

Vergaderjaar 2021–2022

34 352

Uitvoering en evaluatie Participatiewet

Nr. 252

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN VOOR MINISTER VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 mei 2022

Met deze brief bied ik u ter informatie twee rapporten aan voorzien van een beleidsreactie¹. Het gaat om de Monitor Arbeidsparticipatie Arbeidsbeperkten 2021 van UWV en een verdiepend onderzoek naar de kenmerken van de doelgroep banenafpraak.

Monitor Arbeidsparticipatie Arbeidsbeperkten 2021

In de monitor beschrijft UWV de ontwikkelingen in de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking. Op verzoek van mijn ministerie brengt UWV deze nu voor het tiende jaar op rij uit, waardoor we de ontwikkelingen in de arbeidsparticipatie van deze mensen steeds scherper in beeld krijgen. Normaliter verschijnt de monitor aan het eind van een jaar en richt die zich op het voorafgaande jaar. Vanwege de actualiteit van de coronacrisis geeft de monitor van 2021, naast de cijfers over 2020, ook een blik op de ontwikkeling in de eerste helft van 2021 en is deze later.

De monitor geeft inzicht in de dynamiek van de arbeidsparticipatie door in te gaan op aan het werk zijn, aan het werk komen en aan het werk blijven van verschillende groepen mensen met een arbeidsbeperking. De monitor richt zich in het bijzonder op vier groepen:

- Mensen in de Wajong met arbeidsvermogen;
- Mensen in de WIA met een WGA-uitkering;
- Mensen die afgewezen zijn voor een WIA-uitkering omdat het loonverlies ten opzichte van het oude inkomen minder dan 35% is (WIA-35min);
- Mensen in het doelgroepregister banenafpraak die onder de Participatiewet vallen.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Algemeen beeld

Tot 2019 steeg de arbeidsparticipatie van alle vier de groepen. In maart 2020 deed de coronacrisis zijn intrede. Als een gevolg daalde de arbeidsparticipatie van de vier groepen. Dit is terug te zien in tabel 1. De daling in alle groepen was relatief groter dan de daling op de totale arbeidsmarkt. Voor bijna alle groepen trad herstel op in de eerste helft van 2021.

Tabel 1 – Ontwikkelingen arbeidsparticipatie tijdens de coronacrisis

	dec 19	dec 20	jun 21	Vershil 20/19	Vershil 21/20
Wajong met arbeidsvermogen	50,4%	48,4%	48,9%	- 4,0%	1,0%
Volledig arbeidsongeschikt WGA	8,8%	8,2%	7,9%	- 6,8%	- 3,7%
Gedeeltelijk arbeidsongeschikt WGA	47,2%	46,3%	46,7%	- 1,9%	0,8%
WIA 35-min	50,2%	48,5%	49,2%	- 3,4%	1,4%
Banenafpraak in Participatiewet	46,4%	45,3%	47,4%	- 2,4%	4,6%

Bron: Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2021, UWV.

Alleen bij de groep volledig arbeidsongeschikten in de WIA daalde de arbeidsparticipatie verder in de eerste helft van 2021. Voor de Wajong, de gedeeltelijk arbeidsongeschikte mensen met een WGA-uitkering en de groep WIA 35-min geldt dat het herstel van de arbeidsparticipatie de klap van 2020 in juni 2021 nog niet heeft goedgeemaakt. Het herstel in de Wajong is relatief traag ten opzichte van de totale arbeidsmarkt. Voor de groep in de banenafpraak die onder de Participatiewet valt, steeg de arbeidsparticipatie in de eerste helft van 2021 tot een niveau boven dat van voor de coronacrisis.

UWV constateert in de monitor een verband tussen het aandeel flexibele of tijdelijke contracten en de ontwikkelingen in de arbeidsparticipatie. De daling in de arbeidsparticipatie was het grootst in de groepen waar relatief veel mensen werkzaam waren in de sectoren horeca & catering of de uitzendbranche op basis van een flexibel of tijdelijk contract. Na het aantrekken van de arbeidsmarkt is het herstel in deze groepen ook groter. Zo is er een verband tussen het grote aandeel mensen met een flexibel contract en het relatief snelle herstel voor de groep in de Participatiewet.

Beleidsreactie

Het is positief nieuws dat de monitor in de eerste helft van 2021 herstel van de arbeidsparticipatie laat zien voor de meeste groepen arbeidsbeperkten. Na de eerste helft van 2021 blijft er sprake van krapte op de arbeidsmarkt. De verwachting is daarom dat de arbeidsparticipatie van alle groepen op termijn weer op het niveau van voor de coronacrisis terecht komt.

Het in augustus 2020 gepresenteerde aanvullend sociaal pakket was erop gericht ommensen die als gevolg van de coronacrisis in onzekerheid verkeren nieuwperspectief te bieden. Er zijn Regionale Mobiliteitsteams (RMT's) ingericht die ontschotter dienstverlening aanbieden. Het gaat om aanvullende crisisdienstverlening, instrumenten voor werkfitbehoud via de impuls banenafpraak en scholing via praktijkleren in het mbo. De vraag naar dienstverlening door RMT's is uiteindelijk lager dan aan het begin van de coronacrisis verwacht werd.² Een reden hiervoor is dat veel mensen met de bestaande dienstverlening konden worden ondersteund. Daarnaast zagen we dat de gevolgen voor de mensen uit de doelgroep banenafpraak die al aan het werk waren relatief meevielen. Hierdoor lijkt het gebruik van de tijdelijke impuls banenafpraak beperkt gebleven.

² Kamerstuk 34 352, nr. 231.

SZW investeert samen met UWV in het verbeteren en versterken van de dienstverlening naar werk van arbeidsbeperkten. Na de zomer van 2022 informeert de Minister van SZW uw Kamer met de *mid-term review* over het effectonderzoek naar de WGA-dienstverlening. Begin 2023 komt een syntheserapport beschikbaar van verschillende onderzoeken naar de Wajong-dienstverlening. Op basis van deze onderzoeken kijken we met UWV naar de dienstverlening en brengen we hier indien nodig verbeteringen in aan met de doelstelling om zo veel mogelijk duurzame plaatsen voor mensen met een arbeidsbeperking te creëren.

Uw Kamer heeft in het commissiedebat van 6 april jl. (Kamerstuk 26 448, nr. 678) over de uitvoering van de sociale zekerheid aandacht gevraagd voor de mensen die afgewezen zijn voor een WIA-uitkering omdat het loonverlies ten opzichte van het oude inkomen minder dan 35% is (WIA-35min). Sinds 2019 is het voor UWV mogelijk re-integratiemiddelen in te zetten voor deze groep. In 2022 start UWV met het evalueren van deze maatregel om te weten welk effect de maatregel sorteert. De inzichten uit die evaluatie en deze Monitor Arbeidsparticipatie neemt het ministerie mee in gesprekken over het wegnemen van hardheden in de WIA.

Voorts bevat het wetsvoorstel Wijziging van de Participatiewet uitvoeren Breed Offensief³ voorstellen om de arbeidsdeelname van mensen met een arbeidsbeperking uit de Participatiewet te bevorderen. De voorstellen zijn onder meer gericht op vereenvoudiging van het instrument loonkostensubsidie, meer waarborgen voor ondersteuning op maat en het meer lonend maken van werk voor mensen die in deeltijd met loonkostensubsidie werken.

De markt- en overheidswerkgevers staan daarnaast voor de uitdaging om per 2026 125.000 extra banen te hebben gecreëerd. Ik ben met betrokken partijen in gesprek over het dichterbij brengen van de inclusieve arbeidsmarkt. Op basis van de gesprekken weeg ik het wetsvoorstel voor een vereenvoudigde banenafpraak van het vorige kabinet. Ik informeer u voor de zomer over de uitkomsten hiervan.

De komende jaren wil ik blijven volgen in hoeverre de groepen arbeidsbeperkten aan het werk gaan en blijven. Ik vind het van groot belang dat zij naar vermogen kunnen participeren op de arbeidsmarkt. De monitor levert belangrijke input voor de doelstellingen van het kabinet om de positie van arbeidsongeschikten te verbeteren en meer mensen naar werk te begeleiden.

De opzet van de huidige monitor met haar uitgebreide informatieverzameling is zeer arbeidsintensief en zorgt ervoor dat de gegevens met een vertraging gepubliceerd worden. SZW gaat daarom in gesprek met UWV over de opzet van de monitor. Uitgangspunt hierbij is dat de informatievoorziening, die essentieel is voor de beleidsontwikkeling en de ambities die het kabinet heeft voor de arbeidsparticipatie van deze groepen, onderdeel blijft van de monitoring.

Onderzoek naar de kenmerken van de doelgroep banenafpraak

Met deze brief stuur ik u ook een onderzoek met een verdiepingsslag op de evaluatie van de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten (hierna: Wet banenafpraak)⁴. Het doel van dit verdiepende onderzoek was om meer inzicht te krijgen in de verschillende subgroepen waaruit de

³ Kamerstuk 35 394.

⁴ Kamerstuk 34 352, nr. 184.

doelgroep banenafpraak bestaat, de inzet van instrumenten voor de verschillende subgroepen binnen het doelgroepregister⁵ en de baanvind- en baanbehoudkansen van de verschillende subgroepen.

De Beleidsonderzoekers hebben dit onderzoek in 2020 en 2021 uitgevoerd. Voor de mensen in de doelgroep banenafpraak die door UWV worden bemiddeld hebben zij kwantitatief onderzoek uitgevoerd. Voor de mensen die onder de verantwoordelijkheid van gemeenten vallen, hebben de onderzoekers zowel kwalitatief als kwantitatief onderzoek uitgevoerd. Zo hebben zij 129 dossiers bestudeerd bij drie gemeenten en interviews gehouden met bemiddelaars van zes gemeenten en van UWV. De resultaten uit het kwantitatieve deel van het onderzoek zijn representatief voor de hele doelgroep, terwijl de kwalitatieve onderzoeksresultaten niet representatief zijn. Verder wil ik opmerken dat het onderzoek flinke vertraging heeft opgelopen. Door de coronamaatregelen was dossieronderzoek bij gemeenten namelijk lange tijd niet mogelijk. De corona-crisis heeft de onderzoeksresultaten niet inhoudelijk beïnvloed, omdat onderzoeksgegevens over de periode 2017–2019 zijn gebruikt. Hieronder schets ik kort de belangrijkste bevindingen en reageer ik daar vervolgens op.

Belangrijkste bevindingen

In het onderzoek stonden drie vragen centraal: (i) Welke verschillen zijn er in de achtergrondkenmerken van de subgroepen van de banenafpraak? (ii) Wat betekenen deze verschillen voor hun loonwaarde en de baanvinden- en baanbehoudkansen? (iii) Zijn er verschillen in de mate van ondersteuning én de inzet van ondersteuningsinstrumenten voor de verschillende doelgroepen door gemeenten en UWV?

Het onderzoek laat zien dat er aanzienlijke verschillen zijn wat betreft de achtergrondkenmerken van de subgroepen. Zo zijn de mensen in de subgroep van het voortgezet speciaal onderwijs (vso) en praktijkonderwijs (pro) gemiddeld 21 jaar oud, terwijl de mensen in de subgroepen WSW en Wiw/ID gemiddeld respectievelijk 52 en 58 jaar oud zijn. Daarnaast zijn mensen in de subgroep vso/pro en de Praktijkroute bijvoorbeeld meer uren per week beschikbaar om te werken dan de andere groepen en willen ze daar ook verder voor reizen.

De subdoelgroepen verschillen weinig van elkaar voor wat betreft hun beperkingen. Driekwart van de mensen heeft volgens de registraties begeleiding nodig en 67% heeft een beperking in werktempo. Met 54% is meer dan de helft van alle mensen in het doelgroepregister snel bemiddelbaar naar werk of heeft al werk.

Van de mensen uit de doelgroep Participatiewet (Praktijkroute, vso/pro en aanvraag beoordeling arbeidsvermogen door UWV) zijn de uitkomsten van loonwaardebepalingen vergeleken. Qua gemiddelde loonwaarde zijn

⁵ Het doelgroepregister bestaat uit de volgende subgroepen:

- i. Mensen die onder de Participatiewet vallen en niet zelfstandig 100% van het minimumloon (WML) kunnen verdienen. Zij worden toegelaten na een beoordeling van het arbeidsvermogen door UWV (de ABA).
- ii. Mensen die onder de Participatiewet vallen en niet zelfstandig 100% van het minimumloon (WML) kunnen verdienen. Zij worden toegelaten na een loonwaardemeting door de gemeente (in de praktijk waaruit blijkt dat ze een loonwaarde hebben van minder dan 100% van het WML in een baan (de praktijkroute).
- iii. Mensen in de Wajong met arbeidsvermogen (Wajong)
- iv. Mensen met een Wsw-indicatie (Wsw)
- v. Mensen met een Wiw-baan of ID-baan (Wiw/ID)
- vi. (Ex)leerlingen en schoolverlaters van het vso (voortgezet speciaal onderwijs) of pro (praktijkonderwijs) indien ze zich melden bij UWV (vso/pro).

de verschillen tussen deze subgroepen minimaal (gemiddeld circa 55% van het wettelijk minimumloon).

Dit onderzoek bevestigt de uitkomst van de evaluatie van de Wet banenafpraak dat voor mensen uit het doelgroepregister dezelfde kenmerken van invloed zijn op de baanvind- en baanbehoudkans als voor de hele Nederlandse populatie. Jongeren, mannen en mensen zonder migratieachtergrond vinden vaak gemakkelijker een baan en hebben een minder grote kans op baanverlies. Maar het onderzoek laat, als antwoord op de tweede onderzoeksvraag, wel zien dat er substantiële verschillen zijn in de baanvind- en baanbehoudkansen van de verschillende subgroepen in het doelgroepregister. Deze verschillen zijn met name te verklaren door de historische achtergrond, en daarmee het ontstaan van de subgroepen. Het hebben van arbeidsverleden in het voorgaande jaar en de inzet van re-integratie-instrumenten zijn positief van invloed op de kans op werk. Zo geldt voor mensen die instromen via de Praktijkroute dat zij de grootste kans op werk hebben. Dit is eenvoudig te verklaren doordat deze mensen bij instroom in het doelgroepregister al per definitie een baan hebben, met inzet van loonkostensubsidie.

De kans op baanbehoud hangt volgens het onderzoek samen met het aantal uren dat men beschikbaar is voor werk. Hoe meer uren mensen werken, hoe groter de kans op baanbehoud. Ook de inzet van ondersteuning zoals loonkostensubsidie en jobcoaches (ook als nazorg) speelt een belangrijke rol bij baanbehoud, zo blijkt uit het onderzoek. Dit is in lijn met onderzoek «Aan het werk, voor hoe lang?» van de Inspectie SZW uit 2018⁶. De kans op baanbehoud is het grootst voor personen uit de groep Wsw en Wiw/ID. De historische achtergrond van de subgroep is hier de verklaring voor: deze mensen werken vaak met een vast contract.

Daarnaast gaven bemiddelaars bij gemeenten in het onderzoek aan dat de achtergrondkenmerken van mensen niet uitmaken voor de snelheid waarmee mensen kunnen worden geplaatst. Voorspelbaarheid van de beperking en werknemersvaardigheden van de klant zijn volgens bemiddelaars het meest van belang voor succesvolle bemiddeling naar werk.

Tot slot laat het onderzoek, in antwoord op de derde onderzoeksvraag, zien dat iedereen die tot de doelgroep banenafpraak behoort ondersteuning kan krijgen. In het onderzoek zijn geen signalen gevonden dat de wettelijke kaders knellen. Verder heeft het onderzoek geen verschil aan het licht gebracht tussen het soort activiteiten dat UWV voor de subgroep Wajong inzet en het soort activiteiten van de gemeenten voor de andere groepen. Verschillende geconsulteerde gemeenten gaven in de interviews aan dat ze extra nadruk leggen op leerlingen uit het vso/pro. Voor leerlingen die uitstromen uit het vso en pro hebben gemeenten bijvoorbeeld vaak aparte bemiddelaars. Onderling verschillen gemeenten sterk in hoe ze omgaan met de verschillende routes binnen de banenafpraak. Het onderzoek laat zien dat sommige gemeenten sterk inzetten op de Praktijkroute, terwijl andere gemeenten vooral een aanvraag beoordeling arbeidsvermogen (ABA) doen als ze iemand in het doelgroepregister banenafpraak willen laten opnemen.

Hoe dan ook vraagt het bemiddelen van mensen met een arbeidsbeperking tijd en aandacht van de bemiddelaars bij gemeenten. Bij de geconsulteerde gemeenten kan deze tijd en aandacht geboden worden omdat de bemiddelaars van de doelgroep banenafpraak een relatief lage caseload hebben. De verschillen tussen gemeenten in hun werkwijze

⁶ Kamerstuk 34 352, nr. 135.

kunnen behoorlijk groot zijn. In de reflectiesessies met gemeenten die het onderzoeksbureau heeft georganiseerd, kwamen aanwezigen tot de conclusie dat het onderling leren van de verschillende aanpakken nuttig kan zijn.

Beleidsreactie

Dit verdiepend onderzoek geeft extra inzicht in de kenmerken van de mensen die tot de doelgroep banenafpraak behoren en in de ondersteuning die zij ontvangen van gemeenten en UWV. Het onderzoek bevestigt de resultaten uit de evaluatie van de Wet banenafpraak, waaruit bleek dat voor mensen uit het doelgroepregister banenafpraak dezelfde kenmerken van invloed zijn op de kans op het vinden en verliezen van werk als voor de hele Nederlandse populatie. Ik vind het positief dat het onderzoek laat zien dat mensen uit de doelgroep banenafpraak kunnen worden ondersteund en bemiddeld door UWV en gemeenten. Het bemiddelen van mensen met een arbeidsbeperking vraagt tijd en aandacht van UWV en gemeenten. We zien dat bemiddelaars van de geconsulteerde gemeenten deze tijd en aandacht meestal hebben voor hun klanten, omdat er in de organisatie rekening mee wordt gehouden en dat de caseload die zij krijgen toegedeeld daarom relatief laag is. De verschillen in werkwijze tussen gemeenten zijn groot. De conclusie uit de reflectiesessies dat gemeenten onderling van elkaar kunnen leren, vind ik een belangrijke. Ik wil dan ook samen met gemeenten bezien hoe dit leerproces te bevorderen is. Ik constateer verder dat de voorstellen in het wetsvoorstel Wijziging van de Participatiewet uitvoeren Breed Offensief⁷, die onder meer gericht zijn op vereenvoudiging van het instrument loonkostensubsidie en meer waarborgen voor ondersteuning op maat, aansluiten bij de resultaten van het onderzoek. Ik zie dan ook uit naar het debat met uw Kamer over dit wetsvoorstel.

De resultaten van dit onderzoek zal ik meenemen in de verdere beleidsontwikkeling om meer mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen en te houden, zoals ook de ambitie in het coalitieakkoord luidt. Ik zal de resultaten van het onderzoek daarom delen met betrokken partijen als sociale partners, gemeenten, UWV en cliëntenorganisaties.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten

⁷ Kamerstuk 35 394.