Sociaal en Cultureel Planbureau

Eindevaluatie van de **Participatiewet**

Eindevaluatie van de Participatiewet

Patricia van Echtelt
Klarita Sadiraj
Stella Hoff
Sander Muns
Kasia Karpinska
Djurre Das (WRR)
Maroesjka Versantvoort

m.m.v.
Lisa Putman

Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, november 2019

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is een interdepartementaal, wetenschappelijk instituut, dat – gevraagd en ongevraagd – sociaal-wetenschappelijk onderzoek verricht. Het SCP rapporteert aan de regering, de Eerste en Tweede Kamer, de ministeries en maatschappelijke en overheidsorganisaties. Het SCP valt formeel onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
Het SCP is opgericht bij Koninklijk Besluit op 30 maart 1973. Het Koninklijk Besluit is per 1 april 2012 vervangen door de 'Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen voor de Planbureaus'.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2019
SCP-publicatie 2019-17
Opmaak binnenwerk en omslag: Textcetera, Den Haag
Foto omslag: Josje Deekens

ISBN 978 90 377 0931 5
NUR 740

Copyright
U mag citeren uit SCP-rapporten, mits u de bron vermeldt.
U mag SCP-bestanden op een server plaatsen mits:
1 het digitale bestand (rapport) intact blijft;
2 u de bron vermeldt;
3 u de meest actuele versie van het bestand beschikbaar stelt, bijvoorbeeld na verwerking van een erratum.

Data
SCP-databestanden, gebruikt in onze rapporten, zijn in principe beschikbaar voor gebruik door derden via DANS www.dans.knaw.nl.

Contact
Sociaal en Cultureel Planbureau
Postbus 16164
2500 BD Den Haag
www.scp.nl
info@scp.nl

Via onze website kunt u zich kosteloos abonneren op een elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

Inhoud

Voorwoord 6

Samenvatting 8

1 Achtergrond en evaluatie van de Participatiewet 25
Maroesjka Versantvoort
1.1 Inleiding en vraagstelling 25
1.2 De Participatiewet: een overzicht 26
1.3 Aanpak van de evaluatie 33
1.4 Leeswijzer 38
Noten 38

2 Beleidstheorie achter de Participatiewet 39
Patricia van Echtelt
2.1 Inleiding en vraagstelling 39
2.2 Het maatschappelijk probleem en de doelstelling van de Participatiewet 42
2.3 Veronderstellingen met betrekking tot de doelgroep 48
2.4 Veronderstellingen met betrekking tot werkgevers 64
2.5 Veronderstellingen met betrekking tot gemeenten 76
2.6 Conclusies 89
Noten 95

3 Jonggehandicapten met arbeidsvermogen 96
Patricia van Echtelt, Klarita Sadiraj en Stella Hoff
3.1 Inleiding en vraagstelling 96
3.2 Kans op werk 98
3.3 De instroom in het doelgroepregister 102
3.4 Ervaringen van gemeenten, doelgroep en werkgevers 114
3.5 Conclusies 120
Noten 122

4 De Wsw-doelgroep 123
Klarita Sadiraj en Stella Hoff
4.1 Inleiding en vraagstelling 123
4.2 De situatie vóór 2015: de Wet sociale werkvoorziening 124
4.3 De arbeidsdeelname van Wsw-wachtenden van eind 2014 126
4.4 Gebruikers van het instrumentarium van de Participatiewet 138
4.5 Werkenden met instrumenten van de Participatiewet 142

4.6 Conclusies 148
Noten 150

5 De 'klassieke' bijstandsgerechtigden 153
Stella Hoff, Sander Muns en Klarita Sadiraj
5.1 Inleiding en vraagstelling 153
5.2 Van Algemene bijstandswet naar Participatiewet: geschiedenis in het kort 154
5.3 Wie zijn de klassieke bijstandsgerechtigden? 156
5.4 Arbeidsdeelname van de klassieke bijstandsgerechtigden 160
5.5 Ervaringen van gemeenten en cliënten 166
5.6 Gebruik van re-integratie-instrumenten 169
5.7 Conclusies 170
Noten 172

6 Niet-uitkeringsgerechtigden 173
Kasia Karpinska en Klarita Sadiraj
6.1 Inleiding en vraagstelling 173
6.2 Aanpak 176
6.3 Klassieke nuggers 178
6.4 Jonggehandicapte nuggers in het doelgroepregister 185
6.5 Meningen en ervaringen van gemeenten en cliënten 189
6.6 Conclusies 192
Noten 194

7 De beleidsinstrumenten loonkostensubsidie en beschut werk 195
Djurre Das en Maroesjka Versantvoort
7.1 Inleiding en vraagstelling 195
7.2 Loonkostensubsidie als onderdeel van de Participatiewet 197
7.3 Beschut werk als onderdeel van de Participatiewet 208
7.4 Conclusies 219
Noten 220

8 Gemeentebeleid: verplichtingen en handhaving 222
Sander Muns
8.1 Inleiding en vraagstelling 222
8.2 Veranderingen in de wetgeving per 2015 223
8.3 Methoden 225
8.4 Resultaten 229
8.5 Conclusies 235
Noten 236

9 Synthese en aandachtspunten 238
Maroesjka Versantvoort en Patricia van Echtelt
Noten 256

Summary 257

Bijlagen (te vinden op www.scp.nl bij dit rapport)

Literatuur 273

Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau 284

Voorwoord

Werk, werk, werk ...

Dit thema staat al lang zeer hoog op de beleidsagenda in Nederland. Het streven van beleidsmakers is een participatiemaatschappij waarbij iedereen naar vermogen meedoet. Vanaf 1 januari 2015 is daarom de Participatiewet van kracht. Deze wet vervangt de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong). De Participatiewet beoogt een inclusieve arbeidsmarkt te creëren voor mensen met arbeidsvermogen die, bijvoorbeeld vanwege een arbeidsbeperking, ondersteuning nodig hebben bij het vinden van werk. Met de Participatiewet zou er één regeling moeten komen voor mensen met een arbeidsbeperking of afstand tot de arbeidsmarkt. De verwachting was dat dit voor werkgevers overzichtelijker is en het makkelijker maakt om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Ook werd verwacht dat meer integraliteit leidt tot een betere uitvoering. Voor de uitvoering van de wet zijn gemeenten verantwoordelijk. De Participatiewet betreft een van de drie decentralisaties in het sociaal domein – naast zorg en ondersteuning, en jeugdzorg.

Hoe werkt deze wet nu in de praktijk? Komen mensen die voorheen in aanmerking zouden komen voor de Wajong of de Wsw vaker aan een baan? En als zij werk vinden, is het dan vaker bij een reguliere werkgever? Zijn ze minder vaak afhankelijk van een uitkering?
En hoe ervaren de mensen in de doelgroep, maar ook de werkgevers en de gemeenten de werking van de Participatiewet? Beantwoording van deze vragen is belangrijk om inzicht te krijgen in hoe het mensen met een beperking of anderszins een afstand tot de arbeidsmarkt vergaat, hoe deze mensen het best ondersteund kunnen worden en wat de betekenis is van de veranderende verzorgingsstaat.
Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft daarom op verzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de werking van de Participatiewet geëvalueerd. In deze eindevaluatie geven we mede aan de hand van analyses van registratiedata inzicht in de ontwikkeling in baankansen en uitkeringsafhankelijkheid van de verschillende doelgroepen binnen de Participatiewet. We nemen ook de resultaten mee uit drie onderliggende ervaringsonderzoeken onder cliënten, gemeenten en werkgevers, evenals de evaluatie van het beschut werk door de Inspectie SZW en de evaluatie van de Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten door Panteia. In september 2018 brachten we een tussenrapportage uit over de doelgroep van de voormalige Wsw. Deze eindevaluatie borduurt daarop voort en stelt nu meerdere doelgroepen centraal.

De evaluatie is begeleid door een commissie van deskundigen. Ik wil hen hartelijk bedanken voor hun constructieve reflecties bij de totstandkoming van dit rapport.
De Participatiewet raakt mensen die moeite hebben aansluiting te vinden op de Neder-

landse arbeidsmarkt. Het gaat om een omvangrijke en tegelijkertijd kwetsbare groep. Met deze onafhankelijke en wetenschappelijk onderbouwde evaluatie hoopt het SCP bij te dragen aan de maatschappelijke discussie over de participatiesamenleving en goed geïnformeerd overheidsbeleid op dit domein.

Prof. dr. Kim Putters
Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

Samenvatting

In Nederland wil de overheid graag dat zo veel mogelijk mensen meedoen aan het arbeidsproces. Veel werkenden vinden voldoening in hun bezigheden, zij kunnen zich erdoor ontwikkelen. Wie werkt, komt in contact met anderen en voorkomt dat hij of zij in een isolement raakt. Bovendien blijft ons stelsel van sociale zekerheid betaalbaar als mensen die in staat zijn om te werken, ook daadwerkelijk een bijdrage leveren aan het arbeidsproces. Kortom: werken biedt voordelen voor individuen en de samenleving als geheel.
Maar er zijn ook mensen voor wie meedoen aan het arbeidsproces niet vanzelfsprekend is. Mensen met een arbeidsbeperking of mensen die moeilijk aan werk kunnen komen, hebben ondersteuning nodig bij het vinden van werk of bij het verkrijgen van een inkomen. De overheid draagt de verantwoordelijkheid om deze mensen op weg te helpen. Het gaat hierbij om mensen met arbeidsvermogen: mensen die, soms onder aangepaste omstandigheden, in staat zijn te werken. Daarvoor bestonden verschillende regelingen, die zijn vervangen door één wet: de Participatiewet.

Wat is de Participatiewet?

De Participatiewet bestaat sinds 2015. De wet heeft tot doel om zo veel mogelijk mensen – ook degenen met weinig arbeidsvermogen – aan het werk te helpen, bij voorkeur bij een gewone werkgever. Daarnaast is het doel van de wet om de afhankelijkheid van uitkeringen zo klein mogelijk te maken. Hierbij ligt de nadruk op het activeren van mensen. Dat betekent dat er vooral wordt gekeken naar wat iemand wél kan, hoe die kwaliteiten op een werkplek benut kunnen worden en hoe iemand gestimuleerd kan worden om aan de slag te gaan.
De Participatiewet moet de regelgeving en ondersteuning voor mensen met een arbeidsbeperking of afstand tot de arbeidsmarkt zo uniform mogelijk maken. Al deze mensen vallen sinds 2015 onder dezelfde regeling en hebben in principe dezelfde rechten en plichten. Dat maakt de regelgeving minder complex, wat de kansen op werk zou moeten verhogen. Met één duidelijke regeling zou het voor werkgevers bovendien makkelijker moeten zijn om mensen met een uitkering in dienst te nemen.
De uitvoering van de Participatiewet ligt in handen van gemeenten. Zij hebben de taak om mensen ondersteuning te bieden. Lukt het niet om mensen aan de slag te helpen, dan komen deze mensen, onder voorwaarden, in aanmerking voor een bijstandsuitkering. Gemeenten hebben verschillende instrumenten tot hun beschikking om mensen naar werk te begeleiden. Voor een deel zijn dat bestaande instrumenten, zoals een proefplaatsing, jobcoaching en aanpassingen aan de werkplek. In de Participatiewet zijn ook twee nieuwe instrumenten opgenomen: loonkostensubsidie en beschut werk. Loonkostensubsidie is een subsidie die werkgevers kunnen ontvangen als zij mensen in dienst nemen die niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. Beschut werk is bedoeld voor mensen die door hun beperking niet bij een gewone werkgever aan de slag kunnen.

Doelgroepen van de Participatiewet

De Participatiewet van 2015 vervangt een aantal oude regelingen voor verschillende doelgroepen:

- Mensen die bijstand krijgen, voorheen op grond van de Wet werk en bijstand (WWB). Deze groep viel vóór de invoering van de Participatiewet ook onder verantwoordelijkheid van de gemeenten.
- Jonggehandicapten met arbeidsvermogen. Sinds 1 januari 2015 vallen nieuwe jonggehandicapten met arbeidsvermogen onder de Participatiewet. Voorheen vielen zij onder een wet voor jonggehandicapten, de Wajong. Zij kregen een uitkering van UWV. De groep die vóór 1 januari 2015 een Wajong-uitkering ontving, blijft onder de verantwoordelijkheid van UWV vallen. Voor jonggehandicapten zonder arbeidsvermogen blijft de Wajong-regeling ook bestaan.
- Mensen met lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen die ondersteuning nodig hebben bij het vinden en houden van werk en alleen onder aangepaste omstandigheden kunnen werken. Dit zijn mensen die voorheen recht zouden hebben op een plek in de sociale werkvoorziening. Zij vielen onder de Wet sociale werkvoorziening. Mensen die op 31 december 2014 werkzaam waren in de sociale werkplaats blijven onder de Wsw vallen. Mensen die op dat moment nog op de wachtlijst Wsw stonden, vallen onder de nieuwe Participatiewet. Ook nieuwe instroom valt onder de Participatiewet.
- Niet-uitkeringsgerechtigden ('nuggers'). Nuggers zijn niet-uitkeringsgerechtigde mensen zonder werk die bij UWV zijn ingeschreven als werkzoekende. Zij voldoen niet aan de voorwaarden voor een bijstandsuitkering, bijvoorbeeld omdat ze te veel eigen vermogen hebben. Daarbij gaat het zowel om 'klassieke' niet-uitkeringsgerechtigden (zoals mensen zonder uitkering die graag (weer) aan de slag zouden willen op de arbeidsmarkt) als om jonggehandicapte niet-uitkeringsgerechtigden die voorheen onder de Wajong vielen. De gemeente kan hen helpen bij het zoeken naar werk.
- Mensen met een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw), het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) of de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ). Deze groepen vielen voorheen al onder verantwoordelijkheid van de gemeente, en nu dus nog steeds.

De eerste en de laatste doelgroep worden samen beschouwd als de 'klassieke' bijstandsgerechtigden. Daarmee zijn de vijf doelgroepen onder te verdelen in vier hoofdcategorieën:

- jonggehandicapten met arbeidsvermogen;
- de Wsw-doelgroep;
- klassieke bijstandsgerechtigden;
- nuggers.

Onderzoek

Inmiddels is de Participatiewet vijf jaar in gebruik. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) is gevraagd de Participatiewet te evalueren. Daartoe heeft het SCP uitgebreid onderzoek verricht. De hoofdvraag daarbij was: in welke mate en op welke wijze leidt de Participatiewet mensen met arbeidsvermogen naar, bij voorkeur regulier, werk?

Resultaten

De uitwerking van de Participatiewet verschilt per doelgroep. De belangrijkste resultaten zijn:

- *Jonggehandicapten met arbeidsvermogen: grotere kans op werk*
  Voor 18-jarige jonggehandicapten met arbeidsvermogen is de kans op werk sinds de invoering van de Participatiewet toegenomen. Van de 18-jarige Wajongers (dus voor 2015) werkte 29% in het derde jaar na instroom. Vanaf 2015 is dat voor 18-jarige jonggehandicapten 38%. We zien dus een stijging in baankans van 9 procentpunt.
  Hun inkomenspositie is echter verslechterd. Dat zij vaker aan het werk zijn weegt niet op tegen het feit dat ze vaak geen recht meer hebben op een uitkering. Veel jonggehandicapten werken in deeltijd en ze krijgen steeds vaker een tijdelijk contract. Jonggehandicapten in het doelgroepregister zijn wel vaker duurzaam aan het werk, dat wil zeggen: langer dan een jaar.
- *De Wsw-doelgroep: kleinere kans op werk*
  Voor mensen die op de wachtlijst van de Wsw stonden en nu onder de Participatiewet vallen, is de kans op werk sinds de invoering van de Participatiewet en de afschaffing van de sociale werkvoorziening gedaald. Hun uitkeringsafhankelijkheid is groter geworden. Van de mensen die in de jaren 2010-2013 aan het eind van het jaar op de wachtlijst van de Wsw stonden kwam in de vier daaropvolgende jaren ten minste 55% aan het werk. Van de wachtenden aan het eind van 2014 kwam in de eerste vier jaar na invoering van de Participatiewet slechts 39% aan het werk. We zien een daling in baankans van zo'n 16 procentpunt. Ook werken ze vaker in tijdelijke banen. Als mensen een baan vonden, betrof dit in 52% van de gevallen een baan voor minimaal één jaar. Voor invoering van de Participatiewet was dit zo'n 70%. De mensen uit deze doelgroep komen vaker in banen terecht bij reguliere werkgevers.
  Sinds 2017 is het aantal gebruikers van de instrumenten beschut werk, loonkostensubsidie en jobcoaching, de zogenoemde zware instrumenten, binnen de Wsw-doelgroep fors toegenomen. Deze gebruikers zijn echter jonger en in lichtere mate beperkt dan degenen die voor 2015 in de Wsw instroomden.
- *Klassieke bijstandsgerechtigden: nauwelijks grotere kans op werk*
  Voor de klassieke bijstandsgerechtigden, van wie de meesten voorheen bijstand ontvingen op grond van de WWB, zijn de baankansen nauwelijks verhoogd sinds de invoering van de Participatiewet. Er is een stijging in de baankans van 1 procentpunt.
  Hun baankansen waren laag vóór invoering van de Participatiewet (7%) en zijn dat sindsdien ook gebleven (8%). Ook voor deze doelgroep geldt dat de kwaliteit van de

gevonden banen verminderd is: minder banen voor ten minste een jaar, minder vaste contracten, meer kleine banen tot 20 uur per week en minder voltijdbanen.

– *Nuggers: effect onbekend*
  Voor de niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden staan niet de baankansen centraal in het onderzoek, maar de kans op ondersteuning door de gemeente bij het vinden van een baan. Is die kans even groot als bij mensen met een uitkering, de klassieke bijstandsgerechtigden?
  Vóór invoering van de Participatiewet bleken gemeenten bijstandsgerechtigden vaker te ondersteunen dan klassieke nuggers. Dat is ook na invoering van de Participatiewet het geval. Het verschil in dienstverlening aan jonggehandicapten met en zonder uitkering is wel kleiner geworden sinds de invoering van de Participatiewet. Gemeenten zetten steeds vaker ondersteuning in voor jonggehandicapten zonder uitkering.
  In 2018 was de ondersteuning aan niet-onderwijsvolgende jonggehandicapte nuggers vergelijkbaar met de ondersteuning die de jonggehandicapte uitkeringsgerechtigden kregen.

Beschut werk

Sinds de invoering van de Participatiewet kunnen gemeenten beschut werk inzetten. Beschut werk is bedoeld voor mensen die alleen kunnen werken in een beschermde omgeving en onder aangepaste omstandigheden. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het realiseren van beschutte werkplekken. Als gemeenten iemand beschut werk willen aanbieden, moeten ze daarvoor een aanvraag doen bij uwv. uwv geeft dan aan of deze persoon in aanmerking komt voor beschut werk. Is dat het geval, dan is de gemeente verplicht de beschutte werkplek te bieden. Er moeten in 2048 minimaal 30.000 beschutte werkplekken zijn gerealiseerd.
Het beschut werk is na een moeizame start op gang gekomen. In 2015 en 2016 bedroeg het aantal aanvragen voor beschut werk 14% van de beoogde aantallen. In 2017 en 2018 was dat ongeveer 86%. Er zijn daarbij opvallende verschillen tussen gemeenten. Een klein aantal gemeenten heeft meer beschutte werkplekken gerealiseerd dan beoogd, andere gemeenten hebben veel meer moeite om beschut werk te realiseren. In algemeenheid slagen gemeenten er niet in om voor alle beschut werkers met een positief advies een geschikte plek te vinden.
Sommige gemeenten geven aan het instrument beschut werk niet nodig te hebben en stellen dat zij mensen ook op een andere manier kunnen helpen. De meeste gemeenten zeggen dat beschut werk in een behoefte voorziet, maar dat er wel verbeteringen in de regeling nodig zijn. Nadeel is dat met beschut werk weer een regeling is toegevoegd. Het bevorderen van beschutte werkplekken belemmert bovendien de vrijheid van gemeenten om zelf te bepalen welke ondersteuning zij voor hun doelgroep willen inzetten.
Een variant op beschut werk is de arbeidsmatige dagbesteding. Bij beschut werk is er sprake van een dienstbetrekking, bij arbeidsmatige dagbesteding niet. Het schakelen tussen arbeidsmatige dagbesteding, beschut werk en banenafspraak verloopt moeizaam. Beschut werk lijkt in veel gevallen op sociale werkplaatsbanen. De arbeidsvoorwaarden zijn bij beschut werk echter meestal slechter. Beschut werk wordt wel vaak georganiseerd bij sociale werkbedrijven.

Loonkostensubsidie

Loonkostensubsidie kan worden ingezet voor mensen van wie is vastgesteld dat zij met voltijdse arbeid niet in staat zijn om het wettelijk minimumloon (WML) te verdienen, maar die wel mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben. Werkgevers die iemand met een arbeidsbeperking in dienst nemen worden daarmee gecompenseerd voor het verlies aan productiviteit. De loonkostensubsidie is gebaseerd op de loonwaarde van de werknemer: de economische waardering van de feitelijk geleverde arbeid, uitgedrukt in een percentage. De werkgever ontvangt loonkostensubsidie van de gemeente voor het verschil tussen de vastgestelde loonwaarde en het WML, waarbij de subsidie maximaal 70% van het WML bedraagt.
Direct na invoering van de Participatiewet werd voor een klein deel van de doelpopulatie loonkostensubsidie ingezet. Uit onderzoek onder werkgevers blijkt dat financiële instrumenten fungeren als een noodzakelijke voorwaarde voor werkgevers om iemand met een beperking in dienst te nemen, al zijn de instrumenten op zichzelf niet voldoende om werkgevers over de streep te trekken. Loonkostensubsidie heeft een positief effect op het behoud van werk ofwel de duurzaamheid van de arbeidsrelatie. Rekening houdend met individuele kenmerken en conjunctuur hebben jonggehandicapten met loonkostensubsidie naar schatting 55% meer kans op behoud van het werk voor minimaal een jaar dan jonggehandicapten zonder loonkostensubsidie. Gemeenten zijn terughoudend met het inzetten van het instrument loonkostensubsidie wat verklaard kan worden door de wijze van financiering van het instrument.

De Participatiewet heeft dus voor elke doelgroep andere effecten. Het positieve effect op baankansen geldt slechts voor een kleine groep: de jonggehandicapten. Het gaat om ruim 30.000 personen in 2018. De klassieke bijstandsgerechtigden, met ruim 440.000 personen in 2018 veruit de grootste groep, merken nauwelijks verbetering.
De verschillen laten zich verklaren door de afwijkende uitgangssituatie van de doelgroepen voorafgaand aan de invoering van de Participatiewet. Waar instroom in de Wsw vaak inhield dat mensen uiteindelijk een baan onder aangepaste omstandigheden en met begeleiding kregen aangeboden (en die ook hielden), was dat veel minder het geval voor instroom in de Wajong of de WWB. Een andere verklaring is gelegen in de financiële prikkelstructuur, die het voor gemeenten voordelig maakt om prioriteit te geven aan mensen met de kleinste afstand tot de arbeidsmarkt. Jonggehandicapten hebben over het algemeen een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt dan mensen die voorheen in de Wsw zouden instromen. Een derde verklaring betreft de werking van beleid dat met de Participatiewet verbonden is – specifiek de Wet banenafspraak. Deze wet, die werkgevers verplicht om banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking, is vaak niet van toepassing op klassieke bijstandsgerechtigden.

Banenafspraak en doelgroepregister
In het sociaal akkoord van april 2013 hebben werknemersbonden, werkgeversorganisaties en het kabinet afgesproken dat zij extra banen gaan creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. Het gaat hierbij om mensen die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. Werkgevers hebben beloofd voor 100.000 extra banen te zorgen, de rijksoverheid neemt 25.000 extra banen voor haar rekening. Deze extra banen moeten er uiterlijk in 2026 zijn. Wanneer de aantallen niet behaald worden, zal een quotumregeling in werking treden. Werkgevers worden dan gedwongen banen beschikbaar te stellen aan de doelgroep. Doen zij dit niet, dan krijgen ze een boete.

Alle mensen die onder de banenafspraak vallen, worden opgenomen in een landelijk register dat in 2015 is opgezet: het doelgroepregister. Bij de invoering van de Participatiewet zijn alle Wajongers met arbeidsvermogen automatisch in het register opgenomen, net als de mensen die op 31 december 2014 op de Wsw-wachtlijst stonden. Ook andere groepen worden in het doelgroepregister toegelaten, zoals schoolverlaters van het voortgezet speciaal onderwijs (vso) en praktijkonderwijs (pro). Klassieke bijstandsgerechtigden vallen vaak niet onder de banenafspraak en worden dan dus ook niet opgenomen in het doelgroepregister. Voor werkgevers is het financieel aantrekkelijk om iemand uit het doelgroepregister in dienst te nemen of te houden boven andere mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Opname in het doelgroepregister vergroot daardoor de kans op een baan. .

Houding van werkgevers

Het succes van de Participatiewet valt of staat met de bereidheid van werkgevers om mensen uit de doelgroep een werkplek te bieden. Een derde van alle werkgevers heeft ook daadwerkelijk mensen uit de doelgroep in dienst. Werkgevers zijn bereid om mensen uit de doelgroep werk te bieden, omdat zij dit zelf belangrijk vinden (intrinsieke motivatie) en omdat zij maatschappelijk verantwoord willen ondernemen. Voor grotere ondernemingen speelt bovendien de banenafspraak een rol. Steeds meer organisaties zeggen ‘aan het denken te zijn gezet’ door de banenafspraak.
Het is niet duidelijk wat deze ‘bereidheid’ van werkgevers precies inhoudt. Van voornemens om mensen te plaatsen komt in de praktijk vaak niet veel terecht. Van de werkgevers geeft 61% aan bereid te zijn iemand uit de doelgroep te plaatsen, 59% verricht ook inspanningen daartoe en 19% komt tot concrete plannen. Minder dan een kwart daarvan weet de plannen ook te realiseren. Een veel voorkomend argument is dat er geen geschikte vacatures zijn. Verder blijkt het tot stand brengen van een goede match een zeer intensief, continu proces te zijn waarbij veel werkgevers onderweg afhaken. Als mensen geplaatst worden gaat het vooral om mensen met lichamelijke beperkingen, terwijl mensen met psychische en verstandelijke beperkingen de grootste groep vormen binnen de totale doelgroep van de Participatiewet. Degenen die werk vinden, hebben vaak al een relatief kleine afstand tot de arbeidsmarkt. Voor een groot deel van de doelgroep zijn echter grote aanpassingen nodig of moet er een baan gecreëerd worden. Zij vallen buiten de boot.

Het aantal werkgevers dat een plaatsing weet te realiseren is niet toegenomen sinds de introductie van de Participatiewet. Er is een vaste groep werkgevers die hierin slagen. Vaak gaat het om plaatsingen op bestaande functies.

Wat wordt van de Participatiewet verwacht?

Bij de invoering van de Participatiewet was het uitgangspunt dat zowel mensen uit de doelgroepen als werkgevers en gemeenten zich meer zouden gaan inzetten om de doelstellingen te behalen. Voor een klein deel van de doelgroep heeft de Participatiewet het gewenste effect teweeggebracht, voor een groot deel niet. Deze uitkomsten zijn deels te verklaren aan de hand van de belangrijkste aannames die ten grondslag liggen aan de wet. De vraag is: kloppen deze aannames?

In principe zou de afstand tot de arbeidsmarkt te overbruggen moeten zijn

Aanname 1: Mensen uit de doelgroep zijn in staat om te werken en willen dit ook graag

Een belangrijk uitgangspunt van de Participatiewet is de gedachte dat mensen die een uitkering ontvangen betaald werk kunnen en willen verrichten, mits dat onder de juiste omstandigheden gebeurt. In principe zou de afstand tot de arbeidsmarkt voor het grootste deel van de doelgroep te overbruggen moeten zijn, zo is de veronderstelling. Mensen zonder arbeidsvermogen vallen immers niet onder de Participatiewet.

Uit deze evaluatie blijkt dat de visies van doelgroepen, gemeenten en beleidsmakers op deze aanname verschillen. Ruim 60% van de klassieke bijstandsgerechtigden is naar eigen inschatting op dit moment niet in staat om te werken. Datzelfde geldt voor ruim de helft van de jonggehandicapten en driekwart van de mensen op de Wsw-wachtlijst. Een deel van hen verwacht dat in de toekomst wel te kunnen. Een ander deel denkt nooit meer te kunnen werken. Vooral gezondheidsklachten worden hiervoor als reden gegeven. Slechts een zeer klein percentage (1% tot 4%) ervaart geen enkele beperking om aan het werk te komen. Dit geldt niet alleen voor jonggehandicapten of de Wsw-doelgroep, maar ook voor de klassieke bijstandsgerechtigden. Ruim de helft van de doelgroep wil wel werken (50% voor klassieke bijstandsgerechtigden en mensen op de Wsw-wachtlijst, 60% voor jonggehandicapten).
Gemeenten bevestigen het idee dat een groot deel van de doelgroep niet in staat is om te werken. Gemeenten geven aan dat in veel gevallen eerst andere problemen aangepakt moeten worden voordat mensen zich kunnen richten op arbeidsdeelname.

Meer nog dan de inzet van instrumenten is een persoonlijke inzet van alle betrokkenen cruciaal

Aanname 2: Instrumenten werken als stimulans en dragen bij aan een match tussen aanbod en vraag

Instrumenten als loonkostensubsidie en jobcoaching zouden werkgevers moeten stimuleren om mensen uit de doelgroep van de Participatiewet werk te bieden. Voor de werking van dit soort instrumenten is het van belang dat werkgevers er ook daadwerkelijk gebruik van maken. Uit het onderzoek blijkt echter dat een meerderheid van de werkgevers niet op de hoogte is van het bestaan van de instrumenten.

Volgens werkgevers die ze hebben gebruikt, zijn de instrumenten een belangrijke voorwaarde om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. De instrumenten zijn echter niet voldoende om plaatsingen te realiseren. Meer nog dan de inzet van instrumenten is een persoonlijke inzet van alle betrokkenen cruciaal. Werkgevers hebben vooral behoefte aan ondersteuning bij het aanpassen van werkplekken zodat die geschikt zijn voor arbeidsbeperkten. De vraag is in hoeverre de huidige instrumenten daarin voorzien. Hoge administratieve lasten, de kosten van begeleiding en verminderde productiviteit van collega's die mensen uit de doelgroep begeleiden, weerhouden werkgevers van plaatsingen.

Voor gemeenten is het kostbaar om instrumenten als loonkostensubsidie, jobcoaching en beschut werk in te zetten. Als gemeenten mensen uit de doelgroep vanuit een uitkering naar werk kunnen begeleiden, levert dat hun veelal wel een besparing op. Gemeenten hebben dus een prikkel om instrumenten en begeleiding in te zetten voor groepen met de hoogste loonwaardes en de hoogste kans op een baan, die daarmee een besparing opleveren van uitkeringen. Dit betekent ook dat het ondersteunen van mensen zonder uitkering gemeenten minder oplevert. Het budget voor de begeleidingskosten mogen gemeenten eveneens aan andere doelen besteden zodat ook op dat vlak kosten baten overwegingen in het nadeel van de doelgroep, specifiek de mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt, uitpakken.
Opvallend is verder dat een meerderheid van de jonggehandicapten die een baan vindt dit doet *zonder* inzet van instrumenten of begeleiding van gemeenten. Zij komen zelf aan het werk.

Instrumenten
Wat kunnen gemeenten precies doen om mensen naar werk te begeleiden? Sommige instrumenten zijn gericht op de werknemers zelf. Gemeenten kunnen verschillende instrumenten inzetten om mensen naar werk te begeleiden. Met een proefplaatsing kan bijvoorbeeld worden onderzocht of iemand geschikt is voor de functie. Ook aanpassingen aan de werkplek of het inzetten van een jobcoach kunnen het proces bevorderen. Daarnaast zijn er verschillende financiële instrumenten. Eén daarvan is loonkostensubsidie, een tegemoetkoming in de loonkosten van iemand uit de doelgroep die niet het wettelijk minimumloon kan verdienen. Of de no-riskpolis, een tegemoetkoming in de loonkosten als iemand uit de doelgroep ziek uitvalt. Ook de mobiliteitsbonus, een korting op de premie werknemersverzekeringen, en het loonkostenvoordeel, een tegemoetkoming voor werkgevers die een of meer werknemers uit de doelgroep in dienst nemen, zijn bedoeld om het voor werkgevers financieel aantrekkelijk(er) te maken mensen uit de doelgroep aan te nemen en binnen hun organisatie te houden.

Nog geen sprake van één regeling aan de onderkant van de arbeidsmarkt

Aanname 3: Eén regeling is eenvoudig en duidelijk en verhoogt daarmee de kansen voor de doelgroep

De complexiteit van het bestaande stelsel was een van de redenen om tot een nieuwe, eenduidige regeling te komen. Met de invoering van de Participatiewet zouden gemeenten tot een integrale aanpak en meer maatwerk kunnen komen. Ook zou een eenduidige regeling leiden tot minder complexiteit, zo was de veronderstelling. Dat zou de kansen op werk verhogen.
In de praktijk blijkt dat van één regeling aan de onderkant van de arbeidsmarkt nog geen sprake is. Nog steeds bestaan er verschillende regelingen voor verschillende groepen, zoals de groepen die nog onder de oude Wsw- en Wajong-regeling(en) vallen en de groepen die recht hebben op beschut werk of onder de banenafspraak vallen. Ook hebben gemeenten beleidsvrijheid in de uitvoering van de Participatiewet, wat kan leiden tot onduidelijkheid bij (grote) werkgevers die te maken hebben met verschillende gemeenten. Van een vermindering van complexiteit of onduidelijkheid is nog geen sprake – niet voor werkgevers en niet voor de doelgroep. Om mensen uit de doelgroep in dienst te nemen is het voor werkgevers belangrijk dat zij ‘ontzorgd’ worden, zo geven zij herhaaldelijk aan. De complexiteit in het systeem draagt niet bij aan die ontzorging en zal werkgevers weinig stimuleren om meer kansen te bieden aan mensen in de doelgroep. Wat we ook zien is dat de groep werkgevers die mensen met een arbeidsbeperking in dienst heeft, niet groeit. Met het ‘breed offensief’, een aanpak van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, wordt geprobeerd om verschillen in de uitvoering tussen gemeenten te verkleinen en de complexiteit te verminderen. De resultaten daarvan moeten de komende jaren duidelijk worden.
De doelgroep van de Participatiewet heeft vaak een mix van verschillende problemen: een multiproblematiek. Veel mensen in de doelgroep hebben naast werkloosheid ook andere problemen, zoals schulden of verslaving, die aangepakt moeten worden om re-

integratie naar werk te kunnen laten slagen. Ze hebben niet alleen met de Participatiewet te maken, maar ook met andere regelingen, zoals de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de jeugdzorg en schuldhulpverlening. Steeds meer gemeenten hebben een integrale aanpak, maar dit is nog niet bij alle gemeenten het geval. Daarbij zien we grote verschillen tussen gemeenten.

Doelgroepen laten zich niet sturen op geld

Aanname 4: Verplichtingen en financiële prikkels werken stimulerend

Sinds de invoering van de Participatiewet gaat extra aandacht uit naar een betere naleving van de verplichtingen die tegenover het uitkeringsrecht staan, zoals het zoeken en aanvaarden van werk, de taaleis en de tegenprestatie. Het handhaven van de verplichtingen zou moeten leiden tot een betere naleving, een betere naleving verhoogt de kansen dat mensen uitstromen naar werk. De meeste verplichtingen in de Participatiewet zijn niet nieuw, maar de wet heeft als doel om de verschillen in handhaving tussen gemeenten te verkleinen. Zo zouden de duur en hoogte van een maatregel in elke gemeente hetzelfde moeten zijn, zoals een korting op de uitkering. Vrijwel alle gemeenten hanteren verplichtingen voor het zoeken naar en aanvaarden van werk en leggen maatregelen op als iemand zich niet aan deze verplichtingen houdt. Gemeenten doen dit echter niet altijd, en ook niet bij elke verplichting. Uit onderzoek onder gemeenten komt niet naar voren dat het opleggen van verplichtingen en sancties activerend werkt in de zin van meer uitstroom uit een bijstandsuitkering.

Eerder onderzoek laat zien dat gemeenten terughoudend zijn in het opleggen van sancties. Dat stellen klantmanagers, werknemers van gemeenten die mensen onder Participatiewet vallen ondersteunen bij het vinden naar werk. Bij veel mensen is sprake van complexe problematiek. Het korten op de uitkering maakt problemen volgens klantmanagers soms alleen maar groter, wat de toeleiding naar werk juist belemmert. Ook zijn de verplichtingen in de praktijk niet altijd toepasbaar, onder andere omdat deze sterk gericht zijn op de begeleiding naar werk, terwijl een deel van de doelgroep (nog) niet in staat is om te werken. Een ander punt van aandacht is het maatwerk dat gemeenten bij verplichtingen en handhaving kunnen toepassen. Dit kan leiden tot een verschillende behandeling van mensen in een (vrijwel) identieke situatie.

Verplichtingen
Mensen die onder de Participatiewet vallen en een uitkering ontvangen, moeten aan enkele verplichtingen voldoen. Het gaat bijvoorbeeld om het zoeken en aanvaarden van werk, inschrijving bij een uitzendbureau en de taaleis, die inhoudt dat mensen moeten beschikken over basiskennis van de Nederlandse taal. Ook mogen gemeenten mensen met een uitkering vragen een tegenprestatie te leveren. Daarbij gaat het om onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden. Gemeenten mogen zelf invulling geven aan de aard, duur en omvang van de tegenprestatie.
Als mensen de verplichting niet voldoende nakomen, kunnen gemeenten hun een boete opleggen. De uitkering kan bijvoorbeeld tijdelijk worden stopgezet.

Aandachtspunten

Het onderzoek leidt tot een aantal aandachtspunten en overwegingen om de werking van de Participatiewet te verbeteren. In de eerste plaats hebben die betrekking op de structuur van de Participatiewet. Daarnaast zijn er adviezen voor verbetering van de uitwerking van de Participatiewet. De derde groep aandachtspunten gaat over de praktische aanpak.

I Structuur

Denkframe en verwachtingen

De bereidheid en capaciteit van de doelgroep en werkgevers worden op een aantal punten overschat. Verplichtingen en financiële prikkels blijken nauwelijks samen te hangen met minder uitkeringsafhankelijkheid van mensen uit de doelgroep. Betrokkenen worden dus niet (volledig) beïnvloed door (negatieve) economische prikkels, verplichtingen en sancties. De afgelopen jaren zijn beleidsinstrumenten voor activering van mensen uit de doelgroep voor een groot deel gebaseerd op de veronderstelling dat betrokkenen rationeel en economisch handelen. Meer inzicht in niet-rationele overwegingen van doelgroep en werkgevers én gedragswetenschappelijke inzichten bieden mogelijk kansen om de doelgroep en werkgevers effectiever te activeren.

Financieringsstructuur

Gemeenten ontvangen van het Rijk middelen om mensen die onder de Participatiewet vallen naar werk te begeleiden. Die middelen zijn vrij te besteden. Als gemeenten op uitkeringen besparen, mogen ze het restant houden en ook vrij besteden. Dit prikkelt gemeenten om hun inspanningen te richten op de meest kansrijke groep binnen de totale doelgroep. Mede daarom kwamen relatief kostbare instrumenten, zoals beschut werk en (structurele) loonkostensubsidie, aanvankelijk moeizaam op gang en werden ze minder ingezet dan verwacht. Dit lijkt op gespannen voet te staan met het streven naar een maatschappij waarin zo veel mogelijk mensen kunnen deelnemen aan het arbeidsproces.
De mensen binnen de doelgroep van de Participatiewet voor wie ondersteuning het duurst is, blijven eerder buiten beeld bij gemeenten en werkgevers. Dit ondanks de verplichting voor werkgevers om banen specifiek voor de doelgroep te creëren en de verplichting voor

gemeenten om beschutte werkplekken te realiseren. Hierdoor rijst de vraag of het huidige stelsel voldoende handvatten, prikkels en garanties biedt om ook de meest kwetsbare groepen (mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt, ouderen binnen de doelgroep) de kansen te bieden die beoogd worden.

Complexiteit stelsel

Het instrument beschut werk, de banenafspraak, het quotum, het doelgroepregister en de arbeidsmatige dagbesteding zijn alle gericht op een net iets andere doelgroep en kennen elk eigen streefcijfers en voorwaarden. Hoewel er vanuit het streven maatwerk te bieden allerlei argumenten zijn om doelgroepen verschillend te benaderen en ondersteunen, is het systeem dat nu gecreëerd is complex en omvangrijk.

II Uitwerking

Ervaren ondersteuning

Zowel klassieke bijstandsontvangers als jonggehandicapten en de doelgroep Wsw zijn tamelijk kritisch over de meerwaarde van de ondersteuning die zij ontvangen van gemeenten bij het zoeken naar werk. Een minderheid vindt dat de geboden hulp hen motiveerde om werk te zoeken, de kans op werk heeft vergroot en in het algemeen zinvol was. Ook is een minderheid van mening dat men voldoende hulp heeft ontvangen bij het zoeken naar een baan.

Bereik Participatiewet

Een voorwaarde voor succesvolle bemiddeling naar werk is dat gemeenten de doelgroep van de Participatiewet in beeld hebben. Gemeenten schatten in dat ze gemiddeld een achtste van hun bestand (nog) niet in beeld hebben. In de grote gemeenten is dit aandeel ongeveer twee keer zo hoog. Gemeenten hebben ook niet altijd goed zicht op schoolverlaters met een beperking die niet van vso- of pro-scholen komen of leerlingen van vso- of pro-scholen die zijn doorgestroomd naar entree- of mbo-onderwijs. Ook niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) en jonggehandicapten die na werk weer uitvallen, blijven vaak buiten beeld. Gemeenten hebben wel de jonggehandicapten die van vso- en pro-scholen komen in beeld. De afstemming tussen gemeenten en scholen lijkt ook steeds beter van de grond te komen.

Ook de doelgroep Wsw, specifiek de mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt, blijft buiten beeld. Het onderzoek laat zien dat gemeenten nu, met de inzet van loonkostensubsidie, jobcoaching en beschut werk, niet dezelfde doelgroep bereiken als voorheen. Daarvoor is gekeken naar de leeftijd en de loonwaarde van werknemers uit de doelgroep, een percentage dat uitdrukt hoeveel iemand per uur kan verdienen in vergelijking met een gemiddelde werknemer. Hoe hoger de loonwaarde, hoe kleiner de afstand tot de arbeidsmarkt. De gegevens laten zien dat de gebruikers van deze ‘zware’ instrumenten gemiddeld jonger zijn en een hogere loonwaarde hebben dan de vroegere instromers in de Wsw.

Dat betekent dat de huidige gebruikers van de instrumenten een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Dit lijkt erop te wijzen dat de mensen met een lage loonwaarde (en dus grote afstand tot de arbeidsmarkt) die voorheen in aanmerking kwamen voor de Wsw, geen alternatief instrument uit de Participatiewet aangeboden krijgen. Dat wil zeggen: ze zijn buiten beeld en worden niet geholpen. Dit hangt samen met de problemen die de financieringsstructuur veroorzaakt.

In de overall rapportage sociaal domein 2017 van het SCP werd geconstateerd dat het aantal kwetsbaren binnen de gebruikers van de Participatiewet daalt en de vraag rees of dit veroorzaakt wordt doordat de meest kwetsbaren niet meer bereikt worden. Deze evaluatie geeft indicaties voor bevestiging van dit vermoeden. Signalen die in het systeem zijn ingebouwd om gemeenten te attenderen op mensen uit de doelgroep die niet in beeld zijn, lijken onvoldoende te werken. UWV geeft de gemeente een signaal als een aanvraag voor een Wajong-uitkering is afgewezen. Ook geeft UWV het burgerservicenummer door van mensen die in het doelgroepregister worden opgenomen. Beide signalen zijn slechts bij een deel van de gemeenten bekend. Weinig gemeenten zoeken de betreffende burgers actief op aan de hand van deze signalen. Dit noopt tot heroverweging van de signaleringssystematiek.

Brede versus smalle doelgroep

De Participatiewet richt zich op het vergroten van de arbeidsdeelname van mensen met een arbeidsbeperking. Binnen de groep arbeidsbeperkten gelden verschillende regelingen en kunnen verschillende instrumenten worden ingezet. De banenafspraak – hoewel strikt genomen geen onderdeel van de Participatiewet – blijkt een stimulans te zijn voor (een deel van de) werkgevers om mensen met arbeidsbeperkingen kansen te bieden. De banenafspraak geldt echter niet voor alle mensen met arbeidsbeperkingen, noch voor alle mensen in de Participatiewet. Opvallend is dat gezondheid ook voor klassieke bijstandsgerechtigden de belangrijkste belemmerende factor blijkt te zijn om deel te nemen op de arbeidsmarkt. De Participatiewet biedt ook instrumenten en begeleiding aan deze mensen, maar dit heeft nauwelijks effect teweeggebracht. Mogelijk zou een bredere groep in aanmerking kunnen komen voor opname in het doelgroepregister. Hierin schuilt wel het gevaar dat er ook binnen het doelgroepregister 'afroming' plaatsvindt door werkgevers. Dat wil zeggen dat ze alleen de mensen met de hoogste loonwaarde in dienst willen nemen. De meest kwetsbare groep (die niet in staat is het minimumloon te verdienen) heeft dan alsnog minder kans op werk.

Positie doelgroep Wsw en sociale werkplaatsen

Voor de Wsw-doelgroep is het lastiger geworden een baan te vinden sinds de invoering van de Participatiewet. De mensen die nu bij sociale werkbedrijven werken, doen dat onder verschillende arbeidsomstandigheden. De meeste vallen nog onder de Wsw en de cao voor de sociale werkvoorziening. Andere vallen onder de Participatiewet, hebben geen cao en daarmee geen recht op pensioenopbouw, verlofregelingen, eindejaarsuitkering of

reiskostenvergoeding. Vaak verdienen ze ook minder dan hun collega's die onder de Wsw vallen. Bestaansonzekerheid voor deze groep is een punt van aandacht.

Financiële situatie jonggehandicapten

De Wajong-regeling was aanvankelijk vooral gericht op het beschermen van het inkomen van jonggehandicapten. Later verschoof de aandacht naar de re-integratie naar werk.
Uit het onderzoek blijkt dat voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen de kans op werk sinds de invoering van de Participatiewet hoger is geworden. Het persoonlijk inkomen van deze groep is sinds de invoering van de Participatiewet echter gedaald. De vraag is of deze groep voldoende inkomenszekerheid heeft, ook nu zij een grotere kans heeft op werk. Het gaat namelijk vooral om deeltijdbanen en tijdelijk werk.

Kansen voor mensen met psychische beperkingen

Als werkgevers mensen uit de doelgroep een kans geven gaat het voornamelijk om mensen met lichamelijke beperkingen; 51% van de werkgevers geeft aan bereid te zijn mensen met deze beperkingen een kans te bieden. De kansen voor mensen met psychische en verstandelijke beperkingen zijn beduidend kleiner; 24% respectievelijk 23% van de werkgevers wil hun een kans bieden.
Dit terwijl binnen de totale groep van mensen met arbeidsbeperkingen de mensen met psychische en verstandelijke beperkingen de grootste groep vormen. De werkgever lijkt gemakkelijker over de streep te trekken wanneer de beperking van de werknemer zichtbaar, voorspelbaar en berekenbaar is (zoals een werknemer met een structureel lager werktempo dan gemiddeld) dan wanneer het onzichtbaar, onvoorspelbaar en onberekenbaar is (bijvoorbeeld een werknemer die soms niet komt opdagen of zomaar schade berokkent). Mogelijk verwachten werkgevers dat mensen met psychische beperkingen lastiger zijn in te passen in het arbeidsproces. Een andere reden kan zijn dat werkgevers weinig kennis en kunde hebben om deze mensen succesvol in te passen. De kans op werk zou in dat geval vergroot kunnen worden door een betere informatievoorziening en ondersteuning bij de inpassing.

III Aanpak

Focus op werkgeversbetrokkenheid

Voor het laten slagen van de Participatiewet is werkgeversbetrokkenheid essentieel.
We zien dat een derde van de werkgevers mensen uit de doelgroep in dienst heeft. Daarbij ging het de afgelopen jaren steeds om dezelfde groep werkgevers, die ook steeds meer mensen uit de doelgroep in dienst namen. Zij richtten zich vooral op de mensen met de kleinste afstand tot de arbeidsmarkt. Overheidsdienstverlening, hoewel ondersteunend en handig, trok deze werkgevers volgens eigen zeggen niet over de streep bij hun besluit mensen uit de doelgroep een kans te bieden. Het was hun sociale verantwoordelijkheid en intrinsieke motivatie die volgens hen de doorslag gaven om 'eraan te beginnen'. Wel blijkt

loonkostensubsidie de kans te vergroten dat werkgevers mensen uit de doelgroep, als ze eenmaal in dienst zijn, ook in dienst houden.
Om een grotere groep werkgevers te mobiliseren en hen ook naar de mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt te laten kijken, is een andere benadering van werkgevers nodig. Veel werkgevers voelen wel de verantwoordelijkheid om mensen met een beperking in dienst te nemen, maar de tijd en energie om het voor elkaar te krijgen blijken een grote belemmering te zijn. Ook productiviteitsverliezen van collega's die mensen uit de doelgroep begeleiden of de kosten die gepaard gaan met aanpassingen aan de werkplek, vormen een belemmering. Werkgevers hebben behoefte aan intermediairs en/of regievoerders die hen helpen het werk aan te passen. Een actieve benadering van werkgevers is nodig om hen te ondersteunen bij het creëren van werk en het begeleiden van werknemers uit de doelgroep.

Focus op matchingsproces

Of het lukt om een duurzame match te brengen blijkt sterk afhankelijk van de persoon. Ook hier kunnen intermediairs die ervaring hebben met het bij elkaar brengen van werkgevers en werknemers een cruciale rol spelen. Het proces verlangt van begin tot eind inspanningen van alle betrokkenen: cliënten, werkgevers en gemeenten. Als een van hen op enig moment stopt met het leveren van de benodigde inspanningen, houdt een match meestal geen stand.
Verder is succes sterk afhankelijk van de samenwerking en communicatie tussen de betrokkenen en de specifieke context. Hierdoor zijn stappen complex, onderling afhankelijk en niet altijd eenduidig positief of negatief. Heldere afspraken tussen een cliënt en een klantmanager en tussen werkgever en klantmanager blijken bijvoorbeeld vaak een randvoorwaarde voor het tot stand brengen van een match. In de meeste matchingsprocessen is het echter nodig dat de betrokkenen gemaakte afspraken kunnen aanpassen als deze niet haalbaar blijken. Vasthouden aan eerder gemaakte afspraken kan dan een faalfactor worden. Deze flexibiliteit rondom de insteek, begeleiding en verwachtingen van het proces is noodzakelijk om de uitvoering succesvol te laten zijn.

Persoonlijke aanpak voor helderheid en openheid

Binnen het matchingsproces is één aspect cruciaal voor een goed resultaat: helder inzicht in de mogelijkheden en beperkingen van mensen in de doelgroep. Voor de klantmanager is dit inzicht nodig om de kandidaat beter te leren kennen en een goede inschatting te kunnen maken van wat een passende functie zou kunnen zijn. Voor de werkgever is dit inzicht nodig om te weten welke aanpassingen voor de kandidaat gemaakt moeten worden en te kunnen inschatten of die aanpassingen te realiseren zijn. Dit vraagt om openheid van de kandidaat over zijn/haar mogelijkheden en beperkingen, en om het vertrouwen in een overheidsfunctionaris en werkgever.
Dit is een complex aandachtspunt. Enerzijds omdat kandidaten deze informatie niet altijd willen delen en anderen de privacy van de kandidaat dienen te respecteren, anderzijds omdat kandidaten niet altijd kunnen inschatten wat het effect is van de beperking op de

werkvloer. De klantmanager kan een rol spelen bij het ondersteunen van de kandidaat om deze openheid te creëren. Het casusonderzoek laat zien dat het van situatie tot situatie verschilt in hoeverre klantmanagers aandacht besteden aan het creëren van deze openheid.

Focus op gezondheid brede doelgroep

Gezondheid blijkt de belangrijkste belemmerende factor voor mensen uit de brede doelgroep om deel te nemen aan het arbeidsproces of een poging daartoe te doen. Dit geldt niet alleen voor de nieuwe doelgroep maar ook voor de klassieke bijstandsgerechtigden. Mensen uit de doelgroep hebben niet alleen behoefte aan hulp bij het zoeken van werk, maar ook aan ondersteuning om werkfit te worden. Het is niet duidelijk hoe dit verband tussen gezondheid en werk precies tot stand komt. Leidt een mindere gezondheid tot niet of minder werken? Leidt niet of minder werken tot een mindere gezondheid? Of gaat de beïnvloeding beide kanten op? Zowel vanuit het oogpunt van arbeidsdeelname als vanuit het oogpunt van 'zorg voor kwetsbaren' is het aan te bevelen om extra aandacht te besteden aan gezondheid.

Wat vertellen de resultaten ons?

De Participatiewet heeft als doel om meer mensen te laten deelnemen aan het arbeidsproces en hen minder afhankelijk te maken van een uitkering. Ook is het de bedoeling dat de Participatiewet duidelijkheid en uniformiteit biedt in het begeleiden van arbeidsbeperkten naar werk. Deze doelstellingen blijken de afgelopen jaren niet te zijn behaald.
Voor jonge arbeidsgehandicapten is de kans om werk te vinden sinds de invoering van de Participatiewet wel toegenomen. De banen waarin zij terechtkomen, zijn echter vaker van tijdelijke aard. Hun inkomen is gedaald. Voor mensen met een Wsw-indicatie is de kans op werk sinds de invoering van de Participatiewet afgenomen, hun uitkeringsafhankelijkheid nam toe. Voor hen blijkt de nieuwe regeling ongunstig uit te pakken. Voor mensen die een bijstandsuitkering ontvangen heeft de Participatiewet nauwelijks effect. Hun kansen op een baan waren laag vóór de invoering van de Participatiewet en zijn dat sinds 2015 nog steeds.
De instrumenten die de Participatiewet biedt om mensen uit de doelgroep naar werk te begeleiden, helpen werkgevers nauwelijks over de drempel om arbeidsgehandicapten een baan te bieden. Vaak zijn zij niet op de hoogte van het bestaan van de instrumenten. Zij hebben vooral behoefte aan ondersteuning bij het aanpassen van de werkplekken aan arbeidsbeperkten. De vraag is in hoeverre de instrumenten hierin voorzien. Gemeenten benutten de instrumenten wel, maar kunnen uit kostenoverwegingen geneigd zijn vooral te focussen op de groepen met de meeste kans op een baan en uitstroom uit de uitkering. Daarnaast blijkt vooral de invulling van het matchingsproces cruciaal voor een succesvolle plaatsing.
Ook de duidelijkheid en uniformiteit van de Participatiewet blijken in de praktijk tegen te vallen. Er zijn nog steeds verschillende regelingen voor verschillende doelgroepen. Gemeenten hebben daarnaast de vrijheid om het beleid zelf vorm te geven en maatwerk te

leveren. Hierdoor ontstaan er grote verschillen in de uitvoering. Dit is in strijd met het idee dat er een duidelijke regeling bestaat die iedereen gelijke kansen en mogelijkheden biedt. Deels zijn de resultaten te wijten aan opstartproblemen. Zo kwamen beschut werk en loonkostensubsidie pas langzaam op gang. Gemeenten moesten wennen aan hun nieuwe taak en een nieuwe doelgroep. Maar niet alles is hierdoor te verklaren. De verschillen tussen verondersteld gedrag en daadwerkelijk gedrag zijn te groot; de genoemde aandachtspunten zijn structureel van aard.

Op basis van dit onderzoek is een aantal duidelijke verbeterpunten te noemen. Zo zouden signaleringsmechanismen ook de meest kwetsbare groepen in beeld moeten brengen. Er zou een financieringsstructuur moeten komen die motiveert om ook mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt te begeleiden. Verder is heroverweging van de verwachtingen aan te bevelen. Ook de vermindering van complexiteit en inbedding van een effectief matchingsproces vragen om aandacht. De afgelopen jaren werd onze economie gekenmerkt door hoogconjunctuur. Wanneer mensen uit de doelgroep een baan vonden, betrof dit veelal een kleine, tijdelijke baan. In economisch mindere tijden zijn zij naar verwachting de eersten die hun baan zullen verliezen, zo laten ervaringen uit het verleden zien.

Kijken we naar de toekomst dan zien we enkele lichtpuntjes. De trends in gerealiseerde plekken beschut werk, de aanpak van jonggehandicapte nuggers en aantallen banen in de banenafspraak vormen een reden tot enig optimisme. Deze lichtpuntjes worden echter overschaduwd door de structurele problemen bij de Participatiewet en de onzekere positie van de doelgroep. Ondanks enkele positieve resultaten moeten we concluderen dat de Participatiewet de komende jaren nog flink wat werk behoeft om succesvol te kunnen zijn.

1 Achtergrond en evaluatie van de Participatiewet

Maroesjka Versantvoort

1.1 Inleiding en vraagstelling

Met ingang van 1 januari 2015 is de Participatiewet in werking getreden. Met deze wet wil het kabinet bereiken dat meer mensen, ook mensen met een arbeidsbeperking, gaan werken, bij voorkeur in een reguliere baan. Enerzijds komt deze ambitie voort uit de gedachte dat iedereen in staat moet worden gesteld om volwaardig aan de samenleving mee te doen, anderzijds speelt de verwachting mee dat bij ongewijzigd beleid de kosten van de (uitkerings)voorzieningen te veel stijgen (TK 2013/2014a). De Participatiewet is bedoeld om de kansen op arbeidsdeelname van mensen met een arbeidsbeperking of anderszins een afstand tot de arbeidsmarkt, te verbeteren. Daarbij beoogt de wet de regelgeving en ondersteuning voor deze mensen zo uniform mogelijk te maken. De Participatiewet vervangt de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong).
De uitvoering van de Participatiewet ligt in handen van gemeenten. Zij hebben de taak om mensen ondersteuning te bieden. Lukt het niet om mensen aan de slag te helpen, dan komen deze mensen, onder voorwaarden, in aanmerking voor een bijstandsuitkering.
Het kabinet wil met de invoering van de Participatiewet en de afsluiting van de sociale werkvoorziening en de Wajong voor nieuwe instroom van mensen met arbeidsvermogen op termijn een besparing van 1,7 miljard euro realiseren (TK 2013/2014a: 102).

De evaluatiebepaling in de Participatiewet (TK 2013/2014a, artikel LIIC) geeft aan dat de wet binnen zes jaar na de inwerkingtreding zal worden geëvalueerd. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) is door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) verzocht de eindevaluatie te verrichten.
Hoofddoelstelling van de Participatiewet is om mensen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden, bij voorkeur naar regulier werk. Deze eindevaluatie beoogt inzicht te geven in de mate waarin de Participatiewet daarin slaagt. De centrale vraag is:

- In welke mate en op welke wijze leidt de Participatiewet mensen met arbeidsvermogen toe naar, bij voorkeur regulier, werk?

Onderliggende vragen zijn:

- Welke veronderstellingen liggen ten grondslag aan de Participatiewet?
- In welke mate zijn de veronderstellingen die aan de Participatiewet ten grondslag liggen bewaarheid gebleken en hoe kunnen eventuele discrepanties worden verklaard?

Dit hoofdstuk schetst de kaders waarbinnen deze eindevaluatie vorm krijgt. Allereerst beschrijven we de Participatiewet, waarbij we ingaan op de achtergrond en aanleiding tot de invoering, de verschillende groepen mensen die samen de doelgroep vormen, de nieuwe re-integratie-instrumenten die in de wet zijn opgenomen, de aanscherping van de bijstandseisen, de financieringssystematiek en het aanpalend beleid en de afspraken (§ 1.2). Vervolgens bespreken we de aanpak die we bij deze evaluatie hebben gehanteerd, en die uiteenvalt in drie delen (§ 1.3). We sluiten af met een leeswijzer (§ 1.4).

1.2 De Participatiewet: een overzicht

1.2.1 Achtergrond en aanleiding

Op 1 januari 2015 vond in Nederland een omvangrijke stelselwijziging plaats in het sociaal domein. Niet alleen de Participatiewet, ook de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015 werden op die datum ingevoerd. Hiermee werd de uitvoering van het sociaal domein gedecentraliseerd; de verantwoordelijkheid voor het gehele domein kwam bij gemeenten te liggen. Doel van deze decentralisaties was om ondersteuning en zorg dichter bij de burger te organiseren, om zo meer maatwerk te kunnen leveren en kosten te besparen. Daarbij was de verwachting dat de gedecentraliseerde wetten aanknopingspunten bieden om verbindingen te leggen tussen zorggebieden in het sociaal domein, om zo beleid effectiever te kunnen laten zijn.
De invoering van de Participatiewet past in de tendens van de afgelopen decennia naar een meer activerend arbeidsmarktbeleid. De parlementaire enquêtecommissie-Buurmeijer concludeerde in 1993 dat er weinig werd gedaan om mensen in een uitkering weer aan de slag te helpen (TK 1992/1993). Sindsdien wordt breed ingezet op het terugdringen van het beroep op de sociale zekerheid en het bevorderen van de arbeidsparticipatie, ook van mensen met beperkingen. Nederland zou moeten veranderen van een verzorgingsstaat naar een participatiemaatschappij waarin iedereen naar vermogen meedoet. Wie werkt, krijgt niet alleen inkomen, maar kan zich bijvoorbeeld ook verder ontplooien, en het voorkomt dat mensen in een sociaal isolement raken, zo is het idee. Daarnaast is werk de eerste route om te kunnen besparen op uitkeringen. Daarom is de Participatiewet er in de eerste plaats op gericht om zo veel mogelijk mensen aan het werk te helpen.
Aanleiding voor de invoering van de Participatiewet waren ook de forse stijging in het aantal Wajong-uitkeringen en de geringe uitstroom naar werk (bij een reguliere werkgever) uit regelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, met name de Wajong, de bijstand en de Wsw. De wet beoogt de afhankelijkheid van een uitkering van mensen dan ook te laten dalen. Uniformere regelgeving aan de onderkant van de arbeidsmarkt moet daarbij zorgen voor meer duidelijkheid en eenduidigheid in de voorzieningen die mensen ondersteunen om werk te vinden en te behouden.

De plannen van het kabinet voor de hervorming van de WWB, de Wsw en de Wajong tot één regeling, toen nog de 'Wet werken naar vermogen' geheten, zijn in april 2011 voor het eerst aan de Tweede Kamer gepresenteerd (TK 2010/2011). In het regeerakkoord van het

tweede kabinet-Rutte in 2012 werd aangekondigd dat de Wet werken naar vermogen zou worden vervangen door de Participatiewet. Dit gebeurde dus uiteindelijk per 1 januari 2015, tegelijk met de invoering van de Jeugdwet en de Wmo 2015.

De andere wijzigingen in het kader van de decentralisatie van het sociaal domein zijn al eerder door het SCP geëvalueerd: de Hervorming Langdurige Zorg, waar de invoering van de Wmo 2015 onderdeel van is (Kromhout et al. 2018), en de Jeugdwet (Friele et al. 2018). Het totaalbeeld is geschetst in de overall rapportage sociaal domein (Pommer et al. 2018).

1.2.2 Doelgroep van de Participatiewet

De doelgroep van de Participatiewet bestaat uit mensen met arbeidsvermogen die zijn aangewezen op (tijdelijke) ondersteuning om in hun bestaan te voorzien of aan het werk te komen. Groepen die voorheen onder verschillende regelingen vielen, vallen nu onder de Participatiewet. Het gaat om de volgende groepen:

- mensen die een bijstandsuitkering krijgen, voorheen op grond van de WWB. Dit zijn mensen die niet genoeg inkomen of eigen vermogen hebben om in hun levensonderhoud te voorzien. Deze groep viel vóór de invoering van de Participatiewet ook onder verantwoordelijkheid van de gemeenten;
- jonggehandicapten die in staat zijn om te werken; zij hebben arbeidsvermogen. Sinds 1 januari 2015 vallen nieuwe jonggehandicapten met arbeidsvermogen onder de Participatiewet. De groep die vóór 1 januari 2015 een Wajong-uitkering ontving, blijft onder de verantwoordelijkheid van UWV vallen en behoudt de uitkering.[1] Voor jonggehandicapten zonder arbeidsvermogen blijft de Wajong-regeling wel bestaan, nu bekend als Wajong 2015;
- mensen die ondersteuning nodig hebben bij het vinden en houden van werk en alleen onder aangepaste omstandigheden kunnen werken. Dit zijn mensen die voorheen recht zouden hebben op een plek in de sociale werkvoorziening. Mensen die op 31 december 2014 werkzaam waren in de sociale werkplaats blijven onder de Wsw vallen. Mensen die op dat moment nog op de Wsw-wachtlijst stonden, vallen onder de Participatiewet;
- niet-uitkeringsgerechtigden ('nuggers'). Nuggers zijn niet-uitkeringsgerechtigde niet-werkenden die bij UWV zijn ingeschreven als werkzoekende. Zij hebben geen werk. Ze willen wel werken maar voldoen niet aan de voorwaarden voor een bijstandsuitkering, bijvoorbeeld omdat ze te veel eigen vermogen hebben. De gemeente kan hen helpen bij het zoeken naar werk;
- een groep 'overig'. Dit zijn mensen met een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw), het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) of de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ). Deze groepen vallen nog steeds onder verantwoordelijkheid van de gemeente.

Mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering vanuit de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) of de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) behoren niet tot de doelgroep van de Participatiewet. Het gaat hierbij om werknemers die vanwege ziekte of beperking (deels of geheel) arbeidsongeschikt zijn geworden, en dit dus niet al waren voordat ze aan het werk gingen.

1.2.3 Uitbreiding van het re-integratie-instrumentarium

De re-integratie van mensen met een arbeidsbeperking of een afstand tot de arbeidsmarkt is een belangrijk doel van de Participatiewet. Gemeenten hebben verschillende instrumenten tot hun beschikking om mensen hierbij te ondersteunen. Voor een deel zijn dat bestaande instrumenten en voorzieningen, zoals de inzet van een traject of proefplaatsing, detachering, begeleiding/jobcoaching, persoonsgebonden budget, werkplekaanpassingen, no-riskpolis, sollicitatietrainingen, participatieplaatsen en vrijwilligerswerk. Daarnaast zijn in de Participatiewet twee nieuwe re-integratie-instrumenten opgenomen: loonkostensubsidie en beschut werk. De verwachting van het kabinet is dat gemeenten met dit uitgebreide re-integratie-instrumentarium beter in staat zullen zijn om een integrale, efficiënte en effectieve aanpak van arbeidstoeleiding van mensen met een arbeidsbeperking te realiseren (TK 2013/2014a). Via UWV blijven ook instrumenten beschikbaar zoals loonkostenvoordeel (voorheen mobiliteitsbonus). Gemeenten bepalen zelf, binnen de wettelijke kaders, wie voor welke ondersteuning in aanmerking komen. We beschrijven de nieuwe instrumenten kort.

Loonkostensubsidie

Loonkostensubsidie kan worden ingezet voor mensen van wie is vastgesteld dat zij met voltijdse arbeid niet in staat zijn om het wettelijk minimumloon (WML) te verdienen, maar die wel mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben. Werkgevers die iemand met een arbeidsbeperking in dienst nemen worden daarmee gecompenseerd voor het verlies aan productiviteit. De betrokken werknemer krijgt (minimaal) het reguliere minimumloon uitbetaald en bouwt over zijn volledige inkomen pensioen op voor zover de cao of de werkgever daarin voorziet.[2] De loonkostensubsidie is gebaseerd op de loonwaarde van de werknemer: de economische waardering van de feitelijk geleverde arbeid, uitgedrukt in een percentage. De werkgever ontvangt loonkostensubsidie van de gemeente voor het verschil tussen de vastgestelde loonwaarde en het WML, waarbij de subsidie maximaal 70% van het WML bedraagt. De gemeenteraad stelt bij verordening regels op over de doelgroep van de loonkostensubsidie en over het vaststellen van de loonwaarde. Loonkostensubsidie kan zo nodig voor een langere periode worden ingezet. Personen die behoren tot de doelgroep loonkostensubsidie hebben volgens de wet aanspraak op begeleiding op de werkplek.

Beschut werk

De Wsw is met ingang van 1 januari 2015 afgesloten voor nieuwe instroom. Voor mensen die door hun lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking een zodanige mate van

begeleiding en aanpassingen van de werkplek nodig hebben, dat niet van een reguliere werkgever mag worden verwacht dat hij deze mensen in dienst neemt, komt het instrument beschut werk beschikbaar. Hiermee kan de gemeente deze groep toch in een dienstbetrekking laten werken. Deze personen komen in dienst van de gemeente. De gemeente bepaalt zelf wanneer, aan wie en hoe zij beschut werk aanbiedt. Zij kan de dienstbetrekking dus ook organiseren bij een reguliere werkgever die begeleiding en aanpassingen (met ondersteuning door de gemeente) kan aanbieden. De beloning sluit aan bij de cao van de gemeente en is minimaal het wettelijk minimumloon. De gemeente kan voor deze werknemers loonkostensubsidie verstrekken. UWV krijgt een rol bij de vaststelling of iemand zo veel begeleiding nodig heeft dat beschut werk voor de hand ligt. Alle gemeenten gezamenlijk ontvangen budget om uiteindelijk (in 2048) 30.000 beschutte werkplekken te creëren.

1.2.4 Aanscherping bijstandseisen

Naast een uitbreiding van de instrumenten die ondersteuning kunnen bieden bij het vinden van betaalde arbeid, betekent de Participatiewet ook – op een aantal punten – een aanscherping van de voorwaarden of eisen om in aanmerking te komen voor inkomensondersteuning.

Kostendelersnorm. De hoeveelheid bijstand is in de Participatiewet afhankelijk van het aantal volwassenen in een huis. Wanneer meerdere volwassenen een huis delen, dan wordt de bijstandsuitkering daarop aangepast.

Lagere uitkering alleenstaande ouder. Vanaf 1 januari 2015 krijgt een alleenstaande ouder evenveel uitkering als een alleenstaande. Een alleenstaande ouder kan wel een hoger kindgebonden budget krijgen van de Belastingdienst (via een zogenoemde alleenstaande-ouderkop). Dit hogere kindgebonden budget compenseert het verlies aan inkomen echter niet helemaal.

Arbeidsverplichtingen en strengere maatregelen. Bijstandsgerechtigden hebben meestal arbeidsverplichtingen. Ook in de WWB was sprake van arbeidsverplichtingen. In de Participatiewet zijn ze evenwel uitgebreider beschreven. Ook zijn de maatregelen zwaarder als bijstandsgerechtigden de arbeidsverplichtingen en afspraken daarover niet voldoende nakomen. Zij krijgen dan tijdelijk een lagere of geen uitkering. In voorbereiding op de invoering van de Participatiewet was reeds besloten in enkele wetten die opgegaan zijn in de Participatiewet aanpassingen aan te brengen op dit punt.

Tegenprestatie. Gemeenten mogen bijstandsgerechtigden vragen een tegenprestatie te leveren. Sinds 1 januari 2015 moeten gemeenten in een verordening vastleggen wat voor soort tegenprestatie zij vragen voor bijstand. Duidelijk moet zijn wat de inhoud, omvang en duur is van de tegenprestatie. Wanneer bijstandsgerechtigden niet meewerken, kan de gemeente maatregelen opleggen.

Langdurigheidstoeslag wordt individuele inkomenstoeslag. De langdurigheidstoeslag was een algemene regel voor mensen die langdurig moesten rondkomen van een laag inkomen. Iedereen die aan de voorwaarden voldeed, ontving een eenmalige uitkering. Deze regel vervalt. Bij de individuele inkomenstoeslag gelden niet alleen de algemene voorwaarden, maar wordt ook door de gemeente beoordeeld of een aanvrager in staat is om zijn of haar inkomenssituatie te verbeteren. Daarbij moet de aanvrager aantonen dat hij of zij geprobeerd heeft om het inkomen te verbeteren.

Bijzondere bijstand. In de Participatiewet is de categoriale bijzondere bijstand om bepaalde groepen mensen met lage inkomens te ondersteunen, zoals chronisch zieken en gehandicapten, afgeschaft. Alleen de individuele bijzondere bijstand bestaat nog. Dit is een vergoeding van de gemeente voor extra kosten die een aanvrager niet zelf kan betalen. Die kosten moeten aan een aantal voorwaarden voldoen.

Lagere uitkering bij misdragingen. Sinds 1 januari 2015 mogen gemeenten de bijstandsuitkering verlagen van personen die zich ernstig misdragen tegen een gemeentelijke ambtenaar. Het gaat dan bijvoorbeeld om fysieke misdragingen, of het toebrengen van schade aan een gebouw.

1.2.5 Financieringssystematiek

De Participatiewet kent evenals de WWB een budgetteringssystematiek. Gemeenten ontvangen een gebundelde uitkering voor de bekostiging van uitkeringen op grond van de Participatiewet. Deze uitkering kunnen zij sinds 1 januari 2015 ook benutten voor de inzet van het instrument loonkostensubsidie. Het betreft een ongeoormerkt budget. De financiële verantwoordelijkheid ligt bij gemeenten; een gemeente mag een overschot op het budget vrij besteden, maar moet een tekort op het budget in beginsel ook zelf opvangen. Mogelijke kosten voor begeleiding naar de werkplek worden gefinancierd uit het begeleidingsbudget. Dit is onderdeel van het gemeentefonds en is niet geoormerkt.

Per 1 januari 2015 is de Wet participatiebudget ingetrokken. Op grond van deze wet ontvingen gemeenten tot die tijd één gebundeld budget voor re-integratie via de WWB, volwasseneneducatie en inburgering via een specifieke uitkering. Sinds 2015 worden de participatiemiddelen en de middelen voor de Wsw via een integratie-uitkering van het gemeentefonds aan de gemeenten toegekend. Vanaf 1 januari 2019 maken de re-integratiemiddelen van de klassieke doelgroep van de Participatiewet onderdeel uit van de algemene uitkering van het gemeentefonds. De middelen van de integratie-uitkering zijn voor gemeenten vrij te besteden, voor alle gemeentelijke taken in het sociaal domein

1.2.6 Aanpalend beleid en afspraken

Geen onderdeel van de Participatiewet, maar daar wel nauw mee verbonden, is de Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten (vanaf nu: Wet banenafspraak). Deze wet is op 1 mei 2015 in werking getreden en is de formalisering van de afspraken die sociale

partners en het kabinet hebben gemaakt in het sociaal akkoord van april 2013. Zij spraken daarbij af dat er extra banen zullen worden gecreëerd voor mensen met een arbeidshandicap. Werkgevers uit de marktsector stellen zich garant voor 100.000 extra banen voor deze doelgroep, de rijksoverheid voor 25.000 extra banen. Deze aantallen dienen in 2026 bereikt te zijn, waarbij per jaar wordt gemonitord of de afgesproken aantallen worden gerealiseerd. Indien dit onvoldoende gebeurt, zal een quotumregeling in werking treden waarmee werkgevers op straffe van een boete worden gedwongen banen beschikbaar te stellen aan de doelgroep. Evenals de Participatiewet heeft de Wet banenafspraak dus als doel om meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te krijgen.
Alle mensen die onder de banenafspraak vallen, zijn opgenomen in een landelijk register, het zogeheten doelgroepregister. Om in het doelgroepregister te kunnen worden opgenomen, moet iemand aan de volgende voorwaarden voldoen:

- Hij/zij ontvangt een van de volgende voorzieningen van UWV: een jobcoach, meeneembare hulpmiddelen, vervoer, of ondersteuning bij zien, horen of bewegen. Of hij/zij krijgt via de gemeente een voorziening. Het moet dan gaan om ondersteuning bij het werk die wordt geboden op basis van de Participatiewet.
- Zonder de voorziening kan hij/zij niet het minimumloon verdienen.
- Een ziekte of handicap belemmert hem of haar bij het werk.
- Hij/zij kreeg de ziekte of handicap voor de 18^{e} verjaardag of toen hij/zij studeerde.

Bij een aanvraag beoordeelt UWV of mensen aan deze voorwaarden voldoen. Sociale partners en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben afgesproken dat in de eerste jaren Wajongers en Wsw'ers die op de wachtlijst staan als eersten voor deze extra banen in aanmerking komen.
In het sociaal akkoord is daarnaast de afspraak gemaakt dat sociale partners en gemeenten 35 werkbedrijven gaan vormen om mensen met een arbeidsbeperking aan de slag te helpen bij reguliere werkgevers of via beschut werk. Gemeenten hebben de lead bij de vorming van de werkbedrijven. De regionale indeling van de werkbedrijven volgt de 35 regionale arbeidsmarktregio's. In elke regio zal onder regie van het werkbedrijf een aantal functionaliteiten worden aangeboden. Het gaat daarbij om inzet van instrumenten, de loonwaardebepaling, de verstrekking van voorzieningen, de inzet van de no-riskpolis en het maken van afspraken over de organisatie van beschut werk (zie TK 2013/2014a).

Kader 1.1 Wijzigingen in de Participatiewet sinds 1 januari 2015

Sinds de invoering van de Participatiewet op 1 januari 2015 zijn verschillende wijzigingen doorgevoerd (zie Cuelenaere et al. 2019: 11 e.v. voor een overzicht). In 2015 ging het om de volgende wijzigingen:

- afschaffing van de kosten per aanvraag Indicatie banenafspraak die door UWV aan de gemeente moesten worden doorberekend;
- tijdelijk opnemen schoolverlaters voortgezet speciaal onderwijs (VSO) en afgewezen Wajongers (september 2014 – juli 2015) in het doelgroepregister.

In 2016 zijn daar de volgende wijzigingen aan toegevoegd:

- invoering landelijk uniforme no-riskpolis met uitvoering door UWV voor de doelgroep banenafspraak en nieuw beschut werk;
- premiekorting voor werkgevers voor het in dienst nemen van mensen uit de doelgroep banenafspraak (via de fiscus);
- vereenvoudiging opnemen schoolverlaters praktijkonderwijs (PRO) en voortgezet speciaal onderwijs (VSO) in het doelgroepregister.

Per 1 januari 2017 zijn vervolgens de volgende wijzigingen van kracht geworden:

- invoering mogelijkheid tot het vaststellen van een forfaitaire loonkostensubsidie voor 50% van de loonwaarde van een werknemer voor een periode van maximaal zes maanden, waarna de reële loonwaarde met een gevalideerd loonwaarde-instrument op de werkplek moet worden vastgesteld (met mogelijkheid tot anticipatie vanaf 4 juli 2016);
- vereenvoudiging van de berekening van loonkostensubsidie;
- invoering van de mogelijkheid om loonkostensubsidie toe te kennen als schoolverlaters VSO/PRO/MBO-entree al enige tijd werken (met mogelijkheid tot anticipatie vanaf 4 juli 2016);
- invoering verplichting voor gemeenten om beschut werk aan te bieden;
- invoering mogelijkheid voor burgers om zelf een advies beschut werk aan te vragen bij UWV;
- invoering Praktijkroute, waarbij een kandidaat die met loonkostensubsidie werkzaam is vanwege verminderde productiviteit rechtstreeks in het doelgroepregister kan worden opgenomen zonder beoordeling van het arbeidsvermogen door UWV.

Sinds eind 2017 hebben nog enkele wijzigingen plaatsgevonden die deels nog hun beslag moeten krijgen:

- Perspectief op Werk, een actieplan van werkgevers, gemeenten, UWV, MBO-Raad, de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en SZW om het matchingsproces en de samenwerking in de regio te verbeteren;
- 'breed offensief', een initiatief van de staatssecretaris van SZW om meer mensen met een beperking aan het werk te helpen;
- wijzigingen in aanpalend beleid zoals het lage-inkomensvoordeel (LIV), het loonkostenvoordeel (LKV) en de banenafspraak.

1.3 Aanpak van de evaluatie

1.3.1 Meerledige insteek

Als het gaat om het uitvoeren van effectmetingen van maatregelen en interventies is de 'heilige graal' gerandomiseerd onderzoek met controlegroep, vaak in het Engels aangeduid als *randomized controlled trial* (RCT). De te testen interventie wordt uitgevoerd bij een interventiegroep en vergeleken met een controlegroep. De controlegroep bestaat uit een vergelijkbare groep personen als de interventiegroep met dezelfde kenmerken en behorend tot dezelfde doelgroep, die niet worden geconfronteerd met de maatregel of die te maken krijgen met een placebomaatregel. Om te zorgen dat er bij het indelen van de groepen geen verschil ontstaat in samenstelling dat de uitkomsten beïnvloedt, moeten de mensen door het lot aan de groepen worden toegewezen.

Het uitvoeren van een RCT bij het achterhalen van de effecten van de Participatiewet is echter onmogelijk. Ten eerste omdat de Participatiewet geen losstaande maatregel betreft, maar een integraal pakket van beleidsmaatregelen. Deze maatregelen zijn verschillend van aard en insteek. Ze hebben onder meer betrekking op verandering van de doelgroep, op verandering van de uitvoerder, op instrumenten die ingezet kunnen worden, en op veranderingen in de bijstandseisen. Ten tweede omdat het bij aanvang van het onderzoek juridisch niet mogelijk was om mensen uit te sluiten van maatregelen binnen de Participatiewet, en zo een controlegroep te construeren. Daarnaast zijn ook vraagtekens te zetten bij de ethische wenselijkheid daarvan.
Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden zoals geformuleerd in paragraaf 1.1 hebben we gekozen voor een aanpak met een brede, meerledige insteek met verschillende vormen van onderzoek. Door het samenbrengen van verschillende metingen en analyses die wel uitgevoerd konden worden, ontstaat een totaalbeeld dat inzicht geeft in de werking van de Participatiewet. Daarbij hebben we technieken gebruikt die in de wetenschappelijke literatuur veelvuldig worden toegepast om effectmetingen van beleidsmaatregelen te doen en die een quasi-experimenteel karakter hebben. Dan gaat het om analyses als de discontinuïteitsanalyse en de *difference-in-difference*-analyse, op basis van registratiedata over onder meer banen en uitkeringen. Ook hebben we de ervaringen geanalyseerd van betrokkenen bij de Participatiewet: cliënten, gemeenten en werkgevers. Daartoe zijn door het ministerie van SZW drie nieuwe onderzoeken uitgezet onder gemeenten, cliënten en werkgevers die op verschillende momenten de verschillende ervaringen maten: bij invoering, twee jaar na invoering en ruim vier jaar na invoering (Inspectie SZW 2015a, 2017a, 2019a; Cuelenaere et al. 2015, 2017, 2019; Adelmeijer et al. 2015, 2017; Schenderling et al. 2019). Ook heeft het ministerie een casusonderzoek uitgezet waarin voor enkele casussen de gecombineerde inzichten van zowel cliënten als werkgevers als gemeenten centraal stonden (Van Rossum et al. 2019).

Weer een andere analyse richtte zich op de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de Participatiewet, de veronderstellingen die gehanteerd zijn en de empirische reikwijdte van

die veronderstellingen op basis van inzichten uit de wetenschappelijke literatuur. Bijlage B1 (te vinden op www.scp.nl bij dit rapport) geeft een overzicht van alle gebruikte registratiedata van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) voor dit onderzoek. Data die beschikbaar kwamen na 15 september 2019 konden we niet meer meenemen.
Figuur 1.1 geeft weer uit welke blokken de evaluatie is opgebouwd, in welke hoofdstukken daarover wordt gerapporteerd en welke activiteiten in het traject zijn ondernomen. De verschillende typen activiteiten die in deze blokken worden beschreven kunnen worden onderverdeeld in drie delen: deel I is gericht op de doelstellingen van de Participatiewet en de gehanteerde veronderstellingen, deel II op de mate van doelrealisatie en de effecten van de wet, en deel III op verklaringen voor de resultaten en geconstateerde discrepanties. In paragraaf 1.3.2 en verder worden deze delen nader toegelicht.

Figuur 1.1
Onderdelen eindevaluatie Participatiewet

Bron: SCP

1.3.2 Deel I: doelstellingen Participatiewet en gehanteerde veronderstellingen

Deel I van onze aanpak bestaat uit een reconstructie van de beleidstheorie achter de Participatiewet. Om te kunnen analyseren wat de effectiviteit van de Participatiewet is, dient in de eerste plaats helder te zijn wat de veronderstelde werking en effecten van de wet zijn. Dit hebben we onderzocht door de beleidsdocumentatie die ten grondslag lag aan de Participatiewet te bestuderen. Gemaakte veronderstellingen zijn expliciet gemaakt en geplaatst in het licht van relevante empirische wetenschappelijke inzichten. Drie vragen

stonden daarbij centraal: Wat is/zijn de doelstelling(en) van de Participatiewet? Waarom denkt het kabinet dat de in te zetten middelen, verplichtingen en voorwaarden bijdragen aan de realisatie van deze doelstellingen? En in hoeverre worden deze veronderstellingen ondersteund door eerder opgedane empirische kennis?

1.3.3 Deel II: mate van doelrealisatie en effecten Participatiewet

Deel II betreft een uiteenzetting van de mate van doelrealisatie van de Participatiewet voor de verschillende doelgroepen die onder de wet vallen. Daarbij stond de vraag centraal in welke mate de doelstellingen van de Participatiewet voor deze groepen behaald zijn en welke ontwikkelingen we zien door de tijd, zowel voorafgaand aan de invoering van de Participatiewet als daarna. Onderdeel van deze analyses – benodigd om de trends na invoering van de Participatiewet door te trekken – is de identificatie van de verschillende doelgroepen binnen de totale doelgroep van de Participatiewet: voormalig Wajong, voormalig Wsw (met arbeidsvermogen), niet-uitkeringsgerechtigden en klassieke bijstandsontvangers.
Inzichten die duiden op mogelijke effecten van de Participatiewet kunnen voortkomen uit verschillende onderdelen van die wet. De Participatiewet omvat immers verschillende typen beleidswijziging (o.a. uitbreiding doelgroep, uitbreiding instrumentarium, aanscherping bijstandseisen). Op voorhand is niet aan te geven wat de specifieke invloed is van elk van die veranderingen. Idealiter zouden we de effecten van elk van de typen onderzoeken terwijl we de andere typen constant houden. Dit constant houden bleek in de praktijk niet geheel realiseerbaar. Wel konden we steeds één type verandering centraal laten staan – en daarbij zo veel mogelijk rekening houden met de andere typen veranderingen. Door de inzichten uit deze deelonderzoeken te combineren ontstaat een totaalbeeld. We hebben een doelgroepanalyse, een instrumentanalyse en een analyse van gemeentelijk beleid uitgevoerd.

Doelgroepanalyse: effecten van de Participatiewet voor verschillende doelgroepen

Een eerste beleidswijziging is de uitbreiding van de doelgroep. Waar jonggehandicapten met arbeidsvermogen voorheen onder de Wajong en de verantwoordelijkheid van uwv vielen, vallen zij sinds 1 januari 2015 onder de Participatiewet en daarmee onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. Het zittend bestand Wajongers met arbeidsvermogen blijft bij uwv, nieuwe jonggehandicapten met arbeidsvermogen vallen onder de Participatiewet voor eventuele ondersteuning bij toeleiding naar werk en/of inkomen. We hebben de ontwikkeling in uitkeringsafhankelijkheid en arbeidsmarktparticipatie van jonggehandicapten met arbeidsvermogen die net voor en net na invoering van de Participatiewet in een uitkering zijn ingestroomd (Wajong dan wel bijstand) – en die qua achtergrondkenmerken vergelijkbaar zijn – met elkaar vergeleken. Dit gaf inzicht in de effecten van de wet voor deze specifieke groep.
Behalve met de jongarbeidsgehandicapten is de doelgroep ook uitgebreid met mensen die voorheen in aanmerking zouden zijn gekomen voor de Wsw. We hebben de situatie van mensen die kort voor invoering van de Participatiewet zijn ingestroomd in de Wsw vergele-

ken met die van mensen die niet zijn ingestroomd, maar op de wachtlijst stonden. Hiermee kregen we inzicht in de consequenties van de invoering van de Participatiewet voor de arbeidsdeelname en het uitkeringsbeslag van deze specifieke groep. Daarbij onderzochten we ook de aanname dat mensen die op de wachtlijst voor de Wsw stonden vergelijkbare achtergrondkenmerken (o.a. in termen van leeftijd) hebben als mensen die reeds gebruikmaakten van de Wsw.
De doelgroepanalyse richtte zich niet alleen op vergelijking van bovengenoemde 'nieuwe' doelgroepen met vergelijkbare groepen in de oude situatie (Wajong/Wsw), maar ook op groepen die voorheen onder de WWB vielen en dus bijstand ontvingen. Een derde analyse binnen de doelgroepanalyse betreft een vergelijking van de arbeidsdeelname en uitkeringsafhankelijkheid van 'klassieke' bijstandsgerechtigden voor en na invoering van de Participatiewet.
Niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) behoren volgens de Participatiewet ook tot de re-integratiedoelgroep van gemeenten. De verwachting was dat deze groep in omvang zou toenemen na invoering van de Participatiewet. Jongeren die voorheen aanspraak zouden kunnen maken op de Wajong hebben na invoering van de Participatiewet namelijk geen recht meer op een uitkering als zij niet voldoen aan de inkomens- en vermogenstoets die binnen de Participatiewet van toepassing is. Een vierde analyse binnen dit blok focust zich op deze nuggers en betekenis van de Participatiewet in termen van aandacht die zij al dan niet ontvangen van gemeenten.

Instrumentanalyse: werking van de instrumenten van de Participatiewet

Een tweede verandering betreft de in te zetten instrumenten. Sinds de invoering van de Participatiewet kunnen gemeenten immers twee nieuwe instrumenten inzetten, loonkostensubsidie en beschut werk. Voor de eindevaluatie van de Participatiewet is het relevant te weten wat de effecten van deze instrumenten zijn.
Bij loonkostensubsidie is het de vraag in hoeverre toepassing van het instrument leidt tot betere arbeidsmarktresultaten en minder uitkeringsafhankelijkheid. Ook relevant in dit kader is de vergelijking met het instrument loondispensatie dat momenteel toegepast kan worden bij Wajongers met arbeidsvermogen. Het gaat dan om jonggehandicapten met arbeidsvermogen die – ook na 1 januari 2015 – onder verantwoordelijkheid van UWV vallen (dus: het zittende bestand). De instrumenten hebben een duidelijke overeenkomst.
Ze komen beide de werkgever tegemoet in de loonkosten wanneer hij iemand uit de doelgroep in dienst wil nemen. In beide systemen betaalt de werkgever in beginsel alleen de vastgestelde loonwaarde. Kern van het verschil is dat bij loondispensatie wordt toegestaan dat de werknemer loon van de werkgever ontvangt dat onder WML-niveau ligt. Naast het loon is de werknemer dan aangewezen op een aanvullende uitkering voor zijn inkomensvoorziening. Bij loonkostensubsidie ontvangt de werknemer loon van de werkgever op ten minste WML-niveau en krijgt de werkgever het verschil tussen het WML en de vastgestelde loonwaarde door de gemeente vergoed (zie § 1.2.3).
Ook voor het beschut werk geldt dat inzicht in de werking van het instrument noodzakelijk is om een totaalbeeld te kunnen verkrijgen van de werking van de Participatiewet. Vragen

die relevant zijn in dit kader: Hoeveel en welke mensen hebben gebruikgemaakt van beschut werk? Hoe werd dit georganiseerd en vormgegeven? Hoe was het uitkeringsgebruik van de deelnemers aan beschut werk voor deelname? In hoeverre vindt transitie van beschut naar regulier werk plaats?
Naast deze twee instrumenten kunnen gemeenten ook andere inzetten. Deze komen in deze eindevaluatie in lichtere mate aan bod. De focus ligt op de werking van de nieuwe instrumenten: loonkostensubsidie en beschut werk.

Analyse gemeentebeleid: betekenis van aanscherping van bijstandseisen voor uitkeringsafhankelijkheid doelgroepen

Naast veranderingen in doelgroep en in te zetten instrumenten kent de Participatiewet veranderingen in de eisen aan bijstandsgerechtigden (o.a. zwaardere arbeidsverplichtingen, de tegenprestatie). De vraag is in hoeverre deze aanscherpingen van eisen leiden tot minder uitkeringsafhankelijkheid (en eerdere uitstroom naar arbeid). In dit kader zijn niet alleen de arbeidsverplichtingen relevant, maar ook de tegenprestatie. De tegenprestatie zou bevorderend kunnen werken op de re-integratie van mensen in de Participatiewet, al was het maar vanwege het afschrikwekkende effect dat erin besloten ligt. Aangrijpingspunt bij de aanpak van dit vraagstuk is de situatie dat gemeenten verschillend beleid op dit punt kunnen voeren. Door in- en uitstroom uit de bijstand te vergelijken tussen gemeenten met vergelijkbare risicopopulaties maar verschillend beleid, konden we inzicht verkrijgen in de relatie tussen de 'strengheid' van eisen en uitkeringsafhankelijkheid. We hebben daarnaast ook gekeken naar strengheid van handhaving.

1.3.4 Deel III: verklaringen voor resultaat of discrepanties

Naast bovengenoemde onderzoeken gericht op het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit hebben we ons gericht op een *verklarende evaluatie*: wat werkt goed en hoe komt dit, wat werkt minder goed en waarom is dat zo? Welke onbedoelde neveneffecten zijn opgetreden? Welke mechanismen kunnen verklaren waarom de Participatiewet (op onderdelen) wel of niet het beoogde effect teweegbrengt? Het startpunt voor deze verklarende evaluatie zijn de beleidstheorieën die aan de Participatiewet ten grondslag liggen. Daarnaast is – gebruikmakend van de informatie uit de drie ervaringsonderzoeken (zie § 1.3.1) – nagegaan hoe het beleid is geïmplementeerd en wat de reacties van de diverse betrokken partijen waren.
Bij een verklarende evaluatie gaat het vooral om het zoeken naar de mechanismen die een mogelijke verklaring vormen voor de effecten van – in dit geval – de Participatiewet, voor zover die worden aangetroffen. Op grond van het ervaringsonderzoek onder gemeenten schetsen we hoe zij de wet hebben geïmplementeerd en wat hun ervaringen zijn met de nieuwe doelgroepen, het nieuwe re-integratie-instrumentarium en de nieuwe samenwerking met andere betrokken partijen. Aan de hand van de gegevens uit de beide andere ervaringsonderzoeken brengen we vervolgens in beeld hoe de werkgevers en de mensen die de doelgroep van de Participatiewet vormen, een en ander hebben ervaren.

1.4 Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 betreft de uiteenzetting van de beleidstheorie, de veronderstellingen die ten grondslag lagen aan de Participatiewet en waaruit de beleidstheorie is opgebouwd, en de relevante empirische literatuur over deze veronderstellingen. In de hoofdstukken 3 tot en met 6 staan de verschillende doelgroepen centraal en beschrijven we wat de Participatiewet voor deze groepen betekent. Het gaat achtereenvolgens om de doelgroepen Wajong, Wsw, 'klassieke' bijstandsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden. In deze hoofdstukken lichten we ook de ontwikkeling van de wetgeving voor deze specifieke doelgroepen, die hier al kort aan bod is gekomen, nader toe. In hoofdstuk 7 staan de werking van en ervaringen met de instrumenten loonkostensubsidie en beschut werk centraal. Hoofdstuk 8 richt zich op de wijze waarop gemeenten vormgeven aan de Participatiewet in termen van 'strengheid' van opgelegde eisen. Hoofdstuk 9 synthetiseert alle voorgaande inzichten en beoogt antwoord te geven op de vraag of de Participatiewet heeft geleid tot meer kansen op (regulier) werk voor mensen in de doelgroep, verklaringen te bieden voor de gevonden resultaten en aanknopingspunten te formuleren voor (heroverweging bij) verdere beleidsontwikkeling.

Noten

1 Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen mensen die vóór 2010 een Wajong-uitkering hebben aangevraagd ('oude Wajong') en mensen die dat tussen 2010 en 2015 een Wajong-uitkering hebben aangevraagd (Wajong 2010). De hoogte van de uitkering kan wel worden bijgesteld als UWV bepaalt dat iemand kan werken.

2 Er wordt alleen pensioen opgebouwd voor het deel van het inkomen dat boven de franchise van doorgaans ca. 13.000 euro ligt. (Er zijn uitzonderingen, zoals het pensioenfonds van horeca en kappers, waar de franchise wel nul is.)

2 Beleidstheorie achter de Participatiewet

Patricia van Echtelt

- Een aanname onder de Participatiewet is dat de doelgroep kan werken, mits dat onder de juiste omstandigheden gebeurt. Volgens gemeenten en de doelgroep is een groot deel van de doelgroep echter niet binnen afzienbare tijd in staat om te werken.
- Maatregelen als loonkostensubsidie en de no-riskpolis spelen in op de veronderstelde financiële overwegingen van werkgevers. De belemmeringen van werkgevers gaan vaak niet alleen om directe financiële aspecten zoals een lagere productiviteit of een hoger ziekterisico, maar vooral ook om bijvoorbeeld het geschikt maken van de functie en extra begeleiding.
- De complexiteit van het bestaande stelsel was een van de redenen om tot een nieuwe, eenduidige regeling te komen. In de praktijk blijkt dat van één regeling aan de onderkant van de arbeidsmarkt nog geen sprake is.

2.1 Inleiding en vraagstelling

Aan de Participatiewet liggen verschillende veronderstellingen ten grondslag over de werking van de wet. Een eerste stap in de evaluatie van de wet is helderheid te verschaffen over de *veronderstelde* werking en effecten ervan. Welke doelen wilde men met de Participatiewet behalen en waarom denkt men dat de nieuwe regelingen hieraan kunnen bijdragen?
Een volgende vraag is hoe plausibel deze veronderstellingen zijn. Een literatuurstudie biedt inzicht in de mate waarin de veronderstellingen ondersteund worden door empirische kennis. De analyse van de beleidstheorie kan duidelijk maken waarom een effect van de wet mogelijk uitblijft. Wellicht is een veronderstelling die ten grondslag ligt aan de wet niet aannemelijk. De analyse kan ook bijdragen aan inzicht in de pijlers waar eventueel vervolgbeleid wel of juist niet op gebouwd kan worden of waar kennis ontbreekt om gericht beleid te kunnen voeren.

Wat is een beleidstheorie en hoe is deze opgebouwd?

Een beleidstheorie is het geheel aan veronderstellingen dat aan het beleid ten grondslag ligt. Op basis van de veronderstellingen verwacht de wetgever dat de wet en de gekozen beleidsmaatregelen tot de beoogde doelen leiden (Coenen et al. 2010; Van Noije en Wittebrood 2008; Hoogerwerf en Herweijer 1998). Een beleidstheorie is dus geen wetenschappelijke theorie die beoogt algemeen geldende verklaringen te geven voor menselijk gedrag. Noch is het een verklarende theorie over de effectiviteit van bepaalde beleidsinstrumenten. Als geheel aan veronderstellingen hanteert een beleidsmaker de beleidstheorie om de gekozen beleidsmaatregelen te onderbouwen of te legitimeren (Van Schoonhoven 1999).

Er zijn verschillende manieren om invulling te geven aan de beleidstheorie. Een veelgebruikte manier is om drie soorten aannames in kaart te brengen: normatieve, causale en finale veronderstellingen (figuur 2.1) (Van Heffen 1998; Van Noije en Wittebrood 2008). Het geheel van deze veronderstellingen vormt samen de beleidstheorie.

Figuur 2.1
Onderdelen en relaties in een beleidstheorie

Bron: SCP

De *normatieve* veronderstellingen zijn morele beweegredenen of opvattingen die ten grondslag liggen aan de aanpak van het beleidsprobleem. Een wet wordt ingevoerd met het doel een maatschappelijke situatie te veranderen die men als ongewenst ziet.
De opvatting dat een situatie ongewenst is en door wetgeving aangepakt moet worden, is gebaseerd op normatieve uitgangspunten en is dus subjectief. Normatieve aannames kunnen dan ook niet als waar of onwaar worden aangemerkt (Van Heffen 1998). De normatieve veronderstellingen komen tot uiting in het doel van het beleid: het aanpakken van de veronderstelde ongewenste situatie. Ook aan de gekozen middelen kunnen normatieve veronderstellingen ten grondslag liggen, bijvoorbeeld als een bepaald middel wel effectief is, maar niet acceptabel wordt gevonden.
De *causale* veronderstellingen brengen de relatie tussen oorzaken en gevolgen in kaart. Een bepaalde factor wordt als oorzaak aangemerkt en een andere factor als gevolg. Meestal gaat het om een als problematisch geachte situatie en haar oorzaak (Van Noije en Wittebrood 2008).
Een *finale* veronderstelling geeft de relatie weer tussen middelen en doelen en beschrijft hoe een bepaald middel zal bijdragen aan het bereiken van een beoogd doel. De beleidsmaatregel kan bijvoorbeeld aangrijpen op de oorzaak van het beleidsprobleem, of op het beleidsprobleem zelf. De causale en finale veronderstellingen sluiten idealiter op elkaar aan. Een volwaardige beleidstheorie bevat dan ook steeds combinaties van causale en finale veronderstellingen: wat is de oorzaak van het probleem en hoe kan het middel bijsturen in de richting van het doel (Van Noije en Wittebrood 2008)? De finale en de causale veronderstellingen worden samen ook wel empirische veronderstellingen genoemd,

omdat ze (in tegenstelling tot de normatieve veronderstellingen) te evalueren zijn op basis van empirisch-wetenschappelijke criteria en theorieën.

Onderzoeksvragen en opzet van dit hoofdstuk

Het doel van dit hoofdstuk is inzicht te krijgen in de beleidstheorie van de Participatiewet. De volgende onderzoeksvragen staan centraal:

- Wat is het probleem en waarom moet het worden opgelost? Wat zijn de doelstellingen van de Participatiewet?
- Welke oorzaak-gevolgrelaties worden verondersteld (*causale* veronderstellingen)? Volgens welke mechanismen wordt verwacht dat de Participatiewet bijdraagt aan de realisatie van de doelstellingen (doel-middel- of *finale* veronderstellingen)?
- In hoeverre worden de veronderstellingen ondersteund door empirische kennis?

De veronderstellingen over de werking van de wet gaan vaak over de manier waarop de wet het gedrag van de betrokken actoren zal veranderen. De belangrijkste actoren die de Participatiewet beoogt te beïnvloeden, zijn de doelgroep, werkgevers en gemeenten. 'Meer mensen aan het werk' betekent immers dat zowel de doelgroep zelf als de werkgevers als gemeenten zich daarvoor moeten inzetten. Dit hoofdstuk maakt de beleidsaannames met betrekking tot de drie actoren inzichtelijk:

- de doelgroep van de Participatiewet, de aanbodzijde (§ 2.3);
- werkgevers, de vraagzijde (§ 2.4);
- gemeenten, die de match tussen vraag en aanbod vormgeven (§ 2.5).

Het gaat daarbij steeds om een combinatie van causale en finale veronderstellingen, die we vervolgens toetsen aan de beschikbare literatuur over dit onderwerp. Hieraan voorafgaand beschrijven we de normatieve veronderstellingen die aan de wet ten grondslag liggen: het maatschappelijke probleem waarvoor de Participatiewet een oplossing moet bieden en vervolgens, in het verlengde daarvan, de doelstelling van de Participatiewet (§ 2.2). Daarmee vormt deze paragraaf een nadere uitwerking van de achtergrond van de wet zoals die aan het begin van hoofdstuk 1 aan bod is gekomen.

Aanpak

De beschrijving van de beleidstheorie baseert zich voornamelijk op het algemene deel van de toelichting bij de vierde nota van wijziging van de Wet werken naar vermogen (Wwnv), die de Invoeringswet Wwnv vervangt door de Invoeringswet Participatiewet (TK 2013/2014a). De wijzigingen na invoering van de Participatiewet (vanaf de vijfde nota van wijzigingen) zijn belangrijk voor de uitvoering, maar bevatten veelal technische uitwerkingen van de Participatiewet en veranderen niet zoveel aan de essentie van de onderliggende beleidstheorie. Op basis van de memorie van toelichting hebben we een inventarisatie gemaakt van de veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen. De beleidsstukken geven soms expliciet aan op welke wijze de genoemde maatregelen inspelen op de (oorzaken van de) ongewenste situatie, maar dit blijft soms ook impliciet.

De paragrafen over de doelgroep, werkgevers en gemeenten bevatten een literatuuroverzicht dat laat zien in hoeverre empirische kennis de causale en finale veronderstellingen ondersteunt. De literatuur heeft zowel betrekking op de situatie van vóór invoering van de Participatiewet (bijvoorbeeld als het om de veronderstelde oorzaken gaat) als op de situatie ná invoering van de wet (bijvoorbeeld als het gaat om de ervaringen met de ingezette maatregelen). De meeste literatuur richt zich specifiek op de Nederlandse context, al is in beperkte mate ook gebruikgemaakt van internationale literatuur. De resultaten uit het empirische onderzoek in dit rapport zijn niet meegenomen in het literatuuroverzicht, met uitzondering van de ervaringsonderzoeken onder de doelgroep, werkgevers en gemeenten (zie hoofdstuk 1). Hoewel deze onderzoeken onderdeel zijn van de evaluatie van de Participatiewet, is ervoor gekozen de resultaten hiervan al in dit hoofdstuk te integreren, omdat de informatie specifiek aansluit bij de veronderstellingen en daarmee een beter totaalbeeld geeft van de beschikbare kennis. In latere hoofdstukken komen de ervaringsonderzoeken uitgebreider aan bod, waarbij enige overlap met de informatie in dit hoofdstuk onvermijdelijk is.
Vaak is het antwoord op de vraag of een veronderstelling plausibel is, niet eenvoudig met een ja of nee te beantwoorden, maar ontstaat er een genuanceerd beeld waaruit blijkt dat de veronderstelling deels wordt ondersteund, onder bepaalde voorwaarden of met enige kanttekeningen.

2.2 Het maatschappelijk probleem en de doelstelling van de Participatiewet

In deze paragraaf beschrijven we de maatschappelijke situatie die door het kabinet-Rutte II als onwenselijk werd gezien en waar de Participatiewet een oplossing voor moet bieden. Zoals aangegeven in paragraaf 2.1 zijn deze normatieve of morele beweegredenen niet empirisch te toetsen: het gaat om opvattingen over de (on)wenselijkheid van een bepaalde situatie.

2.2.1 Normatieve veronderstellingen in historisch perspectief

De beweegredenen voor de invoering van de Participatiewet passen in een langere tendens naar een meer activerend stelsel van werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen. De afgelopen decennia heeft het socialezekerheidsstelsel diverse veranderingen ondergaan, waarbij de nadruk meer kwam te liggen op activering en de plichten die tegenover het recht op een uitkering staan (zie bv. Van Echtelt en Josten 2012; Vrooman 2009). Bij de ontwikkeling van de sociale zekerheid in de jaren zestig van de vorige eeuw lag het accent op het bieden van inkomensbescherming aan mensen die door ziekte of werkloosheid niet zelfstandig in het eigen levensonderhoud konden voorzien. Dit kwam voort uit de gedachte dat armoede en werkloosheid niet zozeer het gevolg waren van individuele tekortkomingen, maar vooral van structurele maatschappelijke problemen, waar individuen het slachtoffer van werden. Men vond dat de overheid, en niet alleen de kerk en liefdadigheid, daar een antwoord op zou moeten geven. Bij de totstandkoming van socialezekerheidsregelingen lag de nadruk dan ook op de nieuw verworven rechten van

elke burger. Zo noemde de verantwoordelijke minister Klompé de invoering van de Algemene Bijstandswet in 1965 'een geweldige switch van genade naar recht' (Van der Lans 2016). De Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) werd in 1998[1] in het leven geroepen om mensen die door hun aangeboren of vroeg verworven handicap geen kans hebben gehad een arbeidsverleden op te bouwen, van een arbeidsongeschiktheidsuitkering te kunnen voorzien.
In de jaren zeventig en tachtig namen het volume in en de uitgaven aan de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen echter fors toe (CBS 2019a). Daarmee veranderden ook de opvattingen over uitkeringsgerechtigden en over de sociale zekerheid. Uitkeringsgerechtigden zouden te weinig doen om uit de uitkering te komen en te weinig geprikkeld worden om weer aan het werk te gaan. Werkloosheid werd niet langer alleen gezien als het lot dat iemand kan treffen, veroorzaakt door externe omstandigheden, maar werd mede toegeschreven aan de geringe inspanningen van de werkloze om weer aan het werk te gaan. Deze geringe zoekactiviteit van werklozen zou het stelsel, de situatie van werkloosheid en armoede eerder bestendigen dan dat het verbetering bracht (De Beer 2001).
De afgelopen decennia zijn daarom diverse wijzigingen doorgevoerd in de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen die in het teken stonden van activering, versobering van de duur en hoogte van de uitkering en het aanscherpen van de toegangscriteria.
Met de invoering van de Wet werk en bijstand in 2004 kregen gemeenten de verantwoordelijkheid voor de budgetten voor uitkeringsverstrekking en re-integratie. Hiermee zou er een sterkere financiële prikkel zijn voor gemeenten om mensen aan het werk te helpen. Het accent in de sociale zekerheid verschoof met deze wijzigingen van inkomensbescherming naar activeren en re-integratie. Ook de invoering van de Participatiewet past in die beweging.

De volgende paragrafen beschrijven meer concreet het maatschappelijk probleem waar de Participatiewet een oplossing voor moet bieden en de doelstellingen van de wet, volgens de toelichting bij de invoeringswet van de Participatiewet (TK 2013/2014a).

2.2.2 Het maatschappelijke probleem volgens de memorie van toelichting

Te veel mensen (met arbeidsbeperking) aan de kant

Een van de belangrijkste redenen waarom, volgens de toelichting bij de wet, een regeling zoals de Participatiewet nodig is, is dat er te veel mensen 'aan de kant staan'. De regering wenst een samenleving waaraan iedereen meedoet, inclusief degenen met een arbeidsbeperking. Iedereen zou een kans moeten krijgen om mee te doen en het zou normaal moeten zijn dat mensen met een arbeidsbeperking deel uitmaken van het arbeidsproces. Het gebeurt volgens het kabinet-Rutte II nog onvoldoende dat mensen met een arbeidsbeperking bij een reguliere werkgever aan de slag zijn.

> *Voor de meeste mensen is meedoen vanzelfsprekend; zij hebben een baan, kunnen voorzien in hun eigen levensonderhoud en zijn ook op andere manieren maatschappelijk actief. Voor*

andere mensen is volwaardig meedoen een grotere opgave. De regering wil ook aan deze mensen perspectief blijven bieden op volwaardig burgerschap. (TK 2013/2014a: 36)

De regering streeft ernaar om te komen tot een inclusieve arbeidsmarkt. Een arbeidsmarkt die plaats biedt voor jongeren en ouderen en voor mensen met en zonder beperking. Het is essentieel om mensen tot hun recht te laten komen en ze in staat te stellen zo veel mogelijk zelfstandig mee te doen aan de samenleving. (TK 2013/2014a: 37)

De regering vindt het niet acceptabel dat grote groepen arbeidsgehandicapten aan de kant blijven staan, terwijl zij wel arbeidsvermogen hebben. Het moet normaal worden dat mensen met een arbeidsbeperking deel uit maken van het arbeidsproces. (TK 2013/2014a: 47)

[Het] lukt echter nog onvoldoende om mensen met een arbeidsbeperking bij reguliere werkgevers aan de slag te krijgen." (TK 2013/2014a: 47)

Zoals blijkt uit de toelichting bij de Participatiewet gaat het kabinet-Rutte II uit van de veronderstelling dat een verhoging van de arbeidsparticipatie niet alleen gunstig is voor de samenleving als geheel, maar ook voor het individu. Betaald werk biedt financiële, sociale en maatschappelijke voordelen.

Participatie, bij voorkeur via werk, zorgt voor sociale, economische en financiële zelfstandigheid, draagt bij aan het gevoel van eigenwaarde en levert een bijdrage aan de sociale cohesie en de economie. (TK 2013/2014a: 37)

Het is bovendien meer dan een inkomen; het biedt kansen op zelfontplooiing, geeft mensen eigenwaarde en zorgt voor sociale contacten. (TK 2013/2014a: 38)

Te veel mensen met een uitkering: te hoge kosten

Naast de wens dat meer mensen met een uitkering aan het werk kunnen gaan omdat dit voor henzelf beter zou zijn, worden ook financiële overwegingen genoemd. Het aantal uitkeringen wordt te hoog geacht. Dit geldt met name voor de Wajong, die sinds de invoering in 1998 sterk in omvang is gegroeid.[2] Ook de sociale werkvoorziening wordt als te omvangrijk gekwalificeerd. Dit blijkt uit het volgende commentaar in de toelichting op het wetsvoorstel.

Dit is niet alleen sociaal ongewenst, maar ook economisch en financieel onhoudbaar. Zeker nu we iedereen nodig hebben om voldoende draagvlak voor ons sociale stelsel te houden. (TK 2013/2014a: 37)

Bij ongewijzigd beleid zou het aantal Wajongers tussen 2011 en 2045 verdubbelen tot 412.000. De kosten zouden in diezelfde periode verdubbelen tot meer dan 5,1 miljard euro. Dit laat naast de maatschappelijke wens tot hogere participatie van mensen met een arbeidsbeperking ook de financiële noodzaak tot invoering van Participatiewet zien. (TK 2013/2014a: 106)

De huidige Wsw [Wet sociale werkvoorziening] biedt werk aan meer dan 100.000 mensen met een arbeidsbeperking. Een groot deel van de mensen die nu in de Wsw werkzaam is op een Wsw-dienstbetrekking, kan met begeleiding aan de slag bij een reguliere werkgever. In de praktijk gebeurt dit te weinig. Dat betekent dat mensen nu onnodig in een beschutte werkomgeving werken terwijl ze ook bij een reguliere werkgever aan de slag kunnen. (TK 2013/2014a: 68)

Stelsel te weinig activerend

Een belangrijke reden voor de invoering van de Participatiewet is gelegen in de veronderstelde oorzaak van het uitkeringsvolume: het stelsel is te weinig activerend.

En toch is ons bestaande stelsel nog steeds te weinig activerend. Het zorgt ervoor dat een grote groep mensen die al dan niet met begeleiding wel kan werken in een reguliere baan, niet aan de slag komt of uitsluitend in een beschutte werkomgeving actief is. De eigen kracht en de mogelijkheden van mensen worden zo onvoldoende benut, waardoor een te grote groep mensen onnodig niet werkt of niet in een reguliere baan werkt. (TK 2013/2014a: 37)

Tegelijkertijd moeten we er ook voor zorgen dat mensen niet onnodig gebruik maken van de voorzieningen in ons sociale stelsel. Het is van belang dat mensen hun eigen mogelijkheden benutten en gebruik maken van de kansen die de Participatiewet biedt. Daarom gaat de regering de bijstand activerender maken, zodat meer mensen aan de slag gaan, door te werken of door andere activiteiten te verrichten. (TK 2013/2014a: 41)

Onduidelijkheid en regeldruk burgers

Behalve dat er te veel mensen aan de kant staan en de bestaande regelingen te veel volume hebben en (daardoor) te duur zijn, is in de geraadpleegde toelichtingen gesignaleerd dat het stelsel te complex is en bij de burger tot onduidelijkheid leidt. De te grote diversiteit aan en verschillen tussen regelingen vormt een derde argument voor de invoering van de Participatiewet.

Ons huidige stelsel van voorzieningen is te complex, heeft onbedoelde bijeffecten en past niet bij de huidige arbeidsmarkt. (TK 2013/2014a: 37)

De huidige situatie waarin de WWB [Wet werk en bijstand], Wsw en Wajong naast elkaar bestaan, leidt tot onduidelijkheid en regeldruk bij burgers door verschillen in voorwaarden, inkomensregimes, instrumenten en financiering. (TK 2013/2014a: 77)

Risico op vermindering draagvlak sociale zekerheid

Tot slot wordt als reden voor invoering van de Participatiewet in de toelichting op het wetsvoorstel genoemd dat de oude regelingen kunnen leiden tot een vermindering van het draagvlak voor het systeem.

Nederland kan trots zijn op zijn sociale stelsel. Een stelsel dat is gebaseerd op solidariteit en activering. Het vraagt om aanpassingen en voortdurend onderhoud om onze sociale verzekeringen en voorzieningen betaalbaar te houden en toegesneden op de huidige tijd. Een stelsel dat is gebaseerd op solidariteit moet immers effectief zijn en blijven. Dat betekent dat iedereen die kan werken ook daadwerkelijk aan de slag gaat. Dat is ook van belang om het maatschappelijk en politiek draagvlak te borgen. (TK 2013/2014a: 37)

2.2.3 Doelstellingen van de Participatiewet

Meer mensen met arbeidsvermogen aan het werk

Hoofddoelstelling van de Participatiewet is om mensen met arbeidsvermogen, inclusief de mensen met een arbeidsbeperking, naar werk toe te leiden, bij voorkeur in een reguliere baan. Enerzijds komt dit voort uit de gedachte dat iedereen in staat moet worden gesteld volwaardig aan de samenleving mee te doen, anderzijds speelt mee dat bij ongewijzigd beleid de kosten van de (uitkerings)voorzieningen te veel zullen stijgen. De doelstelling van een hogere arbeidsdeelname is gericht op de brede groep 'mensen met arbeidsvermogen'. Een enkele keer wordt geëxpliciteerd dat het om duurzaam werk gaat.

De doelstelling van de Participatiewet is om iedereen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden, bij voorkeur naar regulier werk. (TK 2013/2014a: 38)

Dat betekent dat iedereen die kan werken ook daadwerkelijk aan de slag gaat. (TK 2013/2014a: 37)

De doelstelling van een hogere arbeidsdeelname richt zich binnen die brede groep evenwel op mensen met een arbeidsbeperking.

De doelstelling van de Participatiewet is om zo veel mogelijk mensen met een arbeidsbeperking aan de slag te helpen. (TK 2013/2014a: 45)

Nadrukkelijk heeft deze [de Participatiewet] als doel om de kansen op arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt of een arbeidsbeperking voor de lange termijn te verbeteren. (TK 2013/2014a: 46)

De regering vindt het niet acceptabel dat grote groepen arbeidsgehandicapten aan de kant blijven staan, terwijl zij wel arbeidsvermogen hebben. Het moet normaal worden dat mensen met een arbeidsbeperking deel uit maken van het arbeidsproces. (TK 2013/2014a: 47)

Duidelijk is dat het kabinet-Rutte II primair zo veel mogelijk mensen aan het werk wil krijgen, bij voorkeur in een reguliere baan. Een enkele keer wordt een bredere definitie van participatie genoemd. Zo wordt ook gesproken over 'kansen om op een andere manier mee te doen aan de samenleving' (TK 2013/2014a: 44).

Mensen die nu nog aan de kant staan, krijgen meer kansen. Meer kansen op werk of meer kansen om op een andere manier mee te doen aan de samenleving. (TK 2013/2014a: 44)

Het is essentieel om mensen tot hun recht te laten komen en ze in staat te stellen zo veel mogelijk zelfstandig mee te doen aan de samenleving. Participatie, bij voorkeur via werk, zorgt voor sociale, economische en financiële zelfstandigheid, draagt bij aan het gevoel van eigenwaarde en levert een bijdrage aan de sociale cohesie en de economie.
(TK 2013/2014a: 37)

In de Participatiewet en toelichtingen daarop is de doelstelling om meer mensen aan het werk (of uit de uitkering) te krijgen niet gekwantificeerd. Er zijn geen uitspraken gedaan over de te verwachten of de gewenste toename in de arbeidsparticipatie van de doelgroep en wat 'aan het werk gaan' betekent in termen van aantal arbeidsuren of duur van het arbeidscontract. Wel wordt in de toelichting van de Participatiewet gerefereerd aan de 125.000 extra banen in het kader van de banenafspraak. Deze regeling valt strikt genomen niet onder de Participatiewet, maar is daar wel sterk aan gerelateerd (zie hoofdstuk 1).

Minder uitkeringsafhankelijkheid en minder kosten

Over de uitstroompercentages of het uitkeringsvolume zijn geen doelstellingen gespecificeerd. Wel is ingegaan op de verwachte volumeontwikkeling voor de Wajong en de Wsw:

De regering verwacht dat met ingang van 2015 nog circa 6.000 mensen per jaar in de Wajong zullen instromen, van de 16.000 mensen die zouden instromen bij ongewijzigd beleid. Naar verwachting 10.000 van hen komen niet in aanmerking voor de Wajong omdat zij arbeidsvermogen hebben. Zij kunnen bij gemeenten terecht voor begeleiding en eventueel voor een uitkering in het kader van de Participatiewet. De verwachting is dat van deze 10.000 mensen ongeveer 5.000 mensen in aanmerking komen voor een Participatiewet-uitkering. (TK 2013/2014a: 106)

[De tabel] laat voor de periode tot en met 2018 en de structurele situatie zien hoe het volume Wsw en beschut werk en regulier werk zich ontwikkelen. Gerekend is met een jaarlijkse autonome uitstroom uit de Wsw van 5.000 plekken tot en met 2017. Na 2017 zal het zittende bestand Wsw geleidelijk verder uitstromen. In de structurele situatie zijn alle Wsw'ers van hun ruim 90 duizend plekken uitgestroomd. Conform het regeerakkoord komen er geleidelijk middelen voor structureel 30 duizend plekken beschikbaar voor de nieuwe voorziening beschut werk afgestemd op honderd procent van het wettelijk minimumloon. Net zoals de afbouw van de Wsw gaat dus ook de opbouw van de nieuwe voorziening via een geleidelijk pad. Voor 2015 gaat het kabinet uit van 800 plekken, geleidelijk oplopend tot 5.800[3] plekken in 2018 en 30 duizend plekken in de structurele situatie.
(TK 2013/2014a: 103)

Eén regeling aan de onderkant van de arbeidsmarkt

Een doelstelling van de Participatiewet is ook om meer uniformiteit te krijgen aan de onderkant van de arbeidsmarkt: iedereen met arbeidsvermogen die ondersteuning nodig heeft valt onder dezelfde regeling. Iedereen krijgt in beginsel dezelfde rechten en plichten en er wordt beoogd meer duidelijkheid en eenduidigheid te creëren in de voorzieningen. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat gemeenten tegelijkertijd meer beleidsvrijheid krijgen om invulling te geven aan hun aanpak (zie § 2.5). Door invoering van de Participatiewet valt de doelgroep dus onder één regeling, maar dat sluit niet uit dat de invulling hiervan per gemeente kan verschillen.

> *Met de Participatiewet voert de regering het principe van één regeling consequent door voor iedereen die in staat is om te werken, ook de mensen met een arbeidsbeperking die daarvoor aangewezen zijn op ondersteuning. Voor iedereen uit deze doelgroep gaan dezelfde rechten en plichten gelden.* (TK 2013/2014a: 38)

> *De Participatiewet zorgt ervoor dat er één regeling komt voor iedereen die in staat is om te werken. Het huidige stelsel wordt zo minder complex en transparanter.*
> (TK 2013/2014a: 49)

Meer draagvlak voor de sociale zekerheid

Een achterliggende doelstelling van een meer activerend beleid is om het maatschappelijk draagvlak van de sociale zekerheid te waarborgen. Dit sluit aan bij de veranderende opvattingen over de sociale zekerheid in de afgelopen decennia. Een uitkering wordt in het algemeen legitiemer gevonden naarmate de situatie waarin iemand verkeert niet aan zijn eigen toedoen te wijten is, maar het gevolg is van 'pech' of externe factoren (Houtman 1994). Wanneer alleen mensen in aanmerking komen voor een uitkering die door omstandigheden (tijdelijk) niet in staat zijn zelf in hun inkomen te voorzien, en er geen misbruik of oneigenlijk gebruik van wordt gemaakt, zullen er niet alleen minder kosten zijn, maar zal er ook meer maatschappelijke en politieke steun zijn voor de wetgeving.

> *Een stelsel dat is gebaseerd op solidariteit moet immers effectief zijn en blijven. Dat betekent dat iedereen die kan werken ook daadwerkelijk aan de slag gaat. Dat is ook van belang om het maatschappelijk en politiek draagvlak te borgen.* (TK 2013/2014a: 37)

2.3 Veronderstellingen met betrekking tot de doelgroep

De Participatiewet beoogt dat meer mensen met een arbeidsbeperking of anderszins een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk gaan. Een meer activerend beleid zou moeten inspelen op het gedrag van de doelgroep zelf. Wat is volgens de wetgever de reden dat de doelgroep weinig actief is op de arbeidsmarkt en hoe grijpt de Participatiewet hierop in? Deze paragraaf zet de causale (oorzaak-gevolg-) en finale (middel-doel)veronderstellingen uiteen die betrekking hebben op de doelgroep, en brengt vervolgens op basis van een literatuurstudie de plausibiliteit van deze veronderstellingen in kaart. Samengevat zijn de belangrijkste veronderstellingen:

Oorzaak-gevolgveronderstellingen

1 De doelgroep kan werken, maar (een deel) ervaart belemmeringen.
2 De doelgroep kan werken, maar doet te weinig moeite. Het stelsel is te weinig activerend en bevat te weinig prikkels voor de doelgroep om zich in te zetten om aan het werk te gaan.
3 De regels zijn complex en onduidelijk voor de doelgroep, waardoor mensen zich minder inzetten.

Middel-doelveronderstellingen

4 Ondersteuning en begeleiding bij het zoeken naar werk en re-integratie-instrumenten nemen belemmeringen weg en verhogen de arbeidsdeelname.
5 Een meer activerend beleid en het aanscherpen van de verplichtingen motiveert mensen om aan het werk te gaan, waardoor er minder mensen aan de kant staan.
6 Door nieuwe wetgeving zijn verplichtingen duidelijker voor de doelgroep, waardoor deze zich meer inzet om aan het werk te gaan.

2.3.1 Oorzaak-gevolgveronderstellingen

Ad 1. De doelgroep kan werken, maar (een deel) ervaart belemmeringen

Een belangrijke basisveronderstelling van de Participatiewet is dat een aanzienlijk deel van de doelgroep van de wet niet werkt, terwijl het gros van de doelgroep dat in beginsel – en onder de juiste omstandigheden – wel zou kunnen.

> *De eigen kracht en de mogelijkheden van mensen worden zo [door een weinig activerend stelsel] onvoldoende benut, waardoor een te grote groep mensen onnodig niet werkt of niet in een reguliere baan werkt.* (TK 2013/2014a: 37)

> *Een groot deel van de mensen die nu in de Wsw werkzaam is op een Wsw-dienstbetrekking, kan met begeleiding aan de slag bij een reguliere werkgever. In de praktijk gebeurt dit te weinig. Dat betekent dat mensen nu onnodig in een beschutte werkomgeving werken terwijl ze ook bij een reguliere werkgever aan de slag kunnen.* (TK 2013/2014a: 68)

> *Het zittend bestand van de Wajong bestaat uit veel onbenut arbeidspotentieel. Slechts een kwart van alle Wajongers werkt. Dit percentage moet en kan omhoog.* (TK 2013/2014a: 71)

Uit de beleidsstukken zijn grofweg twee oorzaken te destilleren die een hogere arbeidsdeelname binnen de doelgroep in de weg staan: de doelgroep ervaart belemmeringen (ad 1) en/of doet te weinig om aan het werk te gaan (ad 2).
De eerste oorzaak zou zijn dat mensen in principe willen en kunnen werken, maar dat zij belemmeringen ervaren, zoals gezondheidsproblemen, die hun in de weg staan te participeren, waardoor hun mogelijkheden onvoldoende worden benut. De doelgroep heeft door de belemmeringen ondersteuning nodig om aan het werk te komen, van uitvoerings-

instanties of van werkgevers. Vanuit deze benadering is het wegnemen van de belemmeringen de juiste remedie, bijvoorbeeld door re-integratie-instrumenten in te zetten.

> *Er zijn dus zeker kansen op de arbeidsmarkt, ook in een economische recessie. Bij kwetsbare groepen, zoals jongeren, ouderen, mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en mensen met een arbeidsbeperking is extra ondersteuning belangrijk om hen te begeleiden naar (nieuw) werk.* (TK 2013/2014a: 46)

> *De belemmering om zelfstandig te kunnen participeren heeft immers vaak meerdere oorzaken. Gemeenten kunnen het beste bepalen welke ondersteuning het meest effectief is.* (TK 2013/2014a: 42)

Ad 2. De doelgroep zet zich te weinig in om aan het werk te gaan

De tweede oorzaak zou zijn dat de doelgroep zich onvoldoende inzet om aan het werk te gaan, mede doordat het systeem te weinig prikkelend is. Het gaat hierbij dus enerzijds om een tekortschietende arbeidsmoraal van uitkeringsontvangers, en anderzijds om een reactie op verkeerde prikkels, bijvoorbeeld omdat werken niet loont (Vrooman et al. 2016). Ook kan het zijn dat mensen willen werken, maar zich er desondanks niet toe zetten om actief naar werk te zoeken, bijvoorbeeld omdat zij ontmoedigd zijn door slechte ervaringen bij het zoeken naar werk. Vanuit deze benadering is de juiste remedie mensen meer te prikkelen om aan het werk te gaan, bijvoorbeeld door aanscherping van de eisen die aan de doelgroep worden gesteld en het aanpassen van de uitkeringsbedragen.

> *Tegelijkertijd moeten we er ook voor zorgen dat mensen niet onnodig gebruik maken van de voorzieningen van ons sociale stelsel. Het is van belang dat mensen hun eigen mogelijkheden benutten en gebruik maken van de kansen die de Participatiewet biedt. Daarom gaat de regering de bijstand activerender maken, zodat meer mensen aan de slag gaan, door te werken of door andere activiteiten te verrichten.* (TK 2013/2014a: 41)

Ad 3. De doelgroep zet zich te weinig in vanwege complexe en onduidelijke regels

In het verlengde van de tweede oorzaak is een van de redenen dat mensen zich onvoldoende inzetten, die expliciet benoemd wordt in de toelichting van de Participatiewet, dat de regels rond de regelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt complex en onduidelijk zijn. Ten eerste zijn er verschillende regelingen voor mensen met een arbeidsbeperking (Wajong en WWB). Ten tweede zijn de verplichtingen die tegenover het recht op een uitkering staan niet helder en eenduidig geformuleerd. Gemeenten kunnen ook verschillen in de eisen die ze aan uitkeringsontvangers stellen. Verondersteld wordt dat wanneer mensen niet goed weten waar ze aan toe zijn, ze minder geneigd zijn zich in te zetten om aan de verplichtingen te voldoen en minder geneigd zijn naar werk te zoeken.

> *De huidige situatie waarin de WWB, Wsw en Wajong naast elkaar bestaan, leidt tot onduidelijkheid en regeldruk bij burgers door verschillen in voorwaarden, inkomensregimes, instrumenten en financiering.* (TK 2013/2014a: 77)

2.3.2 Middel-doelveronderstellingen

Ad 4. Re-integratie-instrumenten nemen belemmeringen weg en verhogen de arbeidsdeelname

De eerste oorzaak voor de lage arbeidsdeelname die hiervoor werd geschetst is dat mensen belemmeringen ervaren bij het zoeken naar werk. Het bieden van ondersteuning bij werk en het zoeken naar werk, met name aan mensen met een arbeidsbeperking, is in deze benadering de juiste remedie. Het gaat bij deze veronderstelling om aanbodgerichte instrumenten, bijvoorbeeld jobcoaching, scholing en fysieke ondersteuning (instrumenten gericht op werkgevers komen aan bod in paragraaf 2.4).

Ad 5. Een strengere aanpak stimuleert re-integratie

De beleidstheorie veronderstelt dat mensen te weinig geprikkeld worden om uit de uitkering te komen. Het middel dat wordt ingezet om deze oorzaak weg te nemen, is het aanscherpen van de verplichtingen voor mensen met een bijstandsuitkering, bijvoorbeeld sancties bij het niet nakomen van de arbeidsverplichting, de tegenprestatie, en wijziging van de uitkeringsbedragen voor specifieke groepen (zie hoofdstuk 1 voor een overzicht).

> *Om dat doel te bereiken, wil de regering – in lijn met het Regeerakkoord – de bestaande ontheffing van de arbeids- en re-integratieverplichtingen herzien en gaat de verplichting tot tegenprestatie naar vermogen voor iedereen gelden. Ook zal de regering de arbeidsverplichtingen aanscherpen en de duur en hoogte van de maatregel uniformeren bij het niet nakomen van deze verplichtingen.* (TK 2013/2014a: 42)

Vooruitlopend op de Participatiewet zijn de uniformering en harmonisering van de regelgeving op dit punt opgenomen in de Wet maatregelen Wet werk en bijstand (Staatsblad 2014a). Deze aanpassingen zijn sinds 2015 onderdeel van de Participatiewet. De maatregelen zijn bedoeld om de bijstand meer activerend te maken en de regels eenduidiger te laten zijn. De grotere nadruk op verplichtingen, naleving en handhaving is ook bedoeld om het maatschappelijk draagvlak voor het stelsel te waarborgen.

Ad 6. Door eenvoudiger en eenduidiger regelgeving zet de doelgroep zich meer in

Door de verplichtingen duidelijker te omschrijven en de regelgeving aan de onderkant van de arbeidsmarkt te vereenvoudigen, zou de wetgever het voor groepen met gelijksoortige problematiek duidelijker maken wat hun rechten en plichten zijn. De nieuwe instroom van jonggehandicapten met arbeidsvermogen die voorheen in aanmerking zouden komen voor een Wajong-uitkering vallen nu ook onder het regime van de Participatiewet. Behalve dat ze nu alleen recht hebben op de doorgaans lagere bijstandsuitkering in plaats van een Wajong-uitkering, krijgen ze – net als andere bijstandsgerechtigden – ook te maken met alle in de Participatiewet geldende verplichtingen die aan het recht op bijstand (kunnen) worden verbonden. Het recht op een uitkering hangt bovendien af van het inkomen en vermogen van de persoon met wie men een gezamenlijke huishouding voert (middelen-/partnertoets).

2.3.3 Inzichten uit de literatuur

Deze paragraaf geeft voor elk van de voorgaande veronderstellingen ten aanzien van de doelgroep, een overzicht van de beschikbare literatuur.

Ad 1. De doelgroep kan werken, maar (een deel) ervaart belemmeringen

In theorie zijn er meerdere oorzaken waardoor mensen werkloos kunnen raken. Zo kan het zijn dat er sprake is van structurele werkloosheid en er gewoon niet voldoende banen zijn voor iedereen. Het kan ook zijn dat werklozen onvoldoende kwalificaties hebben die aansluiten bij de vraag van werkgevers. Het hangt van de oorzaak af welke re-integratiestrategie helpt om mensen weer aan het werk te helpen. De oorzaken van werkloosheid en hun re-integratieremedie zijn samen te vatten in zes standpunten (Sol et al. 2011) (tabel 2.1). De eerste aanname in de Participatiewet sluit aan bij het standpunt dat de doelgroep een afstand tot de arbeidsmarkt heeft, maar dat deze overbrugbaar is door middel van re-integratie-instrumenten, zoals loonkostensubsidie of scholing. Voor een (relatief klein) deel van de doelgroep is de afstand tot de arbeidsmarkt verondersteld niet overbrugbaar te zijn. Dit komt overeen met de onderste rij in tabel 2.1; zij kunnen niet – ook niet met loonkostensubsidie of de juiste begeleiding – bij een reguliere werkgever aan de slag. Voor hen is er beschut werk (30.000 plaatsen) of arbeidsgerelateerde dagbesteding.

Tabel 2.1
Oorzaken van werkloosheid en de rol van re-integratie

is er een afstand tot de arbeidsmarkt?	oorzaak en aanpak	rol van re-integratie
nee	er hoeven alleen maar voldoende banen te zijn	re-integratie is overbodig
nee	werklozen hoeven alleen maar afdoende gemotiveerd (geprikkeld) te worden	afschrikking: re-integratie is vooral middel tot afschrikking en dwang
nee	banen en werklozen hoeven elkaar alleen maar te vinden	matching: re-integratie is vraaggericht met vooral een verbindingsfunctie
ja	werknemersvaardigheden aanleren	gedragsverandering: re-integratie is primair aanbodgericht
ja	productiviteitstekort compenseren	compensatie: re-integratie is primair een financiële constructie
ja	ze kunnen onmogelijk terecht in reguliere banen	re-integratie werkt niet (wel bv. beschut werk)

Bron: Sol et al. (2011: 22)

Dat de doelgroep belemmeringen ervaart om aan het werk te gaan, blijkt uit verschillende studies van voor en na invoering van de Participatiewet. Een deel van de doelgroep heeft een grote afstand tot de arbeidsmarkt vanwege een lage opleiding of weinig werkervaring. Het merendeel van de bijstandsontvangers die langer dan twee jaar in de bijstand zitten heeft een lage Human Capital Index (HCI), een maat op basis van opleiding en arbeidsverleden (Doove et al. 2018). Meer dan de helft (65%) van de bijstandspopulatie heeft geen startkwalificatie (Divosa 2016). Ook problemen met de lichamelijke en geestelijke gezondheid komen vaak voor. Naar schatting heeft 80% van de bijstandontvangers een of meer belemmeringen om op de arbeidsmarkt te participeren (Divosa 2011). Naast een lage of verouderde opleiding (33%) en een gebrek aan werkervaring (24%) komen belemmeringen van persoonlijke aard relatief vaak voor, bijvoorbeeld door fysieke (30%), sociale (26%) of psychische (26%) problemen. Ongeveer de helft (48%) van de bijstandspopulatie die geen uitkering heeft voor arbeidsongeschiktheid, heeft volgens eigen opgave wel een arbeidshandicap (Van Echtelt 2016) en een derde van de mensen in de bijstand maakt gebruik van psychische zorg (Einerhand en Ravesteijn 2017). Ook andere belemmeringen, zoals schuldenproblematiek, kunnen in de weg staan om aan het werk te gaan. Een onderzoek onder klantmanagers laat zien dat het vaak om complexe problematiek gaat die niet eenvoudig is te categoriseren (zie bv. Van Echtelt en Guiaux 2012).
Terwijl de beleidstheorie een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt veronderstelt, lijken de betrokkenen de overbrugbaarheid zelf minder positief in te schatten, in ieder geval op de korte of middellange termijn. Gemeenten schatten in dat ruim een derde (36%) van de cliënten in de Participatiewet niet bemiddelbaar en beschikbaar is voor werk (Cuelenaere et al. 2019). Klantmanagers in een onderzoek onder vijf gemeenten schatten in dat ongeveer de helft van de mensen in de bijstand een zeer grote afstand heeft tot de arbeidsmarkt: zij worden niet begeleid naar werk en hoeven niet te solliciteren (Kremer et al. 2017). Meer dan de helft (60%) van de doelgroep die vergelijkbaar is met de voormalige groep mensen met een bijstandsuitkering is naar eigen inschatting op dit moment niet in staat te werken (Inspectie SZW 2019a). De helft van hen verwacht dat in de toekomst wel te kunnen, de andere helft denkt nooit meer te kunnen werken. Vooral de ervaren lichamelijke en geestelijke gezondheid worden hiervoor als reden gegeven. Slechts een zeer klein percentage (1% tot 4%) ervaart geen beperkingen om aan het werk te komen. Ook onder de nieuwe doelgroep van jonggehandicapten heeft het merendeel (ongeveer 60%) naar eigen inschatting of die van de sociale dienst op dit moment geen arbeidsvermogen.
De meest voorkomende reden dat het voor deze doelgroep moeilijk is om betaald werk te vinden is de geestelijke gezondheid (66%), gevolgd door de lichamelijke gezondheid (38%).

Hoewel deze literatuurstudie vooral tot doel heeft de plausibiliteit van de veronderstellingen in kaart te brengen, brengt ze ook een ander knelpunt aan het licht, namelijk dat het lastig is een objectief beeld te krijgen van de belemmeringen en afstand tot de arbeidsmarkt van de doelgroep. Dit heeft meerdere redenen. Allereerst gebruiken gemeenten elk hun eigen methodiek om de afstand tot de arbeidsmarkt vast te stellen, en deze methoden zijn niet zonder meer vergelijkbaar. Dit hangt samen met decentralisatie van de uitvoering.

Daarnaast bestaat er ook binnen gemeenten niet altijd een helder overzicht van de mogelijkheden en belemmeringen van de klanten (De Beleidsonderzoekers 2018). De kennis over de klant is het grootst bij instroom in de bijstand, wanneer de eerste diagnose wordt gemaakt, maar vervolgens raken klanten soms uit beeld (Inspectie szw 2014).
Dit geldt vooral voor klanten die een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben omdat de dienstverlening doorgaans minder op hen is gericht (zie ook De Beleidsonderzoekers 2018). Registraties over kansen en belemmeringen zijn wisselend van kwaliteit, afhankelijk van de registratiediscipline van medewerkers, ervaren werkdruk en de gebruiksvriendelijkheid van registratiesystemen. De helft van de klantmanagers geeft daarnaast aan dat de informatie over klanten niet gemakkelijk overdraagbaar is (Inspectie szw 2014).
Een andere factor is dat de informatie moeilijk te verkrijgen is. Een voorbeeld hiervan zijn gezondheidsproblemen van de doelgroep. Klantmanagers hebben vanwege privacyoverwegingen niet zonder meer toegang tot het medische dossier van klanten (zie ook Cuelenaere et al. 2017). In tegenstelling tot uwv hebben gemeenten vaak geen medisch-arbeidsdeskundige expertise in huis, waardoor er geen goed beeld is van de mogelijkheden en belemmeringen van mensen met gezondheidsbeperkingen (Inspectie szw 2012). Inzicht in de belemmeringen vraagt om openheid van mensen uit de doelgroep, en om vertrouwen in een klantmanager en werkgever om informatie te delen. Mensen uit de doelgroep kunnen zelf ook niet altijd inschatten wat relevant is en wat het effect is van de beperking op de werkvloer. Klantmanagers verschillen in de mate waarin ze aandacht besteden aan het creëren van deze openheid (Van Rossum et al. 2019). Een ander voorbeeld is laaggeletterdheid, die lang onzichtbaar kan blijven, al maken steeds meer gemeenten gebruik van instrumenten zoals de Taalmeter om structureel op laaggeletterdheid te screenen (Stichting Lezen & Schrijven 2017a, 207b, 2017c).

Conclusie

De Participatiewet is in beginsel bedoeld voor mensen met arbeidsvermogen. Er lijkt echter een discrepantie te zijn tussen de zienswijze van de wetgever en de uitvoerder over de bemiddelbaarheid naar werk. Terwijl de beleidstheorie in beginsel uitgaat van een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt, lijken de betrokkenen dit minder positief in te schatten. Gemeenten en cliënten schetsen een beeld dat een aanzienlijk deel van de doelgroep niet bemiddelbaar is naar werk. De problematiek van de doelgroep is vaak complex en uitstroom naar werk, waar de Participatiewet primair op inzet, is dan volgens de betrokkenen op afzienbare termijn geen haalbare kaart. Het is echter om diverse redenen niet goed mogelijk objectief vast te stellen hoe groot de afstand tot de arbeidsmarkt is. In de Participatiewet is ervoor gekozen gemeenten veel vrijheid te geven in de uitvoering, zodat zij de ondersteuning kunnen afstemmen op de belemmeringen van de doelgroep. Uit de literatuur ontstaat echter het beeld dat de uitvoerder de klanten en hun belemmeringen in met name het zittend bestand niet in alle gevallen goed in beeld heeft.

Ad 2. De doelgroep zet zich te weinig in om aan het werk te gaan

De tweede veronderstelling over de oorzaak van de geringe participatie van de doelgroep is dat zij zich te weinig inzetten om aan het werk te gaan. Dit komt overeen met het tweede standpunt in tabel 2.1: de werkloosheid kan worden aangepakt door werklozen afdoende te motiveren om aan het werk te gaan. Verschillende onderzoeken laten zien dat een aanzienlijk deel van de doelgroep niets doet om aan het werk te gaan. De Inspectie SZW (2016a) laat zien dat 51% van de mannen en 41% van de vrouwen in de bijstand het voorgaande halfjaar iets heeft gedaan om aan het werk te komen. Ook uit analyses van het CBS (2017a) blijkt dat een aanzienlijk deel (47%) van de bijstandsontvangers zonder werk aangeeft niet te willen of kunnen werken. De meest genoemde reden (70%) is ziekte of arbeidsongeschiktheid. Ook het ervaringsonderzoek onder cliënten laat zien dat een aanzienlijk deel van de doelgroep niets doet om aan het werk te gaan (Inspectie SZW 2019a). Van de nieuwe doelgroep (jonggehandicapten) en de bijstandsgroep deden ruim vier op de tien het laatste halfjaar iets om aan het werk te gaan. Een groot deel van de bijstandsontvangers heeft langere tijd een uitkering, terwijl de bijstand voor andere mensen alleen een tijdelijk vangnet is. Van het totaal aantal bijstandsontvangers eind 2017 zat meer dan een derde langer dan vijf jaar in de bijstand (CBS 2018a). Van de uitstroom uit de bijstand heeft ongeveer een kwart de uitkering minder dan een half jaar ontvangen (CBS 2018b). Dat een deel van de doelgroep niets doet om aan het werk te gaan, kan verschillende redenen hebben. In de literatuur worden globaal vier factoren onderscheiden die kunnen samenhangen met het (geringe) zoekgedrag van werklozen (Van Echtelt 2010; Hoff en Jehoel-Gijsbers 2003: 11, 124):

- opvattingen over het hebben van betaald werk en het ontvangen van een uitkering. Een voorbeeld is de bereidheid om minder aantrekkelijk werk te accepteren om uit de uitkering te raken;
- gepercipieerde arbeidsmarktkansen: de mogelijkheden die er – in de ogen van de werkzoekenden – zijn op de arbeidsmarkt;
- financiële prikkels: hoeveel men er financieel op vooruit wil gaan bij aanvaarding van een baan en of men denkt dit door werkaanvaarding te kunnen realiseren;
- wettelijke regelingen: de wettelijke verplichtingen die zijn opgelegd ter bevordering van de toeleiding naar werk van uitkeringsgerechtigden. Een voorbeeld is de sollicitatieplicht.

We kunnen de mogelijke redenen van de doelgroep categoriseren op basis van die vier factoren. De eerste reden dat bijstandsontvangers niet actief naar werk zoeken, kan gelegen zijn in een tekortschietende motivatie. In het verleden zijn er diverse studies verricht naar het 'arbeidsethos' van werklozen (zie Van Echtelt 2010; Engbersen 1989, 1990; Engbersen et al. 1993; Hoff en Van Echtelt 2008; Kroft et al. 1989; Vrooman et al. 2016). Deze studies kwamen onder andere voort uit de toenemende vrees voor zogenoemde *cultures of poverty*, vergelijkbaar met die in de Amerikaanse achterstandswijken, waarbij mensen langdurig afhankelijk zijn van een uitkering, zeer zwakke banden hebben met de arbeidsmarkt en de gangbare normen over arbeid nauwelijks onderschrijven (Van Echtelt 2010). De resultaten

geven blijk van een heel diverse groep bijstandsontvangers. Het merendeel heeft een vrij traditionele oriëntatie op arbeid: de groep met een onwillige of calculerende instelling bleek klein (zie ook Vrooman et al. 2016). Vaak geven werklozen aan dat zij werk belangrijk vinden en ook graag zouden willen werken (zie bv. Inspectie szw 2015b; Van Echtelt 2010). Uit het ervaringsonderzoek onder de doelgroep van de Participatiewet die voorheen ook in aanmerking zouden komen voor een bijstandsuitkering zegt 71% dat het hebben van werk voordelen heeft boven het niet hebben van werk en geeft 65% aan gelukkiger te zijn wanneer ze een baan hebben (Inspectie szw 2019a). Toch zegt de helft van de groep dat zij op dat moment niet willen werken. Het aandeel dat wil werken is gedaald van 60% in 2015 naar 50% in 2019. Of iemand wil werken hangt samen met of iemand het kan: mensen die aangeven niet te willen werken, zijn vaak ook degenen die aangeven op dat moment niet in staat te zijn te werken. Toch wil ruim een op tien (12%) niet werken, terwijl ze zelf aangeven wel werk te zouden kunnen vinden als ze er moeite voor zouden doen. Van de nieuwe doelgroep jonggehandicapten met arbeidsvermogen wil 60% op dit moment graag werken, van personen op de Wsw-wachtlijst is dit 50%.

Een andere reden dat werklozen niet actief naar werk zoeken, zou te maken kunnen hebben met ontmoediging. Als mensen een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben, regelmatig zijn afgewezen en het gevoel hebben dat solliciteren geen enkel resultaat heeft, trekken ze zich terug van de arbeidsmarkt. Dit wordt ook wel het *discouraged worker*-effect genoemd (Finegan 1981). Vooral bij mensen met een zwakke arbeidsmarktpositie, zoals ouderen, lager opgeleiden en mensen met gezondheidsproblemen zou dit een rol kunnen spelen. Veel werklozen zien hun kansen om weer aan het werk te komen zeer somber in (Inspectie szw 2015b; Van Echtelt 2010). Ook in het ervaringsonderzoek onder cliënten (Inspectie szw 2019a) is 38% van de doelgroep van de Participatiewet die voorheen ook in aanmerking zouden komen voor een bijstandsuitkering het eens met de stelling dat zij werk kunnen vinden als zij daar echt moeite voor doen. Het niet willen en kunnen werken blijkt met elkaar samen te hangen. Ongeveer een kwart (24%) wil wel werken, maar kan geen werk vinden, en 39% wil niet werken en kan ook geen werk vinden. Bijna zes op de tien (58%) zijn het eens met de stelling dat zij door hun beperkingen geen werk kunnen vinden. De meest genoemde redenen waarom bijstandsontvangers niet naar werk zoeken zijn lichamelijke klachten (48%), psychische klachten (35%), het doen van mantelzorg of vrijwilligerswerk (19%) en een te hoge leeftijd (11%). Ook van personen die op de Wsw-wachtlijst stonden en geen werk hebben, verwacht de meerderheid (63%) geen betaald werk meer te zullen vinden. Van de nieuwe doelgroep jonggehandicapten zegt minder dan de helft (46%) werk te kunnen vinden als ze daar echt moeite voor doen.

Werk is voor veel mensen van meer betekenis dan alleen het inkomen, maar de meeste mensen vinden toch wel dat iemand die vanuit een uitkering gaat werken, er in inkomen op vooruit moet gaan (Van Echtelt 2010). Een te hoge uitkering stimuleert mensen niet om te gaan werken. Uit onderzoek blijkt dat werklozen harder hun best doen om werk te zoeken naarmate het einde van de uitkering nadert (CPB 2015). Verkorten van de uitkeringsduur maakt dat werklozen eerder werk vinden (De Groot en Van der Klaauw 2019). Het is echter niet vanzelfsprekend dat een minder genereuze uitkering de kans op werk voor

kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt vergroot. Zo blijkt dat ouderen hun werkhervattingskans nauwelijks kunnen beïnvloeden door lagere inkomenseisen te stellen of de zoekintensiteit aan te passen (Vlasblom en Schippers 2019). Het grootste deel (58%) van de doelgroep van de Participatiewet die voorheen ook in aanmerking zouden zijn gekomen voor een bijstandsuitkering, is alleen bereid te gaan werken als ze er financieel op vooruit gaan. Ongeveer twee op de tien (18%) zijn bereid te werken als ze er financieel op achteruit gaan. Niet iedereen uit de brede doelgroep denkt er op vooruit te gaan als ze gaan werken. Eenderde (32%) denkt er financieel op vooruit te gaan, 11% verwacht dat het inkomen gelijk blijft en 9% denkt er financieel op achteruit te gaan. Het grootste deel (48%) weet echter niet of zij er financieel op vooruit gaan als ze gaan werken. (Inspectie szw 2019).
Tot slot kan het zijn dat bijstandsontvangers niet naar werk zoeken omdat zij door de gemeente zijn vrijgesteld van de arbeidsplicht. Uit het klantonderzoek (Inspectie szw 2019a) blijkt dat meer dan de helft (56%) van de doelgroep van de Participatiewet die voorheen ook in aanmerking zouden komen voor een bijstandsuitkering zelf aangeeft vrijgesteld te zijn van de arbeidsplicht (zie ook Inspectie szw 2016a, 2016b). De meest genoemde reden (60%) is vanwege ziekte of arbeidsongeschiktheid, maar ook de zorg voor kinderen (13%) en opleiding en studie (11%) worden genoemd. Ongeveer vier op de tien vrijgestelden hebben hiervoor een formele beschikking ontvangen. Volgens Divosa (2019a) registreren gemeenten voor 11% van de personen met een bijstandsuitkering eind 2018 een ontheffing van de arbeidsplicht, al maken zij een kanttekening bij de betrouwbaarheid van de registraties. Eerder onderzoek van de Inspectie szw (2013a, 2013b) geeft weer dat bijna een kwart van de bijstandsontvangers een 'formele ontheffing' van de arbeidsplicht heeft. Dit zijn ontheffingen waaraan een ontheffingsbeslissing ten grondslag ligt die volgens de wettelijke vormvereisten aan de uitkeringsontvanger kenbaar wordt gemaakt. Daarnaast zijn er volgens de Inspectie ook veel uitkeringsontvangers die in de praktijk niet aan hun arbeidsplicht worden gehouden zonder dat daaraan een ontheffingsbeslissing ten grondslag ligt. Het klantonderzoek (Inspectie szw 2019a) laat wel zien dat bijna twee op de drie vrijgestelden wel andere afspraken hebben met de sociale dienst, die niet direct gericht zijn op het zoeken van werk, zoals het doen van vrijwilligerswerk, het leveren van een tegenprestatie of het leren van de taal.

Conclusie

De veronderstelling dat een (aanzienlijk) deel van de doelgroep niet actief naar werk zoekt, sluit aan bij wat hier in de literatuur over bekend is. Een aanzienlijk deel van de doelgroep is niet actief op zoek naar werk. De literatuur onderscheidt grofweg vier beïnvloedende factoren voor zoekgedrag: motivatie, ontmoediging, financiële prikkels en vrijstelling van de arbeidsplicht. Niet kunnen, willen en hoeven werken hangen nauw met elkaar samen. Een aanzienlijk deel zegt zelf vrijgesteld te zijn van de arbeidsplicht, met gezondheidsproblemen als meest genoemde reden. Deze groep heeft vaak wel andere afspraken over activering met de sociale dienst.

Ad 3. De doelgroep zet zich te weinig in vanwege complexe en onduidelijke regels

Aan de Participatiewet ligt de veronderstelling ten grondslag dat de bestaande regels voor mensen niet duidelijk zijn en zij daardoor minder hun best doen om weer aan het werk te gaan. Uit onderzoek van vóór invoering van de Participatiewet blijkt dat regels niet altijd helder zijn voor de doelgroep, hoewel hieruit niet rechtstreeks is op te maken of een geringe inzet het gevolg is van onduidelijkheden. Zo concludeert de IWI (2011a) dat de helft van de cliënten in de WWB geen door de casemanagers van de gemeente opgelegde verplichting tot solliciteren ervaart. Het kan zijn dat er met deze cliënten – om welke reden dan ook – duidelijke afspraken zijn gemaakt over vrijstelling van hun arbeidsplicht.
De Inspectie SZW concludeert echter dat een deel van de doelgroep min of meer 'met rust wordt gelaten'. Mogelijk zijn er niet altijd heldere afspraken met cliënten gemaakt, of zijn cliënten niet goed op de hoogte van de afspraken en gedragen ze zich er daardoor niet naar. Een onderzoek onder jongeren in de WWB geeft weer dat de meerderheid van de jonge WWB'ers naar eigen zeggen goed op de hoogte is van bij de uitkering horende rechten en plichten. Tegelijkertijd laat hetzelfde onderzoek zien dat een minderheid concrete afspraken heeft gemaakt over het aantal te verrichten sollicitatieactiviteiten (Inspectie SZW 2015b). Veel gemeenten hebben niet in beleid vastgelegd onder welke voorwaarden ontheffing van de arbeidsplicht kan worden verleend (Inspectie SZW 2013a). Dit is veelal een inschatting van de individuele uitvoeringsambtenaar bij gemeenten. Mogelijk dat daardoor voor cliënten ook minder duidelijk is of zij wel of niet van de arbeidsplicht zijn vrijgesteld.
Ook in de Wajong was het niet altijd duidelijk wat verplichtingen waren. Onder de Wajong zoals die sinds 2010 gold maakte UWV met de Wajonger een participatieplan om afspraken over de re-integratie vast te leggen. Niet alle Wajongers bleken goed op de hoogte van deze afspraken (Snel en Van Wensveen 2011). Terwijl 60% van de Wajongers zei een participatieplan te hebben, was het overige deel hiermee onbekend. Hoewel vrijwel alle Wajongers met een participatieplan zeiden te weten dat zij zich moesten houden aan de afspraken, gaf een derde aan niet (meer) te weten wat de afspraken precies waren.
Een klein deel van de Wajongers was niet tevreden met de afspraken in het participatieplan: dit kwam meestal doordat ze de afspraken niet haalbaar of niet duidelijk vonden (Snel en Van Wensveen 2011).
Uit onderzoek na invoering van de Participatiewet blijkt dat het merendeel van de doelgroep van de Participatiewet, net als mensen met andere uitkeringen, goed op de hoogte is van de algemene verplichtingen, zoals de meldingsplicht bij wijzigingen in de persoonlijke situatie, de plicht te solliciteren en de plicht om te verschijnen bij afspraken met de gemeente (Ipsos 2018). Uit het ervaringsonderzoek onder de doelgroep van de Participatiewet die voorheen ook in aanmerking zouden komen voor een bijstandsuitkering (Inspectie SZW 2019a) blijkt dat een groot deel (59%) weet dat de uitkering kan worden verlaagd als ze niet komen opdagen op een afspraak bij de sociale dienst. Veel minder respondenten weten dat de gemeente een sanctie kan opleggen (de uitkering kan verlagen) als zij hun arbeidsmarktkansen belemmeringen door niet te reizen voor een baan, geen gepaste kleding te dragen, niet te willen verhuizen voor het werk, of de Nederlandse taal niet leren

beheersen, al zal vooral dat laatste ook niet op iedereen van toepassing zijn. Vier op de tien van de respondenten vinden de verplichtingen ingewikkeld.

Conclusie

De doelgroep lijkt in grote lijnen goed op de hoogte te zijn van de algemene 'rechten en plichten die bij een uitkering horen'. Wel vindt bijna de helft van de doelgroep van de Participatiewet die voorheen ook in aanmerking zouden komen voor een bijstandsuitkering de regels ingewikkeld. Als we naast de complexiteit van de regels kijken naar duidelijkheid over de afspraken, dan blijkt dat cliënten lang niet altijd goed op hun netvlies hebben wat voor concrete afspraken er zijn gemaakt over de activiteiten die zij moeten doen om weer aan het werk te komen. Onderzoek suggereert dat voor een deel van de doelgroep die concrete afspraken er mogelijk ook niet lijken te zijn: mensen ervaren – om welke reden dan ook – dat ze vrijgesteld zijn van de arbeidsplicht. Hoewel dit niet direct uit de literatuur blijkt, zal onduidelijkheid over de afgesproken verplichtingen waarschijnlijk tot een mindere inzet leiden.

Ad 4. Re-integratie-instrumenten nemen belemmeringen weg en verhogen de arbeidsdeelname

De re-integratiedienstverlening van gemeenten is erop gericht de kennis en vaardigheden van de doelgroep te vergroten zodat zij betere kansen hebben op de arbeidsmarkt. Gemeenten kunnen verschillende instrumenten gebruiken om het arbeidsaanbod te versterken. Veel van deze instrumenten hadden zij al vóór de invoering van de Participatiewet tot hun beschikking, zoals training en scholing van de doelgroep. De aanpak sluit aan bij de veronderstelling dat bijstandsontvangers een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt hebben, die door een aanbodgerichte aanpak (het versterken van de kennis en vaardigheden van de doelgroep) verholpen kan worden. Voor bijstandsontvangers met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt kan de gemeente ondersteuning bieden bij het zoeken naar werk. Gemeenten kunnen ook instrumenten inzetten die erop gericht zijn werkgevers over de streep te trekken om mensen uit de doelgroep in dienst te nemen, zoals de nieuwe instrumenten loonkostensubsidie en beschut werk. Deze instrumenten komen aan bod in paragraaf 2.4 over werkgevers. (Zie ook hoofdstuk 7 voor de effectiviteit van deze instrumenten op de arbeidsdeelname van de doelgroep.)

In de literatuur is er veel aandacht voor de effectiviteit van re-integratie (Blonk et al. 2015; Card et al. 2010; CPB 2016; Filges et al. 2015; Groot et al. 2008; Van der Klaauw 2010; Kluve 2010; Kok en Houkes 2011; Kok et al. 2006; Koning 2012a, 2012b; De Koning et al. 2005; De Koning et al. 2014; Marlet et al. 2016; SZW 2008). In het algemeen is de conclusie dat de effecten gering zijn: overall er is een klein maar positief effect op het vinden van werk (Van der Aa 2016; Blonk et al. 2015). De *Beleidsdoorlichting re-integratie* van het ministerie van SZW in 2008 was sceptisch: re-integratie zou weinig effectief zijn. Omdat de effectiviteit sterk afhangt van welk instrument voor wie op welk moment wordt ingezet, is een alge-

mene conclusie over het wel of niet effectief zijn van re-integratie in het algemeen echter niet te trekken (Koning 2012a, 2012b).
De effectiviteit van re-integratie-instrumenten is niet eenvoudig empirisch vast te stellen. Idealiter zouden er een experimentele en een controlegroep moeten zijn met vergelijkbare kenmerken en in een vergelijkbare context die het instrument wel of niet krijgen, wat niet altijd goed is te organiseren. In de praktijk is er vaak sprake van maatwerk, waarbij voor de keuze en timing van een instrument zowel de situatie van de cliënt als de persoonlijke kennis en aanpak van de professional meespeelt (Marlet et al. 2016). Het is relatief eenvoudig om vast te stellen welk deel van de deelnemers uitstroomt naar werk, maar lastiger is om vast te stellen of de uitstroom naar werk het gevolg is van het instrument (de netto-effectiviteit) (zie bv. Van der Klaauw 2010; Tempelman et al. 2010). Daarnaast kan de effectiviteit sterk afhankelijk zijn van de context, zoals kenmerken van de cliënt, de duur van de werkloosheid, het type re-integratietraject en de gemeentelijke aanpak. Variaties in de praktische uitvoering kunnen een rol spelen bij de effectiviteit; wordt het instrument goed en op het juiste moment ingezet, en past het bij (de belemmering van) de cliënt? Bovendien wordt er weinig onderzoek gedaan naar de effecten op de lange termijn (Blonk et al. 2015).
Ondanks deze beperkingen zijn er in de literatuur wel aanwijzingen dat bepaalde aanpakken beter werken dan andere. Loonkostensubsidies, begeleiding door een klantmanager en sancties lijken het meest effectief (CPB 2016; zie ook Gielen et al. 2018). Van belang lijkt dat klantmanagers regelmatig contact hebben met de doelgroep: hoe meer persoonlijk contact, hoe hoger de uitstroom (Marlet et al. 2016; De Beleidsonderzoekers 2018).
Ook blijkt een re-integratietraject effectiever naarmate het eerder wordt ingezet (Kok et al. 2006). Voor bepaalde groepen blijkt het principe van *first place, then train* (bv. in de vorm van werkervaringsplekken) een veelbelovende interventie (Blonk 2015; Van der Aa 2016). Een te snelle inzet van re-integratie kan er echter ook voor zorgen dat mensen die ook zonder hulp aan de slag kunnen, onnodig dienstverlening krijgen aangeboden (CPB 2016).
Onderzoek naar de effectiviteit van scholing laat een gemengd beeld zien. Scholing kan op korte termijn zorgen voor geringere kansen op de arbeidsmarkt (het zogenoemde *lock-in*-effect), terwijl het op de lange termijn een klein positief effect laat zien (Van der Aa 2016; Blonk 2015; Marlet et al. 2016). Voor specifieke groepen, zoals oudere werklozen, kan het effectief zijn (Goudswaard en Caminada 2009; De Koning et al. 2005; Marlet et al. 2016).
Er is nog weinig bekend over welke vorm van scholing het meest effectief is, bijvoorbeeld naar richting, niveau, duur en de aard van de scholende instantie (De Koning et al. 2005).
Dat scholing niet voor iedereen werkt, heeft ook te maken met de complexiteit van de problematiek van de doelgroep. Vaak ontbreekt het de doelgroep niet alleen aan kennis en vaardigheden. Ook bijvoorbeeld een slechte gezondheid, schulden of een problematische thuissituatie maken dat deze groep kwetsbaar is op de arbeidsmarkt. Scholing kan daarom nodig zijn, maar is niet altijd voldoende voor betere kansen op de arbeidsmarkt (Vrooman et al. 2017).

De Inspectie szw (2018) onderzocht de mate waarin de dienstverlening van gemeenten aan jongeren met een arbeidsbeperking gericht is op duurzame banen. Zij concluderen dat maatwerk de rode draad is in de factoren die tot een duurzame plaatsing leiden.
De Inspectie geeft aan dat de nadruk veelal ligt op het aan het werk *helpen* van jongeren met een arbeidsbeperking en minder op het aan het werk *houden*. Hoewel er wel steeds meer aandacht is voor duurzame banen, heeft de nazorg als een jongere aan het werk is gegaan vaak geen prioriteit. De inzet van een jobcoach kan hier invulling aan geven.

Conclusie

In het algemeen geldt dat er wel wetenschappelijke inzichten zijn over de effectiviteit van re-integratie-instrumenten, maar het blijft lastig hier algemene conclusies over te trekken. Er lijkt een licht positief effect te zijn, maar 'wat werkt voor wie' hangt erg af van de persoonlijke situatie van de cliënt en de context.

Ad 5. Een strengere aanpak stimuleert re-integratie

Het verstrekken van een uitkering kan ertoe leiden dat mensen zich minder inzetten om aan het werk te gaan omdat de financiële noodzaak hiertoe kleiner is geworden. Om mensen te stimuleren uit de uitkering te raken, moeten zij aan verplichtingen voldoen. Doen ze dit niet, dan kan de gemeente een sanctie of maatregelen (een korting op de uitkering) opleggen. Daarnaast kunnen de re-integratieverplichtingen op zichzelf ook (vooraf of tijdens de re-integratie) een afschrikkende werking hebben. Mensen gaan dan harder op zoek naar werk om uit de uitkering te komen, omdat ze de re-integratieverplichtingen vervelend vinden (CPB 2016).

Strengere controles en sancties

Diverse studies in Nederland laten zien dat strengere controle en sancties, in de vorm van een tijdelijke verlaging van de uitkering, ertoe kunnen bijdragen dat werklozen eerder uitstromen naar werk (Abbring et al. 1996; Abbring et al. 2005; Van den Berg en Van der Klaauw 2006; Van den Berg et al. 1998; Van der Klaauw en Van Ours 2013; De Koning et al. 2005). Ook in de internationale literatuur worden positieve effecten van sancties op de uitstroom naar werk aangetoond (Boockman et al. 2009; Lalive et al. 2005; Svarer 2007).
De strengere verplichtingen en controles maken het ontvangen van een uitkering minder aantrekkelijk. De prikkel om actief op zoek te gaan naar werk en werk eerder te accepteren wordt hierdoor sterker (CPB 2016). Niet alleen de feitelijke sanctie, maar ook de waarschuwing of de dreiging van een sanctie sorteert effect op het gedrag van werklozen. Sancties werken dus niet alleen reactief, maar ook preventief (Boone en Van den Berg 2000; Lalive et al. 2005). Een kanttekening hierbij is dat de werking van sancties afhankelijk is van de situatie van de uitkeringsgerechtigde. Sancties zijn niet vanzelfsprekend effectief, maar moeten worden afgestemd op de specifieke achtergronden en verwachtingen van de uitkeringsgerechtigde (Hertogh et al. 2018). Studies naar de effectiviteit van sancties hebben niet altijd alleen betrekking op bijstandsgerechtigden, maar kunnen ook mensen met een werkloosheidsuitkering (ww'ers) betreffen. Het is de vraag of de sancties voor deze groep

dezelfde effecten zullen hebben, omdat het om twee heel verschillende populaties gaat. Zo hebben bijstandsgerechtigden over het algemeen een grotere afstand tot de arbeidsmarkt dan mensen met een ww-uitkering en zal er vaker sprake zijn van andere problematiek dan alleen werkloosheid (schulden, gezondheidsproblemen enz.). Een andere kanttekening is dat sancties ertoe kunnen leiden dat uitkeringsgerechtigden uitstromen naar werk van lagere kwaliteit, omdat zij eerder op een baanaanbod ingaan en lagere eisen stellen aan de nieuwe baan. Een dergelijke baan leidt vaak niet tot een baan van hogere kwaliteit of met meer zekerheid en een hoger loon (Van der Aa 2016; Arni et al. 2013; Van den Berg en Vikström 2009, 2014; CPB 2016).
Een ander voorbeeld van een strengere aanpak is de verplichte zoekperiode. Voor jongeren tot 27 jaar is deze reeds ingevoerd. Sommige gemeenten zetten de zoekperiode – binnen de wettelijke kaders van de Participatiewet – ook in voor mensen ouder dan 27 jaar. Wanneer mensen uit deze groep een korte afstand tot de arbeidsmarkt hebben, blijkt deze inspanningsperiode effectief in het verkorten van de baanvindduur en het verlagen van de uitkeringslasten. Voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en lager opgeleiden is het minder effectief, maar heeft het ook geen negatieve effecten (CPB 2016; Bolhaar et al. 2019).

Tegenprestatie

Bij een tegenprestatie gaat het om een onbetaalde maatschappelijk nuttige activiteit van beperkte duur en omvang. Het is bedoeld om iets terug te doen voor de uitkering.
De maatschappelijk nuttige tegenprestatie in de bijstand is niet bedoeld als re-integratie-instrument, maar kan wel bijdragen aan re-integratie. Zo wordt de tegenprestatie ook ingezet om mensen te activeren, juist voor de groep die geen re-integratievoorziening krijgt omdat de afstand tot de arbeidsmarkt te groot is (zie bv. Smeets en Kruf 2017). Het is ook een ander instrument dan het zogenoemde *work first*, waarbij mensen die een uitkering aanvragen de eerste maanden verplicht werk moeten verrichten, met onder andere het doel werkritme op te doen. In de praktijk wordt de tegenprestatie net als work first soms wel ingezet als ontmoediging of afschrikmiddel voor de bijstand. Als mensen weten dat er in de bijstand een tegenprestatie verlangd wordt, zullen ze wellicht harder naar werk zoeken of werk eerder accepteren om te voorkomen dat ze in de bijstand terechtkomen (Inspectie SZW 2013b; CPB 2016).
De meeste gemeenten hebben het opleggen van de tegenprestatie in een verordening vastgelegd, zoals zij wettelijk verplicht zijn (Inspectie SZW 2015c). Uit het gemeenteonderzoek (Cuelenaere et al. 2019) blijkt dat ruim de helft (55%) van de onderzochte gemeenten de tegenprestatie toepast. Een kleine meerderheid (60%) doet dat vaker sinds de invoering van de Participatiewet, terwijl 40% het even vaak doet als voor de invoering van de wet. Volgens het klantonderzoek (Inspectie SZW 2019a) heeft ruim een derde van de doelgroep van de Participatiewet die voorheen ook in aanmerking zouden komen voor een bijstandsuitkering in de afgelopen twee jaar een tegenprestatie verricht. Het merendeel (65%) is van mening dat het de kans op werk niet heeft vergroot, terwijl 17% hier wel positief over is.

Bijna een kwart (23%) is gedurende de gehele uitkeringsperiode door de sociale dienst weleens aangesproken op de verplichting om een tegenprestatie te leveren.
De ervaringen van cliënten met de tegenprestatie lijken vooralsnog tweeledig te zijn. Enerzijds lijkt het een goed instrument om mensen te activeren en kan bijdragen aan een zinvolle tijdsbesteding (Van Kampen 2014; Lub 2017). Het kan ertoe bijdragen dat mensen meer zelfvertrouwen en sociale contacten krijgen en zich meer gewaardeerd door de maatschappij. Met name de gemeente Rotterdam rapporteert overwegend positieve ervaringen (Bus et al. 2017; Smeets en Kruf 2017). Anderzijds zijn er geluiden dat de tegenprestatie stigmatiserend kan werken, voelt de tegenprestatie soms als dwangarbeid of een taakstraf (Blonk 2015; Corra en Bosselaar 2013; Van Kampen 2014). Het kan er ook toe leiden dat mensen juist minder tijd en energie steken in het zoeken naar regulier werk (CPB 2016).
De doelgroep ervaart de tegenprestatie soms als (lichamelijk of geestelijk) zwaar (Bus et al. 2017). In hoeverre de tegenprestatie het draagvlak voor de sociale zekerheid verhoogt, zoals de wetgever beoogt, is niet bekend. In het algemeen oordeelt de bevolking tegenwoordig wel strenger over de verplichtingen van uitkeringsontvangers dan een aantal decennia geleden (Van Echtelt en Josten 2012).

Conclusie

Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat een strengere aanpak kan leiden tot meer uitstroom. Het gaat dan met name om het opleggen van een tijdelijke verlaging van de uitkering als de cliënt niet aan de verplichtingen voldoet. Kanttekeningen zijn hierbij wel te maken vanwege de (multi)problematiek van de doelgroep (zie § 2.5).

Ad 6. Door eenvoudiger en eenduidiger regelgeving zet de doelgroep zich meer in

Het gemeente- en het klantonderzoek geven een indicatie of door invoering van de Participatiewet de regelgeving duidelijker is geworden. Gemeenten is gevraagd welke resultaten zij ervaren van de veranderingen in de Participatiewet ten aanzien van de eisen en maatregelen. De meerderheid (77%) geeft aan dat de bereidheid tot inspanning voor werk van de uitkeringsgerechtigden niet is veranderd sinds invoering van de Participatiewet. Een kwart (24%) heeft de indruk dat de inspanningen van uitkeringsgerechtigden zijn verhoogd. Het klantonderzoek laat zien dat de opvattingen over rechten en plichten van de doelgroep van de Participatiewet die voorheen ook in aanmerking zouden komen voor een bijstandsuitkering nauwelijks zijn veranderd ten opzichte van eerdere metingen (Inspectie SZW 2019a). Ruim 40% vindt de rechten en plichten ingewikkeld. Ook denken in 2019 minder respondenten (63%) dan bij de nulmeting (74%) dat de sociale dienst erachter komt als de regels niet worden nageleefd. Verder laten de cijfers zien dat het aandeel dat wil werken en dat van plan is werk te gaan zoeken sinds de nulmeting is gedaald (Inspectie SZW 2019a).

Conclusie

Zowel de duidelijkheid van de regels als de inzet van de doelgroep lijkt niet te zijn toegenomen, al is er op basis van de cijfers geen uitspraak te doen over de relatie tussen duidelijkheid van de regels en de inzet van de doelgroep.

2.4 Veronderstellingen met betrekking tot werkgevers

Bij de doelstelling meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te krijgen, spelen het gedrag en de houding van werkgevers vanzelfsprekend ook een belangrijke rol.
De wetgever vindt dat werkgevers nog te weinig doen om mensen met arbeidsbeperkingen in dienst te nemen. De Participatiewet zou daar verandering in moeten brengen. In de toelichting bij de wet ligt het accent vooral op het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbeperking, al is de doelgroep van de wet breder (zie hoofdstuk 1). In deze paragraaf bespreken we de beleidstheorie met betrekking tot werkgevers. We gaan na welke oorzaken verondersteld worden aan het probleem ten grondslag te liggen, en welke aannames gemaakt zijn over het effect van de Participatiewet op de bereidheid van werkgevers mensen uit de doelgroep in dienst te nemen. De belangrijkste causale en finale veronderstellingen uit de beleidstheorie van de Participatiewet met tot betrekking tot de werkgevers zijn als volgt samen te vatten:

Oorzaak-gevolgveronderstellingen

1. Het in dienst nemen van de doelgroep levert te weinig op en kost te veel, waardoor er geringe bereidheid is bij werkgevers om mensen uit de doelgroep in dienst te nemen en te houden.
2. De regelgeving is complex en ondoorzichtig voor werkgevers. Door hoge administratieve lasten en transactiekosten is er geringe bereidheid van werkgevers om mensen uit de doelgroep in dienst te nemen.

Middel-doelveronderstellingen

3. De inzet van instrumenten geeft een betere balans in de kosten en baten voor werkgevers, waardoor er een grotere bereidheid is om mensen uit de doelgroep in dienst te nemen. Het aanpassen van het re-integratie-instrumentarium verhoogt de bereidheid van werkgevers.
4. Het verbeteren van de werkgeversdienstverlening en de verplichting om instrumenten vast te leggen in een verordening reduceert administratieve lasten en verhoogt de bereidheid van werkgevers.
5. De banenafspraak zorgt voor meer banen voor mensen met een arbeidsbeperking.

2.4.1 Oorzaak-gevolgveronderstellingen

Ad 1. In dienst nemen doelgroep levert te weinig op en kost te veel

Een belangrijke reden dat werkgevers geen mensen uit de doelgroep in dienst nemen, zou gelegen zijn in de hoge kosten en de lage opbrengsten voor werkgevers. Daarbij wordt verondersteld dat de doelgroep niet zonder meer in staat is om de reguliere vacatures binnen organisaties op te vullen. Expliciet wordt gesproken over een mismatch tussen het aanbod van mensen (met beperkingen) die op zoek zijn naar werk en de vraag van werkgevers naar

werknemers. Door deze mismatch zijn er meer inspanningen nodig om mensen aan het werk te krijgen dan alleen het bij elkaar brengen van vraag en aanbod.

> *De praktijk heeft in de afgelopen jaren geleerd dat het tot stand brengen van een «match» tussen werkzoekende en werkgever geen sinecure is en tijd vergt. Het vraagt inspanningen van de werkgevers, gemeenten, UWV en de mensen zelf om werkzoekenden op de geschikte werkplek te plaatsen.* (TK 2013/2014a: 48)

Om een match tussen vraag en aanbod tot stand te brengen kan enerzijds worden geïnvesteerd in de competenties van de doelgroep (aanbodzijde, zie § 2.3). Een goede match kan anderzijds ook tot stand komen door aanpassingen te verrichten aan het werk, bijvoorbeeld door fysieke aanpassingen aan de werkplek, het creëren van een werkplek, of extra begeleiding bij de uitvoering van het werk. Hieraan zijn wel kosten verbonden. Van lage opbrengsten in verhouding tot de kosten is bijvoorbeeld ook sprake wanneer de loonwaarde van de werknemer lager is dan het minimumloon.
Met de Participatiewet wordt zwaarder ingezet op de financiële tegemoetkoming en ondersteuning van werkgevers. Impliciet wordt verondersteld dat de prikkels in het 'oude' systeem onvoldoende incentives geven aan werkgevers om ook daadwerkelijk meer baankansen te bieden aan mensen met een arbeidsbeperking. De redenatie van de wetgever is dat er al veel gedaan is om werkgevers te ondersteunen en te faciliteren, en dat dit geleid heeft tot succesvolle voorbeelden van werkgevers die mensen met een arbeidsbeperking in dienst namen, maar nog onvoldoende tot een algemene stijging van de arbeidsdeelname van mensen met een arbeidsbeperking bij reguliere werkgevers. De verwachting is dat wanneer het financieel aantrekkelijk is om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen, dit ook vaker zal gebeuren.

> *Om werkgevers meer te bewegen mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen, is de laatste jaren veel gedaan om werkgevers beter te ondersteunen en te faciliteren, zodat het voor hen (financieel) aantrekkelijker en eenvoudiger is om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Dit heeft geleid tot goede voorbeelden van werkgevers die actief met deze groep aan de slag gaan. […] [Het] lukt echter nog onvoldoende om mensen met een arbeidsbeperking bij reguliere werkgevers aan de slag te krijgen.*
> (TK 2013/2014a: 47)

Ad 2. Werkgevers zijn minder bereid door complexiteit regels en hoge administratieve lasten en transactiekosten

Een tweede veronderstelde oorzaak van de achterblijvende bereidheid van werkgevers, is dat het voor werkgevers onduidelijk is welke mogelijkheden er zijn om een werkplek te bieden aan mensen uit de doelgroep en van welke voorzieningen of financiële regelingen ze gebruik kunnen maken. Het vergt veel inspanningen om deze informatie te achterhalen en het gebruik van de regelingen zou gepaard gaan met veel rompslomp (administratieve lasten). De complexiteit van het stelsel van voorzieningen wordt impliciet als oorzaak beschouwd van deze onduidelijkheid en administratieve lasten.

Ons huidige stelsel van voorzieningen is te complex, heeft onbedoelde bijeffecten en past niet bij de huidige arbeidsmarkt. […] Het zorgt ervoor dat een grote groep mensen die al dan niet met begeleiding wel kan werken in een reguliere baan, niet aan de slag komt of uitsluitend in een beschutte werkomgeving actief is. (TK 2013/2014a: 37)

2.4.2 Middel-doelveronderstellingen

Ad 3. Inzet re-integratie-instrumentarium verhoogt bereidheid werkgevers

Naast re-integratie-instrumenten gericht op het versterken van het arbeidsaanbod (de doelgroep, zie § 2.3) kunnen gemeenten voor de re-integratie van de doelgroep van de Participatiewet instrumenten inzetten die gericht zijn op werkgevers. Het gaat dan bijvoorbeeld om proefplaatsing, werkplekaanpassingen, de no-riskpolis en de twee nieuwe instrumenten loonkostensubsidie en beschut werk (zie ook hoofdstuk 1). Verondersteld wordt dat deze instrumenten ervoor zorgen dat het voor werkgevers aantrekkelijker wordt om mensen met een beperking een baan te (blijven) bieden. Dit zou moeten gebeuren via tegemoetkomingen in de kosten, begeleiding en ondersteuning.
Beschut werk is bedoeld voor mensen die door hun beperkingen niet bij een reguliere werkgever aan de slag kunnen, ook niet met extra voorzieningen. Dit onderwerp laten we in deze paragraaf buiten beschouwing, omdat de regeling niet inspeelt op het gedrag van werkgevers. Beschut werk komt in de instrumentenanalyse (zie hoofdstuk 7) wel aan de orde. Met loonkostensubsidie wordt beoogd het gat tussen het te betalen loon en de te ontvangen productiviteit van een werknemer met een beperking te dichten. Dit moet het voor werkgevers aantrekkelijker maken mensen met een beperking in dienst te nemen en te houden.

Zonder de compensatie aan de werkgever voor het verlies aan productiviteit, is het voor mensen met een arbeidsbeperking moeilijker om op de arbeidsmarkt te participeren. Loonkostensubsidie verstevigt hun arbeidsmarktpositie. (TK 2013/2014a: 59)

Omdat de loonkostensubsidie voor de werkgever de verminderde productiviteit compenseert, komen mensen met een arbeidsbeperking gemakkelijker aan een baan. […] Omdat het nieuwe instrument loonkostensubsidie zo nodig structureel kan worden ingezet, biedt deze nieuwe vorm van loonkostensubsidie aan hen een kans om duurzaam aan het werk te blijven. (TK 2013/2014a: 61)

Ook de instrumenten die al voor invoering van de Participatiewet toegepast konden worden zijn erop gericht werkgevers (financieel) tegemoet te komen – en zodoende over te halen mensen uit de doelgroep aan te nemen. Met de no-riskpolis[4] wordt beoogd de financiële risico's voor werkgevers te minimaliseren in geval van ziekte van de werknemer met een beperking. Bij proefplaatsingen hoeven werkgevers tijdens de proefplaatsing geen loon te betalen, de werknemer behoudt de uitkering. Dit maakt 'uitproberen hoe het gaat' financieel aantrekkelijker. Verder kunnen werkgevers en werknemers met een beperking in aanmerking komen voor een financiële tegemoetkoming voor begeleiding op de werkvloer

(via een jobcoach) en voor andere werkvoorzieningen, bijvoorbeeld aanpassingen om de werkplek geschikt te maken voor een werknemer met een beperking.

Ad 4. Reductie administratieve lasten verhoogt bereidheid werkgevers

Vanzelfsprekend is een belangrijke voorwaarde voor de werking van het re-integratie-instrumentarium dat werkgevers er ook daadwerkelijk gebruik van gaan maken. Een van de factoren die het gebruik ervan kan beïnvloeden, betreft de administratieve lasten. In de voorloper van de Participatiewet, de Wet werken naar vermogen, werd al verondersteld dat de bereidheid om mensen uit de doelgroep in dienst te nemen stijgt als de administratieve lasten zo gering mogelijk zijn. De kwaliteit van de werkgeversdienstverlening kan een rol spelen bij het verminderen van de administratieve lasten voor werkgevers.
Met de Participatiewet wordt gepoogd de inzet van instrumenten zodanig te organiseren dat die inzet voor werkgevers transparant en eenduidig is. Van intergemeentelijke samenwerking en de verplichting aan gemeenteraden om het beleid over de inzet van de instrumenten in verordeningen vast te stellen wordt verwacht dat ze positief bijdragen aan eenduidigheid en transparantie. In de toelichting op de Participatiewet is daarnaast de vermindering van de administratieve lasten voor werkgevers (en gemeenten) nadrukkelijk als reden opgevoerd om het instrument loondispensatie te vervangen door de duurdere loonkostensubsidie.

> *Goede werkgeversdienstverlening is een essentiële succesfactor om daadwerkelijk meer banen te vinden voor mensen met een arbeidsbeperking. Hiervoor is het nodig dat gemeenten de inzet van hun instrumenten zo organiseren, dat die inzet voor werkgevers transparant en eenduidig is en geen onnodige administratieve lasten met zich mee brengt. Werkgevers willen en kunnen niet met iedere afzonderlijke gemeente zaken doen. Dit geldt voor de al bestaande instrumenten, maar ook voor de instrumenten loonkostensubsidie en voor beschut werk, die met de Participatiewet voor de gemeentelijke doelgroep beschikbaar komen. Bij de uitwerking van bovenstaande instrumenten is het voorkomen van overbodige bureaucratie het uitgangspunt.* (TK 2013/2014a: 53)

> *Verder heeft het instrument loonkostensubsidie als voordeel dat het minder administratieve handelingen voor de werkgever en gemeenten met zich meebrengt. Werkgevers hoeven geen aparte loonadministratie op te zetten.* (TK 2013/2014a: 59-60)

> *De Participatiewet brengt enkele verbeteringen in administratieve lasten met zich mee ten opzichte van de WWNV. De administratieve lasten voor bedrijven en gemeenten nemen af, aangezien onder meer de toepassing van het instrument loonkostensubsidie eenvoudiger is dan de toepassing van loondispensatie.* (TK 2013/2014a: 76)

Ad 5. Banenafspraak zorgt voor meer banen

In de toelichting van de Participatiewet wordt vaak gerefereerd aan de banenafspraak. De banenafspraak verwijst naar de 125.000 extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking, waarover de sociale partners afspraken hebben gemaakt in het sociaal akkoord van 2013 (zie hoofdstuk 1).

> *De gezamenlijke doelstelling van regering en sociale partners is deze mensen meer kansen te geven om daadwerkelijk aan de slag te gaan en het voor werkgevers aantrekkelijk te maken om ze in dienst te nemen.* (TK 2013/2014a: 59)
>
> *Het sociaal akkoord is daarom een historische stap. Sociale partners stellen zich met de afspraken in het sociaal akkoord garant voor extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking. Daarmee bieden sociale partners een zeer stevig fundament om deze groep aan de slag te krijgen bij reguliere werkgevers.* (TK 2013/2014a: 39)

De banenafspraak is strikt genomen geen onderdeel van de Participatiewet, maar de Participatiewet en de banenafspraak, geformaliseerd in de Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten, zijn wel nauw met elkaar verbonden: beide hebben als doel meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te krijgen.

2.4.3 Inzichten uit de literatuur

Hoewel de evaluatie van de Participatiewet betrekking heeft op de totale doelgroep van de wet, is er voor het perspectief van de werkgevers vooral literatuur beschikbaar over het aannemen van mensen met een arbeidsbeperking. Hoe deze groep gedefinieerd is, verschilt per onderzoek. De ervaringsonderzoeken onder werkgevers die specifiek zijn uitgezet voor de evaluatie van de Participatiewet, hebben betrekking op de Participatiedoelgroep met loonkostensubsidie, Wsw'ers en Wajongers (maar niet de doelgroep WAO/WIA). Ook is er specifiek aandacht voor de doelgroep van de Wet banenafspraak, die deels met de andere groepen overlapt. In deze onderzoeken gaat het er in brede zin om wat de ervaringen van werkgevers zijn met het in dienst nemen en houden van mensen met een arbeidsbeperking en met de dienstverlening vanuit uitvoeringsinstanties, en of hier verandering in is gekomen sinds invoering van de Participatiewet. Net als in de vorige paragraaf gaan we na in hoeverre de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de Participatiewet door de literatuur worden ondersteund.

Ad 1. In dienst nemen doelgroep levert te weinig op en kost te veel

De veronderstelling die ten grondslag ligt aan de Participatiewet is dat werkgevers geen mensen met een arbeidsbeperking in dienst nemen omdat het te veel kost en te weinig opbrengt. De literatuur geeft een genuanceerd beeld over hoe werkgevers tot hun keuzes komen. Dit is een proces waarop op verschillende momenten een afweging wordt gemaakt tussen kosten en baten. Onderzoek van het SCP laat zien dat wanneer werkgevers gevraagd wordt of zij zich verantwoordelijk voelen om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen, een derde bevestigend antwoordt en nog eens ruim een derde het enigszins hun

verantwoordelijkheid vindt (Van Echtelt et al. 2019). Toch blijkt uit hetzelfde onderzoek dat maar 11% van de werkgevers van plan is de komende twee jaar (meer) mensen uit deze groep in dienst te nemen. De bereidheid is onder andere afhankelijk van de omvang van de organisatie. Grote organisaties staan er in het algemeen meer voor open om mensen met beperkingen in dienst te nemen dan kleine organisaties. In dit onderzoek is de doelgroep breed gedefinieerd. Het gaat om werknemers die door zintuiglijke, motorische, psychische of andere beperkingen extra aandacht nodig hebben om hun werk te doen. De reden om geen (extra) mensen in dienst te nemen is vooral dat er geen geschikte functies zijn (45% van de werkgevers) of geen nieuwe medewerkers nodig zijn (20%). Ook geven sommige werkgevers aan te weinig capaciteit te hebben voor begeleiding en ondersteuning (17%) of kijken ze 'naar de kwaliteit van de sollicitant en niet naar de beperking' (10%). Vrijwel geen van de werkgevers (minder dan 1%) noemt hoge administratieve lasten, (te) lage productiviteit of onbekendheid met de manier van werven van deze groep als belangrijkste reden.

Borghouts en Freese (2016) wijzen ook op de discrepantie tussen de goede intenties en het daadwerkelijke gedrag van werkgevers. Ze illustreren dit met de situatie waarin iedereen in de organisatie het erover eens is dat mensen uit de doelgroep een kans moet krijgen, maar dat vervolgens niemand de eerste stap zet. Dit kan bijvoorbeeld komen doordat het management persoonlijke negatieve effecten verwacht, zoals een lagere productie waar de manager vervolgens op wordt afgerekend. Ook Groenewoud et al. (2014) zien bij het in dienst nemen van Wajongers een discrepantie tussen de bereidheid van werkgevers en het feitelijke aannamegedrag. De belemmeringen zitten volgens hen vooral in het verkrijgen van een goed beeld van de arbeidsmogelijkheden, de vertaling hiervan aan de eisen die aan het werk gesteld moeten worden, en het creëren van geschikt werk. De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) kwam eerder met een soortgelijke conclusie (RWI 2009).

In de literatuur wordt het aannamegedrag van werkgevers vaak weergegeven als een proces waarin verschillende stadia worden doorlopen, met bij elk stadium succes en faalfactoren (zie bv. Borghouts et al. 2015; Van Horssen et al. 2013; Van Wijk et al. 2012). De afweging van kosten en baten wordt niet altijd heel bewust op één bepaald moment gemaakt. Volgens Van Horssen et al. (2013) maken kleine bedrijven vaker vooraf een berekende afweging tussen wat een medewerker uit de doelgroep hun kan opleveren en wat het hun kost. Grotere bedrijven kunnen zich vaker permitteren om bijvoorbeeld vanuit het oogpunt van maatschappelijk ondernemen of vanuit persoonlijke overtuiging van het management hiervoor te kiezen, om op basis van eigen ervaringen de balans op te maken van de opbrengsten en risico's. De beslissing van deze werkgevers begint dus vaak met de strategische vraag waarom ze mensen met een arbeidsbeperking willen aannemen, en niet direct vanuit de gedachte dat het kostenneutraal is of dat het financieel iets oplevert (Borghouts en Freese 2016).

De kosten en baten van het aannemen van mensen met een arbeidsbeperking omvatten in de literatuur over de overwegingen van werkgevers meer dan alleen loonkosten en productiviteit (zie bv. Van Horssen et al. 2013). Het gaat niet alleen om loonkosten en (risico's op) werkgeverslasten, maar bijvoorbeeld ook om de kosten van extra begeleiding en baten

als de goodwill van klanten en het imago van het bedrijf. Een voorbeeld van de investeringen die nodig zijn om een goede match te maken, is het creëren van een nieuwe functie voor mensen met een arbeidsbeperking (Went et al. 2015). Werkgevers moeten hun vacatures vaak aanpassen om werk geschikt te maken. De benodigde aanpassingen worden vaak onderverdeeld in *jobcarving* en *jobcrafting* (Adelmeijer et al. 2017). Jobcarving betreft aanpassingen op het niveau van individuele of meerdere functies. Bij jobcrafting gaat het om aanpassingen op het niveau van de werkprocessen, bedrijfsvoering of organisatiestructuur van de werkgevers. De kosten liggen dus niet alleen in de kans op verlies aan productiviteit, maar ook in de investeringen die nodig zijn om een goede match te vinden tussen de taken en de doelgroep.

Conclusie

De kosten en baten voor werkgevers lijken verder te gaan dan directe financiële aspecten zoals een lagere productiviteit of een hoger ziekterisico. Ze komen voort uit bijvoorbeeld het geschikt maken van de functie en extra begeleiding (kosten) en het gevoel een bijdrage te leveren door maatschappelijk verantwoord te ondernemen (baten). Veel werkgevers voelen wel de verantwoordelijkheid om mensen met een beperking in dienst te nemen, maar de realisatie blijft steken in het proces, omdat de tijd en energie om het voor elkaar te krijgen een belangrijke kostenpost blijkt te zijn.

Ad 2. Werkgevers zijn minder bereid door complexiteit regels en hoge administratieve lasten en transactiekosten

De beleidstheorie onder de Participatiewet veronderstelt dat de achterblijvende bereidheid van werkgevers mede veroorzaakt wordt door onduidelijkheid over regelingen en voorzieningen. Zich laten informeren is dan al een investering op zich, die veel werkgevers niet doen. We noemen hier twee hieraan gerelateerde aspecten: onbekendheid met de regels en de kwaliteit van de werkgeversdienstverlening. Op grond van onderzoek dat plaatsvond voor invoering van de Participatiewet of in de beginperiode van de wet valt in te schatten in hoeverre dit een van de oorzaken was van de geringe bereidheid van werkgevers om mensen uit de doelgroep in dienst te nemen.

Een belangrijke voorwaarde voor het gebruik van regelingen om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen, is uiteraard dat werkgevers op de hoogte zijn van het bestaan van de regelingen. Onderzoek dat rond de invoering van de Participatiewet plaatsvond, laat zien dat een groot deel van de werkgevers in die jaren niet op de hoogte was van mogelijkheden voor subsidie en ondersteuning. Zo blijkt uit onderzoek van het SCP dat regelingen voor het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbeperking niet altijd bekend zijn bij werkgevers (Van Echtelt et al. 2019; zie ook Borghouts et al. 2015). De noriskregeling bij ziekte en arbeidsongeschiktheid en de korting voor sociale verzekeringen zijn onbekend bij bijna de helft van de werkgevers (49% en 45%). Loonkostensubsidie en -dispensatie is onbekend bij ongeveer 30% van de organisaties. Ruim een op de tien werkgevers (12%) kent geen van de genoemde regelingen. Bekendheid met de regelingen hangt sterkt samen met de omvang van de organisatie. Grote bedrijven zijn beter op de hoogte

dan kleine. Ook onderzoek van de Inspectie SZW (2015d, 2016d) en Adelmeijer et al. 2015, 2017) laat zien dat een deel van de werkgevers niet op de hoogte is van werkgeversdienstverlening van gemeenten en UWV.
Een tweede aspect is de kwaliteit van de werkgeversdienstverlening. Onderzoek van vóór invoering van de Participatiewet laat zien dat het voor werkgevers een belemmering is dat kandidaten verspreid zijn over een groot aantal toeleveranciers, zoals sociale werkbedrijven (SW-bedrijven) en UWV-locaties (Van Horssen et al. 2013). De werkgever richt zich in eerste instantie op één toeleverancier. Als deze geen geschikte kandidaten heeft, werkt dit ontmoedigend, terwijl er mogelijk bij andere instanties in de regio wel geschikte kandidaten uit de doelgroep zijn. De auteurs pleiten er dan ook voor om een einde te maken aan de versnippering van de wervingskanalen en één wervingskanaal te creëren met toegang tot een grote en gevarieerde groep mensen met arbeidsbeperkingen, met overeenkomstige mogelijkheden voor risicobeperking, subsidies en begeleiding (zie ook Programmaraad 2012; RWI 2009). Uit onderzoek naar het in dienst nemen van Wajongers is ook gebleken dat werkgevers aanzienlijke administratieve lasten ervaren bij de aanvraag van de beschikbare voorzieningen, mede door afzonderlijke procedures voor de verschillende instrumenten (RWI 2009).
Volgens de evaluatie van de pilot 'Werken naar vermogen' vóór invoering van de Participatiewet is er op het vlak van de werkgeversdienstverlening nog verbetering mogelijk (Van Horssen et al. 2013). Ook de Inspectie SZW (2015d, 2016a, 2016b) concludeert in de beginperiode van de Participatiewet dat de regionale samenwerking op het gebied van werkgeversdienstverlening en arbeidsmarktbeleid nog niet voldoende functioneert. Werkgevers ervaren belemmeringen bij het leggen van het eerste contact, omdat ze niet altijd weten bij wie ze moeten zijn. Ook zijn werkgevers van mening dat UWV en gemeenten kandidaten gerichter moeten selecteren voor een betere aansluiting tussen vraag en aanbod. Werkgevers hebben behoefte aan intermediairs die hen helpen het werk aan te passen zodat werknemers productief kunnen worden ingezet. Ook moeten deze intermediairs goed zicht hebben op de (on)mogelijkheden van hun cliënten in relatie tot de eisen en wensen van werkgevers. De uitvoering moet dus een 'brugfunctie' vervullen, waarbij kennis van de doelgroep (klantmanagers) gecombineerd wordt met kennis van het (commerciële) bedrijfsleven (werkgeversdienstverlening of intercedenten) (zie ook Oostveen 2017). Administratieve belemmeringen en personele wisselingen van klantmanagers vormen ook knelpunten. Uit het onderzoek blijkt dat werkgevers tevredener zijn over de dienstverlening van sociale werkbedrijven dan over die van gemeenten en UWV. Een verklaring kan zijn dat SW-bedrijven veel ervaring hebben met intensieve begeleiding van cliënten die geplaatst zijn bij werkgevers. Juist deze vraaggerichte aanpak en 'voor- en nazorg' bij werkgevers vormen een belangrijk onderdeel van de werkgeversdienstverlening.

Conclusie

Uit de literatuur van vóór en in de beginperiode van de Participatiewet komt het beeld naar voren dat werkgevers mogelijk belemmerd worden om plaatsen te creëren door de inspanningen die zij moeten leveren om zich te laten informeren en om een geschikte kandidaat te vinden. Het is geen sinecure om een goede match tussen vraag en aanbod tot stand te brengen. Werkgevers moeten veel tijd en moeite investeren om tot zo'n match te komen. Het complexe stelsel van voor de invoering van de Participatiewet, met meerdere toeleveranciers van kandidaten en verschillende procedures voor verschillende regelingen, speelt hierbij ook een rol. Veel werkgevers zijn bovendien niet op de hoogte van de beschikbare regelingen.

Ad 3. Inzet re-integratie-instrumentarium verhoogt bereidheid werkgevers

Wat is de invloed van de re-integratie-instrumenten op het keuzegedrag van werkgevers? Trekken de instrumenten werkgevers over de streep om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen? Een manier om in kaart te brengen of de ingezette instrumenten een stimulans zijn voor werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen, is om werkgevers zelf te vragen of dit meespeelt bij hun keuzes. Het werkgeversonderzoek (Schenderling et al. 2019) geeft weer of de diverse regelingen – en de beschikbaarheid daarvan – de beslissing van werkgevers beïnvloeden om te werken met mensen met een arbeidsbeperking. De no-riskpolis blijkt het vaakst een rol te spelen bij de beslissing om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen, namelijk bij 51% van de werkgevers. Daarna volgen loondispensatie (32%) en premiekorting (29%). Niet-financiële instrumenten, zoals werkplekaanpassing en een externe of interne jobcoach, spelen een minder grote rol. Daarnaast is aan werkgevers die succesvol een werkplek voor iemand met een arbeidsbeperking wisten te realiseren, gevraagd wat de belangrijkste bepalende factoren waren. Een goede match en het creëren van nieuwe functies of werkzaamheden werden daarbij het meest genoemd (door respectievelijk 64% en 21%). Uit de verdiepende interviews met werkgevers bleek dat een goede match tussen de functie of werkzaamheden en de kandidaat doorslaggevend zijn, naast de motivatie van de kandidaat.
Wat betreft loonkostensubsidie ontstaat uit de literatuur in het algemeen het beeld dat dit instrument een noodzakelijke voorwaarde is voor werkgevers om mensen die niet het minimumloon kunnen verdienen in dienst te nemen, maar dat het voor werkgevers op zichzelf geen motivatie is om mensen uit de doelgroep in dienst te nemen (zie o.a. Gielen et al. 2018; Schenderling et al. 2019). De loonkostensubsidie speelt geen grote rol bij het selectieproces van werkgevers voor kandidaten voor een functie. Vaak zijn er andere factoren die bepalender zijn voor het aannamegedrag van werkgevers, bijvoorbeeld of er geschikt werk gecreëerd kan worden en of er voldoende begeleiding is. Hoewel de regeling op zichzelf werkgevers dus niet vanzelfsprekend overhaalt meer mensen met beperkingen in dienst te nemen, is ze wel essentieel om werkgevers voor verminderde productiviteit te compenseren. De subsidie trekt werkgevers echter niet over de streep om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Voor een succesvolle match is een persoonlijke inzet van alle betrokken cruciaal, meer dan de inzet van financiële instrumenten. Hoge adminis-

tratieve lasten, de kosten van begeleiding en gederfde productiviteit van collega's die niet gecompenseerd worden door de instrumenten, weerhouden werkgevers van plaatsingen. De tijd, en daarmee het geld, die werkgevers kwijt zijn aan de handelingen die nodig zijn om mensen met loonkostensubsidie in dienst te nemen, kan de financiële compensatie weer deels tenietdoen (Borghouts en Freese 2016; Borghouts et al. 2015; Gielen et al. 2018; De Graaf-Zijl 2006; Groenewoud 2013; Marlet et al. 2016; Rosing et al. 2011; Van Rossum et al. 2018).

Naast de vraag of de instrumenten uit de Participatiewet ertoe kunnen bijdragen dat werkgevers mensen met een arbeidsbeperking in dienst nemen, is de vraag van belang of de bekendheid met en het gebruik van de instrumenten is toegenomen sinds invoering van de Participatiewet. In het werkgeversonderzoek (Schenderling et al. 2019) is werkgevers die bereid zijn iemand met een arbeidsbeperking te plaatsen gevraagd naar de bekendheid van diverse instrumenten. Ten opzichte van eerdere metingen is de bekendheid niet toegenomen. Loonkostensubsidie is het instrument waar de meeste werkgevers van op de hoogte zijn (69%), gevolgd door de no-riskpolis (52%), loondispensatie (46%) en jobcoaching (46%). Grotere organisatie zijn in het algemeen beter op de hoogte van de regelingen dan kleinere organisaties. Aan werkgevers die op de hoogte zijn van de Participatiewet en de banenafspraak is daarnaast gevraagd in hoeverre zij over voldoende informatie beschikken om een goede afweging te kunnen maken over het wel of niet inzetten van mensen met een arbeidsbeperking. Het aandeel dat over voldoende informatie beschikt (54%) is niet veranderd ten opzichte van eerdere metingen. De inzet van de instrumenten loonkostensubsidie, jobcoaching en beschut werk nam de afgelopen jaren sterk toe (Cuelenaere et al. 2019; zie ook hoofdstuk 7).
Werkgevers willen bij voorkeur mensen met een arbeidsbeperking werk bieden waarbij zo min mogelijk aanpassingen nodig zijn (Schenderling et al. 2019). Van de werkgevers die plannen hebben om (meer) mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen, weet slechts ongeveer een kwart deze plannen te realiseren. De meest genoemde reden dat het niet is gelukt, is dat er geen geschikte functies zijn. Het onderzoek laat verder zien dat werkgevers minder terughoudend zijn in het aannemen van mensen met een lichamelijke dan met een psychische beperking. Ruim de helft van de werkgevers geeft aan bereid te zijn mensen met een lichamelijke beperking werk te bieden, terwijl dit voor mensen met psychische en verstandelijke beperkingen minder dan een kwart is. Een mogelijke verklaring kan zijn dat werkgevers makkelijker over de streep zijn te trekken als het tekort van de werknemer voorspelbaar en berekenbaar is (zoals een werknemer met een structureel lager werktempo dan gemiddeld) dan wanneer het onvoorspelbaar en onberekenbaar is (zoals een werknemer die soms niet komt opdagen of zomaar schade berokkent). Het zou kunnen zijn dat mensen met psychische beperkingen lastiger zijn in te passen in het arbeidsproces, maar het kan ook zijn dat hierover bij werkgevers onvoldoende kennis en kunde aanwezig is om dit te bewerkstelligen. In het laatste geval zou opheffen van het informatietekort hier verandering in kunnen brengen.

Een gerelateerd vraagstuk is de mate waarin er verdringing optreedt op de arbeidsmarkt door de wijzigingen in het beleid. Wanneer werkgevers meer mensen met een arbeidsbeperking in dienst nemen, waardoor andere werkzoekenden minder kans hebben op de baan, zijn op macroniveau per saldo de maatschappelijke baten kleiner dan wanneer de banen aanvullend zijn (zie bv. Kok et al. 2006; De Koning et al. 2005). Verdringing van een reguliere werkplek zou bijvoorbeeld kunnen plaatsvinden door werken met een loonkostensubsidie of werken met behoud van een uitkering, zoals proefplaatsing, werkervaringsplaats, participatieplaats, tegenprestatie of vrijwilligerswerk. Onderzoek van de Inspectie SZW (2015e) laat zien dat veel gemeenten de toets op additionele arbeid niet hebben geconcretiseerd in beleid. De beoordeling of er sprake is van verdringing ligt dan bij individuele klantmanagers, bij wie veel onduidelijkheid is over hoe ze dit aspect van de wet moeten uitvoeren.
Uit de internationale literatuur blijkt dat er door sommige aspecten van actief arbeidsmarktbeleid, zoals de inzet van loonkostensubsidie, verdringing kan optreden, maar voor Nederland is hier weinig empirisch bewijs voor (Van den Berge et al. 2018). Wanneer mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt die niet onder de doelgroep vallen deze verdringing ervaren, kan dat ook leiden tot minder draagvlak voor het beleid. Hier lijken in Nederland weinig aanwijzingen voor (Van den Berge et al. 2018). In de tweede meting van het gemeenteonderzoek (Cuelenaere et al. 2017) komt naar voren dat sommige gemeenten het risico zien van verdringing tussen de doelgroepen van de Participatiewet. De wet heeft volgens een deel van de gemeenten een positief effect op de kans op werk van mensen met een arbeidsbeperking, maar men ziet voor de rest van de doelgroep juist een negatief effect op de werkkansen omdat de aandacht vooral uitgaat naar mensen met een arbeidsbeperking. In de derde meting (Cuelenaere et al. 2019) komt dit minder duidelijk naar voren.

Conclusie

Uit de literatuur blijkt dat de instrumenten uit de Participatiewet een noodzakelijke voorwaarde zijn voor werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Desondanks zijn de instrumenten op zichzelf niet zonder meer voldoende om werkgevers over de streep te trekken om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen.

Ad 4. Reductie administratieve lasten verhoogt bereidheid werkgevers

Het werkgeversonderzoek (Schenderling et al. 2019) laat zien dat sinds invoering van de Participatiewet de bereidheid van werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen, is toegenomen. Ook verrichten werkgevers meer inspanningen om een werkplek te realiseren. Het aantal werkgevers dat daadwerkelijk mensen met een arbeidsbeperking in dienst heeft, is echter niet toegenomen. Werkgevers noemen administratieve lasten zelf niet als belangrijkste reden waarom ze geen mensen uit de doelgroep in dienst nemen. Belemmeringen lijken eerder te zijn, zoals we al zagen, dat er geen geschikt werk is of geen capaciteit voor begeleiding.

Gemeenten kunnen werkgevers adviseren bij het aanpassen van functies. Aan werkgevers die gebruikmaken van ondersteuning van de overheid is gevraagd of zij advies hebben ingewonnen over het werken met mensen met een arbeidsbeperking en het aanpassen van functies. Een deel van de werkgevers (ruim een derde) heeft hiervan gebruikgemaakt. Dit aandeel is eerder gedaald dan gestegen. Een deel van de werkgevers geeft aan niet op de hoogte te zijn van de mogelijkheid, een ander deel had er geen behoefte aan. De resultaten lijken te impliceren dat de dienstverlening gericht op ondersteuning van werkgevers bij het aanpassen van functies nog niet optimaal wordt benut (Schenderling et al. 2019).
Uit het werkgeversonderzoek (Schenderling et al. 2019) blijkt dat werkgevers over het algemeen tevreden zijn over de voorzieningen die de Participatiewet biedt (zoals advies, jobcoaching, loonkostensubsidie of een ander financieel instrument), maar minder tevreden over het proces van dienstverlening, zoals de snelheid van het leveren van kandidaten, informatievoorziening, communicatie en advies. Over de hoeveelheid en de eenvoud van administratieve handelingen is een klein deel (ongeveer een vijfde) van de werkgevers tevreden. De tevredenheid is niet toegenomen sinds de eerste meting in 2015.
Uit het gemeenteonderzoek (Cuelenaere et al. 2019) blijkt dat gemeenten het idee hebben dat met de Participatiewet het principe van één regeling aan de onderkant van de arbeidsmarkt niet is gerealiseerd. Er zijn nog steeds verschillende regelingen voor verschillende groepen (bijvoorbeeld wel of geen indicatie banenafspraak, Wajongers, Wsw'ers oude regeling, kandidaten beschut werk).
Ook hebben gemeenten beleidsvrijheid in de uitvoering van de Participatiewet, wat kan leiden tot onduidelijkheid bij (grote) werkgevers die te maken hebben met verschillende gemeenten. Van een vermindering van complexiteit of onduidelijkheid is nog geen sprake – niet voor werkgevers en niet voor de doelgroep. De ervaring van gemeenten is dat werkgevers die in principe mensen met een arbeidsbeperking in dienst willen nemen, wel zo veel mogelijk ontzorgd moeten worden om de werkplek te realiseren.

Conclusie

Werkgevers zelf noemen niet zozeer de administratieve lasten als knelpunt, maar melden eerder dat er bijvoorbeeld geen werk is voor de doelgroep of dat er te weinig capaciteit is voor begeleiding. Een actieve werkgeversdienstverlening lijkt nodig om werkgevers bijvoorbeeld te ondersteunen bij het creëren van werk en de begeleiding van werknemers uit de doelgroep. Hoewel werkgevers de administratieve lasten zelf niet als het belangrijkste knelpunt zien, lijkt het 'ontzorgen' van werkgevers wel een belangrijke voorwaarde om werkplekken voor mensen met een arbeidsbeperking te realiseren.

Ad 5. Banenafspraak zorgt voor meer banen

De Wet banenafspraak heeft als doel om 125.000 extra banen te creëren. Strikt genomen is deze wet geen onderdeel van de Participatiewet. Wel gaat het om relevant aanpalend beleid. Als onvoldoende arbeidsgehandicapten een baan hebben, dan wordt een quotum ingesteld waarbij individuele werkgevers een boete moeten betalen. Bezien vanuit alle werkgevers ligt het creëren van nieuwe banen op schema. De marktsector heeft tot nu toe

de benodigde aantallen gehaald, de overheidssector niet. De quotumregeling is voor overheidswerkgevers geactiveerd, maar vanwege een beoogde vereenvoudiging die het onderscheid tussen overheid en markt opheft, is deze opgeschort en hoeven zij vooralsnog geen heffing te betalen. Verschillende groepen arbeidsgehandicapten hebben te maken met de Wet banenafspraak. Het effect van de banenafspraak is het beste te bepalen voor de al bestaande groep van Wajongers met arbeidsvermogen, omdat deze groep niet te maken heeft gekregen met de invoering van de Participatiewet maar wel met de banenafspraak. Uit onderzoek van Panteia (2019) blijkt dat sinds de invoering van de banenafspraak de kans op een baan licht is toegenomen voor deze Wajongers. Voor de doelgroep Wsw vindt Panteia een daling in baankansen. Voor de overige mensen in het doelgroepregister, voor een groot deel bestaande uit mensen die in de oude situatie in de Wajong zouden zijn ingestroomd, vindt Panteia een stijging van baankansen. Panteia merkt voor alle groepen die het heeft onderzocht op dat de positieve resultaten voor een groot deel toe te schrijven zijn aan de conjunctuur. De onderzoeksaanpak in Panteia (2019) verschilt op een aantal punten van dit rapport. Zo gebruikt Panteia (2019) het landelijk doelgroepregister van 2017 voor de groepsindeling over alle jaren, terwijl dit rapport voor ieder afzonderlijk jaar groepen samenstelt aan de hand van de kenmerken in het desbetreffende jaar. Verder is het aantal achtergrondkenmerken kleiner in Panteia (2019) en is de correctie voor conjunctuur uitgevoerd met een andere indicator.

Conclusie

Het effect van de Wet banenafspraak is het beste te bepalen voor de bestaande groep van Wajongers met arbeidsvermogen, omdat deze groep niet gelijktijdig te maken had met de invoering van de Participatiewet. De kans op een baan steeg voor deze groep in zeer geringe mate. De baankansen voor de doelgroep Wsw daalde. Voor de overige mensen in het doelgroepregister, veelal bestaande uit mensen die bij ongewijzigd beleid in de Wajong zouden zijn ingestroomd, stegen de baankansen.

2.5 Veronderstellingen met betrekking tot gemeenten

De Participatiewet wijzigt ook een aantal zaken omtrent de uitvoering van de re-integratie van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De gemeente is bij deze uitvoering de belangrijkste actor. Ook de samenwerking tussen gemeenten en andere actoren (bv. UWV en gemeenten onderling) en het tot stand brengen van een match tussen vraag en aanbod komen in deze paragraaf aan de orde. In deze paragraaf gaan we in op de veronderstellingen met betrekking tot gemeenten die aan de beleidstheorie van de Participatiewet ten grondslag liggen. We schetsen daarbij kort de situatie van vóór de invoering van de Participatiewet. Voor de gevolgen van de ingezette maatregelen maken we onder andere gebruik van de ervaringsonderzoeken onder gemeenten, die een beschrijving geven van de situatie vanaf 2015. De belangrijkste causale en finale veronderstellingen met betrekking tot gemeenten zijn als volgt samen te vatten:

Oorzaak-gevolgveronderstellingen

1 Verschillende uitvoerders en regels aan de onderkant van de arbeidsmarkt zorgen voor afstemmingsproblemen en regeldruk. Multiproblematiek is moeilijk integraal aan te pakken. Het instrumentarium is niet uniform en ontoereikend.
2 Er is te weinig prikkelwerking voor uitvoeringsorganisaties om het uitkeringsvolume te verlagen en de uitstroom naar werk te verhogen.
3 De match tussen vraag en aanbod van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt komt onvoldoende tot stand.
4 Gemeenten treden niet streng genoeg op bij de naleving van verplichtingen van de doelgroep, waardoor het beleid te weinig activerend is en er te veel mensen (met een arbeidsbeperking) aan de kant staan.

Middel-doelveronderstellingen

5 Met de Participatiewet komt er één regeling aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Gemeenten krijgen meer beleidsruimte. Dit leidt tot een integrale aanpak en meer maatwerk, waardoor er meer mensen (met een arbeidsbeperking) aan het werk gaan.
6 Door jonggehandicapten met arbeidsvermogen onder te brengen bij gemeenten kan er geen afwenteling meer plaatsvinden naar uwv en is er een sterkere prikkel om het uitkeringsvolume zo laag mogelijk te houden.
7 Werkbedrijf en regionale aanpak zorgen voor een betere match tussen vraag en aanbod.
8 Verplichtingen voor de doelgroep zijn wettelijk geregeld, waardoor gemeenten strenger optreden als mensen verplichtingen niet naleven.

2.5.1 Oorzaak-gevolgveronderstellingen

Ad 1. Verschillende uitvoerders en regels aan onderkant van arbeidsmarkt zorgen voor problemen

Vóór invoering van de Participatiewet waren er meerdere regelingen en verschillende instanties voor vergelijkbare groepen werkzoekenden. Dit bracht met zich mee dat mensen met gelijksoortige problematiek niet hetzelfde instrumentarium geboden kon worden. Ook zou het instrumentarium tekortschieten. Dit zou ertoe leiden dat mensen niet de hulp kregen die ze nodig hadden en daardoor minder kansen hadden op de arbeidsmarkt.

> *De Commissie De Vries wees er al op dat «slechts een beperkt deel van de mensen die onvoldoende productief zijn om het minimumloon te verdienen een baan vindt, voornamelijk in het kader van de Wet sociale werkvoorziening. Een grotere en nog groeiende groep komt daarvoor niet in aanmerking en valt tussen wal en schip». Daarom stelt de Commissie een uniforme benadering voor van alle mensen die ondersteuning nodig hebben. Voor iedereen moet ongeacht de uitkeringsachtergrond hetzelfde instrumentarium beschikbaar zijn, om vervolgens maatwerk te kunnen bieden en mensen zoveel mogelijk te laten participeren op de reguliere arbeidsmarkt.* (TK 2013/2014a: 37)

Bovendien zou het duale systeem leiden tot afstemmingsproblemen tussen UWV en gemeenten, wat een integrale aanpak van multiproblematiek bemoeilijkte. Om een totaalbeeld te krijgen van de cliënt en zijn mogelijkheden en beperkingen, was een goede afstemming tussen de instanties nodig. De problematiek van de doelgroep heeft vaak niet alleen betrekking op het vinden van werk, maar ook op andere terreinen van het leven. Dit was een van de argumenten voor verschuiving van verantwoordelijkheden naar gemeenten.

> *Gemeenten worden met de veranderingen geheel verantwoordelijk voor de activiteiten op het gebied van ondersteuning, begeleiding, verzorging en re-integratie. Dit maakt een meer samenhangende aanpak binnen het sociale domein mogelijk.* (TK 2013/2014a: 42)

> *Door de dienstverlening dichter bij de mensen te organiseren, is maatwerk mogelijk en wordt onnodige bureaucratie vermeden. Om de kansen te zien en te benutten moet je kennis hebben van de leefwereld van de mensen. Op basis van de contacten met individuele mensen kun je de oplossing bieden die voor die persoon in die omstandigheden ook een echte oplossing is. Generieke regels die oplossingen voorschrijven zijn voor individuele mensen niet altijd bruikbaar. De oplossing is immers vaak maatwerk.* (TK 2013/2014a: 50)

Ad 2. Er is te weinig prikkelwerking voor uitvoeringsorganisaties

Het optreden van UWV en gemeenten zou nog te weinig activerend zijn doordat het systeem te weinig financiële prikkels kent voor de uitvoeringsinstanties om uitkeringsontvangers aan het werk te helpen. Uitvoeringsinstanties zouden te weinig (financiële) incentives hebben om het uitkeringsvolume zo laag mogelijk te houden en zo veel mogelijk mensen te laten uitstromen uit de uitkering.

> *De regering verwacht dat met dit wetsvoorstel meer mensen gaan werken zonder een beroep te doen op de gemeente. Ten eerste komt dat door de financiële prikkel voor het individu vanwege het feit dat de polisvoorwaarden van de Participatiewet afwijken van de Wajong. Ten tweede komt dat door de budgetteringsprikkel voor gemeenten om het aantal uitkeringsgerechtigden laag te houden. Stromen er minder mensen de Participatiewet in en meer uit, dan ondervinden gemeenten daar een financieel voordeel van, omdat zij besparen op wettelijke verplichte uitkeringen die uit het Inkomensdeel moeten worden betaald. Gemeenten kunnen de uitstroom beïnvloeden door de nieuwe groep mensen aan werk te helpen.* (TK 2013/2014a: 106)

Ad 3. Match vraag en aanbod kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt komt onvoldoende tot stand

Een derde reden voor de geringe arbeidsdeelname van de doelgroep zou zijn dat vraag en aanbod van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt elkaar nog onvoldoende weten te vinden. Vaak moeten werkplekken speciaal gecreëerd worden om de doelgroep een arbeidsplaats te kunnen bieden, en dit gaat niet vanzelf. Ondanks de inspanningen van de betrokken instanties is dit een moeizaam proces dat nog onvoldoende van de grond komt.

De praktijk heeft in de afgelopen jaren geleerd dat het tot stand brengen van een «match» tussen werkzoekende en werkgever geen sinecure is en tijd vergt. Het vraagt inspanningen van de werkgevers, gemeenten, UWV en de mensen zelf om werkzoekenden op de geschikte werkplek te plaatsen. (TK 2013/2014a: 48)

Ad 4. Gemeenten treden niet streng genoeg op

Een vierde veronderstelling is dat gemeenten en UWV niet streng genoeg optreden als het gaat om de naleving van de verplichtingen van uitkeringsgerechtigden. Mensen zouden te weinig geprikkeld worden om uit de uitkering te raken en aan het werk te gaan. Denk bijvoorbeeld aan sancties die opgelegd kunnen worden als mensen niet actief zijn in het leren van de Nederlandse taal of onvoldoende meewerken aan re-integratie.

Daarom gaat de regering de bijstand activerender maken, zodat meer mensen aan de slag gaan, door te werken of door andere activiteiten te verrichten. Om dat doel te bereiken, wil de regering – in lijn met het Regeerakkoord – de bestaande ontheffingen van de arbeids- en re-integratieverplichtingen herzien en gaat de verplichting tot tegenprestatie naar vermogen voor iedereen gelden. Ook zal de regering de arbeidsverplichtingen aanscherpen en de duur en hoogte van de maatregel uniformeren bij het niet nakomen van deze verplichtingen. (TK 2013/2014a: 41)

2.5.2 Middel-doelveronderstellingen

Ad 5. Participatiewet leidt tot integrale aanpak en meer maatwerk

De complexiteit van het stelsel en de genoemde problematiek die daarmee samenhangt, waren aanleiding om met de invoering van de Participatiewet tot één regeling aan de onderkant van de arbeidsmarkt te komen. Daarbij krijgen gemeenten meer ruimte bij de uitvoering van de wet en krijgen ze meer instrumenten tot hun beschikking.

Belangrijke uitgangspunten bij de uitwerking van de Participatiewet zijn voldoende beleidsruimte voor gemeenten en geen onnodige bureaucratie. De regering geeft gemeenten met de Participatiewet de ruimte om zelf te bepalen welke ondersteuning mensen nodig hebben zonder dat de wet hen hindert met overbodige bepalingen. Zo krijgen gemeenten de ruimte om zelf te kiezen hoe ze de nieuwe voorziening beschut werk organiseren. (TK 2013/2014a: 40)

Gemeenten krijgen een centrale rol in de uitvoering van de wet. Zij kunnen voor de doelgroep een scala aan instrumenten en voorzieningen inzetten. Gemeenten krijgen daarmee meer mogelijkheden om ondersteuning op maat te leveren. (TK 2013/2014a: 39)

De genoemde wijzigingen zouden moeten leiden tot een integrale aanpak van de problematiek van de doelgroep en meer maatwerk. De Participatiewet is een van de drie regelingen in het kader van een gedecentraliseerd sociaal domein (zie hoofdstuk 1).[5] Zoals in de toelichting is aangegeven, verwacht de regering dat de gemeente – voor alle drie de terreinen verantwoordelijk – tot een samenhangende aanpak komt. Door zo'n integrale aan-

pak kan de gemeente personen op meerdere terreinen, bijvoorbeeld door hen te begeleiden naar betaald werk en tegelijkertijd ondersteuning op het terrein van zorg te bieden. Daarnaast wordt verondersteld dat de veranderingen ertoe leiden dat gemeenten meer maatwerk zullen leveren, mede doordat ze dichter bij de burger staan. Uiteindelijk zou dit moeten leiden tot een grotere uitstroom uit de uitkering naar werk.

> *Zo kunnen mensen met een beperking, mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en gezinnen met complexe problemen met hun vragen terecht bij één partij: de gemeente. De belemmering om zelfstandig te kunnen participeren heeft immers vaak meerdere oorzaken. Gemeenten kunnen het beste bepalen welke ondersteuning het meest effectief is.* (TK 2013/2014a: 42)

> *Gemeenten kunnen deze instrumenten in samenhang en integraal inzetten, en maatwerk leveren aan hun burgers. Gemeenten kunnen de eigen kracht van mensen benutten en zoveel mogelijk aansluiten bij de specifieke leefsituatie van mensen. Dit zorgt ervoor dat de inzet van middelen doelmatiger en doeltreffender wordt. Het doel dat het kabinet in het Regeerakkoord heeft genoemd als uitgangspunt bij de decentralisaties komt zo dichterbij: één gezin, één plan, één regisseur.* (TK 2013/2014a: 44)

> *De samenhangende aanpak kunnen gemeenten vastleggen in het periodieke plan dat gemeenten op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) opstellen. In dit plan leggen gemeenten hun beleid voor maatschappelijke ondersteuning vast. In het plan geven zij onder andere bijzondere aandacht aan een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, publieke gezondheid, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen en werk en inkomen.* (TK 2013/2014a: 42)

Ad 6. Verantwoordelijkheid gemeenten voor nieuwe doelgroep geeft sterkere financiële prikkel om uitstroom te bevorderen

Volgens het kabinet-Rutte II is de Wajong te weinig activerend gebleken. Daarom heeft het kabinet in samenspraak met sociale partners besloten dat de groep Wajongers met arbeidsvermogen tot de doelgroep van de Participatiewet gaat behoren (zie hoofdstuk 1). Sinds de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) in 2004 zijn gemeenten financieel verantwoordelijk voor de bijstandsuitgaven en hebben ze tegelijkertijd meer beleidsvrijheid bij de uitvoering. Gemeenten hebben daarmee een financiële incentive gekregen om de uitkeringsvolumes zo laag mogelijk te houden, omdat zij een overschot op het budget (inkomensdeel uit de WWB) zelf mogen houden. Dit leidde er echter ook toe dat zij zo veel mogelijk mensen lieten doorstromen naar een Wajong-uitkering. Deze regeling nam hierdoor sterk in volume toe (Allers et al. 2014; Van Vuuren et al. 2011). Door de nieuwe instroom jonggehandicapten met arbeidsvermogen onder te brengen onder het regime van de Participatiewet kan er in principe geen afwenteling meer plaatsvinden. De verantwoordelijkheid voor deze groep is hiermee bij gemeenten neergelegd (in plaats van UWV), waardoor er een sterkere prikkel is gecreëerd om het volume in de uitkering zo laag mogelijk te houden.

Ad 7. Werkbedrijf en regionale aanpak helpen bij het matchen van vraag en aanbod

De toelichting bij de Participatiewet refereert aan het Werkbedrijf, dat als schakel dient tussen vraag (werkgever) en aanbod (mensen met een arbeidsbeperking). In deze regionale Werkbedrijven werken de gemeenten samen met werkgevers en UWV. Een van de redenen om de uitvoering van de Participatiewet bij de gemeenten neer te leggen, is dat zij dicht bij de burger staan en bekend zijn met de lokale en regionale arbeidsmarkt. Kennis over een tekort of juist een overschot aan personeel in een bepaalde regio, zowel op de korte als de langere termijn, wordt gezien als cruciaal voor het bevorderen van de match tussen vraag en aanbod.

> *De Werkbedrijven zullen als schakel fungeren tussen de werkgever en de mensen met een arbeidsbeperking die aan de slag worden geholpen. De betrokkenheid van werkgevers, gemeenten en UWV bij de Werkbedrijven vergroot de kansen op een succesvolle plaatsing.* (TK 2013/2014a: 48)

> *Een regionale benadering biedt daarbij mogelijkheden om een betere matching tussen werkzoekenden en vacatures tot stand te brengen. [...] Verder biedt regionale samenwerking tussen gemeenten de mogelijkheid om van elkaars expertise en ervaring bij het ondersteunen van de klant gebruik te maken.* (TK 2011/2012: 15)

> *Werkgevers willen en kunnen niet met iedere afzonderlijke gemeente zaken doen. Dit geldt voor de al bestaande instrumenten, maar ook voor de instrumenten loonkostensubsidie en voor beschut werk, die met de Participatiewet voor de gemeentelijke doelgroep beschikbaar komen. Bij de uitwerking van bovenstaande instrumenten is het voorkomen van overbodige bureaucratie het uitgangspunt. Het is daarom van belang dat gemeenten samenwerken in arbeidsmarktregio's. Dit is ook vastgelegd in de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI).* (TK 2013/2014a: 53)

Ad 8. Participatiewet zorgt dat gemeenten strenger optreden bij niet-naleving verplichtingen

Om gemeenten strenger te laten optreden als het gaat om de naleving van de verplichtingen van uitkeringsgerechtigden, zijn in de Participatiewet de verplichtingen die tegenover het uitkeringsrecht staan aangescherpt (zie § 2.3). Deze wettelijke verankering van eisen zouden gemeenten er meer toe moeten aanzetten cliënten te prikkelen om uit de uitkering te raken en aan het werk te gaan.

2.5.3 Inzichten uit de literatuur

Ad 1. Verschillende uitvoerders en regels aan onderkant van arbeidsmarkt zorgen voor problemen

De veronderstelling in de Participatiewet dat er verschillende uitvoerders en regels zijn aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waardoor een integrale aanpak wordt bemoeilijkt, komt voort uit het rapport van de commissie fundamentele herbezinning Wsw (commis-

sie-De Vries) (TK 2008/2009). In dit rapport worden regelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt in samenhang besproken. Hieruit wordt duidelijk dat het feit dat er verschillende uitvoerders en regels aan de onderkant van de arbeidsmarkt zijn, tot knelpunten leidt die een hogere arbeidsdeelname van de doelgroep in de weg staan.

Ad 2. Er is te weinig prikkelwerking voor uitvoeringsorganisaties

Uit onderzoek blijkt dat de sterke groei van het aantal Wajongers inderdaad, zoals verondersteld, samenhangt met wijzigingen van de prikkelwerking voor gemeenten in de WWB (Van Es en Van Vuuren 2010; Kok et al. 2007). Uit de onderzoeksliteratuur blijkt dat de invoering van de WWB in 2004 een gedragsreactie teweegbracht bij gemeenten.
Het volume in de bijstand nam af (Van Es en Van Vuuren 2010; Kok et al. 2007). Een aanzienlijk deel van de afname ging echter gepaard met een toename in de Wajong-regeling (Van Vuuren et al. 2011). De prikkelwerking zorgde ervoor dat gemeenten hun bestanden gingen doorlichten op mensen die in aanmerking komen voor een Wajong-uitkering. Het aantal WWB-uitkeringen daalde, maar het aantal Wajongers nam mede daardoor in die periode sterk toe. De prikkelwerking bij gemeenten had dus een afwenteling tot gevolg naar de door het Rijk bekostigde Wajong. Het CPB (2013) concludeert op basis van een (beknopte) literatuurstudie en de ervaringen met de WWB dan ook dat de manier waarop de financiering van de uitgaven wordt georganiseerd van groot belang is voor het welslagen van een decentralisatie (CPB 2013).

Conclusie

Het is aannemelijk dat veranderingen in de financieringsstructuur en de financiële prikkelwerking in de uitvoering van invloed zijn op het uitkeringsvolume. Op basis van de ervaringen met de invoering van de WWB en het feit dat de Wajong een dergelijke prikkelstructuur niet kent, is het aannemelijk dat hierin een oorzaak is gelegen van het hoge uitkeringsvolume in de Wajong.

Ad 3. Match vraag en aanbod kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt komt onvoldoende tot stand

De toelichting bij de Participatiewet stelt dat de arbeidsdeelname van mensen met een arbeidsbeperking onder andere achterblijft omdat de match tussen vraag en aanbod niet goed georganiseerd is. Onderzoek van vóór invoering van de Participatiewet laat zien dat gemeenten lang niet altijd vraaggericht te werk gaan. Bovendien worden er in de 35 arbeidsmarktregio's weinig concrete afspraken gemaakt (tussen UWV, gemeenten, ondernemers en onderwijsinstellingen) om vraag en aanbod op de regionale arbeidsmarkt beter op elkaar te laten aansluiten, met name als het gaat om mensen in een uitkeringssituatie (Inspectie SZW 2012b, 2014a, 2016c; Sax et al. 2015). Mensen met een arbeidsbeperking (met arbeidsvermogen) hebben vaak een grote afstand tot de arbeidsmarkt en hebben vaak weinig kans van slagen als zij op reguliere vacatures solliciteren. Vaak is aanbodgerichte ondersteuning nodig om kennis en vaardigheden te vergroten, maar vraaggerichte ondersteuning is minstens zo belangrijk. Bijvoorbeeld omdat werk aange-

past of gecreëerd moet worden, hebben zij extra begeleiding nodig of komen ze alleen aan de slag met loonkostensubsidie.

Conclusie

De 'match' tussen vraag en aanbod voor de doelgroep komt niet zonder meer tot stand zoals dat op de reguliere arbeidsmarkt gebruikelijk is. Hiervoor is een actieve werkgeversdienstverlening nodig.

Ad 4. Gemeenten treden niet streng genoeg op

In de uitvoeringspraktijk passen klantmanagers van sociale diensten geregeld maatregelen toe, zoals het opleggen van een sanctie als iemand niet meewerkt aan re-integratie, maar zij leggen niet alle arbeidsverplichtingen op en handhaven de naleving ervan niet altijd. Ze hebben hier verschillende redenen voor (Van Echtelt en Guiaux 2012; IWI 2011a). Klantmanagers kiezen er soms bewust voor geen sanctie op te leggen. Het gedrag of de nalatigheid van mensen uit de doelgroep is soms het gevolg van een veelheid aan problemen. Het is soms lastig om de nalatigheid te isoleren van andere problematiek en de klant er direct op af te rekenen. Daarbij speelt de overweging mee dat een sanctie de re-integratie juist in de weg kan staan of zeer ongewenste neveneffecten voor de klant heeft. Klantmanagers beschouwen de bijstand als 'laatste vangnet' en zijn terughoudend om bijstandsgerechtigden – die al moeite hebben om rond te komen – op hun uitkering te korten, zeker als er bijvoorbeeld kinderen in het spel zijn. Ook zien klantmanagers het als primair doel om mensen te ondersteunen bij het verkrijgen van werk. Een sanctie kan dit in de weg staan, bijvoorbeeld omdat het de vertrouwensrelatie verstoort.

Conclusie

Klantmanagers passen maatregelen toe maar zijn hier soms terughoudend in, bijvoorbeeld als het de toeleiding naar werk moeilijker maakt.

Ad 5. Participatiewet leidt tot integrale aanpak en meer maatwerk

Op basis van theoretische en (beperkt beschikbare) empirische literatuur inventariseerde het CPB voor invoering van de Participatiewet de kansen en risico's van de decentralisaties in het sociaal domein (CPB 2013). Door de uitvoeringstaken op het terrein van werk, zorg en jeugd bij gemeenten neer te leggen, zijn er synergievoordelen (*economies of scope*) met ander gemeentelijk beleid te realiseren. Naast dienstverlening op het terrein van werk en inkomen, kan aan dezelfde doelgroep ook op andere terreinen ondersteuning geboden worden. Zoals uit de literatuur blijkt, is er bij de doelgroep immers vaak sprake van complexe problematiek die meerdere beleidsterreinen bestrijkt. Mensen uit de doelgroep die gebruikmaken van verschillende regelingen zouden daardoor beter (en mogelijk ook tegen lagere kosten) geholpen kunnen worden. Door de decentralisaties zouden gemeenten ook beschikken over meer informatie van mensen uit de doelgroep. Zij hebben een completer beeld van de situatie van de cliënt, omdat ze bijvoorbeeld bestanden kunnen koppelen, op verschillende terreinen contact hebben met de cliënt en de cliënt daardoor beter kennen.

Hierdoor zou het beter mogelijk zijn om de hulpbehoefte van de persoon in kaart te brengen en het aanbod hierop af te stemmen. Het is wel de vraag in hoeverre de vaak privacygevoelige informatie, ook al is het binnen gemeenten, uitwisselbaar is. Dat gemeenten beleidsvrijheid hebben bij de uitvoering en maatwerk kunnen bieden, heeft voordelen, maar draagt ook het risico in zich dat er regionale en gemeentelijke verschillen ontstaan – onder invloed van lokale behoeften, maar ook door bijvoorbeeld de politieke kleur van een gemeente (Van Berkel 2006). Gemeenten kunnen verschillen in dienstverlening, maar ook bijvoorbeeld in de mate waarin ze verplichtingen en handhaving kunnen toepassen.
Dit kan leiden tot een verschillende behandeling van mensen in een (vrijwel) identieke situatie. Er is dus een dilemma tussen doelmatigheid en (rechts)gelijkheid. Burgers zouden hierop kunnen reageren door te verhuizen naar gemeenten die voor hen een gunstig beleid voeren, al is de vraag in hoeverre hiervan in de praktijk sprake van zal zijn.
Onderzoek na invoering van de Participatiewet laat zien dat in het kader van de decentralisaties van de jeugdzorg, Wmo en Participatiewet steeds meer gemeenten integraal werken in het sociaal domein, maar dat dit nog niet geldt voor alle gemeenten (Pommer en Boelhouwer 2016, 2017; Pommer et al. 2018). Een op de vijf gemeenten werkt zowel in de uitvoering als in de begroting integraal. Ruim de helft van de gemeenten heeft een integrale uitvoering, maar maakt in de begroting de budgetten nog wel per deelterrein inzichtelijk. Ook uit het gemeenteonderzoek (Cuelenaere et al. 2019) blijkt dat een samenhangend beleid nog in ontwikkeling is. Ruim een derde (36%) van de gemeenten geeft in 2019 aan dat de samenhang in de uitvoering nog in ontwikkeling is. Ruim een kwart (27%) van de gemeenten heeft samenhang in de uitvoering op alle drie de terreinen en bij 9% is er vooral samenhang tussen Participatiewet en Wmo. Het aantal gemeenten met een samenhangend beleid op de drie terreinen van het sociaal domein ligt iets hoger (36%). Er heeft zich geen stijging voorgedaan tussen de meting in 2017 en 2019. Uit het onderzoek onder de doelgroep van de Participatiewet lijken zowel de feitelijke ondersteuning als de waardering hiervan vanuit het perspectief van betrokkenen nauwelijks gewijzigd (Inspectie SZW 2019a).

De meest genoemde belemmering om tot een integrale uitvoering in het sociale domein te komen is dat de privacywetgeving gegevensuitwisseling verhindert. Bijna 80% van de gemeenten noemt dit (Cuelenaere et al. 2019). Andere veel genoemde redenen zijn dat de wetgeving op de terreinen werk en zorg soms niet goed op elkaar aansluiten (58%), dat de gegevensuitwisseling tussen de verschillende onderdelen van het sociaal domein niet soepel verloopt (55%) en dat de werkprocessen nog niet goed zijn ingericht (42%). Ook uit de verdiepende interviews blijkt dat het nog zoeken is naar de juiste vorm van samenhang en afstemming: de praktijk blijkt vaak toch complexer dan eerder gedacht werd (Cuelenaere et al. 2019).
Uit het gemeenteonderzoek (Cuelenaere et al. 2017) blijkt verder dat gemeenten hadden verwacht dat ze meer vrijheid zouden krijgen bij de uitvoering van de Participatiewet, terwijl in de praktijk eerder van het tegenovergestelde sprake lijkt te zijn. Ruim 60% van de gemeenten is het oneens met de stelling dat de overheid inmiddels meer ruimte aan

gemeenten overlaat voor eigen invulling van het beleid van de Participatiewet (Cuelenaere et al. 2019). De verplichtingen in de Participatiewet botsen volgens gemeenten soms met het geven van maatwerkondersteuning, bijvoorbeeld wanneer mensen eerst hun leven op andere terreinen op orde moeten hebben voordat ze kunnen re-integreren naar werk.

Conclusie

Door de decentralisaties is meer integraliteit en maatwerk te verwachten, maar is dit in de praktijk complex, onder andere door knelpunten in de gegevensuitwisseling en in het afstemmen van werkprocessen. De integrale aanpak door de decentralisaties is in ontwikkeling, maar er is nog verbetering mogelijk, vooral als het gaat om de samenhang tussen de toeleiding naar werk en andere aspecten van het leven.

Ad 6. Verantwoordelijkheid voor 'nieuwe Wajongers' geeft gemeenten financiële prikkels om uitstroom te bevorderen

Op basis van de ervaringen met de invoering van de WWB is het aannemelijk dat financiële prikkels in de uitvoering van invloed zijn op het uitkeringsvolume. Gemeenten hebben een financiële incentive om het aantal uitkeringen zo laag mogelijk te houden. Door personen die voorheen een Wajonguitkering kregen nu onder verantwoordelijkheid van gemeenten te laten vallen, wil men de groei van het aantal uitkeringen temperen. Het uitkeringsvolume zal lager zijn omdat niet alle Wajongers in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering, en het is aannemelijk dat gemeenten door hun financiële verantwoordelijkheid een grotere incentive hebben om degenen met een uitkering aan het werk te helpen.
Toch behoeft de werking van financiële prikkels in de uitvoering wel enige nuance (Aarts en Van der Veen 2016). Het is niet altijd duidelijk welk type beleid het meest succesvol is om het aantal uitkeringen te verlagen (Marlet et al. 2017). Wat werkt zal ook afhangen van de specifieke context van gemeenten en is van veel factoren afhankelijk. De uitvoering kan dus niet altijd daadwerkelijk sturen op de reductie van de bijstandslasten. Ook is het van belang dat de uitvoering voldoende instrumenten heeft om te kunnen sturen (Allers et al. 2014). Het kan ook voorkomen dat de doelstellingen van het management ('uitgaven reduceren') niet overeenkomen met de intrinsieke motivatie van de uitvoering ('ook kansarme mensen helpen') (Aarts en Van der Veen 2016; Allers et al. 2014; Marlet et al. 2017).
Uit de literatuur blijkt verder dat een grotere financiële prikkel om het aantal uitkeringen zo laag mogelijk te houden, ertoe kan leiden dat gemeenten zich vooral richten op de re-integratie van mensen met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt, omdat die een reële kans hebben om uit te stromen naar werk (CBP 2013; Marlet et al. 2017). De maatschappelijke baten van uitstroom naar werk kunnen echter groter zijn dan de besparingen op de uitkeringen voor gemeenten (CPB 2013). Als gemeenten deze maatschappelijke baten niet meenemen in hun overwegingen, kan er onderbesteding zijn bij de inzet van re-integratie-instrumenten, met name van instrumenten die een meer structureel karakter hebben, zoals beschut werk. Groepen voor wie de stap naar een betaalde baan nog te groot is, krijgen dan bijvoorbeeld geen begeleiding naar andere vormen van participatie. Ook de nuggers (niet-uitkeringsgerechtigden) krijgen relatief weinig aandacht van gemeenten,

omdat re-integratie geen besparing oplevert op de uitkering. Gemeenten die het goed doen als het gaat om het verlagen van het aantal uitkeringen (ten opzichte van de ramingen in het verdeelmodel) richten zich veelal vooral op de kansrijke cliënten. Gemeenten die ook investeren in sociale activering zijn minder succesvol in het verlagen van het uitkeringsvolume (Marlet et al. 2017). Daarnaast is er kans dat gemeenten zich vooral richten op de uitstroom naar werk, en minder aandacht hebben voor de kwaliteit van het werk en voor duurzame uitstroom (Van Berkel 2006).
Onderzoek onder gemeenten na invoering van de Participatiewet laat zien dat gemeenten meer instrumenten inzetten voor jonggehandicapten met een uitkering dan zonder uitkering, hoewel ook voor de laatste groep re-integratie geboden wordt (Cuelenaere et al. 2019).
Gemeenten schatten in dat de kansen op werk zijn verbeterd voor de nieuwe doelgroep. Een aandachtspunt is dat niet alle jonggehandicapten die bij ongewijzigd beleid in de Wajong zouden zijn ingestroomd goed in beeld zijn bij gemeenten. Onderzoek anderhalf jaar na invoering van de Participatiewet laat zien dat gemeenten jongeren die instromen vanuit het voortgezet speciaal onderwijs (vso) en praktijkonderwijs (pro) vrij goed in beeld hebben (waaronder ook de niet-uitkeringsgerechtigden). Voor andere groepen geldt dat echter minder, zoals nuggers (die geen vso-/pro-schoolverlaters zijn) en baanverliezers (Inspectie szw 2016c, 2016e). Jonggehandicapten die voor invoering van de Participatiewet in de Wajong zouden instromen, worden lang niet altijd door gemeenten als zodanig herkend. Voor jongeren met een achtergrond in het vso of pro (die in het doelgroepregister staan) geldt dit vaak wel, maar het overige deel is lastig te herkennen en krijgt dus geen gespecialiseerde diagnose of dienstverlening van gemeenten gericht op jonggehandicapten (Kok et al. 2018). Uit het ervaringsonderzoek onder gemeenten (Cuelenaere et al. 2017) blijkt wel dat vrijwel alle gemeenten zich hebben ingezet om de nieuwe doelgroep te kunnen bereiken en ondersteunen, bijvoorbeeld door expertise aan te trekken, medewerkers te trainen en samenwerking te zoeken met scholen en de domeinen Jeugd en Wmo. De meeste gemeenten geven aan de nieuwe doelgroep met arbeidsvermogen en een bijstandsuitkering goed in beeld te hebben, maar dit is minder vaak het geval voor de doelgroep zonder uitkering of zonder arbeidsvermogen (Cuelenaere et al. 2019).
Tot slot waarschuwt de Inspectie szw (2018) dat de focus van gemeenten ligt op het aan het werk krijgen van mensen met een arbeidsbeperking, maar niet het aan het werk houden. Daarvoor zou er meer aandacht moeten zijn voor nazorg, bijvoorbeeld door de inzet van een jobcoach. Dat er weinig aandacht is voor begeleiding als iemand aan het werk is, is volgens de Inspectie szw onder andere het gevolg van gebrek aan capaciteit en soms van sturing via targets op plaatsingen.

Conclusie

Gemeenten schatten in dat de kansen voor jongeren met een arbeidsbeperking zijn gestegen sinds de invoering van de Participatiewet. Aandachtspunten zijn dat de nieuwe doelgroep niet altijd in beeld is en dat het vaak om tijdelijke contracten gaat.

Ad 7. Werkbedrijf en regionale aanpak helpen bij het matchen van vraag en aanbod

Het idee van de decentralisaties is dat verantwoordelijkheden die lokaal of op regionaal gebied georganiseerd kunnen worden, niet door de centrale overheid georganiseerd moeten worden (subsidiariteitsbeginsel). De dienstverlening kan op die manier beter worden afgestemd op de lokale of regionale omstandigheden, bijvoorbeeld de situatie op de regionale arbeidsmarkt (Van Berkel 2006). Het risico van deze aanpak is wel dat er schaalnadelen (*economies of scale*) kunnen optreden (CPB 2013). Een voorbeeld is dat elke gemeente kennis en expertise moet ontwikkelen om dienstverlening te kunnen bieden aan de nieuwe doelgroep van jonggehandicapten, die voorheen onder UWV viel. Deze schaalnadelen zijn te ondervangen door samen te werken met andere gemeenten, UWV en andere instanties, zoals de regionale werkbedrijven beogen. Versnippering van kennis kan tegengegaan worden door expertise en best practices (landelijk) te delen. Een ander risico is dat er regionale verschillen kunnen ontstaan in de opzet en kwaliteit van de dienstverlening. Grote werkgevers die opereren in meerdere regio's krijgen dan te maken met verschillen in voorzieningenniveau en dienstverlening, wat de administratieve lasten voor werkgevers kan verhogen.

Onderzoek net na invoering van de Participatiewet laat zien dat de regionale sociale infrastructuur zich nog aan het ontwikkelen is (SER 2016a). De Inspectie SZW (2018) geeft in een onderzoek naar de duurzaamheid van plaatsingen van mensen met een arbeidsbeperking aan dat er een aantal goede voorbeelden zijn van samenwerking tussen gemeenten, UWV en werkgevers, bijvoorbeeld uitwisseling van kandidaten. Tegelijkertijd zijn er ook belemmeringen om een goede samenwerking tot stand te brengen, onder andere door de complexiteit van het systeem en verschillen in regelingen tussen bijvoorbeeld gemeenten en doelgroepen. In 2019 heeft het merendeel van de gemeenten de indruk dat dit sinds invoering van de Participatiewet wel is verbeterd, al geldt dit niet voor alle gemeenten (Cuelenaere et al. 2019). Bijna 70% van de gemeenten vindt dat de samenwerking met externe partners (UWV, SW-bedrijf enz.) soepeler verloopt. Bijna de helft van de gemeenten vindt dat de werkgeversdienstverlening in de regio is verbeterd, wat tot meer efficiency en uniformiteit heeft geleid. De verantwoordelijkheid voor het loket voor werkgeversdienstverlening is per gemeente anders georganiseerd. Het idee dat werkgevers in een arbeidsmarktregio hetzelfde aanspreekpunt hebben, is dus niet gerealiseerd (Cuelenaere et al. 2019). Het werkgeversonderzoek (Schenderling et al. 2019) laat zien dat het merendeel van de werkgevers (62%) geen verandering ervaart in de kwaliteit van de werkgeversdienstverlening. Een derde (32%) ervaart wel een enigszins of veel positieve(re) verandering.

Uit het casusonderzoek onder werkgevers, gemeenten en de doelgroep (Van Rossum et al. 2019) blijkt dat het tot stand brengen van een duurzame match tussen werkgever en kandidaat een intensief proces is waarbij gezocht moet worden naar de juiste benadering voor de kandidaat en de werkgever. Het succes is afhankelijk van de interactie tussen de verschillende actoren, de specifieke context en de mate waarin heldere afspraken worden gemaakt. Echter, in de meeste matchingsprocessen is het nodig dat de betrokken actoren gemaakte afspraken kunnen aanpassen als deze niet haalbaar blijken. Vasthouden aan eerder gemaakte afspraken kan een faalfactor worden. Bij succesvolle matches zijn dikwijls

intermediairs betrokken met ruime ervaringskennis op basis van eerdere matchingsprocessen. De matching moet niet gezien worden als een eenmalige gebeurtenis, die eenvoudig beïnvloed kan worden door bijvoorbeeld (alleen) de inzet van instrumenten die de Participatiewet biedt. Het is een proces dat van begin tot eind inspanningen verlangt van alle betrokkenen: de doelgroep, werkgevers en gemeenten. Als een van de actoren op enig moment stopt met het leveren van de benodigde inspanningen houdt een match meestal geen stand. Dit vereist ook een actieve houding van gemeenten en intensieve werkgeversdienstverlening.
Een kleine afstand tussen cliënt en hulpverlener/ondersteuner – waarbij ruimte is voor maatwerk, sensitiviteit voor de behoeften van cliënten en werkgevers – en een ondersteuning die continu aangehaakt blijft, blijken bepalende randvoorwaarden voor succes. Net na invoering van de Participatiewet concludeerde de Inspectie szw (2016f) al dat een van de redenen dat een goede match niet tot stand is dat gemeenten (en uwv) niet altijd voldoende kunnen inspelen op de vraag van werkgevers, omdat zij niet goed op de hoogte zijn van de capaciteiten en beperkingen van uitkeringsontvangers. Zij kunnen hierdoor niet goed inschatten wat een passende functie zou kunnen zijn en niet snel tot een selectie van goede kandidaten komen. Ook voor werkgevers is dit inzicht nodig om te weten welke aanpassingen nodig zijn. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat niet alleen werkgevers, maar ook gemeenten zelf vaak een negatief beeld hebben van de capaciteiten van uitkeringsontvangers, terwijl er niet altijd zicht is op of dit beeld klopt. Goed contact tussen gemeenten en werkgevers is nodig om zicht op de behoefte van werkgevers te krijgen. Gemiddeld geven gemeenten zelf aan dat ze ongeveer 12% van hun klantenbestand niet goed in beeld hebben en dus ook niet kunnen inschatten wat de afstand tot de arbeidsmarkt en belemmeringen zijn. Dit aandeel is in grote gemeenten ongeveer twee keer zo hoog als in kleine gemeenten. Wel zegt bijna de helft van de gemeenten dat ze sinds de invoering van de Participatiewet actie hebben ondernomen om beter zicht te krijgen op het klantenbestand (Cuelenaere et al. 2019).

Conclusie

De samenwerking tussen verschillende actoren in de regio lijkt een positieve ontwikkeling door te maken, al is er nog verbetering mogelijk.

Ad 8. Participatiewet zorgt dat gemeenten strenger optreden bij niet-naleving verplichtingen

In de Participatiewet gaat extra aandacht uit naar een betere naleving van de verplichtingen die tegenover het uitkeringsrecht staan, zoals het zoeken en aanvaarden van werk, de taaleis en de tegenprestatie. Het uitgangspunt is dat handhaving van de verplichtingen leidt tot een betere naleving, wat de kansen op uitstroom naar werk verhoogt.
De Participatiewet schrijft voor dat bijstandsontvangers (met voldoende arbeidsvermogen) zich aan een aantal verplichtingen moeten houden. Dat kan gaan om het meewerken aan een re-integratietraject, maar ook om het aanvaarden en behouden van werk, eventueel drie uur per dag reizen voor een baan of verhuizen als dat nodig is. Gemeenten dienen dit

te controleren en een maatregel (sanctie) op te leggen als cliënten zich hier niet aan houden. Uit het gemeenteonderzoek (Cuelenaere et al. 2019) blijkt dat vrijwel alle gemeenten verplichtingen hanteren voor het zoeken en aanvaarden van werk, en maatregelen opleggen als iemand zich er niet aan houdt. Gemeenten doen dit echter niet altijd, en ook niet bij elke verplichting. Ook is het opleggen van verplichtingen en sancties niet toegenomen sinds de invoering van de Participatiewet.
Eerder onderzoek van de Inspectie szw (2017b) laat zien dat de meeste gemeenten een afstemmingsverordening hebben waarin de hoogte en duur van de maatregelen zijn gespecificeerd. Het beleid is echter niet altijd verder uitgewerkt, waardoor beslissingen hierover bij individuele klantmanagers liggen. Een sanctie opleggen is een ingewikkelde procedure, waardoor de administratieve lasten hoog zijn. De Inspectie concludeert dat een aantal specifieke arbeidsverplichtingen technisch niet uitvoerbaar zijn of niet aansluiten bij de dagelijkse uitvoeringspraktijk, zoals de verhuisplicht en de plicht tot inschrijving bij een uitzendbureau. Ook het ervaringsonderzoek onder gemeenten (Cuelenaere et al. 2017) laat zien dat gemeenten de verplichtingen uit de Participatiewet soms vinden botsen met de wijze waarop zij klanten willen ondersteunen, bijvoorbeeld wanneer mensen eerst hun leven op andere terreinen op orde moeten hebben, voordat ze naar werk kunnen worden toegeleid. Het opleggen van verplichtingen en de handhaving door gemeenten komen uitgebreider aan de orde in hoofdstuk 8.

Conclusie

De meeste gemeenten leggen maatregelen op als uitkeringsontvangers niet aan hun verplichtingen voldoen. Ze doen dit echter niet altijd, en ook niet bij elke verplichting, om verschillende redenen. Het opleggen van verplichtingen en sancties is niet toegenomen sinds de invoering van de Participatiewet.

2.6 Conclusies

In dit hoofdstuk is de beleidstheorie van de Participatiewet uiteengezet. We zijn nagegaan in hoeverre de veronderstellingen die aan de Participatiewet ten grondslag liggen ondersteund worden door de literatuur. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen veronderstellingen met betrekking tot de doelgroep, werkgevers en gemeenten (zie tabel 2.2 voor een overzicht).

Aannames in beleidstheorie positiever dan ervaring in praktijk

De Participatiewet is in beginsel bedoeld voor mensen met arbeidsvermogen die ondersteuning nodig hebben bij het vinden van werk. Gemeenten en de doelgroep lijken de bemiddelbaarheid naar werk – waar de Participatiewet primair op inzet – echter minder positief in te schatten dan de wetgever. De problematiek van de doelgroep is vaak complex en uitstroom naar werk is dan op afzienbare termijn geen haalbare kaart, volgens de betrokkenen.

Die zienswijze beïnvloedt ook het zoekgedrag van de doelgroep. In overeenstemming met de beleidstheorie blijkt een aanzienlijk deel van de doelgroep niet actief op zoek te zijn naar werk. Niet kunnen, willen en hoeven werken hangen nauw met elkaar samen. Meer dan de helft van de doelgroep van de Participatiewet die voorheen ook in aanmerking zouden komen voor een bijstandsuitkering denkt vrijgesteld te zijn van de arbeidsplicht, vaak vanwege gezondheidsproblemen. Vaak zijn er in dat geval wel andere afspraken gemaakt, zoals een tegenprestatie of vrijwilligerswerk doen.
De beleidstheorie gaat ervan uit dat de instrumenten die gemeenten tot hun beschikking hebben om het aanbod te versterken, belemmeringen kunnen wegnemen. Het is lastig om algemene conclusies te trekken over de effectiviteit van de instrumenten. Er lijkt een licht positief effect te zijn van re-integratie-instrumenten, maar 'wat werkt voor wie' hangt af van de persoonlijke situatie van de cliënt en de context. De wetgever verondersteld dat de afstand tot de arbeidsmarkt overbrugbaar is, terwijl dit volgens gemeenten voor een groot deel van de doelgroep niet op afzienbare termijn het geval is, ook niet met de inzet van instrumenten. Het is dus vraag waarom de inzet van instrumenten bij deze groep de afstand tot de arbeidsmarkt niet kunnen overbruggen. Mogelijk is de problematiek te complex, moeten eerst andere problemen worden aangepakt, is de afstand tot de arbeidsmarkt te groot, of hebben gemeenten andere overwegingen (bijvoorbeeld kosten) om de instrumenten niet in te zetten.
Uit de literatuur blijkt dat een strengere aanpak, zoals een tijdelijke verlaging van de uitkering als de werkloze niet aan de verplichtingen voldoet, kan leiden tot meer uitstroom. Wanneer iemand met een grote afstand tot de arbeidsmarkt een sanctie krijgt opgelegd, zal de kans dat deze persoon hierdoor werk vindt, echter niet ineens groter zijn. De duidelijkheid van de regels en de inzet van de doelgroep lijken niet te zijn toegenomen sinds de invoering van de Participatiewet.

Actieve werkgeversdienstverlening nodig

De beleidstheorie richt zich onder andere op financiële aspecten die werkgevers ervan weerhouden mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Uit de literatuur komt het beeld naar voren dat de overwegingen van werkgevers niet alleen betrekking hebben op directe financiële aspecten zoals een lagere productiviteit of een hoger ziekterisico, maar vooral ook op bijvoorbeeld het geschikt maken van de functie (kosten) en het gevoel een bijdrage te leveren door maatschappelijk verantwoord te ondernemen (baten).
Veel werkgevers voelen wel de verantwoordelijkheid om mensen met een beperking in dienst te nemen, maar de realisatie blijft steken in het proces omdat de tijd en energie om het voor elkaar te krijgen een belangrijke kostenpost blijkt te zijn.
Het is geen sinecure om een goede match tussen vraag en aanbod tot stand te brengen en werkgevers moeten veel tijd en moeite investeren om tot zo'n match te komen. Zij hebben behoefte aan intermediairs die hen helpen het werk aan te passen zodat werknemers productief kunnen worden ingezet. Veel werkgevers zijn bovendien niet op de hoogte van de beschikbare regelingen.

De instrumenten uit de Participatiewet zijn een belangrijke voorwaarde of randvoorwaarde voor werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen, maar de instrumenten zijn op zichzelf dus niet zonder meer voldoende om werkgevers over de streep te trekken om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Een actieve werkgeversdienstverlening lijkt nodig om werkgevers bijvoorbeeld te ondersteunen bij het creëren van werk en de begeleiding van werknemers uit de doelgroep. Hoewel werkgevers de administratieve lasten zelf niet als het belangrijkste knelpunt zien, lijkt het 'ontzorgen' van werkgevers wel een belangrijke voorwaarde om werkplekken voor mensen met een arbeidsbeperking te realiseren.

Nog geen integrale regeling aan onderkant arbeidsmarkt

De Participatiewet beoogt tot één regeling aan de onderkant van de arbeidsmarkt te komen. De veronderstelling is dat gemeenten meer beleidsruimte krijgen en dat dit leidt tot een integrale aanpak en meer maatwerk, waardoor er meer mensen (met een arbeidsbeperking) aan het werk gaan. In de praktijk blijkt dat de integrale aanpak door de decentralisaties in ontwikkeling is, maar dat er nog verbetering mogelijk is. Dit geldt ook voor de samenwerking van verschillende actoren in de regio. Ook de harmonisering van regelingen verbetert, maar is nog in ontwikkeling. Er is nog geen sprake van één regeling aan de onderkant van de arbeidsmarkt; er zijn nog steeds verschillende groepen, zoals het zittend bestand van de Wajong en de nieuwe doelgroep. Gemeenten schatten in dat de kansen voor jongeren met een arbeidsbeperking zijn gestegen sinds de invoering van de Participatiewet. Aandachtspunt is dat de nieuwe doelgroep niet altijd in beeld is en dat het vaak om tijdelijk werk gaat. De meeste gemeenten leggen maatregelen op als uitkeringsontvangers niet aan hun verplichtingen voldoen. Ze doen dit – om verschillende redenen – echter niet altijd, en ook niet bij elke verplichting. Het opleggen van verplichtingen en sancties is niet toegenomen sinds invoering van de Participatiewet.

Tabel 2.2

Overzicht van causale en finale veronderstellingen met betrekking tot doelgroep, werkgevers en gemeenten, en de belangrijkste inzichten uit de literatuur per veronderstelling

Doelgroep	
Oorzaak-gevolgveronderstellingen	*Inzichten uit literatuur*
1 De doelgroep kan werken, maar (een deel) ervaart belemmeringen. Mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt krijgen onvoldoende ondersteuning en begeleiding om in (regulier) werk aan de slag te gaan. Hierdoor staan te veel mensen (met een arbeidsbeperking) aan de kant.	In principe heeft de doelgroep arbeidsvermogen, maar gemeenten en doelgroep geven aan dat een deel niet op afzienbare tijd naar werk is toe te leiden.
2 De doelgroep kan werken, maar doet te weinig moeite. Het stelsel is te weinig activerend en bevat te weinig prikkels voor de doelgroep om zich in te zetten om aan het werk te gaan.	Een (aanzienlijk) deel van de doelgroep zoekt niet actief naar werk. Meer dan de helft denkt vrijgesteld te zijn van de arbeidsplicht, vaak vanwege gezondheidsproblemen.
3 De regels zijn complex en onduidelijk voor de doelgroep, waardoor ze zich minder inzetten.	De doelgroep vindt de regels vaak ingewikkeld. Daarnaast zijn concrete afspraken niet altijd duidelijk.
Middel-doelveronderstellingen	*Inzichten uit literatuur*
4 Ondersteuning en begeleiding bij het zoeken naar werk en re-integratie-instrumenten nemen belemmeringen weg en verhogen de arbeidsdeelname.	Er lijkt een licht positief effect te zijn van re-integratie-instrumenten, maar 'wat werkt voor wie' hangt erg af van de persoonlijke situatie van de cliënt en de context.
5 Een meer activerend beleid en het aanscherpen van de verplichtingen motiveert mensen om aan het werk te gaan, waardoor er minder mensen aan de kant staan.	Het opleggen van sancties kan leiden tot meer uitstroom. Kanttekeningen zijn hierbij wel te maken vanwege de (multi)problematiek van de doelgroep (zie gemeenten).
6 Door nieuwe wetgeving zijn verplichtingen duidelijker voor de doelgroep, waardoor deze zich meer inzet om aan het werk te gaan.	De duidelijkheid van de regels en de inzet van de doelgroep van de Participatiewet die voorheen ook in aanmerking zouden komen voor een bijstands-uitkering, lijken niet toegenomen sinds invoering van de Participatiewet.

Tabel 2.2
(Vervolg)

Werkgevers	
Oorzaak-gevolgveronderstellingen	*Inzichten uit literatuur*
1 Het in dienst nemen van de doelgroep levert te weinig op en kost te veel, waardoor er geringe bereidheid is bij werkgevers om mensen uit de doelgroep in dienst te nemen en te houden.	Belemmeringen van werkgevers gaan vaak niet alleen om directe financiële aspecten zoals een lagere productiviteit of een hoger ziekterisico, maar vooral ook om bijvoorbeeld het geschikt maken van de functie en extra begeleiding.
2 De regelgeving is complex en ondoorzichtig voor werkgevers. Door hoge administratieve lasten en transactiekosten is er geringe bereidheid van werkgevers om mensen uit de doelgroep in dienst te nemen.	Het is geen sinecure om een goede match tussen vraag en aanbod tot stand te brengen en werkgevers moeten veel tijd en moeite investeren om tot zo'n match te komen. Het complexe stelsel en onbekendheid met beschikbare instrumenten spelen hierbij ook een rol.
Middel-doelveronderstellingen	*Inzichten uit literatuur*
3 De inzet van instrumenten geeft een betere balans in de kosten en baten voor werkgevers, waardoor er een grotere bereidheid is om mensen uit de doelgroep in dienst te nemen. Het aanpassen van het re-integratie-instrumentarium verhoogt de bereidheid van werkgevers.	Instrumenten zijn een belangrijke voorwaarde voor werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen, maar op zichzelf niet zonder meer voldoende om werkgevers over de streep te trekken.
4 Het verbeteren van de werkgevers-dienstverlening en de verplichting om instrumenten vast te leggen in een verordening reduceert administratieve lasten en verhoogt de bereidheid werkgevers.	Hoewel werkgevers de administratieve lasten zelf niet als het belangrijkste knelpunt zien, lijkt het 'ontzorgen' van werkgevers wel een belangrijke voorwaarde om werkplekken voor mensen met een arbeidsbeperking te realiseren.
5 De banenafspraak zorgt voor meer banen voor mensen met een arbeidsbeperking.	De kans op een baan steeg voor de bestaande groep Wajongers met arbeidsvermogen in zeer geringe mate. De baankansen voor de doelgroep Wsw daalde. Voor de overige mensen in het doelgroep-register, veelal bestaande uit mensen die bij ongewijzigd beleid in de Wajong zouden zijn ingestroomd, stegen de baankansen.

Tabel 2.2
(Vervolg)

Gemeenten en de match tussen vraag en aanbod		
Oorzaak-gevolgveronderstellingen		*Inzichten uit literatuur*
1	Verschillende uitvoerders en regels aan de onderkant van de arbeidsmarkt zorgen voor afstemmingsproblemen en regeldruk. Multiproblematiek is moeilijk integraal aan te pakken. Het instrumentarium is niet uniform en ontoereikend.	Deze veronderstelling is gebaseerd op het rapport van de commissie fundamentele herbezinning Wsw (commissie-De Vries) (TK 2008/2009).
2	Er is te weinig prikkelwerking voor uitvoeringsorganisaties om het uitkeringsvolume te verlagen en de uitstroom naar werk te verhogen.	Uit ervaring met de invoering van de WWB is gebleken dat de financiële prikkelwerking in de uitvoering van invloed is op het uitkeringsvolume.
3	De match tussen vraag en aanbod van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt komt onvoldoende tot stand.	Voor de match tussen vraag en aanbod voor de doelgroep is een meer vraaggerichte aanpak en een actievere werkgeversdienstverlening nodig.
4	Gemeenten treden niet streng genoeg op bij de naleving van verplichtingen van de doelgroep, waardoor het beleid te weinig activerend is en er te veel mensen (met een arbeidsbeperking) aan de kant staan.	Klantmanagers passen maatregelen toe, maar zijn hier om verschillende redenen ook terughoudend in, bijvoorbeeld als het de toeleiding naar werk moeilijker maakt.
Middel-doelveronderstellingen		*Inzichten uit literatuur*
5	Met de Participatiewet komt er één regeling aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Gemeenten krijgen meer beleidsruimte. Dit leidt tot een integrale aanpak en meer maatwerk, waardoor er meer mensen (met een arbeidsbeperking) aan het werk gaan.	De integrale aanpak door de decentralisaties is in ontwikkeling, maar is er nog verbetering mogelijk.
6	Door jonggehandicapten met arbeidsvermogen onder te brengen bij gemeenten is er een sterkere prikkel om het uitkeringsvolume zo laag mogelijk te houden.	Gemeenten schatten in dat de kansen voor jongeren met een arbeidsbeperking zijn gestegen sinds invoering van de Participatiewet. Aandachtspunt is dat de nieuwe doelgroep niet altijd in beeld is en de banen niet altijd duurzaam zijn.
7	Werkbedrijf en regionale aanpak zorgen voor een betere match tussen vraag en aanbod.	De samenwerking tussen verschillende actoren in de regio lijkt een positieve ontwikkeling door te maken, al is er nog verbetering mogelijk.
8	Verplichtingen voor de doelgroep zijn wettelijk geregeld waardoor gemeenten strenger optreden als mensen verplichtingen niet naleven.	Het opleggen van verplichtingen en sancties is niet toegenomen sinds de invoering van de Participatiewet.

Noten

1 De Wajong is de opvolger van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW), ingevoerd in 1976 en bedoeld voor iedereen die als niet-werknemer arbeidsongeschikt was.

2 In 1998 bedroeg het aantal lopende Wajong-uitkeringen 118.000 (UWV 2010); eind 2015 lag dit aantal op 248.000 (CBS 2016).

3 Deze doelstellingen zijn tussentijds aangepast. Zie bijvoorbeeld Staatscourant (2017) en Willen (2017).

4 Met de Wet harmonisatie instrumenten bevordering arbeidsdeelname arbeidsbeperkten is vanaf 2016 de no-riskpolis geüniformeerd voor de doelgroep banenafspraak.

5 De twee andere regelingen zijn de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet. Het uitgangspunt bij de decentralisaties is onder andere vastgelegd in de *Decentralisatiebrief* van 19 februari 2013 (TK 2012/2013a).

3 Jonggehandicapten met arbeidsvermogen

Patricia van Echtelt, Klarita Sadiraj en Stella Hoff

- Voor 18-jarige jonggehandicapten met arbeidsvermogen is de kans op werk sinds de invoering van de Participatiewet toegenomen.
- De inkomenspositie van jonggehandicapten is verslechterd.
- Veel jonggehandicapten werken in deeltijd en zij krijgen steeds vaker een tijdelijk contract. Jonggehandicapten in het doelgroepregister zijn wel vaker duurzaam (langer dan een jaar) aan het werk.
- Een deel van de doelgroep heeft geen werk, heeft geen uitkering en volgt geen onderwijs.

3.1 Inleiding en vraagstelling

Met de Participatiewet wil men de uiteenlopende regelingen die er bestaan voor verschillende groepen vereenvoudigen en onderbrengen onder één regeling, zoals we in de vorige hoofdstukken hebben beschreven. Daarmee is ook de afzonderlijke regeling voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen komen te vervallen.[1] De Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) werd eind jaren negentig van de vorige eeuw ingevoerd als aparte arbeidsongeschiktheidsvoorziening voor jonggehandicapten.[2] De regeling was bedoeld voor personen die voor hun 18e verjaardag of tijdens hun studie arbeidsongeschikt waren geworden. De gedachte achter de voorziening was dat deze groep, anders dan werknemers en zelfstandigen, geen arbeidsverleden heeft en niet zelf een verzekering voor het risico van arbeidsongeschiktheid kan financieren. Tegelijkertijd zouden zij als gevolg van hun handicap niet voldoende in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien, waardoor zij minder mogelijkheden hebben om hun 'recht op levensontplooiing' te effectueren (TK 1995/1996a). Bij de invoering van de Wajong werd afgezien van de mogelijkheid om deze groep onder te brengen bij de toenmalige Algemene bijstandswet (Abw), vanuit het argument dat dit vanwege de inkomens- en vermogenstoets "in bepaalde gevallen zou kunnen leiden tot een achteruitgang in sociaal beschermingsniveau, hetgeen niet was beoogd" (TK 1995/1996a).
Sinds de invoering van de Wajong in 1998 heeft de regeling diverse wijzigingen ondergaan, waarbij er naast inkomensondersteuning steeds meer aandacht kwam voor de kansen en mogelijkheden voor Wajongers om aan het werk te gaan. Zo kwam met de invoering van de Wajong 2010 het accent meer te liggen op het vinden en behouden van werk en de hulp die mensen daarbij konden krijgen, waar in de oude Wajong het regelen van de uitkering nog centraal stond. Die accentverschuiving in het beleid was ook een van de redenen om uiteindelijk te kiezen voor gedeeltelijke afschaffing van de Wajong (voor nieuwe instroom) en jonggehandicapten met arbeidsvermogen onder te brengen bij de Participatiewet, onder verantwoordelijkheid van gemeenten. Alleen jonggehandicapten zonder arbeids-

vermogen kunnen nu terecht in de Wajong 2015. De beleidstheorie veronderstelt dat de Participatiewet inspeelt op zowel de houding en het gedrag van gemeenten, als die van de doelgroep en werkgevers. De veronderstelling is dat de nieuwe regeling meer activerend is, doordat zowel gemeenten als de doelgroep en werkgevers meer gestimuleerd worden om re-integratie naar werk te bewerkstelligen (zie hoofdstuk 2). Dat jongeren met een arbeidsbeperking nu onder verantwoordelijkheid van gemeenten vallen, wil niet zeggen dat zij vanzelfsprekend recht hebben op een bijstandsuitkering of hulp bij re-integratie. Zij kunnen een beroep doen op ondersteuning van de gemeente bij het vinden van werk en komen alleen in aanmerking voor een uitkering als ze aan de voorwaarden voor bijstand voldoen.

Onderzoeksvragen en opzet van dit hoofdstuk

Dit hoofdstuk richt zich in theorie op de groep jonggehandicapten met arbeidsvermogen die bij ongewijzigd beleid in aanmerking zouden zijn gekomen voor een Wajong-uitkering, de zogenoemde quasi-Wajongers. Het is belangrijk dat deze mensen in beeld zijn om hun indien nodig de ondersteuning te kunnen bieden die de Participatiewet beoogt. In de uitvoeringspraktijk is het echter niet zo eenvoudig aan te wijzen wie tot deze groep behoort en wie niet. Jonggehandicapten met arbeidsvermogen zijn niet meer in beeld via de Wajong-registraties, maar in het kader van de banenafspraak is wel het doelgroepregister opgesteld (zie kader 3.1). Opname in het doelgroepregister is een indicatie dat personen arbeidsvermogen hebben, maar ondersteuning nodig hebben om het wettelijk minimumloon te kunnen verdienen. Het is aannemelijk dat een groot deel van de jonggehandicapten met arbeidsvermogen die bij ongewijzigd beleid in de Wajong zouden zijn ingestroomd, nu opgenomen zijn in het doelgroepregister. De vraag is in hoeverre hiermee dezelfde groep in beeld is als voorheen in de Wajong. Een vergelijking van de kenmerken en de baankansen van personen die instroomden in de Wajong met degenen die vanaf 2015 instromen in het doelgroepregister geeft daar meer zicht op.
Op basis van het voorgaande richten we ons in dit hoofdstuk op de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe heeft de arbeidsdeelname van jonggehandicapten met arbeidsvermogen zich ontwikkeld, in wat voor banen komen zij terecht, en veranderde hun inkomenspositie?
- In hoeverre is de instroom in het doelgroepregister qua aantallen, achtergrondkenmerken en kansen op werk vergelijkbaar met de mensen die vóór 2015 in de Wajong zijn ingestroomd?
- Wat zijn de ervaringen van gemeenten, jonggehandicapten met arbeidsvermogen en werkgevers met de re-integratie van jonggehandicapten?

We beantwoorden deze vragen achtereenvolgens (§ 3.2 t/m 3.4) en sluiten af met onze conclusies (§ 3.5). Om de vragen te beantwoorden maken we gebruik van verschillende deelonderzoeken. Het gaat om een effectstudie van SEO (Kok et al. 2019a, 2019b), analyses op het doelgroepregister gekoppeld aan CBS-microdata, en de ervaringsonderzoeken onder de doelgroep (Inspectie SZW 2019a), werkgevers (Schenderling et al. 2019) en

gemeenten (Cuelenaere et al. 2019). Doordat de onderzoeken gebruikmaken van verschillende databronnen en onderzoeksmethoden vullen ze elkaar aan en schetsen ze gezamenlijk een zo compleet mogelijk beeld van de situatie van jonggehandicapten met arbeidsvermogen voor en na invoering van de Participatiewet.

Kader 3.1 Doelgroepregister banenafspraak

Het doelgroepregister bevat de gegevens van mensen die onder de banenafspraak vallen. Tot de doelgroep van de banenafspraak behoren mensen met een Wajong- indicatie en mensen die op 31 december 2014 een indicatie voor de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) hadden. Ook andere groepen worden in het doelgroepregister toegelaten, zoals (ex-)leerlingen van het voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs en mensen uit de doelgroep Participatiewet van wie uwv heeft vastgesteld dat zij tot de doelgroep banenafspraak behoren. Voor werkgevers is het financieel aantrekkelijk om iemand uit het doelgroepregister in dienst te nemen of te houden. Ook telt de baan mee voor de banenafspraak.

Er zijn drie manieren waarop nieuwe instroom in het doelgroepregister plaatsvindt. Ten eerste via een Aanvraag beoordeling arbeidsvermogen bij uwv. Deze aanvraag kan worden ingediend door de gemeente of de persoon zelf. uwv bepaalt of de persoon in aanmerking komt voor een indicatie banenafspraak. Ten tweede kunnen mensen sinds 2017 ook via de Praktijkroute instromen. Op de werkplek (bijvoorbeeld een proefplaatsing) stelt de gemeente met een gevalideerde loonwaardemethodiek vast of iemand in staat is het minimumloon te verdienen. Beoordeling door uwv is dan niet meer nodig. Ten derde worden leerlingen uit het praktijkonderwijs of voorgezet speciaal onderwijs zonder beoordeling opgenomen in het doelgroepregister nadat ze zich schriftelijk hebben aangemeld bij uwv.

3.2 Kans op werk

Deze paragraaf gaat in op de vraag hoe de arbeidsdeelname van jonggehandicapten met arbeidsvermogen zich heeft ontwikkeld, in wat voor banen zij terechtkomen, en of hun inkomenspositie is veranderd sinds invoering van de Participatiewet. Om zicht te krijgen op het effect van de Participatiewet op de arbeidsdeelname van jonggehandicapten voerde SEO een effectanalyse uit op basis van microdatabestanden van het CBS. De opzet en resultaten in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de rapportage van dit onderzoek (Kok et al. 2019a; zie ook Kok et al. 2019c). Kader 3.2 geeft een toelichting op de gehanteerde aanpak. Voor meer informatie over de methode verwijzen we naar het betreffende onderzoeksrapport.

Kader 3.2 Toelichting op de effectstudie naar arbeidsdeelname van jonggehandicapten

Het doel van het onderzoek naar de arbeidsdeelname van jonggehandicapten is de kans op werk te bepalen van jonggehandicapten die in 2015 bij ongewijzigd beleid in de Wajong zouden zijn ingestroomd (de quasi-Wajongers). Om te kunnen beoordelen wat het effect is van de Participatiewet is een vergelijking gemaakt met de kans op werk van jongeren die in 2014 daadwerkelijk zijn ingestroomd in de Wajong. Zowel de Wajongers (feitelijke instroom 2014) als de quasi-Wajongers (geschatte instroom 2015) worden drie jaar gevolgd na het jaar van instroom.

Voor Wajongers die instromen in 2014 is dat tot eind 2017, voor quasi-Wajongers die instromen in 2015 is dat tot eind 2018.
De uitdaging van het onderzoek was om de quasi-Wajongers te selecteren. Dit is gedaan door middel van een statistische methode die *propensity score matching* wordt genoemd. In een eerste stap zijn de kenmerken van de Wajong-instroom in 2014 vastgesteld. De belangrijkste kenmerken die bepalend zijn voor de instroom in de Wajong zijn of iemand voorgezet speciaal onderwijs of praktijkonderwijs heeft gevolgd, voortijdig schoolverlater is, hoge gemiddelde zorgkosten heeft, een AWBZ-indicatie heeft of geestelijke gezondheidszorg heeft ontvangen. In een tweede stap is op basis van deze kenmerken een instroomkans voorspeld voor alle 18-jarigen in 2015. Als een 18-jarige in 2014 op basis van zijn kenmerken een grote kans had op een Wajong-uitkering, dan zou dat (bij gelijkblijvend beleid) voor een persoon in 2015 met dezelfde kenmerken ook zo zijn geweest. De 18-jarigen in 2015 zijn vervolgens gematcht met de 18-jarige Wajong-instromers in 2014, waaruit voor elke persoon een bepaald gewicht volgde. Het gewicht is hoger naarmate iemand meer vergelijkbaar is met een of meerdere Wajong-instromers. De kans op werk is vervolgens gewogen met deze gewichten. In een derde stap is een aantal correcties doorgevoerd op basis van 'voorspelfouten'. Ook is er bij het schatten van baankansen gecorrigeerd voor conjunctuur.
De verschillen tussen de kenmerken van de feitelijke Wajong 2014 en de quasi-Wajongers in 2015 zijn nadat de matchingprocedure heeft plaatsgevonden klein. Deze aanpak kan dus goed voorspellen welke 18-jarige personen bij ongewijzigd beleid in de Wajong zouden zijn ingestroomd. Voor personen ouder dan 18 jaar blijkt dit niet goed mogelijk. De effectanalyse heeft daarom alleen betrekking op de 18-jarige instroom. Deze groep vormt ongeveer de helft van de totale instroom.
De analyses gaan over de instroom in de werk- en studieregeling van de Wajong. De uitkeringsregeling is buiten beschouwing gelaten omdat deze personen geen arbeidsvermogen hebben. Het is niet uitgesloten dat personen in de werk- en studieregeling later alsnog instromen in de uitkeringsregeling.

Uit de resultaten blijkt dat de 18-jarige jonggehandicapten onder de Participatiewet vaker aan het werk komen dan de 18-jarige jonggehandicapten onder de Wajong (figuur 3.1). In het eerste jaar na instroom (t = 2) werkt 22% van de Wajongers, terwijl 28% van de quasi-Wajongers op dat moment aan het werk is. In het tweede jaar na instroom (t = 3) neemt het verschil tussen de twee groepen toe tot 9 procentpunt (26% tegenover 35%). In het derde jaar na instroom (t = 4) zijn de baankansen nog wat hoger, maar is het verschil tussen de twee groepen niet toegenomen (29% tegenover 38%). De toename zit vooral in de deeltijdbanen en contracten voor bepaalde tijd.

Figuur 3.1
Deelname aan de arbeidsmarkt bij Wajongers en quasi-Wajongers, 18-jarige instromers in 2014/2015 (in procenten)

Bron: Kok et al. (2019a)

Afschaffing van de afzonderlijke regeling voor jonggehandicapten zou ertoe kunnen leiden dat deze groep geen uitkering krijgt, geen werk heeft en geen onderwijs volgt. Jonggehandicapten vallen door de wetswijziging weliswaar onder de Participatiewet, maar dat wil niet zeggen dat zij ook vanzelfsprekend in aanmerking komen voor een uitkering op grond van de Participatiewet. Dit laatste hangt onder andere af van het vermogen, het (partner)inkomen en of zij studeren en studiefinanciering ontvangen.
Het aandeel jonggehandicapten dat een beroep doet op een uitkering is veel lager onder de quasi-Wajongers dan onder de Wajongers (tabel 3.1). Van de groep die in 2014 instroomde in de Wajong stroomde bijna niemand uit, zodat het merendeel in de jaren na instroom nog een uitkering had. Wajongers die gaan werken ontvangen vaak ook nog een Wajong-uitkering, omdat een deel van de Wajong-uitkering wordt vrijgelaten en niet (zoals onder de Participatiewet) volledig wordt verrekend met het loon. Van de quasi-Wajongers doet minder dan een vijfde (17%) in het tweede jaar na instroom een beroep op een bijstandsuitkering. Het totaal aandeel personen met een uitkering (inclusief Wajong-uitkering) is voor deze groep 35%. Dit komt mede doordat een deel van de groep nog onderwijs volgt en daardoor niet in aanmerking komt voor een bijstandsuitkering. Ze hebben wel recht op studiefinanciering. Ook komen jonggehandicapten die studeren mogelijk in aanmerking voor een individuele studietoeslag in de vorm van bijzondere bijstand. Ongeveer een vijfde van de jonggehandicapten volgt in het tweede jaar na instroom nog onderwijs. Dat geldt voor zowel de Wajongers als de quasi-Wajongers. Er is een klein deel

zonder werk, inkomen en scholing in het tweede jaar na instroom. Omdat de uitstroom uit de Wajong klein is, kwam die situatie onder deze groep nauwelijks voor. Voor de quasi-Wajongers gebeurt dit vaker, namelijk in 7% van de gevallen.

Tabel 3.1
Het hebben van werk, uitkering en onderwijs bij Wajongers en quasi-Wajongers, 18-jarige instromers in 2014/2015 (in procenten)[a, b]

	Wajong-instroom in 2014	jong-gehandicapt in 2015
werk	26	35
uitkering (de som van Wajong- en bijstandsuitkeringen)	96	35
bijstandsuitkering	0,3	16,7
onderwijs	18	21
geen werk, uitkering of onderwijs[c]	1	7

a De cijfers hebben betrekking op meetmoment t = 3, het tweede jaar na instroom (eind 2016/2017).
b Er kan een overlap zijn tussen werk, uitkering en onderwijs, waardoor de cijfers niet optellen tot 100 procent.
c Deze cijfers zijn ongecorrigeerd en zijn daarom een inschatting.

Bron: Kok et al. (2019a)

Inzet instrumenten

De instromers in de Wajong in 2014 krijgen vaker loondispensatie aangeboden dan dat de quasi-Wajongers loonkostensubsidie krijgen. Vanaf 2015 is de inzet van loonkostensubsidie wel duidelijk gestegen. In het derde jaar na instroom krijgt 21% van de Wajongers loondispensatie, terwijl bij 14% van de quasi-Wajongers loonkostensubsidie is ingezet. Bij de inzet van een jobcoach zijn de verschillen tussen de twee groepen nog wat groter. In het derde jaar na instroom heeft 22% van de Wajongers een jobcoach, tegen 5% van de quasi-Wajongers. De cijfers moeten wel met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd omdat er onduidelijkheid is over de wijze van registratie. Een deel van de jobcoaches wordt onder de Participatiewet geregistreerd als 'overige dienstverlening'. Het aandeel jonggehandicapten met een plek in het kader van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) of met beschut werk is laag (in totaal 1,6%); hierin is geen verschil te zien tussen instromers in de Wajong en quasi-Wajongers. Ook deze cijfers moeten echter door registratieproblemen voorzichtig worden geïnterpreteerd (zie Kok et al. 2019a).

Inkomen

Het bruto persoonlijk inkomen van de instromers in de Wajong in het tweede jaar na instroom is hoger dan dat van de quasi-Wajongers. Vrijwel alle Wajong-instromers in 2014 hadden in het tweede jaar na instroom een uitkering, wat niet geldt voor de quasi-Wajongers. Wel zijn de quasi-Wajongers vaker aan het werk en is het inkomen uit arbeid hoger, maar dat compenseert niet voor het feit dat zij minder vaak een uitkering ontvan-

gen. Dat het totale bruto persoonlijk inkomen van jonggehandicapten onder de Participatiewet lager is dan onder de Wajong, geldt voor zowel degenen met als zonder werk (Kok et al. 2019a).

3.3 De instroom in het doelgroepregister

Deze paragraaf richt zich op de vraag in hoeverre de instroom van jonggehandicapten in het doelgroepregister qua aantallen, achtergrondkenmerken en kansen op werk vergelijkbaar is met de mensen die vóór 2015 in de Wajong zijn ingestroomd. Waar jonggehandicapten voorheen per definitie in de Wajong-registraties voorkwamen, is dit na invoering van de Participatiewet niet meer het geval. Wel is in 2015 het doelgroepregister opgezet. Het is aannemelijk dat een groot deel van de jonggehandicapten met arbeidsvermogen hiervoor in aanmerking komt. Zo is een belangrijk kenmerk van de Wajong-instroom dat zij voortgezet speciaal onderwijs (vso) of praktijkonderwijs (pro) hebben gevolgd, en deze mensen stromen, wanneer zij zich hiervoor aanmelden, ook in het doelgroepregister in. Niettemin zijn er ook verschillen in de toegangscriteria van de Wajong en het doelgroepregister (zie kader 3.1). In deze paragraaf beschrijven we de ontwikkeling in de omvang en samenstelling van de instroom van personen jonger dan 27 jaar met een arbeidsbeperking (zie kader 3.3 voor een toelichting op de aanpak). Tot 2015 waren deze personen in beeld via de Wajong-registratie, vanaf 2015 via het doelgroepregister. Zijn de groepen vergelijkbaar wat betreft omvang, samenstelling en de kans op werk?

Kader 3.3 Toelichting analyses doelgroepregister

In hoeverre is de instroom in het doelgroepregister qua aantallen, achtergrondkenmerken en kansen op werk vergelijkbaar met de mensen die vóór 2015 in de Wajong zijn ingestroomd? Om dat te achterhalen hebben we gebruikgemaakt van microgegevens van het CBS. De analyses hebben een beschrijvend karakter. Dat wil zeggen dat we een beeld schetsen van de registraties van de doelgroep voor en na invoering van de Participatiewet, maar dat er geen sprake is van een effectstudie.

Om de instroom in de Wajong (voor 2015) en het doelgroepregister (vanaf 2015) goed te kunnen vergelijken, hebben we de volgende aanpak gehanteerd:

- De analyse richt zich op personen jonger dan 27 jaar met arbeidsvermogen die voor het eerst instromen in de Wajong of het doelgroepregister. Dat wil dus zeggen dat ze niet eerder in de databestanden van UWV voorkomen. Vrijwel alle nieuwe instromers zijn jonger dan 27 jaar, de kleine groep ouder dan 27 jaar is buiten beschouwing gelaten.
- Jonggehandicapten konden vanaf 18-jarige leeftijd instromen in de Wajong. Instroom op latere leeftijd kan ook. De term 'jonggehandicapt' heeft immers geen betrekking op de leeftijd, maar op het moment waarop iemand zonder arbeidsverleden arbeidsongeschikt is geraakt. Anders dan bij de Wajong voor 2015 stromen in het doelgroepregister ook mensen in die jonger zijn dan 18 jaar. Er is geen leeftijdsgrens verbonden aan opname in het doelgroepregister. Het recht op een bijstandsuitkering geldt vanaf 18 jaar, maar 16- en 17-jarigen komen op grond van de Participatiewet wel in aanmerking voor ondersteuning door de gemeente bij het vinden van werk als zij staan ingeschreven als werkzoekende bij UWV. We tellen deze jongeren pas mee in de instroom in het jaar dat ze 18 jaar worden (vertraagde instroom).

- Bij inwerkingtreding van de Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten zijn Wajongers automatisch in het doelgroepregister opgenomen. De personen van wie op voorhand is vastgesteld dat ze duurzaam geen arbeidsvermogen hebben, vallen onder de Wajong 2015 en stromen niet in het doelgroepregister in. Voor de Wajongers die zijn ingestroomd in het doelgroepregister vindt door uwv herbeoordeling plaats op arbeidsvermogen. Personen die zijn uitgestroomd vanwege volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid, zijn buiten beschouwing gelaten. In dat geval is er dus van uitgegaan dat zij (met terugwerkende kracht) geen arbeidsvermogen hadden op het moment van instroom.
- De instroom in de Wajong (voor 2015) omvat ook degenen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. We maakten een selectie van personen met arbeidsvermogen. Als grove indicator voor arbeidsvermogen is in de analyses opname in het doelgroepregister gebruikt. Als een jonggehandicapte die in de periode 2007-2014 in de Wajong instroomde, na die periode niet is opgenomen in het doelgroepregister (in de periode tot en met 2018), is ervan uitgegaan dat deze persoon geen arbeidsvermogen had op het moment van instroom.
- Het kan zijn dat de Wajong-instromers voor 2015 later niet in het doelgroepregister voorkomen, maar wel aan het werk zijn gegaan. In dat geval is de persoon aangemerkt als iemand met arbeidsvermogen.
- Tot slot zijn er vanaf 2015 jonggehandicapten met arbeidsvermogen die vanuit uwv een advies beschut werk hebben gekregen. Zij zijn niet in het doelgroepregister opgenomen, hoewel zij wel arbeidsvermogen hebben. Deze groep is echter erg klein (minder dan 200 personen in 2017) en laten we hier buiten beschouwing.

3.3.1 Aantal instromers in Wajong en doelgroepregister

In 2014, het jaar voor invoering van de Participatiewet, stroomden in totaal bijna 15.000 jonggehandicapten (met en zonder arbeidsvermogen) jonger dan 27 jaar voor het eerst in de Wajong in (figuur 3.2). Enkele jaren daarvoor, in 2007, ging het nog om ruim 14.000 mensen. Een verklaring voor de stijging van de instroom in de Wajong sinds 2004 is gelegen in de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB). Doordat gemeenten financieel verantwoordelijk werden voor de bijstand probeerden ze de instroom in de bijstand zo veel mogelijk te beperken door mensen die in aanmerking konden komen voor een ander type inkomensondersteuning daar een beroep op te laten doen. Zo werden veel mensen naar de Wajong doorverwezen (Van Vuuren et al. 2011; zie ook hoofdstuk 2). Een andere mogelijke verklaring voor het volume in de Wajong is de groei van het aantal leerlingen in het vso en pro die van daaruit instroomden in de Wajong (Stoutjesdijk en Berendsen 2007).
De instroom in het doelgroepregister verliep aanvankelijk tamelijk stroef. In 2015 en 2016 is een aantal maatregelen doorgevoerd om de instroom te versnellen, waaronder de maatregel dat (ex-)leerlingen van eerst het vso en later ook pro zonder beoordeling door uwv na schriftelijke aanmelding in het doelgroepregister konden worden opgenomen. Ook de Praktijkroute die vanaf 2017 mogelijk werd (zie kader 3.1) zorgde voor een toename. In de periode 2015-2017 trad een stijging op van het aantal instromers (figuur 3.2).
Figuur 3.2 laat zien dat de nieuwe instroom van mensen met arbeidsvermogen tot 27 jaar in het doelgroepregister in 2017 en 2018 lager ligt (rond 9000) dan het aantal nieuwe instromers in de Wajong in 2014. De kleinere balken in figuur 3.2 zijn de personen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben, vanaf 2015 is dit de instroom jonger dan 27 jaar in de

Wajong. De rest van deze paragraaf richt zich op de voor de eerste keer instromende jonggehandicapten met arbeidsvermogen jonger dan 27 jaar.

Figuur 3.2
Aantal instromers in de Wajong (tot 2015) en het doelgroepregister (vanaf 2015)[a, b, c, d]

a Het aantal jonggehandicapten zonder arbeidsvermogen is vóór 2015 vastgesteld door koppeling met het doelgroepregister. Als een jonggehandicapte die in de periode 2006-2014 in de Wajong instroomde, na die periode niet is opgenomen in het doelgroepregister, is ervan uitgegaan dat deze persoon geen arbeidsvermogen had op het moment van instroom. Als een jonggehandicapte in de periode 2006-2014 in de Wajong instroomde en opgenomen is in het doelgroepregister en (achteraf) geregistreerd staat met code 'volledig arbeidsongeschikt', dan valt deze in de groep 'zonder arbeidsvermogen'. Als een Wajonger niet in het doelgroepregister voorkomt, maar wel werk heeft, is de persoon aangemerkt als iemand met arbeidsvermogen.

b Na 2015 bestaat de groep instromers zonder arbeidsvermogen uit de Wajong-instroom (die dan alleen nog toegankelijk is voor mensen zonder arbeidsvermogen). Deze personen zijn dus niet in het doelgroepregister opgenomen.

c Anders dan bij de instroom in de Wajong voor 2015 stromen in het doelgroepregister vanaf 2015 ook jongeren in die jonger zijn dan 18 jaar. We laten deze jongeren instromen in het jaar wanneer ze 18 jaar worden (vertraagde instroom).

d Een kleine groep die vanuit UWV het advies beschut werkt heeft gekregen zonder eerst opgenomen te zijn in het doelgroepregister is buiten beschouwing gelaten.

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

3.3.2 Kenmerken instromers Wajong en doelgroepregister

Welke kenmerken hebben jonggehandicapten die instromen in het doelgroepregister en hoe verhoudt dat zich tot de kenmerken van de Wajong-instroom? Anders dan in de Wajong stromen in het doelgroepregister ook jongeren van 16 en 17 jaar in. Het aandeel

16- en 17-jarigen in de totale instroom van 27-minners loopt op van 19% in 2015 naar 39% in 2018. Voor de vergelijkbaarheid tellen we de 16- en 17-jarigen pas mee in de instroom in het jaar dat ze 18 jaar worden (zie kader 3.3). Wat betreft de verhouding tussen 18-jarigen en jonger en 19-plussers onderscheidt de periode sinds de invoering van de Participatiewet zich niet van de voorgaande jaren (figuur 3.3). In de gehele beschouwde periode blijken de 18-jarigen een meerderheid te vormen.

Figuur 3.3

Leeftijdsverdeling 18-jarigen en 19-plussers onder instromers in de Wajong (tot 2015) en het doelgroepregister (vanaf 2015)[a]

a Het gaat hier om de instromers met arbeidsvermogen jonger dan 27 jaar

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

Ruim een derde van de jonggehandicapten onder de 27 jaar volgt vso of heeft dit gevolgd (tabel 3.2). Dit aandeel ligt iets lager bij de instroom in de Wajong in 2014 dan bij de instroom in het doelgroepregister in 2018. Het zorggebruik van jonggehandicapten is door opheffing van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en invoering van de Wet langdurige zorg (Wlz) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015 lastig te vergelijken voor en na 2015. Personen in het doelgroepregister maken minder vaak (27% in 2016) gebruik van geestelijke gezondheidszorg (ggz) dan Wajongers in 2014 (38%) en hebben juist vaker ten minste eenmaal gebruikgemaakt van de jeugdzorg in de periode 2010-2017 (17% in 2016 versus 13% in 2014).

Tabel 3.2
Kenmerken instromers in de Wajong en het doelgroepregister (in procenten)[a]

	Wajong 2013 (N=11.080)	Wajong 2014 (N=11.730)	doelgroepregister 2015 (N=7.200)	doelgroepregister 2016 (N=6.930)	doelgroepregister 2017 (N=9.300)	doelgroepregister 2018 (N=8.720)
vrouw	42	43	44	42	40	38
autochtoon (versus migratie-achtergrond)	73	73	70	74	72	72
volgt of volgde vso	32	33	32	38	36	38
volgt onderwijs in het desbetreffende jaar	31	30	36	28	26	26
voortijdig school-verlater in het desbetreffende schooljaar	11	11	12	10	9	10
ggz	39	38	29	27		
ten minste 1 keer AWBZ-indicatie van Centrum Indicatiestelling Zorg tussen 2010-2014	55	50	39	40	37	36
ten minste 1 keer hulp van provinciale jeugdzorg (2010-2017)	14	13	20	17		

a Als percentage van het totaal aantal personen dat per jaar voor het eerst instroomt, jonger dan 27 jaar, met arbeidsvermogen.

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

De vrouwen in de Wajong en het doelgroepregister vormen een minderheid: ongeveer 40% is vrouw. Autochtone Nederlanders vormen circa driekwart van de instromers in Wajong of doelgroepregister. Dit is tamelijk stabiel in de tijd. Ook het aandeel nieuwe instromers vanuit de vier grootste migrantengroepen (Surinaams, Antilliaans/Arubaans, Turks, Marokkaans) is vrij constant (niet in de tabel); zij maken ongeveer 13% van de totale groep uit.
De toegangscriteria voor het doelgroepregister zijn in sommige opzichten minder strikt dan die voor de vroegere Wajong. Zo worden (ex-)leerlingen van het vso en pro die zich schriftelijk hebben aangemeld bij uwv zonder beoordeling in het register opgenomen. Het kan dus zijn dat (ex-)leerlingen van het vso en pro zijn opgenomen in het doelgroepregister, hoewel zij wel in staat zijn het minimumloon te verdienen. Voorheen moest uwv voor deze groep een beoordeling Wajong afgeven. Jongeren met een hogere loonwaarde kregen die indicatie lang niet altijd.

Concluderend: de instromers in het doelgroepregister lijken zich vooral te onderscheiden van de instroom in de Wajong door hun leeftijd (zij stromen als 16- en 17-jarige al in). Verschillen in de aard en omvang van de arbeidsbeperking zijn op basis van deze gegevens niet bekend. Mogelijk hebben de instromers in het doelgroepregister gemiddeld een wat 'lichtere' problematiek, omdat iedereen vanuit het vso en pro bij aanmelding zonder beoordeling wordt toegelaten tot het doelgroepregister, terwijl er voor een Wajong-indicatie een (medische) beoordeling van uwv nodig was. Dit zou betekenen dat jonggehandicapten met een arbeidsbeperking die voorheen niet in aanmerking kwamen voor een Wajong-uitkering, nu wel in het doelgroepregister zijn opgenomen. De instroom in het doelgroepregister is lager dan de instroom in de Wajong. Blijkbaar omvat het doelgroepregister (nog) niet alle mensen die voorheen in de Wajong instroomden. Hoe dit komt is uit de cijfers niet op te maken. Mogelijk zijn jonggehandicapten (met of zonder werk) bijvoorbeeld zelf minder geneigd zich te laten registreren in het doelgroepregister of hebben gemeenten nog niet de hele doelgroep in beeld.

3.3.3 Personen in doelgroepregister zonder werk, uitkering en opleiding

Figuur 3.4 geeft weer welk aandeel van de jonggehandicapten met arbeidsvermogen werkt, onderwijs volgt en een uitkering ontvangt. Van de personen die in 2018 zijn ingestroomd in het doelgroepregister (waarbij we degenen jonger dan 18 jaar meetellen als ze 18 zijn), ontvangt aan het einde van het jaar (31 december) ruim een kwart (27%) een bijstandsuitkering. Ongeveer 26% volgt onderwijs. Hierdoor komen ze doorgaans (nog) niet in aanmerking voor een bijstandsuitkering. Het overgrote deel van de jonggehandicapten in het doelgroepregister is dus actief op de arbeidsmarkt of in het onderwijs of in beeld bij de gemeente omdat zij een uitkering ontvangen. Voor ongeveer een op de zes personen die in 2018 instroomden in het doelgroepregister geldt dat eind 2018 niet. Ruim 1.600 personen (circa 18% van de instroom in 2018 in het doelgroepregister) werken niet, ontvangen geen uitkering en volgen geen opleiding eind 2018. We beschrijven hier

alleen de personen die zijn opgenomen in het doelgroepregister; we doen dus geen uitspraken over jonggehandicapten die geen indicatie banenafspraak aanvragen of krijgen.

Figuur 3.4
Instromers Wajong en doelgroepregister met en zonder baan, onderwijs en uitkering (in procenten)[a]

a Als percentage van het totaal aantal personen dat per jaar voor het eerst instroomt, jonger dan 27 jaar, met arbeidsvermogen. Het aandeel dat werkt, onderwijs volgt en een uitkering ontvangt is vastgesteld voor het eind van het jaar van instroom (31 december).

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

3.3.4 Kans op werk

Tot aan 2015, het jaar dat de Participatiewet van kracht werd, had een vijfde tot iets meer dan een kwart van de nieuw-ingestroomde jonggehandicapten met arbeidsvermogen jonger dan 27 jaar aan het einde van het jaar van instroom (op 31 december) betaald werk. Voor de 19-plussers in de Wajong lag dit aandeel de laatste jaren voor invoering van de Participatiewet lager (rond de 15%).
In het doelgroepregister is het aandeel werkenden aan het einde van het jaar van instroom groter. In 2017 en 2018 ging het om ongeveer 50% van de groep van 18 jaar en om ongeveer 36% van de 19-plussers (figuur 3.5). De grotere kans op werk na 2015 kan komen doordat de groepen iets verschillen in samenstelling en de toegang tot de regeling iets verschillend is,[5] maar zou ook kunnen duiden op een effect van de Participatiewet of de banenafspraak, zoals blijkt uit het onderzoek van SEO (Kok et al. 2019a). Het onderzoek van

SEO gaat alleen over de 18-jarige instroom. De gegevens in figuur 3.5 lijken erop te wijzen dat de grotere kans op werk ook geldt voor de 19-plussers, al is het aandeel werkenden in deze groep kleiner dan in de groep 18-jarigen of jonger. Het verschil in de baankans tussen de twee groepen (18 en 19-plus) is bij de jaren voor 2015 iets minder groot (circa 6 procentpunt) dan dat verschil bij de jaren vanaf 2015 (meer dan 10 procentpunt).

Figuur 3.5
Aandeel werkenden in Wajong (tot 2015) en doelgroepregister (vanaf 2015) (in procenten)[a]

a De figuur geeft het aandeel instromers weer in een bepaald jaar dat aan het einde van dat jaar betaald werk heeft.

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

3.3.5 Duurzaamheid en kwaliteit van het werk

Naast de kans op werk zijn ook de duurzaamheid en de kwaliteit van het werk van belang. Hebben mensen in het doelgroepregister vooral duurzame banen met een vast dienstverband, of zijn het vooral korte, tijdelijke banen? En hoe groot is het aantal arbeidsuren? We beschrijven de situatie van instromers in het doelgroepregister (vanaf 2015) in vergelijking met de situatie van Wajong-instromers met arbeidsvermogen (voor 2015).

Kader 3.4 Duurzame arbeidsparticipatie

De term 'duurzame arbeidsparticipatie' is op verschillende manieren in te vullen. Een tamelijk ruime invulling is dat men kijkt naar het aantal mensen dat in twee jaren achter elkaar een baan heeft. Dit veronderstelt impliciet dat het in beide jaren om dezelfde baan bij dezelfde werkgever gaat. Dat hoeft echter niet het geval te zijn: de betrokkene kan het werk na enige tijd hebben verloren, om vervolgens ergens anders weer aan de slag te zijn gegaan. Een andere veronderstelling is dat de desbetreffende baan ook een lange duur heeft. Ook dit hoeft niet zo te zijn: iemand kan de baan in november van jaar 1 hebben verkregen en in februari van jaar 2 weer zijn kwijtgeraakt. De persoon staat dan te boek als werkend in beide jaren, maar het gaat in feite om een baan van slechts enkele maanden.

Een tweede, striktere manier om invulling te geven aan het begrip 'duurzame arbeidsparticipatie' is door de feitelijke duur van het werk na te gaan. Hiervoor zijn longitudinale gegevens noodzakelijk, waarmee de arbeidssituatie van een persoon door de tijd heen kan worden gevolgd. Afhankelijk van de gehanteerde ondergrens telt het werk dan als kort- of langdurend. Voor de kwalificatie 'duurzaam werk' dient gewoonlijk sprake te zijn van een onafgebroken duur van een jaar. Tegelijkertijd wordt dit criterium vaak soepel gehanteerd en definieert men duurzaamheid ook wel als 'het voor langere perioden (> 6 maanden) aan het werk blijven'. Ook komt het voor dat de toepassing van een ondergrens helemaal achterwege blijft, uitgaande van duurzaamheid in de betekenis dat 'mensen makkelijk van de ene naar een andere baan gaan' (UWV 2016). In onze analyses beschouwen we een duur van een jaar als ondergrens voor duurzaam werk.

Duurzaamheid en contractvorm

Van de werkenden onder de nieuwe instroom in de Wajong dan wel het doelgroepregister is het merendeel langdurig aan de slag gegaan, dat dat wil zeggen dat ze langer dan één jaar vrijwel onafgebroken werk hadden (zie kader 3.4). Dat kan in dezelfde baan zijn geweest, maar ook in verschillende banen. Tot aan 2015 bedroeg hun aandeel ongeveer 70%. In 2016 en 2017 is hun aandeel nog iets groter, ongeveer 75% (figuur 3.6).

Het aandeel werkenden met een vaste aanstelling is bij zowel de instromers in de Wajong als die in het doelgroepregister vrij laag (figuur 3.7). In 2007 ging het om 33% van de baanvinders, maar in 2010 was dit teruggezakt naar 24%. In 2014 bedroeg het aandeel Wajongers met een vast contract onder de baanvinders nog 20%, om daarna in 2017 en 2018 naar een niveau van 13% te zakken voor de groep in het doelgroepregister met een vast contract. Het kan zijn dat deze personen nog niet zo lang werkzaam zijn, en daarom nog met tijdelijke contracten werken, maar dat geldt evenzeer voor de instroom in eerdere jaren. De resultaten moeten gezien worden in het licht van de flexibilisering van de arbeidsmarkt, een ontwikkeling die zich voltrekt voor de hele werkende bevolking, en zeker voor starters. In 2006 had bijvoorbeeld de helft van alle werknemers van 15 tot 25 jaar een vast contract, terwijl dit in 2016 nog maar 29% was (CBS 2019b).

Figuur 3.6
Duur van het werk van instromers in Wajong en doelgroepregister (in procenten)[a]

a Als percentage van het aandeel instromers in de Wajong (tot 2015) en het doelgroepregister (vanaf 2015) met betaald werk. De duur wil zeggen dat de persoon vrijwel onafgebroken werk had: dat kan in dezelfde baan zijn geweest, maar ook in verschillende banen.

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

Figuur 3.7
Aandeel baanvinders met contract voor onbepaalde tijd

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

Aantal arbeidsuren per week

De Wajong was bedoeld voor mensen die wegens een ziekte of handicap op jonge leeftijd, moeilijk aan werk kunnen komen. Ook het doelgroepregister is bedoeld voor mensen met een beperking die niet in staat zijn zelfstandig een inkomen te verwerven op het niveau van het wettelijk minimumloon. Het is daarom niet verwonderlijk dat een aanzienlijk deel van de baanvinders binnen deze doelgroep een betrekkelijk kleine baan heeft (figuur 3.8).
Tot 2015 werkt ongeveer een derde van de werkende instromers minder dan 12 uur, en nog eens circa 15% werkt in een baan van 12 tot 20 uur per week; ongeveer de helft werkt dus minder dan 20 uur per week. Vanaf 2016 is dit aandeel iets lager, namelijk 40%. Het gaat hier om alle personen die werk hebben, dus ook personen die een baan combineren met onderwijs of een uitkering.

Figuur 3.8
Arbeidsduur van personen die aan het eind van het jaar van instroom werk hebben (in procenten)

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

3.3.6 Persoonlijk inkomen

Het persoonlijk inkomen[5] van personen in het doelgroepregister ligt lager dan van jonggehandicapten met arbeidsvermogen in de Wajong (figuur 3.9). Dit geldt voor zowel jonggehandicapten die werken als degenen die niet werken, maar is vooral zichtbaar voor mensen zonder baan. Het verschil in persoonlijk inkomen tussen jonggehandicapten met en zonder werk is toegenomen vanaf het jaar van invoering van de Participatiewet. Het gaat hier dus om het persoonlijk inkomen en niet het huishoudinkomen, dus hieruit is niet op te

maken of jonggehandicapten bijvoorbeeld een partner hebben met inkomen of nog bij hun ouders wonen.

Figuur 3.9
Gemiddeld persoonlijk jaarinkomen van instromers in de Wajong en het doelgroepregister, naar het hebben van een baan (in euro's)[a]

a Het persoonlijk inkomen op jaarbasis in het jaar na instroom (zie noot 4 bij dit hoofdstuk).

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

3.3.7 Dienstverlening re-integratietrajecten

Hoofdstuk 7 gaat dieper in op de inzet van re-integratietrajecten voor jonggehandicapten. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende groepen jonggehandicapten, zoals degenen met en zonder uitkering, en tussen typen re-integratie-instrumenten.
Op deze plek beperken we ons tot een globaal beeld van de ontwikkelingen van de inzet van re-integratietrajecten. In de periode 2006-2014 (voor invoering van de Participatiewet) lag het totaal aantal nieuwe Wajong-instromers tot 27 jaar voor wie in het betreffende jaar een re-integratietraject was ingezet rond 20% (figuur 3.10). Het gaat hierbij om registraties van re-integratie-instrumenten vanuit UWV in het jaar van instroom. In 2015 lag dit aandeel voor de instromers in het doelgroepregister aanvankelijk lager, maar het nam daarna toe tot ongeveer 45% in 2018. Het gaat hier om registraties vanuit de gemeenten (de Statistiek Re-integratie door Gemeenten). Uit hoofdstuk 6 zal blijken dat de toename zich het sterkst voordeed bij jonggehandicapten zonder uitkering. Kok et al. (2019a) concluderen dat de inzet van re-integratietrajecten voor de 18-jarige quasi-Wajongers die vanaf 2015 gevolgd worden, lager is dan voor de instromers in de Wajong van 2014 (zie paragraaf 3.3).
Deze resultaten zijn lastig te vergelijken door een verschil in aanpak, bijvoorbeeld omdat de overige dienstverlening niet is meegeteld. Wat wel volgt uit beide aanpakken is dat de inzet van re-integratie-instrumenten voor jonggehandicapten net na invoering van de

Participatiewet aanvankelijk laag was, maar dat in de loop der jaren een inhaalslag is gemaakt (zie verder hoofdstuk 7).

Figuur 3.10
Aandeel instromers in Wajong (tot 2015) en doelgroepregister (vanaf 2015) met een re-integratietraject in het jaar van instroom (in % van de instroom)

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

3.4 Ervaringen van gemeenten, doelgroep en werkgevers

Deze paragraaf gaat in op de vraag wat de ervaringen zijn van gemeenten, jonggehandicapten met arbeidsvermogen en werkgevers met de re-integratie van jonggehandicapten. De informatie is door middel van enquêtes en interviews in 2015, 2017 en 2019 door CenterData verzameld onder gemeenten (Cuelenaere et al. 2015, 2017, 2019), door Berenschot onder werkgevers (Adelmeijer et al. 2015, 2017; Schenderling et al. 2019) en door de Inspectie SZW onder de doelgroep (Inspectie SZW 2015a, 2017a, 2019a).
Wij maken hier vooral gebruik van de meest recente meting uit 2019. Ook het onderzoek van SEO/Panteia (Kok et al. 2019b) bevat een kwalitatief onderzoek onder gemeenten. In aanvulling op de hiervoor gepresenteerde analyses geven deze onderzoeken duiding aan de gevolgen van de Participatiewet voor jonggehandicapten en bieden ze zicht op de mechanismen en eventuele knelpunten die hieraan ten grondslag liggen.

Hebben gemeenten jonggehandicapten goed in beeld?

In de situatie vóór invoering van de Participatiewet konden jonggehandicapten zich zodra zij 18 werden aanmelden voor een Wajong-uitkering. UWV had een netwerk rond vso- en pro-scholen opgezet en had jonggehandicapten goed in beeld (Kok et al. 2019b). Jonggehandicapten kunnen nu niet meer vanzelfsprekend zodra zij 18 worden aankloppen bij de gemeente voor een uitkering. Als ze onderwijs volgen hebben zij geen recht op een uit-

kering en om in aanmerking te komen voor een bijstandsuitkering moeten zij ook aan andere voorwaarden voldoen. Gemeenten hebben wel de verantwoordelijkheid om jonggehandicapten die dat nodig hebben hulp te bieden om aan het werk te komen, ook als zij geen recht hebben op een bijstandsuitkering. Wat doen gemeenten om deze doelgroep in beeld te krijgen en is het aannemelijk dat zij hierin voldoende slagen?
Het gemeenteonderzoek laat allereerst zien dat vrijwel alle gemeenten maatregelen genomen hebben om de kennis over de nieuwe doelgroep te vergroten zodat deze beter te herkennen en te begeleiden is, door training van medewerkers en samenwerking met scholen, uwv en het sociale werkbedrijf (Cuelenaere et al. 2017). Ruim vier op de tien gemeenten vinden de eigen kennis van de nieuwe doelgroep ruim voldoende om de dienstverlening uit te kunnen voeren, bijna de helft beoordeelt dit als 'net voldoende'. Redenen waarom deze gemeenten hun kennis maar net voldoende vinden zijn dat de doelgroep te klein is om er ervaring mee op te doen, er nog geen routine mee is, of dat de kennis verspreid of juist slechts bij één expert aanwezig is (Cuelenaere et al. 2017).
Onderzoek van de Inspectie szw (2016d; zie ook Cuelenaere et al. 2019) constateert een vooruitgang in de bekendheid van gemeenten met de doelgroep in vergelijking met de periode vlak nadat de Participatiewet was ingevoerd. Dit komt onder andere door een verbeterde samenwerking met pro- en vso-scholen. Wel is er in die samenwerking nog verbetering mogelijk. Kok et al. (2019b) geven bijvoorbeeld aan dat niet met alle pro- en vso-scholen contact is. Bovendien wordt soms een selectie gemaakt van de leerlingen en worden niet alle uitstromende leerlingen besproken. Ook werken ouders soms niet mee omdat ze niet willen dat hun kind een stempel als arbeidsbeperkte krijgt bij het betreden van de arbeidsmarkt. Voor onderwijsinstellingen is het niet altijd een vooruitgang dat ze, anders dan voorheen bij uwv, sinds de invoering van de Participatiewet soms te maken hebben met meerdere gemeenten of contactpersonen. Het algemene beeld is echter dat gemeenten (ex-)leerlingen van vso en pro goed in beeld hebben, ongeacht of zij een uitkering van de gemeente ontvangen (Cuelenaere et al. 2019).
Vso- en pro-leerlingen vormen echter niet de gehele groep jonggehandicapten. Op andere groepen is minder goed zicht (Cuelenaere et al. 2019; Kok et al. 2019b). Het gaat bijvoorbeeld om leerlingen die passend onderwijs hebben gekregen binnen het regulier onderwijs of leerlingen van vso- of pro-scholen die zijn doorgestroomd naar entree- of mbo-onderwijs, jonggehandicapten met arbeidsvermogen zonder uitkering en zonder inkomsten uit arbeid (jonggehandicapte nuggers) en jongeren die na werk weer uitvallen. Grote gemeenten hebben naast contacten met pro- en vso-scholen ook contact met het mbo, zodat jonggehandicapten die uitvallen in beeld blijven. Dit is echter niet bij alle gemeenten zo (Kok et al. 2019b). Jonggehandicapten die met loonkostensubsidie aan het werk gaan en daarna uitvallen, komen soms in de ww en raken uit beeld bij gemeenten. Hoewel gemeenten soms wel maatregelen nemen om deze groepen in beeld te krijgen, is dit veel minder goed georganiseerd dan de samenwerking met vso- en pro-scholen. Terwijl 94% van de gemeenten aangeeft (ex-)leerlingen van vso/pro in beeld te hebben, heeft 34% van de gemeenten (ex-)leerlingen met een beperking die niet van vso/pro komen in beeld (Cuelenaere et al. 2019).

(Ex-)leerlingen van het vso en later ook pro worden sinds 2015 opgenomen in het doelgroepregister zonder dat er een beoordeling arbeidsvermogen door uwv voor nodig is (zie kader 3.1). Ook kunnen mensen uit de doelgroep Participatiewet zelf bij uwv een aanvraag indienen voor een beoordeling. uwv geeft aan gemeenten het burgerservicenummer door van de mensen die worden opgenomen in het doelgroepregister. Ongeveer 40% van de gemeenten benadert deze personen actief om hen eventueel te begeleiden naar werk. Ongeveer een kwart (24%) onderneemt echter geen actie om deze personen te benaderen en bij ruim een kwart (29%) is niet duidelijk of de overzichten er zijn. Ook geeft uwv aan gemeenten door wanneer iemand is afgewezen voor een aanvraag Wajong en tijdelijk geen arbeidsvermogen heeft. Een minderheid van de gemeenten (20%) probeert deze personen te benaderen, een kwart doet dat niet, en bij 40% zijn deze signalen niet bekend (Cuelenaere et al. 2019).

Bieden gemeenten de doelgroep ondersteuning?

Gemeenten hebben een financiële prikkel om zo veel mogelijk jonggehandicapten met een uitkering te laten uitstromen naar werk. Dit was anders in de situatie voor invoering van de Participatiewet, omdat deze financiële incentive bij de Wajong voor uwv niet bestond (zie hoofdstuk 2). Dit kan echter ook een averechts effect hebben op de dienstverlening van gemeenten, omdat zij vooral instrumenten bieden aan mensen met een uitkering en die een grote kans hebben op uitstroom. Welke ondersteuning bieden gemeenten aan jonggehandicapten bij het zoeken naar werk?

Of gemeenten jonggehandicapten ondersteuning bieden bij het zoeken naar werk hangt mede af van hun verdienvermogen (Cuelenaere et al. 2017). Vaak hanteren gemeenten een ondergrens aan het verdienvermogen om in aanmerking te komen voor bijvoorbeeld loonkostensubsidie. Jonggehandicapten die volgens de gemeenten een te grote afstand hebben tot de arbeidsmarkt krijgen ondersteuning naar andere vormen van participatie, bijvoorbeeld dagbesteding. De Inspectie szw (2016d) merkt op dat dit niet overeenkomt met de doelstelling van de Participatiewet, die immers stelt dat jonggehandicapten niet uitgesloten moeten worden van werk maar een kans moeten krijgen om aan het werk te gaan. Er zijn verschillende redenen waarom gemeenten naar eigen zeggen geen re-integratie-instrumenten aanbieden voor de doelgroep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Een beperkt budget voor de relatief dure instrumenten loonkostensubsidie en beschut werk is daar een van. Gemeenten geven ook aan dat een groot deel van hun bestand (nog) niet in staat is om werk te verrichten (Cuelenaere et al. 2017, 2019).

Ook uit de cliëntonderzoeken (Inspectie szw 2019a) blijkt dat een aanzienlijk deel (61%) van de nieuwe doelgroep met een bijstandsuitkering aangeeft vrijgesteld te zijn van de verplichting om naar werk te zoeken of mee te werken aan re-integratie. Voor mensen met zelfgerapporteerd arbeidsvermogen ligt dit lager, maar geldt dit nog steeds voor bijna vier op de tien (37%). Dit is opvallend, aangezien de Participatiewet als uitgangspunt heeft dat iedereen 'naar vermogen' kan deelnemen op de arbeidsmarkt. Van de personen die niet werken heeft bijna een derde (30%) afspraken gemaakt met de gemeente over hoe men aan het werk kan komen. Bij degenen met arbeidsvermogen is dit 44%. Wel heeft de meer-

derheid van de personen die zeggen vrijgesteld te zijn van de arbeidsplicht andere afspraken gemaakt met de gemeente, zoals het doen van vrijwilligerswerk of een tegenprestatie. De Inspectie szw (2019a) keek ook specifiek naar jonggehandicapten met werkervaring, om ervaringen met de toeleiding naar werk en de begeleiding op de werkplek in kaart te brengen. Deze personen zijn opgenomen in het doelgroepregister, hebben al dan niet een bijstandsuitkering en werken of hebben in het verleden gewerkt. De meerderheid van deze groep is op eigen kracht of via een schoolse stage aan het werk gekomen. Ongeveer vier op de tien ontvingen persoonlijke ondersteuning om aan het werk te kunnen gaan. Van degenen die niet meer werken en geen ondersteuning hebben gehad, vindt de helft dat ze dit wel nodig hebben. Ook geven degenen die niet meer werken, relatief vaak aan dat ze aanpassingen aan het werk nodig hebben, maar deze niet hebben gekregen. Gedurende de werkzame periode heeft het merendeel van de groep (ruim driekwart) geen contact met de sociale dienst. Vooral degenen die zijn uitgevallen uit het arbeidsproces hebben dit vaak (47%) als te weinig ervaren. De Inspectie szw concludeert dat ondersteuning ook belangrijk is als jonggehandicapten (vaak zonder tussenkomst van de gemeente) aan het werk zijn, om uitval uit het arbeidsproces te voorkomen.

De Participatiewet biedt de mogelijkheid om langdurig instrumenten in te zetten, zoals loonkostensubsidie, beschut werk en jobcoaching. Het uitgangspunt hierbij is dat jonggehandicapten niet altijd het vermogen hebben om door te stromen naar regulier werk of werk zonder ondersteuning, ook niet op langere termijn. In de praktijk zetten gemeenten loonkostensubsidie en jobcoaching echter vaak tijdelijk in (Cuelenaere et al. 2017).
Ook geven ze aan dat ze vanwege de hoge kosten terughoudend zijn beschut werk in te zetten, al neemt de inzet van beschut werk wel toe (zie hoofdstuk 7). De targets voor gemeenten richten zich meestal op het aan het werk helpen van de doelgroep. Hoewel duurzame uitstroom van belang wordt geacht, wordt hier minder op gestuurd (Inspectie szw 2018; Kok et al. 2019b).
Voor jongeren onder de 27 jaar bestaat in de Participatiewet zowel voor de ondersteuning bij arbeidsinschakeling als de inkomensondersteuning (bijstand) een zoektermijn van vier weken. De vierwekenzoektermijn is vooral bedoeld om deze jongeren zich meer bewust te maken van hun eigen verantwoordelijkheid om aan het werk te komen en het minder vanzelfsprekend te maken dat direct een beroep kan worden gedaan op bijstand. Voor jonggehandicapten kunnen gemeenten een uitzondering maken voor wat betreft de vierwekenzoektermijn als het gaat om de ondersteuning bij arbeidsinschakeling. Eerder onderzoek van de Inspectie szw (2016d) constateerde dat ruim de helft van de gemeenten de zoektermijn (soms of altijd) hanteert voor jonggehandicapten. Uit het cliëntenonderzoek van de Inspectie szw (2019a) blijkt dat ongeveer een kwart van de nieuwe doelgroep eerst vier weken naar werk of een vervolgopleiding moest zoeken alvorens in aanmerking te komen voor dienstverlening van de gemeente. Mogelijk speelt hier ook mee dat gemeenten de doelgroep niet direct herkennen en pas na de zoektermijn weten dat het om iemand met een arbeidsbeperking gaat.

Volgens het kwalitatief onderzoek onder gemeenten van SEO/Panteia (Kok et al. 2019b) neemt de aanbodgerichte aanpak van gemeenten om een match tot stand te brengen toe. Jonggehandicapten passen vaak niet bij de openstaande vacatures van werkgevers. Het werk moet dan worden aangepast aan de capaciteiten van de jonggehandicapte. Als de jonggehandicapte aan het werk is gegaan, blijft er ook vaak nog begeleiding nodig vanuit de gemeente, bijvoorbeeld door een jobcoach. UWV had voor de doelgroep Wajong arbeidsdeskundigen in dienst die ervaring hadden met de doelgroep en wisten welke werkzaamheden pasten bij de capaciteiten van de kandidaat. Uit de interviews met gemeenten blijkt dat gemeenten minder vaak arbeidsdeskundigen in dienst hebben, al kunnen ze expertise wel inkopen. Deze expertise is belangrijk voor de kwaliteit van de match, een grotere kans op een passende functie en daardoor minder uitval uit werk.

Zijn jonggehandicapten gemotiveerd om te gaan werken?

Door het vervallen van de Wajong-uitkering komen jonggehandicapten alleen in aanmerking voor een bijstandsuitkering als zij aan de voorwaarden van bijstand voldoen. De bijstandsuitkering is, zeker voor jongeren, lager dan de Wajong-uitkering. Het minimumloon is hoger dan een bijstandsuitkering, uitgaande van een voltijdsbaan. Uit het klantonderzoek van de Inspectie SZW blijkt ook dat het aandeel jonggehandicapten dat aangeeft niet rond te kunnen komen in 2017 (42%) en 2019 (38%) hoger was dan in 2015 (29%). Uit de ervaringsonderzoeken is lastig af te leiden of jonggehandicapten door deze financiële prikkel meer gemotiveerd zijn om aan het werk te gaan. Wel blijkt uit het onderzoek dat twee derde van de jonggehandicapten pas bereid is te gaan werken als ze er financieel (ten minste een beetje) op vooruitgaan. Een kwart is ook bereid te gaan werken als het inkomen minimaal gelijk is en één op de tien toont die bereidheid ook als het inkomen door te gaan werken lager komt te liggen. Iets meer dan de helft (53%) verwacht dat ze er door werk op vooruit zullen gaan, maar dat geldt niet voor iedereen: 15% verwacht dat hun inkomen erop achteruit zal gaan als ze gaan werken.

De houding van jonggehandicapten ten opzichte van werk is doorgaans positief, maar een aanzienlijk aandeel denkt (tijdelijk) niet te kunnen werken. Dat blijkt uit het onderzoek van de Inspectie SZW (2019a) onder jonggehandicapten die bij ongewijzigd beleid in de Wajong zouden zijn ingestroomd. 30% van de jonggehandicapten met een bijstandsuitkering schat zelf in tijdelijk geen arbeidsvermogen te hebben en bij nog eens 19% is door UWV vastgesteld dat ze tijdelijk geen arbeidsvermogen hebben. Minder dan de helft (41%) van de jonggehandicapten schat zelf in arbeidsvermogen te hebben, 11% geeft aan duurzaam geen arbeidsvermogen te hebben.
Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat minder dan de helft (43%) van de respondenten de afgelopen zes maanden iets heeft gedaan om aan het werk te komen. Meer dan de helft (57%) die niets heeft gedaan op dit vlak geeft aan nog niet in staat te zijn te werken. De meest genoemde reden waarom het moeilijk is om een betaalde baan te vinden of te behouden is de gezondheid, met name de geestelijke gezondheid (66% van de niet-werkende respondenten geeft dit aan). Van de niet-werkenden geeft een derde aan de komende tijd werk te

gaan zoeken. Bij degenen die naar eigen zeggen arbeidsvermogen hebben ligt dit aandeel hoger (61%). Toch vindt het merendeel (81%) dat het hebben van werk voordelen heeft boven het niet hebben van werk en zegt ruim 63% gelukkiger te zijn als ze een baan vinden. Voor degenen met zelfgerapporteerd arbeidsvermogen liggen deze percentages wat hoger dan gemiddeld.

Zijn werkgevers vaker bereid jonggehandicapten in dienst te nemen?

Uit het ervaringsonderzoek onder werkgevers (Schenderling et al. 2019) blijkt dat werkgevers sinds de invoering van de Participatiewet meer in beweging zijn gekomen om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Werkgevers zijn bereid om mensen uit de doelgroep werk te bieden, omdat zij dit zelf belangrijk vinden (intrinsieke motivatie) en omdat zij maatschappelijk verantwoord willen ondernemen. Voor grote organisaties speelt de banenafspraak ook een rol. Ook zeggen steeds meer bedrijven 'aan het denken te zijn gezet' door de banenafspraak. Niettemin is er geen duidelijke toename te zien in het aantal werkgevers dat een plaatsing weet te realiseren. Ongeveer een derde van de werkgevers heeft mensen uit de doelgroep in dienst. Wel hebben dezelfde werkgevers méér mensen in dienst genomen. Plannen van werkgevers voor een plaatsing lopen in de praktijk vaak stuk. 61% van de werkgevers geeft aan bereid te zijn iemand uit de doelgroep te plaatsen, 59% verricht ook inspanningen daartoe en 19% heeft concrete plannen (zie ook Berenschot 2019). Van de werkgevers die aangeeft de intentie of plannen te hebben om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen, realiseert 23% dit daadwerkelijk.
Dat het werkgevers niet lukt om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen komt volgens de onderzochte werkgevers doordat ze geen geschikte functies hebben. Werkgevers verwachten dat de doelgroep geschikt is voor vacatures en plaatsen bij voorkeur op bestaande functies, eventueel na kleine aanpassingen. Werkgevers bij wie het wel is gelukt iemand uit de doelgroep te plaatsen, geven aan dat dit komt doordat zij een functie wisten te creëren. Vaak zijn er aanpassingen nodig of moet er werk gecreëerd worden om de doelgroep aan het werk te krijgen.
Het tot stand brengen van een goede match blijkt een zeer intensief, continu proces te zijn waarbij veel werkgevers onderweg afhaken. De instrumenten van de Participatiewet, zoals loonkostensubsidie, zijn een noodzakelijke voorwaarde voor werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen, maar zijn op zichzelf niet voldoende om plaatsingen te realiseren. Voor een succesvolle match is een persoonlijke inzet van alle betrokken cruciaal, meer dan de inzet van instrumenten. Ook het casusonderzoek (Van Rossum et al. 2019Schenderling et al. 2019) laat zien dat een actieve werkgeversbenadering nodig is om werkgevers te ondersteunen bij het creëren van werk en de begeleiding van werknemers uit de doelgroep. Een plaatsing is geen eenmalige gebeurtenis: ook na plaatsing blijft ondersteuning en betrokkenheid van de gemeenten vaak noodzakelijk om tot een duurzame match te komen.

Met de Participatiewet werd beoogd één regeling aan de onderkant van de arbeidsmarkt te creëren. Het zou daardoor ook voor werkgevers inzichtelijker worden op welke regelingen

of voorzieningen zij aanspraak kunnen maken als zij iemand met een arbeidsbeperking in dienst nemen. Uit het gemeenteonderzoek (Cuelenaere et al. 2019) blijkt dat er volgens gemeenten van één regeling nog geen sprake is. Werkgevers hebben nog steeds te maken met verschillende regelingen en instrumenten voor verschillende doelgroepen (bijvoorbeeld wel of geen indicatie banenafspraak, Wajongers, Wsw'ers oude regeling). Gemeenten ervaren wel dat de dienstverlening vanuit UWV en gemeenten in de loop der jaren meer is geüniformeerd, maar door de verschillende systemen van waaruit UWV en gemeenten werken blijven verschillen bestaan. Het werkgeversonderzoek (Schenderling et al. 2019) laat zien dat de tevredenheid van werkgevers over de hoeveelheid en eenvoud van administratieve handelingen niet is toegenomen sinds de invoering van de Participatiewet.

3.5 Conclusies

Met de invoering van de Participatiewet is er geen afzonderlijke regeling meer voor de nieuwe instroom jonggehandicapten met arbeidsvermogen. Zij vallen onder de Participatiewet: ze kunnen indien nodig aanspraak maken op ondersteuning van de gemeente en ontvangen mogelijk een uitkering als zij aan de voorwaarden voor bijstand voldoen. De vraag die in dit hoofdstuk centraal stond is wat er vanaf 2015 is gebeurd met de personen die bij ongewijzigd beleid in aanmerking zouden zijn gekomen voor een Wajong-uitkering (de zogenoemde quasi-Wajongers).

Grotere kans op baan, maar vaker flexibel werk

Hoe heeft de arbeidsdeelname van jonggehandicapten met arbeidsvermogen zich ontwikkeld, in wat voor banen komen zij terecht, en veranderde hun inkomenspositie? Voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen is de kans op een baan toegenomen sinds de invoering van de Participatiewet. Instromers in de Wajong in 2014 hadden in het derde jaar na instroom 9 procentpunt minder kans op een baan dan personen met dezelfde kenmerken die vanaf 2015 gevolgd zijn. Van de Wajongers werkte 29 procent in het derde jaar na instroom, terwijl dat van de jonggehandicapten vanaf 2015 bij 38 procent het geval is.
De toename zit vooral in deeltijdwerk en contracten voor bepaalde tijd. De flexibilisering van de arbeidsmarkt geldt voor de gehele werkende bevolking en vooral voor starters, maar ook zeker voor jonggehandicapten.
Bij de invoering van de Participatiewet werd door sommigen de vrees geuit dat een deel van de jonggehandicapten hun weg in de samenleving niet zou kunnen vinden en uitgesloten zou raken van zowel onderwijs als arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Ongeveer 7 procent van de 18-jarige jonggehandicapten met vergelijkbare kenmerken als de Wajongers, die vanaf 2015 zijn gevolgd, had eind 2017 geen werk en uitkering en volgde geen onderwijs. Het totale bruto persoonlijk inkomen van jonggehandicapten onder de Participatiewet is lager is dan onder de Wajong. Dat geldt voor zowel degenen met als zonder werk. Dat de quasi-Wajongers vaker aan het werk zijn en hun inkomen uit arbeid hoger is, compenseert niet voor het feit dat zij minder vaak een uitkering ontvangen.

Lagere instroom dan in Wajong, inkomenspositie verslechterd

In hoeverre is de instroom in het doelgroepregister qua aantallen, achtergrondkenmerken en kansen op werk vergelijkbaar met de mensen die vóór 2015 in de Wajong zijn ingestroomd? Een vergelijking van de instroom in de Wajong met de instroom in het doelgroepregister geeft een indicatie of jonggehandicapten met arbeidsvermogen die bij ongewijzigd beleid in de Wajong zouden zijn ingestroomd, nu in het doelgroepregister instromen. De instroom in het doelgroepregister verschilt van de instroom in de Wajong, onder andere doordat het doelgroepregister geen 18-jarige leeftijdsgrens kent en er ook personen van 16 en 17 jaar instromen. De toegangscriteria voor het doelgroepregister zijn in sommige opzichten minder strikt dan die voor de vroegere Wajong, doordat iedereen vanuit het vso en pro bij aanmelding zonder beoordeling wordt toegelaten tot het doelgroepregister, terwijl er voor een Wajong-indicatie een (medische) beoordeling van UWV nodig was. Mogelijk hebben instromers in het doelgroepregister hierdoor gemiddeld een wat 'lichtere' problematiek, al is dit op basis van de gegevens niet bekend.
De instroom van jonggehandicapten met arbeidsvermogen in het doelgroepregister is qua omvang in 2017 en 2018 lager dan de instroom in de Wajong in 2013 en 2014. Dit impliceert dat een deel van de personen die bij ongewijzigd beleid in aanmerking zouden zijn gekomen voor een Wajong-uitkering, op dit moment niet is opgenomen in het doelgroepregister. Hoe dit komt is uit de cijfers niet op te maken. Mogelijk zijn jonggehandicapten bijvoorbeeld minder snel geneigd zich aan te melden voor het doelgroepregister, of hebben gemeenten een deel van de doelgroep nog niet in beeld.
Personen in het doelgroepregister hebben een andere situatie dan personen in de Wajong: een iets groter deel werkt (de helft van de 18-jarigen en 37% van de 19-plussers), ruim een kwart ontvangt een bijstandsuitkering en 27% volgt onderwijs. Ongeveer 16% (dat zijn ongeveer 1300 personen) van de instromers in het doelgroepregister jonger dan 27 jaar werkt niet, ontvangt geen uitkering en volgt geen opleiding aan het eind van het jaar van instroom. Het persoonlijk inkomen van de personen het doelgroepregister is lager dan dat van de Wajongers in 2014. Dat geldt zowel voor werkenden als niet-werkenden. Ook uit het klantonderzoek blijkt dat jonggehandicapten na 2015 moeilijker rond kunnen komen dan in de periode daarvoor. Overeenkomstig de tendens die in het onderzoek van SEO/Panteia (Kok et al. 2019a) werd geconstateerd, is er vaker sprake van tijdelijke contracten. Van de jongeren die voor in een bepaald jaar in het doelgroepregister zijn ingestroomd en in dat jaar een baan heeft gevonden, heeft 13% een vast contract.

Jonggehandicapten niet altijd in beeld

Wat zijn de ervaringen van gemeenten, de doelgroep jonggehandicapten met arbeidsvermogen en werkgevers met de re-integratie van jonggehandicapten? Uit onder andere de ervaringsonderzoeken blijkt dat gemeenten sinds de invoering van de Participatiewet beter zicht krijgen op de doelgroep, maar er is nog wel verbetering mogelijk in onder andere de samenwerking met vso-/pro-scholen.
Personen die instromen in het doelgroepregister zonder tussenkomst van de gemeente zijn lang niet altijd in beeld. Zowel het signaal dat UWV geeft als een aanvraag voor een

Wajong-uitkering is afgewezen als het burgerservicenummer dat UWV aan gemeenten doorgeeft van burgers die in het doelgroepregister worden opgenomen, is bij een groot deel van de gemeenten niet bekend. Weinig gemeenten zoeken de betreffende burgers actief op aan de hand van deze signalen. Of gemeenten ondersteuning bieden hangt onder andere af van het verdienvermogen. Personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt worden niet altijd naar werk begeleid en gemeenten zijn terughoudend met de inzet van dure instrumenten als loonkostensubsidie en beschut werk, al neemt de inzet hiervan wel toe. Hoofdstuk 7 gaat verder in op de dienstverlening aan personen die geen uitkering ontvangen.
Wat betreft de doelgroep valt in het gemeenteonderzoek en het klantonderzoek op dat een aanzienlijk deel van de jonggehandicapten zelf aangeeft geen arbeidsvermogen te hebben en (tijdelijk) niet in staat is te werken. Problemen met de (geestelijke) gezondheid zijn daarbij de meest genoemde reden. Ook zegt een groot deel vrijgesteld te zijn van de verplichtingen tot werk of niet naar werk te zoeken. Dit is opvallend, aangezien de Participatiewet als uitgangspunt heeft dat iedereen 'naar vermogen' kan deelnemen op de arbeidsmarkt. Uit het werkgeversonderzoek blijkt dat werkgevers vaker bereid zijn om personen met een beperking in dienst te nemen, maar de stap naar daadwerkelijke plaatsing uiteindelijk vaak niet maken. De meest genoemde reden is dat er geen geschikte functies zijn.

Noten

1 De Wajong-regeling is vanaf 2015 alleen toegankelijk voor jonggehandicapten zonder arbeidsvermogen. Alleen mensen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben, kunnen nog instromen in de Wajong. Personen die al een Wajong-uitkering hadden vóór invoering van de Participatiewet in 2015 blijven hun rechten behouden (zie ook hoofdstuk 1).

2 Sinds 1976 bestond de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW), bedoeld voor iedereen die als niet-werknemer arbeidsongeschikt was. Ook mensen die op jonge leeftijd (vóór de beëindiging van hun opleiding) arbeidsongeschikt zijn geraakt, de zogenoemde vroeg-gehandicapten, behoorden tot de doelgroep van de AAW (TK 1974/1975). In 1998 is de wet ingetrokken en voor personen die voor hun 18e verjaardag of tijdens hun studie arbeidsongeschikt zijn geworden, vervangen door de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong).

3 De beoordeling over de toegang tot de regeling gebeurde voor 2015 door een UWV-arts. Het doelgroepregister bevat mogelijk de wat 'lichtere' gevallen doordat alle personen uit pro en vso worden toegelaten, terwijl voorheen een (medische) indicatie van UWV nodig was.

4 Het persoonlijk inkomen is het bruto jaarinkomen dat zowel inkomen als arbeid als de uitkering op basis van sociale voorzieningen bevat. Het betreft het persoonlijk inkomen op jaarbasis in het jaar na instroom. Bijvoorbeeld: het persoonlijk inkomen van de instromers in 2016 is vastgesteld voor het jaar 2017. Of iemand een baan heeft is vastgesteld op 31 december van het jaar van instroom. Bijvoorbeeld: voor degenen die op 31 december 2016 een baan hebben, is het persoonlijk inkomen vastgesteld in het jaar 2017. Het persoonlijk inkomen bevat de volgende bestanddelen van het bruto-inkomen van een persoon: inkomen uit arbeid, inkomen uit eigen onderneming, uitkering inkomensverzekeringen en uitkering sociale voorzieningen, inclusief studiefinanciering (met uitzondering van kinderbijslag en kindgebonden budget). Premies inkomensverzekeringen zijn in mindering gebracht.

4 De Wsw-doelgroep

Klarita Sadiraj en Stella Hoff

- De mensen die eind 2014 op de wachtlijst voor de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) stonden, zijn in de vier jaren daarna minder vaak aan werk gekomen dan de wachtenden in eerdere jaren.
- Het aandeel werkenden met een baan voor ten minste een jaar is eveneens kleiner.
- In 2018 waren er bijna 10.000 nieuwe gebruikers van loonkostensubsidie, jobcoaching of beschut werk, het 'zware' Participatiewet-instrumentarium. De gebruikers van deze drie instrumenten hebben een hogere gemiddelde loonwaarde dan de vroegere nieuwe Wsw-instromers.
- Van de gebruikers van het 'zware' Participatiewet-instrumentarium heeft een minderheid een voltijdbaan of een vast contract.

4.1 Inleiding en vraagstelling

De invoering van de Participatiewet leidde voor een deel van de mensen met een indicatie voor een arbeidsplaats in het kader van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) tot grote veranderingen. Voor de bijna 103.000 mensen die op 31 december 2014 een Wsw-dienstverband hadden, veranderde er in principe niets. Zij behielden hun indicatie, samen met de rechten en plichten die in de cao voor de Wsw zijn vastgelegd. Maar voor degenen die op dat moment op de wachtlijst voor een Wsw-dienstverband stonden, veranderde er veel. Vanuit de gedachte dat veel Wsw'ers in staat zijn om met begeleiding aan de slag te gaan bij een reguliere werkgever (zie TK 2013/2014a: 68), is de toegang tot de sociale werkvoorziening afgesloten. De mensen die eind december 2014 nog op de wachtlijst stonden, vielen vanaf 1 januari 2015 onder verantwoordelijkheid van de gemeente of UWV, afhankelijk van de uitkering die ze ontvingen. In dit hoofdstuk bespreken we hoe het deze mensen in de jaren daarna is vergaan. Hierbij maken we een vergelijking met de mensen die in eerdere jaren op de Wsw-wachtlijst stonden, zodat we uitspraken kunnen doen over effecten van de Participatiewet. Ten aanzien van deze groep zoeken we dus antwoord op de volgende onderzoeksvraag:

- Is de kans op arbeidsdeelname van de mensen die eind 2014 op de Wsw-wachtlijst stonden, groter of kleiner dan die van de wachtenden van eerdere jaren? En welke verschillen zijn er wat betreft de kenmerken van de gevonden banen?

Naast de mensen die al op de wachtlijst voor de Wsw stonden, zijn er de potentiële nieuwe cliënten: mensen die bij ongewijzigd beleid – als de Participatiewet niet zou zijn ingevoerd – vermoedelijk eveneens een Wsw-indicatie zouden hebben gekregen. Zij zijn niet als zodanig te herkennen omdat het onderscheidende kenmerk (de Wsw-indicatie) niet meer

wordt toegepast. Om toch ook voor deze groep een indruk te krijgen van hoe het hun op de arbeidsmarkt vergaat sinds de invoering van de Participatiewet, identificeren we hen aan de hand van andere kenmerken. We hebben besloten om daartoe uit te gaan van informatie over de *ingezette hulp*.[1] Leidend is de veronderstelling dat mensen die een relatief 'zwaar' re-integratie-instrument vanuit de Participatiewet ontvangen, bij ongewijzigd beleid in aanmerking zouden zijn gekomen voor een Wsw-indicatie. Specifiek betreft dit de mensen voor wie loonkostensubsidie,[2] een jobcoach[3] of beschut werk is ingezet ter ondersteuning van hun arbeidsdeelname. Ook de mensen die al een indicatie voor beschut werk hebben gekregen maar nog wachten op een werkplek, tellen we mee als potentiële nieuwe cliënten voor de Wsw.
Deze selectie leidt tot een zekere overschatting, aangezien loonkostensubsidie of jobcoaching in de oude situatie ook wel werd toegepast voor mensen zonder Wsw-indicatie. Aan de andere kant ontbreken nu de mensen die voorheen vanuit een arbeidsongeschiktheidsuitkering (WAO/WIA) in de Wsw zouden zijn ingestroomd. Ook blijven de mensen voor wie andere of helemaal geen instrumenten zijn ingezet, met deze afbakening uit beeld.
Ten aanzien van de (potentiële) nieuwe cliënten hebben we de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- In hoeverre zijn de gebruikers van loonkostensubsidie, jobcoaching en beschut werk (van wie we veronderstellen dat zij voorheen een Wsw-indicatie zouden hebben gekregen) qua aantallen en achtergrondkenmerken vergelijkbaar met de mensen die vóór 2015 in de Wsw zijn ingestroomd? Wordt met dit instrumentarium dezelfde doelgroep bereikt?
- Wat zijn de kenmerken van de banen van degenen die gebruikmaken van de Participatiewet-instrumenten en verschilt dit van de werkenden binnen de Wsw?

Opzet van dit hoofdstuk

Dit hoofdstuk begint met een korte schets van de situatie vóór de invoering van de Participatiewet (§ 4.2). Daarna geven we in de paragrafen 4.3 tot en met 4.5 antwoord op de drie onderzoeksvragen. Het hoofdstuk sluit af met de belangrijkste conclusies op grond van de bevindingen.

4.2 De situatie vóór 2015: de Wet sociale werkvoorziening

De Wet sociale werkvoorziening (Wsw) bestaat sinds 1 januari 1969. Doel van de wet was "een eenduidig kader te scheppen voor het aanbieden van arbeid onder aangepaste omstandigheden aan personen die door een handicap niet in de gelegenheid zijn om onder normale omstandigheden te werken" (TK 1995/1996b). Dit doel is gebleven, ook na een aantal herzieningen in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. Die herzieningen dienden voornamelijk om de doelgroep nader af te bakenen en de uitvoeringspraktijk te verbeteren. Zo is medio jaren negentig besloten de toegang tot de sociale werkvoorziening te beperken tot "personen die tot regelmatige arbeid in staat zijn, maar die door een licha-

melijke, verstandelijke of psychische beperking alleen onder aangepaste omstandigheden kunnen werken." Mensen die niet in staat zijn 'regelmatige arbeid' te verrichten, komen op grond van deze doelgroepafbakening niet in aanmerking voor de Wsw, evenmin als mensen met een handicap die niet medisch is vast te stellen of die niet bepalend is voor de werkloze situatie. Reden voor deze aanscherping van de toelatingscriteria was dat het aantal aanmeldingen inmiddels het aantal beschikbare sw-arbeidsplaatsen ruim had overstegen (TK 1995/1996b: 12).

De mensen die een indicatie voor de Wsw kregen, kwamen gewoonlijk eerst op een wachtlijst terecht. Ondanks de aanscherping van de toelatingscriteria liep de wachttijd op: in 2004 bedroeg hij gemiddeld 10 maanden (Bolhuis et al. 2005: 36), tien jaar later was dit bijna 23 maanden (Harteveld et al. 2015: 23). Tot aan 2012 liep ook het aantal mensen op de wachtlijst flink op, van bijna 13.000 eind 2004 tot ruim 21.000 eind 2011. Het jaar erna was echter sprake van een lage instroom en een hoge uitstroom, waardoor het aantal wachtenden met bijna 5.500 personen afnam (Van Santen et al. 2013: 9). Aangezien het profiel van de wachtenden in 2012 nauwelijks afweek van dat uit eerdere jaren (Van Santen et al. 2013: 22), had de hoge uitstroom wellicht te maken met de komende invoering van de Participatiewet.[4] Mogelijk hebben gemeenten en sociale werkbedrijven in anticipatie daarop extra inspanningen verricht om te bevorderen dat de wachtlijst zo kort mogelijk was, bijvoorbeeld door extra werkplekken voor deze groep te creëren. De lage instroom kan eveneens een gevolg zijn geweest van de aankondiging van de nieuwe wet; gemeenten waren mogelijk minder actief met het aanvragen van nieuwe Wsw-indicaties. In 2013 en 2014 zette de dalende trend door, zodat er eind 2014 nog iets meer dan 11.000 mensen op de Wsw-wachtlijst stonden (Harteveld et al. 2015: 9).

De meeste mensen die na verloop van tijd van de wachtlijst af kwamen, gingen aan de slag in een Wsw-dienstbetrekking. Gewoonlijk betrof dit net iets meer dan de helft (51%) van de uitstroom van de wachtlijst, in 2014 was dit 57% (Harteveld et al. 2015: 24). De meeste mensen kwamen te werken op een beschutte werkplek – doorgaans in een sociaal werkbedrijf – in dienst van de gemeente, maar ook werden mensen vanuit de gemeente individueel of in groepsverband gedetacheerd bij een reguliere werkgever. Bij zowel beschut werk als detachering valt men onder de cao voor de sociale werkvoorziening. Het salaris is minimaal gelijk aan het wettelijk minimumloon.
Nog eens 8% tot 10% van de wachtlijstuitstroom startte op een arbeidsovereenkomst begeleid werken. Deze mensen zijn in dienst bij een reguliere werkgever, onder arbeidsvoorwaarden op grond van de cao van die werkgever. De begeleiding vindt doorgaans plaats in de vorm van een jobcoach.
De rest (gewoonlijk circa 40%, in 2014 was dit 33%) stroomde van de wachtlijst uit naar de categorie 'overig'. Hier kan het gaan om een intrekking van de Wsw-indicatie of verhuizing naar een andere gemeente,[5] maar ook om uitstroom wegens het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd of overlijden (Harteveld et al. 2015: 25).

4.3 De arbeidsdeelname van Wsw-wachtenden van eind 2014

Met de invoering van de Participatiewet is de sociale werkvoorziening er alleen nog voor degenen die al een Wsw-baan hadden. Mensen die op 31 december 2014 nog op de wachtlijst stonden voor zo'n baan, konden niet meer bij de sociale werkvoorziening terecht, maar vielen – afhankelijk van het ontvangen uitkeringstype – onder verantwoordelijkheid van de gemeente of uwv. Degenen met een bijstandsuitkering behoorden tot de gemeentelijke doelgroep, degenen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering (inclusief Wajong) of werkloosheidsuitkering vielen onder uwv. Aanvankelijk was het de bedoeling om de Wsw-wachtenden met een Wajong-uitkering, en ook alle andere Wajong-ontvangers met arbeidsvermogen, naar de gemeenten over te hevelen en hun Wajong-uitkering te beëindigen. Later is besloten van dit plan af te zien en hen in de Wajong te laten blijven (TK 2013/2014b). Nieuwe cliënten met een arbeidsbeperking en met arbeidsvermogen vallen sinds 2015 wel onder verantwoordelijkheid van de gemeenten. Deze zogenoemde quasi-Wajongers zijn in hoofdstuk 3 besproken.

In deze paragraaf richten we ons op degenen die op 31 december 2014 op de wachtlijst voor de Wsw stonden en geven we antwoord op de vraag hoe hun arbeidsdeelname zich in de jaren daarna heeft ontwikkeld. Deze wachtenden vormen een groep waarvan met zekerheid is te zeggen dat zij tot de Wsw-doelgroep behoorden en waaraan het effect van de invoering van de Participatiewet op de arbeidsparticipatie is af te meten. Ze staan model voor de latere cohorten van mensen met een arbeidsbeperking die – als de Participatiewet niet zou hebben bestaan – in de Wsw zouden zijn ingestroomd. Over deze wachtenden hebben we al eerder tussentijds gerapporteerd (Sadiraj et al. 2018). We lieten toen zien dat zij qua kenmerken vergelijkbaar zijn met de mensen die in 2010 of later in de Wsw-regeling waren ingestroomd en na invoering van de Participatiewet hun indicatie behielden omdat ze al een Wsw-baan hadden.
We vergelijken de arbeidsdeelname van de wachtenden van eind 2014 met die van de mensen die eind 2010, 2011, 2012 of 2013 op de wachtlijst stonden. Deze laatste vier cohorten hebben in principe niet met de Participatiewet te maken, tenzij ze eind 2014 nog steeds of opnieuw op de Wsw-wachtlijst stonden. Bij de vergelijking corrigeren we voor verschillen in de samenstelling van de groepen.[6] Op die manier kunnen we ervan uitgaan dat de bevindingen niet het gevolg zijn van veranderingen in, bijvoorbeeld, de leeftijdsopbouw van de Wsw-wachtenden. Verschillen in ontwikkelingen tussen wachtenden uit 2014 en die uit eerdere jaren wijzen daarmee op invloed van de Participatiewet.
In Sadiraj et al. (2018) signaleerden we dat de kans op werk voor de wachtenden van eind 2014 veel lager lag dan die voor de mensen die in de periode daarvoor aan het eind van het jaar op de wachtlijst stonden. Gecorrigeerd voor verschillen in de samenstelling van deze cohorten en voor ontwikkelingen in de werkgelegenheid[7] bedroeg de kans om in de twee navolgende jaren aan het werk te komen voor de wachtenden van december 2014 maar ongeveer de helft van die kans voor wachtenden uit eerdere jaren. In deze paragraaf actualiseren we deze gegevens en gaan we na of de baankans vier jaar na invoering van de

Participatiewet is veranderd. Ook bespreken we enkele kenmerken van de gevonden banen, de rol van re-integratietrajecten en de uitstroom uit de uitkering na het vinden van een baan. Daarna gaan we in op de ervaringen van gemeenten en van de Wsw-wachtenden zelf. We beginnen echter met een korte bespreking van de omvang en samenstelling van de vijf cohorten wachtenden.

4.3.1 De Wsw-wachtenden: aantallen en kenmerken

In de laatste jaren voorafgaand aan de invoering van de Participatiewet is het aantal mensen op de Wsw-wachtlijst fors afgenomen, zo schreven we al in paragraaf 4.2. Waar het in december van 2010 en 2011 om meer dan 20.000 mensen ging, bedroeg dit aantal eind 2014 nog slechts ruim 11.000 (tabel 4.1). Deze afname is een gevolg van het feit dat de uitstroom (naar een Wsw-dienstbetrekking, begeleid werken of een 'overige' bestemming, zoals pensioen) ieder jaar groter was dan de instroom. In enkele jaren, zoals in 2012, nam bovendien de uitstroom toe terwijl de instroom daalde (zie Van Santen et al. 2013: 9). Zoals we eerder aangaven hebben gemeenten zich in de aanloop naar de Participatiewet wellicht extra ingespannen om de Wsw-wachtlijsten weg te werken.
In een aantal opzichten blijkt de samenstelling van de wachtlijstpopulatie stabiel te zijn. Zo bestaat ieder jaar bijna twee derde van de wachtenden uit mannen. Ook de gemiddelde leeftijd bleef vrijwel constant; in 2010 waren de Wsw-wachtenden gemiddeld 40 jaar oud, in 2012-2014 gemiddeld 41 jaar. Verder had steevast circa een kwart van de wachtenden een lichamelijke of verstandelijke beperking, terwijl ongeveer 55% te kampen had met psychische problemen (tabel 4.1). Toch zijn er wel wat wijzigingen zichtbaar in de loop der tijd. Eén daarvan betreft het verminderde aandeel wachtenden met een zware arbeidsbeperking. Had in 2010 37% een arbeidsbeperking van ten minste 80%, in 2013 en 2014 was dit gedaald naar 34%. Overigens is de mate van beperking voor lang niet iedereen bekend, zodat deze percentages met voorzichtigheid dienen te worden geïnterpreteerd. Daarnaast blijkt de gemiddelde duur van de Wsw-indicatie van de wachtenden te zijn toegenomen door de jaren heen, van 2 jaar naar 3,5 jaar. Tot slot is ook het aantal keren dat men in de laatste 5 jaar op de wachtlijst stond, iets toegenomen: in het cohort 2010 was dit gemiddeld tweemaal, in het cohort 2014 gemiddeld bijna driemaal. Voor de gevonden verschillen zullen we corrigeren middels regressieanalyses (zie na tabel 4.2).[8]

Tabel 4.1
Achtergrondkenmerken van verschillende cohorten Wsw-wachtenden, 2010-2014 (in procenten en gemiddelden)

	2010	2011	2012	2013	2014
geslacht					
man	62,5	62,5	62,6	62,7	62,8
leeftijd					
gemiddeld (in jaren)	40,0	40,5	41,1	41,1	40,9
duur Wsw-indicatie					
gemiddeld (in jaren)	2,1	2,5	3,1	3,3	3,5
type uitkering bij Wsw-instroom					
bijstandsuitkering	48,8	50,7	51,5	53,1	55,2
Wajonguitkering	20,9	19,7	19,4	19,6	18,5
WAO/WIA	20,4	19,4	19,0	17,2	15,4
WW-uitkering	6,3	6,4	6,4	6,6	6,4
uitkering niet bekend/geen uitkering	3,6	3,8	3,7	3,4	4,5
mate van arbeidsbeperking[a]					
≤ 40%	2,6	3,0	2,9	3,6	3,1
41-79%	2,4	3,0	3,2	3,8	3,8
≥ 80%	37,0	34,8	35,9	34,1	34,1
onbekend	58,0	59,2	58,0	58,5	59,0
soort beperking					
lichamelijk/verstandelijk	25,6	24,8	24,9	25,4	25,0
psychisch	54,1	54,7	55,5	55,3	55,6
overig	20,3	20,5	19,6	19,3	19,4
wachtlijstverleden[b]					
gemiddeld (in aantallen)	2	2,2	2,6	2,8	2,8
N	21.441	21.135	15.968	13.317	11.147

a Vastgesteld door UWV op moment van (her)indicatie Wsw.
b Aantal keren op de Wsw-wachtlijst in de voorgaande vijf jaar (informatie vanaf december 2006).

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

De gevonden veranderingen in de samenstelling van de cohorten wachtenden zouden erop kunnen duiden dat de wachtenden van 2014 wellicht een selecte groep vormen. Eerder wezen we al op de mogelijkheid dat gemeenten zich reeds in de jaren vóór 2014, anticiperend op de Participatiewet, extra inspanden om zo veel mogelijk wachtenden aan werk te helpen. Mogelijk is dit dan vooral ten goede gekomen aan de kansrijkere wachtenden en

bestaat het cohort van december 2014 uit de 'overblijvers'. Nadere analyse leert echter dat hier geen sprake van is.[9]
Verder zijn we nagegaan of de analyseresultaten veranderen wanneer we de wachtenden die in het verleden ten minste vijf keer op de wachtlijst stonden, buiten beschouwing zouden laten. Hoewel dit een gelijkere verdeling geeft van het aantal keren op de wachtlijst (gemiddelden variërend van 1,8 in 2010 tot 2,3 in 2012 en 2013), zijn er geen aanwijzingen dat het veel uitmaakt voor de bevindingen (zie Bijlage B4.C).

4.3.2 Baankansen voor verschillende cohorten Wsw-wachtenden

Van de ruim 11.000 mensen die eind 2014 op de wachtlijst stonden, hebben er ruim 1.800 in 2015 een baan gevonden. In de daaropvolgende jaren nam het aantal baanvinders binnen deze groep toe tot bijna 4.000. Deze aantallen liggen flink lager dan het aantal baanvinders onder de wachtenden uit de eerdere jaren, al was er al langere tijd sprake van een daling. In de cohorten 2010 en 2011 kwam het aantal baanvinders na vier jaar nog op respectievelijk 14.000 en 13.000 uit, in de cohorten 2012 en 2013 was dit afgenomen tot bijna 9.000 en bijna 7.000 (tabel 4.2). Ook wanneer we rekening houden met de afnemende omvang van de groepen wachtenden, is er sprake van een daling: het aandeel wachtenden dat in de nakomende vier jaren een baan vond, bedraagt 36% voor het cohort 2014, terwijl dat nog 65% was voor het cohort 2010. Overigens gaat het hier om ongecorrigeerde gegevens: er is nog geen rekening gehouden met verschillen in de samenstelling van de cohorten, die mogelijk van invloed zijn op de kans op werk.

Tabel 4.2
Baanvinders onder verschillende cohorten wsw-wachtenden, 2010-2014 (ongecorrigeerd, in absolute aantallen en in procenten)

	2010	2011	2012	2013	2014
baan in eerste nakomende jaar	8.848	8.768	6.014	5.604	1.834
baan in een van de volgende 2 jaren	11.904	11.322	8.276	5.996	2.768
baan in een van de volgende 3 jaren	13.239	12.797	8.521	6.394	3.444
baan in een van de volgende 4 jaren	14.024	12.990	8.781	6.748	3.966
% baanvinders in een van de volgende 4 jaren	65%	61%	55%	51%	36%
N	21.441	21.135	15.968	13.317	11.147

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

Na correctie voor de invloed van een aantal achtergrondkenmerken en de arbeidsmarktsituatie ten tijde dat men op de wachtlijst stond,[10] is de kans om in de vier navolgende jaren een baan te vinden voor de Wsw-wachtenden uit de cohorten 2010-2013 gelijk aan ten minste 55% (paarse kolommen, figuur 4.1). De jaren vóór de invoering van de Participatiewet zijn daarbij doorslaggevend voor de jaarlijkse toename van de baankans in deze cohorten. De wachtenden van eind 2010, die in de vier navolgende jaren niet te

maken hebben gehad met afsluiting van de toegang tot de sociale werkvoorziening, laten per jaar een flinke groei van het aandeel werkenden zien. Bij de wachtenden van eind 2011 stokt die groei echter in het vierde nakomende jaar (2015), en bij de wachtenden van eind 2012 gebeurt dit zowel in het derde als in het vierde nakomende jaar (2015 en 2016). Voor de wachtenden van december 2014 is de toegang tot de sociale werkvoorziening in alle vier de navolgende jaren afgesloten, met als gevolg dat zij direct op achterstand staan wat betreft het aandeel baanvinders. In het eerste navolgende jaar bedraagt dit aandeel 22%, daarna loopt het jaarlijks met enkele procentpunten op. In het vierde jaar (2018) heeft 39% van deze wachtenden op enig moment een baan weten te vinden (figuur 4.1). De achterstand ten opzichte van de eerdere cohorten is daarmee weer iets ingelopen en bedraagt uiteindelijk zo'n 16 procentpunt.

Een deel van de wachtenden uit de verschillende cohorten valt onder verantwoordelijkheid van uwv, omdat zij een Wajong-, arbeidsongeschiktheids- of ww-uitkering ontvangen (zie tabel 4.1). Dit maakt echter geen verschil: wanneer we alleen degenen met een bijstandsuitkering bij de berekening betrekken, vinden we dezelfde gecorrigeerde aandelen baanvinders (zie Bijlage B4.C voor de uitkomsten).

Figuur 4.1

Kans op een baan in de navolgende vier jaren, Wsw-wachtenden uit 2010-2014 (in procenten)[a]

a Gecorrigeerd voor verschillen in achtergrondkenmerken en arbeidsmarktsituatie op eerste peilmoment.

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

Een mogelijke verklaring voor het geringere aandeel baanvinders onder de wachtenden van eind 2014 zou kunnen zijn dat gemeenten hen vaker doorverwijzen naar de voorziening

(arbeidsmatige) dagbesteding vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015. Nadere analyse leert echter dat dit nauwelijks een rol speelt: het aantal wachtenden dat in 2017 gebruikmaakte van deze voorziening is klein, variërend tussen 350 en 700 mensen per cohort.[11] In procenten bezien ligt het aandeel gebruikers in 2017 wel iets hoger onder de wachtenden van eind 2014 (4,6%) dan onder de mensen die eind 2013 op de wachtlijst stonden (3,9%), maar dit verschil is te gering om als verklaring te kunnen dienen voor het verminderde aandeel baanvinders.

Variaties in baankansen

Voor de wachtenden uit 2014 is de kans op een baan aanmerkelijk kleiner dan voor de wachtenden uit de eerdere jaren, zo bleek uit figuur 4.1. Wel maken de achtergronden van de Wsw-indicatie en de kenmerken van de betrokkenen daarbij nog verschil uit. Zo is de kans om aan een baan te komen groter naarmate men in een later jaar voor de eerste keer is ingestroomd en dus korter in de Wsw heeft gezeten. Andersom verminderen de baankansen naarmate men in het verleden vaker op de wachtlijst heeft gestaan (zie Bijlage B4.B).
Mannen hebben bij dit alles een grotere kans op werk dan vrouwen, maar de leeftijd is ook van belang: al vanaf 25 jaar neemt de kans om een baan te vinden alleen maar af. Ook speelt mee of er sprake is van een migratieachtergrond: migrantengroepen hebben een geringere kans om vanuit de Wsw-wachtlijst een baan te vinden dan mensen zonder migratieachtergrond. Verder hebben mensen met een lichamelijke of een (lichte) verstandelijke beperking over het algemeen een grotere kans op een baan dan mensen met een psychische beperking. Het maakt ook uit tot welk uitkeringsregime men behoorde op het moment van instroom in de Wsw. Ten opzichte van de instromers met een bijstandsuitkering hebben die met een Wajong-uitkering een kleinere kans om binnen twee jaar aan werk te komen. Voor mensen die vanuit andere uitkeringen (bv. WAO/WIA of WW) in de Wsw zijn ingestroomd, is de kans op een baan even groot als voor de instromers vanuit de bijstand. Tot slot maakt de arbeidsmarktsituatie ten tijde dat men op de wachtlijst stond, verschil: een hoger werkloosheidspercentage in de provincie waar men woont, gaat samen met een verminderde kans op een baan in de navolgende jaren.

De genoemde verschillen naar geslacht, leeftijd, migratieachtergrond en soort beperking betreffen algemene verschillen, ongeacht het cohort waartoe men behoort. Nadere analyse leert dat sommige subgroepen wachtenden nog een extra effect merken van het feit dat zij tot het cohort van 2014 behoren. Voor het type huishouden en de migratieachtergrond is geen extra effect van het behoren tot cohort 2014 aangetroffen, maar voor de 35-plussers uit dit cohort blijkt het veel lastiger om aan een baan te komen dan voor de 35-plussers uit de voorgaande cohorten. Hetzelfde geldt voor wachtenden met een bijstands- of Wajonguitkering: ook deze twee subgroepen zijn extra in het nadeel wanneer zij eind 2014 nog op de Wsw-wachtlijst staan. De bevinding dat de mannen uit het cohort 2014 juist een extra verhoogde kans op werk hebben vergeleken met de mannen uit de cohorten 2010-2013, is opvallend maar vormt dan wel een lichtpuntje.

4.3.3 Kenmerken van de gevonden banen

Duurzaamheid

Naast de vraag of de kans op werk voor wachtenden van eind 2014 afwijkt van die voor wachtenden uit eerdere cohorten, speelt ook de vraag in hoeveel gevallen het verworven werk als duurzaam is te kwalificeren. Er zijn verschillende manieren om vast te stellen of er sprake is van duurzame arbeidsparticipatie (zie hoofdstuk 3, kader 3.4).
Op grond van de strikte definitie van duurzame arbeidsparticipatie blijken de wachtenden uit de periode 2010-2013 in toenemende mate duurzaam aan het werk te zijn.[12] In het cohort van 2010 had 66% van de werkenden in een van de drie navolgende jaren werk dat meer dan een jaar duurde; in de jaren daarna liep dat nog iets op, tot rond de 70%. Binnen de groep wachtenden uit 2014 daalde het aandeel dat werk voor langer dan een jaar had gevonden, echter naar 52% (figuur 4.2; zie tabel B4.D2 in Bijlage B4.D voor de schattingsresultaten).

Figuur 4.2
Duurzaam werk, banen gevonden in het eerste, tweede of derde navolgende jaar, Wsw-wachtenden uit 2010-2014 (in procenten)[a]

a Gecorrigeerd voor verschillen in achtergrondkenmerken en arbeidsmarktsituatie op eerste peilmoment.

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

Contractvorm

Een belangrijk aspect van het soort gevonden werk betreft de contractvorm. Een contract voor onbepaalde tijd is daarbij het meest in overeenstemming met het duurzaamheids-

criterium. Wsw-wachtenden die aan de slag gaan in een baan met een vast contract, zijn echter duidelijk in de minderheid. Dit geldt voor alle vijf cohorten. Van de wachtenden uit 2010 kreeg iets meer dan 30% een vaste baan in het eerste navolgende jaar, en dit loopt af naar 13% bij de wachtenden uit 2013. In het cohort 2014 is het percentage met een contract voor onbepaalde tijd in het eerste jaar weer wat hoger, maar ook binnen deze groep gaat het om minder dan een kwart van de baanvinders (figuur 4.3; zie tabel B4.D3 in Bijlage B4.D voor de schattingsresultaten).

Figuur 4.3
Aandeel baanvinders met contract voor onbepaalde tijd onder Wsw-wachtenden uit 2010-2014 (in procenten)[a]

a Gecorrigeerd voor verschillen in achtergrondkenmerken en arbeidsmarktsituatie op eerste peilmoment.

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

Opmerkelijk is dat in de meeste cohorten, ook dat van 2014, het aandeel vastebaanvinders na het tweede jaar lager ligt dan in het eerste jaar. Waarschijnlijk is hier sprake van een noemereffect: het totale aantal baanvinders (noemer) is in het tweede jaar meer gegroeid dan het aantal vaste contracten (teller). Overigens is in het cohort uit 2013 het aandeel werkenden met een vast contract in het tweede en vooral ook het derde navolgende jaar (dus in 2015 en 2016) juist groter dan in het eerste jaar. In het derde jaar betreft dit bijna 45% van de baanvinders. Vermoedelijk gaat het hier om Wsw-werknemers die van het sociale werkbedrijf een vast contract hebben gekregen om ervoor te zorgen dat zij hun Wsw-rechten konden behouden.[13] Van de baanvinders in het cohort van 2014 heeft daarentegen net iets meer dan een kwart in het derde jaar een contract voor onbepaalde tijd. In het vierde jaar neemt in alle cohorten de kans op een vast contract toe. Dit geldt ook

voor de wachtenden van eind 2014: het aandeel baanvinders met een vast dienstverband stijgt van 26% naar 36%.

4.3.4 Wsw-wachtenden in re-integratietrajecten

Re-integratietrajecten zijn bedoeld om mensen naar de arbeidsmarkt te begeleiden en hun kans op een baan te vergroten. Concreet kan het gaan om een cursus of sollicitatietraining, maar ook om begeleiding door een jobcoach, een proefplaatsing of loonkostensubsidie. Het aantal Wsw-wachtenden dat in een van de vier navolgende jaren een re-integratietraject heeft gevolgd, is in de periode 2010-2013 fors afgenomen. In het cohort 2010 betrof het nog ruim de helft van de wachtenden (56%), in het cohort 2013 was dit teruggelopen tot ruim een derde (35%). Het cohort 2014 vertoont weer een stijging van het aandeel trajectvolgers: 45% van deze wachtenden heeft op enig moment in de nakomende periode van vier jaar een re-integratietraject gevolgd (figuur 4.4; zie tabel B4.D4 in Bijlage B4.D voor de schattingsresultaten).

Figuur 4.4

Aandeel mensen met re-integratietraject in de drie navolgende jaren, Wsw-wachtenden uit 2010-2014 (in procenten)[a]

a Gecorrigeerd voor verschillen in achtergrondkenmerken en arbeidsmarktsituatie op eerste peilmoment.

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

Zoals gezegd kunnen de gevolgde re-integratietrajecten inhoudelijk uiteenlopen van een korte sollicitatiecursus tot (semi)permanente loonkostensubsidie. Van de ruim 5000 wachtenden uit 2014 die in de navolgende vier jaren een traject hebben gevolgd, hebben een kleine 1500 een relatief 'zwaar' re-integratie-instrument vanuit de Participatiewet gebruikt. Meestal betrof dit loonkostensubsidie (50%), terwijl jobcoaching en beschut werk respec-

tievelijk voor 13% en 29% werden ingezet. De overige circa 4000 trajectvolgers ontvingen ofwel een minder zwaar re-integratie-instrument vanuit de gemeente ofwel een instrument vanuit UWV.
Het volgen van een re-integratietraject is voor de Wsw-wachtenden uit 2014 minder vaak een opstap naar werk dan voor de wachtenden uit de periode 2010-2013, zo laat figuur 4.5 zien. Kijken we alleen naar degenen die een traject hebben gevolgd, dan blijkt van het cohort uit 2014 bijna 38% in de vier navolgende jaren een baan te hebben of te hebben gehad. Dit is minder dan het aandeel baanvinders onder de trajectvolgers uit de cohorten 2010-2013 (45% à 52%) (zie tabel B4.D5 in Bijlage B4.D voor de schattingsresultaten).
Op grond van deze bevinding is alleen aan te geven hoeveel mensen na het volgen van een re-integratietraject aan werk zijn gekomen. We weten niet of zij die baan *vanwege* dat re-integratietraject hebben gevonden en kunnen dus geen uitspraken doen over een causaal verband.

Figuur 4.5
Baanvinders in de nakomende vier jaren onder de volgers van een re-integratietraject, Wsw-wachtenden uit 2010-2014 (in procenten)[a]

a Gecorrigeerd voor verschillen in achtergrondkenmerken en arbeidsmarktsituatie op eerste peilmoment onder de trajectvolgers binnen de cohorten.

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

4.3.5 Uitstroom uit de uitkering na het vinden van een baan

Het vinden van een baan kan betekenen dat men geen beroep meer hoeft te doen op een uitkering. Dit geldt ook voor een deel van de baanvinders onder de Wsw-wachtenden.[14]
In het cohort van 2014 komt dit echter minder vaak voor dan in de eerdere cohorten. Van de wachtenden uit 2014 die in alle drie navolgende jaren werk hadden, heeft 42% geen uitkering in het vierde jaar; bij de wachtenden uit de eerdere cohorten was dit minimaal 47%. Vooral de wachtenden uit 2010 en 2011 laten een duidelijk hoger uitstroompercentage zien:

in die cohorten had 54% van de werkenden geen uitkering meer in het vierde navolgende jaar (figuur 4.6; zie tabel B4.D6 in Bijlage B4.D voor de schattingsresultaten). De vroegere Wsw leidde kennelijk vaker tot uitstroom uit de uitkering dan de Participatiewet.

Figuur 4.6
Uitkeringsafhankelijkheid in het vierde jaar voor de mensen die in alle drie navolgende jaren een baan hebben, Wsw-wachtenden uit 2010-2014 (in procenten)[a]

a Gecorrigeerd voor verschillen in achtergrondkenmerken en conjunctuurontwikkelingen.

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

4.3.6 Ervaringen van gemeenten en cliënten

De voorgaande analyses hebben laten zien dat de kans op werk aanzienlijk is verminderd voor de Wsw-wachtenden die eind 2014 op de wachtlijst stonden, vergeleken met de eerdere cohorten. Vanzelfsprekend zal dit te maken hebben met het wegvallen van de Wsw-dienstbetrekking, maar wellicht spelen er meer factoren een rol. Om beter zicht te krijgen op de werking van de Participatiewet voor de mensen die vlak voor de invoering ervan nog op de wachtlijst van de Wsw stonden, gaan we hier in op de bevindingen van de ervaringsonderzoeken naar deze doelgroep. Daarbij richten we ons op de studies onder gemeenten (Cuelenaere et al. 2019) en onder cliënten (Inspectie SZW 2019a). Bij de interpretatie van de gegevens dient men rekening te houden met het feit dat het hier uitsluitend meningen van de geïnterviewde personen betreft.

Wat is volgens gemeenten het effect van de Participatiewet op de kans op werk?

Bijna 80% van de gemeenten meent dat de Participatiewet een positief effect heeft op de kans op werk voor mensen met een arbeidsbeperking die niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. Dit schrijven zij voor een belangrijk deel toe aan het instrument loonkostensubsidie, dat er volgens de gemeenten voor zorgt dat werkgevers meer bereid zijn om banen beschikbaar te stellen. In 2017 waren veel gemeenten nog afwachtend of er uiteindelijk ook sprake zal zijn van duurzame plaatsing (Cuelenaere et al. 2017); in 2019 is dit geluid niet meer gehoord (Cuelenaere et al. 2019: 49-50).
Niet alle ondervraagden zijn deze mening toegedaan. Ongeveer 15% van de gemeenten denkt dat de Participatiewet geen effect heeft op de baankansen van mensen met een arbeidsbeperking en iets meer dan 5% vindt dat er sprake is van een negatief effect.
De gemeenten in de 'neutrale groep' menen dat de economische situatie veel bepalender is voor de kans op werk dan de Participatiewet. De gemeenten die het effect van de wet negatief inschatten, stellen dat de vroegere Wsw (en ook de Wajong) tot een betere rechtspositie en meer zekerheid voor betrokkenen leidde (Cuelenaere et al. 2019: 49-50).

Bieden gemeenten de doelgroep ondersteuning?

Veruit de meeste geïnterviewde gemeenten (77%) geven aan dat zij een of meer instrumenten inzetten voor de Wsw-wachtenden. Loonkostensubsidie, beschut werk en jobcoaching zijn de meest gebruikte instrumenten; elk van deze wordt door ruim een derde (ten minste 38%) van de gemeenten genoemd. Alle drie de instrumenten dragen naar schatting van de gemeenten in ongeveer gelijke mate bij aan de uitstroom naar werk.
De ervaringen met loonkostensubsidie zijn over het algemeen positief. Gemeenten vinden het vooral een mooi instrument omdat het werkgevers over een drempel helpt om mensen uit de doelgroep aan het werk te helpen. Aan de andere kant vergt de uitvoering van het instrument veel tijd en administratie, en zijn de financiële effecten voor de langere termijn voor veel gemeenten nog onduidelijk. Zowel beschut werk als plaatsing met loonkostensubsidie gaat bijna altijd gepaard met begeleiding door een jobcoach. Een grote meerderheid van de gemeenten (90%) is positief over de ervaringen met de jobcoach, al geeft ruim een derde aan dat ze het wel een dure voorziening vinden (Cuelenaere et al. 2019: 36-38).
Over het instrument beschut werk zijn de meningen van gemeenten verdeeld. De meeste gemeenten vinden dat beschut werk in een behoefte voorziet, maar ook dat er nog verbeteringen nodig zijn. Hierbij noemen ze vooral de complexiteit van de regeling, de complexiteit van de financiering en de geringe flexibiliteit bij het schakelen met andere regelingen als knelpunten. Een aantal gemeenten zegt het instrument beschut werk niet nodig te hebben en zou liever zelf bepalen welke ondersteuning het beste is voor hun burgers (Inspectie szw 2019b).

Wat zijn de ervaringen van de Wsw-wachtenden met de ondersteuning om aan werk te komen?

Van de ondervraagde Wsw-wachtenden van eind 2014 heeft ruim vier jaar later bijna 60% een uitkering zonder betaald werk. Nog eens 35% heeft wel werk (in bijna de helft van

de gevallen naast een uitkering) en de rest heeft werk noch uitkering. Van degenen die geen betaald werk hebben, verwacht 63% dat zij dat ook niet meer zullen vinden. Een vrijwel even groot aandeel (60%) heeft in het afgelopen half jaar ook niet gezocht naar werk (Inspectie szw 2019a).
In 2019 zegt ongeveer twee derde van de geënquêteerde cliënten (67%) op enig moment ondersteuning te hebben gehad van uwv of de gemeente bij het zoeken van werk. Dit is minder dan in de meting van 2017, toen 80% dat aangaf (Inspectie szw 2017a). De ondersteuning kan zijn in de vorm van gesprekken over mogelijkheden op werk, een werkervaringsplaats met behoud van uitkering, vrijwilligerswerk of een re-integratietraject.
Van de respondenten uit 2019 geeft 62% aan dat zij in het laatste half jaar geen persoonlijk gesprek hebben gehad met een medewerker van de sociale dienst of uwv. Van hen vond 40% dit te weinig, de rest vond het geen probleem. Twee jaar eerder waren er iets minder cliënten die helemaal geen gesprekken hadden gehad (58%) en vond de helft daarvan (49%) dat te weinig (Inspectie szw 2017a). De waardering voor de ontvangen ondersteuning is in de twee jaren vrijwel gelijk: rond de 30% vindt dat de hulp motiveerde tot het zoeken naar werk en voldoende en zinvol was, circa 20% meent dat het de kans op werk heeft vergroot. Gemiddeld geeft men zowel de gemeente als uwv een (magere) 6 als rapportcijfer (Inspectie szw 2017a, 2019a).
De helft van de respondenten uit 2019 heeft in de vier jaar sinds de invoering van de Participatiewet gewerkt, hoewel een deel van hen inmiddels weer gestopt is met werken. Ongeveer 40% heeft gewerkt met behoud van uitkering. Dat betreft met name vrijwilligerswerk (23%) en participatieplaatsen (21%). In ruim de helft van de gevallen is dit gebeurd met aanpassingen op het werk, zoals aangepaste werktijden, een aangepast werktempo of de mogelijkheid om bepaalde taken niet te hoeven uitvoeren. Voor cliënten zijn de ervaren hoeveelheid werk en het niet zelf kunnen bepalen van het werktempo de meest voorkomende problematische werkaspecten. Veruit de meeste werkenden ervaren het werken als positief en zinvol, maar 40% vindt het ook lichamelijk zwaar en 50% stelt dat er (te) weinig doorgroeimogelijkheden zijn (Inspectie szw 2019a).

4.4 Gebruikers van het instrumentarium van de Participatiewet

De voorgaande paragraaf ging over de 'oude' Wsw-cliënten, mensen die eind december 2014 – vlak voor de invoering van de Participatiewet – nog een Wsw-indicatie hadden.
In deze en de volgende paragraaf verplaatsen we de aandacht naar de groep die in de vroegere situatie vermoedelijk ook een Wsw-indicatie zou hebben gekregen, maar nu tot de doelgroep van de Participatiewet behoort. We veronderstellen dat deze nieuwe cliënten (of althans een deel van hen) te herkennen zijn aan het feit dat zij een of meer zware re-integratie-instrumenten ontvangen of een indicatie hebben voor beschut werk. In deze paragraaf gaan we na in hoeverre deze groep qua omvang en samenstelling vergelijkbaar is met de mensen die vroeger instroomden in de Wsw. Daarmee geven we antwoord op de vraag of met het Participatiewet-instrumentarium dezelfde doelgroep wordt bereikt.

Geïdentificeerd op grond van het ontvangen van loonkostensubsidie, jobcoaching of (een indicatie voor) beschut werk, was het aantal nieuwe cliënten aanvankelijk zeer gering, wellicht mede doordat gemeenten nog in de nieuwe wet moesten 'ingroeien'. In 2015 waren er iets meer dan 1750 mensen voor wie een of meer van deze instrumenten vanuit de Participatiewet waren ingezet. Daarna nam het jaarlijkse aantal nieuwe gebruikers snel toe; in 2017 ging het om ruim 8000 mensen, en in 2018 om bijna 10.000 mensen (figuur 4.7). Dit is min of meer gelijk aan het aantal mensen dat jaarlijks in de periode 2007-2010 nieuw in de Wsw instroomde.

Figuur 4.7
Instromers in de Wsw (vóór 2015) en nieuwe gebruikers re-integratie-instrumenten Participatiewet (vanaf 2015) (in absolute aantallen)

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

Hoewel de twee groepen qua omvang op elkaar lijken, wijken de gebruikers van de instrumenten vanuit de Participatiewet op enkele andere kenmerken af van de vroegere nieuwe instroom in de Wsw. Dit geldt onder meer voor hun gemiddelde leeftijd: de mensen die voorheen nieuw in de Wsw instroomden waren gemiddeld rond de 38 jaar oud, degenen die sinds 2015 gebruikmaken van het 'zware' Participatiewet-instrumentarium zijn gemiddeld ruim vijf jaar jonger (tabel 4.3). Dit is niet te verklaren vanuit het gegeven dat deze laatste groep deels bestaat uit jongeren afkomstig vanuit het voortgezet speciaal onderwijs (vso) of het praktijkonderwijs (pro). Uit analyse blijkt dat slechts zeer weinig gebruikers van de drie Participatiewet-instrumenten een vso-/pro-jongere betreft. De lagere gemiddelde leeftijd van de gebruikers van de drie instrumenten lijkt eerder te duiden op een geringere aandacht van de gemeente voor de oudere groep, waardoor die groep minder snel een zwaarder instrument aangeboden krijgt.

Ook de gemiddelde loonwaarde van de twee groepen verschilt.[15] Waar de loonwaarde van de voormalige Wsw-instromers gemiddeld 20% tot 40% bedroeg, is dit bij de veronderstelde nieuwe cliënten 40% tot 60% (tabel 4.3). De verdeling over de loonwaardecategorieën is eveneens veranderd. Voorheen hadden bijna vier op de vijf instromers in de Wsw een loonwaarde tot 40%, maar dit geldt voor minder dan een op de vijf gebruikers van de drie zware Participatiewet-instrumenten. Dit duidt erop dat men in de oude situatie een zwaardere arbeidsbeperking moest hebben om een Wsw-indicatie te krijgen dan nu nodig is om in aanmerking te komen voor de re-integratie-instrumenten vanuit de Participatiewet. Overigens is de gemiddelde loonwaarde van de nieuwe gebruikers van beschut werk lager dan die van de gebruikers van loonkostensubsidie of een jobcoach: de eerste groep behoort tot de categorie met een loonwaarde van 20% tot 40%, de beide andere groepen hebben een gemiddelde loonwaarde van 40% tot 60%.
Een alternatieve verklaring is dat gemeenten zich vooral richten op mensen met een minder grote afstand tot de arbeidsmarkt, omdat dit lichtere (en dus minder dure) vormen van re-integratiebegeleiding vereist of omdat zij de mensen met een zware arbeidsbeperking niet goed in beeld hebben. Het feit dat van de gebruikers van de Participatiewet-instrumenten een veel groter aandeel op enig moment het relatief 'lichte' instrument tijdelijke loonkostensubsidie heeft ontvangen dan van de vroegere Wsw'ers (70% versus 15%), onderbouwt deze gedachte. Eerdere studies hebben eveneens laten zien dat de focus vaak ligt op kansrijke cliënten, al zijn er ook gemeenten die juist energie steken in het activeren van de minder kansrijke cliënten (Inspectie szw 2014b; Marlet et al. 2017). De financiering van de loonkostensubsidies speelt hier een belangrijke rol in: gemeenten ervaren een negatievere prikkel naarmate de loonwaarde van de cliënt lager is en de bijbehorende loonkostensubsidie dus hoger. Dat de loonkostensubsidie maximaal 70% van het wettelijk minimumloon bedraagt, stimuleert daarbij om voor de loonwaarde een ondergrens van 30% te hanteren. Het meest profiteren de gemeenten wanneer zij bijstandsgerechtigden met een hoge loonwaarde via parttime werk uit de uitkering kunnen laten uitstromen (Berkhout en Lejour 2019: 7).

Tabel 4.3
Enkele achtergrondkenmerken van instromers in Wsw en nieuwe gebruikers re-integratie-instrumenten Participatiewet (in absolute aantallen en gemiddelden)

	aantal instromers	gemiddelde leeftijd	gemiddelde loonwaarde[a, b]
nieuwe instroom in Wsw			
2007	9.191	36,9	2,2
2008	8.612	38,0	2,2
2009	8.719	38,9	2,2
2010	10.462	38,9	2,3
2011	7.291	38,4	2,3
2012	4.384	38,4	2,4
2013	4.612	37,3	2,7
2014	5.494	35,8	2,7
nieuwe gebruikers Participatiewet-instrumenten			
2015	1.761	35,8	3,3
2016	4.103	31,1	3,1
2017	8.180	30,8	3,0
2018	9.662	31,6	3,0

a In categorieën: categorie 1 = loonwaarde < 20%, categorie 2 = loonwaarde 20-39%, categorie 3 = loonwaarde 40-59%, categorie 4 = loonwaarde 60-79%, categorie 5 = loonwaarde 80-99%.
b Meer informatie over de berekening van de loonwaarde staat in noot 15.

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

De Wsw is geen uitkeringsregeling, maar een werkvoorziening. Instroom in de Wsw kon in principe vanuit alle uitkeringsregimes plaatsvinden. Meestal stroomde men vanuit de bijstand of de Wajong in, maar instroom vanuit andere arbeidsongeschiktheidsregelingen (WAO/WIA) of vanuit de Werkloosheidswet (WW) kwam eveneens regelmatig voor (zie periode 2007-2014 in figuur 4.8). Voor degenen van wie we veronderstellen dat zij wellicht voor een Wsw-indicatie in aanmerking zouden zijn gekomen als de Participatiewet niet zou zijn ingevoerd, is het anders. Sinds de ingangsdatum van de Participatiewet is de toegang tot de Wajong immers afgesloten voor mensen met een arbeidsbeperking die arbeidsvermogen hebben. De veronderstelde 'nieuwe cliënten' ontvangen dan ook per definitie geen Wajong-uitkering. Daarentegen bestaat een fors deel van hen uit mensen zonder uitkering of van wie de uitkering onbekend is. De grootste groep wordt echter gevormd door bijstandsgerechtigden. Dit zijn enerzijds mensen die ook vóór de invoering van de Participatiewet een bijstandsuitkering zouden hebben gekregen en anderzijds mensen die nu bijstand ontvangen in plaats van een Wajong-uitkering.

Figuur 4.8
Ontvangen uitkering onder instromers in de Wsw en nieuwe gebruikers re-integratie-instrumenten Participatiewet (in absolute aantallen)

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

De beschrijving van de kenmerken van de twee groepen – de instromers in de voormalige Wsw en de gebruikers van de Participatiewet-instrumenten – maakt duidelijk dat er sprake is van belangrijke verschillen. Dit heeft gedeeltelijk te maken met de criteria waaraan men moet voldoen om in aanmerking te komen voor toegang tot de Wsw c.q. voor de re-integratie-instrumenten vanuit de Participatiewet. Voorheen stelde uwv vast of een aanvrager tot de doelgroep van de Wsw behoorde, nu bepaalt de gemeente of men loonkostensubsidie of een jobcoach mag krijgen.[16] De bevindingen ten aanzien van de gemiddelde loonwaarde duiden erop dat de criteria nu soepeler gehanteerd worden. Het kan ook betekenen dat de 'zware' cliënten die voorheen in de Wsw instroomden, nu buiten beeld blijven of in een zorgtraject terechtkomen.

4.5 Werkenden met instrumenten van de Participatiewet

De mensen van wie we aannemen dat zij in aanmerking zouden zijn gekomen voor een Wsw-indicatie als de Participatiewet niet was ingevoerd, zijn – zoals eerder aangegeven – afgebakend aan de hand van het gebruik van loonkostensubsidie, een jobcoach of (een indicatie voor) beschut werk. Deze instrumenten gaan per definitie samen met het hebben van werk; alleen de mensen met een indicatie beschut werk zijn gewoonlijk niet meteen aan het werk, omdat gemeenten na een positief advies gemiddeld drie maanden nodig

hebben om hen op een beschutte werkplek te plaatsen (UWV 2019a). In deze paragraaf geven we antwoord op de vraag in wat voor banen de gebruikers van de instrumenten werken en in hoeverre dit verschilt van de werkenden binnen de Wsw.[17]

Het totaalaantal mensen dat vanuit de Participatiewet loonkostensubsidie, jobcoaching of (een advies) beschut werk heeft gekregen is tussen 2015 en 2018 opgelopen van ruim 1700 tot bijna 23.000 (figuur 4.9). Dit zijn cumulatieve cijfers waarbij iedereen jaarlijks maar één keer meetelt, ook als er sprake is van meerdere instrumenten binnen een jaar. In zo'n geval rekenen we hen mee bij het zwaarste instrument dat zij hebben ontvangen. Beschut werk geldt daarbij als zwaarste instrument, gevolgd door respectievelijk jobcoaching en loonkostensubsidie.[18]
Van de drie re-integratie-instrumenten is loonkostensubsidie het meest ingezet; het aandeel gebruikers bedraagt 68% in 2015 en 78% in 2016. De jaren daarna loopt het aandeel van de loonkostensubsidie weer terug naar 64% als gevolg van de opmars van het beschut werk (zie kader 4.1). De mensen die begeleiding van een jobcoach krijgen, vormen op afstand de tweede categorie (16% à 29% van de gebruikers), al is hier vermoedelijk sprake van een onderschatting doordat jobcoaching nogal eens geregistreerd staat als 'overig instrument' (Bosselaar en Roodnat 2018).[19] De werkenden in een beschutte werkplek vormen de kleinste groep. Wel heeft het beschut werk sterk aan belang gewonnen: in 2015 maakten de gebruikers slechts 2% van het totaal uit, in 2018 was dit 11%. Dit is exclusief de mensen die vooralsnog alleen een indicatie beschut werk hebben ontvangen; zij maken nog eens 1% à 3% van het totaal uit.
Voor alle drie typen instrumenten geldt dat het absolute aantal gebruikers jaarlijks is gegroeid. Het aantal ontvangers van loonkostensubsidie is tussen 2015 en 2018 met bijna een factor 13 gestegen (van bijna 1200 naar bijna 15.000), het aantal werkenden in een beschutte werkplek is in die periode meer dan zestig keer zo groot geworden (van circa 40 naar circa 2600). Het aantal mensen dat met een jobcoach werkt, is in vergelijking hiermee wat bescheidener toegenomen; in 2015 ging het om circa 500 werkenden, drie jaar later om bijna 5000 mensen. Tot slot is ook het aantal positieve adviezen beschut werk flink gestegen; in 2018 bedraagt dit aantal ruim 650, tegenover circa 20 in 2015 (figuur 4.9). Ook hier gaat het om cumulatieve aantallen waarbij alleen het zwaarste ontvangen instrument is meegeteld.[20]

Figuur 4.9
Gebruikers van loonkostensubsidie, jobcoaching en beschut werk (in absolute aantallen)

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

Kader 4.1 Mensen in beschut werk

In de eerste twee jaar na de invoering van de Participatiewet was het aantal werkenden op een beschutte werkplek gering. In 2015 waren het er 39, in 2016 ging het om 284 mensen. Veel gemeenten waren terughoudend met het aanvragen van een advies beschut werk, mede omdat een positief advies tot een zware inspanningsverplichting voor hen zou leiden. Daarnaast gaven gemeenten aan dat ze geen geschikte kandidaten hadden (Cuelenaere 2015: 46-49). Pas in 2017 kwam de inzet van deze voorziening op gang, mede doordat mensen sinds het begin van dat jaar zelf een beoordeling voor een beschutte werkplek konden aanvragen en daarvoor niet meer afhankelijk waren van de gemeente. Bovendien geldt sinds 2017 voor gemeenten een verplichting om – bij een positief advies van UWV – beschut werk aan te bieden. Eind december 2017 waren er in totaal 1184 mensen werkzaam op een beschutte werkplek; een jaar later is dit aantal opgelopen tot 2.542 (UWV 2018, 2019). Dit laatste aantal loopt echter nog ver achter bij het oorspronkelijk bepaalde aantal van 5800 beschutte werkplekken in 2018 (TK 2013/2014a: 103) en ook bij het bijgestelde aantal uit de ministeriële regeling van 4600 plekken (Staatscourant 2017).

Hoewel het aantal gebruikers van beschut werk, zoals gezegd, vooral in 2017 fors is toegenomen, is dit nog altijd zeer gering in vergelijking met het aantal werkenden in beschut werk vanuit de 'oude' Wsw. Ondanks de stijging maakt het beschut werk vanuit de Participatiewet in 2018 nog altijd maar 5% uit van het totale aantal beschutte plaatsingen (figuur 4.10).

Figuur 4.10
Aantal werkenden in beschut werk vanuit de Participatiewet en vanuit de Wsw (in absolute aantallen)

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

Kenmerken van de gevonden banen

Slechts een kleine minderheid van de gebruikers van het Participatiewet-instrumentarium werkt met een vast contract. In de periode 2015-2018 schommelt dit aandeel net boven de 10% (figuur 4.11).

Hierbij maakt het ingezette instrument uit: werkenden in beschut werk hebben vaker een contract voor onbepaalde tijd (19% in 2018) dan werkenden met loonkostensubsidie (13%) of met begeleiding van een jobcoach (9%). Bij deze berekeningen is alleen gekeken naar de (meest recente) baan in het jaar van instroom van de betrokkenen; het kan zijn dat men daarna alsnog een vast contract heeft gekregen. Omdat werkenden vaak eerst een proeftijd moeten doorlopen voordat ze in aanmerking komen voor een vaste baan, kunnen we aannemen dat daardoor sprake is van een onderschatting.

De werkende Wsw'ers van vóór 2015 hadden vaker een contract voor onbepaalde tijd, maar er was – in lijn met de algemene flexibiliseringstrend op de arbeidsmarkt (zie ook hoofdstuk 5) – al enige jaren een dalende trend zichtbaar. Aanvankelijk maakten degenen met een vaste baan ten minste een derde van de werkenden uit, met een piek van 41% in 2011 en 2012. Daarna is hun aandeel gekrompen tot 20% in 2014 (figuur 4.11). Ook hier is

alleen gekeken naar de contractvorm van banen waar de Wsw'ers in het jaar van instroom in terechtkwamen.

Figuur 4.11
Werkenden met vast contract vanuit de Participatiewet en vanuit de Wsw (in procenten)

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

Hoewel het aandeel werkenden met een contract voor onbepaalde tijd na 2015 duidelijk is verminderd, geldt dit niet voor het aandeel voltijdwerkenden. Van de vroegere instromers in de Wsw werkte – sinds 2011 – ruim 30% in een voltijd dienstverband, bij de gebruikers van de Participatiewet-instrumenten gaat het om een vergelijkbaar aandeel. Het jaar 2015 vormt een uitschieter met iets meer dan 40% voltijdwerkenden, daarna ligt het weer op ongeveer het oude niveau. In 2016 had 30% van de werkenden met een instrument een voltijdbaan, in 2018 is dit iets teruggelopen naar 26% (figuur 4.12).

Figuur 4.12
Werkenden met voltijd dienstverband vanuit de Participatiewet en vanuit de Wsw (in procenten)

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

Net als de omvang is ook de duur van de gevonden banen weinig veranderd sinds de invoering van de Participatiewet. Een ruime meerderheid van de werkenden heeft een baan met een duur van ten minste een jaar. Dit geldt voor de hele onderzochte periode: in de jaren tot 2015 gaat het om 69% tot 76% van de werkenden, in de jaren vanaf 2015 om 77% tot 80% (figuur 4.13). Of de recente stijging van het aandeel werkenden in een duurzame baan van blijvende aard is, valt op grond van de huidige gegevens nog niet te zeggen.

Figuur 4.13
Werkenden naar baanduur vanuit de Participatiewet en vanuit de Wsw (in procenten)

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

4.6 Conclusies

De Wsw-doelgroep bestaat uit mensen die vanwege ernstige beperkingen alleen onder aangepaste omstandigheden kunnen werken. In de jaren vóór 2015 konden zij een Wsw-indicatie aanvragen en vervolgens in aanmerking komen voor een arbeidsplaats binnen de sociale werkvoorziening. Met de invoering van de Participatiewet is de toegang tot de Wsw echter afgesloten voor nieuwe instroom. Centraal in dit hoofdstuk stond de vraag wat dit voor de betrokkenen betekent, zowel voor degenen die eind 2014 nog op de Wsw-wachtlijst stonden als voor de mensen die vermoedelijk een Wsw-indicatie zouden hebben gekregen als de Participatiewet niet was ingevoerd.

Wsw-wachtenden uit 2014 minder vaak aan het werk

Met de invoering van de Participatiewet op 1 januari 2015 verviel de Wsw-indicatie van de mensen die een dag eerder nog op de wachtlijst voor een Wsw-baan stonden. Van hen kan met zekerheid worden gesteld dat zij tot de Wsw-doelgroep behoorden. Door hen te vergelijken met de mensen die in eerdere jaren op de wachtlijst stonden, konden we het effect van de invoering van de Participatiewet op de arbeidsparticipatie en de uitstroom uit de uitkering afleiden. Deze groep van wachtenden omvat slechts 11.000 mensen, maar die staan model voor de latere cohorten van mensen met een (ernstige) arbeidsbeperking.

De bevindingen tonen aan dat de wachtenden van eind 2014 minder vaak in de vier daaropvolgende jaren aan het werk zijn gekomen dan de wachtenden uit de cohorten 2010-2013. Terwijl van deze laatste groepen ten minste 55% in (een van) de nakomende jaren aan het werk kwam, bedroeg het aandeel baanvinders onder de wachtenden van 2014 iets minder dan 40%. Uiteraard speelt een rol dat een belangrijke potentiële uitstroombestemming, de Wsw-dienstbetrekking, is weggevallen. De extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking die in het kader van de banenafspraak zijn gecreëerd (zie hoofdstuk 1 en 2), hebben dit verlies aan werkgelegenheid voor deze doelgroep niet gecompenseerd. Ook na het volgen van een re-integratietraject raakt het cohort van 2014 minder vaak aan het werk dan de eerdere cohorten: onder de wachtenden van 2014 die een traject hebben gevolgd, bedraagt het aandeel baanvinders 38%, terwijl dit in de andere cohorten varieerde tussen 45% en 52%.
Behalve dat hun kans om aan het werk te komen duidelijk kleiner is, hebben de wachtenden uit 2014 ook minder kans op *duurzaam* werk. Binnen de eerdere cohorten nam het aandeel werkenden in banen met een duur van ten minste een jaar toe van 66% (cohort 2010) naar circa 70% (cohorten 2011-2013). Van de baanvinders in het cohort 2014 heeft slechts iets meer dan de helft een baan voor ten minste een jaar. Overigens staat een langdurende baan niet gelijk aan werkzekerheid: in het cohort van eind 2014 ligt het aandeel baanvinders met een contract voor onbepaalde tijd na vier jaar maar net iets boven de 35%. Dit is gelijk aan het aandeel in het cohort van eind 2010, maar duidelijk minder dan dat in de tussenliggende cohorten.
Tot slot laten de gegevens zien dat de wachtenden uit 2014 die een baan hebben gevonden, vaker daarnaast een uitkering ontvangen dan de baanvinders uit de eerdere cohorten. Het aandeel dat geen beroep meer doet op een uitkering is sinds het cohort 2010 afgenomen van rond 50% naar iets meer dan 40%.

Vermoedelijke nieuwe cliënten slechts gedeeltelijk in beeld

Op grond van hun gebruik van de relatief 'zware' Participatiewet-instrumenten loonkostensubsidie, jobcoaching of beschut werk, zijn er enkele duizenden mensen die in de oude situatie vermoedelijk een Wsw-indicatie zouden hebben gekregen. In 2015 ging het om ruim 1750 mensen, in 2018 om ongeveer het zesvoudige daarvan (bijna 10.000 nieuwe gebruikers). Dit laatste aantal is redelijk vergelijkbaar met het aantal mensen dat in de periode 2007-2010 jaarlijks nieuw in de Wsw-regeling instroomde.
Een belangrijke vraag is of het nieuwe instrumentarium van de Participatiewet een goede vervanging vormt voor de Wsw: wordt met de inzet van loonkostensubsidie, jobcoaching en beschut werk dezelfde doelgroep bereikt als degenen die voorheen in de Wsw instroomden? De gegevens over leeftijd en loonwaarde suggereren dat dit niet het geval is: de gebruikers van de drie Participatiewet-instrumenten zijn gemiddeld jonger en hebben een hogere loonwaarde dan de vroegere instromers in de Wsw. Dit betekent dat de huidige gebruikers van de instrumenten 'lichtere' cliënten zijn, terwijl de mensen met een lage loonwaarde – en dus een grotere afstand tot de arbeidsmarkt – deels uit het zicht verdwijnen. Het kan zijn dat gemeenten soepeler omgaan met de toegangscriteria voor de instru-

menten, maar vermoedelijk speelt mee dat gemeenten zich liever richten op kansrijke cliënten. Dat de gebruikers van het Participatiewet-instrumentarium 'lichtere' cliënten zijn, valt ook af te leiden uit het feit dat voor 70% van hen op enig moment (ook) het relatief 'lichte' instrument tijdelijke loonkostensubsidie is ingezet. Onder de vroegere Wsw'ers bedroeg het aandeel ontvangers van tijdelijke loonkostensubsidie slechts 15%.

Weinig gebruikers van de Participatiewet-instrumenten hebben vast contract

Het gebruik van de drie Participatiewet-instrumenten gaat per definitie samen met het hebben van een baan. In 2018 zijn er bijna 23.000 mensen die werken met loonkostensubsidie, met begeleiding van een jobcoach of op een beschutte werkplek. Vooral loonkostensubsidie wordt veelvuldig ingezet, in bijna twee derde van de gevallen. De rol van het beschut werk is in eerste instantie bescheiden; deze voorziening is in de eerste twee jaren na invoering van de Participatiewet slechts mondjesmaat ingezet en pas sinds 2017 in opmars. Nog altijd loopt het aantal gebruikers achter bij de door het kabinet genoemde cijfers uit de ministeriële regeling.

Het aantal mensen dat met behulp van het instrumentarium vanuit de Participatiewet aan het werk is, vertoont vooral de laatste paar jaar een flinke groei. Hier staat tegenover dat slechts een minderheid van hen in het bezit is van een vast contract. In 2018 ging het om ongeveer een op de tien werkenden (11%). Dit kan een onderschatting zijn, aangezien we alleen hebben gekeken naar het dienstverband in het jaar van instroom van de betrokkenen. Vergeleken met de mensen die vóór 2015 voor het eerst instroomden in een Wsw-baan, is het aandeel werkenden met een vast contract verminderd. Ook onder de Wsw-werknemers was echter al sprake van een daling van het aandeel vaste banen, tot 20% in 2014. Het is dan ook aannemelijk dat het geringe aantal vaste contracten onder de gebruikers van de Participatiewet-instrumenten mede een gevolg is van de algemene flexibilisering van de arbeidsmarkt.

De contractvorm blijkt weinig van doen te hebben met de duur van de gevonden baan. Het aandeel werkenden in een baan voor een jaar of langer is hoog, variërend tussen bijna 70% en bijna 80%. Dit geldt zowel voor de periode vóór 2015 als voor de jaren erna. Ook het aandeel voltijdwerkenden is min of meer gelijk gebleven: in beide periodes schommelt dit aandeel rond de 30%. Er is dan ook geen reden te veronderstellen dat de Participatiewet deze baankenmerken heeft beïnvloed.

Noten

1 We hebben verschillende manieren onderzocht om tot een goede identificatie te komen van de mensen die voorheen wellicht in aanmerking zouden zijn gekomen voor een Wsw-indicatie. Een manier om deze groep af te bakenen is bijvoorbeeld op basis van hun *profiel* binnen het 'eigen' uitkeringsbestand. Gebleken is echter dat de bijstandsontvangers die vóór 2015 een Wsw-indicatie hadden, wat betreft hun achtergrondkenmerken niet of nauwelijks afwijken van bijstandsontvangers zonder zo'n indicatie. Hetzelfde geldt voor de mensen met een Wajong- of een andere arbeidsongeschiktheidsuitkering. Op grond van die kenmerken is dus niet goed te voorspellen of iemand in de oude situatie tot de Wsw'ers zou behoren. Verder is nagegaan of de groep is te identificeren aan de hand van hun *hulpbehoefte*; het gaat immers om mensen die veel hulp nodig hebben bij het vinden en behouden van een

baan. Over dit kenmerk blijken echter geen landelijke registratiegegevens beschikbaar te zijn, zodat we ook deze mogelijkheid hebben moeten loslaten. De uiteindelijk gekozen identificatiewijze (aan de hand van het *gebruik* van hulp) is geen ideale, maar wel de best mogelijke optie.

2 Strikt genomen ontvangt niet de werknemer met een arbeidsbeperking loonkostensubsidie, maar zijn of haar werkgever.

3 Een jobcoach wordt vrijwel altijd ingezet in combinatie met andere instrumenten. Slechts 2% van de mensen maakt alleen gebruik van een jobcoach.

4 Het kabinet had immers in 2011 al plannen voor de hervorming van de Wet werk en bijstand, de Wsw en de Wajong tot één regeling, de Wet werken naar vermogen (TK 2010/2011). Hierin stond ook het voornemen om voor nieuwe cliënten de toegang tot de Wsw af te sluiten.

5 Bij een verhuizing naar een andere gemeente is er feitelijk geen sprake van uitstroom, aangezien de persoon dan in de bestemmingsgemeente op de Wsw-wachtlijst komt. In 2014 ging het om 3% van de totale uitstroom van de wachtlijst (Harteveld et al. 2015: 25).

6 Anders dan in Sadiraj et al. (2018) corrigeren we hier niet voor de macro-economische ontwikkeling, afgemeten aan de veranderingen in het werkloosheidspercentage op provincieniveau. De voornaamste reden is dat deze variabele meer effect zou hebben op de Wsw-wachtenden van 2014 dan op die van de eerdere cohorten. Vooral het cohort van 2014 heeft immers te maken met banen bij reguliere werkgevers. Deze zijn gevoeliger voor conjuncturele ontwikkelingen dan de Wsw-banen waar de eerdere cohorten wachtenden in terecht zijn gekomen. Het corrigeren voor ontwikkelingen in de conjunctuur zou dan ook vooral de baankansen van de wachtenden van 2014 onderdrukken. Er vindt nog wel een correctie plaats voor het werkloosheidspercentage (op provincieniveau) in het jaar dat men op de Wsw-wachtlijst stond.

7 In Sadiraj et al. (2018) corrigeerden we zowel voor het werkloosheidspercentage in het jaar dat men op de wachtlijst stond als voor veranderingen in dat percentage in de daaropvolgende jaren.

8 Een correctie voor verschillen in samenstelling tussen de groepen is alleen mogelijk voor waarneembare kenmerken als geslacht, leeftijd en mate van beperking. Voor niet-waargenomen kenmerken (bv. de persoonlijke geschiedenis of opvattingen over werk en uitkering) kunnen we niet corrigeren.

9 Een deel van de wachtenden van december 2014 maakte ook in december 2010 al deel uit van de Wsw-bestanden, op de wachtlijst of als werknemer. Voor deze categorie zijn we nagegaan of zij in 2011 een baan hadden of – ingeval men eind 2010 op de wachtlijst stond – hadden gevonden. Dit aandeel hebben we vervolgens vergeleken met het aandeel baanvinders onder de overige wachtenden van december 2010. Het blijkt dat de wachtenden uit 2010 die ook in 2014 op de wachtlijst stonden niet verschillen van de overige wachtenden uit 2010 wat betreft de kans op werk. Dit duidt op een vergelijkbare mate van inzetbaarheid.

10 Door middel van robuuste logistische-regressieanalyse op een gepoold bestand uit verschillende jaren is gecorrigeerd voor de invloed van geslacht, leeftijd, migratieachtergrond, soort beperking en type uitkering van waaruit men in de Wsw is ingestroomd. Ook is gecorrigeerd voor de macro-economische situatie in de provincie waar men woont, door middel van het werkloosheidspercentage op provincieniveau.

11 Voor deze gegevens hebben we gebruikgemaakt van Wmo- en CAK-bestanden. Beide zijn echter onvolledig: de Wmo-bestanden zijn gebaseerd op vrijwillige deelname van gemeenten en bevatten alleen gegevens van gemeenten die gegevens hebben aangeleverd en ook toestemming hebben gegeven voor publicatie van die gegevens. De bestanden van CAK (Centraal Administratiekantoor) bevatten alleen gegevens van mensen die een eigen bijdrage voor de Wmo hebben betaald.

12 Op grond van de beschikbare data is alleen vast te stellen dat de werkzame periode minimaal een jaar duurt, niet of men gedurende die hele periode bij dezelfde werkgever in dienst is. Het is mogelijk dat het om twee (of meer) direct aansluitende banen bij verschillende werkgevers gaat.

13 In de registerbestanden komt het voor dat een persoon twee records heeft met dezelfde begindatum, waarbij het volgens het eerste record om een vast contract in sector 3 (Wsw) gaat en volgens het tweede record om een tijdelijk contract in een andere sector. In die gevallen nemen we aan dat het een detachering betreft en is de persoon ingedeeld bij de vaste contracten.

14 Bij deze berekeningen zijn alleen wachtenden betrokken die in elk van de eerste drie navolgende jaren werk hebben.

15 Voor de groep die vóór 2015 een uitkering vanuit UWV ontvingen (Wajong, WAO of WIA) is de loonwaarde gebaseerd op het arbeidsongeschiktheidspercentage (berekend als 1-arbeidsongeschiktheidspercentage). Dit is voor het eerst berekend in 2013. Voor de mensen die al eerder zijn ingestroomd en in 2013 niet meer in het bestand zitten, ontbreekt de informatie over de loonwaarde. Dit betreft ongeveer de helft van de gevallen.
Voor de mensen met een uitkering krachtens de Participatiewet (vanaf 2015) is de loonwaarde gebaseerd op het vastgestelde arbeidsvermogen van degenen die een 'zwaar' re-integratie-instrument (loonkostensubsidie, jobcoaching of beschut werk) toegekend hebben gekregen. Ook binnen die categorie is echter in een kwart van de gevallen nog sprake van ontbrekende informatie.

16 Tot 2017 verliep ook de aanvraag voor beschut werk altijd via de gemeente, maar sindsdien mogen cliënten ook zelf een aanvraag indienen bij UWV. Bij een positief advies is de gemeente verplicht een beschutte werkplek aan te bieden, tenzij het aantal plaatsingen uit de ministeriële regeling voor dat jaar al is gerealiseerd.

17 Met de werkenden binnen de Wsw wordt gedoeld op de mensen met een Wsw-dienstverband in de jaren vóór 2015. Indien zij ook op 31 december 2014 nog in een dergelijke baan werkten, hebben zij hun Wsw-indicatie behouden. Voor het merendeel betreft het werkenden in een Wsw-dienstbetrekking (gedetacheerd of in een beschutte plaatsing), maar het kan ook gaan om mensen met een arbeidsovereenkomst begeleid werken. Na de vankrachtwording van de Participatiewet zijn zij in aantal afgenomen. In de periode 2008-2014 schommelde het aantal werkenden binnen de Wsw tussen 108.000 en 109.000 per jaar, daarna daalde het naar 91.500 in 2017. Deze daling is het gevolg van 'natuurlijk verloop': mensen stromen uit door pensionering of overlijden, terwijl hier – door het afsluiten van de toegang tot de Wsw – geen nieuwe instroom tegenover staat (zie ook Adelmeijer et al. 2018: 22-24).

18 Indien gebruikers van meerdere instrumenten meermalen zouden zijn meegeteld, zou het in 2015 zijn gegaan om ruim 1900 mensen en in 2018 om ruim 28.000 mensen.

19 Overigens zijn er maar weinig mensen die uitsluitend gebruik maken van een jobcoach; meestal is dit in combinatie met loonkostensubsidie of beschut werk. Omdat jobcoaching een 'zwaarder' instrument is dan loonkostensubsidie, betekent dit dat een deel van de gebruikers van loonkostensubsidie eigenlijk als gebruiker van jobcoaching had moeten zijn geteld.

20 Bij het advies beschut werk gaat het om mensen die tot aan eind 2018 een positieve indicatie hebben ontvangen, maar nog niet daadwerkelijk op een beschutte werkplek (of met behulp van een van beide andere instrumenten) aan het werk zijn. In totaal zijn er in de periode 2015-2018 circa 5000 positieve adviezen afgegeven (zie ook UWV 2019a).

5 De 'klassieke' bijstandsgerechtigden

Stella Hoff, Sander Muns en Klarita Sadiraj

- De kans op het vinden van een (deeltijd)baan is voor niet-werkende bijstandsgerechtigden met 1 procentpunt toegenomen, maar blijft zeer laag.
- Ook de kans op uitstroom uit de bijstand is met 1 procentpunt gegroeid, maar blijft laag.
- De meeste baanvinders hebben werk voor minimaal een jaar. Deze meerderheid is wel iets kleiner geworden.
- Het aandeel baanvinders met een vast contract is klein. Ook dit aandeel ligt lager dan in de periode vóór 2015.

5.1 Inleiding en vraagstelling

In dit hoofdstuk richten we ons op de zogenoemde klassieke bijstandsgerechtigden. Dit is een breed samengestelde groep, bestaande uit mensen met onvoldoende inkomen en vermogen om in hun levensonderhoud te voorzien. Zij vielen in de jaren vóór de invoering van de Participatiewet eveneens onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Het merendeel van hen betreft degenen die destijds in aanmerking zouden komen voor een uitkering op grond van de Wet werk en bijstand (WWB). Daarnaast rekenen we de mensen met een inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers of voormalig zelfstandigen (IOAW, resp. IOAZ) tot de klassieke bijstandsgerechtigden, evenals de mensen met een uitkering krachtens de Bijzondere bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz). Ook deze drie regelingen bieden een uitkering op bijstandsniveau en werden in het verleden al door de gemeenten uitgevoerd.
Hoewel de genoemde groepen voorheen ook onder verantwoordelijkheid van de gemeente vielen, kan de invoering van de Participatiewet toch veranderingen voor hen teweeg hebben gebracht. Zo is het mogelijk dat de uniformering van verplichtingen en de strengere handhaving een effect hebben op de omvang van deze groep. Ook kan het zijn dat gemeenten meer aandacht (en middelen) schenken aan de nieuwe groep cliënten met een arbeidsbeperking, ten koste van de klassieke bijstandsgerechtigden. Andersom is het mogelijk dat de klassieke bijstandsgerechtigden nu eveneens meer aandacht krijgen, vanuit de gedachte dat iedereen dezelfde rechten en plichten heeft.
De bijstandsontvangers die na inwerkingtreding van de Participatiewet zijn ingestroomd, maar daarvoor vermoedelijk in de Wajong zouden zijn ingestroomd (de zogenoemde quasi-Wajongers), rekenen we *niet* tot de klassieke bijstandsgerechtigden. Ook de bijstandsontvangers die in de oude situatie een indicatie hadden voor een arbeidsplaats in het kader van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) of in de huidige situatie een 'zwaar' Participatiewet-instrument (loonkostensubsidie, jobcoaching of beschut werk) hebben

ontvangen, zijn niet meegeteld als klassieke bijstandsontvanger.[1] Hun situatie is beschreven in hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4.

Onderzoeksvragen en opzet van dit hoofdstuk

Net als voor de doelgroepen die eerder aan de orde zijn gekomen (zie hoofdstuk 3 en 4) is ook voor de groep klassieke bijstandsgerechtigden een leidende vraag hoe de Participatiewet heeft uitgepakt. We onderzoeken dit aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

- Wie zijn de klassieke bijstandsgerechtigden en in hoeverre is de omvang en samenstelling van deze groep veranderd sinds de invoering van de Participatiewet?
- Hoe heeft de arbeidsdeelname van de klassieke bijstandsgerechtigden zich ontwikkeld en wat is de kwaliteit van de banen waarin zij terechtkomen? Zijn hierbij verschillen te vinden tussen de periodes vóór en vanaf de invoering van de Participatiewet?
- Wat zijn de ervaringen van gemeenten en klassieke bijstandsgerechtigden met de Participatiewet?
- Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan in het gebruik van re-integratie-instrumenten door de klassieke bijstandsgerechtigden? Zijn er aanwijzingen dat zij in dit opzicht iets merken van de uitbreiding van de doelgroep met jonggehandicapten?

De aanscherping van de voorwaarden voor inkomensondersteuning die sinds de invoering van de Participatiewet van kracht is (via de Wet maatregelen Wet werk en bijstand) komt hier niet terug als onderzoeksvraag. Voor dat thema verwijzen we naar hoofdstuk 8 van het rapport.

In paragraaf 5.2 schetsen we in het kort de geschiedenis van de algemene bijstand in Nederland. De paragrafen 5.3 tot en met 5.6 bevatten de bevindingen per onderzoeksvraag. Het hoofdstuk besluit met de belangrijkste conclusies (§ 5.7).

5.2 Van Algemene bijstandswet naar Participatiewet: geschiedenis in het kort

Sinds 1965 bestaat de Algemene Bijstandswet (ABW), bedoeld om financiële bijstand te verlenen aan “iedere Nederlander die in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien” (TK 1961/1962). Met deze wet kwam de verantwoordelijkheid voor de armenzorg voor het eerst bij de overheid te liggen in plaats van bij kerken en particuliere liefdadigheidsinstellingen. Daarmee veranderde ook het karakter ervan; de bescherming tegen armoede verhief zich “van genade naar recht”, zoals de verantwoordelijk minister Marga Klompé het verwoordde (Van der Lans 2016). De bijstandswet vormde niet alleen een vangnet tegen armoede, maar bood bovendien de mogelijkheid tot financiële zelfredzaamheid aan groepen die dat voorheen niet hadden. Als gevolg hiervan nam het aantal echtscheidingen toe en ontstond er een nieuwe categorie: de bijstandsmoeders.
Het beroep op de bijstand groeide dan ook gestaag. In de eerste helft van de jaren tachtig gaf de hoge werkloosheid een extra impuls aan het bijstandsvolume. Doordat werknemers

hun baan verloren en schoolverlaters geen baan konden vinden, nam het aantal bijstandsuitkeringen toe van 215.000 in 1980 naar 583.000 in 1985. Later daalde het beroep op de bijstand weer, maar ook in de jaren negentig waren er nog een half miljoen uitkeringsontvangers (CBS 2010).
Om het beroep op de bijstand en – vooral – de kans op *blijvende* uitkeringsafhankelijkheid te beperken, werd op 1 januari 1996 de ABW vervangen door de nieuwe Algemene bijstandswet (nAbw). Hierin was meer aandacht voor activering richting de arbeidsmarkt en werd het recht op een uitkering gekoppeld aan de plicht zich in te spannen om zo snel mogelijk weer een zelfstandig inkomen te verwerven. Iedere bijstandsgerechtigde kreeg daarom een arbeidsplicht opgelegd, tenzij men hiervan werd ontheven om medische redenen of – in geval van alleenstaande ouders – vanwege de zorg voor jonge kinderen (TK 1991/1992).
In 2004 werd de beleidstrend van uitkeringsverstrekking naar activering verder doorgezet en werd de nAbw vervangen door de Wet werk en bijstand (WWB). Met deze wet kregen gemeenten de volledige financiële verantwoordelijkheid voor de bijstandsgerechtigden, wat een sterke prikkel gaf om het bijstandsvolume zo veel mogelijk terug te dringen (Van Es 2010). Gemeenten mochten daarbij zelf bepalen op welke wijze ze invulling wilden geven aan hun re-integratiebeleid. Een andere wijziging betrof de afschaffing van de categoriale regelingen, zowel voor de bijzondere bijstand als voor de arbeidsplichtontheffing.
De Participatiewet, tot slot, vervangt sinds 1 januari 2015 zowel de WWB als een deel van de Wajong. De klassieke bijstandsgerechtigden, dat wil zeggen degenen die voorheen ook in aanmerking zouden zijn gekomen voor een bijstandsuitkering, merken van de Participatiewet vooral dat de voorwaarden voor inkomensondersteuning zijn aangescherpt.[2] Voorbeelden hiervan zijn de invoering van de kostendelersnorm, de verlaging van de uitkering voor alleenstaande ouders (deels gecompenseerd door een verhoging van het kindgebonden budget met de alleenstaande-ouderkop), de uniformering van verplichtingen in een gemeentelijke verordening en de verzwaring van maatregelen bij het niet-nakomen van de arbeidsverplichtingen (zie ook hoofdstuk 1 en 8). Daarnaast is het mogelijk dat de klassieke bijstandsgerechtigden enige mate van verdringing ervaren als gevolg van de uitbreiding van de gemeentelijke doelgroep met mensen die in de oude situatie wellicht zouden zijn ingestroomd in de Wajong. Aan de andere kant zijn de rechten en plichten in beginsel voor iedereen uit de doelgroep gelijk; klassieke bijstandsgerechtigden kunnen voor dezelfde (re-integratie)voorzieningen in aanmerking komen als de nieuwe doelgroep.

5.3 Wie zijn de klassieke bijstandsgerechtigden?

In deze paragraaf geven we antwoord op de vraag hoe de groep klassieke bijstandsgerechtigden eruitziet: om hoeveel mensen gaat het en om wie gaat het, welke achtergrondkenmerken hebben deze mensen? Zijn er in de omvang en samenstelling van de groep veranderingen opgetreden die een verklaring zouden kunnen vormen voor de ontwikkelingen in hun arbeidsdeelname (zie § 5.4)? Alle gegevens die we in dit hoofdstuk presenteren hebben betrekking op de peildatum 1 oktober van het jaar.

In paragraaf 5.2 zijn enkele stelselwijzigingen beschreven die tot doel hadden het beroep op de bijstand te verminderen. Desondanks is het aantal mensen met een bijstandsuitkering (jonger dan 65 jaar) ook na de eeuwwisseling nog fors. In 2008 nam het aantal bijstandsontvangers wel af, van circa 330.000 in 2007 naar 306.000. Daarna was echter sprake van een constante groei: in 2013 bedroeg het aantal circa 410.000 en enkele jaren later – in 2016 en 2017 – kwam het ruim boven de 460.000. Pas in 2018 is er weer sprake van een afname van het aantal bijstandsgerechtigden, tot ruim 440.000 (figuur 5.1). Zoals aangegeven in paragraaf 5.1 zijn deze aantallen exclusief de mensen die (vermoedelijk) voorheen in de Wajong of de Wsw zouden zijn ingestroomd. Hierdoor zijn ze lager dan de aantallen die het CBS rapporteert.[3]

Figuur 5.1

Totaal aantal bijstandsontvangers en het aantal instromers en uitstromers per jaar, 2007-2018 (in absolute aantallen)[a, b]

a Inclusief ontvangers van IOAW, IOAZ of Bbz; exclusief Wsw-doelgroep en (vanaf 2015) de zogenoemde quasi-Wajongers (zie hoofdstuk 4 resp. 3).

b Linker as: aantal instromers en uitstromers; rechter as: totaal aantal bijstandsontvangers.

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

De stijging van het beroep op de bijstand lijkt weinig te maken te hebben met het feit dat de Participatiewet nieuwe doelgroepen omvat. Integendeel, in de jaren direct voorafgaand aan de invoering van de Participatiewet was de stijging sterker (resp. 10% en 6% in 2013 en 2014) dan in de jaren die er direct op volgden (resp. 3% en 4% in 2015 en 2016). De toename lijkt vooral te moeten worden toegeschreven aan economische ontwikkelingen. In 2013 was sprake van een sterke instroom in de bijstand, vermoedelijk als gevolg van de voortdurende economische recessie. Het aantal instromers bedroeg dat jaar zo'n 95.000 mensen, tegenover ongeveer 76.000 in 2012. De jaren erna nam de instroom weer af; in 2015 kwam het aantal instromers net boven 90.000 uit en in 2017 ging het weer om ongeveer 76.000 mensen. In 2018 bedraagt het aantal nieuwe bijstandsontvangers ruim 56.000, waarmee de instroom weer bijna terug is op het niveau van vóór de economische crisis. De uitstroom laat een omgekeerde trend zien en is de laatste paar jaar toegenomen. In 2013 was er sprake van minder dan 50.000 uitstromers, sindsdien steeg het aantal naar bijna 70.000 in 2018. De mensen die uitstromen wegens het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd, zijn hierbij buiten beschouwing gelaten.

Het merendeel van de bijstandsgerechtigden is al langdurig, gedurende minimaal een jaar, uitkeringsafhankelijk (figuur 5.2). Meer dan 60% heeft de uitkering al twee jaar of langer, en nog eens ten minste 10% ontvangt hem gedurende één tot twee jaar.
Het aandeel bijstandsgerechtigden dat de uitkering gedurende minimaal een jaar ontvangt, is de laatste paar jaar gestegen. In 2013 lag dit aandeel nog op 75%, in 2018 is het gegroeid tot 86%. Het aandeel langdurig bijstandsafhankelijken ligt daarmee zelfs boven het niveau van voor de crisis van 2008. Een mogelijke verklaring is dat de eerder geconstateerde stijging van de uitstroom vooral de gemakkelijke 'gevallen' betreft, met als gevolg dat het aandeel langdurig uitkeringsontvangers groeit.

Binnen de bijstandsgroep hebben vrouwen de overhand, maar die meerderheid is wel kleiner geworden: in de periode 2007-2008 maakten vrouwen ruim 60% van de bijstandsgerechtigden uit, daarna daalde dit licht. Sinds 2013 vormen vrouwen 56% à 57% van deze categorie (zie figuur B5.A1 in Bijlage B5.A).

Wat betreft de leeftijdsopbouw is sprake van vergrijzing van het bijstandsbestand: tussen 2007 en 2018 is het aandeel 27-44-jarigen per saldo gedaald van 41% naar 36%, terwijl het aandeel 45-plussers is gestegen van 51% naar 57% (figuur 5.3). De groei van het aandeel 45-plussers heeft vooral na 2014 plaatsgevonden; vanaf dat jaar bedroeg de toename ten minste 1 procentpunt per jaar. Een deel van de verklaring is de stijging van de AOW-leeftijd. De vergrijzing kan ook een verklaring zijn voor de toename van de bijstandsduur; jongere bijstandsgerechtigden zullen vermoedelijk na een kortere bijstandsduur uit de bijstand stromen.

Figuur 5.2
Uitkeringsduur van bijstandsgerechtigden, 2007-2018 (in procenten)

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

Figuur 5.3
Leeftijden van bijstandsgerechtigden, 2007-2018 (in procenten)

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

Het aandeel bijstandsgerechtigden zonder migratieachtergrond is in de loop der tijd langzaam maar zeker verminderd. In 2007 vormden zij bijna de helft van de totale groep (48%), in 2018 is dit gedaald naar 40% (figuur 5.4).[4] Het aandeel bijstandsgerechtigden afkomstig uit de vier grootste migratiegroepen (Surinaams, Antilliaans/Arubaans, Turks, Marokkaans) is vrijwel stabiel gebleven. In de periode 2007-2014 vormden zij tezamen rond 24% van de bijstandsgerechtigden, sindsdien is dit licht gedaald naar 22% in 2018. Daarentegen is er een flinke toename te vinden van de overige groepen met een niet-westerse migratieachtergrond. Terwijl zij in 2007 nog 17% van de bijstandsgroep uitmaakten, is dit in 2018 opgelopen tot 28%. Vermoedelijk heeft dit te maken met het toegenomen aantal statushouders uit landen als Syrië en Eritrea, bij wie sprake is van een zeer hoge bijstandsafhankelijkheid (CBS 2017b; Dagevos et al. 2018; Sterckx en Fessehazion 2018).

Figuur 5.4
Migratieachtergrond van bijstandsgerechtigden, 2007-2018 (in procenten)

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

Het aandeel alleenstaande bijstandsgerechtigden is in de loop van de tijd toegenomen, van 37% van de bijstandsgerechtigden in 2007 naar 43% in 2018 (zie figuur B5.A2 in Bijlage B5.A). Daarentegen is het aandeel eenoudergezinnen gedaald, van 28% naar 23%, terwijl het aandeel paren vrijwel gelijk is gebleven (rond 33%).

Conclusie

Al met al is de groep klassieke bijstandsgerechtigden tussen 2008 en 2018 toegenomen in omvang, maar ook veranderd van samenstelling: de aandelen 45-plussers en 'overige'

niet-westerse migranten zijn gegroeid, net als het aandeel mensen dat langdurig (minimaal een jaar) in de uitkering zit. Deze gewijzigde samenstelling pakt naar verwachting ongunstig uit voor de kans op werk voor deze groep. In paragraaf 5.4, waar we de arbeidsdeelname bespreken, corrigeren we voor deze invloed.

5.4 Arbeidsdeelname van de klassieke bijstandsgerechtigden

In deze paragraaf geven we antwoord op de vraag hoe de arbeidsdeelname van de klassieke bijstandsgerechtigden zich heeft ontwikkeld en wat daarbij de invloed is van de Participatiewet. Dit doen we door in de periode 2008-2017 voor alle bijstandsontvangers (incl. de mensen met een IOAW-, IOAZ- of Bbz-uitkering) na te gaan welke veranderingen er een jaar later in hun arbeidsmarktsituatie zijn opgetreden. Daarbij is 1 oktober de peildatum, zowel voor het eerste meetmoment (bijstandsjaar t) als voor het tweede (jaar t+1).
We analyseren verschillende situaties. Eerst bekijken we welke invloed de invoering van de Participatiewet heeft gehad op de arbeidsmarktkansen van bijstandsgerechtigden. Hiervoor gaan we na hoeveel bijstandsgerechtigden die in het eerste jaar t geen betaald werk verrichtten, een jaar later een baan hadden, al dan niet naast de uitkering.[5] In deze groep hoeft dus niet per se sprake te zijn van uitstroom uit de uitkering. Andersom heeft niet iedere uitstromer uit de bijstand een baan gevonden. In een meting in september 2016 ging het om 41% (Dräbing et al. 2017).
Ten tweede bepalen we het effect van de Participatiewet op de uitstroomkansen van bijstandsgerechtigden. Hiervoor kijken we hoeveel bijstandsgerechtigden een jaar later zijn uitgestroomd uit de uitkering, al dan niet door het vinden van werk. Deze tweede analyse betreft een andere beginsituatie dan de eerste; de bevindingen zijn daarom niet direct aan elkaar te relateren.[6]
Ten slotte kijken we naar een aantal aspecten die de kwaliteit van de gevonden baan weerspiegelen: of het een voltijdbaan is of juist een baan voor minder dan 20 uur per week, of het een dienstverband voor onbepaalde tijd betreft, en of men langer dan een jaar werkt.
Bij al deze analyses gaan we na of de jaren vóór de invoering van de Participatiewet andere resultaten opleveren dan de jaren sinds die invoering.
Het effect van de Participatiewet op de arbeidsmarktkansen bepalen we door een dummyvariabele op te nemen die de jaren aangeeft waarin de Participatiewet van toepassing is.
In het model nemen we verder een aantal extra variabelen op, om zodoende te corrigeren voor verscheidene individuele kenmerken. Deze zijn gebaseerd op het bijstandsverdeelmodel dat de afgelopen jaren door SEO is geschat (Tempelman et al. 2018). Het gaat om de kenmerken leeftijd, geslacht, huishoudenstype, bijstandsduur, herkomstgroepering, verblijfsduur in Nederland, het al dan niet verdacht zijn van een delict, stedelijkheidsgraad van de regio en jaarlijks medicijngebruik. Daarnaast corrigeren we voor de economische conjunctuur middels het percentage baanvinders onder ww'ers met een lage uitkering.[7]
Alle correctietermen zijn gemeten op het eerste meetmoment.

5.3.1 De kans op het vinden van een (deeltijd)baan en op uitstroom uit de bijstand

De kans op het vinden van een baan is vanaf 2015 iets groter geworden. Er zijn meer bijstandsgerechtigden die aanvankelijk geen betaald werk verrichten, maar een jaar later een (deeltijd)baan hebben. Dit verschil is statistisch significant, maar klein: het aandeel baanvinders is toegenomen van 7,0% naar 8,5% (zie figuur 5.5). Na correctie voor de ontwikkelingen in de individuele kenmerken van de betrokkenen neemt het verschil iets toe: het gecorrigeerde aandeel baanvinders bedraagt 6,8% in de periode vóór 2015 en 8,8% in de periode erna. Dit geeft aan dat de veranderde samenstelling van het cliëntenbestand (meer 45-plussers, meer mensen met een niet-westerse migratieachtergrond en meer mensen die langdurig in de bijstand zitten) het waargenomen, niet-gecorrigeerde verschil in percentages heeft gedempt. Als we vervolgens ook corrigeren voor de economische conjunctuur, neemt het verschil weer af, maar blijft het wel statistisch significant. Het aandeel baanvinders bedraagt na deze correcties respectievelijk 7,3% (vóór 2015) en 8,1% (vanaf 2015). Dit laatste verschil hangt samen met de Participatiewet.

Figuur 5.5

Kans op het vinden van werk voor bijstandsontvangers die op het eerste peilmoment niet werken naast de uitkering, vóór en vanaf 2015 (in procenten)[a]

a Ongecorrigeerd en gecorrigeerd voor individuele kenmerken en conjuncturele ontwikkelingen[8] (zie tabel B5.B1 in Bijlage B5.B).

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

De kans op uitstroom uit de bijstand is in de onderzochte periode vrijwel gelijk gebleven: vóór 2015 betrof dit 15,3% van de bijstandsgerechtigden, daarna 15,2% (figuur 5.6). Dit zijn ongecorrigeerde percentages; na correctie voor individuele en macro-economische kenmerken is er sprake van een klein, maar statistisch significant verschil. De uitstroom vanuit

de bijstand blijkt dan te zijn gegroeid van 14,9% naar 15,7%. De uitstroom naar werk is geringer, maar ook in dat geval bedraagt het verschil tussen de twee periodes ongeveer 1 procentpunt, namelijk 6,4% vóór 2015 en 7,5% sinds 2015. Deze relatief kleine verschillen in uitstroomkansen komen overeen met de stabiele aantallen uitstromers uit de bijstand (CBS 2019f).

Figuur 5.6

Kans op uitstroom voor bijstandsgerechtigden die op het eerste peilmoment al dan niet werken naast de uitkering, vóór en vanaf 2015 (in procenten)[a]

a Ongecorrigeerd en gecorrigeerd voor individuele kenmerken en conjuncturele ontwikkelingen (zie tabel B5.B2 in Bijlage B5.B).

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

In de voorgaande figuren vergeleken we de gemiddelde baankansen in de periode vóór 2015 met die in de periode vanaf 2015. Van jaar op jaar blijkt dat het aandeel bijstandsgerechtigden dat vanuit een niet-werkende situatie een jaar later een (deeltijd)baan heeft gevonden, een dieptepunt bereikt in het cohort van 2012, maar sindsdien een constante stijging vertoont. In cohort 2012 bedraagt het aandeel baanvinders 5,7%, binnen het cohort van 2017 is dat 9,5%. Ook het aandeel bijstandsgerechtigden dat een jaar later is uitgestroomd uit de uitkering, is iets toegenomen in deze periode, van 13,8% naar 15,7%. De correctie voor de invloed van de individuele en macro-economische kenmerken dempt de verschillen enigszins. Voor de gehele beschouwde periode 2008-2017 geldt dat beide gecorrigeerde percentages per saldo licht zijn gestegen (figuur 5.7).

Figuur 5.7
Kans op het vinden van een baan[a] en op uitstroom[b] uit de bijstand (in procenten)

a Kans op het hebben van een baan op tweede peilmoment voor bijstandsgerechtigden die op het eerste peilmoment niet werken naast de uitkering, beginpeilmoment 2009-2017 (ongecorrigeerd en gecorrigeerd voor individuele en macro-economische kenmerken).

b Kans op uitstroom uit de bijstand op tweede peilmoment voor bijstandsgerechtigden die op het eerste peilmoment al of niet werken naast de uitkering (ongecorrigeerd en gecorrigeerd voor individuele en macrokenmerken).

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

5.3.2 Baanvind- en uitstroomkansen voor verschillende subgroepen

In het vervolg van deze paragraaf zullen we alleen nog de gecorrigeerde gegevens bespreken. Hoewel er (na correctie voor individuele en macro-economische kenmerken) voor de totale groep bijstandsgerechtigden een kleine verbetering in de baanvindkans is aangetroffen, vormen enkele subgroepen hier een uitzondering op (zie Bijlage B5.B). Zo is de kans op het vinden van een baan vrijwel gelijk gebleven voor bijstandsgerechtigden met een Turkse, Ghanese, Iraakse of Afghaanse achtergrond en zelfs iets gedaald voor degenen met een Chinese of Indiase achtergrond. Aan de andere kant zijn er enkele migratiegroepen voor wie de kans op een baan sterker dan gemiddeld is toegenomen. Vooral onder de bijstandsgerechtigden met een Syrische achtergrond is het aandeel baanvinders relatief sterk gegroeid, van 6,8% naar 8,8%. Hierbij is gecorrigeerd voor de verblijfsduur in Nederland.

Ook de kans op uitstroom uit de bijstand is voor een aantal bijstandsgroepen relatief sterk gestegen sinds de invoering van de Participatiewet. Onder degenen afkomstig uit Eritrea of Somalië ligt het uitstroompercentage nu op ruim 13%, een toename met meer dan 2 procentpunten in vergelijking met de periode vóór 2015. Een andere groep waar sprake is van

een bovengemiddelde verbetering van de uitstroomkans, betreft de bijstandsgerechtigden met een Surinaamse achtergrond: in de jaren vóór 2015 wist gemiddeld 15,4% van hen uit de bijstand te komen, in de jaren vanaf 2015 is dit opgelopen tot 17,1%. Hiertegenover staat dat het aandeel uitstromers onder de bijstandsgerechtigden met een Iraakse achtergrond met 1,5 procentpunt is gedaald (van 13,7% naar 12,2%), en dat ook de uitstroom onder degenen met een Chinese of Indiase achtergrond licht is afgenomen.
Naast de migratieachtergrond blijkt ook de verblijfsduur in Nederland in verschillende mate samen te gaan met veranderingen in de kans om vanuit de bijstand aan een baan te komen of om uit de uitkering uit te stromen. Voor de groep met een verblijfsduur van één à drie jaar en de categorie die drie tot tien jaar in Nederland verblijft, zijn beide kansen met 1 tot 2 procentpunten toegenomen. Voor de categorie met een korte verblijfsduur (tot één jaar) zijn beide kansen echter fors afgenomen. De baanvindkans is gedaald van 12,3% naar 7,2%; de uitstroomkans is gedaald van 22,2% naar 13,2%. Vermoedelijk gaat het hier om recent in Nederland aangekomen vluchtelingen die (nog) bezig zijn met andere dingen, zoals inburgering, het leren van de taal en de nasleep van hun ervaringen tijdens de reis of in het land van herkomst (zie Sterckx en Fessehazion 2018; Wijga et al. 2019).
Het geslacht maakt eveneens uit. Hoewel voor mannen én vrouwen de baanvindkans is gestegen, is de groei bij de mannen duidelijk sterker dan die bij de vrouwen. Het aandeel mannen onder de bijstandsgerechtigden dat een baan heeft gevonden, is toegenomen van 8,6% naar 9,9%; bij de vrouwen gaat het om een stijging van 6,2% naar 6,6%. Een soortgelijke uitkomst blijkt wat betreft de uitstroomkans: bij de mannen is het aandeel uitstromers gestegen van 16,1% naar 17,1%, bij de vrouwen van 13,9% naar 14,5%.
Wat betreft de leeftijd van de betrokkenen is vooral opmerkelijk dat de jongste categorie, de bijstandsgerechtigden van 18-26 jaar, geen verbetering in de kans op werk of uitstroom heeft ervaren. De kans op het vinden van een baan is voor deze groep vrijwel gelijk gebleven (in beide periodes circa 8%), terwijl het aandeel uitstromers licht is verminderd, van 16,2% naar 15,8%. De situatie van de beide oudere groepen is daarentegen in gunstige zin gewijzigd. Onder de 27-44-jarigen is vooral het aandeel uitstromers gestegen, bij de 45-plussers vooral het aandeel baanvinders. In beide gevallen gaat het om toename met ongeveer 1,5 procentpunt.
De gezondheid van de bijstandsgerechtigden maakt eveneens uit voor hun baanvind- en uitstroomkans. Voor de mensen met een licht medicijngebruik zijn deze kansen toegenomen, in beide gevallen met 1 procentpunt. De groei van de arbeidsdeelname blijkt echter voorbij te zijn gegaan aan de mensen met een zwaarder medicijngebruik.
In de overige onderscheiden subgroepen zijn geen duidelijke verschillen gevonden ten opzichte van de algemene groei in de baanvind- en uitstroomkansen. Weliswaar zijn er verschillen tussen groepen in de mate waarin zij aan werk weten te komen, of weten uit te stromen uit de uitkering, maar de toename van het aandeel baanvinders en uitstromers ligt telkens in dezelfde orde van grootte als die voor de totale groep bijstandsgerechtigden.

5.3.3 Kenmerken van de gevonden banen

In figuur 5.5 was te zien dat het (gecorrigeerde) aandeel bijstandsgerechtigden dat na een jaar een baan heeft weten te vinden, licht is toegenomen in de onderzochte periode.
Hier gaan we na hoe de kwaliteit van de gevonden banen zich heeft ontwikkeld: gaat het in de periode sinds 2015 vaker om duurzame arbeidsparticipatie dan in de voorgaande jaren? Komen er meer of juist minder mensen in tijdelijke banen terecht? En neemt het aantal voltijdbanen toe of eerder het aantal banen voor een klein aantal uren per week?
Ter beantwoording van deze vragen kijken we naar de ontwikkelingen in de duur van de baan, de contractvorm en het aantal arbeidsuren per week. Bij de berekeningen zijn alleen bijstandsgerechtigden betrokken die op het eerste peilmoment geen werk hadden en een jaar later wel. Een deel van de baanvinders zal zijn uitgestroomd uit de bijstand, maar er zijn er ook die naast het werk bijstand blijven ontvangen.
De bijstandsgerechtigden die werk hebben gevonden, blijken minder vaak duurzaam aan de slag te gaan. Sinds 2015 bedraagt het (gecorrigeerde) aandeel baanvinders met werk voor ten minste een jaar iets meer dan 64%, dit is 1,5 procentpunt minder dan in de periode tot 2015 (tabel 5.1). Dit geldt echter niet voor alle onderscheiden subgroepen: in diverse groepen met een migratieachtergrond (waaronder de mensen met een Surinaamse dan wel Antilliaanse of Arubaanse, Turkse of Marokkaanse achtergrond en de mensen uit een aantal vluchtelingenlanden) is in dit opzicht geen verandering opgetreden. Daarnaast blijkt het aandeel baanvinders met duurzaam werk wel te zijn gedaald onder vrouwen en 45-plussers, maar niet onder mannen of bijstandsgerechtigden onder de 45 jaar. Op dezelfde wijze hebben mensen die twee jaar of langer in de bijstand zitten wel te maken met een daling van de duurzame arbeidsdeelname, maar geldt dit niet voor degenen met een kortere bijstandsduur.
De baanzekerheid is eveneens afgenomen: het aandeel baanvinders met een dienstverband voor onbepaalde tijd is vrij klein en bovendien gedaald sinds 2015. Gecorrigeerd voor individuele en macro-economische kenmerken is het aandeel baanvinders met een vast dienstverband afgenomen van 17,4% in de periode vóór 2015 naar 11,4% in de periode erna.[9] Deze daling is in vrijwel alle subgroepen te zien; alleen onder bijstandsgerechtigden afkomstig uit Eritrea, Ghana en Somalië is het aandeel baanvinders met een vast contract gelijk gebleven (zie Bijlage B5.B). Hier staat tegenover dat de daling in enkele andere migrantengroepen bovengemiddeld sterk is geweest. Bij de bijstandsgerechtigden uit onder andere Afghanistan, Irak en Syrië is het aandeel vastebaanvinders met ten minste 10 procentpunten afgenomen. Overigens is het geringere aandeel vaste banen in lijn met de algemene ontwikkeling op de arbeidsmarkt. Binnen de totale groep werknemers in Nederland is het aandeel met een vast dienstverband tussen 2008 en 2018 gedaald van 80% naar 73%. Onder werkenden in een nieuwe baan is het aandeel met een vast contract eveneens gedaald en bovendien beduidend lager. Van de baanvinders in 2008 had 54% een jaar later een vast contract, bij degenen die in 2015 een baan vonden, was dit 47% (CBS 2019c, 2019g).
Ook het aandeel mensen met een voltijdbaan is teruggelopen: in de periode vóór 2015 ging het om iets meer dan 30% van de baanvinders, in de periode erna om iets meer dan een

kwart van hen (26%). Vooral onder migranten die korter dan een jaar in Nederland verblijven, is het aandeel voltijdwerkenden fors verminderd, van 42% naar 25%. Zowel voor de totale groep baanvinders als voor de baanvinders die nog maar kort in Nederland zijn is daarentegen het aandeel werkenden met een kleine baan gestegen. Bij de totale groep betreft dit een lichte (maar statistisch significante) toename, van 38% naar 40% (tabel 5.1). Bij degenen met een korte verblijfsduur is de stijging aanzienlijk: van 30% naar 43%.

Tabel 5.1
Kans op het vinden van verschillende typen banen, vóór en vanaf 2015 (in procenten)[a, b]

kans op het vinden van ...	vóór 2015	sinds 2015
– werk voor minimaal een jaar	65,6%	64,1%
– baan met vast contract	17,4%	11,4%
– voltijdbaan	31,1%	25,9%
– baan van minder dan 20 uur	38,2%	40,4%

a Gecorrigeerd voor individuele en macro-economische kenmerken.
b De verschillen tussen de gegevens vóór en sinds 2015 zijn alle significant ($p < 0{,}01$).

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

Conclusie

Tezamen leiden bovenstaande bevindingen tot de conclusie dat de arbeidsdeelname van de klassieke bijstandsgerechtigden in zeer lichte mate is toegenomen. Zowel de kans op het vinden van een (deeltijd)baan als de kans op uitstroom vanuit de bijstand is met ongeveer 1 procentpunt gestegen. De kwaliteit van de gevonden banen is echter verminderd: er zijn minder bijstandsgerechtigden die langdurig werk hebben gevonden, minder mensen met een vast dienstverband en minder mensen met een voltijdbaan.

5.5 Ervaringen van gemeenten en cliënten

Uit voorgaande analyses blijkt dat de kans op werk voor de klassieke bijstandsgerechtigden – na correctie voor individuele en macro-economische kenmerken – iets is gegroeid sinds de invoering van de Participatiewet. Om meer zicht te krijgen op de werking van de Participatiewet voor de klassieke bijstandsgerechtigden, presenteren we hier enkele inzichten uit de ervaringsonderzoeken die betrekking hebben op deze doelgroep. Omdat het ervaringsonderzoek onder werkgevers grotendeels ingaat op de ervaringen met de nieuwe doelgroep (de mensen met een arbeidsbeperking) en veel minder op die met de klassieke bijstandsgerechtigden, richten we ons hier alleen op de informatie uit de studies onder gemeenten (Cuelenaere et al. 2019) en cliënten (Inspectie SZW 2019a). Bij de interpretatie van de bevindingen dient te worden bedacht dat het gaat om oordelen, opvattingen en meningen van de ondervraagde personen uit de steekproef in die studies.

Wat is volgens gemeenten het effect van de Participatiewet op de kans op werk?

De gemeenten zijn enigszins verdeeld in hun mening over het effect van de Participatiewet op de kans op werk voor de klassieke bijstandsgerechtigden. In 2019 heeft iets meer dan de helft van de gemeenten (53%) de indruk dat de Participatiewet voor deze doelgroep geen effect heeft op de kans op werk, omdat er voor hen niets wezenlijks is veranderd. Deze gemeenten stellen dat vooral de aangetrokken economie tot een grotere kans op werk leidt, niet de Participatiewet. Een klein deel van de gemeenten (8%) schat in dat de Participatiewet negatief uitwerkt voor deze groep (Cuelenaere et al. 2019). In 2017 lag dit percentage nog aanzienlijk hoger (23%), vooral vanuit de gedachte dat er meer aandacht uitgaat naar mensen met een indicatie banenafspraak. Volgens de desbetreffende gemeenten zou dit ten koste gaan van de aandacht voor de 'oude' doelgroep (Cuelenaere et al. 2017).

Het aandeel gemeenten dat meent dat de Participatiewet een positief effect heeft, is tussen 2017 en 2019 gestegen van 23% naar 39%. Deze gemeenten lichten toe dat het positieve effect vooral komt doordat werkgevers meer bereid zijn om vanuit maatschappelijk verantwoord ondernemen mensen in dienst te nemen. Verder vinden gemeenten het gunstig dat zij het instrument loonkostensubsidie ook voor de klassieke bijstandsgerechtigden kunnen inzetten (Cuelenaere et al. 2019: 50).

Doet de doelgroep meer om aan het werk te gaan?

In 2019 is ruim 60% van de klassieke bijstandsgerechtigden naar eigen inschatting niet in staat om te werken. Een bijna even groot aandeel (58%) heeft in de afgelopen zes maanden ook niet gezocht naar werk. Lichamelijke en psychische klachten vormen de belangrijkste redenen hiervoor (genoemd door resp. 48% en 35%). Ruim 40% van de niet-werkenden (32% van de totale groep) denkt nooit meer te kunnen werken (Inspectie szw 2019a: 16).

Aan de andere kant geeft 42% van de ondervraagde bijstandsgerechtigden aan wél naar werk te hebben gezocht in het laatste half jaar. Dit is een stijging vergeleken met de meting van 2017, maar een lichte daling (niet-significant) ten opzichte van de meting van 2015. In die jaren bedroeg het aandeel werkzoekenden respectievelijk 37% en 45% (Inspectie szw 2015a, 2017a). Ook het aandeel bijstandsgerechtigden dat naar eigen zeggen van plan is om in de komende periode zoekactiviteiten te ondernemen, is gedaald ten opzichte van de meting van 2015. Destijds stelde iets meer dan de helft (53%) dit van plan te zijn, in 2019 is dit 44% (Inspectie szw 2015a; 2019a). De veranderde samenstelling van de klassieke doelgroep kan hierbij een rol spelen.

De bereidheid om minder aantrekkelijk werk te accepteren is in 2019 grotendeels gelijk aan die in 2017 (over de bereidheid in 2015 is niet gerapporteerd). De respondenten in 2019 zijn ongeveer even vaak bereid tot lange reistijden of een baan onder het eigen niveau, en ook zouden ze vrijwel even vaak zwaar of vies werk accepteren. Alleen de bereidheid om te werken tegen een lager salaris dan men gewend was, is afgenomen: in 2017 was 44% hier naar eigen zeggen toe bereid, in 2019 is dit 33% (Inspectie szw 2017a, 2019a).

Is de dienstverlening aan de doelgroep door gemeenten versterkt?

Uit het onderzoek onder gemeenten komt naar voren dat er – naar de mening van de ondervraagde medewerkers – onder de klassieke bijstandsgerechtigden veel mensen zijn die niet in staat zijn betaald werk te verrichten. Gemiddeld gaat het volgens de gemeenten om ruim een derde van hun cliëntenbestand (36%). Tegelijkertijd is slechts 8% van de bijstandsgerechtigden volgens de gemeenten direct, zonder aanvullende instrumenten bemiddelbaar. Dit betekent dat voor bijna alle cliënten instrumenten ingezet moeten worden om ze aan het werk te krijgen, als ze daar al toe in staat zijn (Cuelenaere et al. 2019: 28). Ongeveer de helft van de ondervraagde gemeenten geeft aan dat ze voor de brede doelgroep instrumenten als scholing of sociale activering inzetten. Een iets kleiner aandeel (45% van de gemeenten) zegt dat ze een ander instrument inzetten. Dit kan de vorm aannemen van een gesprek met een klantmanager of bijvoorbeeld een sollicitatietraining. De relatief zware instrumenten loonkostensubsidie, jobcoaching en beschut werk worden voor deze doelgroep minder vaak ingezet (Cuelenaere et al. 2019: 36).
Uit het cliëntenonderzoek onder de doelgroep blijkt dat in 2019 bijna twee derde (65%) het afgelopen half jaar een of meer persoonlijke gesprekken heeft gevoerd met een medewerker van de sociale dienst. Dit is een groter aandeel dan in 2017 (58%), maar evenveel als in 2015 (65%). Van degenen die het laatste half jaar geen persoonlijk gesprek hebben gehad, zou ongeveer de helft dit wel wenselijk vinden. Tijdens de gesprekken gaat het over de mogelijkheden en kansen op werk en krijgt men begeleiding bij het opstellen van een cv of bij het zoeken naar vacatures. De mate waarin men deze vormen van ondersteuning aangeboden krijgt, is in 2019 ongeveer hetzelfde als in de eerdere jaren. Ook de tevredenheid van de klassieke bijstandsgerechtigden met de ontvangen ondersteuning vanuit de gemeenten is min of meer gelijk gebleven. In alle drie de jaren waarderen zij de dienstverlening met gemiddeld een 6,5 en typeert rond de 45% de ontvangen hulp als 'zinvol'. Het aandeel dat zich door de ondersteuning gemotiveerd voelt om te zoeken naar werk of dat vindt dat de kans op werk erdoor is vergroot, ligt lager, op 30% à 40% (Inspectie szw 2015a, 2017a, 2019a).

Conclusie

De trend in de meningen van gemeenten en bijstandsgerechtigden over de Participatiewet lijkt al met al gematigd positief te kunnen worden genoemd. Er zijn meer gemeenten die vinden dat de Participatiewet een gunstig effect heeft op de baankansen van de klassieke bijstandsgerechtigden, maar tegelijkertijd meent ruim de helft van de gemeenten dat het – in plaats van de Participatiewet – vooral de conjunctuur is die de kans op werk bepaalt. Bovendien is slechts een klein deel van de doelgroep volgens hen direct inzetbaar; meer dan de helft is bemiddelbaar met behulp van instrumenten en ruim een derde is helemaal niet bemiddelbaar. Ook van de cliënten geeft ongeveer een derde aan niet inzetbaar te zijn, op dit moment noch in de toekomst. Minder dan de helft van de bijstandsgerechtigden heeft recent naar werk gezocht of is van plan dat op korte termijn te gaan doen. De ondersteuning die ze daarbij van de gemeente krijgen, is sinds 2015 niet veel veranderd. Dit geldt

ook voor de waardering van die ondersteuning: ongeacht het jaar van meting geven de cliënten gemiddeld een 6,5 als rapportcijfer.

5.6 Gebruik van re-integratie-instrumenten

De derde en laatste vraag die we in dit hoofdstuk willen beantwoorden, betreft het gebruik van de re-integratie-instrumenten die in de Participatiewet beschikbaar zijn. Loonkostensubsidie, jobcoaching en beschut werk blijven hier buiten beschouwing; het gebruik van deze 'zware' Participatiewet-instrumenten is besproken in hoofdstuk 4. Hier gaat het om de overige instrumenten, zoals proefplaatsingen, participatieplaatsen en sollicitatietrainingen.
Het aantal klassieke bijstandsgerechtigden dat een re-integratie-instrument gebruikt, is al vanaf 2010 aan het dalen. In 2013 trad de sterkste daling op, van 52% naar 44%. Sindsdien is het aandeel trajectvolgers tamelijk stabiel gebleven, met 41% (in 2015 en 2016) als laagste punt (figuur 5.8). De daling van het aandeel trajectvolgers geeft deels een noemereffect weer. Zoals we eerder zagen is het beroep op de bijstand gegroeid, een trend die in 2008 is ingezet en die – na een afvlakking van de groei in 2011 en 2012 – vanaf 2013 doorzette (figuur 5.1). Tegelijkertijd is het gebruik van de re-integratie-instrumenten ook in absolute termen gedaald. In 2010 maakten iets meer dan 200.000 klassieke bijstandsgerechtigden gebruik van een instrument, in 2013 was dit aantal gedaald naar minder dan 175.000. Pas in 2016 en 2017 is weer een duidelijke stijging zichtbaar; toen waren er respectievelijk ruim 187.000 en ruim 193.000 trajectvolgers.
Er zijn geen aanwijzingen dat de klassieke bijstandsgerechtigden veel hebben gemerkt van de uitbreiding van de doelgroep met jonggehandicapten. Weliswaar is in hoofdstuk 3 een veel sterkere groei van het aantal ingezette re-integratie-instrumenten gemeld, maar inmiddels ligt het op een vergelijkbaar niveau als bij de klassieke bijstandsgerechtigden. Ook onder de jonggehandicapten lag het aandeel gebruikers in 2017 net boven de 40% (zie § 3.3.7). De aandacht van gemeenten voor de nieuwe doelgroep lijkt in dit opzicht dus niet ten koste te zijn gegaan van de groep klassieke bijstandsgerechtigden.

Tegenover het verminderde gebruik van het re-integratie-instrumentarium staat een stijging van de baanvindkans onder de gebruikers ervan. Van de trajectvolgers in de periode 2015-2017 heeft ongeveer 20% in het navolgende jaar een baan gevonden. In de jaren 2008-2012 lag dit aandeel jaarlijks op 15% à 17%. Het aandeel baanvinders dat uit de bijstand is uitgestroomd, is met deze trend meegegaan: tussen 2008 en 2012 vormden zij ongeveer 8% van de trajectvolgers, sinds 2015 is dit ongeveer 11%. Omdat het hier om ongecorrigeerde gegevens gaat, is niet te zeggen of de gevonden verschillen een gevolg zijn van de invoering van de Participatiewet.

Figuur 5.8
Aandeel gebruikers van re-integratie-instrumenten en aandeel baanvinders onder gebruikers, beginpeilmoment 2007-2017 (in procenten)[a]

a Ongecorrigeerde gegevens.

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

5.7 Conclusies

In dit hoofdstuk is ingegaan op de 'klassieke' bijstandsgerechtigden, de mensen die een uitkering in het kader van de Participatiewet ontvangen en die vóór de invoering van die wet in aanmerking zouden zijn gekomen voor een bijstandsuitkering in het kader van de Wet werk en bijstand. We zijn nagegaan wat de ontwikkelingen zijn binnen deze doelgroep in de periode rond de invoering van de Participatiewet: is de arbeidsdeelname toe- of juist afgenomen, is de uitstroom uit de bijstand gestegen of juist gedaald, en is er meer of juist minder sprake van duurzaam werk?
Bij de beantwoording van deze vragen dient rekening te worden gehouden met het feit dat de categorie van klassieke bijstandsgerechtigden niet alleen fors is gegroeid door de jaren heen (van zo'n 306.000 in 2008 tot ruim 440.000 in 2018), maar ook is veranderd van samenstelling. Zo is het aandeel mannen in de bijstand toegenomen, evenals het aandeel 45-plussers en het aandeel 'overige niet-westerse migranten'. Ook is er vaker sprake van langdurige uitkeringsafhankelijkheid: in 2013 ontving 75% de bijstandsuitkering gedurende minimaal een jaar, vijf jaar later is die meerderheid uitgegroeid tot 86%. De gegevens geven echter geen aanleiding te veronderstellen dat de invoering van de Participatiewet hieraan debet is; de veranderingen weerspiegelen trends die al ruim vóór 2015 zichtbaar waren. Een uitzondering betreft het aandeel overige niet-westerse migranten, dat vanaf

2015 versneld toenam. Deze ontwikkeling is vooral het gevolg van het toegenomen aantal statushouders, die een zeer hoge bijstandsafhankelijkheid kennen.

Kans op werk iets toegenomen sinds invoering van de Participatiewet

De resultaten wijzen erop dat de Participatiewet een klein positief effect heeft op de arbeidsdeelname van deze doelgroep. De kans op het vinden van een (deeltijd)baan ligt in de periode vanaf 2015 ongeveer 1 procentpunt hoger dan in de periode vóór 2015. Deze kans is echter laag; het gaat om 8,1% (gecorrigeerd voor ontwikkelingen in de samenstelling van de groep en de conjunctuur).
Ook de kans op uitstroom vanuit de bijstand is iets gestegen. Het aandeel bijstandsgerechtigden dat na een jaar de uitkering heeft verlaten, bedroeg 14,9% in de jaren vóór 2015 en 15,7% in de jaren sindsdien (gecorrigeerde gegevens).
Dat de toename in de kans op werk gering is, hoewel statistisch significant, is in lijn met de bevindingen uit de ervaringsonderzoeken onder gemeenten en cliënten. Veel gemeenten hebben de indruk dat de Participatiewet weinig uitmaakt voor de bestaande WWB-doelgroep, omdat er voor hen niets wezenlijks is veranderd. Ook de meningen van de cliënten uit deze groep zelf wijzen erop dat de Participatiewet slechts een beperkte uitwerking op hen heeft gehad: hun ervaringen met de ontvangen ondersteuning bij het zoeken naar werk zijn min of meer gelijk gebleven, evenals hun waardering voor die ondersteuning.

Kans op baanzekerheid afgenomen

De meeste baanvinders hebben werk voor minimaal een jaar, maar deze meerderheid is vanaf 2015 iets afgenomen, van 66% naar 64%. Daarnaast zijn er sinds 2015 duidelijk minder werkenden aan de slag in een dienstverband voor onbepaalde tijd. In de jaren vóór 2015 bedroeg het aandeel baanvinders met een vast contract gemiddeld ruim 17%, in de jaren erna is dit ruim 11%. Deze daling lijkt eerder te wijten aan de algemene flexibilisering van de arbeidsmarkt dan aan de Participatiewet, maar het vergroot wel de kans dat men weer terugvalt in de uitkering.
Het aandeel baanvinders dat in een voltijdbaan werkt is gedaald van 31% naar 26%, terwijl het aandeel met een kleine baan (tot 20 uur per week) is gestegen van 38% naar 40%.
Dit laatste heeft wellicht bijgedragen aan het feit dat, ondanks de gunstige economische omstandigheden, de uitstroom uit de bijstand niet veel sterker is toegenomen.

Gebruik van re-integratie-instrumenten gedaald

Het aandeel bijstandsgerechtigden dat gebruikmaakt van het re-integratie-instrumentarium dat de gemeente beschikbaar heeft, is in de loop der tijd afgenomen. Het is echter niet waarschijnlijk dat dit samenhangt met de invoering van de Participatiewet: de sterkste afname vond plaats in 2013 (van 52% naar 44%).

Tot slot

Alles tezamen leiden de bevindingen in dit hoofdstuk tot de conclusie dat de Participatiewet voor de klassieke bijstandsgerechtigden nauwelijks tot een verbetering heeft geleid. De arbeidsdeelname is iets toegenomen maar nog altijd laag, en de kwaliteit van de gevonden banen is verminderd: er is minder vaak sprake van duurzaam werk, minder vaak van een vast dienstverband en minder vaak van een voltijdbaan.

Noten

1 De quasi-Wajongers en de (vermoedelijke) Wsw-doelgroep zijn bij de berekeningen buiten beschouwing gelaten om de vergelijking tussen de periode vóór en na invoering van de Participatiewet zo zuiver mogelijk te houden. Met name beogen we op deze manier te voorkomen dat de uitkomsten worden beïnvloed door het potentiële effect van de Wet banenafspraak.

2 Strikt genomen zijn die aanscherpingen een gevolg van de flankerende Wet maatregelen WWB (Wet werk en bijstand). Later zijn ze geïntegreerd in de Participatiewet.

3 Het CBS (2019d) rapporteert voor eind september 2013 en eind september 2017 respectievelijk 443.000 en 514.000 bijstandsgerechtigden jonger dan de AOW-leeftijd. Eind september 2018 betrof het 489.000 personen (afgeronde aantallen).

4 De wijzigingen in de samenstelling van de bijstandsgroep lijken deels voort te komen uit veranderingen in de samenstelling van de totale beroepsbevolking. Daarin is het aandeel Nederlanders zonder migratieachtergrond tussen 2006 en 2017 afgenomen van 82% naar 79%, terwijl de aandelen westerse en niet-westerse migranten beide licht zijn toegenomen. Daarnaast speelt de kans op werkloosheid een rol: waar het werkloosheidspercentage onder Nederlanders zonder migratieachtergrond zowel in 2006 als in 2017 rond de 4% bedraagt, is dat bij de westerse migranten rond de 6% en bij de mensen met een niet-westerse migratieachtergrond meer dan 11% (CBS 2019e).

5 We kijken hier alleen naar werkenden in loondienst. Gegevens over zelfstandigen zijn niet actueel (de meest recente cijfers hebben betrekking op 2015) of, als het gaat om baankenmerken, ontbreken geheel. De groep zelfstandigen onder de werkenden vanuit of naast bijstand is bovendien klein; in 2015 ging het om ongeveer 5%.

6 De eerste analyse betreft de overgang van bijstand zonder baan naar baan met eventueel bijstand; in de tweede analyse gaat het om de overgang van bijstand met eventueel baan naar een situatie zonder bijstand.

7 Een lage uitkering is hier gedefinieerd als behorend tot het laagste quintiel, ofwel de 20% laagste uitkeringen. De baanvindkans van de ww'ers met de 20% laagste uitkeringen (rekening houdend met hun leeftijd en de arbeidsmarktregio waarin zij wonen) is de controlevariabele voor de baanvindkans van bijstandsgerechtigden in dezelfde arbeidsmarktregio. Nadere details staan in Bijlage B5.B.

8 De gecorrigeerde gegevens betreffen marginale effecten (margins), waarbij gecorrigeerd is voor verschillen in individuele en macrokenmerken tussen de periode vóór invoering van de Participatiewet en de periode erna. Stel dat er relatief veel ongunstige achtergrondkenmerken zijn in de tweede periode (vanaf 2015). De bijbehorende verwachte kans voor die periode is dan zodanig opgehoogd (en de verwachte kans van voor 2015 juist verlaagd) dat de ongunstige achtergrondkenmerken geen verschil tussen de kansen voor deze twee periodes meer kunnen verklaren.

9 Gekeken is naar de situatie een jaar na het eerste peilmoment, dus op t+1.

6 Niet-uitkeringsgerechtigden

Kasia Karpinska en Klarita Sadiraj

- De kans op een re-integratietraject daalt voor zowel klassieke niet-uitkeringsgerechtigde niet-werkenden (nuggers) als klassieke bijstandontvangers.
- Klassieke bijstandontvangers hebben een hogere kans op een re-integratietraject dan klassieke nuggers en het verschil tussen deze groepen is de laatste jaren iets groter geworden.
- Gemeenten wijzen steeds meer re-integratietrajecten toe aan jonggehandicapten in het doelgroepregister.
- In de eerste jaren ging de aandacht voornamelijk uit naar de bijstandsgerechtigde jonggehandicapten, later kregen ook de nuggers in toenemende mate ondersteuning.
- Nuggers krijgen zowel zwaardere instrumenten (loonkostensubsidie) als lichtere instrumenten (zoals sollicitatietraining) aangeboden. De groep met uitkering ontvangt voornamelijk lichtere instrumenten.

6.1 Inleiding en vraagstelling

Het doel van de Participatiewet is om ondersteuning te bieden aan iedereen die tot de doelgroep Participatiewet behoort en hulp nodig heeft bij het vinden van een baan. Nuggers vormen een van de doelgroepen die onder de werking van de Participatiewet vallen. Nuggers zijn niet-uitkeringsgerechtigde niet-werkenden die als werkzoekende staan ingeschreven bij UVW, en die jonger zijn dan de pensioengerechtigde leeftijd. Zij hebben te weinig arbeidsverleden opgebouwd om in aanmerking te komen voor een WW-uitkering of hebben vrijwillig ontslag genomen. Binnen deze groep vallen sinds de invoering van de Participatiewet zowel de 'klassieke' nuggers als een deel van de nieuwe doelgroep van jonggehandicapten met arbeidsvermogen. De laatste groep kon vóór de invoering van de Participatiewet aanspraak maken op de Wajong-regeling. Voor beide groepen nuggers geldt dat ze – om verschillende redenen – niet in aanmerking komen voor een inkomensvoorziening vanuit de Participatiewet maar wel aanspraak kunnen doen op ondersteuning bij het vinden van werk.
Behalve hun status als niet-uitkeringsgerechtigden hebben de twee groepen nuggers weinig met elkaar gemeen in termen van persoonskenmerken. De 'klassieke' groep bestaat vooral uit (vrouwelijke) herintreders die vanwege hun (vermogende) partner of eigen vermogen geen recht hebben op een uitkering. In termen van afstand tot de arbeidsmarkt is er veel variatie binnen die groep: sommige klassieke nuggers beschikken over relevante werkervaring en kunnen relatief snel doorstromen naar de arbeidsmarkt, bij andere vormt hun verouderde werkervaring of opleiding een belemmering (Bakker et al. 2007). De groep nuggers omvat in potentie alle mensen die niet werken en geen uitkering ontvangen. Pas na hun inschrijving als werkzoekende krijgen ze een nug-status en komen ze in aanmerking

voor gemeentelijke ondersteuning. Een groot deel van de potentiële doelgroep schrijft zich echter niet in, ofwel omdat ze geen werk zoeken, ofwel of omdat ze dat via andere kanalen doen, zonder gemeentelijke ondersteuning (Bakker et al. 2007). *Factsheet Participatiewet* (SZW 2019a) laat zien dat een klein deel van de nuggers die in 2018 aan een baan begonnen, voor de start van die baan gebruik heeft gemaakt van re-integratievoorzieningen.
De nieuwe doelgroep jonggehandicapte nuggers bestaat daarentegen uit jongeren onder 27 jaar. Binnen deze groep vallen schoolverlaters van het voortgezet speciaal onderwijs (VSO) en het praktijkonderwijs (PRO), maar ook jonggehandicapte schoolverlaters uit het reguliere onderwijs en jongeren die na werk weer uitvallen (Inspectie SZW 2016d). Voor een deel van deze groep (niet-VSO-/PRO-leerlingen) is vastgesteld dat ze kunnen werken, al dan niet met ondersteuning, maar dat ze niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen.[1]
Er zijn verschillende redenen waarom jonggehandicapte nuggers geen recht hebben op een uitkering: 1) ze studeren en ontvangen al studiefinanciering, 2) ze zijn te jong om een volledige uitkering te ontvangen, of 3) ze wonen bij hun ouders en voldoen niet aan de middelentoets. Vóór 2015 zou deze groep instromen in de Wajong-regeling, maar met de invoering van de Participatiewet is de toegang tot deze regeling beperkt tot mensen zonder arbeidsvermogen. Dankzij inschrijving in het landelijk doelgroepregister en de samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en scholen is deze groep beter in beeld bij gemeenten (Inspectie SZW 2016d).

Beide groepen nuggers kunnen aanspraak doen op ondersteuning van de gemeente om de afstand tot de arbeidsmarkt te overbruggen. Een van de veronderstellingen achter de Participatiewet is dat re-integratie-instrumenten en begeleiding bij het zoeken naar werk de arbeidsdeelname verhogen (zie hoofdstuk 2). De dienstverlening van gemeenten kan daarbij verschillende vormen aannemen. Bij de klassieke nuggers kan de dienstverlening zich richten op het verminderen of oplossen van belemmeringen maar ook op het zoeken naar werk. Voor deze groep is er weinig veranderd sinds de invoering van de Participatiewet. In feite kunnen deze nuggers al sinds de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) in 2004 aanspraak maken op soortgelijke gemeentelijke ondersteuning (Bakker et al. 2007). Degenen die hulp bij re-integratie nodig denken te hebben, kunnen zich bij UWV inschrijven als werkzoekende en kunnen vervolgens naar de gemeente worden doorverwezen om daar hulp aan te vragen in de vorm van een re-integratietraject. Gemeenten hebben – binnen de wettelijke kaders – de beleidsvrijheid om te bepalen in welke mate ze nuggers ondersteunen. De keuze over wie wordt ondersteund wordt ook bepaald door het beschikbare budget. Niet iedere ingeschreven nugger hoeft dus door de gemeente geholpen te worden.
Daarnaast kunnen gemeenten voor nuggers die een arbeidsbeperking hebben instrumenten inzetten die erop gericht zijn werkgevers over de streep te trekken hen in dienst te nemen. Instrumenten als loonkostensubsidie en beschut werk (zie hoofdstuk 7), maar ook bijvoorbeeld de mobiliteitsbonus en de no-riskpolis zijn specifiek bedoeld voor mensen met een arbeidsbeperking die niet zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen en in het doelgroepregister zijn opgenomen.[2] De instrumenten vergroten de kans op een baan

doordat ze het voor werkgevers aantrekkelijk maken om iemand uit het doelgroepregister in dienst te nemen of te houden.
Gemeenten hebben weinig financiële prikkels om nuggers te bedienen. Sinds de invoering van de WWB zijn re-integratiemiddelen schaarser geworden en is de verdeling van het inkomensdeel van het bijstandsbudget veranderd. Gemeenten die de bijstandsuitgaven onder hun budget houden, mogen het overgebleven budget naar eigen inzicht besteden.[3]
Die regel prikkelt gemeenten om uitstroom vanuit de bijstand te stimuleren, maar kan nadelig uitpakken voor nuggers: omdat ze geen recht hebben op een uitkering, levert hun re-integratie ook geen directe besparing op. Dit vormt een belemmering voor het aanbieden van ondersteuning aan de klassieke groep (Berkhout en Lejour 2019). Bij de nieuwe doelgroep is de situatie minder eenduidig. Bij de invoering van de Participatiewet heerste de vrees dat een deel van deze groep niet in aanmerking zou komen voor ondersteuning (Mallee 2013). Aan de andere kant zijn er ook argumenten om deze groep juist te ondersteunen; op die manier is immers te voorkomen dat deze kwetsbare groep jongeren later in een langdurige uitkeringssituatie terechtkomt (Programmaraad 2015).

Onderzoeksvragen

Nuggers vormen dus een heterogene groep die onder de verantwoordelijkheid van gemeenten valt. Ze hebben geen recht op een uitkering, een deel van de doelgroep bevindt zich in een kwetsbare positie, ze hebben in verschillende mate behoefte aan ondersteuning en tegelijkertijd wordt de hulp aan deze groep ontmoedigd door het financiële stelsel rondom de re-integratiebudgetten. De vraag is hoe gemeenten deze groepen ondersteunen als kostenbesparing niet direct meespeelt in hun overwegingen. In dit hoofdstuk kijken we specifiek naar re-integratie-ondersteuning, aangeboden door gemeenten aan deze groepen. De centrale vragen zijn:

- Hoeveel aandacht besteden gemeenten aan de re-integratie van nuggers?
- Zijn nuggers vaker of minder vaak door de gemeente ondersteund na de invoering van de Participatiewet?

Omdat de twee groepen die onder de noemer ‘nugger’ vallen heel divers zijn, behandelen we ze in dit hoofdstuk apart. Beide groepen vergelijken we daarbij met een groep die eveneens op re-integratieondersteuning van gemeenten kan rekenen, maar wel in aanmerking komt voor een bijstandsuitkering. In het geval van de klassieke nuggers zijn dit de klassieke bijstandsgerechtigden (de mensen die voorheen een uitkering in het kader van de WWB zouden ontvangen; zie hoofdstuk 6). In het geval van de nieuwe nuggers zijn dit de jonggehandicapte bijstandsgerechtigden met arbeidsvermogen die vanaf 2015 in het doelgroepregister zijn opgenomen (zie hoofdstuk 3).

Voor de klassieke nuggers beantwoorden we de volgende deelvragen:

- Welke ontwikkelingen zijn er in de kansen van klassieke nuggers op een re-integratietraject rond de invoering van de Participatiewet?

- In hoeverre verschilt de kans op een re-integratietraject tussen klassieke nuggers en klassieke bijstandsontvangers, en zien we daarin ontwikkelingen rond de invoering van de Participatiewet?
- Wat zijn de ervaringen van gemeenten en klassieke nuggers met re-integratietrajecten?

Voor de jonggehandicapte nuggers worden de volgende deelvragen beantwoord:
- Hebben jonge nuggers (onder de 27 jaar) uit het doelgroepregister een grotere of juist kleinere kans op een traject dan jonge uitkeringsgerechtigden die ook in het doelgroepregister zijn opgenomen?
- Zijn de kansen in de loop der tijd veranderd, naarmate gemeenten meer ervaring hebben opgebouwd met de Participatiewet?
- Wat zijn de ervaringen van gemeenten en jonggehandicapte nuggers met re-integratietrajecten?

Anders dan in de voorgaande hoofdstukken kijken wij hier niet naar de kans op een baan maar naar de kans op een re-integratietraject. Gemeenten hebben geen verplichting om nuggers naar werk te begeleiden zoals het geval is bij andere groepen; deze groep kan alleen aanspraak doen op de ondersteuning bij re-integratie. De analyse van baankansen levert daarom weinig inzichten op over de manier van handelen van gemeenten. We zouden kunnen kijken naar het aandeel trajectvolgers dat later een baan vindt. Daarmee zou de focus echter komen te liggen op de effectiviteit van de trajecten en dat is niet het doel van dit hoofdstuk.

Opzet van dit hoofdstuk

We starten dit hoofdstuk met een beschrijving van de aanpak die we hebben gehanteerd om onze vragen te beantwoorden, waarbij we ook de verschillende groepen die aan de orde komen duidelijk afbakenen (§ 6.2). Omdat er weinig over nuggers bekend is, schetsen we vervolgens in het kort een algemeen beeld van de klassieke nuggers op basis van een literatuurstudie (§ 6.3). Daarna presenteren we de beschrijvende analyse op basis van registerdata (§ 6.4). Aanvullend gaan we in op enkele bevindingen van de ervaringsonderzoeken onder klassieke nieuwe nuggers (Inspectie SZW 2019a) en onder gemeenten (Cuelenaere et al. 2019) (§ 6.5). We besluiten met onze conclusies (§ 6.5).

6.2 Aanpak

Om onze vragen te beantwoorden maken we gebruik van registratiegegevens. Bij de klassieke nuggers gaat het om gegevens over hun inschrijving bij UVW, bij de nieuwe doelgroep om gegevens uit het doelgroepregister. Koppeling aan de Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG) geeft vervolgens informatie over de re-integratievoorzieningen die door gemeenten aan deze mensen zijn verstrekt.

Bij de klassieke nuggers kijken we uitsluitend óf er een re-integratietraject is ingezet. De data staan het niet toe om informatie te geven over het type traject dat is aangeboden. De SRG-gegevens bieden inzicht in de toepassing van de nieuwe instrumenten verbonden aan de Participatiewet (loonkostensubsidie, begeleiding, beschut werk), maar de 'traditionele' instrumenten van de gemeenten (zoals sollicitatietrainingen) zijn ondergebracht in een categorie 'overig'. De nieuwe instrumenten worden voornamelijk aangeboden aan specifieke doelgroepen – mensen met een arbeidsbeperking die niet in staat zijn zelfstandig het wettelijk minimumloon te verdienen (zie hoofdstuk 2) – en worden nauwelijks toegepast bij andere groepen, waaronder de klassieke nuggers. De re-integratietrajecten die klassieke nuggers ontvangen, behoren dus bijna allemaal tot de categorie 'overig', waardoor een nadere uitsplitsing naar type ingezette trajecten niet mogelijk is. Bij de nieuwe doelgroep brengen we het type traject wel in beeld.
Voor de klassieke nuggers (en de referentiegroep van klassieke bijstandsontvangers) vergelijken we de situatie vóór de invoering van de Participatiewet met die erna. De gepresenteerde gegevens dekken de periode 2006-2018. Voor de jonge nuggers met een arbeidsbeperking hanteren we een andere strategie. Deze groep bestond in deze vorm niet vóór 2015, waardoor het niet mogelijk is om de situatie voor en na invoering van de Participatiewet met elkaar te vergelijken.[4] Daarom kijken we naar de wijze waarop gemeenten omgaan met twee groepen jongeren met een arbeidsbeperking die in het doelgroepregister zijn opgenomen: jonge nuggers (die wel of geen opleiding volgen) en jonge bijstandsontvangers. In dit geval behandelen wij de periode 2015-2018.

De analyses zijn beschrijvend van aard. Net als in andere hoofdstukken houden we ook hier bij de interpretatie van de bevindingen rekening met de samenstelling van de groep voor en na de invoering van de Participatiewet. We corrigeren echter niet voor de verschillen in die samenstelling of voor conjuncturele ontwikkelingen. De resultaten verrijken we met de resultaten van de onderzoeken onder cliënten en gemeenten, uitgevoerd door respectievelijk de Inspectie SZW (2019a) en Centerdata (Cuelenaere et al. 2019).

Afbakening

In dit hoofdstuk beschrijven we de situatie van verschillende groepen, die als volgt zijn afgebakend:

Klassieke nuggers

Onder klassieke nuggers verstaan we personen die aan de volgende voorwaarden voldoen:

- Ze staan op het peilmoment (elk jaar op 1 december) ingeschreven als werkzoekende bij UWV.[5]
- Ze ontvangen geen bijstand of bijstandsgerelateerde uitkeringen (IOAW, IOAZ, Bbz) en geen UWV-uitkering op het peilmoment en ook niet in de drie maanden vooraf.
- Ze zijn geen werknemer.[6,7]

Personen die vanaf 2015 in het doelgroepregister zijn ingestroomd en jonger zijn dan 27 jaar, zijn hierbij buiten beschouwing gelaten.

Nieuwe doelgroep nuggers

De nieuwe doelgroep nuggers bestaat uit personen voor wie het volgende geldt:

- Ze zijn vanaf 2015 in het doelgroepregister ingestroomd en ontvangen geen bijstandsuitkering in het jaar van instroom.
- Ze hadden geen baan voorafgaand aan hun inschrijving in het doelgroepregister.[8]
- Ze zijn jonger dan 27 jaar tijdens hun inschrijving.
- Ze volgen wel of geen onderwijs.

De inschrijving bij uwv is hierbij buiten beschouwing gelaten: als iemand in het doelgroepregister staat wordt ervan uitgegaan dat deze persoon werkzoekend is.[9] Net als in hoofdstuk 3 (Wajong) is het jaar van instroom in het doelgroepregister het jaar wanneer hij/zij 18 jaar wordt (veel jongeren stromen in het doelgroepregister vanaf hun 16e).

Klassieke bijstandsontvangers

Voor meer informatie over de afbakening van de groep klassieke bijstandsgerechtigden verwijzen we naar hoofdstuk 5.

Nieuwe bijstandsgerechtigden in het doelgroepregister

Nieuwe bijstandsgerechtigden zijn personen voor wie het volgende geldt:

- Ze zijn vanaf 2015 in het doelgroepregister ingestroomd en hebben in de hele periode 2015-2018 een bijstandsuitkering.
- Ze zijn jonger dan 27 jaar tijdens hun inschrijving.

6.3 Klassieke nuggers

Klassieke nuggers behoren al langer tot de re-integratiedoelgroep van gemeenten. Er wordt verondersteld dat vanwege gebrekkige financiële prikkels deze groep geen prioriteit heeft voor wat betreft de inzet van re-integratiemiddelen (Divosa, 2014). Om de situatie van deze groep in context te plaatsen, geven we eerst een samenvatting van de beschikbare literatuur over deze groep en hun kans op een re-integratietraject in de periode vóór de Participatiewet. Vervolgens presenteren we de resultaten van de beschrijvende analyses.

6.3.1 Klassieke nuggers vóór de invoering van de Particpatiewet

Studies die zich richten op klassieke nuggers zijn schaars en voor het merendeel afkomstig uit de periode 2002-2012. Een mogelijke verklaring voor deze beperkte wetenschappelijke aandacht is van conjuncturele aard; vóór de crisis van 2008 zag men nuggers nog als onbenut participatiepotentieel dat tekorten op de arbeidsmarkt kon verlichten (IWI 2008), maar met het uitbreken van de kredietcrisis en de daaropvolgende recessie lijkt die aandacht voor deze groep weer te zijn verdwenen. In tijden van economische laagconjunctuur is het beleid vooral gericht op het verminderen van het aantal mensen dat wel aanspraak maakt of kan maken op een uitkering.

Uit het beschikbare materiaal blijkt allereerst dat slechts een klein deel van de potentiële doelgroep zich inschrijft als werkzoekende en op die manier in aanmerking komt voor gemeentelijke ondersteuning. Studies uit de periode vóór de invoering van de Participatiewet rapporteren dat 4% à 5% van de potentiële nuggers zich heeft ingeschreven bij UWV (De Gruijter et al. 2013; RWI/Nicis 2009). De groep die zich niet inschrijft is omvangrijk: naar schatting van het CBS behoorden in 2007 bijna 1,1 miljoen Nederlanders in potentie tot de groep niet-uitkeringsgerechtigden zonder werk (De Rijk et al. 2010; RWI 2010; RWI/Nicis 2009). In de Enquête Beroepsbevolking in 2007 gaf rond de 20% van potentiële groep nuggers aan te willen werken. Bij nuggers die zich hebben ingeschreven gold dit voor bijna 60% (CBS 2009).

Mensen die zich wel inschrijven (en volgens de definitie tot de nuggers behoren) stromen vanuit verschillende posities in de nug-situatie in (Bakker et al. 2007). Zoals gezegd in paragraaf 6.1 zijn nuggers mensen die te weinig arbeidsverleden hebben opgebouwd om in aanmerking te komen voor een WW-uitkering of die vrijwillig ontslag hebben genomen. Herintreders op de arbeidsmarkt (huisvrouwen) en schoolverlaters behoren ook tot deze groep. Nuggers hebben vaak een grotere afstand tot de arbeidsmarkt (Bakker et al. 2007; Gruijter et al. 2013). Belemmeringen om een baan te kunnen vinden zijn vaak verouderde werkervaring of opleiding, maar ook een mismatch tussen wensen en mogelijkheden kan een rol spelen. Veel, vooral vrouwelijke, nuggers ambiëren een parttimebaan terwijl de meeste vacatures een fulltimecommitment eisen (De Gruijter et al. 2013). Daarnaast lijkt het om een dynamische groep te gaan, want nug-periodes duren vaak kort. In de periode 2001-2005 stroomde 80% van de ingeschreven nuggers binnen zes maanden uit. In de helft van de gevallen ging het om uitstroom naar werk, de rest stroomde uit naar een bijstandsuitkering of naar gesubsidieerd werk, of trok zich terug van de arbeidsmarkt (Groot et al. 2007).

Voor nuggers die kampen met verouderde werkervaring biedt een re-integratietraject uitkomst. De beschikbare studies tonen aan dat gemeenten vóór de invoering van de Participatiewet echter terughoudend zijn geweest in het aanbieden van trajecten aan niet-uitkeringsgerechtigden. De kans dat een nugger binnen een jaar na de inschrijving bij UWV een re-integratietraject ontvangt, bedroeg in 2004 ongeveer 7% (Groot et al. 2007).

Drie jaar na de inschrijving was die kans toegenomen tot 13%. De kans op een traject was afhankelijk van persoonlijke kenmerken, waarbij de situatie voorafgaand aan de nug-

periode en de afstand tot de arbeidsmarkt het meest bepalend waren (Groot et al. 2007). Voormalige non-participanten hebben de grootste kans op een re-integratietraject (11% binnen een jaar na inschrijving), terwijl die kans voor mensen die uit WW of WAO in de nug-situatie instroomden aanzienlijk lager lag (resp. 3% en 1% binnen een jaar na inschrijving). Ook de leeftijd is bepalend voor de inzet van een traject, waarbij mensen ouder dan 55 jaar minder vaak een traject ontvangen dan jongere nuggers.
Degenen die een traject ontvingen, waren tamelijk positief over de aangeboden ondersteuning. Tegelijkertijd gaven de respondenten ook aan dat er weinig ondersteuning wordt aangeboden; bijna 80% kreeg geen re-integratieondersteuning van de gemeente en voor meer dan de helft van de afgewezen nuggers was de reden van afwijzing niet bekend (Bakker et al. 2007).

6.3.2 Klassieke nuggers: analyse van registergegevens

Aantal ingeschreven nuggers

Het aantal bij UWV ingeschreven nuggers is dynamisch. Het nam in de onderzochte periode snel toe vanaf 2012, van rond de 20.000 in 2007 tot ruim 73.000 in 2016 (figuur 6.1). In 2017 zakte het aantal ingeschreven nuggers weer onder de 40.000 en daarmee tot bijna het niveau van 2014. In 2018 stonden er bijna 45.000 nuggers ingeschreven bij UWV. Het lijkt erop dat de jaren 2017-2018 een voortzetting zijn van de trend die al sinds 2011 gaande is. De economische crisis kan een verklaring vormen: tijdens periodes van economische neergang kost het werkzoekenden meer tijd om een baan te vinden, waardoor mensen die bij UWV zijn ingeschreven minder snel naar een baan uitstromen. Als vervolgens hun WW-uitkering afloopt en men niet in aanmerking komt voor een andere uitkering, krijgt men een nug-status. Een verklaring voor de sterke toename van het aantal ingeschreven nuggers in de jaren 2015-2016 is niet direct voorhanden. Het valt op dat deze toename niet alleen geldt voor de nuggers maar voor de hele groep mensen die ingeschreven staat bij UVW. Wellicht zijn mensen getriggerd door de invoering van de Participatiewet en zijn ze tot inschrijving overgegaan.

Het aantal klassieke bijstandsgerechtigden nam in de periode 2006-2016 geleidelijk toe, van 400.000 (2006-2010) tot rond de 500.000 (2016). In 2018 daalde het aantal bijstandsgerechtigden weer licht tot 470.000.

Figuur 6.1
Aantal ingeschreven nuggers, 2006-2018

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

Samenstelling van de groep klassieke nuggers

De leeftijdssamenstelling van de groep klassieke nuggers verandert. De grootste toestroom komt voor rekening van nuggers van 45 jaar en ouder. Rond 2012 schommelde het percentage van de klassieke nuggers ouder dan 45 jaar rond de 30%, in 2018 groeide dit aandeel tot 48%. Deze gegevens zijn een weerspiegeling van de dynamiek op de arbeidsmarkt: ouderen komen na de crisis moeizaam en langzaam aan het werk en omdat ze vaak een partner hebben, komen ze niet in aanmerking voor een uitkering en worden ze een nugger. Hier staat tegenover dat het aandeel 25-44-jarigen stabiel blijft, variërend tussen 40% en 45% in deze periode. Het aandeel jongste nuggers (jonger dan 27 jaar) nam af van 27% in 2012 tot 13% in 2018.[10]

Ingeschreven klassieke nuggers zijn even vaak man als vrouw en dit beeld is stabiel door de tijd heen. Nederlanders met een migratieachtergrond (zowel westers als niet-westers) zijn tot 2017 net iets vaker ingeschreven bij UWV dan Nederlanders zonder migratieachtergrond: het aandeel nuggers met een migratieachtergrond beweegt tussen 55% (2011) en 52% (2017). In 2018 zakte het aandeel tot 48%. Aangezien in de beroepsbevolking van eind 2017 het aandeel mensen met een migratieachtergrond 21% bedroeg (CBS 2019e), zijn migranten oververtegenwoordigd onder de klassieke nuggers. Een mogelijke verklaring is dat het mensen met een migratieachtergrond niet lukt om zelfstandig werk te vinden, waarna zij zich bij UWV laten inschrijven om in aanmerking te komen voor ondersteuning.

6.3.3 Kans op traject voor klassieke nuggers en bijstandsontvangers

Het aandeel trajectontvangers binnen de groep klassieke nuggers is in de loop der jaren gedaald (figuur 6.2). In 2011 kreeg een op de vijf klassieke nuggers een traject, maar dat is sindsdien niet meer voorgekomen. Na een stabiel beeld tot 2011 is het aandeel nuggers met een traject blijvend afgenomen, met uitzondering van het jaar 2014. In 2017 en 2018 bedroeg het aandeel trajectvolgers 8% van de klassieke nuggers. Dit is vergelijkbaar met het aandeel trajectvolgers onder nuggers in 2004 (Groot et al. 2007). Deze resultaten kunnen een noemereffect weergeven: het aantal ingeschreven nuggers nam sinds 2011 sterk toe (figuur 6.1), terwijl het aantal trajecten in 2018 vergelijkbaar is met het aantal trajecten die in 2011 waren ingezet (rond de 3500 trajecten, gegevens niet opgenomen in grafiek). Er zijn geen aanwijzingen dat de invoering van de Participatiewet invloed heeft gehad op de kans op een re-integratietraject.

Het aandeel trajectvolgers onder de klassieke bijstandsgerechtigden ligt aanmerkelijk hoger. Ook dit aandeel is echter gedaald, van ongeveer 55% in 2010 tot ongeveer 40% in 2013; daarna was het constant. In 2018 volgde 41% van de klassieke bijstandsgerechtigden een re-integratietraject. Ook hier kan een noemereffect een rol spelen. Het lijkt erop dat na 2014 het verschil in de kans op een traject tussen de twee groepen groter is geworden.

Dat gemeenten meer aandacht besteden aan de bijstandsgerechtigden dan aan de nuggers kan worden verklaard door de financiële prikkels die gemeenten ervaren: de investering in de re-integratie van bijstandsgerechtigden kan uiteindelijk leiden tot een besparing op het uitkeringsbudget (zie hoofdstuk 2). Dat is niet het geval bij de nuggers.

Figuur 6.2

Aandeel klassieke nuggers en bijstandsgerechtigden met re-integratietraject, 2006-2018 (ongecorrigeerd, in procenten)

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

Verdeling van trajecten naar achtergrondkenmerken

In vervolganalyses is bekeken of de kans op een re-integratietraject afhankelijk is van de kenmerken van de doelgroep, zoals de leeftijd. Klassieke nuggers maken minder kans op een traject dan bijstandsontvangers, ongeacht hun leeftijd (figuur 6.3). Binnen beide groepen maakt de leeftijd echter wel uit, waarbij de 45-plussers de minste kans hebben om een re-integratietraject toegewezen te krijgen. Bij de nuggers varieerde de kans op een traject tussen 16% voor de 45-plussers en 23% voor degenen tussen 27 en 45 jaar en degenen jonger dan 27 jaar(2011). In 2018 waren beide aandelen trajectvolgers verminderd, tot respectievelijk 4% en 9%. De enige uitzondering op deze neerwaartse trend zijn de jongste nuggers (onder de 27 jaar): in 2018 nam de kans op een traject voor deze groep toe tot 17%. Deze bevinding moet wel met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd: het is onduidelijk of deze trend voortzet, de kans op een re-integratietraject varieert voor deze groep sterk over de tijd. Het gaat hier om de groep zonder arbeidsbeperking; de 'nieuwe' nuggers (met een arbeidsbeperking) worden in paragraaf 6.4 besproken.

Figuur 6.3

Kans op een traject voor nuggers en bijstandsgerechtigden, naar leeftijd, 2006-2018 (ongecorrigeerd, in procenten)

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

Voor de klassieke bijstandsontvangers zijn de kansen op een traject anders verdeeld. De jongste bijstandsgerechtigden hadden tot 2009 een vergelijkbare kans op een traject, die vervolgens steeg tot 70% in 2010, versus 63% voor de 27-44-jarigen en 52% voor de 45-plussers in datzelfde jaar. Daarna zijn de kansen voor alle drie de leeftijdsgroepen bijstandsgerechtigden gedaald. Sinds 2012 is de kans op een traject voor de jongeren tot 27 jaar bijna gelijk aan die voor degenen tussen 27 en 45 jaar (rond de 49% in 2018), terwijl

het aandeel trajectvolgers onder de 45-plussers net iets boven de 40% ligt. Het lijkt erop dat de oudste groep met minder gevoel van urgentie wordt behandeld, terwijl de aandacht voornamelijk naar de jongere groepen uitgaat.
De kans op een re-integratietraject verschilt ook tussen mannen en vrouwen. Voor zowel nuggers als bijstandsgerechtigden geldt dat mannen een grotere kans op ondersteuning hebben dan vrouwen. In 2018 bedroeg die kans bij de nuggers 8% voor mannen en 7% voor vrouwen. Bij de bijstandsontvangers was dit respectievelijk 43% en 39%. Het verschil naar geslacht is voor beide doelgroepen stabiel over de tijd.
Het beeld is ook stabiel als we kijken naar de kansen op een traject van nuggers met en zonder een migratieachtergrond (figuur 6.4). De nuggers met een migratieachtergrond hebben in alle jaren een wat grotere kans op een traject dan de nuggers zonder migratieachtergrond. Sinds 2014 is die kans voor beide groepen gedaald, maar het verschil bleef gehandhaafd. In 2018 ontving van de nuggers met een migratieachtergrond 11% ondersteuning vanuit de gemeente, terwijl dit bij de nuggers zonder migratieachtergrond 5% was.

Figuur 6.4
Kans op een traject naar migratieachtergrond, nuggers en bijstandsgerechtigden, 2006-2018 (ongecorrigeerd, in procenten)

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

Ook bijstandsontvangers met een migratieachtergrond hadden in 2010 een grotere kans op een traject dan bijstandsontvangers zonder migratieachtergrond. Daarna neemt de kans voor beide groepen af. In 2015 was de kans voor migranten en niet-migranten gelijk (rond de 38%). De kansen bleven voor degenen zonder migratieachtergrond vervolgens stabiel, terwijl de kansen van bijstandsgerechtigden met een migratieachtergrond weer iets toenemen sinds 2017. Ook hier is voorzichtigheid geboden bij het interpreteren van

deze gegevens; we kunnen nog niet zeggen of het om een trendbreuk gaat of om een incidentele toename.

Conclusie

De kans op een re-integratietraject daalt sinds 2011 voor zowel klassieke nuggers als klassieke bijstandsontvangers, maar het verschil tussen beide groepen lijkt de laatste paar jaar iets groter te zijn geworden. De daling in de kans op een traject kan deels worden herleid tot de economische crisis: door afnemende budgetten en een toename van het aantal ingeschreven nuggers dalen de kansen op een re-integratietraject. De aandacht lijkt uit te gaan naar groepen wier re-integratie tot een besparing op het uitkeringsbudget kan leiden. Er zijn geen aanwijzingen dat deze trend veranderde in de jaren rondom de invoering van de Participatiewet. Dit is niet verrassend: de invoering van de Participatiewet heeft geen verandering teweeggebracht voor de groep nuggers. Er zijn wel voorzichtige tekenen van toegenomen aandacht voor de groepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt: voor nuggers jonger dan 27 jaar (zonder arbeidsbeperking) en bijstandontvangers met migratieachtergrond steeg de kans op een traject. De cijfers moeten met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd; met twee waarnemingen is het te vroeg om te zeggen of deze toename doorzet.

6.4 Jonggehandicapte nuggers in het doelgroepregister

Sinds de invoering van de Participatiewet in 2015 hebben de gemeenten er een nieuwe doelgroep bij gekregen: de jonggehandicapten met arbeidsvermogen. In deze paragraaf behandelen we de re-integratieondersteuning aan deze doelgroep, voor zover zij in het doelgroepregister zijn opgenomen en jonger dan 27 jaar zijn (zie hoofdstuk 3). Hieronder bevinden zich zowel jongeren die bijstand ontvangen als jongeren die geen recht hebben op een uitkering, omdat ze nog onderwijs volgen of met hun ouders of verzorgers wonen. Ook voor hen laten we de kans op een re-integratietraject zien. Jonggehandicapten met arbeidsvermogen vallen dus in vier groepen uiteen: 1) nuggers die geen onderwijs volgen; 2) nuggers die wel onderwijs volgen; 3) uitkeringsgerechtigden (wel of niet onderwijsvolgend); en 4) jongeren zonder uitkering die ten tijde van de inschrijving in het doelgroepregister een baan hadden. De laatste groep wordt ter referentie opgenomen, formeel gezien zijn deze jongeren geen nuggers.

6.4.1 Aantal jonggehandicapten in het doelgroepregister

Vóór de invoering van de Participatiewet vielen jonggehandicapten onder de Wajongregeling en daarmee ook onder de verantwoordelijkheid van UWV. Door de verandering in hun status kunnen we geen vergelijking maken tussen de situatie voor en na 2015. Sinds 2015 is het aantal jonge nuggers dat in een bepaald jaar in het doelgroepregister instroomt toegenomen (figuur 6.5). In 2015 stroomden in totaal bijna 2400 jonge nuggers zonder baan (die wel of geen onderwijs volgden) in het doelgroepregister in, drie jaar later waren dat er 4000. Daarnaast stroomden er in 2015 rond de 3000 bijstandsontvangers in het

doelgroepregister in, een aantal dat in 2017 toenam tot rond de 4500, om daarna in 2018 weer af te nemen naar 3500. Tot slot kwam een aanzienlijk deel van de inschrijvingen in het doelgroepregister voor rekening van jonggehandicapten zonder uitkering, die op dat moment een baan hadden. In 2015 betrof dat ongeveer 1700 nieuwe inschrijvingen, in 2018 waren het er minder met ongeveer 1200.[11]

Figuur 6.5
Ontwikkeling van de nieuwe instroom van jonggehandicapten in het doelgroepregister vanaf 2015, naar subgroepen

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

6.4.2 Kans op een traject voor 'nieuwe' nuggers en andere jonggehandicapten

Het aandeel jongeren met een arbeidsbeperking, zowel nuggers met of zonder onderwijs als bijstandsgerechtigden, die in het eerste jaar na hun inschrijving in het doelgroepregister een re-integratietraject krijgen aangeboden, stijgt met elk jaar dat de Participatiewet in werking is (figuur 6.6). Voor niet-onderwijsvolgende nuggers die in 2015 in het doelgroepregister instroomden was dit 8%, voor degenen die in 2018 instroomden ging het om 50%. Voor jonggehandicapten zonder uitkering die wel onderwijs volgen zijn deze aandelen lager; ze lopen op van 3% van de ingeschrevenen in 2015 tot 24% van de ingeschrevenen in 2018. Ook degenen zonder een uitkering met een baan ten tijde van instroom krijgen nog vaak een re-integratietraject aangeboden; in 2018 ging het om bijna een derde van de nieuwe instroom. Het aandeel is het hoogst onder bijstandsgerechtigde jonggehandicapten. In 2015 kreeg een op de vier instromers binnen een jaar een traject aangeboden, in 2018 betrof het 56% van de nieuwe instromers.
Het verschil tussen nuggers en bijstandsontvangers in de aandacht die ze van gemeenten krijgen lijkt steeds kleiner te worden. Bij de invoering van de Participatiewet ging de aan-

dacht voornamelijk uit naar bijstandsgerechtigden, in 2018 was de ondersteuning aan niet-onderwijsvolgende jonggehandicapte nuggers vergelijkbaar met de ondersteuning die de uitkeringsgerechtigden in dit jaar kregen. Het wijst erop dat gemeenten meer bekend zijn geworden met de werking van de wet en hun aandacht verdelen tussen groepen die, als ze geen ondersteuning krijgen, in een langdurige uitkeringssituatie blijven of terechtkomen. Ook verdere ontwikkeling van de samenwerking tussen gemeenten en vso-/pro-scholen draagt bij aan passende begeleiding van schoolverlaters richting de arbeidsmarkt (Inspectie szw 2016d).

Figuur 6.6
Aandeel trajectvolgers in het jaar van instroom, instromers in 2015-2018 (in procenten)

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

Inzet van instrumenten

Om in beeld te brengen welke instrumenten worden toegepast bij jongeren met een arbeidsbeperking, zoomen we in op de verdeling van de trajecten die in de periode 2015-2018 zijn toegepast. We maken onderscheid tussen beschut werk, begeleiding van een jobcoach, loonkostensubsidie en alle overige trajecten (figuur 6.7). Deze instrumenten worden nader besproken in hoofdstuk 7. We bekijken welk aandeel van de ingestroomde jongeren een bepaald traject aangeboden krijgt.

Figuur 6.7
Verdeling van aangeboden trajecten, 2015-2018

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

Jonggehandicapte nuggers krijgen voornamelijk loonkostensubsidie en 'overige' middelen aangeboden: van alle niet-onderwijsvolgende nuggers die in de periode 2015-2018 stonden ingeschreven in het doelgroepregister, heeft 33% loonkostensubsidie ontvangen en kreeg een vergelijkbaar percentage een overig instrument. Bij jonggehandicapten die onderwijs volgen was het aandeel nuggers met een traject lager: 25% van hen kreeg overige ondersteuning terwijl 20% loonkostensubsidie ontving. Aangezien loonkostensubsidie per definitie samengaat met het hebben van een baan, betekent dit dat de desbetreffende nuggers op dat moment een baan hadden. Nuggers die al bij hun inschrijving in het doelgroepregister een baan hadden, kregen vergelijkbare ondersteuning als nuggers zonder baan. Begeleiding door een jobcoach is aan minder dan 10% van nuggers in het doelgroepregister aangeboden, terwijl beschut werk in minder dan 5% van de gevallen is toegepast.[12]
Ook onder de bijstandsgerechtigde jongeren in het doelgroepregister zijn beschut werk en jobcoaching betrekkelijk weinig gebruikte re-integratie-instrumenten. Beschut werk is in 3% van de gevallen ingezet en ondersteuning door een jobcoach in 8% van de gevallen. De 'overige' vormen van ondersteuning zijn het meest frequent gebruikt: de helft van de bijstandsgerechtigden in het doelgroepregister heeft deze vorm van ondersteuning ontvangen. Loonkostensubsidie is aan 18% van de jonggehandicapte bijstandsgerechtigden aangeboden. De inzet van dit instrument betekent ook hier dat bijstandsgerechtigden op enig moment na hun inschrijving een baan hebben gehad.

Conclusie

De analyse wijst erop dat gemeenten steeds meer re-integratietrajecten aan jonggehandicapten in het doelgroepregister toewijzen. De aandacht ging in de eerste jaren voornamelijk uit naar de bijstandsgerechtigden binnen deze groep, maar later krijgen ook de nuggers in toenemende mate de nodige aandacht en ondersteuning. Het feit dat in de laatste twee jaren het verschil in de ondersteuning tussen de jonggehandicapten met of zonder uitkering kleiner is geworden heeft mogelijk te maken met de preventieve werking van de financiële prikkels: het aanbieden van een traject aan een bijstandsgerechtigde kan ertoe leiden dat deze persoon uit de bijstand uitstroomt, wat een besparing op het gemeentelijke budget betekent. Het aanbieden van hulp aan een niet-uitkeringsgerechtigde levert deze directe besparing niet, maar op langere termijn vermindert het de kans dat deze groep in een langdurige uitkeringssituatie terechtkomt. Ook de implementatie van de Participatiewet kan hier een rol spelen. De gemeenten hadden tijd nodig om bekend te raken met de nieuwe doelgroep en onder andere samenwerkingen met schoolnetwerken op te zetten. Door deze samenwerkingsverbanden zijn schoolverlaters beter in beeld bij gemeenten en is de ondersteuning aan deze doelgroep efficiënter geworden (Inspectie szw 2016d).

De ondersteuning die jonggehandicapten met arbeidsvermogen ontvangen verschilt tussen mensen met en zonder uitkering. Nuggers krijgen zowel lichtere instrumenten (zoals sollicitatietraining) als zwaardere middelen (zoals loonkostensubsidie) aangeboden.

De groep met uitkering ontvangt voornamelijk lichtere en – daardoor – minder dure instrumenten in de categorie 'overig'. Andere zwaardere trajecten, zoals jobcoaching, worden bij beide groepen aanzienlijk minder vaak toegepast. Waarschijnlijk spelen ook de relatieve onbekendheid met de zwaardere instrumenten en financiële overwegingen een rol (zie hoofdstuk 7). Gemeenten geven aan dat het tijd kostte om de inzet van deze instrumenten op gang te laten komen. Dit impliceert dat deze middelen in de toekomst vaker zullen worden ingezet.

6.5 Meningen en ervaringen van gemeenten en cliënten

De voorgaande analyses schetsten welke kenmerken de mensen hebben die ondersteuning krijgen in de vorm van een re-integratietraject, welke trajecten zij ontvangen en hoe dit zich heeft ontwikkeld over de tijd. Dit zegt niets over de ervaringen van de doelgroepen van de Participatiewet. Om dit in beeld te brengen, beschrijven we de resultaten van de studies die zijn verricht naar de ervaringen met de Participatiewet van gemeenten (Cuelenaere et al. 2019) en van cliënten, zowel de klassieke nuggers als de nieuwe doelgroep (Inspectie szw 2019a).[13]

Hebben gemeenten nuggers in beeld?

Het ervaringsonderzoek onder gemeenten (Cuelenaere et al. 2019) laat zien dat gemeenten onderscheid maken in hun aanpak naar jonggehandicapten zonder uitkering en de klassieke nuggers. Gemeenten krijgen jonggehandicapten met een indicatie banenafspraak in

beeld via het scholennetwerk (voor schoolverlaters van het vso en pro, maar ook andere scholen), UVW of de regionale meld- en coördinatiefunctie (RMC). Ondanks deze samenwerkingen meldt minder dan de helft van gemeenten dat ze jonggehandicapte nuggers goed in beeld hebben. Deze groep komt in beeld als ze zelf uitkering of ondersteuning aanvragen. Schoolverlaters van het vso/pro (zowel nuggers als bijstandsontvangers) zijn in 93% van de gemeenten goed in beeld. Ook worden instrumenten ingezet om deze groep aan het werk te krijgen, zoals loonkostensubsidie, jobcoaching en scholing (zie hoofdstuk 4).
Richting klassieke nuggers die geen indicatie banenafspraak hebben en die dus niet in het doelgroepregister zijn opgenomen, zijn de meeste gemeenten minder proactief. Op de vraag wat de gemeente doet om in contact te komen met nuggers geeft 12% aan de doelgroep actief op te zoeken via publieke media en via sociale wijkteams. Iets meer gemeenten (18%) hebben contact met UWV om zicht te krijgen op deze doelgroep. Vrijwel alle gemeenten (80%) geven echter tegelijkertijd aan af te wachten of deze groep zichzelf meldt bij de gemeente. Het gemeenteonderzoek laat zien dat andere instrumenten of scholing het meest worden ingezet voor klassieke nuggers, maar het gebeurt in aanzienlijk mindere mate dan bij andere groepen die onder de Participatiewet vallen. Een kwart van gemeenten zet geen instrumenten voor klassieke nuggers in.

Ervaringen van klassieke nuggers

Uit onze analyses is gebleken dat niet alle nuggers een re-integratietraject volgen. Dit kan liggen aan de inzet van gemeenten, maar het kan ook zijn dat nuggers geen behoefte hebben aan ondersteuning. Het klantonderzoek onder klassieke nuggers laat zien dat ruim een derde van deze groep weet dat de gemeente hulp kan bieden bij het zoeken naar werk. Een aanzienlijk deel van de respondenten (70%) denkt geen behoefte te hebben aan ondersteuning. Ze menen op eigen kracht werk te kunnen vinden, zijn niet bekend met de mogelijkheden of hebben weinig vertrouwen in de effectiviteit van de ondersteuning. Slechts 15% van de klassieke nuggers vraagt re-integratieondersteuning bij de gemeente aan. Uiteindelijk ontvangt 5% deze ondersteuning daadwerkelijk. Dit betekent dat maar een derde van alle verzoeken wordt omgezet in ondersteuning bij het zoeken naar werk. De resterende aanvragen zijn door de gemeente afgewezen. Er zijn meerdere redenen genoemd waarom er, ondanks het verzoek, geen ondersteuning is ontvangen. In sommige gevallen gaf gemeente aan dat er geen recht op hulp was omdat er geen uitkeringsrecht was, soms liepen nuggers vast in de bureaucratische regels of sloot de aangeboden hulp niet aan bij de behoefte.
De registratiegegevens die wij voor onze berekeningen hebben gebruikt, geven voor de klassieke nuggers geen informatie over het type re-integratietraject dat aangeboden wordt. De ervaringsonderzoeken vullen deze lacune. De respondenten geven aan dat de aangeboden hulp meestal de vorm heeft van korte en gerichte ondersteuning. Klassieke nuggers worden vooral verwezen naar vacaturesites, maar ook wordt directe bemiddeling richting werkgevers toegepast, evenals ondersteuning bij het schrijven van sollicitatiebrieven of het opstellen van een cv. Uitgebreidere ondersteuning, zoals specifieke training, wordt aanzienlijk minder vaak geboden. De ervaringen met de ontvangen hulp zijn wisse-

lend. Aan de ene kant geeft een minderheid van de nuggers aan dat de geboden hulp tot een baan heeft geleid, aan de andere kant vindt een meerderheid dat de geboden hulp nuttig en voldoende is geweest (Inspectie SZW 2019a).

Ervaringen van jonggehandicapte nuggers

Vergelijkbare vragen zijn ook aan de niet-uitkeringsgerechtigde jongeren uit het doelgroepregister voorgelegd. Daaruit blijkt dat de helft van deze groep (51%) ervan op de hoogte is dat de gemeente de aangewezen instantie is om hulp te verlenen bij de zoektocht naar werk. Een derde van de jonge nuggers met arbeidsbeperking geeft aan weleens behoefte te hebben gehad aan ondersteuning vanuit de gemeente. Jongeren die deze behoefte niet hebben, geven hiervoor vergelijkbare redenen op als klassieke nuggers: ze denken werk op eigen kracht te kunnen vinden, weten niet dat de gemeente ze ondersteuning kan bieden of hebben weinig vertrouwen in de effectiviteit van de ondersteuning. Ook voor deze groep geldt dat niet elke 'behoeftige' doorzet om daadwerkelijk hulp aan te vragen. Van alle jonggehandicapte nuggers heeft 23% om ondersteuning gevraagd bij de gemeente en heeft 17% daadwerkelijk ondersteuning ontvangen. Het feit dat men niet weet dat men daarvoor bij de gemeente terechtkan wordt genoemd als een reden om geen ondersteuning aan te vragen. Daarnaast noemen de jonge nuggers als ervaren obstakels bij het aanvragen van hulp vooral dat ze niet weten hoe een dergelijke aanvraag ingediend moet worden. Gemeentelijke bureaucratie is een van de ervaren redenen bij afwijzing van de aanvraag. Ook het beleid van de gemeenten lijkt een relevant obstakel: volgens de cliënten weigeren gemeenten een traject aan te bieden vanuit de veronderstelling dat hulp alleen aan uitkeringsgerechtigden wordt geboden (Inspectie SZW 2019a).
Ongeveer een op de zes van de ondervraagde nuggers in het doelgroepregister heeft in de twee jaar voorafgaand aan het moment van enquêtering dus ondersteuning ontvangen van de gemeente bij het vinden van werk. Het vaakst toegepast zijn de inzet van een jobcoach, directe bemiddeling richting werkgevers en een werkervaringsplaats. Deze bevindingen staan haaks op onze resultaten, waaruit blijkt dat een jobcoach aanzienlijk minder vaak wordt ingezet dan loonkostensubsidie of overige middelen. Onderzoek van SEO (Kok 2019a) biedt daar een mogelijke verklaring voor: volgens gemeenten wordt een deel van de ondersteuning van de jobcoaches geregistreerd als overige dienstverlening, wat leidt tot de onderschatting in de CBS-cijfers. Dat loonkostensubsidie niet vaak door cliënten wordt genoemd heeft misschien te maken met het feit dat cliënten niet veel merken van dit instrument: loonkostensubsidie eist geen administratieve inspanning van de werknemer en de persoon in kwestie ontvangt loon van de werkgever en één salarisoverzicht (Cedris 2018).
De ervaring met de ingezette ondersteuning is tamelijk positief: de meerderheid van de ondervraagde nuggers vond de ondersteuning zinvol en is van mening dat de kans op werk erdoor is toegenomen. Ook over de toegankelijkheid van de hulp is deze groep positief. Bij deze gunstige bevindingen dient men te bedenken dat het gaat om een groep die erin geslaagd is hulp te ontvangen. De hiervoor beschreven enquêteresultaten laten zien dat

een groot deel van de jongeren uit het doelgroepregister toch belemmeringen ervaart bij het aanvragen en ontvangen van re-integratie ondersteuning.

6.6 Conclusies

Nuggers zijn een heel diverse doelgroep die onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten valt. In dit hoofdstuk hebben we gekeken of en hoe de inzet van de re-integratietrajecten is veranderd in de periode rondom de invoering van de Participatiewet. Daarbij hebben we zowel voor de 'klassieke' nuggers als voor de niet-uitkeringsgerechtigde jonggehandicapten een vergelijking gemaakt met de mensen die wel een bijstandsuitkering ontvangen.

Minder aandacht voor de klassieke nuggers

De kans op een traject bij klassieke nuggers en klassieke bijstandsgerechtigden neemt al vanaf 2011 af, zonder dat er veel veranderingen te zien zijn rondom de invoering van de Participatiewet. Het wijst erop dat aandacht voor de re-integratie van nuggers sterk verbonden is met de economische conjunctuur. In periodes van hoogconjunctuur ontvangen nuggers vaker re-integratieondersteuning vanuit het doel arbeidstekorten tegen te gaan, maar deze aandacht verdwijnt in tijden van economische neergang. Kortingen op gemeentelijke re-integratiebudgetten, oplopende werkloosheid en de daaraan verbonden toename van zowel het aantal nuggers als het aantal bijstandsgerechtigden leiden in die situatie tot een kleinere kans op een re-integratietraject.
Gemeenten besteden – ook in economisch gunstige tijden – meer aandacht aan bijstandsgerechtigden dan aan werkzoekenden zonder uitkering. Dit is niet verrassend; de re-integratie van de eerste groep levert immers een besparing op de uitkeringsbudgetten op, die gemeenten prikkelt om deze groep actief te benaderen. Dat is zeker niet het geval bij nuggers: gemeenten geven zelf aan dat ze geen actief beleid voeren om deze groep te benaderen, maar zich afwachtend opstellen tot iemand zich zelf aanmeldt (Cuelenaere et al. 2019).

Meer aandacht voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen, met en zonder uitkering

De nieuwe doelgroep jonggehandicapten met arbeidsvermogen krijgt steeds meer aandacht: vanaf 2015 kunnen ze steeds vaker rekenen op een re-integratietraject. De kans op een traject in het eerste jaar na instroom is hoger bij instromers uit 2018 dan bij die uit de eerdere jaren. Bij de invoering van de Participatiewet ging de aandacht vooral uit naar de bijstandsgerechtigden binnen deze groep, maar het verschil tussen niet-onderwijsvolgende nuggers en bijstandsontvangers lijkt steeds kleiner te worden. Dit is vermoedelijk opnieuw een gevolg van de financiële structuur. Het aanbieden van een traject aan bijstandsgerechtigden kan immers leiden tot een besparing op gemeentelijke budgetten. Tegelijkertijd ervaren gemeenten voor nieuwe nuggers een prikkel om te voorkomen dat jonggehandicapten op termijn, als ze geen ondersteuning krijgen, in de bijstand terechtkomen. Ook de samenwerkingen tussen scholen en gemeente kunnen hier een rol spelen:

door schoolverlaters onder jonggehandicapte nuggers beter in beeld te hebben, kunnen gemeenten deze groep beter begeleiden richting de arbeidsmarkt.

Inzet van verschillende instrumenten bij jonggehandicapten

De re-integratietrajecten die worden aangeboden aan de jonggehandicapte nuggers uit het doelgroepregister betreffen zowel lichtere instrumenten (zoals training) als zwaardere (en duurdere) middelen zoals loonkostensubsidie. Jobcoaching en beschut werk worden minder vaak toegepast. Dit kan het gevolg zijn van 'opstartproblemen': door onbekendheid met deze instrumenten kostte het gemeenten veel tijd om de inzet van deze middelen in gang te zetten. Het kan echter deels ook verklaard worden door de mogelijke onderschatting in de CBS-cijfers. Uit de beschikbare registratiegegevens is niet op te maken welke re-integratie-instrumenten de klassieke nuggers ontvangen. Gemeenten melden in de enquête van Centerdata (Cuelenaere et al. 2019) dat zij de zwaardere instrumenten vaker inzetten bij jonggehandicapte nuggers dan bij de klassieke groep.

Niet iedere nugger heeft behoefte aan ondersteuning, maar een deel ervaart drempels

Het feit dat nuggers niet altijd een re-integratietraject aangeboden krijgen, kan deels liggen aan gebrek aan inzet bij de gemeenten, maar ook aan afwezigheid van een behoefte aan ondersteuning bij de nuggers zelf. Het klantonderzoek onder klassieke nuggers laat zien dat een derde van de betrokkenen ervan op de hoogte is dat de gemeente hulp kan bieden bij het zoeken naar werk, maar de meerderheid denkt geen behoefte te hebben aan ondersteuning. Onder jonggehandicapten ligt de kennis over ondersteuning hoger, maar de behoefte is vergelijkbaar met die bij de klassieke groep. Toch ervaart deze groep aanzienlijke drempels bij het aanvragen en verkrijgen van ondersteuning vanuit gemeenten. Van degenen die geholpen zijn vond een meerderheid de ondersteuning zinvol en was men van mening dat de kans op werk erdoor is toegenomen.

Tot slot

Met de invoering van Participatiewet zijn de wettelijke regels rondom re-integratie ongewijzigd voor klassieke nuggers, maar is de doelgroep uitgebreid met jonggehandicapten. Op basis van de data kunnen we niet vaststellen of er een verdringing tussen verschillende groepen nuggers plaatsvindt, dat was ook niet het doel van onze analyse. We hebben immers geen zicht op de wijze waarop gemeenten tot hun beslissing komen; we bekijken alleen de uitkomsten, de aangeboden trajecten. Toch lijken onze resultaten een indicatie dat aandacht voor de nieuwe groep niet ten koste is gegaan van de klassieke groep. Voor de klassieke groep zien wij geen veranderingen in de uitkomsten als gevolg van de invoering van de Participatiewet; hun kans op een re-integratietraject is al langere tijd aan het dalen. De nieuwe doelgroep daarentegen lijkt te profiteren van de toegenomen ervaring van gemeenten met de Participatiewet.

Noten

1 Deze toets is niet van toepassing op jongeren die doorstromen vanuit vso/pro.
2 Bij de invoering van de Participatiewet zijn mensen met een beperking beoordeeld door UVW op hun arbeidsvermogen. Mensen met arbeidsvermogen zijn opgenomen in het doelgroepregister. Sinds begin 2017 worden leerlingen van het voortgezet speciaal onderwijs automatisch in dit register opgenomen. De individuele beoordeling door UWV geldt wel nog steeds voor andere aanvragers.
3 De Wet werk en bijstand (WWB) is op 1 januari 2004 ingevoerd.
4 De enige mogelijkheid zou zijn om binnen de 'oude' categorie Wajongers na te gaan wie van hen onder de Participatiewet wellicht een nugger zou zijn geweest. Deze subgroep zou dan als referentiegroep kunnen dienen voor de jonggehandicapten die feitelijk sinds 2015 tot de nuggers behoren. Een dergelijke simulatie reikt in het kader van dit hoofdstuk echter te ver.
5 We maken hier gebruik van ruwe microdata (CWITAB) over inschrijvingen die door het CBS beschikbaar zijn gesteld. We maken geen gebruik van de bewerkte databestanden van UVW. De verschillen in totstandkoming van deze bewerkte data hebben geen invloed op onze resultaten.
6 De beschikbare polisregistraties bevatten geen informatie over eventuele inkomsten als zzp'er. Het is dus mogelijk dat onze selectie personen bevat die over deze inkomsten beschikken en dus ten onrechte als nugger zijn aangemerkt.
7 Deze afbakening is vergelijkbaar met die zoals gehanteerd door de Inspectie SZW in de ervaringsonderzoek onder cliënten (Inspectie SZW 2019a).
8 De groep die ten tijde van de inschrijving in het doelgroepregister een baan had, wordt ter vergelijking gepresenteerd. Formeel gezien valt deze groep buiten de definitie van nugger.
9 Deze afbakening wijkt af van de benadering gehanteerd door de Inspectie SZW (2019a). De Inspectie definieert jonggehandicapte nuggers als jongeren die geen inkomen hebben uit een arbeidsovereenkomst dan wel uitkering in de drie maanden voorafgaand aan peilmoment 1 juli 2018. Dat leidt tot een lagere populatiegrootte. Andere kenmerken (inschrijving in het doelgroepregister vanaf 1 januari 2015 en leeftijd onder de 27 jaar bij inschrijving) zijn gelijk in beide benaderingen.
10 Deze gegevens betreffen geen effect van de afsluiting van de Wajong-regeling voor mensen met arbeidsvermogen. Omdat wij de nieuwe doelgroep apart behandelen, zijn zij in deze gegevens niet meegenomen.
11 Deze cijfers wijken licht af van de cijfers vermeld in hoofdstuk 5: wij kijken naar status van jonggehandicapten ten tijde van instroom, in hoofdstuk 5 wordt de status op een peilmoment (31 december) vastgesteld.
12 Beschut werk is gereserveerd voor mensen die alleen met begeleiding en werkaanpassing kunnen werken en wordt in principe niet aangeboden aan mensen uit het doelgroepregister. Het gaat hier om mensen van wie in eerste instantie is vastgesteld dat ze bij een reguliere werkgever kunnen werken, maar niet het wettelijke minimumloon kunnen verdienen, en bij wie dit oordeel is later bijgesteld.
13 Voor meer informatie over steekproefkader en representativiteit van dit onderzoek, zie Inspectie SZW (2019a).

7 De beleidsinstrumenten loonkostensubsidie en beschut werk

Djurre Das en Maroesjka Versantvoort

- Het gebruik van het instrument loonkostensubsidie kwam langzaam op gang, maar het wordt nu veel breder ingezet.
- Loonkostensubsidie wordt vooral ingezet voor mensen die ook geregistreerd staan in het doelgroepregister en dus meetellen voor de banenafspraak.
- Loonkostensubsidie trekt werkgevers niet over de streep maar is wel een belangrijke voorwaarde voor werkgevers om mensen uit de doelgroep een kans te bieden. Het heeft een positief effect op het behoud van werk ofwel de duurzaamheid van de arbeidsrelatie.
- Ook het beschut werk is na een moeizame start op gang gekomen. Hoewel stijgend blijven de gerealiseerde aantallen achter bij de aantallen die in de ministeriële regeling zijn genoemd. In 2015 en 2016 bedroeg het aantal aanvragen beschut werk 15% van de aantallen uit de ministeriële regeling, in 2017 en 2018 ongeveer 85%.
- De meeste gemeenten menen dat beschut werk in een behoefte voorziet, maar dat er wel verbeteringen in de regeling nodig zijn. De complexiteit, de kosten en het verplichtende karakter worden als nadelen gezien. Een andere belemmering om verplichtingen aan te gaan ten aanzien van beschut werk is de onzekerheid bij gemeenten over toekomstige regelgeving en financiën.
- Beschutte werkplekken worden vooral bij sociale werkbedrijven gecreëerd en weinig bij reguliere werkgevers.
- Er is weinig doorstroom van beschut werk naar regulier werk.
- De bestaande regelingen bieden volgens gemeenten niet de gewenste flexibiliteit om snel te kunnen schakelen.

7.1 Inleiding en vraagstelling

De invoering van de Participatiewet betekende voor gemeenten een groot aantal nieuwe taken en verantwoordelijkheden. Zo kregen zij op het gebied van ondersteuning en begeleiding naar werk de taak om de dienstverlening aan mensen met een arbeidsbeperking vorm te geven. Wie door een arbeidsbeperking niet zelfstandig de arbeidsmarkt kan betreden kan nu een beroep doen op ondersteuning van de gemeente. De gedachte hierachter is dat gemeenten beter kunnen inspelen op persoonlijke omstandigheden en specifieke kenmerken van de regionale arbeidsmarkt. Dat zou hen in staat stellen om maatwerk te leveren. Een belangrijk uitgangspunt bij de invoering van de wet was dan ook dat er geen sprake zou mogen zijn van onnodige bureaucratie, en dat gemeenten voldoende beleidsruimte moeten hebben (TK 2013/2014a). Gemeenten beschikken over een breed instrumentarium om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen. Voor de eindevaluatie van de Participatiewet is het relevant te weten hoe zij invulling geven aan hun nieuw verworven verantwoordelijkheden en hoe de implementatie en uitwerking in de praktijk

verloopt. In dit hoofdstuk bespreken we de twee belangrijkste re-integratie-instrumenten voor met name de ondersteuning aan mensen met een beperking waarover gemeenten beschikken sinds de invoering van de Participatiewet: beschut werk en loonkostensubsidie. Om tot een uiteindelijk oordeel te komen over de werking van deze instrumenten staan er in dit hoofdstuk steeds twee vragen centraal:

- behelst het instrument precies, hoe is het vormgegeven en in welke mate wordt er gebruik van gemaakt?
- Hoe is de implementatie van het instrument verlopen, welke afwegingen zijn daarbij gemaakt en welke aanpassingen zijn er tussentijds aangebracht?

Daarmee biedt dit hoofdstuk een procesmatige analyse van de beleidsinstrumenten, waarbij ook de context en condities van het implementatieproces worden behandeld. De reden daarvoor is simpel. Terwijl de Participatiewet gefundeerd is op een brede maatschappelijk georiënteerde doelstelling (een hoger ideaal van inclusie door arbeidsparticipatie), zijn er voor de beleidsinstrumenten die gemeenten tot hun beschikking hebben zeer concrete en toetsbare doelstellingen geformuleerd. Toch volstaat ook voor deze instrumenten een beleidsgerichte evaluatie niet met enkel een 'droge' toetsing van de mate waarin deze doelstellingen behaald zijn. Daarmee komen we namelijk niet te weten *waarom* bepaalde doelstellingen al dan niet behaald worden, of waarom deze mogelijk pas vertraagd tot stand komen. Bovendien is het niet mogelijk om uitspraken te doen over de vraag of de beleidsinstrumenten een uitwerking hebben *in de geest* van de Participatiewet. Verder blijft ook de bijdrage aan het leervermogen van beleid beperkt. De sociologen Pawson en Tilley (1997) stellen dat een realistische beleidsevaluatie de genomen beleidsmaatregelen altijd behandelt in samenhang met hun context. Als startpunt moet men erkennen dat het beleid alleen resultaat kan boeken onder de daarvoor geëigende condities. Vanuit dat idee is dit hoofdstuk vormgegeven.

Hoe de instrumenten zich tot elkaar verhouden

Het doel van de Participatiewet is om zo veel mogelijk mensen met en zonder een beperking naar regulier werk te begeleiden. Wie kan werken hoort niet afhankelijk te zijn van een uitkering, zo is de gedachte. De arbeidsparticipatie van mensen met een beperking blijft in ons land al jaren achter (Versantvoort en Van Echtelt 2012). Met de Participatiewet en de Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten doet de regering een appel op werkgevers om hier verandering in te brengen. Als het iemand niet lukt om zelfstandig de arbeidsmarkt te betreden kan worden gekeken of het met ondersteuning zoals loonkostensubsidie, jobcoaching of werkplekaanpassingen wel lukt. Als dan blijkt dat iemand echt alleen in een beschutte werkomgeving aan de slag kan, worden de mogelijkheden hiertoe onderzocht. Loonkostensubsidie compenseert de werkgever bij verminderde productiviteit van een werknemer. De loonkostensubsidie die een werkgever van de gemeente krijgt is het verschil tussen het wettelijk minimumloon en de loonwaarde van de werknemer. Beschut werk is bedoeld voor het gedeelte van de doelgroep van de Participatiewet dat alleen kan werken met grote aanpassingen aan de werkplek en voor

wie begeleiding noodzakelijk is. Beide instrumenten zijn er voor mensen die een arbeidsbeperking hebben maar wel beschikken over arbeidsvermogen. Voor mensen die tijdelijk *geen* arbeidsvermogen hebben kunnen gemeenten dagbesteding aanbieden. Voor deze mensen zijn er nog geen mogelijkheden om betaald werk te verrichten.

Opzet van dit hoofdstuk

Eerst gaan we in op de vraag wat de twee beleidsinstrumenten precies behelzen en welke veronderstellingen en verwachtingen eraan ten grondslag lagen. Vervolgens brengen we in kaart hoe de implementatie is verlopen en of er tussentijds aanvullingen of wijzigingen tot stand zijn gekomen. Dit doen we op basis van een grote verscheidenheid aan bronnen, zoals Kamerstukken, UWV-rapportages, ervaringsonderzoeken, en diverse andere onderzoeken en beleidsrapportages. Hierna kijken we in hoeverre het instrument in de praktijk wordt ingezet. Eventuele discrepanties tussen verwachtingen en uitkomsten brengen we in kaart en bezien we in de bredere context van de wet.

7.2 Loonkostensubsidie als onderdeel van de Participatiewet

Financiële compensatie voor de werkgever

Bij het activeren van mensen met een arbeidsbeperking hoort ook het activeren van werkgevers om hen aan te nemen. Immers, geen werknemer zonder werkgever. In de praktijk blijkt dat de matching tussen deze twee groepen niet vanzelf tot stand komt. Uit een SCP-rapport uit 2012 bleek dat de algemene arbeidsparticipatie in Nederland tot de hoogste van Europa behoort, maar dat die van mensen met een beperking juist achterblijft (Versantvoort en Van Echtelt 2012). In aanloop naar de Participatiewet constateerde de toenmalige staatssecretaris van SZW dan ook dat het aannemen van werknemers met een beperking "nog lang geen automatisme is" (TK 2012/2013b: 9). Werkgevers blijken vaak een prikkel nodig te hebben om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen. Om die reden bestaan er in ons land al geruime tijd verschillende regelingen die werkgevers zouden moeten stimuleren om werknemers met een arbeidsbeperking in dienst te nemen.
Het gaat hierbij hoofdzakelijk om financiële compensatie die de arbeid van de arbeidsbeperkte werknemer goedkoper maakt zodat werkgevers eerder geneigd zouden zijn om hun een baan aan te bieden.
De belangrijkste arbeidsmarktinstrumenten die kunnen worden ingezet om werkgevers financieel te compenseren voor verminderde productiviteit zijn *loondispensatie* en *loonkostensubsidie*. In beide gevallen neemt de overheid de kosten van de verminderde arbeidsproductiviteit voor haar rekening. De werking van beide instrumenten verschilt echter wel. Bij loondispensatie (dat in het kader van de Wajong kan worden ingezet) betaalt de werkgever de arbeidsbeperkte werknemer alleen voor het deel dat deze productief is.
De overheid vult dit loon in het kader van de Wajong aan met een uitkering. In dit geval heeft de werknemer dus twee verschillende bronnen van inkomsten. Bij loonkostensubsidie in het kader van de Participatiewet heeft de werknemer in principe één inkomstenbron. De werkgever betaalt dan een volledig functieloon (dat ten minste gelijk is aan

het wettelijk minimumloon) maar wordt vervolgens wel gecompenseerd voor de verminderde productiviteit van de werknemer. Behalve als compensatie voor de werkgever gelden loonkostensubsidie en loondispensatie ook als stimulans voor mensen met een arbeidsbeperking om te gaan werken vanuit de uitkering. De instrumenten richten zich echter vooral op de werkgever.

Loondispensatie of loonkostensubsidie?

In 2012 kondigde het tweede kabinet-Rutte in het regeerakkoord aan dat de Wet werken naar vermogen zou worden vervangen door de Participatiewet. Daarbij werd aanvankelijk vermeld dat er een *loondispensatie* zou worden ingevoerd om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen. Het regeerakkoord vermeldde dat men later, op basis van evaluatie van de lopende experimenten met de loondispensatie, een beslissing zou nemen over de exacte maatvoering en invulling hiervan (Kabinet-Rutte II 2012: 34-35).
In het sociaal akkoord van april 2013 werd echter door het kabinet en sociale partners afgesproken dat in plaats van loondispensatie zou worden gekozen voor loonkostensubsidie (TK 2012/13b). In een onderzoek in opdracht van Instituut Gak concludeerden de onderzoekers dat tot deze koerswijziging was besloten op basis van overleg tussen overheid en sociale partners en niet op basis van empirisch onderzoek (Borghouts et al. 2015). Het kabinet verdedigde destijds het terugdraaien van de loondispensatie door te stellen dat er onder sociale partners en gemeenten een breder draagvlak was voor loonkostensubsidie en dat dit essentieel is voor het slagen van de Participatiewet. De staatssecretaris van SZW stelde in een brief aan de Kamer dat "de meerwaarde van het sociaal akkoord is dat de sociale partners zich nu ook hebben verbonden aan de doelstelling om meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen" (TK 2012/13a: 2). De keuze voor loonkostensubsidie in de Participatiewet moet dan ook bezien worden als onderdeel van een breder pakket aan maatregelen en afspraken.

7.2.1 Opzet van het instrument loonkostensubsidie

Om het verloop van de implementatie en de bevindingen uit de praktijk goed te kunnen begrijpen is inzicht nodig in de oorspronkelijke bedoelingen van de wetgever. Daarom beschrijven we eerst de *oorspronkelijke* opzet van de loonkostensubsidie bij de introductie van de Participatiewet.

Doelstelling is matching van werkgever en arbeidsbeperkte werknemer

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat loonkostensubsidie kan worden begrepen als een interventie op de samenkomst van vraag en aanbod van arbeid van arbeidsbeperkten.
De doelstelling van het instrument is bewerkstelligen dat reguliere werkgevers meer personen met een arbeidsbeperking zullen aannemen. De inzet van het instrument valt dan ook niet los te zien van de banenafspraak uit het sociaal akkoord (TK 2012/13b; zie ook hoofdstuk 1 en 2). Hierin hebben sociale partners en overheid zich gecommitteerd aan de doelstelling om 125.000 extra banen voor arbeidsbeperkte werknemers te realiseren ten opzichte van de nulmeting eind 2012. Deze extra banen moeten voor 2026 gerealiseerd

worden. De afspraken zijn vastgelegd in de Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten. De mensen die onder de banenafspraak vallen zijn opgenomen in het doelgroepregister. Strikt genomen vormt de banenafspraak geen onderdeel van de Participatiewet. Wel kan loonkostensubsidie worden gezien als een belangrijk middel om de afspraken uit de banenafspraak te realiseren.

Veronderstelling is dat financiële overwegingen zwaar wegen

De verwachting is dat werkgevers eerder geneigd zullen zijn om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen wanneer de kosten voor de werkgever in overeenstemming worden gebracht met de productiviteit van de werknemer. Uit de veronderstelde causale relatie tussen subsidie en arbeidsmatching kan worden afgeleid dat de wetgever aanneemt dat werkgevers voornamelijk handelen vanuit een economische rationaliteit bij het aannemen van arbeidsbeperkten: de werkgever als *homo economicus* (Borghouts et al. 2015). Men veronderstelt dus dat financiële overwegingen zwaar wegen bij de keuze om al dan niet een persoon met een arbeidsbeperking aan te nemen. Als deze financiële drempel is weggenomen zal de matching gemakkelijker tot stand komen, zo is de beleidsmatige verwachting die ten grondslag ligt aan loonkostensubsidie (zie ook hoofdstuk 2).

Doelgroep valt samen met doelgroep van banenafspraak

Tot de doelgroep van loonkostensubsidie behoren mensen die onder de Participatiewet vallen en die dus met voltijdse arbeid niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen (artikel 6, lid 1, onder e Participatiewet). De verantwoordelijkheid voor de doelgroep van loonkostensubsidie ligt bij gemeenten. De groep die in aanmerking komt voor loonkostensubsidie wordt geleidelijk groter door de instroom van nieuwe personen.
Dit zijn mensen die voorheen in de Wajong en de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) terecht zouden komen, maar – omdat zij na 1 januari 2015 zijn ingestroomd – nu onder de Participatiewet vallen (zie ook hoofdstuk 1 en de hoofdstukken 3 t/m 6). Voor personen met arbeidsvermogen die voor 1 januari 2015 in de Wajong zijn gestroomd blijft de loondispensatie wel nog gelden. Anders dan de doelgroep van de loonkostensubsidie vallen zij nog onder de dienstverlening van UWV.
Gemeenten kunnen de loonkostensubsidie inzetten wanneer een werkgever bereid is iemand met verminderde productiviteit in dienst te nemen. Op grond van de wet mogen gemeenten zelf de doelgroep voor loonkostensubsidie vaststellen. In de toelichting op de vierde nota van wijziging staat dat de doelgroep voor wie loonkostensubsidie kan worden ingezet, in grote lijnen gelijk gebleven is met de doelgroep voor loondispensatie in de Wajong en de Wet werken naar vermogen (TK 2013/2014a: 61). Het gaat om mensen die wel arbeidsvermogen hebben, maar verminderd productief zijn. Dit zijn ook de personen die in het doelgroepregister staan. Wel kan het voorkomen dat gemeenten hiervan afwijken en dat zij ervoor kiezen om de loonkostensubsidie ook voor andere doelgroepen te verstrekken, bijvoorbeeld op basis van lokale of regionale afspraken die al langer geleden gemaakt zijn.

Loonwaarde bepalend voor hoogte van de loonkostensubsidie

De exacte hoogte van de loonkostensubsidie wordt bepaald door het verschil tussen het wettelijk minimumloon en de vastgestelde 'loonwaarde' van een werknemer, met als maximum 70% van het wettelijk minimumloon (artikel 10d Participatiewet). De vastgestelde loonwaarde is dus bepalend voor de hoogte van de loonkostensubsidie. Volgens een door het ministerie van SZW gehanteerde definitie komt deze loonwaarde neer op de economische waardering van de feitelijk geleverde arbeid van een werknemer. Omdat de loonwaarde zo'n belangrijke rol speelt, is het van belang dat de bepaling ervan zorgvuldig, eerlijk en consistent verloopt. De loonwaardebepaling geschiedt middels een onderzoek op de werkplek door een deskundige met behulp van een gevalideerde loonwaarde methodiek. Borghouts et al. schetsen het verloop van dat proces als volgt: "de loonwaarde van een werknemer wordt vastgesteld op de werkplek, waarbij de werkgever kan aangeven wat wordt verwacht van een werknemer zonder beperking en in hoeverre de prestaties van de werknemer met een arbeidsbeperking zich daartoe verhouden" (2015: 16). Voor de bepaling van de loonwaarde stond in de oorspronkelijke wet dat de geleverde arbeid zou worden afgezet tegen de waarde die van een gemiddelde werknemer in dezelfde functie verwacht kan worden, en zou worden uitgedrukt in het percentage van het normale functieloon.

In de oorspronkelijke opzet van de wet werd verder afgesproken dat men voor de uitvoering van de loonwaardebepaling gebruik kan maken van vooraf afgesproken loonwaardemethodes. In de toelichting bij het Besluit loonkostensubsidie Participatiewet staat vermeld dat deze methode aan een aantal minimumeisen zal moeten voldoen (Staatsblad 2014b). Toch heeft men er bij de invoering niet voor gekozen om één landelijke methode vast te leggen. Wel is bepaald dat elke arbeidsmarktregio kan kiezen voor de methodiek die in die regio wordt gebruikt. De motivatie voor deze keuze werd gevormd door het belang van discretionaire ruimte voor gemeenten bij de uitvoering. Gemeenten mogen de methode zelf ontwikkelen, inhuren of inkopen bij derden. Als gevolg hiervan kunnen er in de praktijk ook verschillende methodes naast elkaar bestaan.

7.2.2 De ontwikkeling van het instrument loonkostensubsidie

Toepassing blijkt in het eerste jaar nog te ingewikkeld en vraagt om aanpassingen

Voor het slagen van de Participatiewet is naast een breed draagvlak ook de beschikbaarheid van eenvoudige en makkelijk toepasbare instrumenten van groot belang. Tot die conclusie komt de staatssecretaris van SZW in het eerste jaar van de wet. Van meerdere kanten bereiken haar signalen dat de uitvoering nog te ingewikkeld en bureaucratisch is. Daarom maakt zij met de sociale partners, gemeenten, de VNG en UWV de afspraak om de praktische uitvoerbaarheid van de wet te verbeteren. Het leidt tot een wetsvoorstel voor vereenvoudiging en stroomlijning van de Participatiewet (TK 2015/16a). Het belangrijkste doel is het verminderen van de bureaucratie die belemmerend werkt voor de uitvoering en voor werkgevers een drempel vormt bij het realiseren van banen voor mensen met een arbeidsbeperking. Concreet moet een aantal aanpassingen leiden tot een vermindering van de

bureaucratie. De eerste aanpassing betreft een vaste forfaitaire loonkostensubsidie van 50% van het wettelijk minimumloon gedurende maximaal het eerste halfjaar van een dienstbetrekking. Tijdens die fase moet de loonwaardemeting plaatsvinden. De tweede aanpassing betreft een flexibele termijn voor de herbeoordeling van de loonwaarde op de werkplek. De Wet stroomlijning loonkostensubsidie Participatiewet treedt op 1 januari 2017 in werking.
Daarnaast verandert met de Wet stroomlijning ook de loonwaardebepaling. Deze werd tot 1 januari 2017 vastgesteld op basis van het functieloon. Dit leverde in de uitvoering problemen op. Een toenemend aantal cao's blijkt namelijk niet meer het minimumjeugdloon toe te passen, waardoor een substantieel aantal jongeren een hoger inkomen verwerft.
Als gevolg hiervan kregen de werkgevers die hen in dienst hadden een veel lagere loonkostensubsidie (of geen loonkostensubsidie) omdat de loonwaarde van deze jongeren groter was dan het voor hen geldende minimumloon (Programmaraad 2017). Om deze onwenselijke situatie recht te trekken besluit de wetgever de loonwaarde te bepalen aan de hand van het op de werknemer van toepassing zijnde wettelijk minimumloon in plaats van het functieloon. Deze aanpassing werd opgenomen in artikel 6 van de Participatiewet.

Loonkostensubsidie onder nieuw kabinet opnieuw ter discussie

Bij de totstandkoming van het kabinet Rutte-III in het najaar van 2017 lijkt de loonkostensubsidie onverwacht toch te sneuvelen ten faveure van een loondispensatie. Het nieuwe kabinet vermeldt in het regeerakkoord dat het een einde wil maken aan de loonkostensubsidie. De onderbouwing van deze beslissing is hoofdzakelijk financieel van aard. Met de maatregel denkt het kabinet structureel een half miljard euro te kunnen besparen, geld dat het wil inzetten voor ondersteuning en de mogelijkheid 20.000 extra beschutte werkplekken te creëren (Kabinet-Rutte III 2017: 61). Daarnaast denkt men dat een loondispensatie ook andere voordelen oplevert. Zo zou het voor werkgevers aantrekkelijker kunnen worden om arbeidsbeperkten een kans te geven. De gedachte is dat een loondispensatie voor hen makkelijker is dan een loonkostensubsidie. Werkgevers hoeven dan namelijk slechts het percentage van het loon te betalen dat de arbeidsbeperkte productief is. Gemeenten moeten zorgen voor een aanvulling van het inkomen. Volgens het kabinet scheelt dit werkgevers administratie en neemt dat mogelijk een horde weg bij het aannemen van mensen met een arbeidsbeperking.
Het voornemen van het nieuwe kabinet leidt tot veel kritiek. Samengevat komt deze erop neer dat arbeidsbeperkten met de plannen van het nieuwe kabinet niet langer een volwaardige positie op de arbeidsmarkt hebben. Zo maken de plannen het mogelijk dat mensen met een arbeidsbeperking minder dan het wettelijk minimumloon gaan verdienen en afhankelijk blijven van het bijstandsregime. Bovendien is er geen mogelijkheid een caoloon te verdienen, minder mogelijkheid tot pensioenopbouw en verminderde ww-uitkering in geval van werkloosheid. Brancheverenigingen voor sociale werkbedrijven Cedris, de Landelijke Cliëntenraad en vakbond FNV uiten direct hun zorgen. Ook het College voor de Rechten van de Mens uit stevige kritiek op de Hoofdlijnennotitie Loondispensatie Participatiewet die de nieuwe staatssecretaris van szw Tamara van Ark in maart 2018 naar

de Kamer heeft gestuurd. Het college meent dat de plannen strijdig zijn met het recht op gelijke behandeling en discriminerend uitwerken voor arbeidsbeperkten. In een brief aan de Tweede Kamer stelt het college dat loondispensatie op meerdere fronten nadelig is en bij velen zal leiden tot gevoelens van minderwaardigheid en het idee niet voor vol te worden aangezien. “In de Nederlandse samenleving, waar nog veel moet gebeuren om tot gelijke behandeling en inclusie van mensen met een beperking te komen, zou juist de werkplek een plaats moeten zijn waar gelijkwaardigheid de norm is”, concludeert het college (Van Dooijeweert 2018).
Ook onder werkgevers is de steun voor loondispensatie gering, zo blijkt uit een onderzoek in opdracht van Cedris (Capel 2018). Uit het onderzoek[1] blijkt dat het merendeel van de werkgevers geen behoefte heeft aan loondispensatie. Ze vrezen problemen en administratieve rompslomp voor werknemers bij loondispensatie in de Participatiewet. Ook wijzen ze erop dat loonkostensubsidie werknemers een volwaardige positie geeft. Dat ook werkgevers geen behoefte lijken te hebben aan loondispensatie slaat een belangrijke motivatie weg onder de plannen van het kabinet. Dit signaleert ook een aantal grote gemeenten en sociale partners in een pamflet tegen de maatregel. De 40 ondertekenaars van het pamflet met de titel *Gelijkwaardigheid op de arbeidsmarkt* stellen dat de plannen niet zijn gefundeerd op logica of maatschappelijk draagvlak. Bovendien zijn de plannen in strijd met het VN-verdrag voor de rechten van mensen met een beperking. Daarom noemen de ondertekenaars het voorstel ‘onwenselijk en onverstandig’ en eisen ze dat de loondispensatie van tafel gaat.

Breed offensief moet tegemoetkomen aan signalen uit de praktijk

De kritiek op het voornemen om een loondispensatie in te voeren blijkt in de zomer van 2018 gehoor te vinden bij het kabinet. Staatssecretaris Van Ark meldt in september in een brief aan de Kamer dat zij afziet van het invoeren van de loondispensatie. Zij concludeert op basis van diverse onderzoeken en gesprekken met betrokken partijen dat het invoeren van loondispensatie in de Participatiewet “niet de gewenste vereenvoudiging brengt” (TK 2017/2018a). Bovendien signaleert de staatssecretaris dat er onvoldoende draagvlak voor de verandering is. Ze kondigt aan om in te zetten op een ‘breed offensief’ om meer mensen met een beperking aan het werk te helpen. Het instrument loonkostensubsidie wordt gehandhaafd, maar dan wel in een vereenvoudigde vorm. Zo moeten de toekenning en de toepassing van de loonkostensubsidie worden vereenvoudigd, moeten er heldere afspraken worden gemaakt over de verstrekking en betaling van de subsidie, en moet er één landelijke standaardmethodiek voor de loonwaardebepaling komen. Werkgevers ervaren nu vaak nog administratieve rompslomp en complexiteit bij de toekenning van loonkostensubsidie. Met deze maatregelen moeten ze gemakkelijker mensen met loonkostensubsidie kunnen aannemen. De staatssecretaris stuurt eind 2018 een uitwerking van de voorstellen naar de Kamer (TK 2018/2019b). Daaruit blijkt dat het kabinet op vier ijkpunten stappen wil zetten voor verbetering bij werken met een arbeidsbeperking. De regels voor werkgevers en werkzoekenden worden eenvoudiger, (meer) werken moet aan-

trekkelijker worden, werkgevers en werkzoekenden moeten elkaar makkelijker gaan vinden, en duurzaam werken wordt gestimuleerd.

Verdere harmonisering en aanpassing

Met de maatregelen in het brede offensief wil de staatssecretaris tegemoetkomen aan signalen uit de concrete praktijk. Zo blijken werkgevers behoefte te hebben aan een meer uniforme loonwaardebepaling. Bij de invoering van de Participatiewet koos men er bewust voor om niet één loonwaardemethodiek vast te leggen op basis waarvan de loonwaardebepaling moest gaan plaatsvinden. Omdat de verantwoordelijkheid voor de loonwaardebepaling bij gemeenten ligt, vond men het wenselijk dat deze enige discretionaire ruimte hadden bij de uitvoering ervan. Wel werden in het Besluit loonkostensubsidie enkele landelijke eisen opgenomen: de loonwaardebepaling moet op de werkplek worden verricht door een deskundige op basis van een beschreven methode. In de arbeidsmarktregio's moesten verder afspraken worden gemaakt over minimumeisen waaraan de loonwaardebepaling moest voldoen.
In alle arbeidsmarktregio's (op één na) is aldus gekozen voor een van de gevalideerde loonwaardemethodes. Er zijn op dat moment zes gevalideerde loonwaardemethodes met eigen procedures actief die naast elkaar bestaan. Dit zorgt voor variatie van uitkomsten van loonwaardebepalingen in vergelijkbare situaties, zo bleek uit een onderzoek van Regioplan (Bruins et al. 2017). Werkgevers geven aan last te hebben van het feit dat de procedures nogal eens verschillen en willen helderheid en eenduidigheid. Dit is met name bovenregionale werkgevers een doorn in het oog. Om dit probleem te verhelpen heeft de staatssecretaris in het brede offensief aangegeven toe te werken naar één landelijke loonwaardemethodiek, met de mogelijkheid voor gemeenten om te kiezen voor meer aanbieders. Er wordt een werkgroep in het leven geroepen om de staatssecretaris te adviseren over een methodiek waar alle partijen vertrouwen in hebben. De werkgroep adviseert haar om toe te werken naar één geüniformeerd loonwaardebepalingssysteem voor de verschillende aanbieders. Zodoende behouden gemeenten en arbeidsmarktregio's de mogelijkheid om een keuze te maken uit meerdere aanbieders. De uniformering moet zich richten op het proces, de inhoud en de uitvoering van de loonwaardebepaling, en moet leiden tot veel scherpere voorwaarden waaraan de loonwaardebepaling moet voldoen. De loonwaardebepaling wordt dan dus op een uniforme wijze uitgevoerd aan de hand van een uniforme, landelijk geldende methodiek.
De brief van 23 mei bevat ook andere maatregelen. Zo wordt gewerkt aan een 'preferent werkproces' voor de loonkostensubsidie. Ook zijn maatregelen aangekondigd voor meer waarborgen voor ondersteuning en harmonisering van instrumenten en voor het wegnemen van knelpunten bij de uitvoering van de no-riskpolis bij loonkostensubsidie. Verder wordt gewerkt aan een voorstel voor een nieuwe vrijlating van arbeidsinkomen in de Participatiewet voor mensen die werken met loonkostensubsidie. Ook wordt aandacht besteed aan verbetering van de werkgeversdienstverlening. Daarnaast zijn er voornemens tot vereenvoudiging van de Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten.

7.2.3 Gebruik loonkostensubsidie

Direct na invoering van de Participatiewet maakte slechts een klein deel van de doelpopulatie gebruik van loonkostensubsidie (figuren 7.1a en 7.1b). Het ging in 2015 om 1397 mensen. Eind 2018 lag het aantal op 17.060. Het betreft vooral mensen die ook geregistreerd staan in het doelgroepregister.

We zien dat de categorie 'overig' veruit het grootst is en blijft. Het gebruik van loonkostensubsidie neemt na 2015 wel elk jaar in behoorlijke mate toe.

Zowel bij werkgevers als gemeenten was sprake van een gewenningsperiode de eerste jaren na invoering van het instrument. Gemeenten moesten zich hun nieuwe taken bij de toepassing van het instrument loonkostensubsidie eigen maken. Ook werkgevers geven aan dat zij na invoering van de Participatiewet moesten wennen aan de vereisten voor het instrument loonkostensubsidie. In de loop der tijd zijn werkgevers en gemeenten gewend geraakt aan het instrument en lijkt er sprake van een leercurve; gemeenten geven aan beter te zijn geworden in het contact met werkgevers en het afwikkelen van de loonkostensubsidie (Gielen et al. 2018: 117).

Figuur 7.1a

Aantal mensen uit de doelgroep van de Participatiewet voor wie een re-integratie-instrument wordt ingezet, op 31 december van dat jaar

Bron: CBS, bewerking SCP

Figuur 7.1b

Aantal mensen uit de doelgroep van de Participatiewet voor wie een re-integratie-instrument wordt ingezet, op 31 december van dat jaar, exclusief de categorie 'overig'

Bron: CBS, bewerking SCP

De praktijk laat zien dat gemeenten kosten baten overwegingen hanteren bij de inzet van dure instrumenten als loonkostensubsidie en jobcoaching. Zo hanteerden een aantal gemeenten een beleid om mensen met een lage loonwaarde niet naar werk te begeleiden en ook alleen loonkostensubsidie te verstrekken vanaf een bepaalde drempel (Inspectie SZW, 2016d). De oorzaak van deze terughoudendheid is gelegen in de wijze waarop de kosten voor het aan het werk helpen van mensen met een arbeidsbeperking gefinancierd worden. Deels vanuit het BUIG (namelijk loonkostensubsidie) en deels vanuit het gemeentefonds (begeleidingskosten). Voor gemeenten is het kostbaar om instrumenten als loonkostensubsidie, jobcoaching en beschut werk in te zetten. Als gemeenten mensen uit de doelgroep vanuit een uitkering naar werk kunnen begeleiden, kan dat hun een besparing opleveren. Dit is evenwel niet altijd het geval. Soms is sprake van een negatieve besparing. Gemeenten hebben dus een prikkel om instrumenten en begeleiding in te zetten voor groepen met de hoogste loonwaardes en kans op een baan. Dit betekent ook dat het ondersteunen van mensen zonder uitkering gemeenten minder oplevert dan wel geld kost. Het budget voor de begeleidingskosten mogen gemeenten ook aan andere doelen besteden zodat ook op dat vlak kosten baten overwegingen in het nadeel van de doelgroep, specifiek de mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt, uitpakken.

Financiële compensatie is noodzakelijke randvoorwaarde voor werkgevers en leidt tot meer baanbehoud

Bij de behandeling van het wetsvoorstel Invoeringswet Participatiewet in februari 2014 vroeg de Tweede Kamer aan de regering om binnen drie jaar na ingang van de wet onderzoek te doen naar de effectiviteit van de instrumenten loonkostensubsidie (in de Participatiewet) en loondispensatie (in de Wajong). Dit onderzoek is in opdracht van szw verricht door APE Public Economics en De Beleidsonderzoekers (Gielen et al. 2018). Eind 2018 presenteerden zij hun bevindingen. Het bleek niet mogelijk op basis van een *randomized controlled trial* geïsoleerd vast te stellen wat de netto- effectiviteit van beide instrumenten is. Daardoor kon ook niet onomstotelijk worden vastgesteld welk instrument het effectiefst is. De instrumenten zijn immers niet tegelijkertijd ingezet voor dezelfde groepen jonggehandicapten. Een volledig vergelijkbare controlegroep is er daarom niet. Om een onderzoek te doen met zo veel mogelijk zeggingskracht is daarom gebruikgemaakt van wat de onderzoekers de effectladder[2] noemen. Dit betekent dat datatriangulatie is toegepast: men heeft verschillende bronnen gebruikt om de instrumenten te onderzoeken (bestaande documenten en onderzoeken, interviews in de arbeidsmarktregio's, beschrijvende kwantitatieve bronnen en verklarende statistiek).

In lijn met eerder onderzoek (Borghouts et al. 2015; Groenewoud 2013; Rosing et al. 2011; Versantvoort en Van Echtelt 2012) concludeert men dat er in de literatuur weinig steun is voor de aanname dat instrumenten met financiële prikkels werkgevers zouden motiveren om mensen met een beperking in dienst te nemen en te houden. Wel blijkt dat deze instrumenten fungeren als een *noodzakelijke voorwaarde* voor werkgevers om iemand met een beperking in dienst te nemen (zie ook de eerdere hoofdstukken). Dat beeld werd ook bevestigd in interviews met werkgevers en uitvoerders. Daaruit bleek dat als de financiële compensatie zou uitblijven, de meeste werkgevers waarschijnlijk geen mensen met arbeidsbeperking in dienst zouden nemen. De onderzoekers concluderen op basis van de door hen uitgevoerde effectiviteitsanalyse – waarin ze qua achtergrondkenmerken vergelijkbare groepen jonggehandicapten volgen die aan het werk zijn gegaan met en zonder loonkostensubsidie na invoering van de Participatiewet – dat het instrument loonkostensubsidie aantoonbaar een positief effect heeft op het behoud van werk. Het verkrijgen van werk kon hier geen afhankelijke zijn, omdat toepassing van loonkostensubsidie vereist dat er sprake is van een baan. Rekening houdend met samenstellingseffecten, persoons- en baankenmerken en conjunctuur hebben de jonggehandicapten met loonkostensubsidie naar schatting 55% minder kans op beëindiging van het werk binnen een jaar dan de jonggehandicapten zonder loonkostensubsidie. Loonkostensubsidie bevordert daarmee – aldus de onderzoekers – aantoonbaar de duurzaamheid van arbeidsparticipatie van de groep jonggehandicapten in de Participatiewet.

Daarnaast is het belangrijk om oog te hebben voor niet-financiële afwegingen die werkgevers maken. Werkgevers blijken momenteel nog vaak administratieve rompslomp te ervaren (IZSWM 2019). Mogelijk schrikt dat welwillende werkgevers af.

7.2.4 Reflectie en toekomst: het instrument loonkostensubsidie

Er zijn verschillende manieren waarop men de werking van het instrument loonkostensubsidie in de Participatiewet kan wegen. Centraal staat de vraag in hoeverre het instrument slaagt in het behalen van de doelstelling. Zorgt de toepassing van de loonkostensubsidie ervoor dat werkgevers mensen met een arbeidsbeperking in dienst nemen? Waar lopen werkgevers en gemeenten nog tegenaan? En is er voldoende draagvlak voor het beleid in de huidige vorm?

Financiële compensatie werkgevers noodzakelijke randvoorwaarde voor behalen doelstellingen

Voor het slagen van beleid is het belangrijk dat doelstellingen en instrumenten onderling een coherent geheel vormen. We hebben kunnen zien dat het instrument loonkostensubsidie onderdeel vormt van een breder pakket aan maatregelen om de doelstelling van inclusie van arbeidsbeperkten te behalen. De inzet ervan kan niet los worden gezien van de Wet banenafspraak, waarin werkgevers zich garant hebben gesteld voor het creëren van 125.000 extra banen voor arbeidsbeperkten. Uit de literatuur blijkt dat financiële compensatie voor werkgevers een belangrijk middel is om te zorgen dat werkgevers mensen met een beperking aannemen, en in het verlengde daarvan, om de doelen van de banenafspraak te behalen. Uit meerdere onderzoeken blijkt dat werkgevers financiële compensatie zelf zien als een *noodzakelijke randvoorwaarde* om personen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen (en te houden). Werkgevers blijken het niet meer dan logisch te vinden dat zij alleen voor de daadwerkelijke productiviteit van de werknemer betalen. Bovendien moeten zij ook vaak administratieve handelingen uitvoeren die tijd en geld kosten. In een aantal gevallen worden de besparingen op loonkosten zelfs tenietgedaan door de extra inspanning. Als financiële compensatie zou uitblijven zouden de meeste werkgevers waarschijnlijk geen mensen met een arbeidsbeperking in dienst nemen. Als beleidsinstrument is het dus een belangrijke bouwsteen voor de inclusie van mensen met een arbeidsbeperking.

Maar er is meer nodig

Maar financiële compensatie is ook geen wondermiddel. We kunnen niet zonder meer stellen dat de inzet van dit instrument ook leidt tot een toename van de baankansen voor mensen uit de doelgroep. Uit de literatuur komt namelijk een eenduidig beeld naar voren dat werkgevers financiële compensaties niet ervaren als motivatie om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen. Het trekt hen niet over de streep om dat te doen.
Bij werkgevers spelen meerdere factoren en overwegingen een rol bij het aannemen en in dienst houden van werknemers met een arbeidsbeperking. Financiële compensatie is voor hen dus weliswaar een noodzakelijke randvoorwaarde, maar daarnaast is er meer nodig. Werkgevers blijken momenteel nog vaak administratieve rompslomp te ervaren wat een afschrikwekkende werking kan hebben voor welwillende werkgevers. Een actievere benadering van werkgevers met een inzet van intermediairs zou voor verbetering kunnen zorgen. Bovendien is het positief dat er met het brede offensief wordt ingezet op een vereenvoudiging van het instrument om het gebruik ervan voor werkgevers te vergemakkelijken.

Ook de komende jaren zullen aanpassingen op basis van signalen uit de praktijk nog gewenst zijn.

Breed draagvlak maatregelen belangrijk voor slagen ervan

Eerder in dit hoofdstuk is betoogd dat de resultaten van beleidsmaatregelen dienen te worden bezien binnen de context waarin zij hun uitwerking vinden. Om die reden hebben we in deze paragraaf het implementatieproces uitgebreid geschetst. Daarbij bleek dat er in de afgelopen jaren nogal wat (politieke) discussie is geweest over de vraag of loonkostensubsidie wel het adequate middel is en of loondispensatie niet geschikter zou zijn. Deze discussie is zowel voor de inwerkingtreding van de Participatiewet gevoerd als tijdens de implementatiefase.
Op basis van het beschikbare onderzoek valt niet te zeggen of het ene instrument effectiever is dan het andere. Wel is duidelijk dat er voor arbeidsbeperkten zelf minder nadelen kleven aan loonkostensubsidie dan aan loondispensatie. Het levert hun minder administratief 'geregel' op en geeft hun een volwaardige positie op de arbeidsmarkt. Als men in ogenschouw neemt dat het hier vaak om kwetsbare personen gaat, lijkt dit zeer wenselijk. Bovendien blijkt dat er een groter maatschappelijk draagvlak is voor loonkostensubsidie, ook onder werkgevers. Dat draagvlak is van groot belang voor het slagen van de Participatiewet en de Wet banenafspraak. De keuze voor loonkostensubsidie werd uiteindelijk nooit teruggedraaid, maar de (politieke) discussie over de geschiktheid van het instrument was wel een constante factor in de eerste jaren van de Participatiewet.
Bij onzekerheid over de duurzaamheid van beleid is echter niemand gebaat. Naast een breed draagvlak lijken helderheid, voorspelbaarheid en duurzaamheid van beleid ook wenselijk voor een succesvolle toepassing van het instrument loonkostensubsidie.

7.3 Beschut werk als onderdeel van de Participatiewet

Werk regulier waar dat kan en beschut waar dat moet

Ondanks het sterke accent van de Participatiewet op arbeidsdeelname, wordt in de wet ook erkend dat niet iedereen in een *reguliere* baan werk kan verrichten. Toch acht het kabinet ook voor deze mensen enige vorm van participatie wenselijk. De achterliggende gedachte is dat participatie het sociaal isolement van mensen kan doorbreken en sociale uitsluiting kan voorkomen. Daarbij valt het verdienen van een eigen inkomen te prefereren boven het ontvangen van een uitkering, omdat dit het gevoel van eigenwaarde kan versterken. Zo valt in de toelichting bij de Participatiewet te lezen: "Participatie, bij voorkeur via werk, zorgt voor sociale, economische en financiële zelfstandigheid, draagt bij aan het gevoel van eigenwaarde en levert een bijdrage aan de sociale cohesie en de economie" en "het is bovendien meer dan een inkomen; het biedt kansen op zelfontplooiing, geeft mensen eigenwaarde en zorgt voor sociale contacten" (TK 2013/2014a: 37 en 38).
Meedoen is de sleutel en helpt op allerlei manieren, zo is de gedachte. En als participatie via een reguliere baan niet mogelijk is, dan kan het alsnog via een 'niet-reguliere' baan. Daarom voorziet de Participatiewet ook in de mogelijkheid voor arbeidsparticipatie in een

beschutte werkomgeving. Het uitgangspunt hierbij is dat werk regulier dient te zijn waar dat kan, en beschut waar dat moet. Beschut werk is geen nieuwe term of nieuw concept. In de vele sociale werkplaatsen in ons land werken immers al jarenlang veel mensen op beschutte werkplekken. Daarom wordt ook wel gesproken van *oud* beschut werk in de sociale werkplaatsen en nieuw beschut werk onder de Participatiewet. In dit hoofdstuk zullen deze toevoegingen niet worden gebruikt. Wanneer wordt gesproken van 'beschut werk' wordt daarmee dus de voorziening onder de Participatiewet bedoeld.

7.3.1 Opzet van het instrument beschut werk

Om het verloop van de implementatie en de bevindingen uit de praktijk goed te kunnen begrijpen is inzicht nodig in de oorspronkelijke bedoelingen van de wetgever. Daarom beschrijven we eerst de *oorspronkelijke* opzet van beschut werk bij de introductie van de Participatiewet.

Doelgroep beschut werk is smaller dan voormalige doelgroep Wsw

Tot de doelgroep beschut werk behoren mensen die (nog) niet in een reguliere baan kunnen werken, ook niet met extra begeleiding en ondersteuning. Zij hebben uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie. Concreet gaat het dan om mensen die door bijvoorbeeld een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking dusdanig veel begeleiding of aanpassing van de werkplek nodig hebben, dat niet mag worden verwacht van werkgevers dat zij deze mensen in dienst nemen. Dit onderscheidt de doelgroep van de doelgroep voor de banenafspraak, waarbij men verwacht dat reguliere werkgevers hen met extra voorzieningen van gemeente of uwv in dienst zouden kunnen nemen.
De doelgroep beschut werk is smaller dan de voormalige doelgroep Wsw. Dat komt doordat verondersteld wordt dat er in de voormalige doelgroep Wsw ook mensen zitten die bij een reguliere werkgever aan het werk zouden kunnen. Bijvoorbeeld via begeleid werken of een individuele dan wel groepsdetachering. Bij de invoering van de Participatiewet was de inschatting dat een derde van de in totaal ongeveer 90.000 Wsw'ers uitsluitend beschut kan werken. Ervan uitgaande dat de structurele behoefte aan beschut werk ongeveer gelijk zal blijven, verwacht men het aantal beschutte werkplekken de komende jaren op te bouwen naar 30.000 in de structurele situatie (2050). De behoefte is daarbij leidend. De beoordelingscriteria voor beschut werk onder de Participatiewet zijn strikter dan die voor de sociale werkvoorziening.
Of iemand in aanmerking komt voor beschut werk hoeft niets te zeggen over de mate van productiviteit (de loonwaarde) van deze persoon. De hoogte van de loonwaarde is dan ook nadrukkelijk geen criterium om te bepalen of iemand tot de doelgroep beschut werk hoort. Het beslissende criterium is namelijk de mate van begeleiding en/of de mate van technische en organisatorische aanpassingen die iemand nodigt heeft. Het kan dus voorkomen dat iemand met een loonwaarde van meer dan 70% in aanmerking komt voor beschut werk. Er is dan ook sprake van een zeer diverse doelgroep bij wie een verscheidenheid aan problematiek aanleiding kan vormen voor de noodzaak van een beschutte werkplek.

Indicering en advies verlopen via UWV

Om in aanmerking te komen voor een beschutte werkplek is een Advies indicatie beschut werk vereist. Als gemeenten iemand beschut werk willen aanbieden dienen zij dit advies aan te vragen bij UWV. Sinds 2017 kunnen mensen ook zelf advies aanvragen bij UWV. UWV onderzoekt vervolgens welke mogelijkheden de cliënt heeft om te werken, en welke aanpassingen en begeleiding daarvoor eventueel nodig zijn. Als blijkt dat de persoon in kwestie arbeidsvermogen heeft maar wel ondersteuning (begeleiding, aanpassingen; zie hierboven) nodig heeft die niet van een reguliere werkgever verwacht mag worden, dan geeft UWV de gemeente een positief advies. In de oorspronkelijke opzet van de Participatiewet werd afgesproken dat het hierbij zou gaan om een advies met een *inspanningsplicht* voor de gemeente om op korte termijn de werkplek te realiseren.
Vanaf 2017 geldt voor iedere gemeente een behoefteraming. Zij mogen personen met een positief advies niet uitsluiten van beschut werk zolang het aantal te realiseren plekken dat is vastgesteld in de ministeriële regeling nog niet is bereikt. Het kan voorkomen dat er in een jaar meer positieve adviezen worden afgegeven dan een gemeente aan beschutte werkplekken moet realiseren conform de ministeriële regeling. In dat geval kan een gemeente ervoor kiezen om additionele plekken te realiseren. Doet een gemeente dit niet, dan ontstaat er een wachtlijst. In het volgende jaar zijn de aantallen uit de ministeriële regeling hoger en kan de persoon mogelijk alsnog geplaatst worden. Er zijn echter geen landelijke regels voor wachtlijstbeheer afgesproken, zoals dat wel het geval was bij de Wsw.

Gemeenten verantwoordelijk voor realisatie van dienstbetrekking tegen WML

In het oorspronkelijke wetsontwerp waren gemeenten vrij in hun keuze om de voorziening beschut werk aan te bieden. Wanneer zij echter een positief Advies indicatie beschut werk ontvingen van UWV, hadden zij wel de inspanningsplicht om die werkplek ook daadwerkelijk te realiseren. Gemeenten hebben hierbij de beleidsvrijheid om zelf te bepalen hoe en waar de voorziening wordt gerealiseerd. Dit hoeft bijvoorbeeld niet bij de gemeente zelf te zijn, maar kan ook via detachering bij een reguliere werkgever. De belangrijkste voorwaarde voor beschut werk is dat het altijd de vorm van een dienstbetrekking moet hebben waarop het arbeids- of ambtenarenrecht van toepassing is, tegen 100% wettelijk minimumloon. Andere vormen van activering zonder dienstbetrekking, zoals werken met behoud van uitkering, vrijwilligerswerk en (arbeidsmatige) dagbesteding, vallen niet onder de definitie van beschut werk volgens de Participatiewet. Er is dan immers geen sprake van loonvormende arbeid.

Tabel 7.1
Beschut werk ten opzichte van doelgroepregister

	doelgroepregister	beschut werk
arbeidsvermogen	er is arbeidsvermogen en men is in staat om in een *reguliere* baan te werken	er is arbeidsvermogen maar men is alleen in staat om in een *beschutte* werkomgeving te werken
beleidsmatige veronderstelling	persoon in kwestie kan bij een reguliere werkgever werken, maar de matching dient te worden vergemakkelijkt, bijvoorbeeld met jobcoaching of loonkostensubsidie	persoon in kwestie heeft dermate veel begeleiding of aanpassing van de werkplaats nodig, dat niet van een reguliere werkgever mag worden verwacht dat hij de desbetreffende persoon in dienst neemt (het kan wel)
indicering	UWV-indicatie via doelgroepregister; sinds 1 januari 2017 geldt ook de Praktijkroute als extra toegangsroute tot dit register; vso/pro kan zonder indicatie na melding worden opgenomen in doelgroepregister	Advies indicatie beschut werk door UWV; kan worden aangevraagd door gemeenten en per 1 januari 2017 ook door individuen zelf
dienstbetrekking	ja	ja
te realiseren aantallen	125.000 extra banen van de banenafspraak	verwachte behoefte aan 30.000 beschutte werkplekken in de structurele situatie in 2050

Bron: SCP

7.3.2 De ontwikkeling van het instrument beschut werk

Realisatie beschut werk komt traag op gang

Met de inwerkingtreding van de Participatiewet op 1 januari 2015 werd de Wsw afgesloten voor nieuwe instroom en werd tegelijkertijd aangevangen met de opbouw van de nieuwe voorziening beschut werk. In het eerste jaar na inwerkingtreding van de wet komt de realisatie van deze voorziening nog maar traag van de grond. Zo wordt in de loop van 2015 duidelijk dat de doelstelling van het creëren van 1600 beschutte werkplaatsen in het eerste jaar niet behaald zal worden (TK 2015/2016). Tot september wordt bij UWV slechts 41 keer advies aangevraagd. In de maanden daarna loopt dat aantal wel wat verder op. Medio december zijn er 263 aanvragen voor een advies beschut werk bij UWV binnengekomen. De staatssecretaris laat in een brief aan de Kamer weten dat een groot gedeelte van de gemeenten nog bezig is met het uitwerken van hun beleid.
Die constatering wordt ondersteund door de eerste nota van bevindingen van de Inspectie SZW (2015f). Hieruit blijkt dat 81% van alle gemeenten in een verordening of beleidsstukken heeft opgenomen (of gaat opnemen) dat beschut werk wordt aangeboden. Desalniettemin kan ook van deze gemeenten twee derde nog niet aangeven hoeveel plekken zij precies

willen realiseren, omdat zij nog bezig zijn met de uitwerking van het te voeren beleid. Gemeenten hebben meer tijd nodig om bekend te raken met het instrument beschut werk, en om te bedenken hoe ze hier handen en voeten aan kunnen geven. De staatssecretaris kondigt naar aanleiding van deze bevindingen aan dat zij voor de periode 2016-2020 cumulatief 100 miljoen euro beschikbaar stelt om gemeenten te stimuleren en ondersteunen bij het creëren van beschutte werkplekken. Gemeenten die beschut werk creëren en continueren worden beloond met een bonus.
In oktober 2015 blijkt ook uit de eerste meting van ervaringen van gemeenten met de Participatiewet door CenterData dat gemeenten nog terughoudend zijn met het inzetten van beschut werk (Cuelenaere et al. 2015).[3] Uit het onderzoek komt een drietal knelpunten naar voren. Gemeenten ervaren beschut werk als duur en zijn bang dat het instrument langdurige financiële verplichtingen met zich meebrengt. Daarnaast is de doelstelling voor het aantal te realiseren plekken nog laag, waardoor het organiseren van beschut werk voor veel gemeenten nog geen prioriteit heeft. Tot slot geven gemeenten aan dat er nog onduidelijkheid is over het geringe verschil met arbeidsmatige dagbesteding en de precieze werkgeversrol die het instrument met zich meebrengt. De gemeenten die aangeven *niet* te kiezen voor het instrument beschut werk, stellen dat dit met name ligt aan de financiële belasting van het instrument op het totale budget voor participatie, en aan het relatief kleine aantal werkzoekenden dat hiermee geholpen is.

Ondanks de door de staatssecretaris aangekondigde stimuleringsmaatregelen blijft de trage realisatie van beschutte werkplekken door gemeenten aanhouden. Uit het vervolgonderzoek dat de Inspectie szw in juni van 2016 publiceert, blijkt dat er in het eerste jaar van de Participatiewet uiteindelijk slechts 44 werkplekken zijn gerealiseerd. Mogelijk nog zorgwekkender is het feit dat het percentage gemeenten dat beschut werk wil inzetten tussen augustus 2015 en april 2016 is teruggelopen van 81% naar 73%. Deze terugloop kent volgens de Inspectie twee belangrijke oorzaken. Ten eerste geven gemeenten aan dat zij moeite hebben om geschikte kandidaten te vinden en dat de door hen aangedragen kandidaten vaak een negatief uwv-advies ontvangen. De criteria zijn volgens gemeenten nog onduidelijk en streng. Ten tweede blijkt wederom dat veel gemeenten beschut werk als een onaantrekkelijke voorziening zien omdat er volgens hen financiële risico's kleven aan het structurele karakter ervan. Dat blijkt ook uit de beleidsdocumenten van gemeenten zelf, die op termijn een structureel financieringsprobleem verwachten wanneer de tijdelijke bonus beschut werk komt te vervallen.[4] Veel gemeenten kiezen dan ook voor alternatieve beleidsinstrumenten, zoals werkervaringsplaatsen, arbeidsmatige dagbesteding of vrijwilligerswerk zonder dienstbetrekking. De Inspectie constateert dat deze alternatieven niet in de geest van de Participatiewet zijn omdat er geen sprake is van loonvormende arbeid.
Ook de SER constateert in het voorjaar van 2016 dat het aantal plekken beschut werk binnen de Participatiewet ernstig achterblijft bij de verwachtingen (SER 2016b). De raad spreekt grote zorgen uit over de gang van zaken, temeer omdat de doelgroep van de nieuwe voorziening juist "de meest kwetsbare groep binnen de Participatiewet" betreft (SER 2016b: 7). De SER luidt bovendien de noodklok aangaande de zogenoemde sterfhuis-

constructie van de sociale werkplaatsen. “Er wordt nu gekozen voor het afbouwen van bestaande structuren terwijl een nieuwe, werkende infrastructuur nog niet is geborgd”, luidt de conclusie (SER 2016b: 17). De kwaliteit die de sociale werkplaatsen kunnen leveren wordt bedreigd door het afsluiten voor nieuwe instroom, waardoor het expertiseniveau niet op peil kan worden gehouden: “De krimp van sw-bedrijven leidt uiteindelijk tot het niet meer in stand kunnen houden van kennis, ervaring en netwerken, die onontbeerlijk zijn voor een goede sociale infrastructuur voor kwetsbare groepen” (SER 2016b: 17-18).
De raad beveelt daarom aan om beschut werk onder regie van de regionale werkbedrijven vorm te geven. Het mes snijdt dan aan twee kanten. Ten eerste hebben de sociale werkbedrijven de benodigde kennis, expertise en infrastructuur voor beschut werk al in huis. Ten tweede hoopt de raad met het realiseren van beschut werk bij de sociale werkbedrijven hun teloorgang te kunnen beperken, waardoor ook de kwaliteit van beschut werk gewaarborgd blijft.

Verplichtstelling gemeenten en rechtstreekse adviesaanvraag door individuen

Voor de staatssecretaris vormen de aanhoudende tegenvallende resultaten reden om actie te ondernemen. Naast het lage aantal gerealiseerde werkplekken is volgens haar ook het aanbieden van alternatieve voorzieningen door sommige gemeenten onwenselijk, zo geeft zij in juni 2016 in een brief aan de Kamer aan: “Dagbesteding en andere alternatieven zonder dienstbetrekking die gemeenten aanbieden voor deze mensen leveren voor mij niet het gewenste resultaat op dat mensen zelf in hun inkomen kunnen voorzien en daarmee financieel zelfstandig kunnen zijn” (TK 2015/2016). De staatssecretaris geeft aan dat zij zich genoodzaakt ziet om wettelijk vast te leggen dat gemeenten beschutte werkplekken moeten realiseren. Ze kondigt aan dat zij in het najaar de wetswijziging voor het verplichten van beschut werk aan de Kamer zal aanbieden.
De verplichting beschut werk wordt uiteindelijk opgenomen in het wetsvoorstel tot wijziging van de Participatiewet. De Raad van State oordeelt in oktober 2016 nog negatief over dat wetsvoorstel (TK 2016/2017). De raad stelt dat het verplichtstellen van beschut werk voor gemeenten eenzijdig ingrijpt in de gemeentelijke praktijk en daarmee inbreuk doet op de uitgangspunten van de decentralisaties in het sociale domein. Bovendien, zo oordeelt de raad, is niet duidelijk gemotiveerd waarom gemeenten verplicht worden gesteld om beschut werk aan te bieden en waarom zij niet kunnen kiezen voor alternatieve voorzieningen.
Ondanks het negatieve advies van de Raad van State wordt het wetsvoorstel eind 2016 door de Eerste Kamer aangenomen, waardoor het vanaf 1 januari 2017 van kracht wordt. Naast de verplichting worden er ook nog enkele andere wijzigingen doorgevoerd. Zo wordt het voor personen die denken voor beschut werk in aanmerking te komen ook mogelijk om zelf – zonder tussenkomst van de gemeente – een advies beschut werk bij UWV aan te vragen. Tot deze wijziging werd besloten omdat het voor gemeenten vaak lastig bleek om de doelgroep in beeld te krijgen. Zodra UWV de adviesaanvraag van de burger zelf ontvangt licht zij de gemeente hierover in zodat deze is voorbereid op de mogelijkheid dat er een

beschutte werkplek aangeboden dient te worden. Een persoon mag niet vaker dan één keer per jaar zelf om advies vragen bij UWV.

Positievere houding gemeenten, maar bezwaren blijven bestaan

Omdat eind 2016 blijkt dat slechts een klein deel van de voorgenomen 3200 beschutte werkplekken is gerealiseerd, wordt de ministeriële regeling voor 2017 aangepast naar 2600 te realiseren plekken, als onderdeel van een ingroeipad van vijf jaar, om de achterstand te kunnen inhalen. Overigens blijft de financiering wel op de oorspronkelijke reeks gebaseerd. Ook dat aantal blijkt nog te ambitieus. Eind september 2017 zijn er nog maar 735 mensen aan het werk op een beschutte werkplek. Maar in de maanden hierna gaat de stijging van het aantal gerealiseerde beschutte werkplekken plotseling in een sneller tempo. Uit cijfers van UWV blijkt dat er aan het eind van het jaar 1184 plekken gerealiseerd zijn. Dat is nog steeds ver beneden de aantallen in de ministeriële regeling, maar de stijging begint te versnellen. In het derde jaar van de Participatiewet vertienvoudigt het aantal beschutte werkplaatsen die in de twee jaar ervoor gerealiseerd werden.
Ook uit de tweede meting van ervaringen van gemeenten met de Participatiewet (in oktober 2017) blijkt dat gemeenten langzaam een modus vivendi weten te vinden met hun nieuwe verantwoordelijkheden. CenterData constateert dat zij "hun expertise en werkprocessen op orde hebben en tamelijk positief zijn over de samenwerking die tot stand is gekomen" (Cuelenaere et al. 2017). Uit het onderzoek blijkt dat het aantal gemeenten dat aangeeft een advies beschut werk te hebben aangevraagd flink is toegenomen ten opzichte van de eerste meting, maar dat het meestal om een beperkt aantal personen gaat. Daardoor gaat het in totaal ook nog niet om grote aantallen. Daarbij blijkt de meerderheid van de gemeenten uit het onderzoek nog steeds géén advies beschut werk te hebben aangevraagd. Er komt een aantal knelpunten naar voren die al eerder door gemeenten werden genoemd. De kosten van beschut werk blijven een reden voor zorgen, met name wanneer de tijdelijke bonus beschut werk na 2020 komt te vervallen. Bovendien blijkt dat enkele gemeenten nog steeds worstelen met de indicering door UWV: de criteria zijn volgens hen streng en onduidelijk. Volgens enkele gemeenten is het lastig om mensen te vinden die aan de criteria voldoen, zij geven aan nog geen geschikte kandidaten in beeld te hebben. Andere gemeenten geven aan onvoldoende budget te hebben, overeenkomstig de perceptie dat het instrument 'duur' is. Gemeenten die het instrument wel hebben ingericht kiezen massaal voor inrichting binnen de bestaande SW-organisatie. De expertise is daar immers al in huis.

Van transitiefase naar realisatie

In juni 2018 laat de staatssecretaris van SZW in een brief aan de Kamer weten dat er nog steeds sprake is van een *transitiefase* (TK 2017/2018b). Het aantal gerealiseerde plekken blijft nog steeds achter bij de verwachtingen. Desondanks toont de staatssecretaris zich positief over de ontwikkelingen. Zo stelt zij vast dat gemeenten na een aanloop hun rol inmiddels hebben opgepakt. Ze concludeert dat de realisatie momenteel nog onvoldoende is, maar

dat er sprake is van een stijgende trend die optimistisch stemt over de toekomstige realisatie van beschut werk.

7.3.3 Gebruik en effectiviteit van beschut werk

Uit de kwartaalcijfers van UWV blijkt dat de stijging van het aantal gerealiseerde werkplekken in 2018 inderdaad doorzet. Eind september van dat jaar waren er 2195 mensen werkzaam op een beschutte werkplek en aan het eind van het jaar kwam dat getal uit op 2542. Het aantal van 4600 beschutte werkplekken zoals voor 2018 vastgelegd in de ministeriële regeling werd daarmee wederom niet gehaald, maar het aantal gerealiseerde beschutte werkplekken neemt jaarlijks significant toe. Tussen december 2017 en december 2018 was sprake van een ruimschootse verdubbeling van het aantal mensen werkzaam op een beschut werkplek.

Tabel 7.2
Aantal mensen werkzaam op een beschutte werkplek in het kader van de Participatiewet

december 2015	december 2016	december 2017	december 2018
40	284	1.184	2.542

Bron: UWV kwartaalrapportages en CBS-registraties, SCP-bewerking

In de eerste drie maanden van 2019 steeg het aantal mensen dat werkzaam is op een beschutte werkplek verder naar 2867. Uit de UWV-rapportage beschut werk van het eerste kwartaal van 2019 blijkt dat burgers in groten getale gebruikmaken van de mogelijkheid om zelf een advies beschut werk aan te vragen (UWV 2019b). Van de in totaal 7393 adviesaanvragen die tot en met juni 2019 zijn gedaan, is grofweg twee derde afkomstig van burgers zelf.[5] Wel blijkt uit de rapportage dat burgers ook vaker een negatief advies ontvangen. Een derde van de adviesaanvragen die burgers doen wordt negatief beantwoord, tegenover een vijfde van de adviesaanvragen van gemeenten.

In een evaluatie van het beschut werk uit 2019 concludeert de Inspectie SZW (2019b) dat beschut werk na een aarzelende start goed op gang is gekomen. Men wijst onder meer op het feit dat het aantal aanvragen beschut werk in 2015 en 2016 nog bleef steken op 14% van de aantallen uit de ministeriële regelingen, terwijl dit in 2017 en 2018 alweer 86% bedroeg. Wel zijn er volgens de Inspectie duidelijke verschillen zichtbaar tussen gemeenten. Waardoor dat komt heeft men niet precies kunnen duiden, maar duidelijk is wel dat de ene gemeente actiever is dan de andere. Gemeenten mogen geld dat zij overhouden op het Participatiebudget zelf houden en aan andere zaken besteden. Het niet realiseren van een dure voorziening als beschut werk bespaart gemeenten veel geld. De Inspectie SZW benoemt in haar evaluatie van het instrument dat meerdere gemeenten het overschot op het beschut werk-budget besteden aan andere doeleinden en aan het afdekken van tekorten.

De Inspectie kan geen eenduidig antwoord geven op de vraag of het huidige budget voor één beschut werk-plek toereikend is. Wel is er een aantal redenen waardoor gemeenten minder (of juist meer) over kunnen houden aan het totale budget voor beschut werk dat zij krijgen. Ook geeft een aantal gemeenten aan geen zicht te hebben op de kosten die met beschut werk gemoeid zijn. Een gebrek aan inzicht in het financiële plaatje rondom beschut werk zou een verklaring kunnen zijn waarom sommige gemeenten de voorziening als financieel riskant ervaren.
Uit de evaluatie van de Inspectie komt verder naar voren dat er ook gemeenten zijn die menen dat de aantallen uit de ministeriële regeling niet realistisch zijn voor hun gemeente omdat er minder beschutwerkkandidaten zijn. Dit sluit aan bij de bevinding uit de tweede meting van ervaringen van gemeenten door CenterData, waarin sommige gemeenten aangeven het lastig te vinden om mensen in beeld te krijgen die aan de vereisten voldoen of zelfs nog geen geschikte kandidaten in beeld te hebben (Cuelenaere et al. 2017).
Sommige gemeenten geven verder aan dat zij soms twijfelen aan het arbeidsvermogen voor een deel van de doelgroep met een positief advies. Het blijkt lastig passend beschut werk voor hen te vinden. Er zijn ook mensen uit de doelgroep die net buiten de criteria voor beschut werk vallen en zodoende via de banenafspraak aan het werk geholpen moeten worden. Gemeenten geven aan voor deze groep zeer moeilijk werk bij reguliere werkgevers te kunnen vinden.
Uit het onderzoek naar de ervaringen van gemeenten door CenterData blijkt dat gemeenten die ervoor kozen om een arbeidsdeskundige aan te stellen succesvoller zijn in de realisatie van beschut werk. Zij kunnen hierdoor beter inschatten welke personen aan de vereisten voldoen. De inzet van arbeidsdeskundigen kan gemeenten helpen bij het vinden van geschikte kandidaten voor de beschut werkplekken.

De meerwaarde van beschut werk

De verplichting voor gemeenten om beschut werk aan te bieden per 1 januari 2017 leidde tot veel discussie. Niet alleen betekende het een inperking van de beleidsvrijheid van gemeenten, ook werd volgens de Raad van State niet duidelijk genoeg gemotiveerd waarom beschut werk als voorziening te prefereren was boven andere voorzieningen (TK 2016/2017). Om die vraag te beantwoorden onderzochten zowel Cedris en SBCM als Berenschot de maatschappelijke meerwaarde van beschut werk. In de publicatie *Maatschappelijke kosten-batenanalyse beschut werk* gaan Cedris en SBCM in op de kosten en (maatschappelijke) baten van beschut werk (Bückman et al. 2017). Volgens het rapport levert beschut werk zowel financieel als maatschappelijk positieve effecten op en is er in de meeste gevallen sprake van een positief kosten-batensaldo. Zo zou beschut werk bijvoorbeeld leiden tot een daling van zorgkosten, de kans op ernstige schulden verminderen en het welzijn en de eigenwaarde van de betrokken persoon verhogen. Wel is er een verschil in kosten zichtbaar tussen iemand met een lage loonwaarde en iemand met een hogere loonwaarde. Voor mensen die minstens 30% loonwaarde hebben is het saldo van de kosten en baten positief, terwijl voor mensen met een lagere loonwaarde de directe kosten vaak hoger zijn dan de opbrengsten. De resultaten komen overeen met eerder onderzoek

waaruit blijkt dat beschut werk ten opzichte van andere beleidsalternatieven meerwaarde heeft als het gaat om prestatie, meesterschap, loon en zingeving (bv. Schenderling et al. 2016).
De meeste gemeenten geven aan dat beschut werk in een behoefte voorziet, al zijn er belemmeringen en kanttekeningen, zo blijkt uit de evaluatie door de Inspectie szw (2019b). Gemeenten vinden de regeling beschut werk complex, evenals de financiering daarvan. Het is een extra regeling naast bestaande regelingen voor mensen met een arbeidsbeperking. De grenzen tussen regelingen zijn diffuus en het betekent weer een apart indicatieproces met eigen voorwaarden en financiering. Het blijkt niet altijd mogelijk scherpe grenzen te trekken tussen verschillende participatievormen. Gemeenten hebben bijvoorbeeld moeite om mensen die net 'te goed' zijn voor beschut werk aan het werk te helpen bij reguliere werkgevers, zo blijkt uit de evaluatie beschut werk. Dit laat zien dat de grens diffuus is. Ook laat deze evaluatie zien dat er situaties bestaan waarbij dagebestedingsdeelnemers en mensen in beschut werk hetzelfde werk uitvoeren op dezelfde werkplek. Voor uitvoerenden blijkt het lastig aan te geven waar het verschil precies zit.
Sommige gemeenten zijn van mening dat zij het instrument niet nodig hebben en dat zij de doelgroep ook op een alternatieve manier kunnen bedienen. De regeling druist volgens hen in tegen de gedachte van decentralisatie: "gemeenten kunnen zelf bepalen welke ondersteuning het best is voor de burger". Er is nauwelijks sprake van doorstroom van beschut werk naar een reguliere baan zo laat de evaluatie beschut werk zien. Er is weliswaar aandacht voor ontwikkeling, maar dat heeft nauwelijks geleid tot doorstroom naar een baan in het kader van de banenafspraak.

7.3.4 Reflectie en toekomst: het instrument beschut werk

De implementatie van de voorziening beschut werk in de Participatiewet kende een moeizame aanloop. In de eerste jaren na invoering van de wet kwamen veel gemeenten niet toe aan de implementatie van het instrument. Sommige gemeenten kozen er bewust voor om geen beschut werk aan te bieden omdat het voor hen geen prioriteit had of omdat zij andere voorzieningen prefereerden. In het tweede jaar van de Participatiewet bleek het percentage gemeenten dat van plan was om beschut werk als voorziening aan te bieden zelfs terug te lopen. Het aantal gerealiseerde beschutte werkplekken bleef in de eerste jaren ver achter bij de geraamde aantallen. Maar dat beeld is aan het veranderen. Langzaam maar zeker raken gemeenten gewend aan het instrument beschut werk, en zijn zij de achterstanden die ze in 2015 en 2016 opliepen aan het inhalen. Hoe valt dit te verklaren?
Het overzicht van de implementatie van de voorziening beschut werk laat zien dat er in de eerste jaren van de Participatiewet verschillende maatregelen zijn genomen. Er zijn diverse interventies op verschillende momenten ingezet om de totstandkoming van beschut werk te bevorderen. Zo werden gemeenten per 1 januari 2017 verplicht om beschut werk aan te bieden voor burgers met een positief advies. Bovendien werd het vanaf die datum ook mogelijk voor burgers om zelf rechtstreeks bij uwv een advies aan te vragen. Zij blijken in groten getale van die mogelijkheid gebruik te maken. Tezamen heeft een reeks van maatregelen er mede voor gezorgd dat de realisatie van de voorziening beschut werk op gang is

gekomen. Maar deze maatregelen zijn uitgevoerd in een complexe en gelaagde structuur waarin verschillende belanghebbende partijen een rol spelen. Het tempo waarin de realisatie op gang kwam moet dan ook worden begrepen als een samenspel van meerdere factoren. Zo speelt bijvoorbeeld ook de samenwerking tussen gemeenten en uwv een belangrijke rol.

Gemeenten hadden tijd nodig om bekend te raken met instrument en doelgroep

Als er één ding duidelijk naar voren komt uit alle onderzoeken en beleidsdocumenten, dan is het dat gemeenten tijd nodig hebben gehad om de voorziening in te richten. Gemeenten kregen in een vrij kort tijdsbestek de verantwoordelijkheid om een voorziening te creëren voor een specifieke groep met specifieke benodigdheden. De benodigde kennis en expertise om de doelgroep in beeld te krijgen, en te beoordelen of men aan de criteria voldoet, was in veel gevallen (nog) niet in huis. Werkende weg zijn de beoordelingscriteria steeds duidelijker geworden voor gemeenten, zo constateert de Inspectie szw in haar evaluatie van het beschut werk. De meeste gemeenten zien de meerwaarde van de voorziening beschut werk en menen dat het in een behoefte voorziet, maar vinden wel dat er nog steeds verbeteringen in de regeling nodig zijn. Het vinden van de juiste personen voor de voorziening beschut werk blijkt moeilijk. Gemeenten geven verder aan behoefte te hebben aan zekerheid over toekomstige regelgeving en financiën ten aanzien van beschut werk. Zij vinden het een belemmering om beschut werkplekken te creëren, daarmee langdurige verplichtingen aan te gaan, terwijl regelgeving en financiering kan veranderen in de toekomst. Dit vormt daarmee ook een verklaring voor de terughoudendheid van gemeenten ten aanzien van het instrument.

Nieuwe rol voor sociale werkbedrijven

Uiteindelijk blijkt dat veel gemeenten ervoor kiezen om gebruik te maken van de bestaande infrastructuur en expertise die de verschillende sociale werkbedrijven al in huis hebben. Zo komt ook uit de evaluatie van de Inspectie szw naar voren dat beschutte werkplekken vooral bij sociale werkbedrijven worden gecreëerd en slechts in beperkte mate bij reguliere werkgevers. De ondernemingsraden van sociale werkbedrijven verstuurden in januari 2017 ook een manifest naar de Nederlandse gemeenten waarin zij de gemeenteraden verzoeken om de sociale werkbedrijven een rol te geven bij de invulling van beschut werk (Schaafsma en Smit 2017). Volgens de ondernemingsraden van de sociale werkbedrijven is dit verstandig omdat zij beschikken over jarenlange ervaring met een zestal cruciale instrumenten. Het gaat hierbij om matching en begeleiding; detachering; werkgeversnetwerk; werkproces op maat; ontwikkeling werknemersvaardigheden; en beschut werk.

Uit verschillende beleidsdocumenten van gemeenten blijkt dat gemeenten dit zelf ook een aantrekkelijke mogelijkheid vinden. Zodoende kan de continuïteit van deze organisaties worden gewaarborgd en ook het voorzieningenniveau voor de huidige Wsw'ers op peil blijven. Bovendien blijkt dat veel gemeenten het gevoel hebben dat de sociale werkplaatsen werden gesloten voor nieuwe instroom voordat er een goed werkend alternatief was.

De staatssecretaris van szw stelt in een brief aan de Kamer dat “gemeenten besluiten over de infrastructuur” en legt hun geen strobreed in de weg (TK 2017/2018b). Ze merkt verder nog op dat zij van mening is dat de opgedane kennis en expertise en ook het netwerk van werkgevers van sociale werkbedrijven “waardevol is voor de brede doelgroep van de Participatiewet”.
Omdat gemeenten bij de invoering van de Participatiewet de opdracht kregen zelf beschut werk te gaan organiseren als voorziening, vreesden verschillende partijen, waaronder de SER, voor een ‘sterfhuisconstructie’ van de sociale werkplaats. Maar na de sluiting van de Wsw voor nieuwe instroom zijn de deuren niet dichtgegaan. Sociale werkbedrijven zijn zich gaan heroriënteren en lijken nu zelfs een sleutelrol te hebben voor het slagen van de voorziening beschut werk. Dit betekent wel dat zij de kennis en expertise binnen de organisatie op peil moeten houden, en vraagt van gemeenten om hierin te investeren. Dat blijkt ook uit de evaluatie door de Inspectie szw. Daarin geeft een aantal gemeenten aan te moeten investeren in duurzame begeleiding vanwege de afbouw van de sociale werkplaats. Bij de doelgroep beschut werk is vaak sprake van multiproblematiek en een intensieve begeleidingsbehoefte. Dit vraagt om andere vaardigheden en competenties van de begeleiders op de werkvloer, die men momenteel vaak niet kan bieden. Er zal daarom geïnvesteerd moeten worden in passende begeleiding.
De mensen die nu bij sw-bedrijven werken, doen dat onder verschillende arbeidsomstandigheden. De meeste vallen nog onder de Wsw en de cao voor de sociale werkvoorziening. Andere vallen onder de Participatiewet, hebben geen cao en daarmee geen recht op pensioenopbouw, verlofregelingen, eindejaarsuitkering of reiskostenvergoeding. Gewoonlijk verdienen ze ook minder dan hun collega’s die onder de Wsw vallen.

7.4 Conclusies

Gemeenten hebben op grond van de Participatiewet verschillende instrumenten om mensen met beperkingen aan werk te helpen. Hierbij gaat het om uitkeringsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden. Deze instrumenten bieden ook ondersteuning voor werkgevers die mensen met een arbeidsbeperking aannemen. In dit hoofdstuk ging specifiek de aandacht uit naar de nieuwe instrumenten loonkostensubsidie en beschut werk.

Loonkostensubsidie randvoorwaarde, positief effect op behoud van werk

Direct na invoering van de Participatiewet werd voor een klein deel van de doelgroep loonkostensubsidie ingezet, waarmee de werkgever wordt gecompenseerd voor de verminderde productiviteit van de werknemer. Het ging in 2015 om 1397 mensen. Eind 2018 is dit aantal toegenomen tot 17.000[6] mensen. Het betreft vooral mensen die ook geregistreerd staan in het doelgroepregister en dus meetellen voor de banenafspraak. Daarnaast wordt loonkostensubsidie ingezet voor alle beschut werkers. Loonkostensubsidie heeft een positief effect op het behoud van werk ofwel de duurzaamheid van de arbeidsrelatie.
De effecten op baankansen kunnen niet worden aangegeven.

Uit onderzoek onder werkgevers blijkt dat in algemeenheid financiële instrumenten fungeren als een noodzakelijke voorwaarde voor werkgevers om iemand met een beperking in dienst te nemen en te houden, al zijn de instrumenten op zichzelf niet voldoende om werkgevers over de streep te trekken. Een goede match is essentieel. Belangrijk is het om ook oog te hebben voor niet-financiële afwegingen die werkgevers maken. Werkgevers blijken momenteel nog vaak administratieve rompslomp te ervaren. Mogelijk schrikt dat welwillende werkgevers af. Een actievere benadering van werkgevers met een inzet van intermediairs zou voor verbetering kunnen zorgen. Bovendien is het positief dat de staatssecretaris van szw met het brede offensief inzet op een vereenvoudiging van het instrument om het gebruik ervan voor werkgevers te vergemakkelijken. Ook de komende jaren zullen aanpassingen op basis van signalen uit de praktijk nog gewenst zijn.

Steeds meer beschut werk, volgens gemeenten verbeteringen in regeling nodig

Beschut werk is bedoeld voor mensen die alleen kunnen werken in een beschermde omgeving en onder aangepaste omstandigheden. uwv beoordeelt of iemand voor een beschutte werkplek in aanmerking komt. De gemeente is dan verplicht de beschutte werkplek te bieden. Het beschut werk is na een moeizame start op gang gekomen. Hoewel stijgend blijven de gerealiseerde aantallen achter bij de aantallen die in de ministeriële regeling zijn genoemd. In 2015 en 2016 bedroeg het aantal aanvragen beschut werk 14% van de aantallen uit de ministeriële regeling, in 2017 en 2018 ongeveer 86%. Daarbij zijn opvallende verschillen tussen gemeenten te zien. Een klein deel van de gemeenten heeft een realisatie die boven de geraamde aantallen ligt. Een meerderheid heeft veel meer moeite om beschut werk te realiseren.

De meeste gemeenten menen dat beschut werk in een behoefte voorziet, maar dat er wel verbeteringen in de regeling nodig zijn. Nadeel van de regeling is volgens hen dat het een aparte regeling is met een aparte doelgroep en een aparte indicatiestelling, te midden van de regelingen die er al zijn. Dit zou indruisen tegen het achterliggende idee van decentralisatie, namelijk dat gemeenten zelf kunnen bepalen welke ondersteuning het best is voor de doelgroep waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Een ander ervaren nadeel betreft de complexiteit. Schakelen tussen verschillenden voorzieningen en instrumenten gaat moeizaam. Verder is het een duur instrument. Beschutte werkplekken worden vooral bij sw-bedrijven gecreëerd (85%) en weinig bij reguliere werkgevers. Als reguliere werkgevers in beeld komen, zijn dat veelal kleine mkb-bedrijven en grotere werkgevers die erop ingericht zijn om grotere groepen mensen met een arbeidsbeperking in dienst te hebben, bijvoorbeeld via een detacheringsconstructie.

Noten

1 Het onderzoek werd uitgevoerd onder 100 werkgevers met in totaal 4000 werknemers met loonkostensubsidie in dienst.

2 De effectladder is ontwikkeld door Van Yperen en Veerman (2008). De effectladder geeft een kader waarin de effectiviteit van interventies is ingedeeld in een aantal niveaus. Het onderzoek naar de effectiviteit van loonkostensubsidie en loondispensatie is zo ingericht dat op niveau 1 tot en met 3 heldere en betrouwbare uitspraken gedaan kunnen worden, en zo goed mogelijk op niveau 4. Op niveau 1 van

de effectladder is de aard van de interventie nader omschreven en gespecificeerd ('goed beschreven'). Op niveau 2 van de effectladder gaat het om een aannemelijk verhaal dat de interventie kan werken ('goed onderbouwd'). Op niveau 3 zijn er cijfers beschikbaar die laten zien dat de doelgroep wordt bereikt, dat de doelen van de interventie worden gerealiseerd, dat er weinig cliënten afhaken en dat cliënten tevreden zijn ('effectief volgens eerste aanwijzingen'). Op niveau 4 is er sprake van een goed omschreven, theoretisch onderbouwde en in de praktijk getoetste aanpak waarbij bovendien is aangetoond dat de interventie beter is dan geen interventie of een andere interventie ('bewezen effectief').

3 De data en uitkomsten van de onderzoeken van CenterData en de Inspectie szw tonen soms verschillen, al komt het algemene beeld wel overeen. Dat heeft te maken met het feit dat CenterData een online vragenlijst heeft uitgezet onder 116 gemeenten terwijl de Inspectie szw cijfers over de gehele populatie van 393 gemeenten heeft.

4 Zo blijkt bijvoorbeeld uit stukken van de gemeenten Emmen, Zaanstreek Waterland en Coevorden.

5 4798 aanvragen waren afkomstig van burgers, tegenover 2595 van gemeenten.

6 Deze aantallen wijken af van de aantallen in het hoofdstuk over de Wsw-doelgroep. Dit komt doordat iedereen daar maar eens per jaar is meegeteld: bij het zwaarste instrument dat gebruikt is.

8 Gemeentebeleid: verplichtingen en handhaving

Sander Muns[1]

- Sinds de invoering van de Participatiewet gaat er meer aandacht van gemeenten uit naar de tegenprestatie en de taaleis.
- Toch vraagt nog geen zes op de tien gemeenten een tegenprestatie of iets vergelijkbaars voor de uitkering.
- In de handhaving van de verplichtingen heeft de Participatiewet niet veel verandering gebracht.
- Er is geen effect aangetoond van uniforme verplichting en uniforme handhaving op de uitstroom uit de bijstand.

8.1 Inleiding en vraagstelling

In voorbereiding op de invoering van de Participatiewet besloot het kabinet-Rutte II in de Wet werk en bijstand (WWB) en de Wet maatregelen Wet werk en bijstand, wetten die sinds 1 januari 2015 in de Participatiewet zijn opgegaan, aanpassingen aan te brengen die bijstandsgerechtigden actiever naar werk moeten laten zoeken (TK 2013/2014d). In de memorie van toelichting bij deze wetswijzigingen meldt het kabinet daarover:

> *Voor wie een uitkering heeft en kan werken, is werk geen keuze maar een verplichting. Het recht op uitkering kan niet zonder die verplichting, die verplichting kan niet zonder naleving door de bijstandsgerechtigden en de naleving kan niet zonder handhaving door de uitvoerders. Verplichtingen, naleving en handhaving zijn drie pijlers onder het socialezekerheidsstelsel die nodig zijn voor de houdbaarheid en voor het behoud van de solidariteit van de mensen die voor het stelsel betalen.* (TK 2013/2014c: 31)

De wijzigingen in de (Wet maatregelen) Wet werk en bijstand houden in dat verplichtingen worden aangescherpt en dat de sancties die bij het niet nakomen van de verplichtingen worden opgelegd, worden geüniformeerd. Gemeenten wordt daarbij wel de ruimte gelaten om maatwerk te leveren (TK 2013/2014a, 2013/2014c). In dit hoofdstuk bekijken we in hoeverre bijstandsgerechtigden door deze wijzigingen inderdaad zijn geactiveerd.

Onderzoeksvragen en opzet van dit hoofdstuk

De centrale vraag in dit hoofdstuk beantwoorden we aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

- Verschillen gemeenten in de verplichtingen die zij hun bijstandsgerechtigden opleggen?
- Handhaven gemeenten actief als verplichtingen niet worden nageleefd?

- Kennen gemeenten die meer verplichtingen en sancties aan bijstandsgerechtigden opleggen een hogere uitstroom uit de bijstand naar werk dan gemeenten die minder verplichtingen opleggen?
- Kennen gemeenten die de verplichtingen strikt opleggen een hogere uitstroom uit de bijstand dan gemeenten die milder zijn in het opleggen van maatregelen?

Voor een goed zicht op de materie behandelen we eerst de veranderingen in de wetgeving op het gebied van verplichtingen en handhaving per 2015 (§ 8.2). Vervolgens beschrijven we de methoden die we hebben gehanteerd om onze vragen te beantwoorden (§ 8.3). In paragraaf 8.4 presenteren we de resultaten. We sluiten af met onze conclusies (§ 8.5).

8.2 Veranderingen in de wetgeving per 2015

Het kabinet-Rutte II heeft de Participatiewet ingevoerd vanuit het streven zo veel mogelijk mensen kansen op (regulier) werk of andere vormen van participatie te bieden, maar ook om de bijstand houdbaar en toegankelijk te houden (TK 2013/2014c). Daarop vooruitlopend zijn enkele wijzigingen voorgesteld in de (Wet maatregelen) Wet werk en bijstand, die sinds 2015 onderdeel zijn geworden van de Participatiewet (TK 2013/2014a, 2013/2014c; Staatsblad 2014).
Een belangrijke wijziging is het 'activerender maken van de polisvoorwaarden voor de bijstand'. Aan een bijstandsuitkering is volgens het kabinet-Rutte II het principe van de wederkerigheid verbonden: voor wat hoort wat. Daar komt bij dat het kabinet verwacht dat in een participerende samenleving iedereen naar vermogen bijdraagt en verantwoordelijkheid neemt. Bijstandsgerechtigden moeten daarom vanaf 1 januari 2015, als de gemeente hun daarom vraagt, een tegenprestatie leveren (TK 2013/2014c, 2013/2014d; Staatsblad 2014a). Het gaat hier om onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden. Met de invoering van de Participatiewet hebben gemeenten de opdracht gekregen om bij verordening regels vast te stellen over de verplichte tegenprestatie. Het staat gemeenten vrij om zelf invulling te geven aan de aard, duur en omvang van de tegenprestatie.[2] Deze is immers afhankelijk van de lokale omstandigheden en de specifieke situatie van degenen die een beroep op de bijstand doen.
Over het activerender maken van de bijstand meldt de memorie van toelichting bij de Wijziging van de Wet werk en bijstand en enkele andere sociale zekerheidswetten (Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten) verder het volgende:

> *Om de polisvoorwaarden van de bijstand te laten aansluiten bij de kansen die de Participatiewet biedt wil de regering dat de aan het recht op de bijstand verbonden verplichtingen glashelder zijn voor de bijstandsgerechtigde. Dit zal de naleving verbeteren. Ook wil de regering de uitvoerende instanties faciliteren bij de handhaving van de naleving van de verplichtingen. Om een en ander te bereiken voorziet het voorliggende wetvoorstel in uniformering van diverse arbeidsverplichtingen en van de duur en hoogte van de bijbehorende maatregel.* (TK 2013/2014c: 3)

Op basis van bevindingen uit twee onderzoeken van de Inspectie Werk en Inkomen heeft het kabinet-Rutte II besloten de arbeidsverplichtingen en de handhaving daarvan meer in overeenstemming met elkaar te brengen tussen gemeenten (TK 2013/2014c). In het rapport *Het naleven van verplichtingen* (IWI 2011b) heeft de Inspectie bekeken hoe gemeenten omgaan met bijstandsgerechtigden die minder kansen op de arbeidsmarkt hebben. De Inspectie meldt in het rapport dat klantmanagers bij de gemeenten een grote beoordelingsvrijheid hebben:

> *[...] de ene medewerker [is] wat zakelijker van aard en grijpt eerder naar het sanctiemiddel, terwijl de ander meer nadruk legt op een hulpaanbod of gespreksvoering.* (IWI 2011b: 17)

Volgens de overheid dient dit beter georganiseerd te worden, want het leidt tot 'ongerechtvaardigde rechtsverschillen', zowel binnen een gemeente als tussen gemeenten (TK 2013/2014c).[3] Uit het rapport *Iedereen aan de slag* (IWI 2011a) volgt dat de Inspectie dwang en drang als belangrijke middelen ziet om uitkeringsgerechtigden te motiveren werk te zoeken en te aanvaarden. Volgens de Inspectie onderschatten gemeenten de uitwerking van het opleggen van maatregelen. Daarom adviseert de Inspectie meer nadruk te leggen op de verantwoordelijkheden van uitkeringsgerechtigden.
Vanwege de bevindingen van beide rapporten van de Inspectie gaat in de Participatiewet extra aandacht uit naar een betere naleving van de verplichtingen. Dat gebeurt niet zozeer door de introductie van nieuwe verplichtingen als wel door een nadere uitwerking van al bestaande verplichtingen.[4] Gemeenten die van bijstandsgerechtigden het volgende vragen, moeten hun een boete opleggen als zij zich willens en wetens niet aan deze verplichtingen houden:

a aanvaarden of behouden van werk;
b inschrijving bij een uitzendbureau;
c vinden van werk in de gemeente voordat de bijstandsgerechtigde daarnaartoe verhuist;
d bereid zijn om per dag maximaal drie uur te reizen om werk te krijgen of te behouden;
e bereid zijn om te verhuizen om werk te krijgen of te behouden;
f krijgen en onderhouden van kennis en vaardigheden om werk te vinden en te behouden;
g zorgen dat kleding, gebrek aan persoonlijke verzorging of gedrag de kansen op het vinden en behouden van werk niet belemmeren;
h accepteren van aangeboden diensten om aan het werk te gaan mogelijk te maken en meewerken aan onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling.

Welke boete gemeenten in deze gevallen kunnen opleggen, is ook in de Participatiewet geregeld.[5] De uitkering kan voor ten minste één tot maximaal drie maanden worden stopgezet. Zodra de bijstandsgerechtigde laat zien dat de opgelegde verplichtingen (weer) worden nagekomen, kan de boete worden herzien. Gemeenten hebben echter ook de plicht om een op te leggen of opgelegde maatregel af te stemmen op de omstandigheden van de bijstandsgerechtigde, en hebben dus de mogelijkheid om af te wijken van de in de

Participatiewet voorgeschreven duur en hoogte van de boete.[6] Omstandigheden die maken dat het nodig is om van de in de wet voorgeschreven boete af te wijken, zijn bijvoorbeeld een verergering van de schuldenproblematiek of de dreiging van huisuitzetting of marginalisering. Een andere reden waarom afwijken een mogelijkheid is, is omdat de op te leggen of opgelegde maatregel in strijd is met de zorgplicht van de overheid (TK 2013/2014c: 34).

Voor de houdbaarheid van de bijstand is het volgens de overheid ook van belang dat gemeente(ambtenare)n hun taak op een fatsoenlijke wijze kunnen uitvoeren (TK 2013/2014c). Zeer ernstige misdragingen door bijstandsgerechtigden passen daar niet bij. In de WWB waren al mogelijkheden opgenomen om daartegen op te treden.[7] In de Participatiewet zijn deze mogelijkheden verruimd. Tot 2015 konden bijstandsgerechtigden die zich ernstig misdroegen, maar wel hun verplichtingen nakwamen, geen maatregel opgelegd krijgen. Ernstige misdragingen, of deze nu samenhangen met de weigering verplichtingen na te komen of niet, zijn altijd ontoelaatbaar (TK 2013/2014c). Daarom biedt de Participatiewet de mogelijkheid om ook bij zeer ernstige misdragingen een sanctie op te leggen.
Na de invoering van de Participatiewet is op 1 januari 2016 een extra verplichting toegevoegd aan het ontvangen van bijstand (Staatsblad 2015). Dat is de taaleis.[8] Mensen die bijstand aanvragen, moeten beschikken over basiskennis van de Nederlandse taal (referentieniveau 1F). Een bewijs van voldoende beheersing van de Nederlandse taal is als iemand acht jaar Nederlandstalig onderwijs heeft gevolgd, het inburgeringsexamen heeft gehaald of een ander document heeft waaruit beheersing van de Nederlandse taal blijkt. Als dat bewijs er niet is, moeten bijstandsgerechtigden een taaltoets doen. In het geval van onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal, moeten zij zich inspannen om daar verandering in te brengen.[9] De gemeente mag de bijstandsuitkering verlagen bij onvoldoende inspanning om daar verandering in te brengen. De eerste zes maanden gaat het om een korting op de uitkering van 20%, de volgende zes maanden om een korting van 40% en na één jaar om een korting van 100%.

8.3 Methoden

Om onze vragen te beantwoorden maken we voor de uitstroom uit de bijstand naar werk gebruik van gegevens van het CBS. Onder uitstroom verstaan we dat deel van de bijstandsgerechtigden dat geen uitkering meer ontvangt omdat zij een baan hebben gevonden en daardoor zonder bijstandsuitkering in hun levensonderhoud kunnen voorzien. We zetten het aantal bijstandsuitkeringen dat wordt beëindigd vanwege het vinden van werk af tegen het aantal bijstandsuitkeringen in 2017 in diezelfde gemeente. We relateren dit uitstroomcijfer aan het gemeentelijk beleid.
De gegevens over uitstroom uit de bijstand zeggen niets over de duur van de baan of andere aspecten van de kwaliteit van de baan. De cijfers geven alleen aan of bijstandsontvangers een baan hebben gevonden en uit de bijstand zijn gestroomd. We beschikken

niet over specifieke informatie over de kwaliteit van banen per gemeente.[10] Dat wil niet zeggen dat onze bevindingen over de uitstroom niet in een breder perspectief zijn te plaatsen. In gemeenten met dezelfde uitstroom uit de bijstand, maar relatief veel uitstroom naar tijdelijke banen is een groter risico op latere terugstroom naar de bijstand. Dat houdt in dat deze gemeenten op termijn een grotere bijstandspopulatie kunnen hebben. Daarnaast is het mogelijk dat bepaald gemeentelijk beleid geen effect heeft op de uitstroom, maar wel een afschrikeffect heeft op potentiële toekomstige instroom (anticipatie-effect), waardoor de bijstandspopulatie kleiner is in zulke gemeenten. Door ook de samenhang tussen het uitvoeringsbeleid van gemeenten (verplichtingen en sancties) en het aantal bijstandshuishoudens te bestuderen kunnen we de samenhang tussen dit beleid en de uitstroom uit de bijstand naar werk in een breder perspectief plaatsen. De relatie tussen het beleid en het aantal bijstandsgerechtigden in een gemeente onderzoeken we op een vergelijkbare wijze als Marlet et al. (2017). Om het aantal bijstandshuishoudens in een gemeente te voorspellen gebruiken we namelijk net als in Marlet et al. (2017) het zogenoemde bijstandsverdeelmodel. Dit verdeelmodel voorspelt aan de hand van objectieve factoren – meetbare kenmerken die gemeenten zelf niet kunnen beïnvloeden – hoeveel bijstandshuishoudens er in een gemeente naar verwachting zijn.[11] Op basis van deze voorspelling worden ieder jaar de financiële middelen voor de bijstand over de gemeenten verdeeld.
Informatie over het door gemeenten gevoerde beleid verkrijgen we uit een enquête van CenterData (zie kader 8.1). We zetten uiteen welke plichten gemeenten hun bijstandsgerechtigden opleggen en ook tot welke sancties zij overgaan als bijstandsontvangers zich niet aan de opgelegde verplichtingen houden.

Kader 8.1 Onderzoek onder gemeenten

CenterData vroeg gemeenten naar de ervaringen met de Participatiewet (Cuelenaere et al. 2017). Onder 193 gemeenten is een vragenlijst verspreid.[12] De enquête is gehouden tussen begin februari 2017 en half juli 2017. Ruim 60% van de gemeenten (116) heeft de enquête ingevuld.[13] We nemen alleen gemeenten en samenwerkingsverbanden mee met meer dan 15.000 inwoners.[14] De verdeling van de gemeenten naar het aantal inwoners per gemeente is representatief voor Nederland, met enige oververtegenwoordiging van grotere en stedelijke gemeenten (tabel 8.1). Gemeenten in de provincies Utrecht en Friesland zijn wat minder sterk vertegenwoordigd.
In 2019 is de enquête opnieuw afgenomen. De bevindingen daarvan verschenen in het najaar van dat jaar. Informatie over de uitstroom uit de bijstand naar werk en het aantal bijstandshuishoudens in 2019 was op moment van het schrijven van dit hoofdstuk niet beschikbaar. We kunnen daarom de situatie in 2019 niet in kaart brengen. Als dat van toepassing is, geven we aan of er tussen 2017 en 2019 verschillen in het gemeentelijke uitvoeringsbeleid zijn geweest.[15]

Tabel 8.1

Aantal en responspercentage enquête onder gemeenten

	gemeenten in Nederland[a]	(ii) meegenomen gemeenten, excl. samenwerkingsverbanden[b]		(iii) meegenomen gemeenten, incl. samenwerkingsverbanden[c]	
	aantal	aantal	%	aantal	%
gemeentegrootte, aantal inwoners (eind 2017)					
minder dan 5.000	5	0	0,0	0	0,0
5.000 – 10.000	17	0	0,0	4	23,5
10.000 – 20.000	96	4	4,2	22	22,9
20.000 – 50.000	191	42	22,0	78	40,8
50.000 – 100.000	48	22	45,8	27	56,3
100.000 – 150.000	14	5	35,7	6	42,9
150.000 – 250.000	13	10	76,9	10	76,9
250.000 of meer	4	2	50,0	2	50,0
stedelijkheid (naar aantal adressen/km², CBS-definitie)					
Zeer sterk stedelijk	18	7	38,9	8	44,4
Sterk stedelijk	75	31	41,3	46	61,3
Matig stedelijk	80	13	16,3	25	31,3
Weinig stedelijk	133	27	20,3	48	36,1
Niet stedelijk	82	7	8,5	22	26,8
provincie					
Drenthe	12	2	16,7	5	41,7
Flevoland	6	4	66,7	4	66,7
Friesland	24	4	16,7	7	29,2
Gelderland	54	11	20,4	18	33,3
Groningen	23	3	13,0	6	26,1
Limburg	33	8	24,2	11	33,3
Noord-Brabant	64	13	20,3	21	32,8
Noord-Holland	48	14	29,2	16	33,3
Overijssel	25	11	44,0	13	52,0
Utrecht	26	3	11,5	6	23,1
Zeeland	13	4	30,8	9	69,2
Zuid-Holland	60	8	13,3	33	55,0
totaal	**388**	**85**	**21,9**	**149**	**38,4**

a Gemeenten die voldoen aan kenmerk.

b Gemeenten met minimaal 15.000 inwoners die voldoen aan kenmerk en enquête heeft ingevuld.

c Gemeenten met minimaal 15.000 inwoners die voldoet aan kenmerk en enquête heeft ingevuld, al dan niet door samenwerkingsverband met andere gemeenten (zie Cuelenaere et al. 2017 voor overige kenmerken van de enquête).

Bron: Cuelenaere et al. (2017), SCP-bewerking

Gemeenten kunnen meerdere verplichtingen opleggen aan bijstandsgerechtigden om hen aan het werk te helpen. Bovendien is het aannemelijk dat gemeenten de naleving van de verplichtingen op verschillende wijzen handhaven. Kortom, ze hebben een pakket aan (arbeids)verplichtingen en/of maatregelen. Daarom stellen we op basis van de CenterData-informatie een variabele samen die aangeeft hoeveel verplichtingen gemeenten opleggen. We doen dat door de antwoorden op de enquêtevragen over de opgelegde verplichtingen bij elkaar op te tellen.[16, 17] Daarnaast construeren we ook een variabele die weergeeft hoeveel typen maatregelen gemeenten treffen. We doen dat op vergelijkbare wijze als voor de verplichtingen: we tellen de enquêtevragen over de opgelegde maatregelen bij elkaar op. Daarbij nemen we aan dat hoe meer verplichtingen gemeenten opleggen aan hun bijstandsgerechtigden en hoe meer typen maatregelen zij treffen, hoe strenger hun uitvoeringsbeleid is. Met behulp van een cross-sectionele analyse brengen we in kaart hoe de strengheid van het gemeentelijk beleid in 2017 zich verhoudt tot de uitstroom uit de bijstand en het aantal bijstandshuishoudens in 2017. Met behulp van een *difference-in-difference*-analyse bekijken we of er een verband is tussen de strengheid van het uitvoeringsbeleid en de veranderingen in de uitstroom uit de bijstand en het aantal bijstandshuishoudens sinds de invoering van de Participatiewet, dus tussen 2015 en 2017. In Bijlage B8.A is een technische beschrijving van de methoden opgenomen.
Door het opnemen van verschillende controlevariabelen in de analyses corrigeren we voor de invloed van gemeentelijke kenmerken anders dan het gevoerde beleid. Deze gemeentelijke[18] controlevariabelen zijn de oorspronkelijke bijstandsdichtheid, banentoename (als percentage per gemeente), het aantal inwoners in de gemeente van 25 tot 65 jaar, het percentage niet-westerse migranten en het percentage van de gemeentelijke beroepsbevolking dat langer dan een jaar niet werkt. We hebben ook gekeken naar het politieke klimaat in de gemeente (zie Bijlage B8.B). Marlet et al. (2017) vinden namelijk dat er meer bijstandshuishoudens zijn in gemeenten met een sterkere vertegenwoordiging van partijen die normaliter sterker inzetten op inkomensherverdeling. Wij kunnen echter geen significant verband aantonen, en laten deze variabele daarom verder achterwege.

8.4 Resultaten

8.4.1 Verplichtingen

Gemeenten verschillen voor een aantal plichten weinig in hun uitvoeringsbeleid (tabel 8.2).[19] Plichten die bijna alle gemeenten in 2017 opleggen, zijn 'meewerken aan een plan van aanpak om tot werk te komen', 'algemeen geaccepteerde arbeid verkrijgen, aanvaarden en behouden' en 'aanvragers jonger dan 27 jaar eerst 4 weken naar werk laten zoeken voordat zij in aanmerking komen voor een uitkering'. Een plicht die veel gemeenten *niet* opleggen is het actief naar werk zoeken voordat bijstandsgerechtigden naar de gemeente mogen verhuizen.

Gemeenten verschillen wel in het opleggen van de tegenprestatie. Ruim vier op de tien gemeenten verlangen van bijstandontvangers geen tegenprestatie, wat in lijn is met de uitkomsten van onderzoek van het CBS (Bronsveld-de Groot et al. 2019a). In maart 2018 hebben namelijk ongeveer 26.200 van de 455.000 bijstandsgerechtigden een tegenprestatie uitgevoerd (Bronsveld-de Groot et al. 2019a). Vergelijkbare percentages komen naar voren uit de ervaringsonderzoeken onder bijstandsgerechtigden (Inspectie SZW 2017a, 2019a). Een mogelijke verklaring voor de beperkte verrichting van de tegenprestatie is dat bijstandsgerechtigden vaak andere activiteiten verrichten, zoals vrijwilligerswerk of mantelzorg. Het kabinet beoogt echter een frequentere toepassing van de tegenprestatie (SZW 2019c).

Ook over het opleggen van een te accepteren maximale reisduur lopen de inzichten onder gemeenten uiteen. Bijna 60% van de gemeenten legt deze plicht niet aan bijstandsgerechtigden op. Het beeld is in 2019 min of meer hetzelfde (zie tabel B8.D1 in Bijlage B8.D). Het voornaamste verschil tussen 2017 en 2019 is dat gemeenten in 2019 wat eensgezinder zijn over het niet opleggen van de maximaal te accepteren reisduur. In 2019 is het aandeel gemeenten dat deze plicht niet oplegt toegenomen tot 70% (zie tabel B8.D1 in Bijlage B8.D). Daarentegen verschillen gemeenten juist meer van elkaar in het verplichten van een inschrijving bij het uitzendbureau; in 2017 doet 72% dat en in 2019 is dat 48% (zie tabel B8.D1 in Bijlage B8.D).

Tabel 8.2

Plichten die gemeenten[a] opleggen aan bijstandsgerechtigden in 2017, en eventuele verandering in frequentie sinds de invoering van de Participatiewet[b] (N=101, in procenten)

Plichten die klantmanagers in de gemeente actief opleggen bij mensen die een bijstandsuitkering vragen			als ja: sinds invoering Participatiewet		
	nee	ja	minder vaak	even vaak	vaker
aanvragers moeten voldoen aan de taaleis	21,8	78,2	2,5	31,6	65,8
men is verplicht actief mee te werken aan een plan van aanpak om aan het werk te komen	7,9	92,1		71,0	29,0
men is verplicht algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen, te aanvaarden en te behouden	3,0	97,0	1,0	81,6	17,3
men moet zich inschrijven bij een uitzendbureau	27,7	72,3		89,0	11,0
wanneer men vanuit een andere gemeente hiernaartoe wil verhuizen, is men verplicht eerst naar werk te zoeken	78,2	21,8		63,6	36,4
men moet een reistijd van maximaal 3 uur per dag naar en van het werk accepteren	59,4	40,6		63,4	36,6
men moet er alles aan doen om de benodigde kennis en vaardigheden te krijgen om zodoende de kans op werk te verhogen	14,9	85,1		72,1	27,9
men moet zorgdragen voor nette kleding en een goede persoonlijke verzorging gedrag en verzorging mogen het krijgen van werk niet belemmeren	17,8	82,2		71,1	28,9
aanvragers jonger dan 27 jaar moeten eerst 4 weken naar werk zoeken voordat zij in aanmerking komen voor een uitkering	8,9	91,1	4,3	77,2	18,5
cliënten moeten voor hun uitkering iets terugdoen (tegenprestatie, dit kan ook in de vorm van mantelzorg of van bestaand vrijwilligerswerk zijn)	42,6	57,4		39,7	60,3
anders, namelijk ...	88,1	11,9			

a Gemeenten met meer dan 15.000 inwoners, of samenwerkingsverbanden.

b De antwoorden op de vraag over de verandering in de frequentie sinds de invoering van de Participatiewet kennen vijf antwoordcategorieën, variërend van veel minder vaak tot veel vaker. De antwoordencategorieën zijn ingekort tot drie mogelijke antwoorden.

Bron: Cuelenaere et al. (2017), SCP-bewerking

Sinds de invoering van de Participatiewet zijn er volgens gemeenten zelf weinig veranderingen in de opgelegde verplichtingen tot arbeidsinschakeling geweest. Gemeenten leggen de meeste plichten net zo vaak op als voor de invoering van de wet. Uitzonderingen daarop zijn de tegenprestatie en de taaleis. Van de gemeenten die in 2017 een tegenprestatie van hun bijstandsgerechtigden vroegen, meldt 60% dat zij dat na de invoering van de Participatiewet vaker zijn gaan doen. Dat is ook niet verwonderlijk. In het voorstel tot wetswijziging moesten gemeenten hun bijstandsgerechtigden nog een tegenprestatie opleggen (TK 2013/2014c). Uiteindelijk is in de wet opgenomen dat bijstandsgerechtigden een tegenprestatie moeten leveren, als de gemeente hun daar om vraagt. In 2017 leggen gemeenten bijstandsgerechtigden ook vaker een taaleis op dan voor de invoering van de Participatiewet. Ook dat is geen verrassende uitkomst. De Participatiewet verplicht gemeenten de taaleis op te leggen, en daarnaast is het aantal inburgeraars toegenomen de afgelopen jaren.

8.4.2 Handhaving bij niet nakomen van verplichtingen

Bijna alle gemeenten treffen maatregelen als bijstandsgerechtigden niet voldoen aan de verplichtingen (tabel 8.3). Dit is echter niet voor alle gemeenten even vaak nodig. Gemeenten grijpen even vaak 'incidenteel, bij een enkele cliënt' als 'op regelmatige basis' in. De Participatiewet heeft daar volgens de gemeenten niet veel in veranderd.[20] Het niet leveren van een tegenprestatie is voor een aanzienlijk deel van de gemeenten geen reden om een boete op te leggen. Meer dan twee derde van de gemeenten treedt niet op met een korting op de uitkering. Gemeenten die dat wel doen, doen dat bijna allemaal incidenteel, bij een enkele cliënt. Sinds de invoering van de Participatiewet heeft meer dan een derde van de gemeenten vaker een boete opgelegd bij het niet leveren van de tegenprestatie. Tegen ernstige misdragingen treden bijna alle gemeenten op (85%). Vaak gaat het om incidenten (84%). De situatie in 2019 is min of meer vergelijkbaar met die van 2017 (zie tabel B.8D2-D4 in Bijlage B8.D).

Tabel 8.3

Maatregelen die gemeenten[a] in 2017 opleggen, frequentie waarin ze dat doen en eventuele verandering in frequentie sinds invoering van Participatiewet[b] (in procenten, N=101)

maatregelen die gemeente oplegt aan mensen die zich niet aan de verplichtingen houden			zo ja, hoe vaak?			zo ja: minder/vaker sinds invoering Participatiewet?		
	nee	ja	incidenteel, bij een enkele cliënt	vrij regelmatig	(vrijwel) altijd	minder vaak	even vaak	vaker
men wordt gekort op de uitkering als men de plichten (zie Tabel 8.2) niet nakomt	1,0	99,0	49,0	49,0	2,0	7,0	77,0	16,0
men wordt gekort op de uitkering als men weigert een tegenprestatie te leveren	68,3	31,7	96,9		3,1	6,3	59,4	34,4
bij ernstige misdragingen (richting personen of gebouwen) verlagen of stoppen we de uitkering	14,9	85,1	83,7	7,0	9,3	1,2	94,2	4,7
anders, namelijk ...	92,1	7,9						

a Gemeenten met meer dan 15.000 inwoners.

b De antwoorden op vraag over de verandering in de frequentie sinds de invoering van de Participatiewet kennen oorspronkelijk vijf antwoordcategorieën, variërend van veel minder vaak tot veel vaker. De antwoordencategorieën zijn ingekort tot drie mogelijke antwoorden.

Bron: Cuelenaere et al. (2017), SCP-bewerking

Het beeld dat niet alle gemeenten alle verplichtingen opleggen en actief handhaven volgt ook uit een rapport van de Inspectie SZW (2017b). Daarin constateert de Inspectie dat gemeenten bij het opleggen en handhaven van de naleving van een deel van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen de Participatiewet niet altijd strikt toepassen, omdat zij het handhaven ervan niet werkbaar vinden:

> *Veel gemeenten en hun medewerkers vinden de toepassing van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen niet werkbaar en nemen afstand van de zware sancties die ze zouden moeten opleggen bij niet-naleving.* (Inspectie SZW 2017b, 12)

De Inspectie stelt dat het de vraag is of wat de Participatiewet beoogt en wat in de uitvoeringspraktijk gebeurt met elkaar in overeenstemming te brengen zijn zonder aanpassingen in de wetgeving te maken.
De meeste gemeenten beoordelen hun uitvoeringsbeleid zelf niet als mild en ook niet als streng. Zij vinden het 'gemiddeld' (70%), zoals uit de gegevens van CenterData blijkt. Er zijn meer gemeenten die zichzelf het predicaat mild (18%) dan streng (12%) geven. Als we naar onze samengestelde maat van strengheid kijken dan zien we in tabel 8.4 dat twee derde van de gemeenten zeven of meer van de tien verplichtingen oplegt aan bijstandsgerechtigden. In 2019 waren gemeenten in dit opzicht minder streng. Twee derde van de gemeenten legde zes of meer van de tien verplichtingen op (tabel B8.D5).

Tabel 8.4
Mate van strengheid van gemeenten[a] (in procenten, N=101)

aantal	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
verplichtingen (% van gemeenten)	1,0	1,0	1,0	5,9	8,9	10,9	20,8	25,7	20,8	4,0
sancties (% van gemeenten)	9,9	57,4	31,7	1,0						

a Gemeenten in 2017 met meer dan 15.000 inwoners.

Bron: Cuelenaere et al. (2017), SCP-bewerking

8.4.3 Relatie beroep op bijstand en opgelegde verplichtingen en sancties

Voor de uitstroom uit de bijstand lijkt het niet uit te maken of gemeenten veel of weinig verplichtingen opleggen aan bijstandsgerechtigden om inschakeling in het arbeidsproces te bespoedigen (tabel 8.5); we vinden geen significant verband. Het is daarbij van belang dat de eerste jaren na de invoering van de Participatiewet ook als aanloopjaren te zien zijn. Daardoor kan het moeilijk zijn om de effectiviteit te meten. Ook kan het zijn dat vooral gemeenten met een slechter bijstandsresultaat in het verleden, gemeenten die dus veel bijstandsgerechtigden hebben, zijn overgegaan op een strenger beleid. Vergelijken we het percentage bijstandsgerechtigden dat in 2015 uitstroomde naar werk met ditzelfde percentage in 2017, dan zien we dat het opleggen van arbeidsverplichtingen evenmin de verschillen in uitstroom tussen 2015 en 2017 kunnen verklaren. Datzelfde beeld zien we bij de handhaving van de verplichtingen. We vinden geen verband met de uitstroom naar werk in

2017 en ook niet voor de ontwikkeling in de uitstroom tussen 2015 en 2017.[21] Onze resultaten zijn niet wezenlijk anders met het gemeentebeleid uit de enquête van 2019 (tabel B8.D6).
Onze bevindingen komen overeen met de bevindingen in eerdere literatuur. In de ervaringsonderzoeken onder cliënten (Inspectie SZW 2017a, 2019a) geeft ongeveer een zesde van degenen die een tegenprestatie uitvoerden aan meer kans op betaald werk te hebben gekregen. Bijna twee derde schat in geen grotere kans op betaald werk te hebben gekregen door het verrichten van een tegenprestatie. Hertogh et al. (2018) concluderen dat de handhavingsstijl van de sociale dienst geen verband houdt met het nalevingsgedrag van de uitkeringsgerechtigden. Vooral maatwerk in het toepassen van handhaving zou van belang zijn. Overigens is er ook literatuur die wel een effect vindt van handhaving op uitstroom (zie CPB 2016 voor een overzicht). Een mogelijkheid is dat onze sample en tijdsperiode te beperkt zijn om een effect te kunnen meten.

Tabel 8.5
Verband tussen de mate van strengheid en uitstroom naar werk[a]

		uitstroom		
	N	2017	N	2015-2017
strengheid		in %-punten		in %-punten
aantal verplichtingen	92	-0.176	89	-0.113
aantal sancties	92	0.083	89	-0.282

* $p < 0{,}10$

a Een positief cijfer duidt op een hogere uitstroom en dus een kleiner beroep op de bijstand: Gemeenten met één extra verplichting in 2017 hadden een niet-significante 0,176%-punt lagere uitstroom naar werk.

Bron: Cuelenaere et al. (2017) en CBS StatLine, SCP-bewerking

Ook voor het aantal bijstandshuishoudens in de gemeente lijkt het niet uit te maken of gemeenten veel of weinig vragen van bijstandsontvangers om deelname aan het arbeidsproces mogelijk te maken (tabel 8.6). Er is namelijk geen significant verband tussen het aantal opgelegde plichten en het aantal bijstandshuishoudens in 2017. Het is evenmin zo dat gemeenten die meer plichten zijn gaan opleggen tussen 2015 en 2017 het aantal bijstandshuishoudens hebben zien afnemen. Voor de handhaving komen we tot dezelfde conclusie. Gemeenten die strenger handhaven zien in 2017 het aantal bijstandshuishoudens niet afnemen ten opzichte van gemeenten die minder streng handhaven. Ook is het aantal bijstandshuishoudens tussen 2015 en 2017 niet sterker afgenomen in de gemeenten die strenger handhaven.[22] De resultaten verschillen weinig met het gemeentebeleid uit de enquête van 2019 (tabel B8.D7).
Onze bevindingen wijken af van Marlet et al. (2017). Zij vinden dat gemeenten die strengere controles uitvoeren en sancties toepassen een minder groot aantal bijstandshuishoudens hebben, vooral bij nieuwe instroom. Deze verschillen met onze resultaten kunnen komen

doordat zij (1) een specifiekere maat voor handhaving gebruiken, (2) een andere, eveneens vrij kleine, selectie van gemeenten gebruiken, (3) een ander peilmoment (31 december 2015) hanteren, (4) alleen een cross-sectionele analyse maken, en (5) geen extra niet-beleidsgerelateerde controlevariabelen naast die uit het bijstandsverdeelmodel opnemen.

Tabel 8.6
Verband tussen de mate van strengheid en het aantal bijstandshuishoudens per gemeente[a]

strengheid	N	aantal bijstandshuishoudens 2017 in %-punten	N	2015-2017 in %-punten
aantal verplichtingen	93	-0.003	94	0,001
aantal sancties	93	-0.011	94	-0,010

* p < 0,10
a Een positief cijfer duidt op een groter beroep op de bijstand.

Bron: Cuelenaere et al. (2017), SCP-bewerking

Verder is van belang dat veel beleid van toepassing is op een klein deel van de bijstandsgerechtigden (zoals de taaleis), waardoor de uitstroomcijfers en het aantal bijstandshuishoudens veel ruis bevatten. Een vervolgonderzoek met microdata naar de effectiviteit van specifieke maatregelen zou daarom kunnen helpen.

8.5 Conclusies

Meeste verplichtingen worden opgelegd, tegenprestatie verschilt per gemeente

Bijna alle gemeenten leggen de meeste onderzochte verplichtingen op aan hun bijstandsgerechtigden. Gemeenten verschillen echter wel in enkele verplichtingen die zij opleggen, waaronder de tegenprestatie, die door nog geen zes op de tien onderzochte gemeenten wordt opgelegd. Voor een groot deel van de gemeenten wordt de tegenprestatie vaker opgelegd sinds de invoering van de Participatiewet. Tegelijkertijd wordt een korting op de uitkering in het geval dat een tegenprestatie niet wordt geleverd door lang niet alle gemeenten toegepast. Het beeld dat niet alle gemeenten alle verplichtingen heel actief handhaven is ook geconstateerd in Inspectie SZW (2017b). Voor gemeenten is een strikte handhaving van de arbeidsverplichtingen niet altijd werkbaar.

Geen aantoonbaar effect uniformering

Uit onze analyses volgt niet dat het gemeentelijk beleid samenhangt met de uitstroom uit de bijstand naar werk of het aantal bijstandshuishoudens in de gemeente. Een richting voor vervolgonderzoek kan zijn in hoeverre maatwerk in verplichtingen en handhaving effectief is, en verenigbaar met het streven naar uniformiteit in handhaving.[23] Hoewel onze bevindingen met de nodige voorzichtigheid moet worden geïnterpreteerd, sluiten onze resultaten aan bij eerder (kleinschaliger) onderzoek (Hertogh et al. 2018; Inspectie SZW

2017b, 2019a; Van Kampen 2014; Lub 2017; zie hoofdstuk 2) en kunnen ze een indicatie zijn dat het onderdeel van de Participatiewet over plichten en handhaving (nog) niet goed slaagt in de opzet.

Noten

1 Met medewerking van Lisa Putman.

2 In individuele gevallen kan de gemeente een tijdelijke ontheffing verlenen van de plicht tot tegenprestatie (artikel 9, lid 2 Participatiewet).

3 Het rapport van de Inspectie meldt overigens ook dat klantmanagers in het algemeen inzetten op overtuiging en bijsturing via persoonlijk contact. Zij zien een gesprek als het beste middel om ongewenst gedrag van een bijstandsgerechtigde bij te sturen. Het opleggen van een maatregel ervaren zij als een laatste redmiddel. Voor bijstandsgerechtigden die onvoldoende medewerking verlenen, een ongemotiveerde houding aannemen of niet willen solliciteren geldt dat klantmanagers een uniformere aanpak hanteren en eerder en vaker een maatregel opleggen (IWI 2011b).

4 De plicht tot arbeidsinschakeling en tegenprestatie (artikel 9) blijft bestaan, net als de inlichtingenplicht (artikel 17). Wijzigingen treden vooral op in artikel 18, de afstemming. Daarin is geregeld dat gemeenten zelf bepalen welke verplichtingen ze bijstandsgerechtigden opleggen (lid 1), maar wordt duidelijker aangegeven in welke gevallen een maatregel moet volgen (lid 4) en wat de maatregel inhoudt (lid 5 tot en met 9 van artikel 18).

5 Lid 5 tot en met 9 van artikel 18 van de Participatiewet.

6 Lid 10 van artikel 18 van de Participatiewet.

7 'Het zich onthouden van zeer ernstige misdragingen jegens ambtenaren' geldt niet alleen voor bijstandsgerechtigden, maar voor iedereen. Voor dergelijk gedrag biedt het strafrecht het geëigende kader. Omdat de overheid dit gedrag tegen personeel van de sociale dienst kwalijk vindt, is besloten 'het zich onthouden van zeer ernstige gedragingen' in het sociaalzekerheidsrecht vast te leggen en er consequenties voor het recht op uitkering aan te verbinden (TK 2013/2014c: 25).

8 Deze verplichting is in de Participatiewet opgenomen onder artikel 18b, Beheersing van de Nederlandse taal.

9 Voor inburgeraars geldt dat zij normaliter via de Wet inburgering taallessen volgen.

10 We gaan in dit hoofdstuk evenmin in op de mogelijke rechtsongelijkheid tussen bijstandsgerechtigden van verschillende gemeenten door verschillen in gemeentelijk beleid. Datzelfde geldt voor de moreel-ethische aspecten van beleidsstrengheid (controles en toelatingseisen tot bijstand) en de sociale effecten van de tegenprestatie op bijstandsgerechtigden.

11 In Bijlage B8.C is een uitgebreidere omschrijving van het verdeelmodel opgenomen. Er is geen schatting beschikbaar voor het aantal personen met een bijstandsuitkering per gemeente. Hoewel het aantal bijstandshuishoudens per gemeente niet hetzelfde is als het aantal personen met een bijstandsuitkering per gemeente, zijn deze wel sterk aan elkaar gerelateerd.

12 Tegelijk met de invoering van de Participatiewet kregen gemeenten een grotere verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg en de zorg en ondersteuning van hulpbehoevende zelfstandig wonende inwoners. Dat gebeurde met de invoering van respectievelijk de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015. Om hun nieuwe taken in dit zogenoemde sociaal domein uit te kunnen voeren, zijn verschillende gemeenten samenwerkingsverbanden aangegaan met naburige gemeenten. Waar van toepassing is de enquête naar de ervaringen met de Participatiewet voorgelegd aan het samenwerkingsverband in plaats van aan de gemeente.

13 Daarvan zijn enkele onvolledig ingevulde vragenlijsten niet bruikbaar, omdat te veel antwoorden ontbreken.

14 Acht responderende gemeenten hebben minder dan 15.000 inwoners en zijn dus niet meegenomen. We laten hierdoor 17% van de Nederlandse gemeenten buiten beschouwing en 4% van het aantal inwoners (CBS StatLine, peildatum 1 januari 2018). Gemeenten met meer dan 40.000 inwoners hebben een aandeel van 32% in het totaal aantal gemeenten, in inwonertal is dit aandeel 67%. Voor middelgrote gemeenten zijn deze percentages respectievelijk 51% en 29%.

15 Een compleet overzicht van het gemeentelijk beleid in 2019 is opgenomen in Bijlage B8.D.

16 Bij een ontbrekend antwoord is voor de desbetreffende vraag het gemiddelde van de ingevulde antwoorden gebruikt.

17 Samenwerkende gemeenten zijn meegenomen door deze te wegen naar het aantal bijstandsgerechtigden in 2017.

18 Of het samenwerkingsverband van gemeenten.

19 Als de antwoorden op twee vragen sterk gecorreleerd zijn, dan kan dit duiden op eenzelfde onderliggende beleidsuitgangspunt en kan een van beide vragen worden weggelaten. Uit de correlatietabellen van de eisen en maatregelen – op te vragen bij de auteurs – volgt dat deze over het algemeen positief zijn, maar wel vrij klein. Dit suggereert dat de plichten en maatregelen verschillende aspecten van het bijstandsbeleid meten.

20 Dat geldt ook voor de taaleis. Gemeenten leggen zelden maatregelen op als bijstandsgerechtigden niet aan deze eis voldoen. Mogelijk is dat omdat gemeenten in afwachting zijn van de evaluatie Wet Taaleis en de nieuwe Wet inburgering per 2021 (Braggaar et al. 2019).

21 Ook voor afzonderlijke maatregelen (waaronder de taaleis en de tegenprestatie), sancties en eigen inschatting van gemeenten van strengheid kunnen we geen systematisch verband aantonen met het beroep op de bijstand.

22 Het door de gemeente gevoerde beleid (verplichtingen en maatregelen) vertoont ook weinig samenhang met de bijstandsuitgaven per gemeente. Een vanzelfsprekende verklaring is dat de bijstandsuitgaven per gemeente sterk samenhangen met het aantal bijstandshuishoudens per gemeente.

23 Dit sluit aan bij het advies van PwC (2017) om te streven naar meer evidence-based instrumenten in handhaving.

9 Synthese en aandachtspunten

Maroesjka Versantvoort en Patricia van Echtelt

Per 1 januari 2015 vond in Nederland een omvangrijke stelselwijziging plaats in het sociaal domein. Met de invoering van de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015 werd de uitvoering van het sociaal domein gedecentraliseerd; de verantwoordelijkheid kwam bij gemeenten te liggen. Doel van deze decentralisaties was om ondersteuning en zorg dichter bij de burger te organiseren, om zo meer maatwerk te kunnen leveren en kosten te besparen. Daarbij was de verwachting dat de gedecentraliseerde wetten aanknopingspunten bieden om verbindingen te leggen tussen zorggebieden in het sociaal domein, om zo beleid effectiever te kunnen laten zijn. In deze eindevaluatie stond de werking van de Participatiewet centraal. Andere SCP-publicaties hebben zich gericht op de Hervorming Langdurige Zorg (Kromhout et al. 2018) en de Jeugdwet (Friele et al. 2018); het totaalbeeld is geschetst in de overall rapportage sociaal domein (Pommer et al. 2018).

De invoering van de Participatiewet past, zo hebben we laten zien, in de tendens van de afgelopen decennia naar een meer activerend arbeidsmarktbeleid. De parlementaire enquêtecommissie-Buurmeijer concludeerde in 1993 dat er weinig werd gedaan om mensen in een uitkering weer aan de slag te helpen. Sindsdien wordt breed ingezet op het terugdringen van het beroep op de sociale zekerheid en het bevorderen van de arbeidsparticipatie, ook van mensen met beperkingen. Nederland zou moeten veranderen van een verzorgingsstaat naar een participatiemaatschappij waarin iedereen naar vermogen meedoet. Wie werkt, krijgt niet alleen inkomen, maar kan zich bijvoorbeeld ook verder ontplooien, en het voorkomt dat mensen in een sociaal isolement raken, zo is het idee. Daarnaast is werk de eerste route om te kunnen besparen op uitkeringen.

Aanleiding voor de invoering van de Participatiewet waren ook de forse stijging in het aantal uitkeringen voor jonggehandicapten (de Wajong) en de geringe uitstroom naar werk (bij een reguliere werkgever) uit regelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, met name de Wajong, de bijstand en de sociale werkvoorziening (Wsw).

Het hoofddoel van de wet is om zo veel mogelijk mensen aan het werk te helpen, bij voorkeur bij een reguliere werkgever. Daarnaast beoogt de wet de afhankelijkheid van een uitkering van mensen te laten dalen en de uniformiteit in de regelgeving aan de onderkant van de arbeidsmarkt te vergroten. In deze eindevaluatie zijn we nagegaan in hoeverre de Participatiewet hierin is geslaagd. De hoofdvraag daarbij was: In welke mate en op welke wijze is de Participatiewet effectief? Of, in andere woorden: Zijn meer mensen uit de doelgroep van de Participatiewet aan het werk? Waarom werkt de wet wel of juist niet zoals verwacht?

Werkt de Participatiewet, en voor wie?

Met de Participatiewet zou er één regeling moeten komen voor mensen met een arbeidsbeperking of afstand tot de arbeidsmarkt. De wet is in de plaats gekomen van verschillende regelingen voor diverse groepen. De belangrijkste bevindingen per doelgroep zijn:

- *Jonggehandicapten met arbeidsvermogen: grotere kans op werk*
  Met de invoering van de Participatiewet is de Wajong-regeling voor jonggehandicapten afgeschaft voor nieuwe instroom met arbeidsvermogen: zij vallen onder de Participatiewet. Voor 18-jarige jonggehandicapten met arbeidsvermogen is de kans op werk sinds de invoering van de Participatiewet toegenomen. Van de 18-jarige Wajongers werkte 29% in het derde jaar na instroom, terwijl dat bij de 18-jarige jonggehandicapten vanaf 2015 voor 38% geldt. We zien dus een stijging in baankans van 9 procentpunt (Kok et al., 2019a). De inkomenspositie van jonggehandicapten is verslechterd. Dat zij vaker aan het werk zijn compenseert niet voor het feit dat ze vaak geen recht meer hebben op een uitkering. Veel jonggehandicapten werken in deeltijd en ze krijgen steeds vaker een tijdelijk contract. Jonggehandicapten in het doelgroepregister zijn wel vaker duurzaam aan het werk (i.e. langer dan een jaar) dan voor invoering van de Participatiewet.
- *Doelgroep Wsw: kleinere kans op werk*
  De Wsw regelde tot aan de invoering van de Participatiewet voor mensen met lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen arbeid onder aangepaste omstandigheden in de sociale werkvoorziening. Voor mensen op de wachtlijst van de Wsw is de kans op werk sinds de invoering van de Participatiewet en de afschaffing van de sociale werkvoorziening gedaald. Van de mensen die in de jaren 2010-2013 aan het eind van het jaar op de wachtlijst van de Wsw stonden, kwam in de vier daaropvolgende jaren zo'n 55% aan het werk. Van de wachtenden aan het eind van 2014 kwam in de eerste vier jaar na invoering van de Participatiewet slechts 39% aan het werk. We zien een daling in baankans van zo'n 16 procentpunt. Ook werken ze vaker in tijdelijke banen. Als men een baan vond, betrof dit in 52% van de gevallen een baan voor minimaal één jaar. Voor invoering van de Participatiewet was dit zo'n 70%. Als mensen uit deze doelgroep aan het werk komen is het vaker voor reguliere werkgevers. Ze zijn daarbij ook vaker afhankelijk van een uitkering om in hun levensonderhoud te voorzien. Sinds 2017 is het aantal gebruikers van de 'zware' instrumenten in de Participatiewet (beschut werk, loonkostensubsidie en jobcoaching) fors toegenomen.
  Deze gebruikers zijn echter jonger en in lichtere mate beperkt dan de groep Wsw'ers die voor 2015 in de Wsw instroomden.
- *Klassieke bijstandsgerechtigden: nauwelijks grotere kans op werk*
  Klassieke bijstandsgerechtigden zijn degenen die bij ongewijzigd beleid in aanmerking kwamen voor bijstand op grond van de Wet werk en bijstand (WWB). De klassieke doelgroep ziet de baankansen nauwelijks verhoogd sinds de invoering van de Participatiewet; we zien een stijging in de baankans van 1 procentpunt. Hun baankansen waren laag vóór invoering van de Participatiewet (7%) en zijn dat sindsdien ook gebleven (8%). Ook voor deze doelgroep geldt dat de kwaliteit van de gevonden

banen verminderd is: minder banen voor ten minste een jaar, minder vaste contracten, meer kleine banen tot 20 uur per week en minder voltijdbanen.

– *Nuggers: effect onbekend*
  Een vierde doelgroep binnen de Participatiewet zijn de werkzoekende niet-uitkeringsgerechtigden, zogeheten nuggers. Daarbij gaat het zowel om 'klassieke' niet-uitkeringsgerechtigden (zoals mensen zonder uitkering die graag (weer) aan de slag zouden willen op de arbeidsmarkt) als om jonggehandicapte niet-uitkeringsgerechtigden die voorheen een beroep konden doen op de Wajong. Voor deze groep stonden niet de baankansen centraal in het onderzoek, maar de vraag of gemeenten in hun dienstverlening onderscheid maken tussen mensen met en zonder uitkering. Gemeenten zetten minder trajecten in voor de klassieke nuggers dan voor bijstandsgerechtigden. Hier heeft de Participatiewet geen verandering in gebracht. Het verschil in dienstverlening aan jonggehandicapten met en zonder uitkering is wel kleiner geworden sinds de invoering van de Participatiewet. Gemeenten zetten steeds vaker trajecten in voor jonggehandicapten zonder uitkering. In 2018 was de ondersteuning aan niet-onderwijsvolgende jonggehandicapte nuggers vergelijkbaar met de ondersteuning die de jonggehandicapte uitkeringsgerechtigden kregen.

Hoe zijn de verschillen in baankans tussen verschillende groepen te verklaren?

De uitwerking van de Participatiewet is dus doelgroepafhankelijk. De grootste groep, namelijk de klassieke bijstandsgerechtigden, merkt nauwelijks verschil. Een positief effect is slechts voor een kleine groep weggelegd: de jonggehandicapten. Qua omvang vormen de jonggehandicapten een relatief klein deel van de totale doelgroep. Naar schatting[1] gaat het om ruim 30.000 personen. De groep die bij ongewijzigd beleid ook een bijstandsuitkering zou krijgen, vormt verreweg de grootste groep: ruim 440.000 personen[2] in 2018 (figuur 9.1).

Een verklaring voor de verschillen in uitwerking van de Participatiewet voor de verschillende doelgroepen betreft allereerst de uitgangssituatie: die is voor elke doelgroep anders. De doelgroep Wsw had voor de invoering van de Participatiewet recht op een plek in de sociale werkvoorziening. Jonggehandicapten met arbeidsvermogen vielen onder de Wajong en de klassieke bijstandsgerechtigden onder de WWB. Deze regelingen verschilden in ondersteuningstrajecten en werkmogelijkheden. Waar instroom in de Wsw veelal inhield dat mensen uiteindelijk een baan onder aangepaste omstandigheden en met begeleiding kregen aangeboden en die ook hielden, was dat veel minder het geval voor instroom in de Wajong of de WWB. En deze uitgangssituatie is bepalend voor het verschil in baankansen voor en na invoering van de Participatiewet.

Figuur 9.1

Ontwikkeling aantal mensen in verschillende groepen voor en na invoering van de Participatiewet (in aantallen)[a]

a De figuur geeft de belangrijkste groepen weer die in het rapport worden behandeld. Dit betekent dat het zittend bestand Wsw en Wajong, die niet onder de Participatiewet vallen, niet zijn weergegeven. Bij de Wsw voor 2015 gaat het om de cumulatieve instroom van mensen met een Wsw-indicatie met bijstand na 2006.

Bron: CBS-microdata, SCP-bewerking

Een andere verklaring is gelegen in het feit dat de financiële prikkelstructuur voor gemeenten zodanig is dat het voor hen voordelig is in te zetten op mensen met de kleinste afstand tot de arbeidsmarkt. Jonggehandicapten hebben over het algemeen een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt dan mensen die voorheen in de Wsw zouden instromen en alleen onder aangepaste omstandigheden kunnen werken. We zien dan ook dat slechts een minderheid van de mensen die bij de invoering van de Participatiewet op de Wsw-wachtlijst stonden, voldoende steun en begeleiding ervaart om een baan te vinden. De meesten (63%) verwachten geen betaald werk meer te zullen vinden.

Een derde verklaring is gelegen in de werking van aanpalend beleid, en dan specifiek de Wet banenafspraak. Klassieke bijstandsgerechtigden komen veel minder vaak in aanmerking voor registratie in het doelgroepregister dan jonggehandicapten, waardoor de Wet banenafspraak niet op hen van toepassing is. De baankansverhogende werking die hiervan uitgaat, is zodoende slechts op een deel van de doelgroep van de Participatiewet van toepassing.

Staan werkgevers open voor mensen uit de doelgroep van de Participatiewet?

Het succes van de Participatiewet staat of valt met de bereidheid van werkgevers om mensen uit de doelgroep een werkplek te bieden. 61% van de werkgevers geeft aan bereid te zijn iemand uit de doelgroep te plaatsen, 59% verricht ook inspanningen daartoe en 19% komt tot een concreet plan. Werkgevers zijn bereid om mensen uit de doelgroep werk te bieden, omdat zij dit zelf belangrijk vinden (intrinsieke motivatie) en omdat zij maatschappelijk verantwoord willen ondernemen. Voor grotere ondernemingen speelt bovendien de banenafspraak een rol. Steeds meer organisaties zeggen 'aan het denken te zijn gezet' door de banenafspraak.

Wat deze aangegeven bereidheid concreet betekent, is een ander verhaal. Een derde van alle werkgevers heeft ook daadwerkelijk mensen uit de doelgroep in dienst. Plannen van werkgevers voor een plaatsing lopen in de praktijk vaak vast. Minder dan een kwart van de werkgevers met concrete plannen weet deze ook te realiseren. Een veel voorkomend argument is dat er geen geschikte vacatures zijn. Verder blijkt het tot stand brengen van een goede match een zeer intensief, continu proces te zijn waarbij veel werkgevers onderweg afhaken. Van de werkgevers die zeggen bereid te zijn mensen uit de doelgroep een werkplek te bieden, valt uiteindelijk vrijwel iedere werkgever af voordat een plaatsing tot stand is gekomen. Als mensen geplaatst worden gaat het vooral om mensen met lichamelijke beperkingen, terwijl mensen met psychische en verstandelijke beperkingen de grootste groep vormen binnen de totale doelgroep van de Participatiewet. Degenen die werk vinden, hebben vaak al een relatief kleine afstand tot de arbeidsmarkt.

Het aantal werkgevers dat een plaatsing weet te realiseren is niet toegenomen sinds de introductie van de Participatiewet. Het gaat steeds om dezelfde groep werkgevers. Vaak gaat het om plaatsingen op bestaande functies. Werkgevers verwachten dat de doelgroep geschikt is voor vacatures, eventueel na kleine aanpassingen. Voor een groot deel van de doelgroep zijn echter grote aanpassingen nodig of moet er een baan gecreëerd worden. Hierdoor valt een deel van de doelgroep buiten de boot.

Wat zijn de ervaringen met de instrumenten beschut werk en loonkostensubsidie?

Gemeenten hebben op grond van de Participatiewet verschillende instrumenten om mensen met beperkingen aan werk te helpen. Hierbij gaat het om uitkeringsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden. Deze instrumenten bieden ook ondersteuning voor werkgevers die mensen met een arbeidsbeperking aannemen. In de eindevaluatie ging specifiek de aandacht uit naar de twee nieuwe instrumenten: loonkostensubsidie en beschut werk.

Loonkostensubsidie

Direct na invoering van de Participatiewet werd voor een klein deel van de doelpopulatie loonkostensubsidie ingezet. Het ging in 2015 om 1397 mensen. Eind 2018 is dit aantal toegenomen tot 17.000 mensen. Het betreft vooral mensen die ook geregistreerd staan in het doelgroepregister en dus meetellen voor de banenafspraak. Uit onderzoek onder werkgevers blijkt dat financiële instrumenten fungeren als een noodzakelijke voorwaarde voor werkgevers om iemand met een beperking in dienst te nemen, al zijn de instrumenten op

zichzelf niet voldoende om werkgevers over de streep te trekken. Loonkostensubsidie heeft een positief effect op het behoud van werk ofwel de duurzaamheid van de arbeidsrelatie. Rekening houdend met individuele kenmerken en conjunctuur hebben jonggehandicapten met loonkostensubsidie naar schatting 55% meer kans op behoud van het werk voor minimaal een jaar dan jonggehandicapten zonder loonkostensubsidie. Gemeenten zijn in de praktijk terughoudend met het inzetten van het instrument loonkostensubsidie wat verklaard kan worden door de wijze van financiering van het instrument.

Beschut werk

Beschut werk is bedoeld voor mensen die alleen kunnen werken in een beschermde omgeving en onder aangepaste omstandigheden. UWV beoordeelt of iemand voor een beschutte werkplek in aanmerking komt. De gemeente is dan verplicht de beschutte werkplek te bieden. Het beschut werk is na een moeizame start op gang gekomen. Eind 2016 waren er slechts 284 mensen werkzaam op een beschutte werkplek. Eind 2017 en 2018 is dit aantal opgelopen tot 1184 respectievelijk 2542. Bij de totstandkoming van de Participatiewet zijn middelen aan gemeenten beschikbaar gesteld voor, oplopend, structureel ruim 30.000 beschutte werkplekken in 2048. Hoewel stijgend blijven de gerealiseerde aantallen achter bij de aantallen die in de ministeriële regeling[3] zijn genoemd. In 2015 en 2016 bedroeg het aantal aanvragen beschut werk 14% van de aantallen uit de ministeriële regeling, in 2017 en 2018 ongeveer 86% (per jaar, niet cumulatief). Daarbij zijn opvallende verschillen tussen gemeenten te zien. Een klein deel van de gemeenten heeft een realisatie die boven de geraamde aantallen ligt. Een meerderheid heeft veel meer moeite om beschut werk te realiseren. Gemeenten slagen er niet in om voor alle beschut werkers met een positief advies een geschikte plek te vinden.
De meeste gemeenten menen dat beschut werk in een behoefte voorziet, maar dat er wel verbeteringen in de regeling nodig zijn. Nadeel van de regeling is volgens hen dat het een aparte regeling is met een aparte doelgroep en een aparte indicatiestelling te midden van de regelingen die er al zijn. Dit zou indruisen tegen het achterliggende idee van decentralisatie, namelijk dat gemeenten zelf kunnen bepalen welke ondersteuning het best is voor de doelgroep waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Een daarmee samenhangend ervaren nadeel betreft de complexiteit. Gemeenten ervaren dat het schakelen tussen voorzieningen/instrumenten beschut werk, banenafspraak en dagbesteding moeizaam verloopt. Zij schetsen een onzeker toekomstperspectief ten aanzien van het instrument.
Beschutte werkplekken worden vooral bij sociale werkbedrijven gecreëerd (85%) en weinig bij reguliere werkgevers. Als reguliere werkgevers in beeld komen, zijn dat veelal kleine mkb-bedrijven en grotere werkgevers die erop ingericht zijn om grotere groepen mensen met een arbeidsbeperking in dienst te hebben, bijvoorbeeld via een detacheringsconstructie.

Werkt de banenafspraak?

De Wet banenafspraak heeft als doel om 125.000 extra banen te creëren. Strikt genomen is deze wet geen onderdeel van de Participatiewet. Wel gaat het om relevant aanpalend

beleid. Als onvoldoende arbeidsgehandicapten een baan hebben, dan wordt een quotum ingesteld waarbij individuele werkgevers een boete moeten betalen. De marktsector heeft tot nu toe de benodigde aantallen gehaald, de overheidssector niet. Gezamenlijk hebben ze tot eind 2018 52.000 extra banen gerealiseerd, boven de tussentijdse doelstelling van 43.500. De quotumregeling is voor overheidswerkgevers geactiveerd, maar vanwege een beoogde vereenvoudiging die het onderscheid tussen overheid en markt opheft, is deze opgeschort en hoeven zij vooralsnog geen heffing te betalen. Verschillende groepen arbeidsgehandicapten hebben te maken met de Wet banenafspraak. Het effect van de banenafspraak is het beste te bepalen voor de al bestaande groep van Wajongers met arbeidsvermogen, omdat deze groep niet te maken heeft gekregen met de invoering van de Participatiewet maar wel met de banenafspraak.
Uit onderzoek van Panteia (2019) blijkt dat sinds de invoering van de banenafspraak de kans op een baan licht is toegenomen voor deze Wajongers. Voor de doelgroep Wsw vindt Panteia een daling in baankansen. Voor de overige mensen in het doelgroepregister, voor een groot deel bestaande uit mensen die in de oude situatie in de Wajong zouden zijn ingestroomd, vindt Panteia een stijging van baankansen. Panteia merkt voor alle groepen die het heeft onderzocht op dat de positieve resultaten voor een groot deel toe te schrijven zijn aan de conjunctuur. Er is sinds de introductie van de banenafspraak hoogconjunctuur geweest. Omdat het aantal benodigde extra banen van de banenafspraak tot 2026 blijft stijgen, is het de vraag of bij een teruglopende conjunctuur de doelgroep in toenemende mate aan het werk zal komen.

Was er meer effect van de Participatiewet te verwachten?

Bij de invoering van de Participatiewet was het uitgangspunt dat zowel mensen uit de doelgroep van de Participatiewet als werkgevers en gemeenten zich meer zouden gaan inzetten om de doelstellingen te behalen. We zien niet dat de Participatiewet tot een verhoging van de baankans heeft geleid voor de gehele doelgroep van de Participatiewet. Hoe dit komt, is deels te verklaren vanuit de belangrijkste aannames die ten grondslag liggen aan de wet, en vanuit de werking van de wet in de praktijk.

Aanname 1: Mensen uit de doelgroep zijn in staat om te werken en willen dit ook graag

Een belangrijk uitgangspunt van de Participatiewet is de gedachte dat mensen die een uitkering ontvangen betaald werk kunnen en willen verrichten, mits dat onder de juiste omstandigheden gebeurt. In principe zou de afstand tot de arbeidsmarkt voor het grootste deel van de doelgroep te overbruggen moeten zijn, zo is de veronderstelling; personen zonder arbeidsvermogen vallen niet onder de Participatiewet.
Uit deze evaluatie blijkt dat de visies hierop tussen doelgroepen, gemeenten en beleidsmakers verschillen. Ruim 60% van de klassieke bijstandsgerechtigden is naar eigen inschatting op dit moment niet in staat om te werken. Datzelfde geldt voor ruim de helft van de jonggehandicapten en driekwart van de mensen op de Wsw-wachtlijst. Een deel van hen verwacht in de toekomst wel te kunnen werken. Een ander deel denkt dat nooit meer te kunnen. Vooral gezondheidsklachten worden hiervoor als reden gegeven. Slechts

een zeer klein percentage (1% tot 4%) ervaart geen enkele beperking om aan het werk te komen. Dit geldt niet alleen voor jonggehandicapten of de Wsw-doelgroep, maar ook voor de klassieke bijstandsgerechtigden. Ruim de helft van de doelgroep wil wel werken (50% van de klassieke bijstandsgerechtigden en mensen op de Wsw-wachtlijst, 60% van de jonggehandicapten).
Gemeenten bevestigen het idee dat een groot deel van de doelgroep niet in staat is om te werken. Vaak moeten eerst andere problemen aangepakt worden voordat mensen zich kunnen richten op arbeidsdeelname, zo is hun idee.

Aanname 2: Instrumenten werken als stimulans en dragen bij aan een match tussen aanbod en vraag

Aangenomen wordt dat instrumenten als loonkostensubsidie en jobcoaching werkgevers stimuleren mensen uit de doelgroep van de Participatiewet werk te bieden. Voor de werking van re-integratie-instrumenten is het van belang dat werkgevers er ook daadwerkelijk gebruik van maken. Uit het onderzoek blijkt echter dat een meerderheid van de werkgevers niet op de hoogte is van het bestaan van de instrumenten. Zoals al duidelijk werd zijn de instrumenten volgens werkgevers die ze kennen en er gebruik van maken een belangrijke voorwaarde om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen, maar op zichzelf niet voldoende om plaatsingen te realiseren. Voor een succesvolle match is een persoonlijke inzet van alle betrokken cruciaal, meer dan de inzet van instrumenten. Werkgevers hebben vooral behoefte aan ondersteuning bij het aanpassen van werkplekken zodat die geschikt zijn voor arbeidsbeperkten. De vraag is in hoeverre de huidige instrumenten daarin voorzien. Hoge administratieve lasten, de kosten van begeleiding en gederfde productiviteit van collega's die niet gecompenseerd worden door de instrumenten weerhouden werkgevers van plaatsingen.
Voor gemeenten is het kostbaar om instrumenten als loonkostensubsidie, jobcoaching en beschut werk in te zetten. Als gemeenten mensen uit de doelgroep vanuit een uitkering naar werk kunnen begeleiden, levert dat hun veelal wel een besparing op. Voor mensen met een zeer lage loonwaarde kan deze besparing evenwel negatief uitpakken; als de loonkostensubsidie bijvoorbeeld groter is dan de besparing op de uitkering. Gemeenten hebben zodoende een prikkel om instrumenten en begeleiding in te zetten voor groepen met de hoogste kans op een baan, die daarmee een besparing opleveren van uitkeringen. Dit betekent echter ook dat het ondersteunen van niet-uitkeringsgerechtigden minder oplevert (of sterker nog: geld kost – op korte termijn).
Opvallend is verder dat een meerderheid van de jonggehandicapten die een baan vindt dit doet *zonder* inzet van instrumenten of begeleiding van gemeenten. Zij komen zelf aan het werk.

Aanname 3: Eén regeling is eenvoudig en duidelijk en verhoogt daarmee de kansen voor de doelgroep

De complexiteit van het bestaande stelsel was een van de redenen om tot een nieuwe, eenduidige regeling te komen. Met de invoering van de Participatiewet zouden gemeenten

tot een integrale aanpak en meer maatwerk kunnen komen. Ook zou de wet moeten leiden tot meer eenduidigheid en minder complexiteit voor werkgevers en de doelgroep, wat hun kansen op werk zou verhogen.
In de praktijk blijkt dat van één regeling aan de onderkant van de arbeidsmarkt nog geen sprake is. Nog steeds hebben we te maken met verschillende regelingen voor verschillende groepen, zoals de groepen die nog onder de oude Wsw en de Wajong-regeling vallen en de groepen die wel of geen recht hebben op beschut werk of (ook) onder de banenafspraak en het quotum vallen. Ook hebben gemeenten beleidsvrijheid in de uitvoering van de Participatiewet, wat kan leiden tot onduidelijkheid bij (grote) werkgevers die te maken hebben met verschillende gemeenten. Van een vermindering van complexiteit of onduidelijkheid is dus nog geen sprake; niet voor werkgevers en niet voor de doelgroep. 'Ontzorgd willen worden' is wat werkgevers keer op keer aangeven als belangrijke voorwaarde om mensen uit de doelgroep in dienst te nemen. De complexiteit in het systeem draagt niet bij aan die ontzorging. Dit werkt, zo verwachten we, daarmee weinig stimulerend voor werkgevers om meer kansen te bieden aan mensen in de doelgroep. Wat we ook zien is dat de groep werkgevers die mensen met een arbeidsbeperking in dienst heeft, niet groeit.
Met het breed offensief probeert de staatssecretaris van szw momenteel in te zetten op harmonisatie en vermindering van complexiteit. De resultaten daarvan moeten de komende jaren duidelijk worden.
De doelgroep van de Participatiewet ziet zich vaak geconfronteerd met een mix van verschillende problemen: een multiproblematiek. Veel mensen in de groep hebben naast werkloosheid ook andere problemen, zoals schulden of verslaving, die aangepakt moeten worden om de re-integratie naar werk te kunnen laten slagen. Ze hebben niet alleen met de Participatiewet te maken, maar ook (of eerst) met andere regelingen, zoals de Wmo, de jeugdzorg en schuldhulpverlening. Een integrale aanpak bij gemeenten komt vaker van de grond, maar gebeurt nog niet bij alle gemeenten. Daarbij zien we een grote verscheidenheid tussen gemeenten.

Aanname 4: Verplichtingen en financiële prikkels werken stimulerend

Sinds de invoering van de Participatiewet gaat extra aandacht uit naar een betere naleving van de verplichtingen die tegenover het uitkeringsrecht staan, zoals het zoeken en aanvaarden van werk, de taaleis en de tegenprestatie. De veronderstelling is dat handhaving van de verplichtingen leidt tot een betere naleving, en dat verhoogt de uitstroomkansen naar werk. De meeste verplichtingen in de Participatiewet zijn niet nieuw, maar de wet beoogt dat gemeenten meer overeenstemmen in de duur en hoogte van de bijbehorende maatregel, zoals een korting op de uitkering. Vrijwel alle gemeenten hanteren verplichtingen voor het zoeken en aanvaarden van werk en leggen maatregelen op als iemand zich er niet aan houdt. Gemeenten doen dit echter niet altijd, en ook niet bij elke verplichting.
Uit het onderzoek onder een sample van de gemeenten komt niet naar voren dat het opleggen van verplichtingen en sancties activerend werkt in de zin van meer uitstroom uit een bijstandsuitkering.

Eerder onderzoek laat zien dat uitvoerders terughoudend zijn in het opleggen van sancties. Doordat de problematiek van de doelgroep complex is, is het niet altijd duidelijk of het gedrag aan de klant is toe te schrijven. Het korten op de uitkering maakt problemen volgens klantmanagers soms alleen maar groter, wat de toeleiding naar werk juist belemmert. Ook zijn de verplichtingen in de praktijk niet altijd toepasbaar, onder andere omdat ze sterk gericht zijn op de begeleiding naar werk, terwijl een deel van de doelgroep (nog) niet in staat is om te werken. Een ander punt van aandacht hierbij is het maatwerk dat gemeenten bij verplichtingen en handhaving kunnen toepassen. Dit kan leiden tot een verschillende behandeling van mensen in een (vrijwel) identieke situatie.

Welke aandachtspunten volgen uit het onderzoek?

We zien dus een discrepantie tussen veronderstelde en daadwerkelijke gedragsreacties. Uit de evaluatie komt een aantal overwegingen naar voren over de insteek en uitvoering van de Participatiewet – gegeven de doelstellingen van meer kansen op duurzaam werk bij reguliere werkgevers, minder uitkeringsafhankelijkheid en minder complexiteit in regelgeving. Ook geeft het onderzoek aanleiding tot een aantal overdenkingen in het kader van de bredere beleidscontext van een veranderende rol van de overheid, een streven naar een inclusieve arbeidsmarkt en inzet op duurzame inzetbaarheid. Hierbij maken we onderscheid tussen aandachtspunten die zich richten op de *structuur* van de Participatiewet, de *uitwerking* van de wet voor verschillende groepen en *aangrijpingspunten* voor verbetering.

I Structuur

Denkkader en verwachtingen

De bereidheid en de capaciteit van de doelgroep en werkgevers worden door de wetgever op een aantal punten overschat. Verplichtingen en financiële prikkels blijken nauwelijks samen te hangen met minder uitkeringsafhankelijkheid van mensen uit de doelgroep. Dat wil zeggen dat betrokkenen niet (volledig) worden beïnvloed door (negatieve) economische prikkels, verplichtingen en sancties. De afgelopen jaren zijn beleidsinstrumenten voor activering van mensen uit de doelgroep voor een groot deel gebaseerd op de veronderstelling dat betrokkenen rationeel en economisch handelen. Meer inzicht in niet-rationele overwegingen van doelgroep en werkgevers en gedragswetenschappelijke inzichten bieden mogelijk kansen om de doelgroep en werkgevers effectiever te activeren.

Financieringsstructuur

Gemeenten ontvangen van het Rijk middelen voor de re-integratie van de doelgroep van de Participatiewet. Die middelen zijn vrij besteedbaar. Als gemeenten op uitkeringen besparen mogen ze het restant houden en vrij besteden. Dat prikkelt gemeenten de re-integratie-inspanningen te richten op de meest kansrijke groep binnen de totale doelgroep. Dit verklaart mede waarom relatief kostbare instrumenten, zoals beschut werk en (structurele) loonkostensubsidie, aanvankelijk moeizaam op gang kwamen en minder werden ingezet dan verwacht. Deze situatie lijkt op gespannen voet te staan met het streven

naar een inclusieve arbeidsmarkt. De mensen binnen de doelgroep van de Participatiewet voor wie ondersteuning het kostbaarst is, blijven eerder buiten beeld bij gemeenten en werkgevers. Dit ondanks de verplichting voor werkgevers om banen specifiek voor de doelgroep te creëren en de verplichting voor gemeenten om beschutte werkplekken te realiseren. Hierdoor rijst de vraag of het huidige stelsel voldoende handvatten, prikkels en garanties heeft om ook de meest kwetsbare groepen (mensen met zeer lage loonwaardes, ouderen binnen de doelgroep) de kansen te bieden die worden beoogd. De financieringsstructuur verdient, met andere woorden, een heroverweging.

Complexiteit stelsel

Het instrument beschut werk, de banenafspraak, het quotum, het doelgroepregister en de arbeidsmatige dagbesteding zijn alle gericht op een net iets andere doelgroep en kennen elk eigen streefcijfers en voorwaarden. Switchen tussen de verschillende regelingen en instrumenten blijkt met belemmeringen gepaard te gaan. Hoewel er vanuit het streven maatwerk te bieden allerlei argumenten zijn om doelgroepen verschillend te benaderen en ondersteunen, is het systeem dat nu gecreëerd is complex en omvangrijk – eigenschappen die de effectiviteit naar verwachting niet verhogen.

II Uitwerking

Ervaren ondersteuning

Zowel klassieke bijstandsontvangers als jonggehandicapten en de doelgroep Wsw zijn tamelijk kritisch over de meerwaarde van de ondersteuning die zij ontvangen van gemeenten bij het zoeken naar werk. Een minderheid vindt dat de hulp motiveerde om werk te zoeken, de kans op werk heeft vergroot en in het algemeen zinvol was. Een minderheid is ook van mening dat men voldoende hulp heeft ontvangen bij het zoeken naar een baan. De geboden ondersteuning lijkt dus niet voldoende aan te sluiten bij de behoeften van de verschillende doelgroepen.

Bereik Participatiewet

Een voorwaarde voor succesvolle bemiddeling naar werk is dat gemeenten de doelgroep van de Participatiewet in beeld hebben. Gemiddeld schatten gemeenten evenwel in dat ze een achtste van hun bestand (nog) niet in beeld hebben, waarbij dit aandeel in de grote gemeenten ongeveer twee keer zo hoog is. Gemeenten hebben ook niet altijd goed zicht op schoolverlaters met een beperking die niet uit het voortgezet speciaal onderwijs (vso) of praktijkonderwijs (pro) komen of leerlingen van vso- of pro-scholen die zijn doorgestroomd naar entree- of mbo-onderwijs, niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) en jonggehandicapten die na werk weer uitvallen. De jonggehandicapten die van vso- en pro-scholen komen, hebben gemeenten wel in beeld. De afstemming tussen gemeenten lijkt ook steeds beter van de grond te komen.
Een ander deel van de doelgroep dat buiten beeld is, betreft de doelgroep Wsw – specifiek de mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt. Het onderzoek laat zien dat

gemeenten nu, met de inzet van loonkostensubsidie, jobcoaching en beschut werk, niet dezelfde doelgroep bereiken als degenen die voorheen de Wsw instroomden. Gegevens over leeftijd en loonwaarde suggereren dat de gebruikers van de 'zware' instrumenten gemiddeld jonger zijn en een hogere loonwaarde hebben dan de vroegere instromers in de Wsw. Dat betekent dat de huidige gebruikers van de instrumenten een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Dit lijkt er op te wijzen dat de mensen met een lage loonwaarde (en dus grote afstand tot de arbeidsmarkt) die voorheen in aanmerking kwamen voor de Wsw, geen alternatief instrument uit de Participatiewet aangeboden krijgen.
In de overall rapportage sociaal domein (Pommer et al. 2018) werd geconstateerd dat het aantal kwetsbaren onder de gebruikers van de Participatiewet daalt en de vraag gesteld of dit komt doordat de meest kwetsbaren niet meer bereikt worden. Deze evaluatie geeft dus indicaties voor bevestiging hiervan. Hieruit kunnen we opmaken dat de signalen die in het systeem zijn ingebouwd om gemeenten te attenderen op mensen uit de doelgroep die niet in beeld zijn, onvoldoende werken. Zowel het signaal dat UWV geeft als een aanvraag voor een Wajong-uitkering is afgewezen als het burgerservicenummer dat UWV aan gemeenten doorgeeft van burgers die in het doelgroepregister worden opgenomen, is bij een groot deel van de gemeenten niet bekend. Weinig gemeenten zoeken de betreffende burgers actief op aan de hand van deze signalen. Dit noopt tot heroverweging van de signaleringssystematiek.

Brede versus smalle doelgroep

De Participatiewet richt zich op het vergroten van de arbeidsdeelname van mensen met een arbeidsbeperking. Binnen de groep arbeidsbeperkten gelden verschillende regelingen en kunnen verschillende instrumenten worden ingezet. De banenafspraak – hoewel strikt genomen dus geen onderdeel van de Participatiewet – blijkt een stimulans te zijn voor (een deel van de) werkgevers om mensen met arbeidsbeperkingen kansen te bieden. Deze geldt evenwel slechts voor een smalle doelgroep: niet voor alle mensen met een arbeidsbeperking, noch voor alle mensen die vallen onder de Participatiewet. Opvallend is dat gezondheid ook voor mensen uit de klassieke doelgroep de belangrijkste belemmerende factor blijkt te zijn om deel te nemen op de arbeidsmarkt. De Participatiewet voorziet ook voor deze klassieke doelgroep in instrumenten en begeleiding, maar dit heeft nauwelijks effect teweeggebracht. Mogelijk dat een bredere groep in aanmerking zou kunnen komen voor de voordelen die opname in het doelgroepregister biedt. Hierin schuilt wel het gevaar dat er dan ook binnen het doelgroepregister 'afroming' plaatsvindt door werkgevers, en de meest kwetsbare groep (die niet in staat is het minimumloon te verdienen) alsnog minder kans heeft op werk.

Positie doelgroep Wsw en sociale werkplaatsen

Voor de Wsw-doelgroep is het lastiger geworden een baan te vinden sinds de invoering van de Participatiewet. De mensen die nu bij sw-bedrijven werken, doen dat onder verschillende arbeidsomstandigheden. De meeste vallen nog onder de Wsw en de cao voor de sociale werkvoorziening. Andere vallen onder de Participatiewet, hebben geen cao en daar-

mee geen recht op pensioenopbouw, verlofregelingen, eindejaarsuitkering of reiskostenvergoeding. Gewoonlijk verdienen ze ook minder dan hun collega's die onder de Wsw vallen. Bestaansonzekerheid voor deze groep is een punt van aandacht.

Financiële situatie jonggehandicapten

De Wajong-regeling was aanvankelijk vooral gericht op het beschermen van het inkomen van jonggehandicapten. Later verschoof de aandacht naar de re-integratie naar werk.
Uit het onderzoek blijkt dat voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen de kans op werk sinds de invoering van de Participatiewet hoger is geworden. Het persoonlijk inkomen van deze groep is sinds de invoering van de Participatiewet evenwel gedaald. De vraag is of deze groep voldoende inkomenszekerheid heeft, ook nu zij een grotere kans heeft op werk. Het gaat immers vooral om deeltijdbanen en tijdelijk werk.

Kansen voor mensen met psychische beperkingen

Als werkgevers mensen uit de doelgroep een kans geven gaat het, zoals gezegd, voornamelijk om mensen met lichamelijke beperkingen; 51% van de werkgevers geeft aan bereid te zijn mensen met deze beperkingen een kans te bieden. De kansen voor mensen met psychische en verstandelijke beperkingen zijn beduidend kleiner; 24% respectievelijk 23% van de werkgevers wil hen een kans bieden. Dit terwijl binnen de totale groep van mensen met een arbeidsbeperking de mensen met psychische en verstandelijke beperkingen de grootste groep vormen.
De werkgever lijkt gemakkelijker over de streep te trekken wanneer het tekort van de werknemer zichtbaar, voorspelbaar en berekenbaar is (zoals een werknemer met een structureel lager werktempo dan gemiddeld) dan wanneer het onzichtbaar, onvoorspelbaar en onberekenbaar is (bijvoorbeeld een werknemer die soms niet komt opdagen of zomaar schade berokkent). Mogelijk verwachten werkgevers dat mensen met psychische beperkingen lastiger zijn in te passen in het arbeidsproces. Een andere reden kan zijn dat bij werkgevers weinig kennis en kunde aanwezig is om een succesvolle inpassing te bewerkstelligen. De kans op werk van de doelgroep zou in dat geval vergroot kunnen worden door te werken aan opheffing van dit informatietekort en aan ondersteuning bij die inpassing.

III Aanpak

Focus op werkgeversbetrokkenheid

Voor het laten slagen van de Participatiewet is werkgeversbetrokkenheid essentieel.
Niet alleen heeft slechts een derde van de werkgevers mensen uit de doelgroep in dienst, het ging de afgelopen jaren ook steeds om dezelfde groep werkgevers die steeds meer mensen uit de doelgroep in dienst namen. Daarbij richtten zij zich vooral op de mensen met de kleinste afstand tot de arbeidsmarkt. Overheidsdienstverlening, hoewel ondersteunend en handig, trok deze werkgevers volgens eigen zeggen niet over de streep bij hun besluit mensen uit de doelgroep een kans te bieden. Het was hun sociale verantwoordelijk-

heid en intrinsieke motivatie die volgens hen de doorslag gaven om 'eraan te beginnen'. Wel blijkt loonkostensubsidie de kans te vergroten dat werkgevers mensen uit de doelgroep, als ze eenmaal in dienst zijn, ook in dienst houden.
Om een grotere groep werkgevers te mobiliseren en hen ook naar de mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt te laten kijken, moet het vizier gericht zijn op een andersoortige benadering van werkgevers. Veel werkgevers voelen wel de verantwoordelijkheid om mensen met een beperking in dienst te nemen, maar de realisatie blijft steken in het proces, omdat de tijd en energie om het voor elkaar te krijgen een belangrijke kostenpost blijkt te zijn. Ook de kosten die samenhangen met productiviteitsverliezen door (blijvende) inzet van collega's of met de te realiseren aanpassingen in de werkplek, werken belemmerend. Werkgevers hebben behoefte aan intermediairs en/of regievoerders die hen helpen het werk aan te passen zodat werknemers productief kunnen worden ingezet. Een actieve werkgeversbenadering is nodig om werkgevers te ondersteunen bij het creëren van werk en de begeleiding van werknemers uit de doelgroep.

Focus op matchingsproces

Het tot stand brengen van een duurzame match blijkt in plaats van instrumentafhankelijk sterk persoonsafhankelijk. Ook hier kunnen intermediairs die ervaring hebben met het bij elkaar brengen van werkgevers en werknemers een cruciale rol spelen. Het proces verlangt van begin tot eind inspanningen van alle betrokkenen: cliënten, werkgevers en gemeenten. Als een van hen op enig moment stopt met het leveren van de benodigde inspanningen, houdt een match meestal geen stand. Verder is succes sterk afhankelijk van de interactie tussen de verschillende betrokkenen en de specifieke context. Hierdoor zijn stappen complex, onderling afhankelijk en niet altijd eenduidig positief of negatief. Heldere afspraken tussen alle betrokkenen blijken bijvoorbeeld vaak een randvoorwaarde om een match tot stand te kunnen brengen. Echter, in de meeste matchingsprocessen is het nodig dat de betrokken actoren gemaakte afspraken kunnen aanpassen als deze niet haalbaar blijken. Vasthouden aan eerder gemaakte afspraken kan een faalfactor worden. Deze flexibiliteit rondom de insteek, begeleiding en verwachtingen van het proces is noodzakelijk om de uitvoering succesvol te laten zijn.

Persoonlijke aanpak voor helderheid en openheid

Binnen het matchingsproces is één aspect een ankerpunt voor het realiseren van een goed resultaat: helder inzicht in de mogelijkheden en beperkingen van mensen in de doelgroep. Voor de klantmanager is dit inzicht nodig om de kandidaat beter te leren kennen en goed te kunnen inschatten wat een passende functie zou kunnen zijn. Voor de werkgever is dit inzicht nodig om te weten welke aanpassingen voor de kandidaat gemaakt moeten worden en te kunnen inschatten of die aanpassingen gerealiseerd kunnen worden. Dit vraagt om openheid van de kandidaat over zijn/haar mogelijkheden en beperkingen, en om het vertrouwen in een klantmanager en werkgever. Dit is een complex aandachtspunt. Enerzijds omdat kandidaten deze informatie niet altijd willen delen en anderen de privacy van de kandidaat dienen te respecteren, anderzijds omdat kandidaten niet altijd kunnen

inschatten wat het effect is van de beperking op de werkvloer. De klantmanager kan een rol spelen bij het ondersteunen van de kandidaat om deze openheid te creëren. Het casusonderzoek laat zien dat het nog van situatie tot situatie verschilt in hoeverre klantmanagers aandacht besteden aan het creëren van deze openheid.

Focus op gezondheid brede doelgroep

Gezondheid blijkt de belangrijkste belemmerende factor voor mensen uit de brede doelgroep om te participeren of een poging daartoe te doen. Dit geldt niet alleen voor de nieuwe doelgroep maar ook voor de klassieke bijstandsgerechtigden. Daaruit kunnen we opmaken dat mensen uit de doelgroep niet alleen behoefte hebben aan hulp bij het zoeken van werk, maar ook aan ondersteuning om werkfit te worden. Het is niet duidelijk hoe dit verband tussen gezondheid en werk precies tot stand komt. Leidt een mindere gezondheid tot niet of minder werken? Leidt niet of minder werken tot een mindere gezondheid? Of gaat de beïnvloeding beide kanten op? Zowel gezien vanuit het oogpunt van arbeidsdeelname als vanuit het oogpunt van 'zorg voor kwetsbaren' is een focus op en aandacht voor gezondheid in de totale benadering van de doelgroep aanbevelingswaardig.

Inzichten in het licht van de bredere context

Vrijwel volledige arbeidsmarktparticipatie was tot een aantal jaren terug het streven van opeenvolgende regeringen. Tegenwoordig is het doel een participatiemaatschappij waarin iedereen naar vermogen deelneemt. Een arbeidsmarkt waarop iedereen naar vermogen mee kan doen is een inclusieve arbeidsmarkt. Uitgangspunt is dat iedereen gelijke kansen op werk, doorstroom en een prettige werkomgeving zou moeten hebben. Dat geldt bijvoorbeeld voor vrouwen en mannen, jongeren en ouderen, laag- en hoogopgeleiden, Nederlanders met en zonder migratieachtergrond, en mensen met en zonder arbeidsbeperking.

Draagt de Participatiewet bij aan dit streven? Voor een groot deel van de doelgroep van de Participatiewet moeten we concluderen dat dit niet het geval is. Ook in tijden van hoogconjunctuur, een gespannen arbeidsmarkt en recordaantallen vacatures vindt minder dan 10% van de klassieke bijstandsgerechtigden een baan, en daar is sinds de invoering van de Participatiewet weinig verandering in gekomen. Voor mensen die alleen onder aangepaste omstandigheden en met begeleiding kunnen werken zijn de arbeidsmarktkansen evenmin verbeterd. Door de afschaffing van de sociale werkvoorziening en de introductie van de Participatiewet daalden hun kansen op werk en steeg hun afhankelijkheid van een uitkering.

Voor jonggehandicapten lijkt de arbeidsmarkt wel inclusiever te zijn geworden met de invoering van de banenafspraak en de Participatiewet. Dit moeten we evenwel plaatsen tegen de achtergrond dat een deel van de doelgroep niet in beeld is. Daarbij gaat het vermoedelijk voor een deel om zeer kwetsbare mensen: de mensen met een zeer lage loonwaarde die voorheen in de Wsw zouden instromen. Ook voor het deel van de doelgroep Wsw dat wel in beeld is, namelijk de mensen die voorheen op de wachtlijst van de Wsw stonden, is het beeld weinig inclusief. De niet-werkenden binnen deze groep ervaren wei-

nig steun of begeleiding. Een ander deel dat buiten beeld is, betreft de groep jonggehandicapten die passend onderwijs hebben gevolgd binnen het regulier onderwijs, leerlingen van vso- of pro-scholen die zijn doorgestroomd naar entree- of mbo-onderwijs, niet-uitkeringsgerechtigde jonggehandicapten en jonggehandicapten die na werk weer uitvallen. Een deel van hen volgt geen onderwijs, heeft geen uitkering of werk en is niet in beeld.
Binnen de groepen die wel in beeld zijn, valt op dat het vooral mannen, jongeren en Nederlanders zonder migratieachtergrond zijn die een kans op een baan maken. De relatieve achterstand die vrouwen, ouderen en mensen met een migratieachtergrond ervaren op de arbeidsmarkt, wordt met deze wet niet ingelopen.

Een van de ankerpunten bij een inclusieve arbeidsmarkt is duurzame inzetbaarheid. Daarmee wordt bedoeld dat mensen hun hele arbeidzame leven inzetbaar en productief zijn. Qua duurzaamheid van werk zien we dat deze gedaald is voor mensen die alleen met begeleiding en onder aangepaste omstandigheden kunnen werken, en ook voor de klassieke bijstandsgerechtigden. Als ze werken, is dat minder vaak voor een periode van minimaal één jaar. De duurzaamheid van werk is wel gestegen voor de jonggehandicapten. Als mensen uit de doelgroep van de Participatiewet – of het nu gaat om klassieke bijstandsgerechtigden, jonggehandicapten of de Wsw-doelgroep – een baan vinden, betreft dit veelal banen met weinig zekerheid. Oftewel: tijdelijke contracten en banen van geringe omvang.
Kijkend naar duurzame inzetbaarheid en inclusie is het belangrijk de bredere economische en institutionele ontwikkelingen mee te nemen. De ontwikkeling naar meer flexibele banen begon al jaren vóór de invoering van de Participatiewet en geldt ook voor andere groepen op de arbeidsmarkt, vooral starters. Maar deze ontwikkeling maakt het voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt lastiger om volwaardig mee te doen. Zodra de op dit moment buitengewoon gunstige conjunctuur omslaat, is de doelgroep van de Participatiewet kwetsbaar voor baanverlies. Voor mensen die al moeite hebben een baan te vinden is het extra moeilijk dit steeds opnieuw en vaak te doen. Eenmaal een slechte match zorgt veelal voor meer structurele non-participatie (Versantvoort en Van Echtelt 2017). Bovendien investeren werkgevers minder in mensen met een flexibele baan (ROA 2018), terwijl dit mensen met arbeidsbeperkingen juist zou kunnen helpen. Deze participatie in flexibele banen draagt dus niet bij aan hun duurzame inzetbaarheid en vermindert ook hun achterstand op mensen zonder beperkingen niet.

De invoering van de Participatiewet betekende ook een veranderende rol van de overheid: meer verantwoordelijkheden voor gemeenten en minder voor het Rijk. Het is een van de drie decentralisaties in het sociaal domein. Die stelselwijziging was en is erop gericht dat mensen sneller geholpen worden bij zorg- en ondersteuningsvragen, dat mensen de zorg en ondersteuning krijgen die zo veel mogelijk aansluit op hun persoonlijke situatie, mogelijkheden en sociale netwerk, en dat de omvang en de kosten van de verzorgingsstaat beperkt worden. Een van de conclusies van de evaluatie van de Hervorming Langdurige

Zorg was dat mensen moeilijk de weg naar de zorg en ondersteuning vinden die ze nodig hebben. De evaluatie van de Jeugdwet liet zien dat een vernieuwing van de jeugdhulp over de volle breedte nog onvoldoende van de grond is gekomen.
Ook bij de Participatiewet zien we dat een meerderheid van de doelgroep (zowel klassieke bijstandsgerechtigden als jonggehandicapten als mensen uit de doelgroep Wsw) weinig ondersteuning ervaart, ook weinig verandering daarin ervaart en, als men ondersteuning ervaart, die als onvoldoende aanmerkt. De afstand tussen cliënt en hulpverlener/ondersteuner is door de transitie niet wezenlijk veranderd, zo is de ervaring van cliënten. En juist een kleine afstand – waarbij ruimte is voor maatwerk, sensitiviteit voor de behoeften van cliënten en werkgevers – en een ondersteuning die continu aangehaakt blijft, blijken bepalende randvoorwaarden voor succes. Regievoering in nabijheid is daarbij dus ook voor cliënten binnen de Participatiewet essentieel én een aandachtspunt. Een andere opvallende gelijkenis tussen de evaluaties van de Hervorming Langdurige Zorg en de Participatiewet betreft de discrepantie tussen enerzijds de verwachtingen en aannames onderliggend aan de wet, en anderzijds de mogelijkheden en gedragingen van de verschillende betrokken actoren in de praktijk.

Kennislacunes in dit onderzoek

Deze evaluatie is gebaseerd op een groot aantal deelonderzoeken, zowel kwalitatief als kwantitatief. Daarin stonden ervaringen van betrokken actoren centraal en zijn de effecten van de invoering van de Participatiewet geanalyseerd. Een veelheid van onderwerpen is daarbij aan bod gekomen. Het onderzoek is evenwel niet uitputtend. Een belangrijke aanvulling op het onderzoek zou zijn te bezien wat de Participatiewet financieel betekent. Welke besparingen worden in concreto gerealiseerd? En welke kostenstijgingen? Wat is de kostenefficiency van deze wet? Het kostenaspect was geen onderdeel van deze evaluatie, maar is relevant in de afwegingen omtrent de maatschappelijke (meer)waarde en (on)wenselijkheid van de wet.
Wat ook geen onderdeel was van deze evaluatie was het draagvlak voor de sociale zekerheid. In hoeverre hebben de invoering van de Participatiewet en de effecten die deze wet teweeg heeft gebracht geleid tot vergroting dan wel verkleining van dat draagvlak in de samenleving? Een andere belangrijke mogelijke verdieping van het onderzoek betreft het onderscheid naar regio's. De inzichten die deze evaluatie opleveren betreffen Nederland als geheel. Waar nodig en mogelijk hebben we gecorrigeerd voor regionale verschillen in kenmerken van de populatie en/of de omgeving. Uitsplitsing van de doelindicatoren baankansen en uitkeringsafhankelijkheid naar regio zouden het onderzoek verrijken. Het is aannemelijk dat sommige regio's het beter doen dan andere in termen van baankansen en baankenmerken zoals in deze evaluatie gepresenteerd.
Een vierde mogelijke aanvulling is een vergelijking tussen de doelgroep van de Participatiewet en de doelgroep van de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA). De doelgroep van de Participatiewet is niet de enige groep mensen met arbeidsbeperkingen in ons sociale zekerheidssysteem. Ook de WIA is gericht op deze doelgroep, maar kent een heel andere institutionele context. Een vergelijking van deze groepen, de uitwerking van instru-

menten, de context en de inzet van werkgevers ten aanzien van deze groepen zou het inzicht kunnen vergroten in 'wat werkt' voor mensen met arbeidsbeperkingen.

Een beperking van het onderzoek betreft de beschikbare data over loonwaardes van mensen uit de doelgroep. Loonwaarde is een relevant kenmerk als het gaat om de vergelijkbaarheid van doelgroepen in termen van productiviteit. Data over loonwaardes zijn op microniveau niet beschikbaar in de registratiedata van het CBS en konden voor dit onderzoek ook niet beschikbaar gemaakt worden.
In deze evaluatie richtten we ons op de beoogde effecten van de Participatiewet. Externe effecten zijn ook belangrijk om te beschouwen. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan zorggebruik. In een separaat onderzoek van het SCP en het CPB (publicatie verwacht in december 2019) staan die externe effecten voor de doelgroep Wsw centraal.
De effecten in deze rapportage betreffen de eerste vier jaren na invoering van de Participatiewet – tot en met 2018. Om de lange termijn effecten van de Participatiewet in beeld te krijgen is het raadzaam de verschillende groepen te blijven volgen.

Tot slot

Nederland is in beweging als het gaat om de arbeidsdeelname van mensen met een arbeidsbeperking. Steeds meer werkgevers zijn aan het denken gezet door de banenafspraak. Arbeidstoeleiding van de doelgroep is niet langer alleen een taak van uitvoeringsinstanties en de betrokkenen zelf, maar een gezamenlijke verantwoordelijkheid waar ook werkgevers bij betrokken zijn. In de afgelopen jaren zijn in overleg met de betrokken partijen diverse wijzigingen doorgevoerd om praktische belemmeringen bij de uitvoering van de wet weg te nemen. Ook in het kader van het breed offensief zijn voorstellen gedaan om de werking van de wet te verbeteren. Zo is bijvoorbeeld voorgesteld om de financiering van het instrument loonkostensubsidie te baseren op realisaties (om de negatieve prikkelwerking te minimaliseren), om een landelijke loonwaardemethodiek te hanteren en om het instrument jobcoaching te uniformeren.
Deze ontwikkelingen ten spijt is duidelijk dat de Participatiewet de doelstelling van meer kansen op werk – bij voorkeur bij een reguliere werkgever – niet voor de gehele doelgroep gerealiseerd heeft.
Zo zien we dat de grootste groep binnen de Participatiewet er sinds de invoering nauwelijks op vooruit is gegaan in termen van baankansen. Die waren en zijn nog steeds zeer laag. Voor mensen die alleen met begeleiding en onder aangepaste omstandigheden kunnen werken is de situatie in termen van baankansen en uitkeringsafhankelijkheid zelfs verslechterd door afschaffing van de sociale werkvoorziening en invoering van de Participatiewet. Voor jonggehandicapten, specifiek de 18-jarigen, zijn de baankansen wel verbeterd. Dit ging evenwel gepaard met een verslechtering van hun inkomenspositie.
Is hier sprake van opstartproblemen of gaat het om structurele aandachtspunten? Deels zijn de resultaten te wijten aan opstartproblemen. Zo kwamen beschut werk en loonkostensubsidie pas langzaam op gang. Gemeenten moesten wennen aan hun nieuwe taak en een nieuwe doelgroep.

Het zou echter te optimistisch zijn te denken dat na verloop van tijd, als alle betrokken actoren meer gewend zijn, 'alles beter zal worden en voor iedereen'. Daarvoor zijn de discrepanties tussen veronderstelde en gerealiseerde gedragingen te groot en de genoemde aandachtspunten te structureel van aard. Signaleringsmechanismen die ook de meest kwetsbare groepen in beeld brengen, een financieringsstructuur die motiveert om ook mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt te begeleiden, heroverweging van verwachtingen ten aanzien van de betrokken actoren, vermindering van complexiteit en inbedding van een effectief matchingsproces vragen daarbij allereerst om aandacht. Daarbij is het verder belangrijk in ogenschouw te nemen dat we de afgelopen jaren hoogconjunctuur hebben gehad. Als mensen uit de doelgroep een baan vonden, betrof dit veelal een kleine, tijdelijke baan. In economisch mindere tijden zijn zij naar verwachting de eersten die hun baan zullen verliezen, zo laten ervaringen uit het verleden zien.

Kijken we naar de toekomst, dan zien we enkele lichtpuntjes. De trends in gerealiseerde plekken beschut werk, de aanpak van jonggehandicapte nuggers en aantallen banen in de banenafspraak vormen een reden tot enig optimisme. Deze lichtpuntjes worden evenwel in grote mate overschaduwd door de structurele problemen bij de Participatiewet en de onzekere positie van de doelgroep. Concluderend zouden we kunnen stellen dat de Participatiewet ondanks enkele positieve resultaten nog flink wat werk behoeft om op lange termijn succesvol te zijn.

Noten

1 Het gaat om mensen die bij ongewijzigd beleid in de Wajong zouden zijn ingestroomd. Als indicatie gebruiken we het aantal personen tot 27 jaar dat sinds 2015 in het doelgroepregister is ingestroomd. Dit is dus een selectie van de 70.000 personen in het doelgroepregister die volgens UWV tot de doelgroep Participatiewet behoren (zie UWV 2019c). Van de totale doelgroep Participatiewet in het doelgroepregister behoort iets minder dan de helft tot de quasi-Wajongers, een derde tot de groep Wsw-wachtlijsters en personen met een zwaar instrument, en het overige deel bestaat voornamelijk uit klassieke bijstandsgerechtigden. Opgemerkt kan worden dat de Participatiewet een groeiwet is, dat wil zeggen dat de nieuwe doelgroep jonggehandicapten die onder de Participatiewet valt jaarlijks groter wordt.

2 Dit is inclusief mensen met een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw), het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ).

3 In de ministeriële regeling is vastgelegd hoeveel beschutte werkplekken de gemeenten in een bepaald jaar minimaal moeten realiseren (Staatscourant 2017).

Summary

The Dutch government wants as many people as possible to participate in employment. Many people derive satisfaction from being in work, which serves as a means of personal development. Being at work means people come into contact with others and avoid becoming isolated. Moreover, the Dutch social security system will only remain affordable if people who are able to work actually do so. In short, working offers benefits both for individuals and for society as a whole.
But there are also people whose participation in the labour process cannot be taken for granted. People with a work-limiting disability or who have difficulty finding work need support in finding employment or securing an income. The government is responsible for giving these people a helping hand. These are people with the capacity to work, perhaps with specially adapted working conditions. In the past, these people were covered by a whole plethora of different regulations; these have all been replaced by a single piece of legislation, the Participation Act (*Participatiewet*).

What is the Participation Act?

The Participation Act came into force in the Netherlands in 2015. Its purpose is to help as many people as possible, including those with little capacity to work, to find employment, preferably with a mainstream employer. Another goal of the act is to minimise dependence on benefits. The emphasis here is on active integration; this means looking primarily at what people are capable of, how those qualities could be utilised at the workplace and how people can be encouraged to get into work.
As far as possible, the Participation Act is intended to harmonise the regulations and support for people with a work-limiting disability or who are far removed from the labour market. Since 2015, they have been covered by the same regime, and in principle all have the same rights and obligations. This makes the regulations less complex, which is intended to increase their chances of finding work. The idea is also that having one clear regime will make it easier for employers to take on people who are in receipt of benefits.
Implementation of the Participation Act is the responsibility of local authorities, which have a duty under the act to offer people support. If they are unable to help people find work, those people, provided certain conditions are met, are eligible for social assistance benefit.
Local authorities have a range of instruments at their disposal to guide people into work. Some of these are existing instruments, such as trial placements, job coaching and workplace adaptation The Participation Act also introduced two new instruments: wage cost subsidy and sheltered workshops. The wage cost subsidy may be paid to employers if they take on people who are unable to earn the statutory minimum wage. Sheltered workshops are for people whose disability means they are unable to work for a mainstream employer.

Target groups of the Participation Act

The 2015 Participation Act replaced a number of old arrangements aimed at different target groups:

- People in receipt of social assistance benefits, previously covered by the Work and Social Assistance Act (WWB). Prior to the introduction of the Participation Act, this group also fell under the responsibility of local authorities.
- Young disabled people with capacity to work. Since 1 January 2015, new young disabled people with some capacity for work are covered by the Participation Act. Previously, they were covered by a dedicated act, the Invalidity Provision (Early Disabled Persons) Act (Wajong). They received benefit from the Employee Insurance Administration Agency (UWV). The group who were in receipt of these 'Wajong benefits' prior to 1 January 2015 still fall under the responsibility of UWV, and the Wajong regime still exists for young disabled people with no capacity for work.
- People with physical, intellectual or psychological disabilities who need support in finding and retaining work and who are only able to work under adapted conditions. These are people who in the past would have had a right to a sheltered employment placement and who were covered by the Sheltered Employment Act, or Wsw (Wet sociale werkvoorziening). People who were in such a placement on 31 December 2014 continue to fall under this act, while people who were still on the Wsw waiting list on that date are covered by the new Participation Act, as are new claimants.
- People not able to claim benefits. Non-benefit claimants are people without work who are registered with UWV as jobseekers. They do not meet the criteria for social assistance benefit, for example because their assets are too high. There are both 'classic' non-benefit claimants (such as people without benefits would like to go (back) to work) and young disabled non-claimants who were previously covered by the Wajong regime. The local authority can help them look for work.
- People receiving benefit under the Surviving Dependants' Act(Algemene nabestaandenwet (Anw)), the Social Assistance Benefits (Self-employed Workers) Decree (Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz)), the Older and Partially Incapacitated Unemployed Workers Income Scheme; (IOAW) or the Older and Partially Incapacitated Former Self-employed Persons Income Scheme (IOAZ). Previously, these groups all came under the responsibility of the local authority, and that is still the case.

The first and last target groups are regarded as the 'classic' social assistance benefit claimants. Consequently, the five target groups can be divided into four main categories:

- young disabled people with capacity to work;
- people covered by the Sheltered Employment Act (Wsw);
- classic social assistance benefit claimants;
- non-benefit claimants.

Research

The Participation Act has now been in force for five years. The Netherlands Institute for Social Research (SCP) was asked to evaluate the act. To do this, SCP carried out extensive research, focusing on the central question: to what extent and in what way does the Participation Act lead people with a capacity to work into (preferably mainstream) work?

Results

The impact of the Participation Act varies from one target group to another. The main results are as follows:

- *Young disabled people with capacity for work: greater chance of work*
  The chance of an 18 year-old disabled person with capacity to work finding employment has increased since the introduction of the Participation Act. Prior to 2015, 29% of 18 year-olds on Wajong benefit were in work three years later; since 2015 this figure has risen to 38%, an increase of nine percentage points in their chance of finding work. However, their income position has deteriorated. The fact that they are more frequently in work is outweighed by the fact that they often no longer have a right to benefits. Many young disabled people work part-time and are increasingly employed on temporary contracts. Young disabled people in the target group register, on the other hand, are more often employed for a longer period, i.e. more than a year.
- *People covered by the Sheltered Employment Act (Wsw): lower chance of work*
  For people who were previously on the waiting list for a sheltered employment placement under the Sheltered Employment Act (Wsw) and who now fall under the Participation Act, the chance of finding work has declined. They have become more dependent on benefits. Of those who were on the Wsw waiting list at the end of the year in the period 2010-2013, at least 55% found work in the following four years. That figure dropped to only 39% in the first four years after the introduction of the Participation Act for those who were on the waiting list at the end of 2014 – a drop of around 16 percentage points in the chance of finding work. They are also more often in temporary jobs: 52% of those who found work had a job for at least one year; before the introduction of the Participation Act, this was around 70%. Members of this group do more often end up in jobs with mainstream employers.
  Take-up by people in the former Wsw group of the instruments sheltered workshop, wage cost subsidy and job coaching, the 'intensive instruments', has increased markedly. However, these users are younger and less severely disabled than those covered by the Wsw prior to 2015.
- *Classic social assistance benefit claimants: virtually no improvement in chance of work*
  The chances of finding work for classic social assistance benefit claimants, most of whom were previously receiving social assistance benefits on the basis of the Work and Social Assistance Act, have barely increased since the introduction of the Participation Act, rising by just one percentage point. Their chances of finding work were already low before the introduction of the Participation Act (7%), and have remained low since (8%). The quality of the jobs found by this group has also declined: fewer jobs for at least a year, fewer permanent contracts, more small jobs (20 hours per week or less) and fewer full-time jobs.
- *Non-benefit claimants: effect unknown*
  The employment chances of non-benefit claimants who are seeking work were not a central focus of the study, but rather the chance of receiving support from the local

authority in finding work. Is that chance the same as for people who do receive benefits, i.e. the classic social assistance benefit claimants?
Before the introduction of the Participation Act, local authorities were found to support social assistance benefit claimants more often than classic non-claimants; that is still the case since the introduction of the act. The difference in the service provided to young disabled people with and without benefits has by contrast reduced since the introduction of the Participation Act. Local authorities are increasingly providing support for young disabled people not in receipt of benefits. In 2018, the support provided to young disabled people not on benefits and not in education was comparable to that offered to young disabled persons who were in receipt of benefits.

Sheltered workshops

Since the introduction of the Participation Act, local authorities have been able to offer sheltered workshop places. They are aimed at people who can only work in a protected environment and under adapted conditions. Local authorities are responsible for creating sheltered workshop places. If a local authority wishes to offer someone a sheltered workshop place, they must apply to uwv, which will then decide whether the person in question qualifies. If they do, the local authority must offer them a sheltered workshop place. The target is to have created at least 30,000 sheltered workshop places by 2048.
After a difficult start, sheltered workshops have now got off the ground. The number of applications for places was 14% of the envisaged number in 2015 and 2016; in 2017 and 2018 this had risen to around 86%. There are striking differences between municipalities on this point. A small number of local authorities have created more sheltered workshop places than envisaged, while others find it much more difficult to create suitable opportunities. Generally speaking, local authorities are not succeeding in finding suitable sheltered workshop places for all candidates with a positive indication.
Some local authorities say they do not need to use sheltered workshops and argue that they are able to help people in other ways. However, most local authorities say that sheltered workshops do meet a need, but that improvements are needed. The drawback is that sheltered workshops have added another layer of regulation. Additionally, promoting sheltered workshop places impedes the freedom of local authorities to determine for themselves what support they wish to develop for their target groups.
A variant of sheltered workshops is work-based day activities. Sheltered workshops entail an employment contract, whereas work-based day activities do not. The transition between work-based day activities, sheltered workshops and the 'jobs contract' is far from smooth. In many respects, sheltered workshops resemble their predecessor, sheltered employment. However, the terms of employment are generally worse On the other hand, sheltered workshops are often organised by specialist companies with a social object.

Wage cost subsidy

Wage cost subsidies can be used for people who are classed as unable to earn the statutory minimum wage through full-time employment, but who do have some capacity for work. Employers who take on someone with a work-limiting disability receive compensation for the associated loss of productivity. The wage cost subsidy is based on the 'wage value' of the employee, i.e. the economic value of the work actually performed, expressed as a percentage. The employer receives a wage cost subsidy from the local authority to cover the difference between the calculated wage value and the statutory minimum wage, up to a maximum of 70% of the statutory minimum wage.

Immediately following the introduction of the Participation Act, wage cost subsidies were deployed for a small proportion of the target population. Research among employers shows that financial instruments are a necessary condition for them to take on someone with a disability, although the instruments in themselves are not sufficient to bring employers over the line. Wage cost subsidies have a positive effect on job retention, or the sustainability of the employment relationship. Taking into account individual characteristics and the state of the economy, it is estimated that young disabled people with wage cost subsidies are 55% more likely to hold their jobs for at least a year than their peers without wage cost subsidy. Local authorities are reluctant to use the wage cost subsidy instrument, which can be explained by the method of financing the instrument.

The Participation Act has thus affected each target group differently. The act has had a positive effect on the chance of finding work for only for a small group, namely young disabled people, This group comprised just over 30,000 people in 2018. Classic social assistance benefit claimants, numbering 440,000 in 2018 and thus by far the largest group, have seen virtually no improvement.

The differences can be explained by the differing starting positions of the target groups before the introduction of the Participation Act. Where new candidates for sheltered employment (under the Wsw) were often ultimately offered (and held onto) a job with adapted conditions and support, this was much less the case for those moving onto benefits under Wajong or the Work and Social Assistance Benefits Act (WWB). Another explanation lies in the system of financial incentives, which makes it advantageous for local authorities to prioritise people who are closest to the labour market. Young disabled people are generally closer to the labour market than people who would previously have fallen under the Wsw. A third explanation concerns the impact of the policy linked to the Participation Act, and specifically the Occupational Disability (Employment Targets and Quotas) Act (*Wet banenafspraak*). This act, which compels employers to create jobs for people with a work-limiting disability, often does not apply to classic social assistance benefit claimants.

Jobs contract and target group register

In the Social Agreement of April 2013, trade unions, employers' organisations and the government agreed that they would create extra jobs for people with a work-limiting disability. These are people who are not capable of earning the statutory minimum wage through their own efforts. Under this 'jobs contract', employers undertook to create an additional 100,000 jobs, while the government promised 25,000 extra jobs. These extra jobs must be created by 2026 at the latest. If the targets are not achieved, a quota system will come into effect, under which employers will be forced to make jobs available to members of the target group or face a penalty.

All people covered by the jobs contract scheme are entered in a national register which was set up in 2015: the 'target group register'. When the Participation Act was introduced in 2015, all recipients of Wajong benefits with capacity for work were automatically entered in the register, as were people who on 31 December 2014 were on the Wsw waiting list for sheltered employment places. Other groups are also admitted to the target group register, such as school-leavers from special secondary education and practical training. Classic social assistance benefit claimants are often not covered by the jobs contract scheme and are thus not included in the target group register. For employers, it is financially attractive to take on or retain someone from the target group register compared to other disabled people. Inclusion in the target group register therefore increases the chance of a job.

Employer attitudes

The success of the Participation Act stands or falls on the willingness of employers to offer jobs to people from the target groups. A third of all Dutch employers have done this. Employers are willing to offer work to people from the target group because they consider this important themselves (intrinsic motivation) or because they want to run their businesses in a socially responsible way. For larger companies, the jobs contract scheme also plays a role; more and more organisations say this scheme has 'made them think'.

It is not clear what this 'willingness' on the part of employers actually means. Intentions to place people in work often produce little practical result: 61% of employers say they are willing to place someone from the target group; 59% make efforts to do so and 19% develop actual plans. Less than a quarter then manage to put these plans into practice.

A frequently cited argument is that there are no suitable vacancies. Achieving a good match also proves to be a very intensive, continuous process which causes many employers to drop out part way through. Most of those who are given places are people with physical disabilities, whereas people with psychological and intellectual disabilities form the largest segment within the total target group of the Participation Act. Those who find work are often relatively close to the labour market anyway. However, a large proportion of the target group require major adaptations or a job has to be specially created. They tend to miss the boat.

The number of employers creating a placement has not increased since the introduction of the Participation Act, though there is a fixed group of employers who do succeed in this. These are often placements in existing roles.

What is the Participation Act expected to deliver?

When the Participation Act was introduced, the basic principle was that both people from the target groups and employers and local authorities would make greater efforts to achieve the objectives. For a small part of the target group, the Participation Act has had the desired effect, but for a large proportion it has not. These outcomes can be partly explained on the basis of the key assumptions underpinning the act. This begs the question of whether these assumptions are correct.

In principle, it should be possible to bridge the distance to the labour market

Assumption 1: People from the target group are able to work and want to do so

A key assumption in the Participation Act is that people who are on benefits are able and willing to perform paid work under the right conditions. The assumption is that, in principle, it should be possible for most of the target group to bridge the gap to the labour market, given that people without capacity to work fall outside the Participation Act.

This evaluation shows that the way in which target groups, local authorities and policymakers view this assumption differs. Over 60% of classic social assistance benefit claimants believe that they are not currently able to work. The same applies for over half of young disabled people and three-quarters of those on the Wsw waiting list. Some of them do expect to be able to work in the future. Others think they will never be capable of working, mainly citing health complaints as a reason. Only a very small percentage (between 1% and 4%) feel no impediment whatsoever in going to work. These are not only young disabled persons or members of the Wsw target group, but also classic social assistance benefit claimants. More than half the target group would like to work (50% of classic social assistance benefit recipients and people on the Wsw waiting list, and 60% of young disabled people).
Local authorities confirm that a high proportion of the target group are unable to work, reporting that in many cases other problems first have to be addressed before people can start thinking about entering employment.

Personal efforts from all concerned are even more crucial than the deployment of instruments

Assumption 2: Instruments act as an incentive and contribute to matching supply and demand

Instruments such as wage cost subsidy and job coaching are intended to incentivise employers to offer work to people from the Participation Act target group. For instruments such as these to work, it is important that employers actually use them. However, the study shows that a majority of employers are unaware of the existence of these instruments.

According to employers who have used them, the instruments are a key condition for taking on people with a work-limiting disability. However, the instruments alone are not enough to achieve a placement; personal efforts from all concerned are even more crucial than the deployment of instruments. Employers mainly need support in adapting workplaces to make them suitable for people with a work-limiting disability. The question is to what extent the present instruments provide this. High administrative costs, costs of support and reduced productivity of colleagues who are supporting members of the target group all make employers reluctant to create placements.

It is expensive for local authorities to deploy instruments such as wage cost subsidy, job coaching and sheltered workshops. Generally, local authorities actually make a saving when they are able to guide members of the target group into work. Local authorities thus have an incentive to deploy instruments and support for groups with the highest chance of finding work, and thus making savings on benefits. This also means that supporting people who are not on benefits produces less of a saving for local authorities.
A further notable finding is that a majority of young disabled people who find jobs do so without the deployment of instruments or local authority support. They find work through their own efforts.

Instruments

What can local authorities do precisely to guide people into work? Some instruments are aimed at employees themselves. Local authorities have a range of instruments at their disposal to guide people into work. For example, a trial placement can be used as to determine whether someone is suitable for the role concerned. Workplace adaptations or the use of a job coach can also foster the process. There are also numerous financial instruments. One is wage cost subsidy, a contribution to the wage costs of someone from the target group who is unable to earn the statutory minimum wage. Then there is the 'no-risk policy', a contribution to the wage costs if someone is absent from work through sickness. The mobility bonus, a discount on the employee insurance contributions, and the wage cost bonus, a contribution for employers who employ one or more employees from the target group, are also intended to make it financially (more) attractive for employers to take on people from the target group and retain them within their organisation.

One single regime for the lower end of the labour market not yet achieved

Assumption 3: Having one regime is simple and clear and therefore increases the chances for the target group

The complexity of the existing system was one of the reasons for introducing a new, uniform regime. It was envisaged that the introduction of the Participation Act would enable local authorities to develop an integrated and more customised approach. It was also assumed that a uniform regime would also lead to less complexity, which would increase the chances of work.

In practice, it is not yet the case that there is one single regime for the lower end of the labour market. There are still different arrangements for different groups, such as those who were covered by the old Wsw and Wajong arrangements and groups who are entitled to sheltered workshop places or are covered by the jobs contract. Local authorities also have policy freedom in the way they implement the Participation Act, and this can lead to a lack of clarity for (large) employers who have to deal with different local authorities. As yet, there has been no reduction in complexity or improvement in clarity, either for employers or the target group. Employers have repeatedly said that, if they are to take on people from the target group, it is important to make it easier for them to do so. The complexity in the system does nothing to achieve this and will offer employers little incentive to create more opportunities for people from the target group. The number of employers who have taken on people with a work-limiting disability is also not growing. The 'broad offensive', an initiative of the State Secretary for Social Affairs and Employment, is an attempt to reduce the differences in implementation between local authorities and eliminate some of the complexity. The results of this initiative will become clear in the coming years.
The target group of the Participation Act often faces a mix of different problems. Many of them have other problems besides being unemployed, such as debts or addiction, which have to be addressed to ensure they can be successfully reintegrated in the employment process. They not only have to deal with the Participation Act, but also other regulations and arrangements, such as the Social Support Act (Wmo), youth care services and debt counselling. More and more local authorities are adopting an integrated approach, but this is not yet the case everywhere. There are also wide differences between local authorities.

Money is not a driver for target groups

Assumption 4: Obligations and financial incentives have a positive impact

Since the introduction of the Participation Act, extra attention has been devoted to ensuring better compliance with the obligations people must meet in order to qualify for benefits, such as looking for and accepting work, learning the Dutch language and to doing something in return for receiving benefit. Enforcement of these obligations is intended to lead to better compliance, in turn increasing the chances of people moving off benefits and into work. Most of the obligations in the Participation Act are not new, though the purpose of the act is to reduce the differences in enforcement between municipalities. As an example, the duration and amount of any sanction, such as cutting benefits, should be the same in each municipality. Virtually all local authorities apply obligations in respect of looking for and accepting work and impose sanctions on those who do not meet these obligations. They do not always do this consistently, however, nor for every obligation. Research among municipalities does not suggest that imposing obligations and sanctions has an effect in the sense of more people moving off social assistance benefits.

Earlier research shows that local authorities are reluctant to impose sanctions. This is affirmed by case managers, municipal employees who help people covered by the Partici-

pation Act to find work. Many people face complex problems. According to case managers, cutting benefits sometimes merely exacerbates the problems, thereby actually impeding progress towards work. The obligations also cannot always be applied in practice, partly because they are heavily focused on guidance into work, while some of the target group are not (yet) capable of working. Another factor is the customisation that municipalities can apply in the obligations and enforcement. This can lead to different treatment of people who are in a (virtually) identical situation.

Obligations

People who are covered by the Participation Act and in receipt of benefits must meet a number of obligations, such as looking for and accepting work, registering with a temporary employment agency and acquiring a basic knowledge of the Dutch language. Local authorities must also ask people receiving benefits to do something in return, in the form of unpaid activities that are beneficial to the community. Local authorities are free to determine the nature, duration and extent of these activities. If people do not comply with the obligation adequately, local authorities can impose a sanction, for example temporarily suspending the benefit.

Points for attention

The study produces a number of points retention and considerations for improving the functioning of the Participation Act. These relate in the first place to the structure of the Participation Act. There are also recommendations for improving the impact of the act. The third group of points is focused on the practical approach.

I Structure

Conceptual framework and expectations

The willingness and capacity of the target group and employers are overestimated in a number of areas. Obligations and financial incentives show virtually no correlation with lower benefit dependency by people from the target group. Those concerned are thus not (wholly) influenced by (negative) economic incentives, obligations and sanctions. Policy instruments aimed at the active integration of people from the target group have in recent years been based largely on the assumption that they act in a rational and economic way. A greater insight into non-rational considerations on the part of the target group and employers, as well as insights from the behavioural sciences, might offer opportunities for activating the target group and employers more effectively.

Funding structure

Local authorities receive funding from central government to guide people covered by the Participation Act into work. They can spend those funds as they see fit. If local authorities make savings on benefits, they are free to keep those savings and spend them as they wish. This incentivises local authorities to focus their efforts on the most promising seg-

ment of the overall target group. Partly because of this, relatively expensive instruments such as sheltered workshops and (permanent) wage cost subsidies initially got off to a sluggish start and were used less than anticipated. This appears to be at odds with the aim of creating a society in which as many people as possible are able to participate in the employment process. People within the Participation Act target group who require the most expensive support tended to be left out of the picture by local authorities and employers, despite the obligation on employers to create jobs specifically for the target group and the obligation on local authorities to create sheltered workshop places. This begs the question of whether the present system provides sufficient tools, incentives and guarantees to offer the envisaged opportunities to the most vulnerable groups (those at the greatest distance from the labour market, older members of the target group).

System complexity

Instruments such as sheltered workshops, the jobs contract, quotas, the target group register and work-based day activities are all aimed at slightly different target groups and each have their own targets and conditions. Although there are all kinds of arguments in the context of the envisaged customisation for approaching and supporting the target groups, the system that has now evolved is complex and cumbersome.

II Impact

Perceived support

Classic social assistance benefit claimants, along with young disabled people and those in the Wsw target group are fairly critical about the added value of the support they receive from local authorities when looking for work. A minority feel that the help offered motivated them to seek work, increased the chance of finding it and was generally useful. Those feeling they received sufficient help are also a minority.

Reach of Participation Act

A condition for successful placement in work is that local authorities are aware of the members of the Participation Act target group. On average, local authorities estimate that they do not (yet) know about one eighth of their potential target group, and in larger municipalities the figure is roughly twice as high. Local authorities also do not always have a good view of school-leavers with a disability who do not come from special secondary schools or practical training, or pupils who do come from this background who have transferred to entry-level or senior secondary vocational education. Non-benefit claimants and young disabled people who drop out again after finding work are often not visible, though local authorities do have a picture of the young disabled people from special secondary schools and practical training schools. The liaison between local authorities and schools appears to be improving.

Those in the Wsw target group, and specifically those at the greatest distance from the labour market, are also not on the radar. The study shows that local authorities today, with the use of wage cost subsidies, job coaching and sheltered employment, are not reaching the same target group as in the past. To determine this we looked at the age and wage value of employees from the target group, a percentage which expresses how much someone can earn per hour compared with an average employee. The higher the wage value, the smaller the distance to the labour market. The data show that those using these 'intensive' instruments tend to be younger and have a higher wage value than the past entrants into the Wsw sheltered employment programmes. This means that those currently making use of the instruments are closer to the labour market, suggesting that people with a low wage value (and thus at a greater distance from the labour market) who were previously eligible for the sheltered employment under the Wsw, are not offered an alternative under the Participation Act. Put differently, they are not on the radar and are not receiving help. This is related to the problems caused by the funding structure.

The overall report on the social domain published by SCP in 2017 observed that the number of vulnerable people among those using the Participation Act is falling, begging the question of whether this is because the most vulnerable are no longer being reached. This evaluation provides indications which it would appear to confirm this suggestion. Signals built into the system to alert local authorities to people from the target group who are not on the radar appear not to be working adequately. UWV alerts local authorities if an application for Wajong benefits is rejected. UWV also passes on the Citizen Service Number of people who are entered in the target group register. Only a small number of local authorities know about either of these alerts, and few local authorities use them to actively seek out the citizens concerned. This calls for a rethink of the early warning system.

Broad versus narrow target group

The Participation Act is aimed at increasing the labour participation rate of people with a work-limiting disability. This group are covered by a variety of different regimes and a range of different instruments can be deployed. The jobs contract – though strictly speaking not part of the Participation Act – is found to be an incentive for (some) employers to offer opportunities to some people with work-limiting disabilities. The jobs contract does not apply for all people with such disabilities, however, nor for all people covered by the Participation Act. It is striking that health is also found to be the biggest to participation on the labour market for classic social assistance benefit claimants. The Participation Act also provides instruments and support for these people, but this has had virtually no effect. A broader group could be considered for inclusion in the target group register, though this does create the danger of 'creaming off' by employers of people on the register, only wanting to take on the people with the highest wage value. The most vulnerable group (who are not capable of earning the minimum wage) would then have even less chance of finding work.

Position of target groups of Wsw and sheltered employment

It has become more difficult for the Wsw target group to find work since the introduction of the Participation Act. Those currently in placements are working under differing working conditions. Most are still covered by the Wsw and the Collective Labour Agreement for sheltered employment. Others fall under the Participation Act, do not have a Collective Labour Agreement and therefore have no right to pension accrual, leave arrangements, year-end bonus or travel cost allowance. They often also earn less than their colleagues who are covered by the Wsw. The insecure position of this group is a point for concern.

Financial position of young disabled people

The Wajong regime was originally intended mainly to protect the income of young disabled people. Attention later shifted to reintegration into work. The study shows that the chance of young disabled people with capacity for work finding employment has increased since the introduction of the Participation Act. However, their personal income has fallen since the act came into force. The question is whether this group have sufficient income security despite their improved chance of finding work, given that they are mostly in part-time and temporary jobs.

Opportunities for people with psychological disabilities

Where employers give people from the target group an opportunity, these are mainly people with physical disabilities; 51% of employers say they are willing to give a chance to people with these disabilities. The chances for people with psychological and intellectual disabilities are substantially smaller: 24% and 23% of employers, respectively, are willing to offer them a chance.

This is despite the fact that people with psychological and intellectual disabilities make up the largest segment of the total group of people with work-limiting disabilities. Employers appear to be more easily persuaded when the employee's disability is visible, predictable and calculable (for example an employee with a structurally lower work rate than average) than where it is invisible, unpredictable and incalculable (e.g. an employee who sometimes does not show up or causes damage for no apparent reason). It may be that employers expect people with psychological disabilities to be more difficult to integrate into the employment process. Another reason may be that employers lack the knowledge and skills to integrate these people successfully. In that case, the chance of work could be increased by providing better information and support in integrating these workers.

III Approach

Focus on employer engagement

If the Participation Act is to be a success, the engagement of employers is essential. A third of employers have members of the target group in their employment. In recent years, this has consistently been the same group of employers, who have moreover taken on more and more people from the target group. They have focused particularly on people who

were closest to the labour market. According to these employers themselves, the services offered by the government, although supportive and useful, were not the decisive factor in their decision to offer a chance to people from the target group. Rather, they felt it was their sense of social responsibility and intrinsic motivation which persuaded them to embark on this path. On the other hand, wage cost subsidy does increase the chance that employers will keep employees from the target group on once they have given them a job. To mobilise a larger group of employers and persuade them to consider people who are at a greater distance from the labour market, a different approach to employers is needed. Many employers do feel a responsibility to take on people with a disability, but the time and energy needed to achieve this prove to be a major obstacle. Loss of productivity on the part of colleagues who support people from the target group, or the costs associated with adapting the workplace, are also an impediment. Employers need intermediaries and/or coordinators who can help them adapt the work. An active approach to employers is needed to support them in creating work and supporting employees from the target group.

Focus on matching process

Finding a lasting match is found to be heavily dependent on the individual person. Here again, intermediaries who have experience with bringing together employers and employees can play a crucial role. The process requires efforts from start to finish from all stakeholders: clients, employers and local authorities. If any one of them stops making the necessary effort at any time, a match will generally not last.
Success also depends heavily on cooperation and communication between all the stakeholders, as well as on the specific context. As a result the steps are complex, interdependent and not always wholly positive or negative. Clear agreements between a client and a case manager, and between employer and case manager, are, for example, often a precondition for establishing a match. In most matching processes, however, stakeholders also need to be able to adjust the agreements made if they prove to be unattainable. Sticking to earlier agreements can then become a failure factor. This flexibility in terms of input, support and what is expected from the process is necessary for successful implementation.

Personal approach for clarity and openness

One aspect of the matching process that is crucial for achieving a good result is having a clear insight into the capabilities and limitations of the people in the target group. The case manager needs this insight to get to know the candidate better and to be able to make a good assessment of what kind of role might suit them. The employer needs this insight in order to know which adaptations need to be made for the candidate and to assess whether those adaptations are achievable. This requires openness by the candidate about his or her capabilities and limitations, as well as trust in a public official and employer.
This is a complex issue: on the one hand, candidates are not always willing to share this information, while it is incumbent on others to respect the candidate's privacy; on the other hand, candidates are not always able to judge the effect of their disability on the workfloor. The case manager can play a role in supporting the candidate in order to create

this openness. Case studies show that each situation is different in terms of the amount of attention case managers devote to creating this openness.

Focus on health of broad target group

Health is found to be the biggest impediment preventing people from the broad target group from participating in the labour process or attempting to do so. This applies not just for those covered by the Participation Act, but also for social assistance benefit claimants. Members of the target group not only need help looking for work, but also support to become fit for work. It is unclear precisely how this relationship between health and work comes about. Does poorer health lead to working less or not at all? Does working less or not at all lead to poorer health? Or do the effects operate in both directions? It is recommended that more attention be given to health, from the perspective both of labour participation and of 'care for vulnerable people'.

What do the results tell us?

The purpose of the Participation Act is to increase the number of people in employment and to make them less dependent on benefits. The act is also intended to offer clarity and uniformity in guiding people with a work-limiting disability into work. The findings show that these goals have not been achieved in recent years.

While the chance of finding work has increased for young people with a work-limiting disability since the introduction of the Participation Act, the jobs in which they end up are more often temporary in nature. Their income has fallen. For people with an indication for sheltered work placements under the Sheltered Employment Act (Wsw), the chance of finding a placement has reduced since the introduction of the Participation Act, while their benefit dependency has increased. The new regime has turned out unfavourably for them. For people in receipt of social assistance benefit, the Participation Act has had virtually no effect; their chance of finding work was low before the introduction of the act, and has remained low since.

The instruments offered by the Participation Act to guide members of the target group into work hardly help employers over the threshold to offer disabled people a job. In many cases employers are not even aware of the existence of those instruments. They mainly need support in adapting the workplace for people with a work-limiting disability. The question is to what extent the instruments provide this. Local authorities do use the instruments, but are inclined on cost grounds to focus mainly on the groups with the best chance of finding work and moving off benefits. In addition, the matching process is particularly crucial for successful placement in work.

The clarity and uniformity of the Participation Act also leave something to be desired in practice. There is still a plethora of different regulations for different target groups, and the freedom given to local authorities to shape the policy as they see fit and to deliver a customised service has given rise to wide variation in implementation. This goes against the idea of having a clear regime which offers everyone equal opportunities and possibilities.

In part, the results can be attributed to teething problems. For example, sheltered workshops and the wage cost subsidy took a long time to get going, as local authorities got used to their new task and a new target group. But this does not explain everything. The differences between assumed and actual behaviours are too great, and the issues described here are structural in nature.

This study highlights a number of clear areas for improvement. For example, early-warning mechanisms also need to bring the most vulnerable groups into the picture. A funding structure needs to be created which also provides the motivation to help those who are hardest to place in work. A reset of expectations is also recommended. Attention also needs to be given to reducing complexity and embedding an effective matching process. The Dutch economy has been thriving in recent years, yet most of the jobs found by members of the target group have been small, part-time jobs. In periods when the economy is less robust, these are likely to be the first people to lose their jobs, judging by experiences in the past.

Looking to the future, we do see a few bright spots: the trend in sheltered workshop places created, the approach to young disabled non-benefit claimants, and the number of jobs being created under the jobs contract scheme offer some cause for modest optimism. However, these bright spots are overshadowed by the structural problems surrounding the Participation Act and the uncertain position of the target group. A few positive results notwithstanding, we are forced to conclude that the Participation Act will require a lot of work in the coming years if it is to be a success.

Literatuur

Aa, P. van der (2016). *Ongebaande paden. Sociale inclusie van kwetsbare burgers via arbeid als beroepsopgave voor professionals in het sociale domein.* Rotterdam: Hogeschool Rotterdam Uitgeverij.

Aarts, L. en S. van der Veen (2016). *Prikkelsturing in het sociale domein: meervoudige doelen en parallelle rationaliteiten. Ervaringen in de uitvoering van de bijstand.* Den Haag: Ape.

Abbring, J.H., G.J. van den Berg, P. Mullenders en J.C. van Ours (1996). Sancties in de WW; een werkend perspectief. In: *Economisch Statistische Berichten*, jg. 81, p. 750-753.

Abbring, J.H., G.J. van den Berg en J.C. van Ours (2005). The Effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment. In: *Economic Journal*, jg. 115, nr. 505, p. 602-630.

Adelmeijer, M., P. Schenderling, M. Heekelaar, A. Oostveen en R. Beerepoot (2015). *Onderzoek Participatiewet bij werkgevers. Rapportage fase 1 (2015).* Utrecht: Berenschot.

Adelmeijer, M., P. Schenderling, F. van Urk en J. ten Hoor (2017). *Onderzoek Participatiewet bij werkgevers. Rapportage fase 2 (2017)*. Utrecht: Berenschot.

Adelmeijer, M., C. Tempelman, F. van Urk, M. Heekelaar en R. Scholte (2018). *Thermometer Wsw*. Utrecht: Berenschot.

Allers, M., A. Edzes, M. Engelen, B. Geertsema, S. de Visser en E. Wolf (2014). *De doorwerking van de financiële prikkel van de WWB binnen gemeenten.* Groningen: Coelo.

Arni, P., R. Lalive en J. van Ours (2013). How Effective are Unemployment Benefit Sanctions? Looking Beyond Unemployment Exit. In: *Journal of Applied Econometrics*, jg. 28, nr. 7, p. 1153-1178.

Bakker, R.C., S. Bunt en E.M.J. Flapper (2007). *Aan de slag met de nuggers. Onderzoek naar de dienstverlening van CWI en gemeenten aan niet-uitkeringsgerechtigden.* Leiden: Research voor Beleid.

Beer, P. de (2001). *Over werken in de postindustriële samenleving.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Berenschot (2019). *Infographic bij onderzoek naar de ervaringen van werkgevers met de Participatiewet. Uitkomsten van de derde meting van het ervaringsonderzoek Participatiewet.* Utrecht: Berenschot.

Berg, G.J. van den en B. van der Klaauw (2006). Counseling and Monitoring of Unemployed Workers: Theory and Evidence from a Controlled Social Experiment. In: *International Economic Review,* jg. 47, nr. 3, p. 895-936.

Berg, G.J. van den, en J. Vikström (2009). *Monitoring Job Offer Decisions, Punishments, Exit to Work, and Job Quality* (CEPR Discussion Paper nr. dp7460). Geraadpleegd mei 2012 via http://ssrn.com/abstract=1484493.

Berg, G.J. van den, en J. Vikström (2014). Monitoring Job Offer Decisions, Punishments, Exit to Work, and Job Quality. In: *Scandinavian Journal of Economics*, jg. 116, nr. 2, p. 284-334.

Berg, G.J. van den, B. van der Klaauw en J.C. Ours (1998). Sancties in de bijstand vergroten de kans op werk. In: *Economisch Statistische Berichten*, jg. 83, nr. 4161, p. 556-559.

Berge, W. van den, J.D. Vlasblom, J. Ebregt, L. Putman, J. Zweerink en M. de Graaf-Zijl (2018). *Verdringing op de arbeidsmarkt. Beschrijving en beleving.* Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau.

Berkel, R. van (2006). The decentralisation of social assistance in The Netherlands. In: *International Journal of Sociology and Social Policy*, jg. 26, nr. 1/2, p. 20-31.

Berkhout, E. en A. Lejour (2019). *Alternatieve financiering van loonkostensubsidies. CPB Notitie.* Den Haag: Centraal Planbureau. Geraadpleegd september 2019 via https://www.cpb.nl/alternatieve-financiering-van-loonkostensubsidies

Blonk, R.W.B., M.W. van, Twuijver, H.A. van de Ven en A.M. Hazelzet (2015). *Quickscan wetenschappelijke literatuur gemeentelijke uitvoeringspraktijk.* Leiden: TNO.

Bolhaar, J., N. Ketel en B. van der Klaauw (2019). Job search periods for welfare applicants: Evidence from a randomized expertiment. In: *American Economic Journal: Applied Economics*, jg. 11, nr. 1, p. 92-125.

Bolhuis, P., E. Flapper en E. Mandos (2005). *Jaarrapport Wsw-statistiek 2004. Eindrapport*. Leiden: Research voor Beleid.

Boockmann, B., S.L. Thomsen en T. Walter (2009). *Intensifying the Use of Benefit Sanctions: An Effective Tool to Shorten Welfare Receipt and Speed Up Transitions to Employment?* IZA Discussion Paper nr. 4580. Geraadpleegd oktober 2019 via http://ssrn.com/abstract=1515127.

Boone, J. en G.J. van den Berg (2000). Harder straffen doet minder pijn. In: *Economisch Statistische Berichten*, jg. 85, nr. 4257, p. 440-443.

Borghouts, I. en C. Freese (2016). Inclusief HRM: (hoe) past de Participatiewet in de organisatie- en HR-strategie? *In: Tijdschrift voor HRM*, nr. 7, p. 1-20.

Borghouts, I., R. Dekker, C. Freese, S. Oomens en T. Wilthagen (2015). *Het werkt niet vanzelf. Over loonprikkels als instrumenten in de Participatiewet.* Amersfoort: Celsus juridische uitgeverij.

Bosselaar, H. en L. Roodnat (2018). *VU-Monitor jongeren met een beperking onder de Participatiewet*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Braggaar, L., M. Bronsveld-de Groot, T. Leendertse en P. Molenaar-Cox (2019). *BUS-N Wet Taaleis 2018*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Bronsveld-de Groot, M., T. Leendertse, P. Molenaar-Cox en J. Weidum (2019). *BUS-E Extra uitvraag Tegenprestatie*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Bruins R., L. Mallee, J. Straatmeijer en H. Visee (2017). *Loonwaardebepalingen in de praktijk. Onderzoek naar variatie in uitkomsten. Eindrapport.* Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

Bückman E., E. Dorscheidt en M. Hes (2017). *Maatschappelijke kosten-batenanalyse beschut werk. Eindrapportage.* Utrecht: Cedris en SBCM.

Bus, A. C. de Vries en S. van Zeele (2017). *Effecten van de tegenprestatie in Rotterdam.* Rotterdam: Gemeente Rotterdam.

Capel, R. (2018). *Loonkostensubsidie: de werkgevers aan het woord. Een onderzoek naar de ervaringen van 100 werkgevers van 4.000 werknemers met een beperking.* Deventer: RobertCapel organisatieadviseur.

Card, D., J. Kluve en A. Weber (2010). Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-analysis. In: *The Economic Journal,* jg. 120, nr. 548, p. F452-F477.

CBS (2009). *Arbeidsparticipatie van 20-64-jarigen. Participatiepotentieel in 2006 en 2007*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS (2010). *Terugblikken – een eeuw in statistieken*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS (2016). *Bijna helft bijstandsontvangers kan of wil niet werken*. Geraadpleegd oktober 2019 via https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/24/bijna-helft-bijstandsontvangers-kan-of-wil-niet-werken

CBS (2017a). *Helft niet-werkenden met uitkering kan/wil niet werken.* Geraadpleegd 1 augustus 2018 via https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/40/helft-niet-werkenden-met-uitkering-kan-wil-niet-werken

CBS (2017b). *Van opvang naar integratie. Cohortstudie van recente asielmigranten.* Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS (2018a). *Personen met bijstand: duur van de lopende uitkeringssituatie*. Geraadpleegd 1 augustus 2018 via https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82663ned/table?fromstatweb

CBS (2018b). *Aantal mensen in de bijstand daalt verder.* Geraadpleegd 1 augustus 2018 via https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/22/aantal-mensen-in-de-bijstand-daalt-verder

CBS (2019a). *Tijdreeksen sociale zekerheid.* Verkregen maart 2019 via https://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=03763&D1=1-2,13-14&D2=32-89&HDR=T&STB=G1&VW=T

CBS (2019b). *Werkzame beroepsbevolking; positie in de werkkring.* Geraadpleegd mei 2019 via https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82646NED/table?ts=1559114039705

CBS (2019c). *Arbeidsdeelname; kerncijfers.* Geraadpleegd september 2019 via https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82309NED/table?ts=1568734250535

CBS (2019d). *Personen met een uitkering; uitkeringsontvangers per uitkeringssoort*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd september 2019 via https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83426NED/table?ts=1568966537406

CBS (2019e). *Arbeidsdeelname; migratieachtergrond*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd september 2019 via https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82809NED.

CBS (2019f). *Personen met bijstand; (her)instroom en uitstroom*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd september 2019 via https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82662NED

CBS (2019g). *Instromers flexibele schil; arbeidsmarktpositie, persoonskenmerken*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd september 2019 via https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83255NED

Cedris (2018). *Infographic Loonkostensubsidie versus loondispensatie*. Geraadpleegd juni 2019 via https://cedris.nl/publicaties/infographic-loonkostensubsidie-versus-loondispensatie/.

Coenen, L., L. de Ruig en M. Engelen (2010). *Reconstructie beleidstheorie Arbeidsomstandighedenwet*. Zoetermeer: Research voor Beleid.

Corra, A. en H. Bosselaar (2013). *De maatschappelijk nuttige tegenprestatie: schipperen tussen sociale integratie en repressie*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

CPB (2013). *Decentralisaties in het sociaal domein. CPB Notitie | 4 september 2013.* Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2015). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2016). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid, deel 2.* Den Haag: Centraal Planbureau.

Cuelenaere, B., E. van den Brink en J. Mulder (2015). *Ervaringen gemeenten met Participatiewet. Rapportage eerste meting*. Tilburg: CenterData.

Cuelenaere, B., E. van den Brink, J. Mulder en N. Kieruj (2017). *Ervaringen gemeenten met Participatiewet. Rapportage tweede meting*. Tilburg: CenterData.

Cuelenaere, B., E. van den Brink en J. Leenen (2019). *Ervaringen gemeenten met Participatiewet. Rapportage derde meting*. Tilburg: CenterData.

Dagevos, J., W. Huijnk, M. Maliepaard en E. Miltenburg (red.) (2018). *Syriërs in Nederland. Een studie over de eerste jaren van hun leven in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, in samenwerking met CBS, RIVM en WODC.

De Beleidsonderzoekers (2018). *Klant in beeld. Hoe zinvol is het voor gemeenten om bijstandsgerechtigden beter te leren kennen? Longread.* Leiden: De Beleidsonderzoekers.

Divosa (2011). *Divosa-monitor 2011 - deel 1. Grenzen verleggen. Sociale diensten en participatiebevordering*. Utrecht: Divosa.

Divosa (2014). *Dienstverlening aan niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) in de Participatiewet* (memo 11 september 2014). Utrecht: Divosa.

Divosa (2016). *Divosa-monitor. De bijstand: volume, in- en uitstroom en samenstelling*. Geraadpleegd 2 januari 2017 via www.divosa.nl.

Divosa (2019a). *Divosa Benchmark Werk & Inkomen. Jaarrapportage 2018*. Geraadpleegd oktober 2019 via www.divosa.nl.

Divosa (2019b). *Factsheet Parttime werk in de bijstand*. Utrecht: Divosa.

Dooijeweert, A.C.J. van (2018) *Brief aan Tweede Kamer over Hoofdlijnnotitie Loondispensatie Participatiewet* (Brief 12 april 2018). Utrecht: College voor de Rechten van de Mens.

Doove, S., A. Dill, M. Joosten, B. Rouw (2018). *Uitstroom uit de langdurige bijstand.* Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Dräbing, V., L. van Koperen, P. Molenaar-Cox (2017). *Redenen van in- en uitstroom bijstand, 2016.* Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Echtelt, P. van (2010). *Een baanloos bestaan. De betekenis van werk voor werklozen, arbeidsongeschikten en werkenden.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Echtelt, P. van (2016). Arbeidsdeelname van mensen met gezondheidsbeperkingen zonder arbeidsongeschiktheidsuitkering. In: M. Versantvoort en P. van Echtelt, *Beperkt in functie. Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsdeelname van mensen met gezondheidsbeperkingen* (p. 69-98). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Echtelt, P. van en M. Guiaux (2012). *Verzorgd uit de bijstand. De rol van gedrag, uiterlijk en taal bij de re-integratie van bijstandsontvangers.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Echtelt, P. van, en E. Josten (2012). Werken voor je geld. In: V. Veldheer, J.J. Jonker, L. van Noije en C. Vrooman (red.), *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012* (p. 95-115). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Echtelt, P. van, L. Putman en M. de Voogd-Hamelink (2019). *Arbeidsmarkt in kaart: werkgevers editie 2*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Engbersen, G. (1989). Culturen van langdurige werkloosheid. In: *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, jg. 15, nr. 4: p. 545-575.

Engbersen, G. (1990). *Publieke bijstandsgeheimen. Het ontstaan van een onderklasse in Nederland.* Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.

Engbersen, G., K. Schuyt, J. Timmer en F. van Waarden (1993). *Cultures of unemployment; A comparative look at long-term unemployment and urban poverty.* Boulder: Westview Press.

Einerhand, M. en B. Ravesteijn (2017). Psychische klachten en de arbeidsmarkt. In: *Economisch Statistische Berichten*, jg. 102 (4754), 12 oktober 2017, p. 2-4.

Es, F. van (2010). *Invloed WWB op gebruik bijstand. CPB document nr. 209*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Es, F. van en D.J. van Vuuren (2010). Minder uitkeringen door decentralisering bijstand. In: *Economisch Statistische Berichten*, jg. 95, nr. 4589, p. 429-430.

Filges, T., G. Smedslund, A.S.D. Knudsen en A.M.K. Jørgensen (2015). *Active Labour Market Programme Participation for Unemployment Insurance Recipients: A Systematic Review. Campbell Systematic Reviews 2015: 2*. Oslo: The Campbell Collaboration.

Finegan, T.A. (1981). Discouraged workers and economic fluctuations. In: *Industrial and Labor Relations Review*, jg. 35, nr. 1, p. 88-102.

Friele, R., M. Bruning, I. Bastiaanssen, R. de Boer, A. Bucx, J. de Groot, T. Pehlivan, L. Rutjes, F. Sondeijker, T. van Yperen en R. Hageraats (2018). *Eerste evaluatie Jeugdwet: na de transitie nu de transformatie.* Den Haag: ZonMw.

Gielen, M., L. Gercama, M. Sax, M. Engelen, L. Aarts, L. de Ruig en S. Bunt (2018). *Loonkostensubsidie en loondispensatie. De werking en effectiviteit van beide instrumenten. Eindrapport.* Den Haag: APE Public Economics/ De Beleidsonderzoekers.

Goudswaard, K. P., en C.L.J. Caminada (2009). Het belang van scholing. In: *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, jg. 41, nr. 1, p. 45-71.

Graaf-Zijl, M. de, P. Berkhout, P. Hop en D. de Graaf (2006). *De onderkant van de arbeidsmarkt vanuit werkgeversperspectief. De rol van percepties bij de selectie van laag opgeleide sollicitanten.* Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Groenewoud, M. (2013). Zijn werkgevers gevoelig voor loonkostensubsidies? In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jg. 29, nr. 2, p. 191-203.

Groenewoud, M., L. Mallee, M. Witvliet en M. Blommesteijn (2014). *Op weg naar een effectieve re-integratie van arbeidsbeperkten. Lessen voor gemeenten.* Amsterdam: Regioplan.

Groot, I., M. de Graaf-Zijl en J.P Hop (2007). *Re-integratie van niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Groot, I., M. de Graaf-Zijl, P. Hop, L. Kok, B. Fermin, D. Ooms, W. Zwinkels (2008). *De lange weg naar werk: beleid voor langdurig uitkeringsgerechtigden in de WW en de WWB.* Den Haag: RWI/SEO Economisch Onderzoek.

Groot, N. de en B. van der Klaauw (2019). The effects of reducing the entitlement period to unemployment insurance benefits. In: *Labour Economics*, jg. 57, p. 195-208.

Gruijter, M. de, J. van den Toorn en F. Dekker (2013). *Luxepositie of buitenspel? Vrouwen zonder werk en uitkering.* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Harteveld, I., M. Engelen en E. Flapper (2015). *Wsw-statistiek 2014. Jaarrapport.* Zoetermeer: Panteia.

Heffen, O. van (1998). Beleidstheorieën uit de beleidspraktijk. In: A. Hoogerwerf en M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (p. 249-265). Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.

Hertogh, M., W. Bantema, H. Weyers, H. Winter en P. de Winter (2018). *Slimme handhaving. Een empirisch onderzoek naar handhaving en naleving van de socialezekerheidswetgeving.* Den Haag: Boom juridisch.

Hoff, S. en P. van Echtelt (2008). Erbij of erbuiten? In: P. Schnabel, R. Bijl en J. de Hart (red.), *Betrekkelijke betrokkenheid, studies in sociale cohesie. Sociaal en Cultureel Rapport 2008*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Hoff, S. en G. Jehoel-Gijsbers (2003). *De uitkering van de baan. Reïntegratie van uitkeringsontvangers: ontwikkelingen in de periode 1992-2002.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (red.) (1998). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.

Horssen, C. van, L. Mallee, J.P.H.K. Timmerman en C.E. Wissink (2013). *Meer werkplekken bij werkgevers. Eindrapport in het kader van de evaluatie en monitoring van de pilots Werken naar vermogen. Pilot 1.* Amsterdam: Regioplan.

Houtman, D. (1994). *Werkloosheid en sociale rechtvaardigheid. Oordelen over de rechten en plichten van werklozen.* Amsterdam/Meppel: Boom.

Inspectie szw (2012). *Werken met beperkingen. Van arbeidsbeperkingen tot arbeidsmogelijkheden.* R12/05. Den Haag: Inspectie szw.

Inspectie szw (2013a). *De invloed van ontheffingen op de arbeidsparticipatie van WWB'ers.* Den Haag: Inspectie szw.

Inspectie szw (2013b). *Ontheffingen WWB. Nota van bevindingen.* Den Haag: Inspectie szw.

Inspectie szw (2013c). *Voor wat hoort wat. Een beschrijving van de uitvoering van de tegenprestatie naar vermogen door gemeenten.* Den Haag: Inspectie szw.

Inspectie szw (2014a). *Afspraken en resultaten regionaal arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: Inspectie szw.

Inspectie szw (2014b). *Ken uw klanten. Onderzoek naar het caseloadbeheer van UWV en gemeenten en hun kennis van de klant.* Den Haag: Inspectie szw.

Inspectie szw (2015a). *Klantonderzoek monitor Participatiewet. Nota van bevindingen.* Den Haag: Inspectie szw.

Inspectie szw (2015b). *De WWB voor jongeren in cijfers.* Den Haag: Inspectie szw.

Inspectie szw (2015c). *Verordeningen tegenprestatie. Inventarisatie*. Den Haag: Inspectie szw.

Inspectie szw (2015d). *Werkgeversperspectief. Verkennende studie*. Den Haag: Inspectie szw.

Inspectie szw (2015e). *Gemeentelijke aandacht voor verdringing door bijstandsgerechtigden.* Den Haag: Inspectie szw.

Inspectie szw (2015f). *Beschut werk. Nota van bevindingen.* Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Inspectie szw.

Inspectie szw (2016a). *Mannen en vrouwen in de sociale zekerheid*. Den Haag: Inspectie szw.

Inspectie szw (2016b). *Sturing op resultaat.* Den Haag: Inspectie szw.

Inspectie szw (2016c). *Werk aan de... uitvoering. Programmarapportage*. Den Haag: Inspectie szw.

Inspectie szw (2016d). *Als je ze loslaat, ben je ze kwijt. Onderzoek naar de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking door gemeenten.* Den Haag: Inspectie szw.

Inspectie szw (2016e). *De weg naar extra banen.* Den Haag: Inspectie szw.

Inspectie szw (2016f). *Kansen op uitstroom.* Den Haag: Inspectie szw.

Inspectie szw (2017a). *Klantonderzoek monitor Participatiewet 2017.* Den Haag: Inspectie szw.

Inspectie szw (2017b). *Handhaving arbeidsverplichtingen.* Den Haag: Inspectie szw.

Inspectie szw (2018). *Aan het werk, voor hoe lang? Onderzoek naar de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking naar duurzaam werk.* Den Haag: Inspectie szw.

Inspectie SZW (2019a). *Klantonderzoek monitor Participatiewet 2019.* Den Haag: Inspectie SZW.
Inspectie SZW (2019b). *Evaluatie beschut werk. Eindrapport.* Den Haag: Inspectie SZW.
Ipsos (2018). *Kennis Verplichtingen en Detectiekans 2017*. Amsterdam: Ipsos.
IWI (2008). *Resultaten van het project aangestuurd en uitgevoerd.* N08-16, september 2008. Den Haag: Inspectie Werk en Inkomen.
IWI (2011a). *Iedereen aan de slag. Hoe UWV en gemeenten de vraag naar arbeid en het aanbod van werkzoekenden bijeenbrengen.* Den Haag: Inspectie Werk en Inkomen.
IWI (2011b). *Het naleven van verplichtingen*. Den Haag: Inspectie Werk en Inkomen.
Kabinet-Rutte II (2012). *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD-PVDA*. Geraadpleegd oktober 2019 via https://www.parlement.com/9291000/d/regeerakkoord2012.pdf
Kabinet-Rutte III (2017). *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017 – 2021 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie*. Geraadpleegd oktober 2019 via https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst.
Kampen, T.G. (2014). *Verplicht vrijwilligerswerk: De ervaringen van bijstandscliënten met een tegenprestatie voor hun uitkering* (proefschrift). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
Klaauw, B. van der (2010). *Aan het werk.* In: *TPEdigitaal*, jg. 4, nr. 2, p. 130-147.
Klaauw, B. van der, en J.C. van Ours (2013). Carrot and Stick: how re-employment bonuses and benefit sanctions affect exit rates from welfare. In: *Journal of Applied Econometrics,* jg. 28, nr. 2, p. 275-296.
Klaauw, B. van der, A. te Voortwis, R. de Vos en I. Willems (2008). Waarschuwingen voor werklozen even effectief als sancties. In: *Economisch Statistische Berichten*, vol. 93, p. 724-726.
Kluve, J. (2006). *The Effectiveness of European Active Labor Market Policy.* Discussion Paper No. 2018. Bonn: IZA.
Kluve, J. (2010). The effectiveness of European active labor market programs. In: *Labour Economics,* jg. 17, nr. 6, p. 904-918.
Kok, L. en A. Houkes (2011). *Gemeentelijk re-integratiebeleid vergeleken. Een literatuurstudie*. Den Haag: Raad van Werk en Inkomen.
Kok, L. M., D. A. Hollanders, J. P. Hop, M. de Graaf-Zijl, I. Groot, en T. de Hoop (2006). *Kosten en baten van reïntegratie.* Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
Kok, L., I. Groot, en D. Güler (2007). *Kwantitatief effect WWB.* Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
Kok, L., L. Kroon, M. Lammers, M. Sax, A. Witkamp en N. Stroeker (2018). *Jonggehandicapten onder de Participatiewet. Eerste rapportage januari 2018.* Amsterdam/Zoetermeer: SEO Economisch Onderzoek/Panteia/Vrije Universiteit.
Kok, L., L. Kroon, M. Lammers, R. Oomkens, T. Geijsen en M. Linssen (2019a). *Jonggehandicapten onder de Participatiewet. Eindrapportage oktober 2019*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek/Panteia.
Kok, L., L. Kroon, M. Lammers, R. Oomkens, T. Geijsen en M. Linssen (2019b). *Jonggehandicapten onder de Participatiewet. Tweede rapportage april 2019*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek/Panteia.
Kok, L., L. Kroon, M. Lammers, en W. Luiten (2019c). Jonggehandicapten vaker aan het werk door Participatiewet. In: *Economisch Statistische Berichten*, nr. 4772, p. 168-170.
Koning, P. (2012a). Beter een stok dan een wortel. In: J. Ultermark, A.J. Gielen en M. Ham (red.), *Wat werkt nu werkelijk? Politiek en praktijk van sociale interventies* (p. 105-120). Amsterdam: Van Gennep.
Koning, P. (2012b). *Leren re-integreren* (oratie). Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
Koning, J. de, A. Gelderblom, K. Zandvliet en L. van den Boom (2005). *Effectiviteit van reïntegratie. De stand van zaken. Literatuuronderzoek*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
Koning, J. de, P. de Hek, L. Mallee, F. Rosing en M. Groenewoud (2014). *Uitkomsten en ervaringen experimenten netto-effectiviteit re-integratie.* Rotterdam/Amsterdam: SEOR/Regioplan Beleidsonderzoek/Epsilon Research.
Kremer, M., J. van der Meer, en M. Ham (2017). *Van werk naar welbevinden – werkt de zachte hand in de bijstand?* Geraadpleegd oktober 2019 via https://www.socialevraagstukken.nl/van-werk-naar-welbevinden-werkt-de-zachte-hand-in-de-bijstand/

Kroft, H., G. Engbersen, K. Schuyt en F. van Waarden (1989). *Een tijd zonder werk. Een onderzoek naar de levenswereld van langdurig werklozen.* Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.

Kromhout, M., M. de Klerk en N. Kornalijnslijper (2018). *Veranderende zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking. Landelijk evaluatie van de Hervorming Langdurige Zorg.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Lalive, R., J.C. van Ours en J. Zweimüller (2005). The effect of benefit sanction on the duration of unemployment. In: *Journal of the European Economic Association*, jg. 3, nr. 6, p. 1386-1417.

Laméris, M., R. Jong-A-Pin en H. Garretsen (2017). Kiezersvoorkeuren: links en rechts ingehaald. In: *Economisch Statistische Berichten,* jg. 102, nr. 4747, p. 140-143.

Lans, J. van der (2016). *1965 Marga Klompé en de Bijstandswet. Van genade naar rechts (naar verplichte participatie).* Geraadpleegd 10 juli 2019 via https://www.canonsociaalwerk.eu/nl/details.php?cps=32.

Lub, V. (2017). *Participatie in de bijstand: wat leert de wetenschap?* Rotterdam: Bureau voor Sociale Argumentatie/ Erasmus Universiteit Rotterdam.

Mallee, L. (2013). *Gevolgen Participatiewet voor burgers*. Amsterdam: Regioplan

Marlet, G., R. Ponds, C. Woerkens en R. Zwart (2016). *Tien jaar WWB en bijstandswijzer. Lessen voor gemeentelijk reintegratiebeleid op basis van 25 casestudy's onder gemeenten.* Utrecht: Atlas voor gemeenten.

Marlet, G., C. van Woerkens, R.r Zwart, H. Garretsen, J. Stoker, J. Veenstra, C. Tempelman, S. Vriend en L. Kroon (2017). *Van budget naar besteding. Verklaringen voor tekorten en overschotten op het gemeentelijke bijstandsbudget.* Utrecht: Atlas voor gemeenten.

Noije, L. van en K. Wittebrood (2008). *Sociale Veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Oostveen, A., J. Mevissen, H. Rossing, J. van der Wel en Y. Bleeker (2017). *Matchen op werk. Tweede monitor.* Amsterdam: Regioplan.

Panteia (2019). *Meer kansen voor mensen met een arbeidsbeperking? Evaluatie Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten.* Zoetermeer: Panteia.

Pawson R. en N. Tilley (1997) *Realistic evaluation.* London: Stage.

Pommer, E. en J. Boelhouwer (red.) (2016). *Overall rapportage sociaal domein 2015. Rondom de transitie.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Pommer, E. en J. Boelhouwer (red.) (2017). *Overall rapportage sociaal domein 2016. Burgers (de)centraal*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Pommer, E., J. Boelhouwer, E. Eggink, A.M. Marangos en I. Ooms (2018). *Overall rapportage sociaal domein 2017. Wisselend bewolkt.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Programmaraad (2012). *Samenwerking werkgeversdienstverlening gemeenten en UWV. Ontwikkelvarianten en afwegingen.* Den Haag: Programmaraad.

Programmaraad (2015). *(Niet) uitkeringsgerechtigde schoolverlaters van het VSO en Praktijk Onderwijs. De route van onderwijs naar werk: acht good practices in de Participatiewet.* Den Haag: Programmaraad.

Programmaraad (2017). *Handreiking stroomlijning loonkostensubsidie en het verplichten van beschut werk. Nieuwe regels arbeidsinschakeling kwetsbare groepen per 1 januari 2017.* Den Haag: Programmaraad.

PwC (2017). *Evaluatie handhavingsbeleid Sociale Zaken en Werkgelegenheid Amsterdam: Foto van het beleid en de uitvoering van de handhaving van de socialezekerheidswetten ten aanzien van de inlichtingenplicht.* Amsterdam: PwC.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2018). *Briefadvies Verdeelmodel inkomensdeel Participatiewet 2019*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Rijk, A. de, D. ter Haar en T. König (2010). *Geen kans of geen keuze? Een typologie van het arbeidspotentieel zonder inkomen*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Rosing F., L. Mallee en M. Blommesteijn (2011). *Monitor Loonkostensubsidie UWV. Meting najaar 2010. Eindrapport.* Amsterdam: Regioplan.

Rossum, A. van, C. Freese en I. Borghouts (2018). Duurzame arbeidsinzet van mensen met een arbeidsbeperking. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jg. 34, nr. 1, p. 34-48.

Rossum, A. van, P. Schenderling, B. Cuelenaere, E. van der Brink, S. Bot en M. Vonk (2019). *Casusonderzoek Participatiewet: het matchingsproces nader belicht. Het realiseren van een match belicht vanuit drie perspectieven.* Tilburg/Utrecht/Den Haag: Centerdata/Berenschot/Inspectie SZW.

RWI (2009). *Kansrijker werken met Wajongers. Advies om de matchingsvoorwaarden tussen werkgevers en Wajongers te verbeteren.* Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.

RWI (2010). *Kansen bekeken. Vervolganalyse van het onbenut arbeidspotentieel onder niet-uitkeringsgerechtigden in krachtwijken*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.

RWI/Nicis (2009). *Geen baan, geen school, geen uitkering*. Den Haag: Raad voor Werk en inkomen/Nicis Institute.

Sadiraj, K., S. Hoff en M. Versantvoort (2018). *Van sociale werkvoorziening naar Participatiewet. Hoe is het de mensen op de Wsw-wachtlijst vergaan?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Santen, P. van, M. van Oploo en M. Engelen (2013). *Wsw-statistiek 2012. Jaarrapport*. Zoetermeer: Panteia.

Sax, M. en P. Donker van Heel (2015). *De uitgestoken hand. Evaluatie van de samenwerking van UWV en gemeenten op het gebied van werk en inkomen 2012-2014.* Zoetermeer: Panteia.

Schaafsma R. en P. Smit (2017) '*Je ziet het pas als je het doorhebt*' (manifest namens ondernemingsraden sw-bedrijven Nederland). Geraadpleegd augustus 2019 via https://www.moerdijk.nl/bis/ingekomenstukken/2017/00777.pdf.

Schenderling, P., F. Sikkema, A. Oostveen en J. ten Hoor (2016). *De meerwaarde van beschut werk. Beschut werk en arbeidsmatige dagbesteding in relatie tot welbevinden en voorzieningsgebruik.* Utrecht: Berenschot.

Schenderling, P., A. van Rossum, M. Adelmeijer en I. van Eldik (2019). *Onderzoek naar de ervaringen van werkgevers met de Participatiewet. Uitkomsten van de derde meting van het ervaringsonderzoek Participatiewet.* Utrecht: Berenschot.

Schoonhoven, R. van (1999). *Behouden beleid: Naar decentrale arbeidsvoorwaarden in het voortgezet onderwijs.* Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

SER (2016a). *Sociale infrastructuur kwetsbare groepen binnen de Participatiewet*. Den Haag: Sociaal Economische Raad.

SER (2016b). *Verkenning sociale infrastructuur kwetsbare groepen binnen de Participatiewet*. Den Haag: Sociaal Economische Raad.

Smeets, D. en T. Kruf (2017). *De zin en onzin van vijf jaar tegenprestatie in Rotterdam.* Rotterdam: Gemeente Rotterdam.

Snel, N. en D. van Wensveen (2011). *Het eerste jaar nieuwe Wajong. Kwantitatief onderzoek onder Wajongers ten behoeve van de monitor nieuwe Wajong.* Amsterdam: TNS Nipo.

Sol, C.A.M., A.C. Glebbeek, A.J.E. Edzes, I. Busschers, H. de Bok, J.S. Engelsman en C.E.R. Nysten (2011). '*Fit or unfit'. Naar expliciete re-integratie theorieën*. Amsterdam: University of Amsterdam, RVO 5.

Staatsblad (2014a). *271. Besluit van 4 juli 2014 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten, de Wet hervorming kindregelingen en de Invoeringswet Participatiewet.* Den Haag: Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden.

Staatsblad (2014b). *349. Besluit van 6 oktober 2014 tot het stellen van nadere regels ten aanzien van de verstrekking van Loonkostensubsidie (Besluit Loonkostensubsidie Participatiewet).* Den Haag: Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden.

Staatsblad (2015). *195. Besluit van 20 mei 2015, houdende vaststelling van het Besluit taaltoets Participatiewet.* Den Haag: Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden.

Staatscourant (2017). *Regeling vaststelling aantallen beschut werk 2018.* Publicatienr. 68246. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Sterckx, L. en M. Fessehazion (2018). *Eritrese statushouders in Nederland. Een kwalitatief onderzoek over de vlucht en hun leven in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Stichting Lezen & Schrijven (2017a). *Feiten en cijfers geletterdheid 2016*. Den Haag: Stichting Lezen & Schrijven.

Stichting Lezen & Schrijven (2017b). *Samenvatting Laaggeletterdheid integreren in het gemeentelijk sociaal domein. Wat is nodig?* Den Haag: Stichting Lezen & Schrijven.

Stichting Lezen & Schrijven (2017c). *Samenvatting Signaleren laaggeletterdheid door sociale (wijk)teams. Kwalitatief onderzoek naar handelingsverlegenheid*. Den Haag: Stichting Lezen & Schrijven.

Stoutjesdijk, M. en E. Berendsen (2007). *De groei van de Wajong-instroom.* Kenniscahier 2007/01. Amsterdam: UWV.

Svarer, M. (2007). *The Effect of Sanctions on the Job Finding Rate: Evidence from Denmark* (IZA Discussion Paper nr. 3015). Geraadpleegd juni 2012 via http://ssrn.com/abstract=1012805.

SZW (2008). *Beleidsdoorlichting re-integratie. Een doorlichting van het SZW begrotingsartikel 23.* Den Haag: Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid.

SZW (2019a). *Factsheet Participatiewet*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

SZW (2019b). *Kamerbrief rapporten taaleis en tegenprestatie CBS 2018*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Tempelman, C., C. Berden, en L. Kok (2010). *Kosten en resultaten van re-integratie: eindrapportage.* Nr. 2010-33. SEO Economisch Onderzoek.

Tempelman, C., S. Vriend, L. Kroon, R. Zwart en C. van Woerkens (2018). *De verdeling van de bijstandsmiddelen 2019. De hoogte van een uitkering nader bekeken*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

TK (1961/1962). *Nieuwe regelen betreffende de verlening van bijstand door de overheid (Algemene bijstandswet). Memorie van Toelichting.* Tweede Kamer, vergaderjaar 1961/1962, 6796, nr. 3.

TK (1974/1975). *Algemene arbeidsongeschiktheidsverzekering. Memorie van Toelichting.* Tweede Kamer, vergaderjaar 1974/1975, 13231, nr. 3.

TK (1991/1992). *Herinrichting van de Algemene Bijstandswet (Algemene bijstandswet). Memorie van Toelichting.* Tweede Kamer, vergaderjaar 1991/1992, 22545, nr. 3. Geraadpleegd april 2019 via https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampeg21%3A19911992%3A0007121.

TK (1992/1993). *Parlementaire enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen. Rapport van de commissie.* Tweede Kamer, vergaderjaar 1992/1993, 22730, nr. 7-8.

TK (1995/1996a). *Voorziening tegen geldelijke gevolgen van langdurige arbeidsongeschikheid voor jonggehandicapten (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten). Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995/1996, 24760, nr. 3.

TK (1995/1996b). *Nieuwe regeling inzake de sociale werkvoorziening (Wet sociale werkvoorziening). Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995/1996, 24787, nr. 3.

TK (2008/2009). *Werken naar vermogen. Advies van de commissie fundamentele herbezinning Wsw.* Bijlage. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008/2009, 29817, nr. 40-b1.

TK (2010/2011). *Arbeidsmarktbeleid.* Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, 29544, nr. 297.

TK (2011/2012). *Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en enige andere wetten gericht op bevordering deelname aan de arbeidsmarkt voor mensen met arbeidsvermogen en harmonisatie van deze regelingen (invoeringswet Wet werken naar vermogen). Memorie van Toelichting.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 33161, nr. 3.

TK (2012/2013a). *Decentralisatiebrief*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 19 februari 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012/2013, 33400 VII, nr. 59.

TK (2012/2013b). *Financieel en sociaaleconomisch beleid sociale werkvoorziening.* Brief van de minister en staatssecretaris van sociale zaken en werkgelegenheid, 11 april 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012/2013, 33566, nr. 15.

TK (2013/2014a). *Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en enige andere wetten gericht op bevordering deelname aan de arbeidsmarkt voor mensen met arbeidsvermogen en harmonisatie van deze regelingen (invoeringswet Wet werken naar vermogen). Vierde nota van wijziging*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33161, nr. 107.

TK (2013/2014b). *Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en enige andere wetten gericht op bevordering deelname aan de arbeidsmarkt voor men-*

sen met arbeidsvermogen en harmonisatie van deze regelingen (Invoeringswet Participatiewet). Zesde nota van wijziging. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33161, nr. 115.

TK (2013/2014c). *Wijziging van de Wet werk en bijstand en enkele andere sociale zekerheidswetten (Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten). Memorie van Toelichting.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33801, nr. 3.

TK. (2013/2014d). *Wijziging van de Wet werk en bijstand en enkele andere sociale zekerheidswetten (Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten). Nota van wijziging.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33801, nr. 24.

TK (2015/2016). *Uitvoering en evaluatie Participatiewet.* Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 24 juni 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015/2016, 34352, nr. 19.

TK (2016/2017) *Wijziging van Participatiewet en enkele andere wetten in verband met het verplichten van beschut werk en met betrekking tot het quotum van arbeidsbeperkten en het openstellen van de Praktijkroute.* Advies Afdeling Advisering Raad van State en nader rapport. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016/2017, 34578, nr. 4.

TK (2017/2018a). *Uitvoering en evaluatie Participatiewet*. Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 7 september 2018. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017/2018, 34352, nr. 115.

TK (2017/2018b). *Sociale werkvoorziening.* Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 15 juni 2018. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017/2018, 29817, nr. 145.

TK (2018/2019a). *Uitvoering en evaluatie Participatiewet.* Brief van de staatssecretaris van sociale zaken en werkgelegenheid, 4 juli 2019, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018/2019, 34352, nr. 168.

TK (2018/2019b) *Uitvoering en evaluatie Participatiewet*. Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 20 november 2018. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018/2019, 34352, nr. 138.

UWV (2010). *Feiten en cijfers. Statistisch zakboekje 2009.* Amsterdam: Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen.

UWV (2016). *UWV Kennisagenda 2016-2017*. Amsterdam: Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen. Geraadpleegd 1 mei 2019 via https://www.uwv.nl/overuwv/Images/UWV%20Kennisagenda%202016-2017.pdf

UWV (2018). *Rapportage beschut werk, vierde kwartaal 2017*. Amsterdam: Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen. Geraadpleegd juni 2018 via https://www.uwv.nl/overuwv/Images/rapportage-beschut-werk-q4-2017.pdf

UWV (2019a). *Rapportage beschut werk, vierde kwartaal 2018*. Amsterdam: Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen. Geraadpleegd mei 2019 via https://www.uwv.nl/overuwv/Images/rapportage-beschut-werk-q4-2018.pdf

UWV (2019b). *Rapportage beschut werk: eerste kwartaal 2019*. Amsterdam: Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen. Geraadpleegd september 2019 via https://www.uwv.nl/overuwv/Images/rapportage-beschut-werk-q1-2019.pdf

UWV (2019c). *Factsheet banenafspraak. Eerste kwartaal 2019*. Geraadpleegd oktober 2019 via https://vng.nl/files/vng/factsheet-banenafspraak-1e-kwartaal-2019.pdf

Versantvoort M.C. en P. van Echtelt (2012). *Belemmerd aan het werk. Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsdeelname personen met gezondheidsbeperkingen.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Vlasblom, J.D. en J. Schippers (2019). Werkloze ouderen weer aan het werk? Het effect van reserveringsloon en zoekintensiteit. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jg. 35, nr. 1, p. 6-25.

Vrooman, C. (2009). *Rules of relief. Institutions of social security, and their impact*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Vrooman, C., E. Josten en P. van Echtelt (2016). De laagopgeleiden van de toekomst: meer dan een scholingsprobleem. In: SZW, *Perspectief op de onderkant van de arbeidsmarkt* (p. 23-40). Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Vrooman, C., E. Josten en P. van Echtelt (2017). Weinig scholing, weinig toekomst? Mechanismen van vraag en aanbod bij laagopgeleiden. In: *TPEdigitaal*, jg. 11, nr. 1, p. 37-61.

Vuuren, D. van, F. van Es en G. Roelofs (2011). *Van Bijstand naar Wajong. CPB Policy Brief | 2011/09.* Den Haag: Centraal Planbureau.

Went, R., M. Kremer en A. Knottnerus (red.) (2015). *De robot de baas. De toekomst van werk in het tweede machinetijdperk.* Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Wijga, A., M. Maliepaard, W. Huijnk en E. Uiters (2019). Inzicht in psychische ongezondheid. In: E. Miltenburg, J. Dagevos en W. Huijnk (red.), *Opnieuw beginnen. Achtergrond van positieverschillen tussen Syrische statushouders* (p. 70-100). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, in samenwerking met CBS, WODC en RIVM.

Wijk, E. van, P. Brouwer en A. Smit (2012). Inclusieve arbeidsorganisaties. In: M. Versantvoort en P. van Echtelt, *Belemmerd aan het werk. Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsdeelname personen met gezondheidsbeperkingen* (p. 125-144). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Willen, S. (2017). *Banendoelstellingen beschut werk 2018 en 2019 bekend.* Geraadpleegd mei 2019 via https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/banendoelstellingen-beschut-werk-2018-en-2019.9576090.lynkx

Yperen, T.A. van en J.W Veerman (red.) (2008). *Zicht op effectiviteit: Handboek voor praktijkgestuurd effectonderzoek in de jeugdzorg*. Delft: Eburon.

Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn in gedrukte vorm verkrijgbaar bij de (internet)boekhandel en zijn als pdf gratis te downloaden via www.scp.nl. Een complete lijst is te vinden op www.scp.nl/publicaties.

SCP-publicaties 2019

2019-1 *Werk en mantelzorg. Kwaliteit van leven en het gebruik van ondersteuning op het werk* (2019). Alice de Boer, Inger Plaisier en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0904 9 (pdf)

2019-2 *Opgestaan, plaats vergaan ... Uitstroom van vrouwen en mannen in leidinggevende functies* (2019). Ans Merens. ISBN 978 90 377 0907 0 (pdf)

2019-3 *Zorgen voor thuiswonende ouderen. Kennissynthese over de zorg voor zelfstandig wonende 75-plussers, knelpunten en toekomstige ontwikkelingen* (2019). Mirjam de Klerk, Debbie Verbeek-Oudijk, Inger Plaisier en Maaike den Draak. ISBN 978 90 377 0908 7 (pdf)

2019-4 *Opnieuw beginnen. Achtergronden van positieverschillen tussen Syrische statushouders* (2019). Emily Miltenburg, Jaco Dagevos en Willem Huijnk (red.), Nathalie Boot en Zoë Driessen (CBS), Sanne Noyon en Mieke Maliepaard (WODC), Jaco Dagevos, Roxy Damen, Willem Huijnk en Emily Miltenburg (SCP), Ellen Uiters en Alet Wijga (RIVM). ISBN 978 90 377 0910 0 (pdf)

2019-5 *Informele zorg ontvangen en verlenen: is de context van invloed?* (proefschrift) (2019). Debbie Verbeek-Oudijk. ISBN 978 90 377 0909 4 (pdf)

2019-6 *Het aantal mensen met een licht verstandelijke beperking: een schatting. Notitie ten behoeve van het IBO-LVB* (2019). Isolde Woittiez, Evelien Eggink, Michiel Ras. ISBN 978 90 377 0905 6 (pdf)

2019-7 *Grenzen aan een leven lang leren* (2019). Ralf Maslowski. ISBN 978 90 377 0913 1 (pdf)

2019-8 *Wat willen Nederlanders van de Europese Unie? Een verkenning met enquêtes, een onlinedialoog en focusgroepen* (2019). Paul Dekker en Josje den Ridder. ISBN 978 90 377 0914 8 (pdf)

2019-9 *Publiekssamenvatting Legitimiteit en pensioenhervormingen. Vignettenstudie naar voorkeuren voor het pensioenstelsel van zelfstandigen en werknemers* (2019). Martin Olsthoorn. ISBN 978 90 377 0915 5 (pdf)

2019-10 *Denkend aan Nederland: Een bundeling van analyses, thematische verkenningen en essays* (2019). Sjoerd Beugelsdijk (RUG), Joep de Hart, Pepijn van Houwelingen en Maroesjka Versantvoort (red.). ISBN 978 90 377 0916 2 (pdf)

2019-11 *Wonen met zorg* (2019). Inger Plaisier en Maaike den Draak. ISBN 978 90 377 0919 3 (pdf)

2019-12 *Onder de pannen zonder gas? Woningeigenaren en hun afwegingen voor aardgasvrije alternatieven* (2019). Anja Steenbekkers en Samantha Scholte. ISBN 978 90 377 0920 9 (pdf)

2019-13 *Kansen op sportieve groei. Een verklarend model van sportdeelname* (2019). Annet Tiessen-Raaphorst, Isolde Woittiez, Frieke Vonk en Ine Pulles (Mulier Instituut). ISBN 978 90 377 0922 3 (pdf)

2019-14 *De sociale staat van Nederland* (2019). Annemarie Wennekers, Jeroen Boelhouwer, Jeanet Kullberg en Cretien van Campen (red.). ISBN 978 90 377 0923 0 (pdf)

2019-15 *Mantelzorgers in het vizier. Beleidssignalement mantelzorg* (2019). Alice de Boer, Inger Plaisier, Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0929 2 (pdf)

2019-16 *Toekomstverkenning mantelzorg aan ouderen in 2040. Een regionale toekomstverkenning voor de komende 20 jaar* (2019). Sjoerd Kooiker, Andries de Jong (PBL), Debbie Verbeek-Oudijk, Alice de Boer. ISBN 978 90 377 0930 8 (pdf)

Digitale publicaties 2019

Trends in de ouderenzorg 2018-2030 (infographic). Mirjam de Klerk, Debbie Verbeek-Oudijk, Inger Plaisier en Maaike den Draak. ISBN 978 90 377 0911 7, publicatiedatum 17-4-2019

Een week in kaart – editie 2 (cardstack). Anne Roeters, Freek Bucx, m.m.v. Jan Dirk Vlasblom, Marian de Voogd-Hamelink. ISBN 978 90 377 0903 2, publicatiedatum 2-5-2019

Arbeidsmarkt in kaart: wel- en niet-werkenden – editie 1 (cardstack). Edith Josten, Wil Portegijs, Ans Merens en Marian de Voogd-Hamelink. ISBN 978 90 377 0917 9, publicatiedatum 28-6-2019

Time use in the Netherlands – edition 2 (cardstack). Anne Roeters, Freek Bucx, m.m.v. Jan Dirk Vlasblom, Marian de Voogd-Hamelink. ISBN 978 90 377 0925 4, publicatiedatum 24-7-2019

Armoede in kaart 2019 (cardstack). Stella Hoff, Benedikt Goderis, Bart van Hulst en Jean Marie Wildeboer Schut. ISBN 978 90 377 0926 1, publicatiedatum 3-9-2019

De sociale staat van Nederland 2019 (infographic). Annemarie Wennekers, Jeroen Boelhouwer, Jeanet Kullberg en Cretien van Campen (red.). ISBN 978 90 377 0924 7, publicatiedatum 10-9-2019

Arbeidsmarkt in kaart: werkgevers editie 2 (cardstack). Patricia van Echtelt, Lisa Putman, Marian de Voogd-Hamelink. ISBN 978 90 377 0927 8, publicatiedatum 9-10-2019

Overige publicaties 2019

Burgerperspectieven 2019 | 1 (2019). Paul Dekker, Josje den Ridder. ISBN 978 90 377 0906 3

Burgerperspectieven 2019 | 2 (2019). Josje den Ridder, Pepijn van Houwelingen, Sjoerd Kooiker en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0918 6

Burgerperspectieven 2019 | 3 (2019). Paul Dekker, Quita Muis, Inge Sieben en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0928 5

SCP-publicaties 2018

2018-1 *Werken aan de start. Jonge vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt* (2018). Ans Merens en Freek Bucx (red.). ISBN 978 90 377 0859 2

2018-2 *Lees:Tijd. Lezen in Nederland* (2018). Annemarie Wennekers, Frank Huysmans en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0858 5

2018-3 *De Wmo 2015 in praktijk. De lokale uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning* (2018). Lia van der Ham, Maaike den Draak, Wouter Mensink, Peggy Schyns en Esther van den Berg. M.m.v. Pepijn van Houwelingen en Isabella van de Velde. ISBN 978 90 377 0856 1

2018-4 *Jezelf zijn in het verpleeghuis* (2018). Lisette Kuyper, Debbie Verbeek-Oudijk en Cretien van Campen. ISBN 978 90 377 0855 4 (pdf)

2018-5 *Maatschappelijke ondersteuning: keuzes van cliënten en beleid van gemeenten* (2018) (handelseditie proefschrift). Anna Maria Marangos. ISBN 978 90 377 0846 2 (pdf)

2018-6 *Een lokaal sociaal contract. Voorwaarden voor een inclusieve samenleving* (2018). Kim Putters. ISBN 978 90 377 0861 5

2018-7 *The social state of the Netherlands 2017* (2018). Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer en Annemarie Wennekers (red.). ISBN 978 90 377 0862 2 (pdf)

2018-8 *Net als thuis. Wooninitiatieven opgezet door ouders voor hun kinderen met een beperking* (2018). Inger Plaisier en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0863 9

2018-9 *Bouwend aan een toekomst in Nederland. De leefsituatie van Poolse migranten die zich na 2004 in Nederland hebben ingeschreven* (2018). Mérove Gijsberts, Iris Andriessen, Han Nicolaas (CBS) en Willem Huijnk. ISBN 978 90 377 0864 6 (pdf)

2018-10 *Publieke voorkeuren. Een methodologische en inhoudelijke verkenning van voorkeuren voor publieke voorzieningen* (2018). Martin Olsthoorn en Ab van der Torre. ISBN 978 90 377 0867 7 (pdf)

2018-11 *De religieuze beleving van moslims in Nederland. Diversiteit en verandering in beeld* (2018). Willem Huijnk. ISBN 978 90 377 0868 4 (pdf)

2018-12 *Opvattingen over seksuele en genderdiversiteit in Nederland en Europa* (2018). Lisette Kuyper. ISBN 978 90 377 0866 0 (pdf)

2018-13 *Verhalen blijven vertellen en elkaar willen begrijpen* (2018). Kim Putters, Andries van den Broek, Ab van der Torre, Martin Olsthoorn, Esther van den Berg, Wouter Mensink, Lotte Vermeij, Marcel Coenders en Annemarie Wennekers. ISBN 978 90 377 0872 1

2018-14 *Syriërs in Nederland. Een studie over de eerste jaren van hun leven in Nederland* (2018). Jaco Dagevos, Willem Huijnk, Mieke Maliepaard (WODC) en Emily Miltenburg. ISBN 978 90 377 0869 1

2018-15 *Tijdelijk werk geven. Invloed van laagconjunctuur en langdurende ziektegevallen* (2018). Edith Josten en Jan Dirk Vlasblom. ISBN 978 90 377 0870 7 (pdf)

2018-16 *Kwetsbaar en eenzaam? Risico's en bescherming in de ouder wordende bevolking* (2018). Cretien van Campen, Frieke Vonk en Theo van Tilburg (VU AMSTERDAM). ISBN 978 90 377 0874 5

2018-17 *Veranderde zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking. Landelijke evaluatie van de Hervorming Langdurige Zorg* (2018). Mariska Kromhout, Nora Kornalijnslijper en Mirjam de Klerk (red.). ISBN 978 90 377 0875 2

2018-18 *An international comparison of care for people with intellectual disabilities. An exploration* (2018). Isolde Woittiez, Evelien Eggink, Lisa Putman en Michiel Ras. ISBN 978 90 377 0871 4 (pdf)

2018-19 *Van sociale werkvoorziening naar Participatiewet. Hoe is het de mensen op de Wsw-wachtlijst vergaan?* (2018). Klarita Sadiraj, Stella Hoff en Maroesjka Versantvoort. ISBN 978 90 377 0880 6 (pdf)

2018-20 *Lastige kwesties. Acht focusgroepen over vertegenwoordiging en stemmen* (2018). Paul Dekker en Josje den Ridder. ISBN 978 90 377 0878 3 (pdf)

2018-21 *Kijk op kinderopvang. Hoe ouders denken over de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van kinderopvang* (2018). Anne Roeters en Freek Bucx. ISBN 978 90 377 0876 9 (pdf)

2018-22 *Verdeeldheid en verbinding. Terugblik op de rol van de civil society bij de komst van vluchtelingen* (2018). Wouter Mensink. ISBN 978 90 377 0882 0 (pdf)

2018-23 *Als werk weinig opbrengt. Werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten* (2018). Cok Vrooman, Edith Josten, Stella Hoff, Lisa Putman en Jean Marie Wildeboer Schut. ISBN 978 90 377 0881 3

2018-24 *Het culturele leven. Hoe 10 culturele domeinen bezien vanuit 14 kernthema's* (2018). Andries van den Broek en Yvette Gieles. ISBN 978 90 377 0890 5 (pdf)

2018-25 *De sociale staat van Nederland 2018. Hoofdlijnen* (2018). Annemarie Wennekers, Jeroen Boelhouwer, Cretien van Campen en Rob Bijl (red.). ISBN 978 90 377 0886 8

2018-26 *Eritrese statushouders in Nederland. Een kwalitatief onderzoek over de vlucht en hun leven in Nederland* (2018). Leen Sterckx, Merhawi Fessehazion, m.m.v. Bet-El Teklemariam. ISBN 978 90 377 0888 2

2018-27 *LHBT-monitor 2018. De leefsituatie van lesbische, homoseksuele, biseksuele en transgender personen in Nederland* (2018). Gabriël van Beusekom en Lisette Kuyper. ISBN 978 90 377 0891 2 (pdf)

2018-28 *Overall rapportage sociaal domein 2017. Wisselend bewolkt* (2018). Evert Pommer, Jeroen Boelhouwer, Evelien Eggink, Anna Maria Marangos en Ingrid Ooms. ISBN 978 90 377 0895 0

2018-29 *Samenvatting Overall rapportage sociaal domein 2017. Wisselend bewolkt* (2018). Evert Pommer, Jeroen Boelhouwer, Evelien Eggink, Anna Maria Marangos en Ingrid Ooms. ISBN 978 90 377 0896 7

2018-30 *De SCP-methode voor het meten van armoede. Herijking en revisie* (2018). Benedikt Goderis, Bart van Hulst, Jean Marie Wildeboer Schut en Michiel Ras. ISBN 978 90 377 0900 1 (pdf)

2018-31 *Rapportage sport 2018* (2018). Hugo van der Poel (Mulier Instituut), Resie Hoeijmakers (Mulier Instituut), Ine Pulles en Annet Tiessen-Raaphorst. ISBN 978 90 377 0893 6

2018-32 *Christenen in Nederland. Kerkelijke deelname en christelijke gelovigheid* (2018). Joep de Hart en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0894 3

2018-33 *Ons geld. Vrouwen en mannen over het belang van inkomen en economische zelfstandigheid voor vrouwen* (2018). Wil Portegijs. ISBN 978 90 377 0889 9

2018-34 *Alle ballen in de lucht. Tijdsbesteding in Nederland en de samenhang met de kwaliteit van leven* (2018). Anne Roeters (red.). ISBN 978 90 377 0899 8

Digitale publicaties 2018

Verhalen blijven vertellen en elkaar willen begrijpen (infographic). Kim Putters, Andries van den Broek, Ab van der Torre, Martin Olsthoorn, Esther van den Berg, Wouter Mensink, Lotte Vermeij, Marcel Coenders en Annemarie Wennekers. ISBN 978 90 377 0873 8, publicatiedatum 4-5-2018

Een (on)gezonde leefstijl (card stack). Stéfanie André (RU), Gerbert Kraaykamp (RU), Roza Meuleman (RU). ISBN 978 90 377 0879 0, publicatiedatum 10-7-2018

De sociale staat van Nederland 2018 (card stack). Annemarie Wennekers, Jeroen Boelhouwer, Cretien van Campen en Rob Bijl (red.). ISBN 978 90 377 0885 1, publicatiedatum 11-9-2018

(Un)healthy lifestyles. Education as a dividing line (card stack). Stéfanie André (RU), Gerbert Kraaykamp (RU), Roza Meuleman (RU). ISBN 978 90 377 0897 4, publicatiedatum 22-10-2018

Publiek voorzien. Ontwikkelingen in de uitgaven en dienstverlening van 27 publieke voorzieningen (digitaal gelaagd rapport). Evelien Eggink, Ingrid Ooms, Lisa Putman, Michiel Ras, Ab van der Torre en Sytske Wierda ISBN 978 90 377 0892 9, publicatiedatum 6-11-2018

Armoede in kaart 2018 (cardstack). Stella Hoff, Benedikt Goderis, Bart van Hulst en Jean Marie Wildeboer Schut. ISBN 978 90 377 0902 5, publicatiedatum 23-11-2018

Emancipatiemonitor 2018 (cardstack). Wil Portegijs (SCP) Marion van den Brakel (CBS) ISBN 978 90 377 0901 8, publicatiedatum 14-12-2018

Overige publicaties 2018

Burgerperspectieven 2018 | 1 (2018). Paul Dekker, Lia van der Ham en Annemarie Wennekers. ISBN 978 90 377 0865 3

Burgerperspectieven 2018 | 2 (2018). Josje den Ridder, Evelien Boonstoppel en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0877 6

Burgerperspectieven 2018 | 3 (2018). Josje den Ridder, Paul Dekker en Evelien Boonstoppel. ISBN 978 90 377 0883 7

Burgerperspectieven 2018 | 4 (2018). Paul Dekker, Josje den Ridder, Pepijn van Houwelingen en Patricia van Echtelt. ISBN 978 90 377 0898 1

Verdringing op de arbeidsmarkt. Beschrijving en beleving (2018). Wiljan van den Berge, Jan Dirk Vlasblom, Jos Ebregt, Lisa Putman, Jochem Zweerink en Marloes de Graaf-Zijl. ISBN 978 90 377 0887 5 (pdf)