

Vergaderjaar 2022–2023

34 352

Uitvoering en evaluatie Participatiewet

Nr. 282

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juni 2023

In de beleidsreactie op de evaluatie van de Participatiewet is toegezegd om uw Kamer regelmatig te informeren over de belangrijkste cijfermatige ontwikkelingen rond de Participatiewet.¹ In 2021 heeft de toenmalige Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de toezegging gedaan om uw Kamer jaarlijks te blijven informeren.² De vorige monitoringsbrief is in juni 2022 verzonden.³

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de recente cijfermatige ontwikkelingen rond de doelgroep van de Participatiewet. Daarnaast bied ik uw Kamer enkele recente rapporten aan die raken aan onderwerpen rondom de Participatiewet. Ook sta ik stil bij onderzoeksactiviteiten in het kader van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid. Ten slotte kijk ik vooruit naar onderzoeken die de komende periode plaatsvinden.

In een separate brief die ik verstuur voorafgaand aan het commissiedebat Participatiewet van 14 juni ga ik in op de voortgang van het beleidstraject Participatiewet in balans.⁴ Ook stuur ik uw Kamer binnenkort een aparte brief over sociale ontwikkelbedrijven en beschut werk. Tot slot informeer ik uw Kamer deze week over de voortgang op de aanpak Geldzorgen, Armoede en Schulden.

Cijfermatige ontwikkelingen

Tweemaal per jaar verschijnt de factsheet Participatiewet waarin de belangrijkste statistische gegevens rondom de Participatiewet in kaart worden gebracht. De meest recente editie van deze factsheet stuur ik met deze brief mee en bevat cijfers tot eind 2022. Hieruit blijkt dat het aantal

¹ Kamerstuk 34 352, nr. 187.

² Kamerstuk 34 352, nr. 216.

³ Kamerstuk 34 352, nr. 254.

⁴ Kamerstuk 343 52, nr. 260.

personen met een bijstandsuitkering in 2022 is gedaald met ruim 14 duizend personen tot 394.000 in december. Het laagste aantal in bijna 10 jaar; sinds maart 2013 lag het totaal aantal bijstandsontvangers tot de AOW-leeftijd constant boven 395.000. Sinds de toevoeging van de nieuwe doelgroep met de invoering van de Participatiewet in 2015 is het aantal mensen dat bijstand ontvangt niet zo laag geweest.

Uit de factsheet blijkt dat vanaf het tweede kwartaal van 2021 de uitstroom groter was dan de instroom. Recente CBS-kwartaalcijfers laten zien dat dit niet geldt voor Q4 van 2022: daarin was de instroom voor het eerst weer groter dan de uitstroom.⁵

In december 2022 boden gemeenten in totaal ruim 228 duizend participatie- of re-integratievoorzieningen aan en ondersteunden daarmee op dat moment 168 duizend mensen. Gemeenten geven ondersteuning aan bijstandsgerechtigden, niet-uitkeringsgerechtigden en mensen die met de inzet van een voorziening aan het werk zijn. Dit zijn veelal mensen met een beperking of grote afstand tot de arbeidsmarkt die met inzet van bijvoorbeeld loonkostensubsidie of een jobcoach een baan hebben. De inzet van deze voorzieningen nam in 2022 verder toe: LKS (+16%) en jobcoach (+23%). Ook het aantal mensen dat in beschut werk aan de slag is, steeg in 2022 naar 8.032, een toename van 19% t.o.v. eind 2021.

De Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: Inspectie) heeft eerder in 2022 de Spiegel Bestaanszekerheid uitgebracht. Dit rapport gaat uitgebreid in op de ervaringen van burgers en klantmanagers met de Participatiewet. Hieruit komt onder andere naar voren dat effectieve ondersteuning bij re-integratie niet voor iedereen beschikbaar is. Professionals hebben niet altijd de ruimte of de tijd om de meest passende ondersteuning in te zetten. Daarnaast blijkt wederom dat niet iedereen die een bijstandsuitkering ontvangt in staat is om te werken, vaak vanwege beperkingen of gezondheidsproblemen. Dit beeld kwam ook al naar voren in de evaluatie van de Participatiewet. Eerder dit jaar heb ik uw Kamer al een reactie op de bevindingen uit de Spiegel gestuurd.⁶ Daarin wordt onder andere de ambitie genoemd om meer in te zetten op preventieve dienstverlening om werkloosheid te voorkomen of te verkorten én om mensen duurzaam inzetbaar te maken. Er wordt op dit moment gewerkt aan verbetering van de huidige arbeidsmarktinfrastructuur. Daarnaast worden de inzichten uit de Spiegel Bestaanszekerheid benut in lopende trajecten zoals Sijpelt Switchen in de Participatieketen en Participatiewet in balans. Uw Kamer ontvangt voor het commissiedebat Participatiewet van 14 juni een visiebrief over de lange termijn herziening van de Participatiewet (spoor 2 van Participatiewet in balans).

De komende periode zal de Inspectie meer onderzoek doen naar de inzet van het gemeentelijke re-integratie-instrumentarium en de ervaringen van klantmanagers met de Participatiewet. Voorts heb ik de Inspectie gevraagd de eerdere data-analyse naar niet-gebruik van de algemene bijstand te herhalen zodat een recentere schatting gegeven kan worden over de omvang en ontwikkeling van het niet-gebruik van de algemene bijstand.

Op 28 maart jl. boden de Minister van SZW en ik uw Kamer de synthese-studie naar «Niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen SZW» aan en informeerden wij u over de interventies die in gang zijn gezet om

⁵ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/22/nog-steeds-minder-dan-400-duizend-mensen-in-de-bijstand>.

⁶ Kamerstuk 36 200 XV, nr. 89.

niet-gebruik van regelingen tegen te gaan.⁷ Onze aandacht en inspanningen om niet-gebruik tegen te gaan, gaan breder dan de Participatiewet. Binnen het kader van de aanpak van geldzorgen, armoede en schulden wordt het niet-gebruik tegengegaan via drie sporen, namelijk 1) het vereenvoudigen van het stelsel en de inkomens-ondersteunende regelingen, 2) proactieve dienstverlening en 3) het verbeteren van de fysieke en digitale hulpverlening aan burgers. Deze drie sporen zijn verder uiteengezet in voornoemde brief.

Mijn voornemen is om samen met gemeenten aan de slag te gaan met het implementeren en onderzoeken van kansrijke aanpakken om niet-gebruik van gemeentelijke regelingen tegen te gaan. En inzichten over wat wel en niet werkt samen te brengen, zodat andere gemeenten in hun lokale aanpak deze inzichten kunnen verwerken.

Recente rapporten

Monitor Dichterbij dat je denkt

Recent heeft Regioplan de monitoring van het actieprogramma «Dichter bij dan je denkt» afgerond. Het rapport is bijgevoegd bij deze brief. Uw Kamer is op 13 april 2022 geïnformeerd over de opzet⁸ en op 17 oktober 2022 over de bijstelling⁹ van het tijdelijke en korte termijn actieplan. Doel was om met extra inzet en met specifieke aandacht voor een viertal wervingsroutes meer matches te realiseren tussen werkgevers en werkzoekenden uit het onbenut arbeidspotentieel. Vanaf eind 2022 tot en met mei 2023 heeft Regioplan onderzoek gedaan naar de resultaten en de impact van het actieplan. Zoals reeds in de bijlage bij de brief van april 2022 is aangegeven, is het door de inzet op bestaande routes lastig om hard kwantitatief inzicht te krijgen in de precieze impact van dit plan en de financiering op de matching tussen werkgevers en werkzoekenden. Het is niet goed na te gaan wat gerealiseerd is door de bestaande inzet en wat door de extra impuls. Hierdoor heeft het onderzoek zich geconcentreerd op de meer kwalitatieve aspecten, zoals meer samenwerking op regionaal en landelijk niveau.

Regioplan concludeert dat met de uitvoering van de activiteiten op zowel landelijk als regionaal niveau met name het dichterbij elkaar brengen van werkgevers en werkzoekenden via de inzet van de vier wervingsroutes, is bereikt. Op regionaal niveau zijn er nieuwe samenwerkingen ontstaan. Het actieplan gaf de ruimte en de middelen om met meerdere partijen in de regio te bepalen waar regionale middelen aan worden besteed, om daar samen een plan voor op te stellen en om dat samen met partijen in de regio uit te voeren. Deze intensivering van de samenwerkingsverbanden heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelen van het actieplan. Daarnaast zijn er activiteiten gericht op het verminderen van krapte uitgevoerd die anders niet zouden zijn uitgevoerd en heeft er opschaling plaats kunnen vinden. Ook dit heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelstellingen.

Uit dit korte termijn actieplan kunnen ook lessen voor de langere termijn gehaald worden. Door de regio's bij de opzet van het plan te betrekken, en hen zoveel mogelijk beleids- en bestedingsvrijheid te geven, kan op korte termijn aangesloten worden bij bestaande goede praktijken. Het op landelijk niveau delen van die goede praktijken kan vervolgens de regionale uitvoering van de activiteiten weer versterken. Kanttekening die

⁷ Kamerstuk 26 448, nr. 696.

⁸ Kamerstuk 29 544, nr. 1094.

⁹ Kamerstuk 29 544, nr. 1153.

geplaatst wordt is dat de arbeidsmarktregio's voor het ontwikkelen van activiteiten – zeker als dit gaat om innovatieve aanpakken – meer langetermijnperspectief zouden willen zien. De arbeidsmarktregio's hebben bij de decembercirculaire 2022 elk nog € 250.000 ontvangen om de regionale activiteiten nog enige tijd door te laten lopen.

Inspiratie voor integrale ondersteuning in het sociaal domein

De Beleidsonderzoekers hebben recent een rapport «Inspiratie voor integrale ondersteuning» opgeleverd in opdracht van de Ministeries van SZW, OCW en VWS. De aanleiding voor dit onderzoek was het Interdepartementaal Beleidsonderzoek «Jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt». Hierin werd aanbevolen om, indien nodig, een lifecoach voor deze groep beschikbaar te stellen. Bij voorkeur wordt deze ondersteuning geboden door een bestaande hulpverlener.¹⁰

Omdat ook mensen ouder dan 27 behoefte kunnen hebben aan integrale ondersteuning is deze verkenning uitgebreid naar de brede doelgroep van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.¹¹

De onderzoekers concluderen op basis van 294 in kaart gebrachte aanpakken dat in veel gemeenten integrale ondersteuning vaak voor specifieke doelgroepen beschikbaar is. Hoewel de kennis over de doelmatigheid en effectiviteit van integrale ondersteuning nog beperkt is, geven de onderzoekers aan de hand van vijf veelbelovende voorbeelden wel aan dat ondersteuning vaak een positief effect heeft op het leven van inwoners. Het welbevinden van inwoners is toegenomen en zij ervaren meer autonomie en grip op het leven. De onderzoekers constateren dat integrale ondersteuning op korte termijn meestal niet leidt tot meer arbeidsparticipatie, maar dat het wel degelijk voorwaarden kan scheppen voor inwoners om in brede zin meer te kunnen participeren. Hierbij geldt dat aanpakken voor jongeren tot 27 jaar relatief vaker resulteren in toegenomen arbeidsparticipatie dan aanpakken gericht op volwassenen van 27 jaar en ouder.

De onderzoekers geven ook aan dat het huidige complexe stelsel van wetgeving en financiering in het sociale domein is ingericht op het zo efficiënt mogelijk omgaan met verschillende, vooraf gedefinieerde, hulpvragen in specifieke domeinen en niet in het bieden van samenhangende ondersteuning over de domeinen heen. Het implementeren van integrale ondersteuning kost echter tijd en vraagt om een cultuur- en organisatieverandering op lokaal niveau. Volgens de onderzoekers moet het Rijk vanuit meerdere departementen ondersteuning bieden waarmee gemeenten doeltreffende integrale ondersteuning kunnen implementeren. Als voorbeeld wordt het harmoniseren van verschillende opdrachten en mensbeelden van de wetten in het sociaal domein genoemd.

Onder andere in het Programma Simpel Switchen en spoor 2 van Participatiewet in balans ga ik met de aanbevelingen aan de slag. In de tweede helft van dit jaar informeer ik u daar verder over.

Multiproblematiek in de Participatiewet

Tot slot levert SCP in juni een nieuwe studie op naar multiproblematiek in de Participatiewet. De bevindingen van deze studie zal ik meenemen in de verdere uitwerking van Participatiewet in balans.

¹⁰ Kamerstuk 29 544, nr. 952.

¹¹ Kamerstuk 34 352, nr. 188.

Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid

De Ministeries van BZK, SZW en OCW ontwikkelen voor de jaren 2023 t/m 2025 een interdepartementale specifieke uitkering (SPUK) Kansrijke Wijk voor de 20 focusgebieden van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV). We willen hiermee de focusgebieden in staat stellen om integrale activiteiten over meerdere beleidsdoelstellingen heen te formuleren en daarbij willen we de verantwoordingslasten voor gemeenten beperken. De Minister voor VRO informeert uw Kamer hierover binnenkort.

Deze SPUK bevat onder andere een investering in de re-integratiedienstverlening aan inwoners van de 20 focusgebieden. Dit betreft € 11 miljoen in 2024, oplopend tot € 13 miljoen in 2028¹². Hiermee wil ik meer inwoners van deze 20 gebieden, waarin relatief veel bijstandsgerechtigden wonen, duurzaam aan het werk helpen bij reguliere werkgevers of, als dat nog niet mogelijk is, bij sociaal ontwikkelbedrijven.

In samenwerking met de betreffende gemeenten ga ik de re-integratiedienstverlening in de 20 gebieden volgen met een meerjarig onderzoek om de directe effecten en brede baten van deze investering en werkzame elementen van re-integratiedienstverlening in beeld te krijgen. Uitgangspunten voor het ontwerp van dit onderzoek zijn dat het passend is binnen de inrichting en monitoring van het NPLV, het zo mogelijk wordt uitgevoerd in gezamenlijkheid met de andere beleidsdoelstellingen uit de interdepartementale specifieke uitkering en dat de gemeentelijke lasten beperkt blijven. We beogen ook een leerkring te starten waarin de 20 focusgebieden onderlinge ervaringen kunnen uitwisselen. De uitkomsten van het onderzoek vormen de basis voor besluitvorming over het al dan niet structureel maken van deze investering na 2028.

Ik maak tevens van de gelegenheid van deze brief gebruik om uw Kamer te informeren over het volgende. Bij de SZW-begrotingsbehandeling van december 2022 is een motie van het lid Kathmann c.s.¹³ ingediend met het verzoek voor de pijler Werk van het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid middelen te vinden voor in ieder geval 2023. In de periode 2019–2022 heeft de gemeente Rotterdam in het kader van het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid extra inzet kunnen plegen om bijstandsgerechtigden en kwetsbare jongeren te bemiddelen naar werk (re-integratiedienstverlening). Dit is gefinancierd uit regiodealmiddelen van het vorige kabinet. Deze inzet op werk is succesvol, zoals blijkt uit de tussenevaluatie¹⁴, maar vergt een langdurig volgehouden inspanning. Rotterdam werkt aan een vervolg op deze inzet op werk voor de komende jaren, onder meer via de inzet op een nieuwe regiodeal, waarbij 2023 een overbruggingsjaar is. Na overleg met de gemeente Rotterdam heb ik eenmalig een bedrag van € 3,2 miljoen ter beschikking gesteld bij wijze van overbrugging.

Vooruitblik

Op dit moment laat ik onderzoek doen naar verklaringen voor meerjarige tekorten/overschotten op de bijstandsbudgetten (gebundelde uitkering). AEF en de Beleidsonderzoekers gaan na welke verklaringen in beleid en uitvoering door gemeenten gevonden kunnen worden. Verder doen SEO Economisch Onderzoek en Atlas Research onderzoek ten behoeve van de

¹² Voor de investering voor de jaren 2026 t/m 2028 wordt op een later moment de financieringsvorm bepaald.

¹³ Kamerstuk 36 200 XV, nr. 52.

¹⁴ Martin van Rijn: NPRZ, tot hier en nu verder, 11 juli 2022.

budgetverdeling 2024. Ik zal u na de zomer informeren over de uitkomsten.

Eind vorig jaar heeft het CPB een onderzoek gepubliceerd naar de brede baten van de experimenten Participatiewet. Eerder is door de toenmalig staatsecretaris SZW al gereageerd op de uitkomsten van deze experimenten.¹⁵ Destijds zijn effecten anders dan uitstroom naar werk niet meegenomen.

Deze resultaten zijn nu alsnog in beeld gebracht door het CPB.¹⁶ Dit vind ik een belangrijke aanvulling op het onderzoek naar de experimenten Participatiewet. Het kijken naar de bredere effecten van re-integratie en andere vormen van ondersteuning sluit ook goed aan bij motie Podt.¹⁷ Op dit moment vindt er in samenwerking met VWS in dit kader een onderzoek plaats naar bestaande, innovatieve en ontschotte financieringsconstructies in het sociaal domein waarin ook gekeken wordt naar waar eventuele brede baten (financieel) neerslaan. Binnen het onderzoek in het kader van bovengenoemd NPLV zullen brede effecten ook meegenomen worden.

Bij toekomstige experimenten met de Participatiewet is het nadrukkelijk de bedoeling dat er gekeken wordt naar brede effecten. Met spoor 1 van Participatiewet in balans wordt de uitbreiding van het experimenteerartikel geregeld. Bij die uitbreiding is er ook aandacht besteed aan het kijken naar brede baten. Het wetsvoorstel dat dit moet regelen is op 18 mei 2023 aangeboden ter internetconsultatie. In de toelichting bij het wetsvoorstel staat ook aangegeven hoe de effecten van de maatregelen uit het wetsvoorstel gemonitord zullen worden. Een periodieke evaluatie van de Participatiewet staat gepland in 2027. Tot die tijd zal ik uw Kamer via de jaarlijkse monitoringsbrief Participatiewet over de voortgang blijven informeren.

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

¹⁵ Kamerstuk 34 352, nr. 194.

¹⁶ <https://www.cpb.nl/evaluatie-experimenten-participatiewet-effecten-op-brede-baten>.

¹⁷ Kamerstuk 34 352, nr. 237.