



Sociaal en Cultureel Planbureau

Eindevaluatie van de **Participatiewet**

| SAMENVATTING





Colofon

Auteur

Maroesjka Versantvoort (red.)

© SCP, Den Haag 2019

Realisatie: Maters & Hermesen/SCP

Vormgeving: Textcetera, Den Haag

Interviews: Maters & Hermesen

ISBN 978 90 377 0932 2

Volgnummer 2019-18

NUR 740

Fotoverantwoording

Alle foto's

Josje Deekens

Disclaimer

De geïnterviewden zijn geen onderdeel van het onderzoek. Hun verhalen dienen ter illustratie.

A man in a workshop setting is wearing a head-mounted display (HMD) and holding a tool. He is looking down at his work. In the background, there is a wall of lockers or storage compartments. The entire image has a purple tint.

Nog veel werk aan de winkel

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.

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? De belangrijkste bevindingen en conclusies van dit onderzoek leest u in dit magazine.



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.



‘Als ik uit de bijstand ben, hoef ik me niet meer te verantwoorden’

“Mijn ex-vriend zorgde voor het inkomen, ik deed alles in huis en nam het grootste deel van de zorg voor onze dochter voor mijn rekening. Maar toen ging onze relatie uit en kwam ik er alleen voor te staan. Hoewel ik altijd vrijwilligerswerk had gedaan, had ik geen betaald werk. Zo kwam ik in de bijstand terecht.

Ik was al een tijdje van plan een studie pedagogiek te gaan doen. Een stageplek had ik al geregeld op de school van mijn dochter. Maar de gemeente gaf me geen toestemming om te starten. De opleiding zou twee jaar duren, mét baangarantie na het afronden van de opleiding.

Maar de gemeente wilde liever dat ik meteen aan het werk zou gaan om mijn eigen inkomen op te bouwen. Hoewel ze begrip hadden voor mijn situatie en me de tijd gaven om mijn leven op orde te krijgen, was het voor mij een extra tegenvaller. Ik wil me graag ontwikkelen en een opleiding doen om straks meer kansen te hebben, maar het voelde alsof dat me ontnomen werd. Ik heb mezelf toen echt bij elkaar moeten rapen, ook voor mijn dochter.

Via het wbu-traject, werken met behoud van uitkering, ging ik bij een zorginstelling aan de slag. Ik begon bij de facilitaire dienst, daarna werd ik zorg-assistent

Toen haar relatie uitging, kwam **Froukje** in de bijstand terecht. Ze werkt met behoud van uitkering bij een zorginstelling en heeft een dochter.

en nu doe ik hulp bij huishouden. Ik ben nu vier jaar verder. Ik hoop dat ik binnenkort een nieuw contract krijg met meer uren, zodat ik uit de bijstand kan. Als ik de opleiding had mogen doen, dan had ik twee jaar geleden al een baan gehad. Ik wil het alsnog zelf gaan proberen. Als ik straks uit de bijstand ben, hoef ik me niet meer te verantwoorden over mijn uitgaven en inkomsten. Dan kan ik zelf een opleiding betalen.”

A woman with long blonde hair, wearing a black dress with a vibrant floral pattern in orange, pink, and white, is looking into an open white kitchen cabinet. Her right arm is extended into the cabinet. The cabinet contains white dishes, including a pitcher and plates. The background is a plain, light-colored wall.

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

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 het 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 banenafpraak 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.

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, loonkosten-subsidie 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



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, wat verklaard kan worden door de wijze van financiering van het instrument.

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.

De Participatiewet heeft dus voor elke doelgroep andere effecten. Het positieve effect op baankansen geldt slechts

Banenafpraak 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 banenafpraak 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 banenafpraak 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 register vergroot daardoor de kans op een baan.



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 banenafpraak. Deze wet, die werkgevers verplicht om banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking, is vaak niet van toepassing op klassieke bijstandsgerechtigden.



‘Wij hebben als bedrijf een maatschappelijke verantwoordelijkheid’

Ton Bussche is algemeen directeur en business development manager van **Microfix N.V.**

“Ik leg en onderhoud contacten met diverse gemeentelijke integratiediensten. Via hen komen allerlei mensen met afstand tot de arbeidsmarkt bij ons terecht. Als hardware serviceprovider voor merken als Apple en HP is natuurlijk niet iedereen geschikt, maar wij vinden dat ons bedrijf zich ervoor leent om veel van dit soort mensen op te vangen. Daarom hebben we onze processen omgegooid: we halen niet de talenten uit de markt waar iedereen op focust, maar kijken

wat je met deze mensen kunt doen door ze zelf te trainen, zelf een opleiding te verzorgen en ze daarin te begeleiden.

Er zitten mensen tussen die misschien niet de juiste opleiding hebben of met bijzondere problemen kampen, maar die wel heel gedreven zijn en bereid om te leren. Het is altijd voorzichtig beginnen, maar de aanpak werkt. Intussen vullen we zo’n twintig procent van onze functies op deze manier. We hebben statushouders, maar ook mensen met autisme, uit de bijstand en sociale dropouts die het even niet meer zien zitten en weer aan het integreren zijn. Bij ons zien ze het dan meestal wel weer zitten. Ik heb ze op allerlei functies: met name

in technische werkzaamheden, maar ook in de boekhouding.

Je moet niet verwachten dat je vanaf dag 1 rendement ziet. Soms is het makkelijker dan anders, en waar nodig roepen we coaching van buitenaf in. Ook krijgen we loonkostensubsidie. Dit soort regelingen helpt, maar zijn voor ons niet het belangrijkste. We zien het gewoon als onze maatschappelijke verantwoordelijkheid om bij te dragen, en pakken het aan zoals wij juist achten. Investeren en een persoonlijke aanpak lonen vaak. En voor iemand die zo aan het werk komt, is die kans natuurlijk onbetaalbaar. De eerste statushouder die bij ons is binnengekomen heeft sinds kort een vast contract.”

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 banenafpraak een rol. Steeds meer organisaties zeggen ‘aan het denken te zijn gezet’ door de banenafpraak.

.....

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.



‘Van subsidies moet ik weinig hebben’

Peter van Beugen is directeur-eigenaar van facilitair contact center **TDA**

“Ik kijk op de oude Landmacht-maniër naar sollicitanten: geschikt of ongeschikt. Heel simpel dus. Of iemand groen, blauw of geel is, dat kan me niets schelen. Net zomin als leeftijd of een eventueel handicap. Als iemand maar wil werken en voldoende taalvaardigheid in woord en geschrift meebrengt. Dat heb je namelijk wel echt nodig om in een callcenter te kunnen werken. Net als lerend vermogen, omdat je nogal eens te maken

krijgt met nieuwe technieken. Er zijn hier dan ook allerlei soorten mensen met plezier aan de slag. Ik heb daar verder geen verheven gedachten bij. Het is altijd al een deel van onze business geweest om zonder aanzien des persoons mensen aan te nemen. Van subsidies moet ik weinig hebben. Ooit heb ik me er wel in verdiept, maar kwam ik er al snel achter dat ik mezelf alleen maar een hoop papierwerk op de hals haalde. Ik moest aan in mijn ogen belachelijke eisen

voldoen. Heel eerlijk? Dan vraag ik me af of dit soort subsidie-regelingen niet meer kosten dan dat ze opleveren. Maar gemeenten zijn in mijn ogen nu eenmaal niet zo kostenbewust; ik ken geen gemeente die minder uitgeeft dan het jaar ervoor. Ik hou het dus ’t liefst allemaal in eigen hand, dat werkt voor mij het beste.”

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?

.....

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.



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 lichamelijke of psychische beperkingen 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 kans op een baan, die daarmee een besparing opleveren van uitkeringen. Dit betekent ook dat het ondersteunen van mensen zonder uitkering gemeenten minder oplevert.

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.





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 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 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.



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.

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.

‘Een financiële prikkel zou geen reden moeten zijn voor een dienstverband’

Jan werkt als zelfstandig tekstschrijver en geeft Tai Chi lessen. In 2003 werd bij hem de diagnose manisch-depressiviteit gesteld.

“In 2016 en 2017 werkte ik in een communicatiefunctie bij de universiteit. Tijdens het sollicitatieproces voor die baan vertelde ik niet dat ik een bipolaire stoornis heb, ik wilde mijn kansen niet beperken. Bij sollicitatiegesprekken in het verleden kwam het wel ter sprake en dat pakte niet altijd goed uit. Bovendien ben ik niet verplicht om mijn aandoening te melden. Als een werkgever vraagt of je

een arbeidsongeschiktheidsuitkering hebt gehad, ben je verplicht om antwoord te geven. Mijn werkgever informeerde daar niet naar, dus lange tijd wisten ze het niet.

Na een jaar werd mijn contract niet verlengd. Op zich functioneerde ik prima, maar ik kon er mijn creativiteit er niet in kwijt en dat begon me op te breken. Als de universiteit had geweten dat ik binnen de Participatiewet zou vallen, hadden ze me waarschijnlijk wel aangehouden. Zij ontvangen dan een premiekorting. Wat mij betreft zou zo’n financiële prikkel geen reden moeten zijn om iemand in dienst te nemen

of te houden. Het gaat er in de eerste plaats om of iemand past in die baan en er voldoening uit kan halen.

Achteraf ben ik blij dat mijn contract niet werd verlengd. Een baan van 9 tot 5 geeft wel structuur, maar biedt mij te weinig uitdaging. Ik werk nu als zelfstandig tekstschrijver en geef zes Tai Chi lessen per week. Hoewel ik tot de doelgroep van de Participatiewet behoor, maak ik er geen gebruik van. Vanwege mijn mentale conditie heb ik me op andere manieren ontwikkeld. Ik kan mensen helpen bij zingevingsvraagstukken. Daar is in onze maatschappij juist grote behoefte aan.”



‘Ik zie de Wajong als een opstapje naar betaald werk’

“Sinds de puberteit heb ik chronische migraine en op mijn negentiende werd vastgesteld dat ik autistisch ben. Op wilskracht heb ik mijn school afgemaakt en ben ik film- en televisie-wetenschappen gaan studeren. Tijdens mijn studie heb ik al een Wajong-uitkering aangevraagd, want een bijbaantje naast mijn studie was te veel. Ik was toen al voor tachtig tot honderd procent afgekeurd.

Acht uur per week werken is mogelijk, mits ik mijn eigen tijd kan indelen en geen collega's om me heen heb. Aanvankelijk deed ik vrijwilligerswerk. Daarna had ik een werkervaringsplek in een communicatiefunctie in de zorg. Sinds vierenhalf jaar heb ik mijn eigen bedrijf: A-Typist. Ik blog over leven en werken

met een beperking. Als ik winst maak, wordt dat verrekend met mijn Wajong-uitkering. Daarom investeer ik het meeste in mijn bedrijf, op die manier blijf ik me ontwikkelen. Ik maak elk jaar meer omzet, dus ik heb goede hoop dat ik op een gegeven moment het minimumloon verdien. Ik zie de Wajong als een opstapje naar betaald werk.

De informatievoorziening en de afstemming tussen de verschillende instanties zou veel beter kunnen. Onlangs kreeg ik bericht van het UWV dat ik in 2017 minder winst had gemaakt dan ik opgegeven had. Ik was te veel gekort op mijn uitkering. Ik vind het onbegrijpelijk dat dit ruim twee jaar later pas wordt verrekend, juist omdat ik zo'n laag inkomen heb.

Anne is autistisch en heeft chronische migraine. Haar blog A-typist gaat over leven en werken met een beperking en focust met name op autisme.

Vanuit de gemeente krijg ik jobcoaching, die betaal ik vanuit mijn persoonsgebonden budget. Mijn doel is niet om een baan te vinden of meer uren te gaan werken, want die mogelijkheid heb ik niet, maar ik leer wel hoe ik omga met opdrachtgevers en hoe ik mijn bedrijf onder de aandacht breng. In het verleden heb ik geprobeerd om met hulp van het UWV mijn bedrijf te starten, maar het lukte me niet om contact met ze te krijgen. Toen heb ik zelf maar een brief gestuurd met de mededeling dat ik een bedrijf begonnen was. Ik weet nog steeds niet hoe ik dat anders had moeten aanpakken.”

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 banenafspraken, 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.

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. Het gaat daarbij om 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.

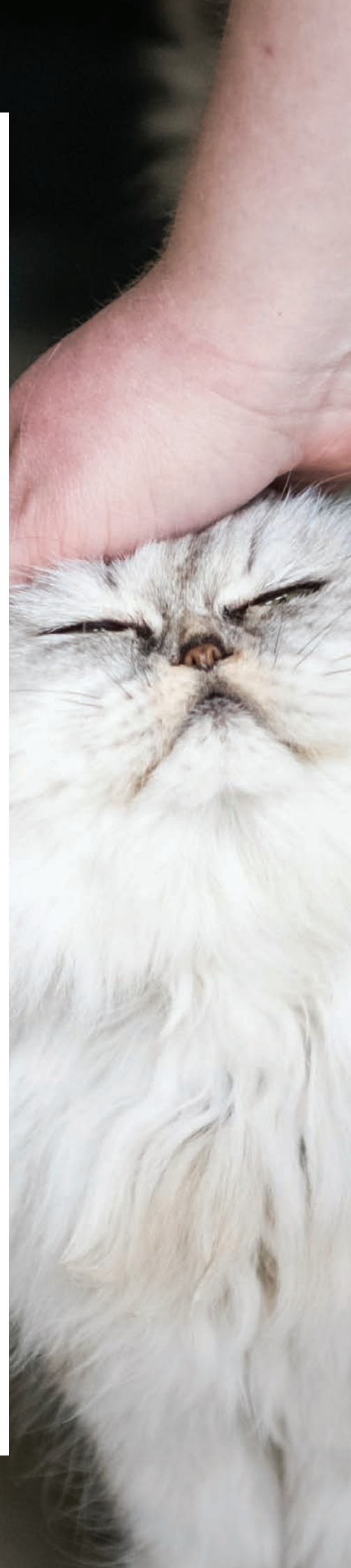
Ook de doelgroep Wsw, specifiek de mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt, blijft buiten beeld. Het onderzoek laat zien dat gemeenten nu, met de inzet van loonkostensubsidie, jobcoaching en beschut werk, niet dezelfde doelgroep bereiken als voorheen. Daarvoor is gekeken naar de leeftijd en 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 'zwarte' 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 banenafpraak – 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 banenafpraak 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 faactor 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.





‘Ik nam zelf het initiatief’

Kevin kreeg na een val een hersenbloeding en werd grotendeels arbeidsongeschikt. Via de Participatiewet kan hij zijn inkomen aanvullen tot bijstandsniveau en re-integreert hij weer op de arbeidsmarkt.

“Officieel ben ik nog in dienst bij casinoketen *Fairplay*, waar ik een gastheerfunctie vervulde voor 27 uur per week. Maar vanwege de gevolgen van een hersenbloeding kan ik de werkzaamheden niet meer uitvoeren: mijn rechterarm functioneert niet meer en ik kan nog maar korte afstanden lopen.

Ik zit nu voor het tweede jaar in de ziektewet, wat betekent dat ik nog maar zeventig procent van

mijn laatste inkomen verdien. Omdat ik maar 27 uur werkte, kom ik daarmee onder het bijstandsniveau. Stichting Gehandicaptenzorg Limburg wees mij erop dat ik mijn inkomen via de Participatiewet kan aanvullen tot bijstandsniveau.

Met dat doel werk ik nu zes uur per week bij de Inter gemeentelijke Sociale Dienst. Ik vang mensen op die naar het inlooppreekuur komen, ook een soort gastheerfunctie dus. Aanvankelijk verwees ik mensen alleen maar door naar het juiste loket, maar dat vond ik nogal saai. Ik wil me verder kunnen ontwikkelen. Daarom heb ik zelf het initiatief genomen om mijn

werkzaamheden uit te breiden. Met succes: ik help cliënten nu met de aanvraag van toeslagen of registraties.

De gemeente was onder de indruk van mijn proactieve houding en bood me een betaalde baan aan voor vier uur per week. Die uren werk ik naast de uren bij de Sociale Dienst en aanvankelijk nog met behoud van mijn uitkering. Het is de bedoeling dat het contract wordt uitgebreid naar tien uur per week, zodat ik uit de bijstand kan. Het is geen vetpot, maar ik kan ervan rondkomen. En hoewel ik nooit meer helemaal zal herstellen van mijn hersenbloeding, ben ik blij dat ik weer kan meedoen op de arbeidsmarkt.”

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 terecht komen, 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 loonkosten-subsidie 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 zijn een aantal duidelijke verbeter-

punten 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 banenafpraak 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.

A person is seated on a motorized wheelchair, viewed from the side and slightly from behind. They are wearing a dark jacket and jeans. The wheelchair has a large black seat, a backrest, and a side mirror. The person's hands are resting on the controls. The setting is a modern building lobby with a tiled floor, glass walls, and a wall of mailboxes in the background. The lighting is soft and even.

**Lees het volledige SCP-rapport
'Eindevaluatie van de Participatiewet'
op www.scp.nl.**



Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft op verzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de werking van de Participatiewet geëvalueerd. In deze publicatie zijn de samenvatting van het rapport 'Eindevaluatie Participatiewet' en een aantal interviews met mensen uit de doelgroepen en werkgevers samengevoegd. Zowel het rapport als de samenvatting is te vinden op www.scp.nl.



9 789037 709322