

Vijf jaar Participatiewet

Eind vorig jaar publiceerde het Sociaal en Cultureel Planbureau de *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Er was veel over te doen: voor veel mensen met afstand tot de arbeidsmarkt is het eerder moeilijker dan makkelijker geworden om betaald werk te vinden. En waar het wel goed ging – bij jonggehandicapten, die kwamen vaker aan het werk – waren er ook negatieve effecten: hun werk is vaak onzeker en ze zagen hun inkomen dalen.

PATRICIA VAN ECHELTELT

Wetenschappelijk medewerker bij het SCP

Op 1 januari 2015 trad de Participatiewet in werking. Het doel van de wet was een inclusieve arbeidsmarkt te creëren door zoveel mogelijk mensen aan het werk te helpen.¹ Ook mensen met een arbeidsbeperking zouden zoveel mogelijk werk moeten kunnen vinden bij een reguliere werkgever. Daarnaast beoogde de wet het aantal mensen dat afhankelijkheid is van een uitkering te laten dalen en de uniformiteit in de regelgevingen rond mensen met afstand tot de arbeidsmarkt te vergroten. Met de Participatiewet zou er één regeling komen voor mensen met een arbeidsbeperking of afstand tot de arbeidsmarkt. Voor werkgevers zou het daardoor overzichtelijker en makkelijker worden – zo was de belofte – om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. De Participatiewet verving de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong). Gemeenten werden verantwoordelijk voor de uitvoering van de wet.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft onderzocht in hoeverre de Participatiewet 'geslaagd' is. De hoofdvraag daarbij was: in welke mate en op welke wijze is de Participatiewet effectief? Met andere woorden: zijn meer mensen uit de doelgroep van de Participatiewet aan het werk? Waarom werkt de wet wel of juist niet zoals verwacht? De manier waarop de Participatiewet in de praktijk uitpakt, verschilt per doelgroep.

Jonggehandicapten met arbeidsvermogen: grotere kans op werk

Voor gehandicapte jongeren die 18 worden en die (enig) arbeidsvermogen hebben, is de kans op werk sinds de invoering van de Participatiewet toegenomen van 29% (situatie voor 2015) tot 38% nu. We zien dus een stijging in baankans van 9 procentpunt. Voor 2015 konden deze jongeren een beroep doen op de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) voor een uitkering. Sinds 2015 is de Wajong-regeling voor

Patricia van Echtelt *Vijfjaar Participatiewet*

een groot deel van de jonggehandicapten niet langer toegankelijk. Gehandicapte jongeren die 'arbeidsvermogen' hebben vallen nu onder de Participatiewet. Alleen gehandicapte jongeren die *geen* arbeidsvermogen hebben, kunnen nog wel aanspraak maken op de Wajong.

Hoewel ze vaker werk hebben gevonden, is de inkomenspositie van deze jonggehandicapten met arbeidsvermogen de afgelopen vijf jaar juist verslechterd. Dat zij vaker aan het werk zijn compenseert wat hun inkomen betreft dus niet voor het feit dat ze vaak geen recht meer hebben op een uitkering. Veel jonggehandicapten werken in deeltijd en krijgen steeds vaker een tijdelijk contract.

Doelgroep Wsw: kleinere kans op werk

De Wet sociale werkvoorziening (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. De sociale werkvoorziening werd in 2015 afgeschaft. De groep mensen die vóór de invoering van de Participatiewet in aanmerking zouden zijn gekomen voor een plek in de sociale werkvoorziening, wordt de 'doelgroep Wsw' genoemd.

Voor de mensen die op de wachtlijst stonden van de Wsw is de kans op werk sindsdien gedaald. Van de mensen die in de jaren 2010-2013 aan het eind van het jaar op de wachtlijst 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. Deze daling in baankans van ten minste 16 procentpunt gaat bovendien gepaard met een grotere kans op tijdelijk werk. 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.

De Participatiewet kent verschillende 'instrumenten' om mensen met een beperking aan het werk te helpen. De drie zwaarste instrumenten zijn beschut werk (dat werk wordt georganiseerd door de gemeente en is bedoeld voor mensen met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking die alleen kunnen werken in een 'beschutte' omgeving, onder aangepaste omstandigheden), loonkosten-subsidie (voor werkgevers die iemand met een ziekte of handicap in dienst nemen) en jobcoaching (voor begeleiding op de werkvloer).

De baankans van klassieke bijstandsgerechtigden zijn nauwelijks gestegen sinds de invoering van de Participatiewet

Sinds 2017 is het aantal gebruikers van deze instrumenten fors toegenomen. Deze gebruikers zijn jonger en in lichtere mate beperkt dan de groep die voor 2015 in de Wsw instroomde. 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 zwaardere beperking en een grote afstand tot de arbeidsmarkt die voorheen in aanmerking kwamen voor een plek in de sociale werkvoorziening, geen alternatieve ondersteuning (anders dan een bijstandsuitkering) uit de Participatiewet aangeboden krijgen.

'Klassieke bijstandsgerechtigden': nauwelijks grotere kans op werk

Met de 'klassieke bijstandsgerechtigden' worden degenen bedoeld die bij ongewijzigd beleid in aanmerking zouden zijn gekomen

Patricia van Echtelt *Vijfjaar Participatiewet*

voor een bijstandsuitkering op grond van de Wet werk en bijstand. Deze groep viel vóór de invoering van de Participatiewet ook onder verantwoordelijkheid van de gemeenten. 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 voor invoering van de Participa-

Gemeenten zetten steeds vaker trajecten in voor jonggehandicapten zonder uitkering

tiewet (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 zogeheten nuggers: niet-uitkeringsgerechtigden. Dit zijn mensen zonder werk die bij het UWV zijn ingeschreven als werkzoekende en die geen recht hebben op een bijstandsuitkering, bijvoorbeeld omdat ze te veel eigen vermogen hebben. Het gaat in de eerste plaats om de 'klassieke' nuggers, die vóór de invoering van de Participatiewet ook onder verantwoordelijkheid van gemeenten vielen, zoals mensen zonder uitkering die graag (weer) aan de slag zouden willen op de arbeidsmarkt.

Daarnaast gaat het om een nieuwe doelgroep van gemeenten: jonggehandicapte nuggers die voorheen een beroep konden doen op de Wajong.

In het onderzoek van het SCP stond niet de baankans voor de nuggers centraal, maar de vraag of gemeenten in hun dienstverlening onderscheid maken tussen mensen met en zonder uitkering. Wat blijkt? 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.

Verkeerde aannames

Voor een klein deel van de doelgroep heeft de Participatiewet het gewenste effect teweeggebracht, voor een groot deel niet. Dat de Participatiewet niet voor alle doelgroepen van de wet succesvol is gebleken, is ten dele te verklaren vanuit de aannames die aan de wet ten grondslag liggen.

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. De afstand tot de arbeidsmarkt zou voor het grootste deel van de doelgroep te overbruggen moeten zijn, zo is de veronderstelling. Alleen mensen die 'arbeidsvermogen' hebben vallen immers onder de Participatiewet.

Uit de SCP-evaluatie blijkt dat de visies van gemeenten, beleidsmakers en de mensen die het betreft uiteenlopen over de vraag of mensen inderdaad kunnen en willen werken. Volgens gemeenten en de mensen die het betreft

Patricia van Echtelt *Vijfjaar Participatiewet*

is betaald werk voor een aanzienlijk deel van de doelgroep niet haalbaar.

Aanname 2: Eén regeling is eenvoudig en duidelijk en verhoogt daarmee de kans op werk

De complexiteit van het bestaande stelsel was een van de redenen om tot een nieuwe, eenduidige regeling te komen. De veronderstelling was dat de Participatiewet zou leiden tot minder complexiteit. De complexe regeling was ondoorzichtig voor werkgevers, waardoor het in dienst nemen van mensen met een beperking ingewikkeld was. Door de regelingen minder complex te maken zou het voor werkgevers eenvoudiger worden om iemand met een beperking in dienst te nemen, en dat zou de kansen op werk voor de doelgroep 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 of Wajong-regeling vallen en de groepen die recht hebben op beschermt werk of die onder de banenafpraak 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 in de praktijk nog geen sprake.

Aanname 3: De Participatiewet leidt tot een integrale aanpak en meer maatwerk

De verschuiving van verantwoordelijkheden naar gemeenten via de Participatiewet en enkele andere gedecentraliseerde regelingen (Wmo en Jeugdwet) zou moeten leiden tot een integrale aanpak van de multiproblematiek van de doelgroep en tot meer maatwerk, mede doordat gemeenten dichterbij de burger staan. Uiteindelijk zou dit moeten leiden tot een grotere uitstroom uit de uitkering naar werk.

De samenwerking binnen gemeenten en tussen verschillende instanties in het sociale

domein blijkt in de praktijk echter complex en vraagt om continue en intensieve inzet van alle betrokkenen. Zo is een deel van de nieuwe doelgroep nog niet goed in beeld bij de gemeenten. Met de decentralisaties kregen gemeenten er een forse taak bij en moesten zij nog expertise opbouwen om deze goed uit te voeren. De dienstverlening aan jonggehandicapten zonder uitkering nam in de loop der jaren wel toe en ook de samenwerking met bijvoorbeeld scholen in het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs lijkt steeds verder te verbeteren.

Aanname 4: Een strengere aanpak stimuleert re-integratie

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 eis dat mensen een basis-kennis hebben van de Nederlandse taal en de tegenprestatie: gemeenten kunnen mensen als 'tegenprestatie' voor hun bijstandsuitkering vragen onbetaald 'maatschappelijk nuttige activiteiten' te verrichten.

Het handhaven van de verplichtingen zou moeten leiden tot een betere naleving en dat zou weer de kans verhogen dat mensen uitstromen naar werk. Uit onderzoek onder gemeenten komt echter niet naar voren dat het opleggen van verplichtingen en sancties activerend werkt in de zin van meer uitstroom uit een bijstandsuitkering.

Hoe verder?

We zien dus een discrepantie tussen veronderstelde en daadwerkelijke gedragsreacties. Deels zijn de resultaten te wijten aan opstartproblemen. Met de invoering van de Participatiewet werden taken overgeheveld van het Rijk naar de gemeenten. Gemeenten moesten wennen aan hun nieuwe taak en de nieuwe doelgroep. Zo kwamen beschermt werk en loonkostensubsidie pas langzaam op gang. Maar

Patricia van Echtelt *Vijfjaar Participatiewet*

niet alles is hierdoor te verklaren. De problemen zijn deels ook structureel van aard.

Uit de evaluatie komen een aantal aandachtspunten en overwegingen naar voren met betrekking tot de Participatiewet. Het eerste aandachtspunt betreft de financiering. Gemeenten ontvangen van het Rijk middelen om mensen die onder de Participatiewet vallen naar werk te begeleiden. Die

In de praktijk is geen sprake van een vermindering van complexiteit door de invoering van de Participatiewet

middelen zijn vrij te besteden. Als gemeenten op uitkeringen besparen, mogen ze het restant houden en vrij besteden. Dit prikkelt hen om hun inspanningen bewust te richten op de meest kansrijke groep binnen de totale doelgroep van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt.

Hier iets aan doen kan door een financieringsstructuur te introduceren die gemeenten motiveert om ook mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt te begeleiden. Mensen met een lage loonwaarde (en dus grote afstand tot de arbeidsmarkt) die voorheen in aanmerking kwamen voor een plek in de sociale werkvoorziening (Wsw), lijken niet altijd een alternatief instrument uit de Participatiewet aangeboden te krijgen. Er zijn verschillende redenen waarom gemeenten naar eigen zeggen geen instrument 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. Soms bieden

gemeenten andere vormen van participatie, bijvoorbeeld dagbesteding. De doelstelling van de Participatiewet is echter dat iedereen 'naar vermogen' kan deelnemen op de arbeidsmarkt. Om dit doel te bereiken zouden gemeenten meer geprikkeld moeten worden ook instrumenten in te zetten voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Een tweede aanbeveling betreft de kansen voor mensen met psychische beperkingen. Als werkgevers mensen met een arbeidsbeperking een kans geven, betreft het meestal mensen met lichamelijke beperkingen; de kansen voor mensen met psychische en/of verstandelijke beperkingen zijn beduidend kleiner. Dit terwijl deze mensen de grootste groep vormen binnen de totale groep van mensen met een arbeidsbeperking.

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 betere informatievoorziening en ondersteuning voor de werkgever.

Een derde overweging is dat het effect van de instrumenten die de gemeenten inzetten, beperkt is. Gemeenten en werkgevers kunnen, zoals gezegd, verschillende instrumenten inzetten om mensen naar werk te begeleiden, bijvoorbeeld proefplaatsingen, jobcoaches, loonkostensubsidie of een no-riskpolis (die polis zorgt ervoor dat de werkgever geen extra financieel risico loopt als de werknemer ziek wordt). Een meerderheid van de werkgevers blijkt niet op de hoogte van het bestaan van deze instrumenten.

De les die hieruit volgt is dat vermindering van complexiteit om aandacht vraagt. Van één regeling aan de onderkant van de arbeidsmarkt, zoals de wet beoogt, is nog geen sprake. Daardoor hebben werkgevers te maken met verschillende regelingen. Werkgevers zouden juist zoveel mogelijk 'ontzorgd' moeten wor-

Patricia van Echtelt *Vijfjaar Participatiewet*

den, om de kans te vergroten dat zij mensen uit de doelgroep in dienst nemen.

Een laatste aandachtspunt: het aantal werkgevers met mensen in dienst uit de doelgroep van de Participatiewet groeit niet. Een derde van alle werkgevers heeft daadwerkelijk mensen met een arbeidsbeperking in dienst en deze groep werkgevers is sinds de invoering van de Participatiewet niet gegroeid. Plannen van werkgevers voor een plaatsing lopen in de praktijk vaak stuk. Enerzijds wegens gebrek aan geschikte vacatures en anderzijds is het maken van de juiste match een zeer intensief, continu proces waarbij veel werkgevers onderweg afhaken.

Veel werkgevers voelen wel de verantwoordelijkheid om mensen met een beperking in dienst te nemen, maar de tijd en energie om dit voor elkaar te krijgen blijken een grote belemmering te zijn. De financiële compensatie die de Participatiewet biedt, zoals loonkostensubsidie, is een belangrijke voorwaarde om werkgevers over de streep te trekken, maar niet voldoende. Werkgevers hebben behoefte aan intermediairs of regievoerders die hen helpen het werk aan te passen. Voor een succesvolle match tussen werkgever en werkende is namelijk de persoonlijke en continue inzet van alle betrokkenen in de volle breedte van het proces cruciaal. Een actieve benadering van werkgevers door gemeenten is nodig om hen te ondersteunen bij het creëren van werk en bij het begeleiden van de werknemers uit de doelgroep.

Een voorwaarde voor succesvolle bemiddeling naar werk is ook 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. Ook hebben ze niet altijd goed zicht op een deel van de nieuwe doelgroep, zoals schoolverlaters met een beperking die niet van het voortgezet speciaal onderwijs of praktijkonderwijs komen. Het is dus belangrijk dat gemeenten de doelgroep goed in beeld krijgen. Ze kunnen hierbij samenwerken met scholen en het UWV.

Tot slot

In Nederland is er een verandering in gang gebracht als het gaat om de arbeidsdeelname van mensen met een arbeidsbeperking. Steeds meer werkgevers zijn aan het denken gezet door de banenafpraak. 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.

Deze ontwikkelingen ten spijt is duidelijk dat de Participatiewet de doelstelling van meer kansen op werk – bij voorkeur bij een reguliere werkgever – lang niet voor de gehele doelgroep gerealiseerd heeft. Voor de grootste groep, de klassieke bijstandsgerechtigden, is er amper een verschil met de situatie voor 2015. Voor mensen die het recht op toegang tot de sociale werkvoorziening verloren, is de kans op werk gedaald. Voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen zijn de baankansen gestegen, maar hun inkomenspositie is verslechterd en hun positie op de arbeidsmarkt is onzeker doordat hun werk vaak tijdelijk is.

De flexibilisering van de arbeidsmarkt geldt voor de gehele werkende bevolking en vooral voor starters, maar ook zeker voor jonggehandicapten. 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 – en die lijken nu aangebroken te zijn – zijn zij naar verwachting de eersten die hun baan zullen verliezen.

Ondanks enkele positieve ontwikkelingen – het groeiend aantal gerealiseerde beschutte werkplekken en de begeleiding van jonggehandicapte nuggers – moeten we concluderen dat de Participatiewet de komende jaren nog flink wat werk behoeft om succesvol te kunnen zijn.

Patricia van Echtelt *Vijfjaar Participatiewet*

Noot

- 1 Dit artikel is gebaseerd op en een gedeeltelijke weergave van *Eindevaluatie van de Parti-*

cipatiewet van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Het rapport en de publiekssamen-vatting zijn te downloaden via: www.scp.nl/Publicaties/

[Alle_publicaties/Publicaties_2019/Eindevaluatie_van_de_Participatiewet.](#)