

Vergaderjaar 2019–2020

34 352

Uitvoering en evaluatie Participatiewet

Nr. 186

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 november 2019

Aanleiding

Ik streef een inclusieve samenleving na, waarbij mensen zoveel mogelijk meedoen in betaald werk, en als dat niet mogelijk is via andere vormen van participatie zijn betrokken. De gesprekken met gemeenten en bijstandsgerechtigden sterken mij erin dat de meeste mensen ook graag willen meedoen en zich daarvoor willen inspannen. Ik sta voor een overheid die mensen ondersteunt bij hun inspanningen, initiatief stimuleert en beschermt waar dat nodig is. Het is belangrijk dat mensen in de bijstand meer perspectief krijgen om weer aan het werk te komen en mee te doen. Langdurige afhankelijkheid van de bijstand kan leiden tot sociaal isolement en vergroot de kans op schuldenproblematiek. We mogen mensen niet anoniem langs de kant laten staan, het gaat erom mensen bij de samenleving te betrekken. Gemeenten en bijstandsgerechtigden zelf spelen hierbij een cruciale rol.

Ik lees dit ook terug in de overwegingen bij de motie van het lid Raemakers c.s.¹. De motie verzoekt het kabinet om, binnen de bij gemeenten voor participatie beschikbare middelen, te verkennen niet langer óf maar hoe gemeenten mensen in de bijstand een niet-vrijblijvend aanbod kunnen doen dat bij hen past. De motie benadrukt zowel het belang van sociale activering ten behoeve van de eigen ontwikkeling als de wederkerigheid, zoals omschreven in de huidige tegenprestatie. Het aanbod kan bestaan uit een baan, een leer-werk- en re-integratietraject, een stage, vrijwilligerswerk, een studie/taalcursus tot ten minste niveau 1F, schuldhulp, mantelzorg onder bepaalde voorwaarden of een traject in de huidige tegenprestatie, waaruit de gemeente de keuze kan maken wat in het individuele geval als best passend aanbod wordt gezien. In deze brief informeer ik u over de wijze waarop ik invulling wil geven aan deze motie en de verankering daarvan in de wet. Ik leg daarbij gezien de

¹ Kamerstuk 34 352, nr. 173

samenhang ook de relatie met mijn toezegging om uw Kamer voor de begrotingsbehandeling te informeren over de tegenprestatie en de evaluatie taaleis².

Opvattingen over de Tegenprestatie

De Participatiewet regelt dat de gemeenteraad bij verordening regels stelt met betrekking tot het opdragen van een tegenprestatie. Het college heeft veel beleidsvrijheid in de wijze waarop de tegenprestatie wordt uitgevoerd.

Ik heb gemerkt dat er sterke beelden bestaan over de tegenprestatie in de Participatiewet. Voor een zuivere discussie is het van belang de onderliggende motieven te kennen. Daarom ben ik samen met de VNG in gesprek gegaan met vertegenwoordigers van 45 gemeenten over de uitvoering van de tegenprestatie. Ik ben ook nagegaan wat de opvattingen van mensen in de bijstand en het algemene publiek over de tegenprestatie zijn.

Gemeenten vinden het belangrijk ook mensen die langdurig in de bijstand verkeren te ondersteunen bij participatie en hen bij de samenleving te betrekken.

Zij geven hier invulling aan door het bieden van re-integratietrajecten, sociale activering of een traject in het kader van de tegenprestatie. Gemeenten gaan heel verschillend om met de tegenprestatie, zo bleek uit onderzoek van het CBS³. Uit de gesprekken blijkt eveneens dat gemeenten de aard van de tegenprestatie verschillend interpreteren. Sommige gemeenten merken vrijwilligerswerk aan als tegenprestatie, andere gemeenten spreken alleen van een tegenprestatie als het gaat om een activiteit die wordt opgedragen. Ook zijn er gemeenten die aangeven mensen actief te betrekken door sociale activering en de tegenprestatie niet toe te passen. Gemeenten benadrukken meer te willen doen om de doelgroep met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt te activeren. Daarbij moet er aandacht zijn voor persoonlijke omstandigheden.

Uit het kwalitatieve onderzoek onder algemeen publiek en bijstandsgerechtigden blijkt draagvlak voor het leveren van een tegenprestatie «naar vermogen» (zie de bijlage: *Opvattingen over de tegenprestatie in de bijstand*)⁴. Wie wel en niet in staat is om wat te doen moet goed worden onderzocht. Want het leveren van een tegenprestatie kan bijstandsgerechtigden veel opleveren, vooral op het vlak van persoonlijke ontwikkeling en waardering. Op de vraag of de tegenprestatie voor iedereen een verplichtend karakter zou moeten hebben geven respondenten een genuanceerd antwoord. Men geeft aan dat er geen dwang zou moeten zijn om iets te doen wat mensen niet willen of kunnen, maar tegelijkertijd moet het ook niet te makkelijk zijn om niets te doen en kan weigering van een tegenprestatie niet zomaar zonder gevolgen blijven. Veel deelnemers vinden dat van mensen die in staat zijn om een tegenprestatie te leveren, verwacht mag worden dat ze iets naar vermogen doen. Maatwerk toepassen is het toverwoord. De gemeente is de aangewezen partij om dit samen met bijstandsgerechtigden vorm te geven

² Ik geef daarmee ook invulling aan het tweede deel van de motie van de leden Becker en Pieter Heerma (Kamerstuk 32 824, nr. 228) waarin wordt verzocht afspraken te maken over de taaleis en tegenprestatie, met bijzondere aandacht voor voormalig inburgeraars die nu in de Participatiewet zitten. En de motie van de leden Pieter Heerma en Becker (Kamerstuk 35 000 XV, nr. 51) waarin de regering verzocht werd om met gemeenten harde afspraken te maken over hoe nieuw- en oudkomers meer geactiveerd en begeleid zullen worden naar werk door meer gebruik te maken van het bestaande instrumentarium.

³ Kamerstuk 34 352, nr. 143

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Deze inzichten sluiten aan bij de evaluatie van de tegenprestatie in Rotterdam⁵. 70% van de Rotterdammers is het ermee eens dat de gemeente een tegenprestatie van uitkeringsgerechtigden vraagt (8% is het oneens, 23% is neutraal of heeft geen mening). Net als bijna driekwart van de werkzoekenden. Het merendeel van de werkzoekenden dat een tegenprestatie levert ervaart hiervan positieve gevolgen. Deze mensen voelen zich zelfverzekerder en meer gewaardeerd door de maatschappij en hebben meer sociale contacten. Belangrijke randvoorwaarde is dat rekening wordt gehouden met de (gezondheids-)situatie van mensen.

Taaleis

De evaluatie van de taaleis in de Participatiewet is afgerond. De rapportage treft u bij deze brief⁶. Ik vind het verheugend dat alle stakeholders, dus óók bijstandsgerechtigden zelf, het belang onderschrijven van het leren van de Nederlandse taal om mee te kunnen doen. De taaleis, en dan met name het verplichte karakter daarvan, heeft de aandacht hiervoor versterkt. Daarnaast wordt door de inzet van trajecten het taalniveau verhoogd. Naast deze conclusies wordt geconcludeerd dat uitstroom uit de bijstand als direct gevolg van de taaleis niet kan worden aangetoond. Dat kan niet geheel geweten worden aan de werkwijze van de taaleis. Om uitstroom te bereiken spelen namelijk ook vaak andere belemmeringen (zoals gezondheid, scholing en schulden) een rol. Bovenal is het van belang mensen te kennen en op maat te ondersteunen.

Daarnaast sluit de in de Participatiewet voorgeschreven werkwijze rondom de taaleis op een aantal punten niet aan bij de behoefte van gemeenten. Uit de evaluatie komt naar voren dat de effectiviteit van de taaleis groter zou kunnen zijn als gestreefd kan worden naar een haalbaar taalniveau per cliënt. Hoger dan de huidige taaleis indien mogelijk om re-integratie makkelijker te maken en alleen een lager taalniveau als de leerbaarheid bewezen onvoldoende wordt geacht om het niveau te kunnen halen. Hierbij kunnen naast uitstroom uit de bijstand naar werk ook andere vormen van activering en participatie een doel zijn. Taal leren in samenhang met of geïntegreerd in andere activiteiten kan dan juist wenselijk zijn en vraagt om stroomlijning van de toepassing van de taaleis, tegenprestatie en re-integratie instrumentarium zodat gemeenten conform de motie Raemakers c.s. een passend aanbod kunnen doen. Dit is ook congruent met de vernieuwing van het inburgeringsstelsel waar taalniveau B1 minimaal nodig is om mee te kunnen doen in de Nederlandse samenleving en gericht is op participatie. Voor degenen voor wie dit niet haalbaar is zijn er mogelijkheden om op een lager niveau in te burgeren, eveneens gericht op meedoen. Zowel uit de evaluatie als uit gesprekken met gemeenten komt naar voren dat gemeenten zich in dit streven belemmerd voelen door de Participatiewet.

Inzet op participatie

Ik vind het belangrijk dat we mensen bij de samenleving blijven betrekken. De evaluatie van de taaleis en de gesprekken over zowel de taaleis als de tegenprestatie laten zien dat er brede steun is bij bijstandsgerechtigden, het algemene publiek en gemeenten voor een inzet die er op is gericht dat niemand onnodig langs de kant blijft staan en dat we sociaal isolement voorkomen. Hiervoor is een gestroomlijnde aanpak nodig (taaleis, tegenprestatie en re-integratie).

⁵ Onderzoek en Business Intelligence (2017). Effecten van de tegenprestatie Rotterdam

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Gemeenten hebben op grond van de Participatiewet (artikel 9) reeds de instrumenten om mensen te ondersteunen bij participatie, door het bieden van een re-integratietraject, sociale activering en in de vorm van een tegenprestatie. Zij hebben een grote mate van beleidsvrijheid om hierin overleg met bijstandsgerechtigden invulling aan te geven. Het doel om op basis van niet vrijblijvende wederkerigheid een bijdrage te leveren aan de samenleving en het doel van meedoen in de samenleving hoeven elkaar daarbij niet uit te sluiten en kunnen elkaar juist versterken. Het gaat erom dat gemeenten actief het gesprek voeren met alle bijstandsgerechtigden om te bezien op welke wijze zij op maat kunnen worden ondersteund. Maatwerk betekent rekening houden met de mogelijkheden van mensen, zoals bijvoorbeeld de gezondheidssituatie en het hebben van jonge kinderen (onder de vier jaar). Uit de evaluatie van de Participatiewet komt naar voren dat gemeenten in toenemende mate in gesprek zijn met mensen die langdurig in de bijstand verblijven, om mee te denken met hun participatie. Ik zie evenwel ook, daarin bevestigd door de evaluatie van de Participatiewet, dat dit nog geen gemeengoed is. Verder blijkt dat bijna 60 procent van de mensen in de bijstand denkt te zijn vrijgesteld van de arbeidsverplichtingen. Ik vind dat ongewenst. Dit duidt er mogelijk op dat met een deel van de mensen weinig contactmomenten zijn. Ik zal met gemeenten en vertegenwoordigers van cliënten bespreken hoe wij de toepassing van de Participatiewet kunnen versterken. Waarbij we ook recht doen aan het belang en de eigen verantwoordelijkheid van mensen om te participeren.

Ik constateer ook dat er soms vrees en onzekerheid is om de stap richting participatie en werk te zetten. Met het project simpel switchen in de participatieketen wil ik er, met alle betrokken partners, alles aan doen om drempels weg te nemen. Om deze ontwikkeling te ondersteunen heb ik ter uitvoering van de motie van het lid Raemakers c.s. drie onderzoeken⁷ laten doen naar de kenmerken en baankansen van mensen langdurig in de bijstand, de wijze waarop gemeenten klanten in beeld brengen en wat dat oplevert. Ook is er gekeken naar succesvolle gemeentelijke aanpakken om langdurig bijstandsgerechtigden te laten participeren. Uit deze onderzoeken blijkt dat persoonlijke aandacht doet groeien en dat mensen vaak meer kunnen dan gemeenten van te voren verwachten. Dit sterkt mij in mijn vertrouwen dat er nog genoeg kansen zijn om ook mensen die al langdurig aan de kant staan mee te laten doen in de samenleving en op de arbeidsmarkt.

De uitgangspunten van de motie Raemakers c.s. met als doel dat gemeenten alle bijstandsgerechtigden een passend aanbod doen, worden verankerd in de wet. Ik ga graag met gemeenten in gesprek over hoe we hieraan invulling zullen geven binnen de bij gemeenten voor participatie beschikbare middelen, en wat dit betekent voor de dienstverlening. Voorop blijft staan dat mensen in samenhang en op maat worden ondersteund, waarbij de professional in de praktijk in gesprek met de cliënt bespreekt welke ondersteuning nodig is. De meeste mensen willen graag meedoen en zich daarvoor inspannen. Als mensen echter niet willen meewerken moet het aanbod ook verplichtend opgedragen kunnen worden. Zo behouden we het noodzakelijke draagvlak voor onze sociale zekerheid. De winst voor de mensen en voor de samenleving is groot als het ons lukt over de schotten van de domeinen heen te kijken en de ondersteuning in samenhang aan te laten sluiten op wat mensen nodig hebben om mee te doen. Hier ligt de toegevoegde waarde van de decentralisaties.

⁷ Kamerstuk 34 352, nr. 81. Uitgevoerde onderzoeken zijn: CBS (2018) Uitstroom uit de langdurige bijstand, De Beleidsonderzoekers (2018) Klant in Beeld en Significant (2019) Succesvol uit de bijstand.

Investeren in participatie kan veel opleveren. Uit eerdere onderzoeken blijkt dat het aannemelijk is dat de baten van re-integratietrajecten voor mensen in de bijstand breder zijn dan alleen besparingen op uitkeringen, bijvoorbeeld als het gaat om kosten voor gezondheidszorg. Waarbij het wel zo is dat de baten zich vaak pas op de lange termijn voordoen, lastig kwantificeerbaar zijn en niet volledig neerslaan bij de gemeenten. Ik breng de maatschappelijke kosten en baten in kaart van een passend aanbod inclusief de inverdieneffecten op de bijstandsuitkeringen. Ook wordt begin 2020 door SCP en CPB nog een onderzoek gepubliceerd over de bredere baten van een baan voor mensen die eind 2014 op de Wsw-wachtlijst stonden. De uitkomsten van het gesprek met gemeenten, de resultaten van de verkenning en het onderzoek zal ik betrekken bij de uitwerking van de motie. Ik verwacht hier in het voorjaar van 2020 een meer uitgewerkt beeld van te hebben. Dan zal ik uw kamer nader informeren.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
T. van Ark