

Vergaderjaar 2024–2025

34 352

Uitvoering en evaluatie Participatiewet

Nr. 327

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 oktober 2024

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 Participatiewet is in juni 2023 verzonden.³

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de recente cijfermatige ontwikkelingen rond de Participatiewet en daarmee samenhangende beleidsmatige ontwikkelingen. Daarnaast bied ik uw Kamer enkele recente rapporten aan die raken aan onderwerpen rondom de Participatiewet. Ten slotte kijk ik vooruit naar onderzoeken die de komende periode zullen plaatsvinden.

Uw Kamer wordt nader over het programma Participatiewet in balans geïnformeerd door middel van een beleidsmatige voortgangsbrief dit najaar. Daarnaast werk ik aan de beantwoording van de vragen van uw Kamer bij het wetsvoorstel Participatiewet in Balans. Deze antwoorden worden zo spoedig mogelijk aan uw Kamer verzonden.

Cijfermatige ontwikkelingen

Tweemaal per jaar verschijnt de factsheet Participatiewet waarin de belangrijkste cijfermatige ontwikkelingen rondom de Participatiewet in kaart worden gebracht. De meest recente editie van deze factsheet stuur ik met deze brief mee (Bijlage I) en bevat cijfers tot eind 2023.

¹ Kamerstuk 34 352, nr. 187.

² Kamerstuk 34 352, nr. 216.

³ Kamerstuk 34 352, nr. 282.

Eind december 2023 ontvingen in totaal 400 duizend mensen (tot de AOW-leeftijd) een bijstandsuitkering. Ten opzichte van een jaar eerder (december 2022) is het aantal mensen met een bijstandsuitkering toegenomen met 3.740 (0,9%). De toename van het aantal bijstandsgerechtigden treedt vooral op bij jongeren tot 27 jaar; ten opzichte van december 2022 deden 3.200 (+9,2%) meer mensen jonger dan 27 jaar een beroep op de bijstand in december 2023. In totaal ontvingen bijna 38 duizend mensen jonger dan 27 jaar een bijstandsuitkering, wat ca. 9,5% van alle bijstandsontvangers is. De afgelopen jaren lag het aandeel jongeren in de bijstand stabiel onder de 10%.

Met het wetsvoorstel van school naar duurzaam werk, dat dit najaar aan uw Kamer zal worden aangeboden, krijgen gemeenten meer mogelijkheden om jongeren tot 27 jaar te ondersteunen bij het verkrijgen van werk en het behouden van werk bij (dreigende) werkloosheid in de samenwerking met scholen en Doorstroompunten.⁴

Eind 2023 bedroeg het aantal mensen dat langer dan twee jaar aaneengesloten bijstand ontvangt bijna 289 duizend (72% van alle bijstandsontvangers). Dit aantal is afgelopen jaar met ruim drieduizend gedaald. De daling deed zich vooral voor bij mensen die tussen de twee en vijf jaar bijstand ontvangen. Het aantal mensen dat vijf jaar of langer een bijstandsuitkering ontvingen (circa 50% van alle bijstandsontvangers) steeg het afgelopen jaar licht.

In december 2023 boden gemeenten in totaal ruim 247 duizend re-integratie- of participatievoorzieningen aan. Dit totaal aantal ingezette voorzieningen ligt 13 duizend (+5,6%) hoger dan in januari 2023. Gemeenten ondersteunden hiermee in totaal 178 duizend mensen in het krijgen of behouden van een baan of om te participeren in de samenleving. Ook hier is sprake van een stijging ten opzichte van januari 2023 (8.340; +4,9%). Van alle mensen met een lopende re-integratievoorziening eind december 2023 was 65% bijstandsgerechtigd. De overige 35% van de ondersteunde mensen waren niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden (8%) en werkenden zonder aanvullende uitkering die ondersteuning nodig hebben (27%). Voorzieningen worden in redelijk gelijke mate verstrekt aan alle leeftijdsgroepen en tussen mannen en vrouwen. Voor mensen met een arbeidsbeperking die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen, werden de verschillende beschikbare instrumenten eind 2023 meer ingezet dan aan de start van het jaar: loonkostensubsidie (+9%), jobcoach (+11%) en beschut werk (+17%).

Recente rapporten

Nederlandse Arbeidsinspectie

Voor de zomer heeft de Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: NLA) het rapport *Op papier arbeidsvermogen, in de praktijk geen reële kans op werk* gepubliceerd. Hieruit bleek dat veel mensen in de doelgroep banenafpraak langdurig niet aan het werk komen. Dit geldt ook voor de doelgroep Participatiewet die onder de Banenafpraak valt. Volgens de NLA gaat het om circa 29 duizend mensen uit de doelgroep Participatiewet die drie jaar in het geheel niet hebben gewerkt. Ongeveer de helft van deze groep ontving in deze periode een (gedeeltelijke) bijstandsuitkering. Deze bevindingen komen overeen met de resultaten van een eerder onderzoek van Berenschot, waarin werd vastgesteld dat er een groep mensen is die formeel onder de banenafpraak valt, maar toch

⁴ Voorheen RMC-functie, onderdeel van de gemeente dat verantwoordelijk is voor monitoring en begeleiding van voortijdig schoolverlaters.

moeilijk aan werk komt. Deze groep zou veel baat hebben bij de ondersteuning en faciliteiten van sociaal ontwikkelbedrijven, maar maakt daar momenteel nog te weinig gebruik van.⁵ Voor de zomer heb ik een uitgebreide reactie op dit NLA-rapport aan uw Kamer gestuurd.⁶

De NLA heeft recent een nieuw rapport gepubliceerd over de ervaringen van klantmanagers met de Participatiewet.⁷ Regelmatig voert de NLA enquêtes uit onder klantmanagers en uitkeringsgerechtigden. In dit rapport heeft de NLA gemeentelijke klantmanagers gevraagd naar de ervaring met de re-integratiedienstverlening op basis van de Participatiewet.

Uit het onderzoek blijkt dat klantmanagers tijdgebrek ervaren door grote caseloads en tijdrovende administratieve verplichtingen. Vanwege de grote caseloads die klantmanagers ervaren moeten zij keuzes maken wie zij meer aandacht geven, waarbij in veel gevallen wordt gekozen voor klanten met een korte afstand tot de arbeidsmarkt of een hoge motivatie om aan het werk te gaan. Klantmanagers geven in de enquête aan dat meer dan een derde van de tijd opgaat aan administratieve werkzaamheden. Dit is ongeveer evenveel als de tijd die aan de begeleiding van klanten wordt besteed. Daarnaast ervaren klantmanagers dat het ondersteuningsinstrumentarium niet altijd passend of toegankelijk is. Sommige voorzieningen kennen ingewikkelde aanvraagprocedures of zijn niet voor iedereen beschikbaar. Tot slot zijn er volgens klantmanagers beperkte mogelijkheden om hun vakmanschap op peil te houden. Dit kan volgens hen negatieve gevolgen hebben voor de hulp die zij kunnen bieden.

De uitkomsten van de enquête onder klantmanagers zijn in lijn met eerdere signalen. Uit de evaluatie van de Participatiewet⁸ kwam al naar voren dat gemeenten keuzes maken wie ondersteuning ontvangt, waarbij vaak gekozen werd voor groepen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. De afgelopen jaren zijn er steeds meer gemeenten die ook ondersteuning inzetten voor doelgroepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Dat zie ik als een positieve ontwikkeling. Bij deze groepen spelen vaak ook andere ondersteuningsbehoeften dan uitsluitend gericht op het vinden van werk.⁹ In het programma Participatiewet in balans kijk ik hoe regels en ondersteuning beter kunnen aansluiten op individuele mogelijkheden en omstandigheden van de mensen voor wie ze bedoeld zijn. Dit najaar wordt uw Kamer nader geïnformeerd over het programma Participatiewet in balans door middel van een beleidsmatige voortgangsbrief.

Binnen het derde spoor van Participatiewet in balans wordt al doorlopend ingezet op de versterking van de vakdeskundigheid van professionals. Enerzijds doen we dit door het ondersteunend aanbod, zoals kennisbijeenkomsten, te richten op de professional zelf. Daarnaast stimuleren we aspecten die randvoorwaardelijk zijn om de verandering in dienstverlening mogelijk maken. Denk aan de sturing door leidinggevers, het organiseren van lerende praktijken, mensbeelden en routines, of de visie en kaders van het college van B&W en de gemeenteraad. Dit doe ik samen met de VNG, Divosa, Beroepsvereniging SAM, het European Anti Poverty Network Nederland (EAPN NL) en de Landelijke Cliëntenraad (LCR). Voor

⁵ Zie bijlage bij Kamerstuk 34 352, nr. 300.

⁶ Kamerstuk 34 352, nr. 320.

⁷ Kamerstuk 34 352, nr. 325. Eveneens toegevoegd als Bijlage II.

⁸ SCP (2019) Eindevaluatie Participatiewet

⁹ SCP (2023) Een brede blik op bijstand

het bieden van de juiste ondersteuning is een vakkundige professional immers van essentieel belang.

Daarnaast zet ik verschillende stappen om de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven te versterken en om beschut werk te stimuleren. Hiermee wil ik meer baankansen creëren voor mensen voor wie het hebben van werk niet vanzelfsprekend is. Uw Kamer heeft onlangs de voortgangsbrief «Infrastructuur sociaal ontwikkelbedrijven en beschut werk» ontvangen, waarin deze en andere maatregelen uitgebreider worden toegelicht.

Ook in de toekomst zal de NLA enquêtes onder zowel bijstandsgerechtigden als gemeentelijke klantmanagers blijven uitvoeren. De resultaten van deze enquêtes dragen bij aan goede monitoring en evaluatie rondom de Participatiewet en zijn daarmee waardevolle input voor de beleidsvorming op dit gebied.

Motie Podt

Met de motie Podt¹⁰ roept uw Kamer op tot het uitvoeren van maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) binnen het sociaal domein. De afgelopen periode zijn in dit kader enkele rapporten gepubliceerd die ik meestuur met deze brief.

Allereerst heeft SEO Economisch Onderzoek in opdracht van SZW een haalbaarheidsstudie gedaan voor een MKBA op een zevental participatie-instrumenten.¹¹ Dit onderzoek voeg ik als bijlage bij deze brief (Bijlage III). Uit het onderzoek blijkt dat er in de literatuur redelijk veel empirisch bewijs is over de werking van de meeste van deze instrumenten op (arbeids)participatie. Voor wat betreft de bredere uitkomsten (bijvoorbeeld op het gebied van gezondheid) van de verschillende participatie-instrumenten is er veel minder bekend. Wel zijn er meerdere studies die aanwijzingen vinden voor het effect van participatie-instrumenten op brede leefgebieden zoals de zorg, maar dit gaat vaak om indicatief bewijs of bewijs uit één studie. Een volledige MKBA is daarmee op alle onderzochte instrumenten volgens SEO niet (direct) haalbaar. Ook is een deel van deze baten immaterieel van aard en zijn deze daardoor moeilijk te meten en/of moneteriseren. Dit maakt het complex om alle relevante brede effecten mee te nemen in kosten-batenanalyses. Een risico daarvan is dat deze effecten nu nog onvoldoende of in zijn geheel niet worden meegenomen in het maken van beleidskeuzes. Het gaat dan zowel om effecten voor de maatschappij als geheel, bijvoorbeeld lagere collectieve uitgaven aan de zorg, als voor de persoon in kwestie, bijvoorbeeld door een hogere kwaliteit van leven. Het hebben van meer oog voor deze bredere kosten en baten van participatiebeleid, leidt tot beter onderbouwde en mogelijk andere beleidskeuzes.

Voor sommige instrumenten waarover al veel bekend is, zoals intensiever klantcontact, zouden lichtere vormen van een MKBA volgens SEO al wel mogelijk zijn en in de toekomst mogelijk zelfs een volledige MKBA. Hoewel voor een volledige MKBA de benodigde informatie (nog) ontbreekt, zijn voor specifieke (participatie-)instrumenten al wel lichtere vormen van MKBA's uitgevoerd, bijvoorbeeld de MKBA Loonkostensub-

¹⁰ Kamerstuk 34 352, nr. 237.

¹¹ Het gaat om de instrumenten: intensief klantcontact, verdere professionalisering van de consulent, re-integratiedienstverlening (scholing), loonkostensubsidie, beschut werk, basisbanen en het afschaffen van de kostendelersnorm.

sidie en in het kader van het IBO Problematische Schulden.¹² Voor andere instrumenten, zoals verdere professionalisering van de consulent, is een MKBA minder haalbaar en ook voor de kostendelersnorm geldt dat op afzienbare tijd een MKBA onhaalbaar is, gegeven de beperkte bestaande empirische evidentie. Een goed startpunt voor vervolgonderzoek vormt de opvolging van de aanbeveling van SEO om aan te sluiten bij bestaande onderzoeken naar de participatie-instrumenten en deze waar mogelijk te verrijken met extra uitkomsten op brede leefgebieden, naast de effecten op werk en inkomen.

Daarnaast is aan het Instituut voor Publieke Waarden (IPW) gevraagd om de kosten en baten inzichtelijk te maken voor enkele veelvoorkomende interventies die IPW in het verleden in samenwerking met gemeenten heeft ingezet. Dit rapport is eveneens als bijlage toegevoegd aan deze brief (Bijlage IV). Dit is gedaan voor het afkopen van schulden, het vergoeden van mondzorg uit bijzondere bijstand en het financieren van scholing. In alle gevallen gaat het om kleine aantallen, waardoor de kosten en baten niet automatisch kunnen worden veralgemeniseerd naar een grotere schaal. Wat opvalt aan het rapport van IPW is dat hoewel de bestaande aanpak vaak goedkoper is dan de IPW-interventie, de dreigende kosten als er iets misgaat bij de bestaande aanpakken vaak hoog zijn. Hierdoor bestaat op langere termijn het risico op hogere kosten van het huidige beleid. In dat geval kan een andere aanpak een betere optie zijn. Het betrekken van bredere maatschappelijke kosten en baten is daarmee, zoals hierboven al beschreven, een belangrijke toevoeging voor toekomstige beleidsvorming.

Vooruitblik

In 2018 is het programma Sijmpel Switchen in de Participatieketen, kortweg «Sijmpel Switchen», opgezet. De ambitie van het programma is het wegnemen van drempels voor mensen die tussen een uitkeringssituatie, dagbesteding en verschillende vormen van betaald werk (beschut werk, banenafpraak, regulier werk) switchen. Zodat meer mensen met of zonder hulp mee kunnen doen op de voor hen op dat moment best passende plek. In 2024 is het programma een nieuwe fase ingegaan. De plannen voor deze fase zijn uitgewerkt in een meerjarenprogrammaplan Sijmpel Switchen, waarover uw Kamer eerder is geïnformeerd.¹³ In deze nieuwe fase is meer behoefte aan inzicht in data en resultaten van het programma Sijmpel Switchen. Daarom wordt er een meerjarige monitor opgezet. Naast inzicht in bijvoorbeeld de effecten van het programma wordt de monitor ook gebruikt om het programma te evalueren en waar nodig bij te sturen. Daarmee krijgt de monitoring ook een lerend karakter. Regioplan heeft een verkenning uitgevoerd waarin input wordt gegeven hoe een dergelijke meerjarige monitor het beste kan worden ingericht (Bijlage V). De uitkomsten van deze verkenning dienen als basis voor het opzetten van de meerjarige monitor. Naar verwachting start deze in februari 2025.

Begin volgend jaar zal ook gestart worden met een evaluatie van de verandering financieringssysteem van loonkostensubsidie, die sinds

¹² Berenschot (2024) MKBA Loonkostensubsidie & Panteia (2024) De maatschappelijke kosten van schuldenproblematiek. Zie voor de reactie op het IBO Problematische Schulden: Kamerbrief met Kabinetsreactie op Interdepartementaal Beleidsonderzoek problematische schulden | Kamerstuk I Rijksoverheid.nl.

¹³ Kamerstuk 34 352, nr. 311.

2022 op basis van realisatie wordt gefinancierd. De uitkomsten van dit onderzoek zal ik betrekken in de periodieke rapportage Bijstand & Participatie die voor uiterlijk 2027 staat gepland.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.N.J. Nobel