Stromen in de sociale zekerheid

Sophie Doove, Marjan Verberk-de Kruik, Bram Rouw

CBS Den Haag
Henri Faasdreef 312
2492 JP Den Haag
Postbus 24500
2490 HA Den Haag
+31 70 337 38 00

www.cbs.nl

projectnummer 160694
Centrum voor Beleidsstatistiek
Oktober 2017

1. Inleiding

Met de Participatiewet wil het kabinet mensen met een bijstandsuitkering en gedeeltelijk arbeidsongeschikten weer aan het werk helpen. De wet is vanaf 1 januari 2015 in werking getreden. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt bij de gemeenten. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) wil weten in hoeverre onder de Participatiewet uitkeringslasten zich verplaatsen van het gemeentelijke domein naar het UWV-domein, omdat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) systeemverantwoordelijke is voor de wet.

Als na toetreding tot de arbeidsmarkt vanuit de Participatiewet een transitie plaatsvindt richting de Ziektewet (ZW) of de Werkloosheidswet (WW) dan verplaatst de verantwoordelijkheid voor de uitkeringslasten zich van gemeenten naar het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Bij de invoering van de Participatiewet is in artikel 118a van de Wet financiering sociale verzekeringen bepaald dat maatregelen kunnen worden getroffen indien er bovenmatige verplaatsing is van bijstandsuitkeringslasten naar uitkeringslasten in het UWV-domein. Via een algemene maatregel van bestuur kunnen uitkeringslasten dan op gemeenten worden verhaald.

In dit kader heeft SZW het Centrum voor Beleidsstatistiek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS-CvB) gevraagd om een methodiek te ontwikkelen om stromen in de sociale zekerheid te monitoren. Dit heeft zij in 2013 gedaan en de resultaten gepresenteerd in de onderzoeksrapportage 'Stromen in de Sociale Zekerheid'[1]. In 2014 is die methodiek verder uitgewerkt om jaarcijfers voor de periode 2006-2011 te berekenen. In 2015 zijn de jaarcijfers voor de jaren 2012 en 2013 toegevoegd en uitgesplitst naar gemeente en arbeidsmarktregio[2]. Ook zijn toen de cijfers over 2010 en 2011 uitgesplitst naar deze regio's. In 2017 worden de cijfers voor de jaren 2014 en 2015 toegevoegd aan de bestaande reeks cijfers. Het is daarmee voor het eerst dat er cijfers gepresenteerd worden over de stromen in de sociale zekerheid na het intreden van de Participatiewet in 2015. Naast een update van de cijfers heeft SZW ten behoeve van de duiding van de resultaten, gevraagd om een onderzoeksrapportage met daarin de belangrijkste bevindingen. De nadruk ligt hierbij op de overgang tussen de periode voor en na intrede van de Participatiewet. Voor een overzicht van alle berekende cijfers is eveneens een maatwerktabel opgesteld.

[1] https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2014/32/jaarcijfers-stromen-in-de-sociale-zekerheid-2006-2011

[2] https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2015/45/regionale-cijfers-over-stromen-in-de-sociale-zekerheid-2010-2013-

2. Onderzoeksopzet

2.1 Populatie

Om te onderzoeken in hoeverre uitkeringslasten zich na invoering van de Participatiewet van het gemeentelijke domein hebben verplaatst naar het UWV-domein, worden in dit onderzoek gestarte banen voor (2010-2014) én na (2015) invoering van de Participatiewet met elkaar vergeleken. Voor beide periodes wordt in beeld gebracht hoeveel banen binnen 12 maanden na het starten van de baan uitmonden in de WW of ZW.

Idealiter bestaat de basispopulatie in de periode 2010-2014 uit de in het betreffende jaar gestarte banen van personen die tot de Participatiewet zouden horen, mocht die op dat moment al zijn ingevoerd. Dit is benaderd door de gestarte banen van personen met een uitkering in het kader van de Wet werk en bijstand (WWB) of de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) of personen met een indicatie in het kader van de Wet sociale werkvoorziening (WSW) tot de basispopulatie te rekenen. In 2015 bestaat de basispopulatie uit de banen van personen met een uitkering die vanuit de Participatiewet in dat jaar als werknemer aan het werk zijn gegaan. Hieronder volgt eerst een beschrijving van de operationalisering die voor de gestarte banen in beide periodes geldt. De afbakening van de basispopulaties in 2010-2014 en 2015 worden daarna in detail beschreven.

Gestarte banen

Gestarte banen worden in dit onderzoek gedefinieerd als banen van personen die vanuit één van de hierboven genoemde uitkeringssituaties als werknemer aan de slag gaan en die in de maand voorafgaand aan de maand waarin de nieuwe baan start, geen baan hadden. De banen van zelfstandigen, stagiaires en directeur-grootaandeelhouders (DGA's) blijven in het onderzoek buiten beschouwing. Daarnaast geldt dat in het onderzoek alleen banen zijn opgenomen van personen die zich ooit hebben ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP) en die op het moment van start van de baan nog geen 65 jaar waren. Verder worden alleen personen geselecteerd die binnen 12 maanden na start van de baan niet zijn geëmigreerd of overleden. Indien een persoon in de onderzoeksperiode meerdere banen in verschillende maanden is gestart, dan tellen alle banen van deze persoon mee. Indien een persoon meerdere banen is gestart in dezelfde maand dan wordt één baan van deze persoon meegeteld in de populatie. Een voorbeeld: als iemand 3 banen start in januari 2015 en 1 baan in april 2015 dan worden er in totaal twee gestarte banen meegenomen in de populatie.

Populaties 2010-2014

De onderzoekspopulatie voor invoering van de Participatiewet bestaat uit alle gestarte banen van personen die in het desbetreffende jaar als werknemer aan de slag zijn gegaan vanuit een uitkering in het kader van de WWB of de Wajong. Ook de gestarte banen van personen met een WSW indicatie, worden tot de onderzoekspopulatie gerekend. Voor deze benadering van de Participatiewetpopulatie is gekozen omdat de Participatiewet vanaf 2015 de WWB, WSW en een deel van de Wajong vervangt. Een baan is gestart vanuit één van deze drie situaties wanneer in de maand van de baanstart of één of twee maanden daaraan voorafgaand een uitkering vanuit de WWB of de Wajong is ontvangen of wanneer er sprake was van een WSW indicatie.

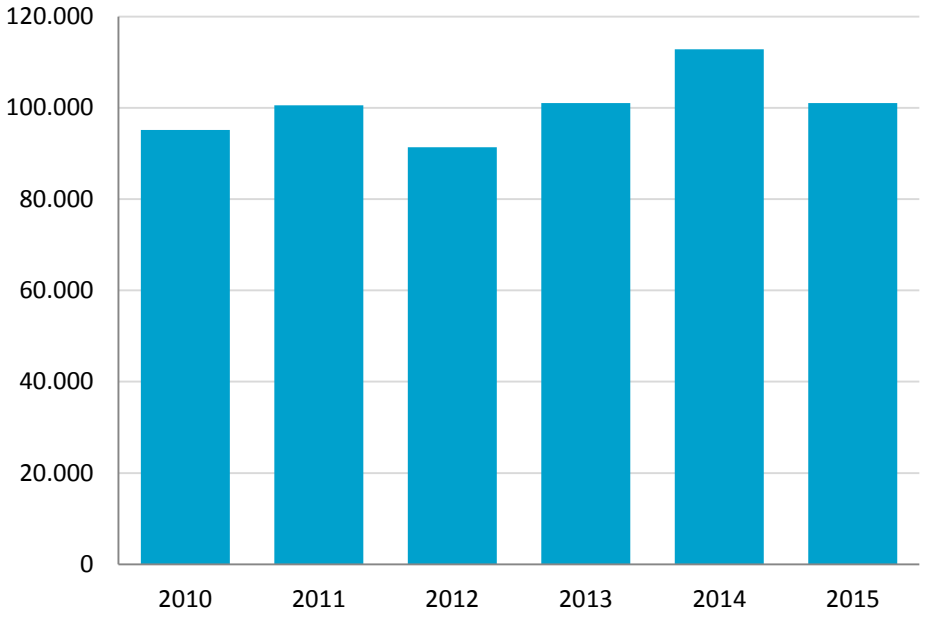
Populatie 2015

De onderzoekspopulatie na invoering van de Participatiewet in 2015 bestaat uit alle gestarte banen van personen die als werknemer aan de slag zijn gegaan vanuit een uitkering in het kader van de Participatiewet of van personen die gebruik maakten van een door de gemeente ingezette re-integratievoorziening (SRG). Wanneer personen tegelijkertijd naast een re-integratievoorziening ook een WW- of ZW-uitkering ontvingen, worden de gestarte banen van deze personen uitgesloten van de onderzoekspopulatie. Omdat de Participatiewet pas sinds 1 januari 2015 in werking is getreden, zijn ook personen meegenomen die in januari 2015 een baan gestart zijn, en in november of december 2014 een WSW-indicatie hadden of een Wajong uitkering ontvingen. Ook personen die in februari 2015 een baan zijn gestart en in december 2014 een WSW-indicatie hadden of een Wajong uitkering ontvingen, zijn meegenomen in de onderzoekspopulatie.

Omvang populaties

Figuur 2.1 toont de omvang van de populatie per jaar. Gedurende de onderzoeksperiode ligt het aantal gestarte banen tussen de 91 duizend en 113 duizend. De populatie was het grootst in 2014 en het kleinst in 2012. In 2015, het jaar waarin de Participatiewet is ingevoerd, bestond de populatie uit ruim 101 duizend gestarte banen. Dit is een daling van ruim 10 procent ten opzichte van 2014.

Figuur 2.1 **Aantal gestarte banen vanuit een Wajong-uitkering, WWB-uitkering of Wsw-indicatie (2010-2014) en gestarte banen vanuit de Participatiewet (2015) in Nederland, 2010-2015**



2.2 Methode

Van alle gestarte banen in 2014 en 2015 is bepaald of binnen een periode van 12 maanden nadat de baan is gestart, de baan uitmondt in een WW- of ZW-uitkering. Indien dat het geval is, wordt gesproken van een transitie naar WW of ZW. Het transitiepercentage is het aantal gestarte banen dat uitmondt in een WW- of ZW-uitkering als percentage van het totaal aantal gestarte banen. In het geval dat een baan binnen 12 maanden na aanvang tegelijkertijd uitmondt in een WW- en ZW-uitkering, wordt alleen de transitie naar de WW-uitkering meegenomen. Wanneer een persoon meerdere banen is gestart en meerdere van deze banen binnen 12 maanden in een transitie naar een ZW- of WW-uitkering, dan krijgt de eerst gemaakte transitie voorrang. Voor personen die

gebruik maakten van een SRG-voorziening, geldt dat zij niet tegelijkertijd met het ontvangen van deze voorziening ook een WW- of ZW-uitkering mochten ontvangen. In dat geval worden personen, en dus hun gestarte banen, uitgesloten van de onderzoekspopulatie. Voor alle gestarte banen wordt ook bepaald wat de woongemeente is van de persoon (volgens de gemeentelijke indeling 2015) op het moment dat de baan start, zodat de resultaten kunnen worden uitgesplitst naar gemeente en arbeidsmarktregio.

2.3 Vaststellen van bovenmatige transitie

Zoals ook al in de inleiding genoemd, is in artikel 118a van de Wet financiering sociale verzekeringen bepaald dat maatregelen kunnen worden getroffen indien er bovenmatige verplaatsing is van bijstandsuitkeringslasten naar uitkeringslasten in het UWV-domein. Om bovenmatigheid te kunnen vaststellen, is kennis van het normale patroon vereist. In het CBS-onderzoek 'Stromen in de Sociale Zekerheid' uit 2013 is hiervoor een methodiek ontwikkeld en een jaar later zijn stroomcijfers opgesteld voor de periode 2006-2011. In deze periode is de transitie richting het UWV domein tussen de 14 en 16 procent. Op basis hiervan heeft SZW in 2015 besloten dat als grenswaarde voor bovenmatigheid een percentage zal gelden van 20 procent [3]. Dit is een landelijke grenswaarde die niet van toepassing is op individuele gemeentes. Pas wanneer dit percentage landelijk overschreden wordt, wordt er actie ondernomen, wat inhoudt dat uitkeringslasten op gemeenten kunnen worden verhaald. Overschrijdingen van deze grens binnen aparte arbeidsmarktregio's of gemeenten leiden niet tot het opleggen van deze maatregel.

[3] Voor meer informatie zie: Tweede Kamer Brief PDV 159386 Stand van zaken verbeterslag verdeelmodel bijstandsbudgetten en informatie.

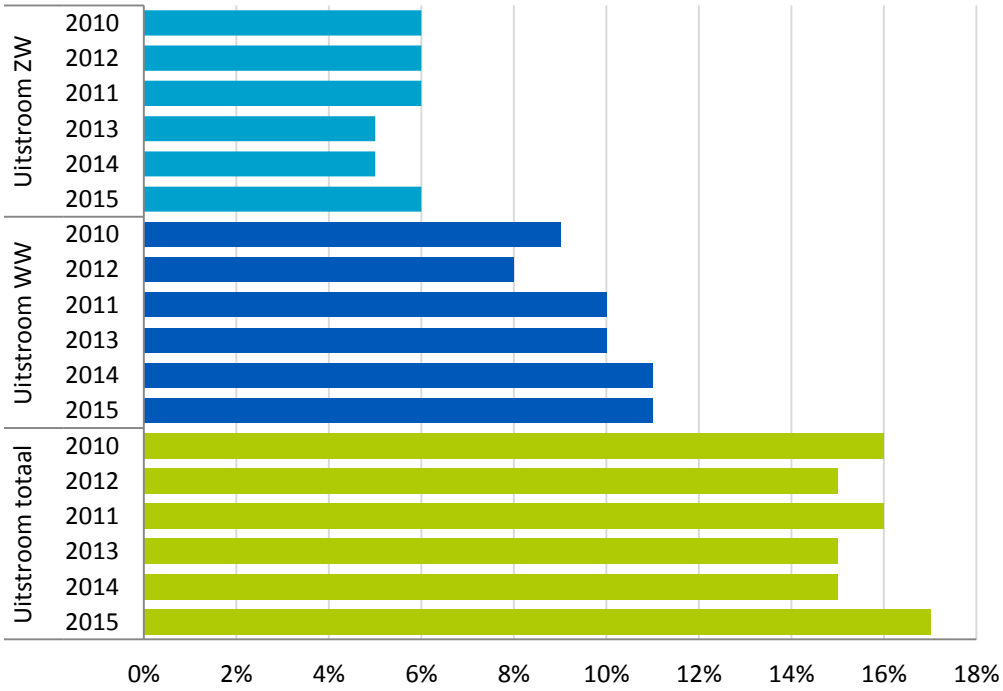
3. Resultaten

Met de Participatiewet wil het kabinet mensen met een bijstandsuitkering en gedeeltelijk arbeidsongeschikten weer aan het werk helpen. De wet is vanaf 1 januari 2015 in werking getreden. Omdat er stromen in kaart worden gebracht van voor en na invoering van de Participatiewet is in dit onderzoek gewerkt met twee afbakeningen van de populatie (zie hoofdstuk 2). In dit hoofdstuk worden de belangrijkste resultaten uit het onderzoek beschreven, waarbij de nadruk ligt op veranderingen die optreden na invoering van de Participatiewet. In de maatwerktabel behorende bij dit onderzoek zijn alle cijfers uit dit onderzoek opgenomen.

Landelijk transitiepercentage in 2015 is 17 procent

In figuur 3.1 zijn de transitiepercentages voor 2010 tot en met 2015 te zien. Van alle gestarte banen in 2015 mondt 17 procent binnen 12 maanden uit in een WW- of ZW- uitkering. Dit percentage is iets hoger dan de 15 procent transitie in 2014, maar ligt in lijn met eerdere jaren en is nog steeds onder de grenswaarde voor bovenmatigheid. Van deze 17 procent transitie is 11 procent(punt) transitie richting de WW en 6 procent transitie richting de ZW. Ook in eerdere jaren was de transitie naar de WW groter dan de transitie naar de ZW, al lagen de percentages wel iets dichter bij elkaar. De transitie richting ZW is sinds 2010 redelijk stabiel gebleven, maximaal 6 procent, terwijl het transitiepercentage richting WW sinds 2010 langzaam is toegenomen.

Figuur 3.1 Transitiepercentage totaal en naar ZW- en WW-uitkering, 2010-2015

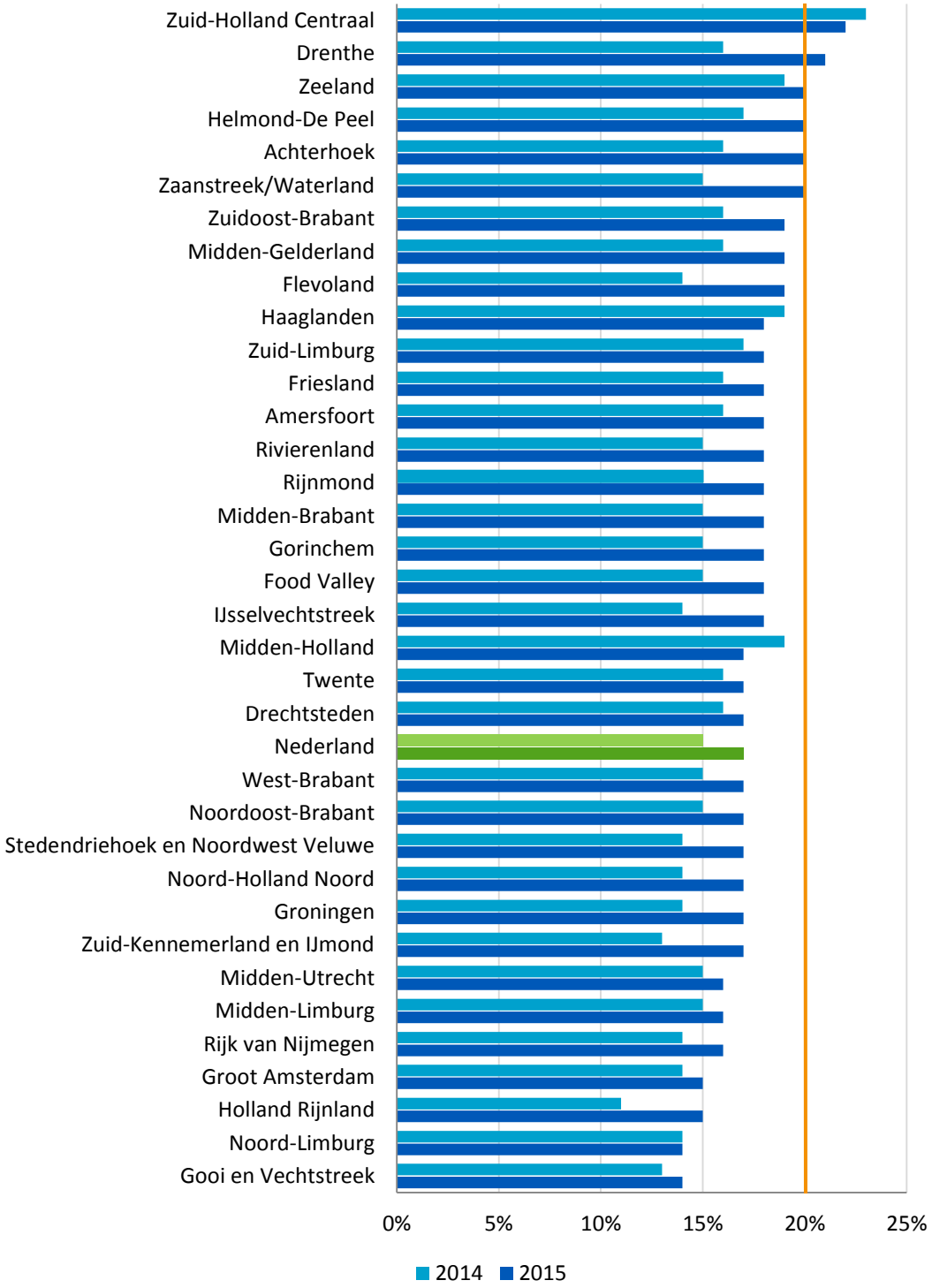


Regionaal transitiepercentage in 2015 veelal rond landelijk gemiddelde van 17 procent

Op het niveau van de arbeidsmarktregio's loopt het transitiepercentage uiteen van 14 procent in Noord-Limburg tot 22 procent in Zuid-Holland Centraal (zie figuur 3.2). Ruim de helft van de arbeidsmarktregio's heeft een transitiepercentage tussen de 17 en 18 procent. Ten opzichte van Nederland totaal hebben negentien arbeidsmarktregio's een hoger percentage. Twee arbeidsmarktregio's hebben een transitiepercentage boven de 20 procent. Op gemeenteniveau

liggen de transitiepercentages in 2015 tussen de 8 en 29 procent. In 115 gemeenten ligt het percentage boven de 20 procent.

Figuur 3.2 **Transitiepercentage totaal naar arbeidsmarktregio, 2014-2015**



Regionale transitie in 2015 hoger dan in 2014

In de meeste arbeidsmarktregio's is de transitie in 2015 toegenomen ten opzichte van 2014. Deze toename is in Drenthe, Flevoland en de Zaanstreek het sterkst. Alleen in de regio's Zuid-Holland Centraal, Haaglanden en Midden-Holland is de totale transitie in 2015 gedaald. Noord-Limburg kent als enige arbeidsmarktregio een stabiel percentage. Dit patroon is ook terug te zien bij de gemeenten. In 75 procent van de gemeenten is de totale transitie naar een ZW- of WW-uitkering in 2015 hoger dan in 2014. In 6 procent van de gemeenten is het transitiepercentage onveranderd en in 19 procent van de gemeenten is het gedaald. Het betreft hier gemeenten met minimaal 50 gestarte banen.[4]

Ontwikkeling regionale transitie uitgesplitst naar uitkering conform landelijke beeld

In lijn met het landelijke beeld, geldt voor alle arbeidsmarktregio's dat de transitie richting een WW-uitkering in 2014 en 2015 groter is dan de transitie richting een ZW-uitkering. De toename van de totale transitiepercentages wordt in de meeste arbeidsmarktregio's door zowel een lichte toename van de transitie naar de WW als een lichte toename van transitie naar de ZW veroorzaakt. De afname van het totale transitiepercentage in de regio's Zuid-Holland Centraal, Haaglanden en Midden-Holland worden veroorzaakt door een afname van de transitie richting de WW.

De arbeidsmarktregio Zaanstreek/Waterland valt op met een transitie richting de WW van 10 procent in 2014 en een stijging tot 14 procent in 2015. De ontwikkeling van de transitiepercentages richting een ZW-uitkering in Drenthe, Flevoland en Helmond- De Peel vallen op met een toename van 3 procentpunt tussen 2014 en 2015. In de arbeidsmarktregio Drechtsteden, Gooi en Vechtstreek en Noord-Limburg is in tegenstelling tot in de overige regio's een kleine afname van de transitie richting de ZW te zien (1 procentpunt). Binnen overige arbeidsmarktregio's komen de ontwikkelingen van de transitie richting de WW en de ZW tussen 2014 en 2015 overeen met het landelijke beeld.

In 2015 slechts twee arbeidsmarktregio's met een transitiepercentage boven de 20 procent

Twee arbeidsmarktregio's, Zuid-Holland Centraal en Drenthe, zitten in 2015 boven de landelijke grenswaarde van 20 procent[5]. Dit wordt in Drenthe voornamelijk veroorzaakt door de gemeenten Hoogeveen en Emmen. Deze gemeenten hebben een transitiepercentage van respectievelijk 22 en 24 procent. In Zuid-Holland Centraal kent de grotere gemeente Zoetermeer een transitiepercentage van 25 procent, maar ook de kleinere gemeente Lansingerland draagt bij aan het hoge transitiepercentage van de totale arbeidsmarktregio. Die gemeente is met een transitie van 28 procent koploper in Zuid-Holland Centraal.

De arbeidsmarktregio's Achterhoek, Helmond-De Peel, Zaanstreek/Waterland en Zeeland zitten dicht tegen de grens van 20 procent transitie aan. In de Achterhoek en Zeeland wordt het relatief hoge transitiepercentages veroorzaakt door een aantal wat grotere gemeenten. In de Achterhoek hebben de gemeenten Berkelland, Doetinchem en Montferland hoge transitiepercentages (meer dan 20 procent). Het lage percentage in de gemeente Oude IJsselstreek (13 procent) zorgt ervoor dat

[4] Bij minder dan 50 gestarte banen zijn de resultaten niet gepubliceerd om onthulling te voorkomen.

[5] De grenswaarde voor bovenmatigheid van 20 procent wordt alleen op landelijk niveau gehanteerd. Pas wanneer dit percentage landelijk overschreden wordt, wordt er actie ondernomen, wat inhoudt dat uitkeringslasten op gemeenten kunnen worden verhaald. Overschrijdingen van deze grens binnen aparte arbeidsmarktregio's of gemeenten leiden niet tot het opleggen van deze maatregel.

de totale transitie van deze arbeidsmarktregio net onder de 20 procent blijft. In Zeeland kennen Goes, Middelburg, Schouwen-Duiveland en Vlissingen transitiepercentages van net boven de 20 procent. Het lagere percentage van 15 procent in Terneuzen zorgt voor een totale transitie in deze regio van net geen 20 procent. Koploper in Zeeland zijn de gemeenten Borsele en Tholen met transitiepercentages van 27 en 26 procent, maar dit zijn kleine gemeenten en het effect op het totaal van de arbeidsmarktregio is dan ook beperkt.

In tegenstelling tot de Achterhoek en Zeeland, waar de totale transitie het resultaat is van ontwikkelingen in meerdere gemeenten, wordt de transitie in de andere twee arbeidsmarktregio's bepaald door één of twee grotere gemeenten. In Zaanstreek/Waterland wordt het transitiepercentage vooral bepaald door de ontwikkeling in Zaanstad en Purmerend. Deze twee gemeenten samen vormen, op basis van het aantal gestarte banen, 87 procent van de totale arbeidsmarktregio. Deze gemeenten zitten respectievelijk net boven en net onder de grens van 20 procent. In de regio Helmond-De Peel is de gemeente Helmond met 56 procent van het aantal gestarte banen verreweg de belangrijkste gemeente. Met een transitiepercentage van 21 procent zit deze gemeente net boven de grenswaarde. In combinatie met een aantal kleinere gemeenten met een lagere transitie komt het totaal van de arbeidsmarktregio net niet aan de 20 procent.

In 2015 flink meer gemeenten met een transitiepercentage boven de 20 procent

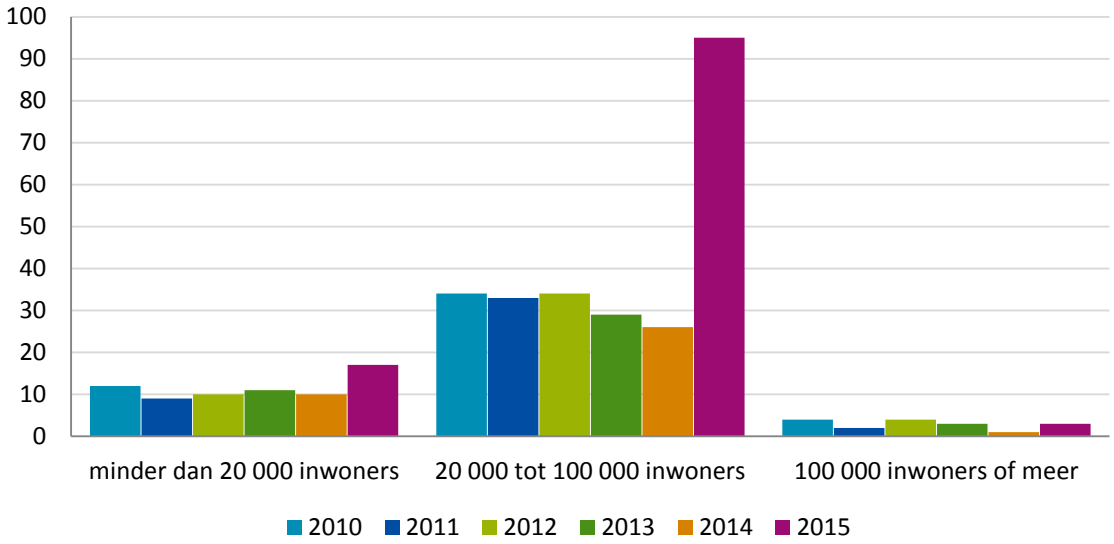
Ondanks dat op landelijk- en op het niveau van de arbeidsmarktregio's geen grote veranderingen te zien zijn en er weinig arbeidsmarktregio's boven de grenswaarde van 20 procent uitkomen, zijn er in 2015 duidelijk meer gemeenten met een transitiepercentage boven de grenswaarde dan in 2014. In tabel 3.1 zijn de aantallen gemeenten weergegeven naar transitiepercentage.

Tabel 3.1 **Aantal gemeenten naar percentage gestarte banen dat binnen 12 maanden uitmondt in WW- of ZW-uitkering, 2010-2015**

	2010	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*
minder dan 10%	18	35	17	22	12	4
10% tot 15%	131	120	114	138	135	58
15 tot 20%	101	106	123	111	149	138
20% en hoger	50	44	48	43	37	115
Onbekend	93	88	91	79	60	78

In de tabel is te zien dat in de jaren 2010 tot en met 2014 het aantal gemeenten met 20 procent of meer transitie steeds rond de 40 tot 50 ligt. In 2015 is het aantal gemeenten dat boven dit transitiepercentage uitkomt echter fors toegenomen, tot 115. In figuur 3.3 is het aantal gemeenten met een transitiepercentage van 20 procent of hoger naar gemeentegrootte weergegeven. Hierin is te zien dat dit aantal binnen kleine (met minder dan 20.000 inwoners) en grote (met 100.000 inwoners of meer) gemeenten licht is toegenomen tussen 2014 en 2015, maar dat het aantal gemeenten met een transitiepercentage van 20 procent voornamelijk onder middelgrote gemeenten (met 20.000 tot 100.000 inwoners) fors is toegenomen.

Figuur 3.3 **Aantal gemeenten met een transitiepercentage van 20 procent of hoger, naar gemeentegrootte, 2010-2015**



4. Conclusie

In dit onderzoek is onderzocht in hoeverre uitkeringslasten zich na het intreden van de Participatiewet hebben verplaatst van het gemeentelijke domein naar het UWV-domein. De vraag die hierbij gesteld is, is of er in 2015 grote veranderingen zijn opgetreden in transitie richting ZW- en WW-uitkeringen ten opzichte van eerdere jaren.

In 2015 mondt 17 procent van de gestarte banen van personen vanuit de Participatiewet uit in een WW- of ZW-uitkering. Dit is een lichte toename ten opzichte van 15 procent in 2014, maar het ligt nog steeds onder de landelijke grenswaarde voor bovenmatigheid van 20 procent. De meeste arbeids-marktregio's hebben in 2015 een transitiepercentage dicht bij het landelijk gemiddelde, maar blijven onder de grenswaarde van 20 procent voor de beoordeling op bovenmatige verplaatsing van uitkeringslasten in het kader van de Participatiewet naar uitkeringslasten in het UWV-domein. Alleen de regio's Zuid-Holland Centraal en Drenthe hebben een transitiepercentage hoger dan 20 procent. Nog eens vier arbeidsmarktregio's zitten tegen deze waarde aan. Zowel landelijk als op het niveau van de arbeidsmarktregio's is er in 2015 dus geen sprake van bovenmatigheid na invoering van de Participatiewet. Nader onderzoek zal uit moeten wijzen of de transitiepercentages de komende jaren verder zullen toenemen. Pas dan zal duidelijk worden of de invoer van de Participatiewet ook op de langere duur niet tot bovenmatige transitie vanuit de Participatiewet naar de WW of ZW leidt.