

# Jonggehandicapten vaker aan het werk door Participatiewet

De verantwoordelijkheid voor jonggehandicapten is vanaf 2015 verschoven van het Rijk naar de gemeenten. Daarbij komt een sterkere prikkel om te werken, en ook een prikkel voor de gemeenten om zo veel mogelijk jonggehandicapten aan het werk te helpen. Heeft dit ertoe geleid dat nu meer jonggehandicapten aan het werk zijn?

## IN HET KORT

- Jonggehandicapten onder de Participatiewet zijn vaker aan het werk dan jonggehandicapten in de Wajong.
- Minder dan een vijfde van de jongeren onder de Participatiewet doet een beroep op de bijstand.
- Minder dan tien procent van de jongeren onder de Participatiewet heeft geen werk, volgt geen onderwijs en heeft geen uitkering.

## LUCY KOK

Clusterhoofd bij  
SEO Economisch  
Onderzoek (SEO)

## LENNART KROON

Onderzoeker bij SEO

## MARLOES LAMMERS

Onderzoeker bij SEO

## WILLIAM LUITEN

Onderzoeker bij SEO

Vanaf 2015 is de Wajong niet langer toegankelijk voor jonggehandicapten die achttien jaar worden en arbeidsvermogen hebben – zij vallen onder de Participatiewet. Jonggehandicapten zonder arbeidsvermogen kunnen na 2015 nog wel instromen in de Wajong.

Met de komst van de Participatiewet verschuift de verantwoordelijkheid voor jonggehandicapten die vanaf 2015 achttien jaar worden grotendeels van het Rijk (UWV) naar de gemeenten. Doel van de Participatiewet en de banenafspraken is dat er meer jonggehandicapten aan het werk komen. Ten eerste doordat er een sterkere financiële prikkel voor uitkeringsgerechtigden is om aan het werk te gaan en ten tweede doordat gemeenten geprikkeld worden om het aantal uitkeringsgerechtigden laag te houden (Tweede Kamer, 2013).

De financiële prikkel voor jongeren tot 21 jaar is fors. Een bijstandsuitkering van 250 euro per maand voor een jongere tot 21 jaar is minder gunstig dan een Wajonguitkering van 800 euro per maand voor een 20-jarige Wajonger die geen onderwijs volgt. Verschillende onderzoeken tonen aan dat een lagere arbeidsongeschiktheidsuitkering zorgt voor een hogere baankans (Kostøl en Mogstad, 2014; Deuchert en Eugster, 2019). Van Deursen et

al. (2019) laten zien dat, door financiële prikkels, arbeidsongeschikten zich ook naar de arbeidsmarkt toe kunnen bewegen. Zij tonen aan dat mensen die iets minder dan 35 procent arbeidsongeschikt zijn (en daarom geen WGA-uitkering krijgen), vaker participeren dan degenen die iets meer dan 35 procent arbeidsongeschikt zijn en wel een WGA-uitkering krijgen. Daarnaast heeft een gemeente een sterkere prikkel dan UWV om jongeren aan het werk te helpen, omdat de gemeente de uitkeringen zelf betaalt uit een vast budget. UWV kan daarentegen elke uitkering declareren bij het Rijk. Kok et al. (2017) laten zien dat deze prikkel werkt, want de budgettering van de bijstand in 2004 heeft namelijk geleid tot minder bijstandsuitkeringen. De banenafpraak ondersteunt de prikkels die de Participatiewet introduceert voor jonggehandicapten en gemeenten. Deze banenafpraak geldt echter ook voor degenen die al eerder in de Wajong zijn ingestroomd en niet onder de Participatiewet vallen.

De vraag is of de Participatiewet er inderdaad toe heeft geleid dat meer jonggehandicapten aan het werk zijn gekomen. Dit hebben we onderzocht door jonggehandicapten die in 2014 de Wajong zijn ingestroomd en jonggehandicapten die in 2015 onder de Participatiewet vielen, in de tijd te volgen en te vergelijken wat betreft de kans op een baan, een uitkering, scholingsdeelname en de dienstverlening van UWV dan wel de gemeenten (Kok et al., 2019). Binnen het onderzoek zijn er ook interviews gehouden met gemeenten en UWV over de uitvoeringspraktijk.

## Methode

Om goed te kunnen beoordelen wat het effect van de Participatiewet is, vergelijken we de groep jongeren die in 2014 daadwerkelijk is ingestroomd in de Wajong met de groep jonggehandicapten onder de Participatiewet. Hierbij is het de uitdaging om de mensen te selecteren die bij ongewijzigd beleid zouden zijn ingestroomd in de Wajong, maar vanaf 2015 onder de Participatiewet vallen. Zij krijgen immers geen 'Wajong'-label meer, maar vallen onder de normale instroom in de Participatiewet of ze krijgen helemaal geen uitkering. We selecteren daarom jongeren die in 2015 achttien jaar oud geworden zijn, en *dezelfde kenmerken* hebben als de achttienjarigen die in 2014 in de Wajong zijn ingestroomd. Wajongers die op latere leeftijd instromen, zijn minder kenmerkend en daarom minder goed voorspelbaar. Zodoende viel er voor de instromers op latere leeftijd geen

Dit artikel is gebaseerd op Kok et al. (2019)

zuivere controlegroep vast te stellen. De totale groep van Wajonginstromers bestaat voor ruim de helft uit achttienjarigen.

Om deze jonggehandicapten onder de Participatiewet vast te stellen, is er gebruikgemaakt van *radius matching*. In een eerste stap worden er, op basis van de achttienjarige Wajonginstroom in 2014, kenmerken bepaald die samenhangen met deze Wajonginstroom (onder andere zorg- en medicijngebruik, onderwijsverleden en opleidingsniveau, en de arbeidsmarktstatus van de ouders, zie tabel 1). Vervolgens wordt er aan de hand van deze kenmerken een instroomkans voorspeld voor alle achttienjarigen in 2015. Op basis van deze instroomkans worden de achttienjarigen in 2015 gematcht met de achttienjarige Wajonginstroom in 2014. Dit resulteert voor alle achttienjarigen in 2015 in een bepaald gewicht. Hoe meer iemand vergelijkbaar is met een of meerdere Wajonginstromers, hoe hoger dit gewicht is. Alle uitkomsten – werk, onderwijs, uitkering – zijn vervolgens gewogen met behulp van deze gewichten. De belangrijkste voorspellende kenmerken voor instroom in de Wajong zijn de deelname aan het voortgezet speciaal onderwijs of praktijkonderwijs en het gebruik van zorg, zie tabel 1.

We bepalen binnen de groep jongeren die in 2015 achttien jaar oud is, een groep met dezelfde kenmerken als de jongeren die in 2014 in de werkregeling of de studieregeling van de Wajong zijn ingestroomd. Deze jongeren stromen nu dus niet in de Wajong in, want die is afgeschaft, maar zouden dat bij ongewijzigd beleid met grote waarschijnlijkheid wel hebben gedaan. De groepen zijn vergelijkbaar omdat ze dezelfde kenmerken hebben en de tijdsperiodes niet ver uit elkaar liggen; zij verschillen dus alleen wat betreft het wettelijke regime waaronder ze vallen.

Om het effect van de Participatiewet in beeld te brengen, zijn beide groepen gevolgd in de tijd, vanaf het eind van het jaar van instroom ( $t = 1$ : ultimo 2014 voor de Wajongers en ultimo 2015 voor degenen onder de Participatiewet) tot aan het eind van het tweede jaar na de instroom ( $t = 3$ : ultimo 2016 voor de Wajongers, en ultimo 2017 voor degenen onder de Participatiewet). Waar relevant, is er in de analyses gecorrigeerd voor de conjunctuurverschillen die kunnen ontstaan als gevolg van het verschil in tijdsperiode.

## Resultaten

We kijken naar de verschillen van de twee regelingen voor de kans op werk, onderwijs en de hoogte van het inkomen.

### *Kans op een baan, uitkering en onderwijs*

Onder de Participatiewet zijn de achttienjarige jonggehandicapten vaker aan het werk dan de achttienjarige jonggehandicapten in de Wajong (figuur 1). Aan het einde van het eerste jaar na instroom is de baankans van de jongeren onder de Participatiewet 28 procent en van de Wajongers 22 procent. In het tweede jaar na instroom neemt het verschil tussen de twee groepen iets toe, 35 procent tegenover 26 procent. De groei in banen voor jonggehandicapten onder de Participatiewet zit met name in deeltijdbanen en contracten voor een bepaalde tijd.

Minder dan een vijfde van de jongeren onder de Participatiewet doet een beroep op de bijstand, zestien procent in

2015 en negentien procent in 2016. Dit komt voornamelijk doordat een groot deel in het jaar van instroom (60 procent) en het jaar na instroom (34 procent) nog onderwijs volgt, en daarom niet in aanmerking komt voor een reguliere bijstandsuitkering. Daarnaast is deze groep vaker aan het werk dan de voormalige Wajonginstroom, waardoor zij mogelijk geen (aanvullend) beroep op een uitkering hoeft te doen. Het aandeel achttienjarige jonggehandicapten dat onderwijs volgt is onder de Participatiewet nauwelijks veranderd.

### *Geen werk, geen uitkering en niet naar school*

Er werd gevreesd dat het aandeel jonggehandicapten in de Participatiewet dat niet werkt, geen onderwijs volgt en geen

**Verskil onderwijstype en zorggebruik Wajong en niet-Wajong achttienjarigen**

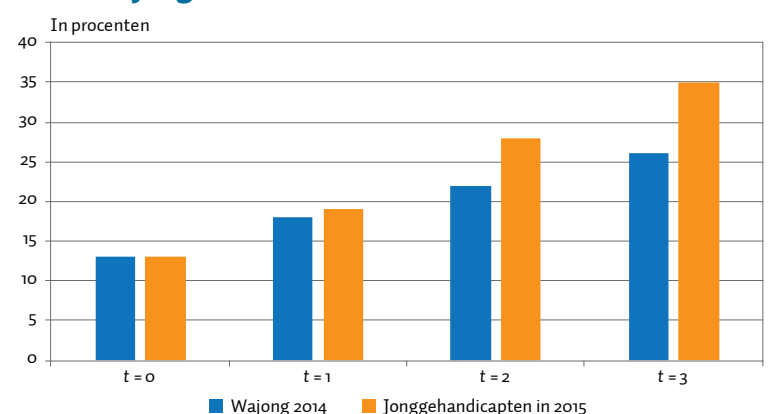
TABEL 1

Kenmerk	Wajonginstroom in 2014	Niet-Wajonginstroom in 2014
<b>Persoonskenmerken</b>		
Vrouw	38%	49%
Autochtoon	75%	77%
<b>Onderwijs</b>		
(Voortgezet) speciaal onderwijs of praktijkonderwijs gevolgd 2007/8–2014/15	85%	4%
Ingeschreven op 1 oktober 2013 voor vo/mbo/ho	19%	86%
Voortijdig schoolverlater, schooljaar 2013/14	42%	4%
<b>Zorggebruik in 2013</b>		
GGZ-zorg	31%	8%
Specialistische GGZ-zorg	30%	6%
Gemiddelde zorgkosten	€ 6.831	€ 1.167
Ten minste 1 keer AWBZ-indicatie van Centrum Indicatiestelling Zorg tussen 2010–2013	50%	1%
Ten minste 1 keer AWBZ-indicatie van Bureau Jeugdzorg tussen 2010–2013	16%	2%
<b>Aantal personen (N)</b>	<b>6.466</b>	<b>187.483</b>

Bron: CBS Microdata, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek | ESB

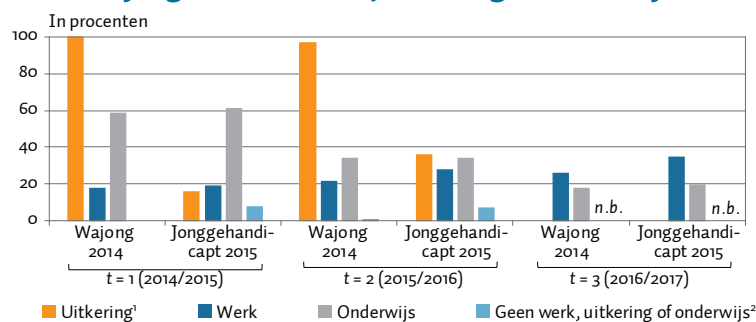
**Aandeel jongeren met baan<sup>1</sup>**

FIGUUR 1



<sup>1</sup> De cijfers betreffen mensen die ultimo jaar aan het werk zijn.

Bron: CBS Microdata, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek | ESB

Aandeel jongeren met werk, uitkering of onderwijs **FIGUUR 2**

Noot: Er kan overlap zijn tussen werk, uitkering en onderwijs, waardoor deze cijfers niet opgeteld kunnen worden. Cijfers over uitkeringen zijn nog niet bekend voor 2016/2017

<sup>1</sup> Dit betreft de som van Wajong- en bijstandsuitkeringen.

<sup>2</sup> Deze cijfers zijn ongecorrigeerd en betreffen daarom een inschatting

Bron: CBS Microdata, bewerkingen door SEO Economisch Onderzoek | ESB

uitkering ontvangt zou toenemen door de Participatiewet. Het blijkt dat dit voor minder dan tien procent van de jongeren onder de Participatiewet geldt. In 2015 is ongeveer acht procent van de jonggehandicapten werkloos, zonder uitkering en zonder onderwijs te volgen. Een jaar later is dat ongeveer zeven procent (tabel 2). Van de Wajonginstroom is het aandeel jongeren zonder uitkering, onderwijs of werk per definitie vrijwel nul procent, omdat uitstroom uit de Wajong nauwelijks voorkomt. Ook als jongeren werken of op school zitten, krijgen ze een (gedeeltelijke) Wajonguitkering.

### Dienstverlening van gemeenten snel gegroeid

Bij het overhevelen van de zorg voor jonggehandicapten naar gemeenten was het uitgangspunt dat gemeenten beter zouden zijn in het uitvoeren van deze taak. De geregistreerde dienstverlening van gemeenten (beschut werk, jobcoach en loonkostensubsidie) aan achttienjarige jonggehandicapten is snel gegroeid, vooral het aantal loonkostensubsidies en jobcoaches. In 2015 maakte nog maar één procent van de jonggehandicapten onder de participatiewet gebruik van een loonkostensubsidie; in 2017 was dat veertien procent. Daarbij blijft de dienstverlening nauwelijks achter bij die van UWV voor Wajongers (zeventien procent, met loondispensatie twee jaar na instroom). In de interviews die wij afgenomen hebben, geven gemeenten aan dat zij opstartproblemen hadden en dat de dienstverlening pas halverwege 2016 goed op gang kwam. Het percentage jonggehandicapten dat werkt op een beschutte werkplek is nog beperkt. Gemeenten geven aan dat ze moeite hebben met het invullen van beschut werk, omdat er te weinig geschikte kandidaten bij hen bekend zijn.

### Tot slot

Jonggehandicapten onder de Participatiewet zijn vaker aan het werk dan jonggehandicapten in de Wajong. Het aandeel jonggehandicapten in de Participatiewet dat niet werkt, geen onderwijs volgt en geen uitkering ontvangt is beperkt.

Dat meer jongeren werken, komt mogelijk door een sterkere financiële prikkel van de jongeren zelf om aan het werk te komen, en/of door dienstverlening van gemeenten aan jonggehandicapten. In interviews geven gemeen-

ten aan dat geld een belangrijke rol speelt in de keuzes die jonggehandicapten maken. Het is daarom aannemelijk dat een uitkering op basis van de Participatiewet stimulerender werkt dan de oude Wajonguitkering, omdat de Wajonguitkering hoger is dan de bijstandsuitkering. Of en in hoeverre het effect ook is toe te schrijven aan een effectievere dienstverlening van gemeenten kan op basis van dit onderzoek niet geconcludeerd worden. Wel is duidelijk dat ze na opstartproblemen de dienstverlening sterk hebben opgeschaald.

De Participatiewet heeft ertoe geleid dat meer jongeren aan het werk zijn. Het gaat echter wel vaak om tijdelijke banen. Dit geldt voor alle jongeren, maar mogelijk sterker voor jongeren met een beperking. Zij zullen immers dikwijls niet in staat zijn om fulltime te werken, en werkgevers zijn mogelijk huiverig om ze (direct) een contract voor onbepaalde tijd aan te bieden. De doelen (*targets*) van casemanagers bij gemeenten richten zich vooral op het realiseren van veel plaatsingen, niet op duurzame plaatsingen. Belangrijk voor het beleid van gemeenten is wel dat ze deze mensen niet uit het oog verliezen en kunnen opvangen wanneer ze weer werkloos raken. Dat is nu niet automatisch het geval. De jonggehandicapten die werken, bouwen immers WW-recht op en komen daardoor bij werkloosheid eerder bij UWV terecht. Hierdoor krijgen zij mogelijk niet de ondersteuning die zij nodig hebben omdat zij door UWV niet als jonggehandicapte herkend worden en bij de gemeente uit beeld zijn (Inspectie SZW, 2018).

In de eerste periode na invoering van de Participatiewet waren gemeenten vooral gericht op de instroom vanuit het praktijk- en speciaal onderwijs. Jongeren die niet bij het speciaal onderwijs hebben gezeten, worden door gemeenten minder goed herkend. Dit geldt vaker voor de jonggehandicapten die niet op hun achttiende instromen. Van de achttienjarige instroom valt een klein deel buiten de boot (geen werk, geen scholing, geen uitkering), maar van de oudere groep zou dit een veel groter aandeel kunnen zijn. Van belang is dat gemeenten het niet-gebruik onder deze groep terugdringen. Zij kunnen bijvoorbeeld op hun website duidelijker aangeven dat jongeren die bij hun ouders wonen een zelfstandig recht op een bijstandsuitkering hebben. Dit is bij veel mensen niet bekend.

### Literatuur

Deuchert, E. en B. Eugster (2019) Income and substitution effects of a disability insurance reform. *Journal of Public Economics*, 170, 1–14.

Deursen, C. van, P. Koning, P. García Gomez en C. Riumallo Herl (2019) *Op de drempel van arbeidsongeschiktheid: de gevolgen voor werk en inkomen van wel of geen uitkering*. UWV Kennisverslag 2019-1.

Inspectie SZW (2018) *Aan het werk, voor hoe lang?* SZW Rapport, R18/02.

Kok, L., L. Kroon, M. Lammers et al. (2019) *Jonggehandicapten onder de Participatiewet*. SEO-rapport, te verschijnen.

Kok, L., C. Tempelman, P. Koning et al. (2017) Do incentives for municipalities reduce the welfare caseload? Evaluation of a welfare reform in the Netherlands. *De Economist*, 165(1), 23–42.

Kostøl, A.R. en M. Mogstad (2014) How financial incentives induce disability insurance recipients to return to work. *The American Economic Review*, 104(2), 624–655.

Tweede Kamer (2013) *Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, enz. Kamerstuk II, 33 161 nr. 107*.