

Vergaderjaar 2020–2021

34 352

Uitvoering en evaluatie Participatiewet

Nr. 216

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juni 2021

Mensen die kunnen werken, maar het op de arbeidsmarkt zonder ondersteuning niet redden en geen aanspraak maken op andere regelingen, vallen onder de Participatiewet. Een belangrijke doelstelling van de Participatiewet is dat meer mensen, ook met een beperking, aan het werk komen en blijven. Daarbij staat de mens centraal. Het bieden van de juiste ondersteuning draagt namelijk bij aan de ambitie om zoveel mogelijk mensen mee te laten doen.

Deze brief gaat over de stand van zaken rond de monitoring van de Participatiewet. Eerder is uw Kamer al geïnformeerd over de beleidsmatige ontwikkelingen rond de Participatiewet. In mijn brief van 30 maart 2021¹ heb ik uw Kamer al geïnformeerd over de voortgang van het Breed Offensief. Uw Kamer heeft dit wetsvoorstel controversieel verklaard en behandeling tot nader order geannuleerd. In dezelfde brief heb ik uw Kamer ook laten weten dat ik het gegeven de demissionaire status van het kabinet niet opportuun vind om het wetsvoorstel voor de vereenvoudiging van de Wet banenafpraak aan te bieden. Daarnaast heb ik uw Kamer zeer recent² geïnformeerd over een aanvullend traject ter verbetering van de Participatiewet.

De Participatiewet is ingevoerd in 2015, toen ook decentralisaties plaatsvonden van de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de zorg en ondersteuning vanuit deze wetten. Als Minister van SZW is het belangrijk om een landelijk beeld te vormen van de realisatie van de doelstellingen van de Participatiewet. De wettelijke verplichting om de Participatiewet vijf jaar na invoering te evalueren werd afgerond met de eindevaluatie van het Sociaal en Cultureel Planbureau, die uw Kamer eind 2019³

¹ Kamerstuk 35 394, nr. 19.

² Kamerstukken 34 352 en 17 050, nr. 213.

³ Kamerstuk 34 352, nr.187.

ontving. In 2020⁴ volgde de beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 2, waar de Participatiewet een belangrijk onderdeel van is. Ook verscheen de afgelopen jaren⁵ de «Overall rapportage sociaal domein» om de gedecentraliseerde wetten in gezamenlijkheid te monitoren. Ten slotte bevat het jaarverslag van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid jaarlijks⁶ cijfers rondom bijvoorbeeld de handhaving in de sociale zekerheid.

Met deze brief bied ik uw Kamer een nieuwe factsheet over de Participatiewet aan⁷ en enkele nieuwe onderzoeken waarin diverse aspecten van de Participatiewet belicht worden. De inzichten uit deze onderzoeken kunnen benut worden bij de beleidsontwikkeling van een toekomstig kabinet.

Stand van zaken monitoring Participatiewet

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de algemene ontwikkelingen rond de Participatiewet in 2020. Uiteraard had de coronacrisis een grote impact, ook op de doelgroep van de Participatiewet. In de nieuwe factsheet Participatiewet staat dat in 2020 het aantal personen tot AOW-leeftijd met een bijstandsuitkering met 14 duizend steeg naar 429 duizend. Vooral de eerste maanden van de crisis, toen bedrijven, ondernemers en werkenden de hardste klappen kregen, steeg de instroom. De algehele stijging van bijstandsgerechtigden blijft echter beperkt, maar stabilisatie is nog niet in zicht. Volgens de huidige bijstandsramingen stijgt het aantal personen met een bijstandsuitkering ook in de komende jaren door. Op dit moment doen ongeveer 300 duizend mensen (70 procent) langer dan twee jaar een beroep op bijstand. In december 2020 ondersteunden gemeenten ruim 171 duizend personen in het krijgen of behouden van een baan, dat is 6% minder dan eind 2019. Als gevolg van de coronacrisis zetten gemeenten in 2020 minder re-integratie- en participatievoorzieningen in. Daar staan echter twee bemoedigende ontwikkelingen tegenover. Zo zetten gemeenten fors meer (55 procent) participatievoorzieningen in om sociaal isolement te voorkomen. Daarnaast is er ook een kleine stijging te zien in het aantal lopende re-integratievoorzieningen voor arbeidsbeperkten. Onder deze voorzieningen vallen de instrumenten loonkostensubsidie, jobcoaching en beschut werk.

Arbeidsbeperkten

Eén van de beleidsrelevante kerncijfers van de Participatiewet is het totaal aantal mensen met een arbeidsbeperking dat werkt onder de banenafpraak, op een beschutte werkplek of op een interne plaatsing in een sociaal werkbedrijf. Medio 2020 waren dat in totaal 163 duizend mensen, bijna 4 duizend minder dan eind 2019. Waarschijnlijk spelen ook hier de effecten van de coronacrisis een grote rol. Over heel 2020 is de balans nog niet volledig op te maken. Het aantal beschut werkplekken is in 2020 wel gestaag toegenomen tot in totaal 5.198 in het vierde kwartaal.⁸ Over de cijfers van de banenafpraak over het jaar 2020 (zes-meting) informeer ik uw Kamer nog voor de zomer.

De «UWV-monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten», gepubliceerd in april van dit jaar, geeft een gedetailleerder beeld van de effecten van de

⁴ Kamerstuk 30 982, nr. 60.

⁵ Kamerstuk 34 477, nr. 55.

⁶ Kamerstuk 35 830 XV, nr. 1.

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁸ <https://www.uwv.nl/overuwv/Images/rapportage-beschut-werk-4e-kwartaal-2020.pdf>.

coronacrisis op de arbeidsparticipatie van arbeidsbeperkten.⁹ De arbeidsparticipatie daalde het eerste halfjaar van 2020 bij alle door UWV onderzochte groepen. De oorzaak daarvan was niet zozeer dat mensen met een arbeidsbeperking onder de invloed van de crisis hun baan verloren, maar de lagere arbeidsparticipatie kwam vooral doordat meer arbeidsbeperkten geen baan konden vinden. Bij mensen die onder de Participatiewet vallen en zijn opgenomen in het landelijk doelgroepregister voor de banenafpraak was er sprake van een grote daling van de arbeidsparticipatie gedurende de eerste helft van 2020 (-5%). Dit komt mogelijk doordat deze relatief jonge groep vaker werkzaam is op een tijdelijk contract en tevens in sectoren die het hardst zijn geraakt door de coronacrisis (zoals de horeca en catering, de detailhandel, en de overige commerciële dienstverlening). Dit is een patroon dat bij veel groepen met een arbeidsbeperking zichtbaar is: de netto arbeidsparticipatie van hen is tijdens de eerste 6 maanden van de coronacrisis harder gedaald (tussen de -2,5% en -5%) in vergelijking met de Nederlandse beroepsbevolking (-1,1%).

Begin 2020 markeerde, naast de coronacrisis, ook de introductie van de Wet Arbeidsmarkt in Balans (Wab). Op verzoek van uw Kamer heb ik SEOR de effecten van de payrollbepalingen van deze nieuwe wet op de doelgroep arbeidsbeperkten in kaart laten brengen¹⁰. De rapportage kent enkele onderzoekstechnische onzekerheden. Dit komt onder andere doordat corona in 2020 een groot effect heeft gehad op de gehele arbeidsmarkt, maar ook door problemen in de dataregistratie en bij het vinden van de juiste controlegroep. Bevindingen in het onderzoek geven aan dat de ingevoerde maatregelen hebben geleid tot een daling in het gebruik van driehoeksrelaties. Deze daling is kleiner binnen de doelgroep arbeidsbeperkten dan daarbuiten. Een deel van de mensen uit deze doelgroep stroomt sneller door naar een reguliere baan, maar tegelijkertijd is er ook een klein deel van de groep mensen met een arbeidsbeperking hun baan kwijtgeraakt. Het onderzoek zal nog met sociale partners en de VNG worden besproken. Op 10 februari 2021 hebben sociale partners een onderhandelingsresultaat bereikt om tot een cao te komen voor mensen met een beperking die werken in beschut werk en werknemers die onder de Participatiewet vallen en zijn opgenomen in het landelijk doelgroepregister voor de banenafpraak. In de Wab is de mogelijkheid gecreëerd dat bij cao kan worden afgeweken van het payrollregime voor mensen uit de doelgroep banenafpraak en beschut werk¹¹. Indien de cao in werking treedt, kan ook de uitzondering in werking treden.

Sociale impact coronacrisis

In de evaluatie van de Participatiewet kwam naar voren dat de afgelopen jaren de baankansen voor mensen in de bijstand niet substantieel zijn verbeterd. Bekend is dat zeker onder de mensen die langdurig in de bijstand zitten vaak problemen op meerdere leefgebieden spelen, zoals fysieke en psychische klachten, verslavingsproblematiek, problematische schulden, laaggeletterdheid of andere taalproblemen, weinig vertrouwen in het eigen kunnen en/of een beperkt arbeidsverleden. In meerdere gremia werken Rijk en VNG/gemeenten al langer samen met kennispartners aan meer kennis en beter inzicht in de volle breedte van het sociaal domein. De coronacrisis heeft de gezamenlijke inzet hierop geïntensiveerd. In de kabinetsreactie van 8 oktober 2020¹² op het

⁹ Kamerstuk 34 352, nr. 212.

¹⁰ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹¹ Stb. 2019, nr. 473.

¹² Kamerstukken 34 477 en 25 295, nr. 73.

eindverslag van de tijdelijke werkgroep sociale impact coronacrisis en het manifest van de burgemeesters over kwetsbare wijken is toegezegd om de sociale impact te volgen en te duiden.

Het Dashboard Sociale Impact Corona is het eerste kennisproduct van dit traject. De interactieve versie, inclusief een duiding van de cijfers op basis van expertsessies, is inmiddels beschikbaar via de website van VNG¹³. Dit is een gezamenlijk product van de VNG en het Rijk (SZW, VWS, JenV, OCW en BZK). Het geeft tweemaandelijks een grofmazig en actueel beeld van de situatie op de thema's Werk & Inkomen, Mentale Weerbaarheid, Onderwijs, Gedrag en Sociale Cohesie. Het dashboard is gevuld door gebruik te maken van openbare gegevens van onder andere het CBS, UWV, DUO en het RIVM. De gegevens worden door een groep experts van kennisinstellingen, planbureaus, gemeenten en ministeries van een duiding voorzien. Dat maakt het mogelijk om bepaalde verbanden en/of trendbreuken («early warnings») te signaleren. In de verdiepingstrajecten wordt met TNO gewerkt aan inzicht in bepaalde verbanden en met het CBS aan inzicht in de stapeling van problematiek en voorzieningen. Inmiddels is een interactief dashboard¹⁴ beschikbaar waarin ontwikkelingen voor specifieke groepen gevolgd kunnen worden. Ook biedt het de mogelijkheid om gemeenten en specifiek de door de burgemeesters benoemde 16 kwetsbare gebieden, met elkaar en het totaal en gemiddelde van Nederland te vergelijken.

Niet-gebruik algemene bijstand

De Inspectie SZW voltooide recent een microdata-analyse naar het niet-gebruik van de algemene bijstand¹⁵. Voor zover bekend is het niet-gebruik van de algemene bijstand niet eerder op deze wijze onderzocht, met aannames over en operationalisering van de diverse voorwaarden om het recht op bijstand te bepalen¹⁶. De uitkomst is dat op 1 januari 2018 van alle mogelijk rechthebbende huishoudens in Nederland 35 procent geen beroep deed op algemene bijstand. Het betreft zo'n 170 duizend huishoudens. Een derde van deze groep heeft geen of een zeer beperkt (geregistreerd) inkomen, tot maximaal 20% van de bijstandsnorm. Het niet-gebruik onder jongeren tot 27 jaar en zelfstandigen die op basis van de data-analyse aan de voorwaarden voor bijstand voldoen is respectievelijk 70 procent en 86 procent. Door te kijken naar drie momenten in het voorgaande jaar, 2017, geeft de Inspectie ook een indicatie van langdurig niet-gebruik. Hieruit volgt het beeld dat een derde van de niet-gebruikers op 1 januari 2018 langdurig niet-gebruiker is. Dit betreft 65 duizend personen, waarvan zo'n 20 duizend met geen inkomen of een inkomen tot 20% van de bijstandsnorm. In vergelijking tot de groep niet-gebruikers op 1 januari 2018, bevinden zich onder de langdurig niet-gebruikers meer mensen ouder dan 37 jaar en meer personen met kinderen. Of en op welke wijze deze mensen door anderen worden onderhouden of met andere niet geregistreerde inkomsten of vermogen voorzien in hun levensonderhoud, is niet bekend.

De Inspectie sprak ook zeven gemeenten over hun aanpak en de lokale uitkomsten van de data-analyse. Zij geven aan geen tot weinig zicht te hebben op de omvang van niet-gebruik van de algemene bijstand binnen hun gemeente. Het initiatief ligt immers bij de mensen zelf. In het

¹³ Landelijk Dashboard Sociale Impact Corona – Nederland (waarstaatjegemeente.nl).

¹⁴ https://dashboards.cbs.nl/v3/stapeling_tijdens_de_coronapandemie/.

¹⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹⁶ Voorwaarden voor algemene bijstand zijn: men woont rechtmatig in Nederland; is 18 jaar of ouder; heeft de AOW-leeftijd nog niet bereikt; heeft niet genoeg inkomen (eigen of partner) of eigen vermogen om in zijn levensonderhoud te voorzien; kan geen beroep doen op een andere voorziening of uitkering; zit niet in de gevangenis of een huis van bewaring; en houdt zich aan de verplichtingen.

gemeentelijk beleid is ook vaak geen specifieke aandacht voor niet-gebruik van de algemene bijstand. De algemene bijstand wordt veelal (passief) onder de aandacht gebracht via, voornamelijk digitale, informatieverstrekking.

Met de uitkomsten van dit onderzoek draagt de Inspectie bij aan het denken over niet-gebruik. Wanneer huishoudens bijstand wel nodig hebben, maar als gevolg van niet-gebruik van de bijstand of andere regelingen onder het sociaal minimum uitkomen, vraagt dit de volle aandacht om hen toch te ondersteunen vanuit ons sociaal vangnet. Zeker nu de coronacrisis mensen in een kwetsbare arbeidsmarktpositie extra raakt en grotere groepen met inkomensonzekerheid worden geconfronteerd. De VNG en Divosa geven in hun gezamenlijke reactie aan dat de cijfers zorgen baren, maar ook dat ze diverse vragen oproepen. Meer onderzoek is nodig om conclusies te kunnen trekken over wat er werkelijk speelt en wat nodig is. Vooral het verhaal achter de cijfers, de redenen van niet-gebruik van de algemene bijstand zijn daarbij relevant. Ik zal hierover op korte termijn met de VNG in gesprek gaan en gemeenten vragen vooral in de huidige context alert te zijn op niet-gebruik van de algemene bijstand en mensen die daardoor mogelijk niet kunnen voorzien in noodzakelijke bestaanskosten.

Ondersteuning langdurig bijstandsgerechtigden

In een eerdere brief¹⁷ heeft de voormalig Staatssecretaris van SZW uw Kamer naar aanleiding van diverse onderzoeken in het kader van de Participatiewet toegezegd in de toekomstige monitoring ook te blijven kijken naar financiële aspecten van de Participatiewet, waaronder de kosten voor re-integratie van de doelgroep. In dat kader is er recent een onderzoek van onderzoeksbureau Berenschot afgerond¹⁸. Het gaat om een verkennend onderzoek onder enkele gemeenten naar de kosten van ondersteuning en dienstverlening aan langdurig bijstandsgerechtigden. Voor een groot deel van deze mensen geldt dat zij een dusdanig grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben dat zij niet op korte termijn aan het werk kunnen. Het is belangrijk dat ook zij voldoende persoonlijke aandacht krijgen en waar nodig de juiste ondersteuning ontvangen. Dit onderzoek geeft meer inzicht in hoeverre deze gemeenten deze ondersteuning op dit moment bieden, aan welke groepen deze ondersteuning aangeboden wordt en wat er nodig is om deze groep nog beter te ondersteunen. Berenschot becijfert op basis van een inventarisatie onder enkele gemeenten dat ongeveer 50% van de huidige bijstandsgerechtigden behoefte heeft aan sociaal-maatschappelijke ondersteuning, waarvan een deel een intensieve ondersteuningsbehoefte. Op dit moment is de aandacht voor de totale doelgroep met een sociaal-maatschappelijke ondersteuningsbehoefte beperkt. Een caseload rond de 1:200 is volgens Berenschot onder de onderzochte gemeenten gemiddeld gezien het gebruikelijkst voor deze doelgroep, terwijl deze gemeenten aangeven dat het wenselijk zou zijn om te investeren in het verlagen van de caseload naar ca. 1:70 en voor groepen met een intensieve ondersteuningsbehoefte naar een caseload van ca. 1:35.

Nieuw model verdeling budget beschut werk

Daarnaast heb ik de opdracht gegeven aan Significant APE om een eventueel nieuw model te onderzoeken voor de verdeling van het beschikbare budget voor beschut werk en daarmee voor de aantallen beschut werkplekken per gemeente. De invoering van een nieuw model is

¹⁷ Kamerstuk 34 352, nr.195.

¹⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

niet van vandaag op morgen geregeld om uitvoeringstechnische redenen. Ik zal op een later moment uw Kamer een uitgebreide beleidsreactie toesturen naar aanleiding van de inzichten uit het onderzoek naar een nieuw verdeelmodel¹⁹.

Toekomstige monitoring Participatiewet

Ik ben voornemens om uw Kamer tegen het einde van dit jaar nogmaals en vervolgens jaarlijks te informeren over de ontwikkelingen rond de uitvoering van de Participatiewet door middel van een monitoringsbrief. Deze brief zal onder andere op basis van de meest recente CBS- en UWV-cijfers meer duidelijkheid moeten geven over de effecten die de coronacrisis heeft op de bijstandspopulatie en specifiek op mensen met een arbeidsbeperking. Deze cijfers wil ik gebruiken voor onderzoek naar een meerjarig beeld van de ontwikkelingen binnen de doelgroep van de Participatiewet. Ook zal de Inspectie SZW nog dit jaar een enquête uitvoeren onder bijstandsgerechtigden, zoals eerder ook is gebeurd in het kader van de evaluatie Participatiewet. Daarin zal ook aandacht zijn voor de gemeentelijke dienstverlening tijdens de coronacrisis.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

¹⁹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.