

Vergaderjaar 2019–2020

34 352

Uitvoering en evaluatie Participatiewet

I

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2019

Met deze brief kom ik tegemoet aan de wettelijke verplichting om vijf jaar na invoering van de Participatiewet de evaluatie van de wet op te leveren. Hiervoor is een plan van aanpak opgesteld voor de monitoring en evaluatie van de Participatiewet.¹ De eindevaluatie is op verzoek van het Ministerie van SZW uitgevoerd door het SCP en is gebaseerd op een groot aantal onderzoeken, waaronder ervaringsonderzoeken onder cliënten, werkgevers en gemeenten. De eindevaluatie² en de achterliggende onderzoeken³ bied ik u met deze brief aan. In deze brief ga ik in op de onderzoeksresultaten en wat deze betekenen voor mijn beleid de komende periode.

1. De uitdaging van de Participatiewet

De Participatiewet heeft als doel om meer mensen naar werk toe te leiden, bij voorkeur naar regulier werk. Met de invoering van de Participatiewet kregen gemeenten er een nieuwe doelgroep bij: jonggehandicapten met arbeidsvermogen die voorheen de Wajong instroomden. Het gaat om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Veruit de meeste van hen willen graag aan het werk, maar kampen met belemmeringen om te kunnen werken, vaak van lichamelijke of psychische aard. Een heel diverse groep mensen dus, die ondersteuning op maat behoeft om aan het werk te gaan en te blijven. Dat levert voor de mensen zelf, werkgevers en de maatschappij veel op. Deze resultaten komen echter niet zomaar tot stand. Het vergt forse inspanningen om mensen naar werk te ondersteunen en aan het werk te houden.

¹ Kamerstuk 33 566, nr. 65.

² Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 165873.01.

³ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 165873.01.

Onderstaande casus⁴ geeft een goede indruk van de inspanningen die het vinden van een goede match tussen een kandidaat met een arbeidsbeperking en een werkgever kost. Dit matchen betreft altijd een proces van wederzijdse toenadering, waarbij steeds goed moet worden gekeken welke ondersteuning door wie op welk moment passend is om tot een succesvolle match te komen. Vaak gaat zo'n proces met vallen en opstaan. Dat blijkt wel uit het verhaal van Bart (zie kader). Dit verhaal laat goed zien, dat alleen met een doorlopende inspanning van alle betrokkenen (kandidaten met een arbeidsbeperking, werkgevers en hun medewerkers en professionals van gemeenten of UWV) een succesvolle, duurzame match mogelijk is.

Casus: een goede match voor Bart

Bart* is 35 jaar en heeft al jaren een bijstandsuitkering. Hij wil graag werken, maar hij kan niet lang lopen of staan en hij heeft snel pijn. Bij de gemeente heeft hij acht klantmanagers gehad; keer op keer moest hij opnieuw zijn verhaal vertellen. Hij heeft in de begintijd regelmatig cursussen gevolgd. Later niet meer, want *«daar was geen geld voor»*. Bart heeft in die tijd vrijwilligerswerk gedaan, en uiteindelijk kreeg hij een baan. Helaas werd het contract na drie maanden stopgezet. Hij voelde zich onbegrepen en in de steek gelaten.

Toen in 2015 de Participatiewet werd ingevoerd, verdiepte Bart zich daarin en vroeg hij zich af of hij niet voor het doelgroepregister in aanmerking zou komen. Hij zocht contact met de gemeente. *«Een mevrouw heeft me dingen uitgelegd en ik was er zo blij mee! Ik dacht: waarom wist ik dit niet eerder?»* Bart kreeg een nieuwe klantmanager, Thea, en voelde zich weer gehoord. Op grond van zijn lichamelijke beperkingen wordt hij opgenomen in het doelgroepregister.

Rond die tijd zag een leidinggevende van een ziekenhuis, Loes, kansen om iemand met een arbeidsbeperking een ondersteunende administratieve functie te bieden. De HR-afdeling zou haar ondersteunen, maar in de praktijk kwam er veel werk bij Loes terecht. Daarom heeft Loes contact gezocht met Youssef, de accountmanager van de gemeente. Zij stelde een functieprofiel op en gaf dit door aan Youssef, die het doorstuurde aan de klantmanagers.

Het lukte niet meteen om de juiste kandidaat te vinden. Er zijn drie kandidaten op gesprek geweest, maar die vielen voor Loes af. Ondertussen keken Bart en Thea samen naar passende vacatures. Thea stuurt aan op een realistische beroepskeuze voor Bart. De door Youssef toegezonden vacature vond Bart uitdagend en passend bij zijn vaardigheden. Youssef en Thea kenden elkaar al goed en hebben zo de koppeling weten te maken. Bart werd voorgesteld aan Loes.

Tijdens een kennismakingsgesprek leerde Bart zijn jobcoach vanuit de gemeente, Esther, kennen. Bart vertelde openlijk over de benodigde aanpassingen om goed te kunnen functioneren. Loes maakte op basis hiervan de inschatting dat deze aanpassingen realiseerbaar waren. Het viel wel tegen dat ze vier maanden op de aangepaste stoel moest wachten. Bart is in die periode een paar keer uitgevallen.

⁴ Berenschot, CentERdata & Inspectie SZW (2019) Casusonderzoek Participatiewet.

Met extra inspanningen zijn inmiddels alle werkplekaanpassingen gerealiseerd. Bart voelt zich op zijn plek en wordt op weg geholpen door Will, zijn interne buddy. Bovendien voelt hij zich gewaardeerd: «Ik voel dat ik bij de maatschappij hoor, je moet betrokken zijn, dat voelde ik niet meer, maar nu weer wel.» Ook Loes is tevreden over Bart als persoon en over zijn werk. Hij heeft zelfs enkele taken zelfstandig kunnen oppakken.

Na enige tijd blijkt dat Bart steken laat vallen. Zijn contract staat daarmee onder druk, terwijl Loes Bart graag wil behouden en de intentie heeft om zijn contract met een jaar te verlengen. Loes doet samen met Will en Esther moeite om Bart hierop aan te spreken. Bart moet een tandje bijzetten om te laten zien dat hij zijn afspraken nakomt. Nog steeds met goed gevolg!

* alle namen in deze casus zijn fictief

Al in 2011 schijft UWV⁵ dat we bij het aan het werk krijgen en houden van zo'n grote en heterogene groep «niet moeten verwachten dat men zelfstandig, volledig en zonder ondersteuning bij een reguliere werkgever kan werken en dat zonder verdere hulp zal volhouden.» Daarbij speelt de flexibilisering van de arbeidsmarkt ook een rol. CPB⁶ heeft onlangs becijferd dat in 2003 26% van de laagopgeleide werkzame beroepsbevolking een flexibel contact had of zzp'er was. Tegenwoordig is dat 45%.

Dit alles maakt duidelijk dat de opgave van de Participatiewet veel vraagt van alle bevolgen professionals⁷ die dagelijks bezig zijn om de goede match tot stand te brengen. Dit vergt een afgewogen combinatie van goede dienstverlening en waar nodig handhaving van de bijbehorende verplichtingen. Ik ben onder de indruk van de bijdrage die professionals dag in dag uit leveren aan de uitvoering van de Participatiewet.

2. Uitkomsten van de eindevaluatie Participatiewet

Het SCP onderscheidt in zijn rapport een aantal groepen die vallen onder de Participatiewet. Onderstaand wordt per groep ingegaan op de bevindingen van het SCP.

Mensen met een arbeidsbeperking onder de Participatiewet

Gemeenten hebben de afgelopen jaren, ondersteund door het Rijk en in samenwerking met andere betrokken partijen als werkgevers, vertegenwoordigers van cliënten en werknemers en UWV, de regie gehad bij de uitvoering van de Participatiewet. Dit heeft tot positieve resultaten geleid want de baankans van jonggehandicapten is in vergelijking met de situatie onder de Wajong toegenomen van 29% naar 38% sinds 2015.⁸ Uit de evaluatie van SCP blijkt dat dit komt door de Participatiewet. Dit betekent dat jonggehandicapten de afgelopen jaren meer aan het werk zijn gekomen, ook wanneer gecorrigeerd wordt voor de gunstige conjunctuur van de afgelopen jaren. De omvang van deze nieuwe doelgroep neemt jaarlijks toe. Inmiddels staan circa 78.000 mensen als

⁵ Stoutjesdijk, Van Rijssen & Van Der Giezen (2011) Arbeidsparticipatie van Wajongers: Begeleiding naar en tijdens werk vraagt om grote inspanning.

⁶ CPB (2019) Centraal Economisch Plan 2019.

⁷ Inspectie SZW (2018) Aan het werk, voor hoelang?

⁸ SEO (2019) Jonggehandicapten onder de Participatiewet. Dit rapport dient als input voor de eindevaluatie.

doelgroep Participatiewet geregistreerd in het doelgroepregister. Ruim 36.000 mensen hebben een baan.⁹

Jonggehandicapten werken vaak in deeltijd en met een tijdelijk contract. Wel zijn zij sinds 2015 vaker duurzaam (langer dan één jaar) aan het werk. Zij ontvangen meer inkomen uit arbeid, maar per saldo is de inkomenspositie van deze groep wel verslechterd omdat er minder inkomsten uit een uitkering zijn. Jonggehandicapte niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) krijgen sinds 2015 steeds vaker een re-integratietraject aangeboden. De arbeidsondersteuning aan de jonggehandicapte nuggers is inmiddels vergelijkbaar met de ondersteuning voor jonggehandicapte uitkeringsgerechtigden.

Nederland is volgens het SCP in beweging als het gaat om de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking. Steeds meer werkgevers zijn aan het denken gezet door de banenafpraak. De bereidheid en de inspanningen van de werkgevers om iemand met een arbeidsbeperking in dienst te nemen zijn toegenomen. Financiële instrumenten zijn een belangrijke voorwaarde voor werkgevers om iemand met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Gemeenten passen de nieuwe instrumenten die voor de doelgroep met een arbeidsbeperking beschikbaar zijn gekomen, zoals beschut werk (inmiddels voor ca. 3.300 personen), loonkostensubsidie (inmiddels voor ruim 20.000 personen) en jobcoaches (ruim 11.000) steeds meer toe.¹⁰ Loonkostensubsidie blijkt evenals de jobcoach een belangrijk instrument om mensen duurzaam aan het werk te houden. Uit het ervaringsonderzoek onder gemeenten blijkt ook dat de kennis over de nieuwe doelgroep bij gemeenten toeneemt. Er zijn grote verschillen tussen gemeenten in het inzetten van genoemde instrumenten.

Het SCP constateert dat de groep werkgevers die mensen met een arbeidsbeperking in dienst neemt niet groeit. In de praktijk lukt het lang niet altijd om goede matches tot stand te brengen, enerzijds wegens gebrek aan geschikte vacatures en anderzijds omdat het matchingsproces een zeer intensief en continu proces is dat forse inspanningen vergt van alle betrokkenen.

De baankans voor mensen die op 31 december 2014 op de Wsw-wachtlIJst stonden is afgenomen van 55% voor 2015 naar 40% in 2018. Deze mensen konden niet meer, zoals voorheen het geval was, instromen in de Wsw. Het gaat hier om een specifieke groep van ca. 11.000 die een bijstandsuitkering van gemeenten of een uitkering van het UWV ontvangen. Het SCP constateert op basis van het onderzoek onder cliënten dat ca. driekwart van de mensen op de wachtlIJst naar eigen inschatting op dit moment niet in staat is te werken.

Klassieke doelgroep onder de Participatiewet

Voor de klassieke groep bijstandsgerechtigden (de mensen die vroeger onder de WWB zouden vallen en die met ca. 400.000 de grootste groep in de bijstand vormen) is de kans op werk licht gestegen van 7% naar 8% als gevolg van de Participatiewet. Het SCP constateert dat een groot deel van de klassieke bijstandsgerechtigden een zodanige afstand tot de arbeidsmarkt heeft dat niet kan worden verwacht dat dit deel op korte termijn aan het werk kan. Dit komt vaak door lichamelijke en psychische gezondheidsbeperkingen. Gemeenten hebben sinds 2015 steeds vaker aandacht voor integrale dienstverlening aan bijstandsgerechtigden, vooral de combinatie

⁹ UWV (2019) Factsheet banenafpraak, tweede kwartaal 2019.

¹⁰ Blijkt uit het binnenkort te verschijnen Factsheet Participatiewet, op basis van CBS-cijfers.

met zorg is belangrijk. Er zijn echter wel grote verschillen tussen gemeenten, onder andere in integraal werken.

Uit de eindevaluatie van het SCP blijkt verder dat het opleggen van verplichtingen en sancties door gemeenten niet is toegenomen sinds de invoering van de Participatiewet. Het SCP constateert op basis van zijn analyses dat er geen samenhang is tussen het opleggen van verplichtingen en sancties en de uitstroom naar werk. Een andere constatering van het SCP is dat het systeem complex is en de huidige financieringsstructuur voor gemeenten zodanig is dat zij inzetten op mensen met een relatief kleine afstand tot de arbeidsmarkt. Het SCP stelt de vraag «*of het huidige stelsel voldoende handvatten, prikkels en garanties heeft om ook de meest kwetsbare groepen de kansen te bieden die beoogd worden.*»¹¹

Het geheel overziend zegt het SCP dat er «*lichtpuntjes*» zijn, maar het SCP ziet «*grote structurele problemen*» en stelt dat er «*nog flink wat werk nodig is om op lange termijn succesvol te zijn*». Het SCP formuleert in zijn rapport een aantal belangrijke aandachtspunten. Hieronder ga ik daar op in.

3. Algemene reactie op de uitkomsten

Doelstellingen Participatiewet

De Participatiewet heeft als doel om meer mensen te laten deelnemen aan het arbeidsproces en zo hun uitkeringsafhankelijkheid te verminderen.

Concreet is de bedoeling van de Participatiewet dat:

- mensen met een arbeidsbeperking meer aan het werk komen, bij voorkeur in regulier werk;
- iedereen met arbeidsvermogen die ondersteuning nodig heeft onder dezelfde regeling valt;
- gemeenten maatwerk en integrale ondersteuning kunnen bieden binnen het sociaal domein.

Met de Participatiewet zijn nieuwe instrumenten beschikbaar gekomen voor re-integratie van mensen met een arbeidsbeperking zoals loonkostensubsidie en beschut werk, en is de toegang tot de Wajong beperkt tot jonggehandicapten die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. Verder is er sinds 2015 geen instroom in de Wsw meer mogelijk. De hervorming die met de Participatiewet is ingezet was nodig omdat het beroep op de Wajong zeer sterk toenam en de arbeidsparticipatie van deze groep achterbleef. Daarnaast werd geconstateerd dat te veel mensen in een beschutte werkomgeving werkten, terwijl ze ook bij reguliere werkgevers zouden kunnen werken. De Participatiewet beoogde dus de activerende werking van het stelsel te vergroten, met de focus op mensen met een arbeidsbeperking. De toelichting bij de invoeringswet van de Participatiewet stelde dat de regering dit wilde realiseren door onder andere de financiële prikkel voor het individu te vergroten doordat de polisvoorwaarden van de Participatiewet afwijken van de Wajong.¹²

Met de invoering van de Participatiewet is op de lange termijn een bezuiniging van ca. 1,7 miljard beoogd. Deze besparing zit in lagere uitkeringslasten door het beperken van nieuwe instroom in de Wajong, mede doordat de verwachting is dat meer mensen gaan werken (ruim 1 miljard), en afsluiting van de toegang tot de Wsw (650 miljoen).

¹¹ SCP (2019) Eindevaluatie Participatiewet, p. 247.

¹² Kamerstuk 2013/2014, 33 161, nr. 107.

De instroom in de Wajong is met het afsluiten van de Wajong voor mensen met arbeidsvermogen, zoals beoogd, sterk teruggelopen. Uit de «Analyse Wajong2015» blijkt wel dat vanaf 2015 de instroom van het aantal mensen dat duurzaam geen arbeidsvermogen heeft langzaam is toegenomen (zie bijlage I).

Sinds de stelselwijziging van 2015 is samen met alle betrokken partijen zoals gemeenten, UWV, sociale partners en vertegenwoordigers van cliënten gewerkt aan verbeteringen van het stelsel. Zo zijn wetswijzigingen doorgevoerd met als doel meer mensen met een arbeidsbeperking in beeld te krijgen, de arbeidsmarkttoeleiding te vereenvoudigen en de instrumenten voor werkgevers verder te verbeteren. Ook in de Wet banenafpraak en quorum arbeidsbeperkten (hierna: Wet banenafpraak) zijn aanpassingen doorgevoerd om de uitvoering van de wet te verbeteren, voor zowel werkgevers als (potentiële) werknemers. Een overzicht van doorgevoerde wijzigingen staat in bijlage II. Een reactie op de evaluatie van de Wet banenafpraak wordt gelijktijdig gegeven in een aparte brief.

Voor 2015 was de uitvoering van de bijstand al in belangrijke mate gedecentraliseerd, met name de verantwoordelijkheid van gemeenten om mensen aan het werk te helpen. Gemeenten hebben daarbij beleidsvrijheid om op de persoon toegesneden ondersteuning te bieden. Met de Participatiewet hebben gemeenten er een nieuwe doelgroep bij gekregen, terwijl het principe van maatwerk niet wezenlijk veranderd is. De wijzigingen sinds 2015 laten wel zien dat als het gaat om decentralisatie en beleidsvrijheid, het voortdurend zoeken is met de betrokken partijen in de uitvoeringspraktijk naar de juiste balans om het doel van een inclusieve arbeidsmarkt dichterbij te brengen. Decentralisatie is geen doel op zich, maar dient behulpzaam te zijn bij het realiseren van die inclusieve arbeidsmarkt. Daarbij dient er ook goed oog te zijn voor de belangen van werkzoekenden en werkgevers. Beleidsvrijheid is en blijft een belangrijk uitgangspunt, maar een te grote mate van differentiatie tussen gemeenten kan ook contraproductief zijn. Het SCP wijst daar ook op.

De werking van het stelsel is een belangrijk gespreksonderwerp in mijn overleggen met de VNG en gemeenten. Voor bijvoorbeeld een goede werkgeversdienstverlening is samenwerking op het regionaal niveau nodig. De arbeidsmarkt heeft immers vooral een regionaal karakter. Het realiseren van een hoogwaardige dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers is een gezamenlijke opgave van alle betrokken partijen, waar iedereen baat bij heeft. Daarbij hoort ook een financieel arrangement dat past bij de opgaven waar gemeenten voor staan en hen ook de ruimte geeft integrale ondersteuning te bieden. In de paragraaf over financiële kaders aan het eind van deze brief ga ik hier nader op in.

De eindevaluatie kijkt naar veel verschillende aspecten van de Participatiewet en laat daarmee een genuanceerd beeld zien. Er zijn positieve ontwikkelingen die met de Participatiewet beoogd zijn. Tegelijkertijd zijn er belangrijke aandachtspunten waar ik de komende jaren verder aan wil werken.

Mensen met een arbeidsbeperking onder de Participatiewet

De baankans¹³ voor jonggehandicapten is toegenomen. De nieuwe instrumenten van de Participatiewet zijn voornamelijk gericht op deze groep. Bevlogen professionals zetten zich hier gezamenlijk met jonggehandicapten zelf en werkgevers elke dag met volle overgave voor in, met resultaat. Ik zie dat werkgevers door de banenafpraak meer in actie zijn gekomen om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen. Deze werkgevers verdienen veel waardering. Mensen werken nu vaker op een reguliere werkplek. Daarmee draagt de Participatiewet bij aan de ontwikkeling naar een meer inclusieve arbeidsmarkt. Het is belangrijk om ervoor te zorgen dat deze ontwikkeling zich doorzet, ook wanneer de gunstige conjunctuur omslaat.

Voor de groep mensen die eind 2014 op de wachtlijst van de Wsw stond heeft de Participatiewet geen positief effect gehad. Dit hangt samen met het feit dat de mogelijkheid om in te stromen in de Wsw-voorziening is weggefallen. Maar het is van belang om ons niet bij die verklaring neer te leggen. Ik vind het belangrijk dat ook deze kwetsbare groep de benodigde ondersteuning krijgt en nog meer aan het werk komt. De inzet van beschut werk en het benutten van de kennis en expertise van de sociale ontwikkelbedrijven in de arbeidsmarktregio's spelen hierbij een belangrijke rol.

We zien dat beschut werk nu steeds meer ingezet wordt en dat gemeenten de achterstand ten aanzien van de verwachte aantallen aan het inlopen zijn. De meeste gemeenten vinden dat het instrument in een behoefte voorziet maar vinden de regeling wel complex. Ik zie beschut werk als een zinvol instrument dat ik graag als zodanig in stand wil houden en wil stimuleren. Het is immers voor een groep mensen de enige manier om op de arbeidsmarkt mee te kunnen doen. Het is daarom ook belangrijk dat we op een objectieve manier blijven bepalen wie tot die groep behoren. Ik wil daarom de huidige regeling dat UWV adviseert over wie is aangewezen op beschut werk behouden. Gelijktijdig met deze brief stuur ik een brief waarin ik uitgebreider in ga op de evaluatie beschut werk.

Afgaande op de ontwikkeling van de banenafpraak, beschut werk en de (afname van de) Wsw zijn er per saldo sinds eind 2015 duidelijk meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk: 162.000 eind 2018 ten opzichte van 135.000 eind 2015. Voor 2019 lijkt deze trend door te zetten. In de eerste helft van 2019 zijn ca. 3.300 meer mensen onder de banenafpraak aan het werk gegaan. Ook zijn er ca. 750 meer mensen op beschut werkplekken aan de slag gegaan in de eerste helft van 2019.¹⁴

Beleidsinzet

Hoewel er al veel in de steigers staat, realiseer ik mij terdege dat we er nog lang niet zijn. Het SCP legt terecht de focus op de uitvoeringspraktijk. Daar moet het gebeuren. Het is daarom van belang om met de partijen uit de dagelijkse praktijk te kijken hoe we die kunnen verbeteren.

Het bedenken en uitwerken van de maatregelen in het kader van het Breed Offensief is daar een goed voorbeeld van. Samen met vertegenwoordigers van de doelgroep (cliëntenorganisaties, ervaringsdeskundigen), werkgevers, vakbonden, gemeenten, UWV en het Ministerie van

¹³ De baankans wordt statistisch berekend door te kijken hoeveel procent van een specifieke groep (bijvoorbeeld jonggehandicapten) op een gegeven tijdstip (bijvoorbeeld eind 2018) een baan heeft.

¹⁴ De Wsw-cijfers voor 2019 worden in de loop van 2020 gepubliceerd. Met die cijfers ontstaat een totaalbeeld.

SZW wordt gewerkt aan de uitwerking van Breed Offensief.¹⁵ Belangrijk onderdeel van het Breed Offensief is de vereenvoudiging van de Wet banenafpraak.¹⁶

Ik bereid op dit moment het wetsvoorstel Breed Offensief voor om de arbeidsmarktkansen voor mensen met een arbeidsbeperking in de Participatiewet verder te vergroten. Ik hoop het wetsvoorstel Breed Offensief, na ommekomst van het advies van de Raad van State, snel bij de Tweede Kamer in te kunnen dienen, zodat de Tweede Kamer het wetsvoorstel in behandeling kan nemen.

Verbetering van de werkgeversdienstverlening is een belangrijk punt, zoals het SCP ook zegt. In mijn brief van 15 november heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over de maatregelen die door mij in dit verband worden genomen. In 2019 en 2020 is er per jaar 35 miljoen euro beschikbaar voor de arbeidsmarktregio's om een extra impuls te geven aan de arbeidsmarkttoeleiding van mensen in het kader van het programma Perspectief op Werk. Vanaf 2021 is er per jaar 17 miljoen euro beschikbaar voor versterking van de werkgeversdienstverlening in de arbeidsmarktregio's.

Klassieke doelgroep onder de Participatiewet

Het SCP constateert dat de baankansen van deze groep laag zijn en door de Participatiewet maar beperkt zijn toegenomen. Ik vind dit zorgelijk want ik vind dat alle mensen mee moeten kunnen doen in de samenleving. We mogen ook van mensen vragen om een bijdrage te leveren. Daar ligt ook een belangrijke verantwoordelijkheid van de mensen zelf. Ik vind het dan ook van belang dat gemeenten de bijstandsgerechtigden goed in beeld hebben en dat ze de ondersteuning geven die nodig is. Als mensen niet voldoen aan hun verplichtingen, verwacht ik dat zij worden aangesproken. Uit het ervarings-onderzoek onder cliënten blijkt dat ca. 12% van de mensen aangeeft wel te kunnen werken maar niet te willen werken. Ik constateer ook dat er soms vrees en onzekerheid bestaat 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.

In de motie Raemakers c.s. is het kabinet verzocht 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 boodschap die deze motie uitdraagt vind ik heel belangrijk: mensen moeten niet anoniem aan de kant blijven staan. In een aparte brief die ik gelijktijdig naar uw Kamer stuur geef ik aan hoe ik invulling geef aan deze motie.

4. Reactie op de aandachtspunten

Het SCP stelt terecht dat er nog veel werk aan de winkel is. In het vervolg van deze reactie ga ik in op belangrijke aandachtspunten die naar voren komen uit de ervaringsonderzoeken¹⁷ en de eindevaluatie van de Participatiewet (zie de tabel hieronder).

¹⁵ Kamerstuk 34 352, nr. 138 en Kamerstuk 34 352, nr. 163.

¹⁶ Kamerstuk 34 352, nr. 137 en 168.

¹⁷ Enquêteonderzoeken onder cliënten (Inspectie SZW), gemeenten (CentERdata) en werkgevers (Berenschot).

Tabel: Aandachtspunten eindevaluatie Participatiewet

	Aandachtspunten	Acties
A.	Werken moet lonen: inkomenspositie jonggehandicapten	Wetsvoorstel Breed Offensief (nieuwe vrijlatingsregeling werkenden met LKS, uitzondering vierwekenzoektermijn), harmonisatie normbedrag individuele studietoeslag. Kwetsbare jongeren in beeld.
B.	Potentieel aan werkgevers om arbeidsbeperkten in dienst te nemen	Perspectief op Werk (doe-agenda arbeidsmarktregio's), Breed Offensief (meer uniformiteit (werkgevers)- dienstverlening en bevorderen functiecreatie).
C.	Voormalig Wsw'ers en de veranderende rol van sw-bedrijven	Stimuleren beschut werk, verkenning detacheringsfaciliteiten.
D.	Meer mensen duurzaam aan het werk	Wetsvoorstel Breed Offensief (ondersteuning op maat), Wet Arbeidsmarkt in Balans, Commissie Regulering van Werk, IBO jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt.
E.	Perspectief voor alle mensen in de bijstand	Programma Sociaal Domein (bevorderen integrale dienstverlening), Simpel Switchen in de Participatieketen, motie Raemakers c.s (niet-vrijblijvend passend aanbod).
F.	Financiële kaders	Verkenning alternatieve financiering LKS, onderzoek kosten re-integratie nieuwe doelgroep, onderzoek verdeelsleutel beschut werk.

A. Werken moet lonen: inkomenspositie jonggehandicapten

Uit de eindevaluatie komt naar voren dat voor jonggehandicapten de kans op een baan is toegenomen sinds de invoering van de Participatiewet. Uit de eindevaluatie blijkt ook dat, als gevolg van de invoering van de Participatiewet, de inkomenspositie van jonggehandicapten is verslechterd: het totale bruto inkomen van Wajongers is hoger dan dat van jonggehandicapten onder de Participatiewet. Dit is het gevolg van het feit dat deze mensen nu vallen onder het bijstandsregime, waardoor er niet altijd recht op een uitkering is. Onderzoeksbureau SEO constateert dat dit jongeren prikkelt om meer aan het werk te gaan.¹⁸ Het SEO-onderzoek laat zien dat het inkomen uit arbeid voor de jonggehandicapten onder de Participatiewet wel hoger is, onder andere omdat zij vaker werken dan de jonggehandicapten onder Wajong. Deze ontwikkeling in het arbeidsinkomen van jonggehandicapten vind ik positief.

Met het Breed Offensief wil ik bevorderen dat werken voor mensen met een beperking, waaronder jonggehandicapten, (meer) loont. In het wetsvoorstel Breed Offensief is daarom voorzien in een nieuwe (in beginsel tijdelijke, maar met de mogelijkheid tot verlenging) regeling voor gedeeltelijke vrijlating van arbeidsinkomsten voor mensen die werken met loonkostensubsidie, maar niet volledig uit de uitkering zijn. Mensen die werken met loonkostensubsidie én zijn aangewezen op een aanvullende algemene bijstandsuitkering omdat zij in deeltijd werken, gaan er door deze vrijlatingsregeling in inkomen op vooruit. Ook ben ik met het wetsvoorstel Breed Offensief voornemens om een uitzondering te maken op de vierwekenzoektermijn voor een specifieke groep jongeren met evidente arbeidsbeperkingen, zodat hen eerder (inkomens)ondersteuning kan worden geboden.

¹⁸ SEO (2019) Jonggehandicapten onder de Participatiewet.

Voor het bieden van ondersteuning richting arbeidsmarkt, en waar nodig inkomensondersteuning, is het van belang dat gemeenten hun doelgroepen goed in beeld hebben. Uit het ervaringsonderzoek onder gemeenten blijkt dat jonggehandicapten (inclusief niet-uitkeringsgerechtigden) van VSO/Pro-scholen goed in beeld zijn. Jonggehandicapten die niet van deze scholen afkomstig zijn minder goed in beeld. Volgens het SCP werken de signaleringsmechanismen tussen UWV en gemeenten nog niet voldoende om onder andere deze groep goed in beeld te krijgen. Daarom ga ik hierover in gesprek met UWV en gemeenten. Verder ondersteun ik gemeenten om de functionaliteit Jongeren in Beeld te implementeren. Met deze tool kunnen gemeenten maandelijks een rapportage ontvangen van jongeren van 23 tot 27 jaar zonder startkwalificatie, zonder onderwijsinschrijving, zonder werk en zonder uitkering. Gemeenten mogen deze jongeren benaderen en begeleiding aanbieden. Op dit moment nemen 140 gemeenten dit product af en elke maand komen er vijf tot tien gemeenten bij.

Studenten die naast hun studie wegens een structurele medische beperking geen inkomen kunnen verwerven, kunnen vanuit de Participatiewet onder bepaalde voorwaarden aanspraak maken op een individuele studietoelage. Een belangrijke conclusie uit onderzoek¹⁹ is dat aanzienlijk minder personen dan werd verwacht hiervan gebruik maakten. Daarom herzie ik momenteel de individuele studietoelage binnen de Participatiewet met als uitgangspunt een harmonisatie van het normbedrag van circa 300 euro per maand: een vergelijkbare hoogte als bij de studietoelage in de Wajong 2010. Ik streef ernaar om deze herziening mee te nemen als nota van wijziging bij het wetsvoorstel Breed Offensief.

Verder blijkt uit de evaluatie Participatiewet dat jonggehandicapten die thuiswonen vaak denken geen recht te hebben op een uitkering en arbeidsondersteuning. Dit beeld klopt niet. Jongeren vanaf 18 jaar en ouder kunnen namelijk wel degelijk recht op een bijstandsuitkering hebben als ze thuis wonen. Jongeren die door het Rijk bekostigd onderwijs kunnen volgen zijn onder voorwaarden uitgesloten van het recht op algemene bijstand. Indien dit niet aan de orde is bestaat er voor deze jongeren wel recht op algemene bijstand. Daarbij geldt voor thuiswonende jongeren vanaf 21 jaar de kostendelersnorm. Het feit dat er mensen zijn die mogelijk recht hebben op een uitkering maar dit niet weten, vind ik onwenselijk. Ik vind het daarom belangrijk dat gemeenten mensen duidelijk voorlichten over hun rechten met betrekking tot een (jongeren)bijstandsuitkering. Ik zal dit onder de aandacht brengen van gemeenten via de VNG en het Gemeentenieuws.

B. Potentieel aan werkgevers om arbeidsbeperkten in dienst te nemen

Werkgevers zijn steeds positiever over het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbeperking. Zoals SCP schrijft, is «*Nederland in beweging als het gaat om de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking*»²⁰. De eerste stappen van het matchingsproces gaan steeds beter: de bekendheid met de Participatiewet en de bereidheid om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen is toegenomen. Ook zijn werkgevers redelijk tevreden over de ondersteuning vanuit de overheid, met name over de instrumenten (zoals de loonkostensubsidie en de no-risk polis). Hieruit concludeer ik dat er geen aanvullende instrumenten nodig zijn en kom ik tegemoet aan de gewijzigde motie Dijkgraaf c.s.²¹

¹⁹ ISZW (2018) Evaluatie Individuele studietoelage (zie ook Kamerstuk 34 352, nr. 139).

²⁰ SCP (2019) Eindevaluatie Participatiewet, p. 255.

²¹ Kamerstuk 33 161, nr. 153.

Bij een groot deel van de werkgevers is nog veel potentie om meer mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Veel werkgevers vinden het echter lastig om hun plannen om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen te realiseren. Naar eigen zeggen kunnen ze geen geschikte functies vinden binnen hun organisatie. Het aandeel werkgevers dat iemand met een arbeidsbeperking in dienst heeft, is niet gestegen. Werkgevers zijn op onderdelen ook kritisch over het proces van dienstverlening vanuit de overheid, met name over de snelheid waarmee kandidaten worden geleverd en de administratieve handelingen. Om de groeiende bereidheid van werkgevers om te zetten in concrete matching op banen is een actieve, op individuele werkgevers gerichte benadering nodig. Dit vraagt om samenwerking met alle betrokken partijen in de arbeidsmarktregio's, een transparant overzicht van beschikbare kandidaten en innovatieve aanpakken.

Goed voorbeeld: De Inclusieversnellers

Eén van de initiatieven van De Normaalste Zaak betreft De Inclusieversnellers. Zij hebben zich de afgelopen jaren binnen hun eigen organisatie, als projectleider Inclusie, actief en met resultaat, ingezet voor werving en behoud van mensen met een arbeidsbeperking. Als aanjagers van een inclusieve arbeidsmarkt helpen zij in enkele gesprekken andere werkgevers kosteloos op weg bij vragen rondom wet- en regelgeving, instrumentarium als loonkostensubsidie, begeleiding op de werkvloer en werving en selectie. Het motto van de Inclusieversnellers luidt: *«Verandering kan alleen maar plaatsvinden door daadwerkelijk iets te ondernemen. Er kan eigenlijk helemaal niets fout gaan, hooguit loopt alles anders dan verwacht».*

Met het programma Perspectief op Werk worden partijen in de arbeidsmarktregio's gestimuleerd om middels een doe-agenda gezamenlijk meer mensen aan het werk te helpen die nu geen kansen krijgen. Alle 35 arbeidsmarktregio's hebben inmiddels een regionaal actieplan opgesteld waarbij de relevante publieke en private partijen betrokken zijn (waaronder gemeenten, UWV, werkgevers, private intermediairs, onderwijsveld en de vakbonden). Gemeenten, UWV en werkgevers gaan in samenwerking met het onderwijsveld aan de slag om meer mensen die willen en kunnen werken, maar nu niet zelfstandig aan het werk komen, naar een baan te begeleiden. Om de match duurzaam te maken is er ook veel aandacht voor nazorg en leerwerkarrangementen.

Verder werk ik in het kader van het Breed Offensief aan verbetering van de dienstverlening aan werkgevers door ervoor te zorgen dat in elke arbeidsmarktregio één publiek aanspreekpunt voor werkgevers is, met hetzelfde basispakket aan dienstverlening, met inzichtelijke profielen van de werkzoekenden en een overzichtelijk pakket aan instrumenten en voorwaarden. Op 15 november jl. is de Tweede Kamer geïnformeerd over mijn voornemen tot aanpassing van de SUWI-regelgeving hiertoe.

Een belangrijk aandachtspunt uit de evaluatie van het SCP vormt de groep mensen voor wie bestaande vacatures niet geschikt zijn, voor wie werkgevers relatief veel aanpassingen moeten doen aan functies. Instrumenten die bekend staan onder namen als «functiecreatie», «jobcarving», «inclusief herontwerp van werk» kunnen bij het passend maken van werk behulpzaam zijn. In mijn opdracht wordt dit najaar een verkenning naar het gebruik van deze instrumenten uitgevoerd. Ik ben van mening dat mogelijkheden om werk via dergelijk instrumentarium passend te maken nu onderbenut blijven. Ik wil het potentieel scherper in beeld krijgen en vervolgens in samenspraak met werkgevers, gemeenten en UWV nagaan hoe verdere ontwikkeling en inzet van dit belangrijke instrumentarium bevorderd kan worden.

C. Voormalig Wsw-ers en de veranderende rol van sociale werkbedrijven

Het SCP constateert in de eindevaluatie dat de baankans van de mensen die op 31 december 2014 op de Wsw-wachlijst stonden nu lager is dan voor de invoering van de Participatiewet. Ik vind het belangrijk dat deze kwetsbare groep de benodigde ondersteuning krijgt en, als dat mogelijk is, weer aan het werk komt.

Gemeenten hebben met de invoering van de Participatiewet nieuwe instrumenten tot hun beschikking om kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt te ondersteunen naar werk. Ik zie de afgelopen jaren een positieve ontwikkeling in het gebruik van instrumenten, zoals loonkostensubsidie, jobcoach en beschut werk. Met name beschut werk is een belangrijk instrument om de meest kwetsbare groep aan het werk te helpen. Zoals eerder aangegeven neemt het aantal beschutte werkplekken duidelijk toe, waardoor de baankansen voor de meest kwetsbare groep stijgen. Een deel van de Wsw-wachlijstgroep komt in aanmerking voor beschut werk en kan (zonder inhoudelijke beoordeling) een advies beschut werk krijgen. De betrokkene zelf of de gemeente kan dit advies aanvragen bij UWV. In de brief over de evaluatie beschut werk die ik tegelijkertijd naar uw Kamer stuur, ga ik in op maatregelen die ik wil treffen om het instrument beschut werk nog beter te laten werken.

Met het wetsvoorstel Breed Offensief zet ik in op een wijziging van de Participatiewet waardoor voor mensen met een arbeidsbeperking meer waarborgen ontstaan dat de ondersteuning die nodig is ook daadwerkelijk wordt geboden.

Voorbeeld: een nieuw werk-ontwikkelbedrijf in 's-Hertogenbosch

Weener XL is het werk-ontwikkelbedrijf van de gemeente 's-Hertogenbosch. Weener XL is ontstaan uit de samenvoeging van SW-bedrijf Weener Groep en een groot deel van de afdeling Arbeidsmarkt en Sociale Zaken. Bij Weener XL werken ruim 2.050 mensen. Circa 300 ambtenaren, 1.000 medewerkers met een SW-dienstverband, 145 mensen in een werkervaringsplaats en 240 mensen bij re-integratievoorziening «Aan de slag». Ook participeren zo'n 700 mensen als vrijwilliger, mantelzorger of via arbeidsmatige dagbesteding.

Weener XL richt zich op mensen die niet in staat zijn zelfstandig zonder subsidie en/of extra begeleiding werk te vinden. Het is hun missie om mensen uit de gemeente 's-Hertogenbosch met een afstand tot de arbeidsmarkt te begeleiden naar werk of te laten participeren naar vermogen, bijvoorbeeld in beschut werk. Daarbij wordt gestreefd naar bijstandsonafhankelijkheid en realiseren toeleiding naar (regulier) werk. Ook wordt loonkostensubsidie veelvuldig ingezet. Mensen worden optimaal ondersteund in hun ontwikkeling en het verzilveren van hun loonwaarde. Zo participeren mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in de samenleving. Daarbij wordt door Weener XL ook gezorgd voor het tijdig en juist uitkeren van inkomen als laatste vangnet om mensen een bestaansminimum te garanderen.

De sociale werkbedrijven kunnen een goede rol vervullen bij de arbeidstoeleiding van kwetsbare groepen. Dat gebeurt ook in toenemende mate. De sociale infrastructuur in de regio's is volop in ontwikkeling; sw-bedrijven ontwikkelen zich tot sociale ontwikkelbedrijven. Het overgrote deel van gemeenten zet deze bedrijven in voor de nieuwe en

brede doelgroep van de Participatiewet. Er zijn inmiddels ca. 100 sociale ontwikkelbedrijven. Dat zijn er meer dan er sw-bedrijven waren bij aanvang van de Participatiewet. Slechts een zeer gering aantal bedrijven voert nog uitsluitend de Wsw uit. Volgens informatie van Cedris levert meer dan 90% van de sociale ontwikkelbedrijven een bijdrage aan de uitvoering van (onderdelen van) de Participatiewet en biedt inmiddels bijna 70% een detachingsfaciliteit aan. Voor de plaatsingen in nieuw beschut werk wordt door vrijwel alle gemeenten een beroep gedaan op de sociale ontwikkelbedrijven. Ik vind dit een goede ontwikkeling.

Detachering kan een belangrijke rol spelen om duurzaamheid van werk te bevorderen. Ik laat op dit moment een landelijke verkenning uitvoeren naar het gebruik van detachingsfaciliteiten bij de uitvoering van de Participatiewet. Ik verwacht de Tweede Kamer daarover in januari 2020 over te kunnen informeren. Begin 2020 kom ik in mijn reactie op de volgende Wsw-thermometer ook terug op de ontwikkelingen in de sociale infrastructuur.

D. Meer mensen duurzaam aan het werk

Met de invoering van de Participatiewet zijn de baankansen van jonggehandicapten toegenomen, al is dit werk volgens SCP wel veelal tijdelijk van aard en in deeltijd. Een groot deel van deze groep werkt namelijk in deeltijd wegens beperkingen. Het aandeel werkende jonggehandicapten met één of meerdere banen van ten minste een jaar (ongeacht de contractvorm) is daarentegen wel iets gegroeid. Uit onderzoek van UWV blijkt ook dat circa 85% van de werkende mensen uit het doelgroepregister in 2017 een jaar later nog steeds werkt.²²

Het vraagstuk van duurzaamheid kan niet los worden gezien van de flexibilisering op de Nederlandse arbeidsmarkt. Bijna één op de vijf werkenden in Nederland werkt nu op een tijdelijk arbeidscontract. Dit is aanzienlijk hoger dan het OESO-gemiddelde van één op de tien werkenden. Met de Wet Arbeidsmarkt in balans streeft het kabinet naar een verbetering van de balans tussen vaste en flexibele arbeidsovereenkomsten. Meer fundamenteel wordt de werking van de huidige arbeidsmarkt onderzocht door de onafhankelijke Commissie Regulering van werk. Zij gaat na in hoeverre de regels die in Nederland gelden rondom het verrichten van werk nu en in de toekomst nog leiden tot de gewenste uitkomsten, voor werkenden, bedrijven en de samenleving als geheel. De verwachting is dat de commissie begin 2020 haar bevindingen zal presenteren.

Om te bevorderen dat niet alleen meer mensen met een beperking aan het werk komen maar ook blijven bevat het wetsvoorstel Breed Offensief maatregelen die meer waarborgen bieden op ondersteuning op maat en harmonisering van ondersteunende instrumenten. Het voorstel voorziet daartoe in het expliciet opnemen van de mogelijkheid dat een werkgever of werknemer bij de gemeente een aanvraag om ondersteuning op maat kan indienen en vergt uitbreiding van de verordeningplicht voor gemeenten. VNG en Divosa hebben het initiatief genomen om een modelverordening op te stellen. Ook een goede sociale infrastructuur in de arbeidsmarktregio's is essentieel voor het duurzaam aan het werk helpen van mensen. In de vorige paragraaf is aangegeven hoe deze infrastructuur zich in positieve zin ontwikkelt.

²² UWV (2019) Duurzaamheid van werk binnen de banenafpraak.

Daarnaast komt uit het IBO «Jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt»²³ dat de noodzaak bestaat om meer domeinoverstijgend te werken. Om jongeren (nog meer) integraal te ondersteunen, in beeld te hebben en houden, en duurzaam aan het werk te helpen zijn er verschillende acties in gang gezet. Zoals de versterking van de regionale samenwerking bij de begeleiding en nazorg van mbo-studenten (entree en niveau 2).²⁴ Een life coach is daarbij een aansprekend middel waar in de praktijk op verschillende plekken ook al invulling aan wordt gegeven. Zo werken de Ministeries van SZW en VWS onder andere samen met de gemeente Zwijndrecht en Sociale Dienst Drechtsteden aan een pilot rond de inzet van life coaches om te verkennen wat er nodig is om dit instrument zo goed mogelijk te organiseren.

E. Perspectief voor alle mensen in de bijstand

Aandacht voor (langdurig) bijstandsgerechtigden

Voor de «klassieke» bijstandsgerechtigden is de baankans licht gestegen, constateert het SCP. Ik zie echter dat verreweg het grootste deel van deze groep nog altijd aan de kant staat met een lage kans op werk. Deze groep staat weliswaar overwegend positief tegenover werk, maar geeft vaak aan op korte termijn niet aan het werk te kunnen gaan. Dit vind ik zorgelijk omdat ik wil dat iedereen naar vermogen mee kan doen in de samenleving.

Voorbeeld: FIP-aanpak in Sittard

In Sittard-Geleen zijn voor een pilot 300 bijstandsgerechtigden geselecteerd. Hiernaast is een controlegroep van dezelfde grootte en samenstelling opgesteld. Deze groep is twee jaar lang frequent, intensief en persoonlijk (FIP) benaderd. Minimaal viermaal per jaar een gesprek, gericht op alle leefgebieden. Hierin ging het vooral om een informeel gesprek en het wekken van vertrouwen.

Deze aanpak is efficiënt gebleken door daadwerkelijk oog te hebben voor de persoon en samen mogelijkheden te verkennen. Dit leidt tot meer uitstroom uit een bijstandsafhankelijke situatie in vergelijking met de controlegroep (waar reguliere dienstverlening is toegepast). Door de hogere uitstroom is er, ondanks extra investering, een positief financieel resultaat gerealiseerd. Dankzij de FIP-aanpak is er:

- een beter beeld van de cliënt en de persoonlijke situatie.
- inzicht hoe de inwoners (en externe) partners onze dienstverlening ervaren.
- een bevestiging dat de samenstelling van het bestand van de huidige Participatiewet verandert.
- een hogere uitstroom uit een bijstandsafhankelijke situatie in vergelijking met de controlegroep (waar reguliere dienstverlening is toegepast).

Er is een fors verschil tussen het percentage mensen dat denkt te zijn vrijgesteld van het zoeken naar werk (60%) en het percentage dat formeel wordt vrijgesteld (10%). Tweederde van degenen die denken vrijgesteld te zijn, heeft wel afspraken gemaakt met de sociale dienst die bij kunnen dragen aan de kans op werkherleving, zoals het verrichten van vrijwilligerswerk, het leren van de taal, het volgen van een re-integratietraject of een cursus/opleiding of het leveren van een tegenprestatie.²⁵

²³ Kamerstuk 24 544, nr. 952.

²⁴ Kamerstuk 34 775, nr. 120.

²⁵ Deze informatie is uitgevraagd in het ervaringsonderzoek onder cliënten (Inspectie SZW) ter uitvoering van de motie Nijkerken-De Haan/Peters (Kamerstuk 34 352, nr. 127).

Baten arbeidstoeleiding moeilijk bemiddelbare groep in de Participatiewet

Ter uitvoering van de motie Raemakers* heb ik onderzoeken laten uitvoeren naar langdurig bijstandsgerechtigden. Ik heb deze onderzoeken meegestuurd met deze brief.

Uit het CBS-onderzoek naar de kenmerken en baankansen van mensen in de bijstand blijkt dat 70% van de bijstandsontvangers langdurig, dus langer dan twee jaar, bijstand ontvangt. Het CBS-onderzoek toont aan dat een groot deel vrouw is (59%), tussen de 45 jaar en de AOW-leeftijd valt (58%), een niet-westerse migratieachtergrond (47%) en een lage Human Capital Index (maat voor opleiding/werkervaring) heeft (88%). Langdurig bijstandsgerechtigden maken gemiddeld vaker gebruik van GGZ-zorg en medicijnen dan de Nederlandse bevolking. Kortom, het onderzoek laat zien dat er sprake is van een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De uitstroomkans van langdurig bijstandsgerechtigden is circa 5% en is afhankelijk van bepaalde persoonskenmerken. Het onderzoek laat ook zien dat de inzet van re-integratietrajecten de baankans wel vergroot.

Op basis van meerdere onderzoeken is het aannemelijk dat de baten van re-integratietrajecten breder zijn dan de kosten. Ook blijkt uit onderzoeken naar re-integratietrajecten dat de baten niet alleen neerslaan bij Werk & Inkomen, maar ook bij andere domeinen zoals zorg en justitie. Zo blijkt uit onderzoek dat uitstroom uit de bijstand naar werk leidt tot duidelijke verbetering van de mentale en fysieke gezondheid en daarmee ook tot een daling van zorgkosten.** Daarnaast blijkt uit het onderzoek *Klant in Beeld* dat gemeenten, door hun klantenbestand te kennen, zien dat hun klanten vaak meer kunnen dan verwacht en dat persoonlijke aandacht doet groeien. Wel geldt dat de kosten van investeren vaak vooruit lopen op de baten. Dat vraagt om een langetermijnperspectief, blijkt ook uit het rapport *Aan het werk, voor hoelang?* van de *Inspectie SZW* uit 2018.

Momenteel zie ik een brede beweging onder gemeenten waarbij integrale aanpakken, gericht op de groep langdurig bijstandsgerechtigden, uitgevoerd en onderzocht worden. Een aantal mooie voorbeelden staan in het onderzoek *Succesvol uit de Bijstand* van Significant. Ook lopen er in de gemeenten Tilburg, Helmond en Leiden pilots waar men de doelgroep leert kennen en maatwerk tracht te bieden in participatie- en ondersteuningsmogelijkheden. De resultaten van deze trajecten worden in het voorjaar van 2020 bekend gemaakt. Daarnaast publiceren SCP en CPB begin 2020 een onderzoek over de bredere baten van arbeidstoeleiding van mensen die eind 2014 op de Wsw-wachtlIJst stonden. Dit onderzoek zal inzicht bieden in de bredere maatschappelijke baten van het aan het werk helpen van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt.

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

** M. Schuring, K. Reeuwijk, A. Burdorf (2016) *Monitor Voorbeeldprojecten voor arbeidstoeleiding van mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt en gezondheidsproblemen*.

In de praktijk is er vaak minder aandacht van gemeenten voor klanten naar mate zij langer in de uitkering zitten, waardoor sommige klanten uit beeld van de gemeenten dreigen te raken.²⁶ Wel zie ik, zowel in onderzoek als in de praktijk, dat gemeenten de laatste jaren cliënten die langdurig in de bijstand zitten weer opnieuw spreken. Het aantal persoonlijke gesprekken met de klassieke bijstandsgerechtigden is in 2019 ten opzichte van 2017 gestegen. Dit vind ik een positieve ontwikkeling. Aandacht voor bijstandsgerechtigden is een investering die veel op kan leveren (zie bovenstaande kaders).

Met het programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA) wordt ingezet op effectieve interventies voor mensen met een niet-westerse migratieachtergrond, waaronder statushouders. Hierover is de Tweede Kamer op 12 november jl. middels een brief geïnformeerd. Er lopen binnen dit programma twee pilots voor de groep bijstandsgerechtigden, gericht op intensieve begeleiding en het combineren van leren & werken (duale trajecten). Ik kijk uit naar de resultaten van deze pilots in 2021.

Simpel Switchen

Uit het onderzoek onder cliënten blijkt dat er in inkomen op vooruit gaan een belangrijke prikkel is om aan het werk te gaan. Nu is het in de praktijk echter vaak onduidelijk wat er verandert met het inkomen als mensen vanuit de bijstand gedeeltelijk gaan werken en zijn de regelingen vaak te complex voor de mensen. Ik kijk in het project *Simpel Switchen* in de Participatieketen²⁷ samen met Divosa naar deze knelpunten die ervoor zorgen dat mensen niet, of minder makkelijk, voldoende uren aan het werk gaan om uit te stromen uit de uitkering. Over de uitwerking van het project *Simpel Switchen* informeer ik uw Kamer tegelijk met deze brief door middel van een aparte brief.

Integraal werken binnen het sociaal domein

Uit de ervaringsonderzoeken onder cliënten blijkt verder dat de meeste mensen met een bijstandsuitkering, naast ondersteuning vanuit de sociale dienst, hulp ontvangen vanuit andere (gemeentelijke) afdelingen of instanties, zoals hulp vanuit de WMO, GGZ of schuldhulpverlening. Het SCP constateert dat gemeenten sinds 2015 steeds vaker aandacht hebben voor integrale dienstverlening aan bijstandsgerechtigden. Er zijn echter wel grote verschillen tussen gemeenten wat betreft integraal werken. Dit is nog volop in ontwikkeling bij gemeenten.

Uit onderzoek²⁸ weten we ook dat met name de psychische gezondheid een belangrijke belemmerende factor is om uit te stromen uit de bijstand. Het SCP constateert dat de mensen met een psychische beperking het extra moeilijk hebben op de arbeidsmarkt. Vanuit de overtuiging dat werk een positief effect kan hebben op de psychische gezondheid heb ik samen met de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een aantal initiatieven tot ontwikkeling gebracht, waarover ik u eerder heb geïnformeerd. Uit onderzoek naar de regionale samenwerking blijkt ook dat de schotten in de financiering tussen werk en inkomen en GGZ als knellend worden ervaren om tot samenwerking te komen. Om te kijken hoe we de uitvoerings- en financieringscondities voor een integrale aanpak van GGZ-aanbieders, gemeenten en UWV in de praktijk kunnen optimaliseren, ondersteun ik een vijfjarig experiment naar de mogelijkheid van meer

²⁶ ISZW (2014) Ken uw klanten.

²⁷ Kamerstuk 34 352, nr. 142.

²⁸ SEO (2019) Gezondheidsproblemen in de WW en bijstand.

integrale financiering van de samenwerking tussen GGZ en Werk & Inkomen, door te kijken naar ontschotting van deze middelen.

Een groot deel van de gemeenten zegt volgens het gemeentelijke ervaringsonderzoek ook dat de privacywetgeving belemmerend werkt bij integrale dienstverlening. Binnen het Programma Sociaal Domein wordt door het Rijk, gemeenten en andere partijen geprobeerd een oplossing te vinden voor dergelijke knelpunten bij de integrale dienstverlening. In de brief van 27 september 2019 van de Minister van BZK is de Tweede Kamer hierover geïnformeerd.²⁹ Het Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens richt zich op interventies om de professional in het brede sociaal domein beter in staat te stellen sneller maatwerk te leveren aan huishoudens met complexe problemen, waaronder de mogelijkheid om af te wijken van de standaard werkwijze en de mogelijkheid van een landelijke escalatieroute.³⁰

Verdringing

De afgelopen jaren zijn zorgen geuit over het risico van verdringing door instrumenten de Participatiewet. Dit gebeurde bijvoorbeeld tijdens een debat over het initiatiefvoorstel-Karabulut Wet verdringingstoets³¹ met betrekking tot verschillende soorten werken met behoud van uitkering. Tijdens dit debat heb ik aangegeven met de evaluatie Participatiewet aandacht aan dit onderwerp te besteden. Er zijn twee uitgebreide recente grotendeels kwalitatieve onderzoeken³² over verdringing beschikbaar. In het onderzoek van CPB en SCP worden de voor de Participatiewet kenmerkende instrumenten niet afzonderlijk onderzocht op mogelijke verdringingseffecten. SEO besteedt wel expliciet aandacht aan instrumenten van de Participatiewet, zoals loonkostensubsidie en de tegenprestatie, en de omstandigheden waaronder het gebruik van deze instrumenten zou kunnen leiden tot verdringing. Dit onderzoek vindt geen verband tussen loonkostensubsidie en de tegenprestatie en verdringing.

In het voorjaar van 2019 heb ik, mede op basis van deze uitkomsten, een expertsessie met wetenschappers laten organiseren om de vraag te beantwoorden of en hoe onderzoek naar de omvang van verdringing kan worden uitgevoerd. Ik ben op basis daarvan tot de conclusie gekomen dat dergelijk onderzoek nog niet mogelijk is omdat gegevens om verdringing vast te stellen beter beschikbaar moeten zijn dan nu het geval is. Tevens moet een langere periode beschikbaar zijn om tot betrouwbare uitspraken te kunnen komen.

Gemeenten geven in het gemeentelijk ervaringsonderzoek aan dat er geen sprake is van een negatief effect op de werkkansen van de klassieke bijstandsgroep als gevolg van de ondersteuning aan de nieuwe doelgroep. Ik zie ook terug in de CBS-cijfers dat veel re-integratievoorzieningen ook worden ingezet voor langdurig bijstandsgerechtigden (langer dan twee jaar in de bijstand). Het gaat dan met name om sociale activering en scholing. Hieruit leid ik af dat de ondersteuning aan de nieuwe doelgroep niet ten koste is gegaan van de klassieke bijstandsgroep.³³

²⁹ Kamerstuk 34 477, nr. 66.

³⁰ Kamerstuk 34 477, nr. 63.

³¹ Kamerstuk 34 325, nr. G.

³² CPB & SCP (2018) «Verdringing op de arbeidsmarkt, beschrijving en beleving» en SEO (2019) «Verschuivingen, concurrentie en verdringing».

³³ Dit laat zien dat gemeenten ook middelen inzetten voor mensen die niet tot de doelgroep banenafpraak behoren. Hiermee kom ik tegemoet aan de toezegging aan dhr. Elzinga (Handelingen I 2014–2015, nr. 25–7).

F. Financiële kaders

Prikkelstructuur

Het SCP stelt dat gemeenten de financiële prikkel lijken te hebben om vooral mensen met een relatief kleine afstand tot de arbeidsmarkt te ondersteunen om aan het werk te komen. Ook in het ervaringsonderzoek geven gemeenten aan soms vanwege het ontbreken van financiële incentives de keuze te maken om bepaalde doelgroepen (met name niet-uitkeringsgerechtigden) niet of slechts beperkt te ondersteunen. Tegelijkertijd geeft tweederde van de gemeenten aan voor de groep jonggehandicapte niet-uitkeringsgerechtigden dure instrumenten als loonkostensubsidie en jobcoach in te zetten. In de praktijk bestaat er dus variatie tussen gemeenten wat betreft de inzet van dergelijke instrumenten. Ook constateert SCP in de eindevaluatie dat de inzet van instrumenten voor jonggehandicapte niet-uitkeringsgerechtigden sterk is toegenomen.

De huidige financieringswijze van loonkostensubsidies kent in bepaalde gevallen negatieve financiële prikkels voor mensen met een lage loonwaarde en niet-uitkeringsgerechtigden. Vanwege deze problematiek heb ik in mijn brief aan de Tweede Kamer over de uitwerking van Breed Offensief van 23 mei jl. aangekondigd de wenselijkheid van een alternatieve financiering van loonkostensubsidie op basis van gerealiseerde uitgaven te verkennen. Ook wil ik naar aanleiding de motie van Tweede Kamerlid Jasper van Dijk (SP)³⁴ gaan onderzoeken of er een beter verdeelmodel voor beschut werk mogelijk is: zijn er andere objectieve criteria te bepalen die de behoefte beter zouden weergeven? En hoe kunnen dan de al gerealiseerde plekken daarin verwerkt worden? Ik verwacht hier in de tweede helft van 2020 op terug te kunnen komen.

Financiële condities

De financiële condities waaronder de gemeenten de Participatiewet uitvoeren zijn van belang voor een goede uitvoering daarvan. Gemeenten ontvangen voor de verschillende doelgroepen onder de Participatiewet middelen voor re-integratie en ondersteuning, inclusief middelen voor de uitvoering van de Wsw. Net als de andere middelen voor het sociaal domein zijn deze middelen ontschot. Gemeenten hebben veel beleidsruimte om deze middelen op basis van eigen keuzes effectief en efficiënt in te zetten. Uit onderzoek³⁵ komen signalen naar voren dat het aandeel gemeenten dat (overwegend) integraal werkt én de middelen ontschot in de begroting opneemt toe lijkt te nemen. Daarnaast kunnen gemeenten vanuit ESF-middelen extra ondersteuning bieden aan kwetsbare groepen. Uit de evaluatie ESF Actieve Inclusie blijkt dat tot en met mei 2019 vanuit ESF middelen € 72,6 miljoen uitgekeerd is aan gemeenten en € 61,9 miljoen is uitgekeerd voor projecten specifiek gericht op (ex)leerlingen van vso/pro respectievelijk de uitvoering van de Participatiewet en het vergroten van de arbeidsmarktkansen van (ex-)leerlingen van het vso/pro.³⁶

Het SCP laat zich in zijn eindrapport niet uit over de omvang van de financiële middelen. Vanaf de invoering van de Participatiewet hebben gemeenten wel aandacht gevraagd voor het financieel kader. Ik vind dit een belangrijk signaal en neem dit ook serieus. Veel gemeenten geven aan dat de grenzen van de inzet van instrumenten en van de resultaten die

³⁴ Kamerstuk 34 352 nr. 171.

³⁵ BZK (2019) Verslag 3D-onderzoek begrotingen gemeenten 2019.

³⁶ Regioplan (2019) Evaluatie ESF Actieve Inclusie.

daarmee bereikt kunnen worden door het budget bepaald worden. Zij wijzen daarbij ook op de efficiencykorting op de middelen voor de uitvoering van de Wsw. Hierdoor is de afgelopen jaren de gemeentelijke bijdrage aan de financiering van de Wsw toegenomen.

Recent zijn via verschillende kanalen, onder andere tijdens het uitwerken van de maatregelen uit het Breed Offensief, zorgen geuit over de toereikendheid van de beschikbare re-integratiemiddelen voor de nieuwe doelgroep. Voor de maatregelen in het kader van het Breed Offensief heeft het kabinet voor 2020 en 2021 53 miljoen euro beschikbaar gesteld. In overleg met gemeenten wordt bezien hoe deze middelen doelmatig kunnen worden ingezet voor de maatregelen in het kader van het breed offensief. Ook heb ik de eerder genoemde 70 miljoen (voor 2019 en 2020) ingezet voor het programma Perspectief op Werk. Vanaf 2021 komt jaarlijks 17 miljoen beschikbaar voor de werkgeversdienstverlening in de arbeidsmarktregio's. Daarnaast zijn er voor werkgevers fiscale voorzieningen voor de doelgroepen die vallen onder de Participatiewet. Met het door het kabinet en medeoverheden afgesproken interbestuurlijk programma (IBP) zijn via het accres van het gemeentefonds extra middelen beschikbaar gekomen voor gemeenten voor onder andere de opgaven in het sociaal domein. Een van die opgaven is het bieden van perspectief voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.³⁷

Bij het voeren van de discussie over de financiële middelen is het van belang om de middelen in het sociaal domein, waaronder de middelen voor de uitvoering van de Wsw en beschut werk, integraal te bezien. Deze zijn immers ontschot en voor gemeenten vrij besteedbaar.

Ik wil de discussie over de financiële kaders van de Participatiewet goed geïnformeerd kunnen voeren. Daarom laat ik op dit moment ook een onderzoek uitvoeren onder gemeenten naar de feitelijke kosten die gemaakt worden bij het aan het werk helpen van de nieuwe doelgroep onder de Participatiewet. Het onderzoek wordt op dit moment uitgevoerd door onderzoeksbureau Berenschot en zal naar verwachting eind dit jaar gereed zijn. Wat betreft de middelen voor de Wsw is afgesproken om via een zogenoemde thermometer Wsw te monitoren of de aannames die ten grondslag liggen aan de raming van de middelen voor de Wsw houdbaar zijn. Uit de vorige meting die in 2018 is verschenen bleek dat gemeenten een groeiende bijdrage moeten doen aan de Wsw. De volgende en laatste thermometer komt begin 2020.

5. Monitoring Participatiewet in de toekomst

In deze brief ben ik uitgebreid ingegaan op de resultaten van de eindevaluatie Participatiewet. Met deze evaluatie komt er echter geen eind aan het volgen van de ontwikkelingen in de uitvoering van de Participatiewet. Ik blijf deze ontwikkelingen de komende tijd nauwgezet volgen en zal de Tweede Kamer hierover regelmatig informeren. Speciale aandacht daarbij verdienen de thema's inkomenspositie van jonggehandicapten en de duurzaamheid van het werk. Begin 2020 stuur ik de beleidsdoorlichting artikel 2 naar de Tweede Kamer, waarvoor de eindevaluatie Participatie belangrijke input vormt. Daarnaast worden in het voorjaar van 2020 de resultaten van de experimenten Participatiewet in een zestal gemeenten openbaar gemaakt en met de Tweede Kamer gedeeld.

In het vervolg wil ik bij in monitoring van de Participatiewet nog nadrukkelijker de samenhang met andere terreinen binnen het sociaal domein betrekken. Hiertoe werk ik samen met mijn collega's van BZK,

³⁷ Kamerstuk 29 362, nr. 266.

VWS, OCW en JenV aan de doorontwikkeling van de overall rapportage sociaal domein. Het SCP zal hiertoe, naast de verdiepende rapportages, werken aan een verbetering van de manier waarop de ontwikkelingen in het sociaal domein in beeld worden gebracht.³⁸

6. Tot slot

Het realiseren van een inclusieve arbeidsmarkt vereist volharding en geduld. Ik werk uit volle overtuiging samen met gemeenten, UWV, werkgevers, werknemers, cliëntenorganisaties en andere maatschappelijke partijen om een inclusieve arbeidsmarkt te realiseren. Ook in het licht van de huidige krapte op de arbeidsmarkt kunnen we het ons namelijk niet permitteren dat een deel van de mensen niet meedoet. Voor de mensen zelf niet, voor de samenleving niet en voor onze economie niet.

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

³⁸ Kamerstuk 34 477, A.

Analyse Wajong2015

Met ingang van 1 januari 2015 is de Wajong alleen nog toegankelijk voor jonggehandicapten die duurzaam geen mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben. De doelstelling van de Wajong2015 is het bieden van inkomensondersteuning aan jonggehandicapten die duurzaam geen mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben. Jonggehandicapten die aan de voorwaarden voldoen, hebben toegang tot de regeling en verkrijgen inkomensondersteuning.

Uit een kwantitatieve analyse is naar voren gekomen dat het aantal mensen dat de afgelopen jaren een Wajong2015-uitkering toegekend heeft gekregen langzaam is toegenomen van 1.303 in 2015 tot 3.131 in 2018. De instroom is daarmee hoger dan de (voormalige) jaarlijkse instroom van mensen in de uitkeringsregeling van de Wajong2010 (mensen die duurzaam geen arbeidsmogelijkheden hebben). De geleidelijke toename heeft mogelijk te maken met aanloopeffecten die aan elke nieuwe wet verbonden zijn (mensen die in aanmerking komen zitten bijvoorbeeld nog op school en komen vooralsnog pas na het beëindigen van de school in de Wajong 2015). Daarnaast speelt ook de toename van secundaire instroom een rol. Het gaat om mensen die zich bij de gemeente hebben gemeld, maar van wie later bleek dat zij duurzaam geen mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben. Beide redenen verklaren ook waarom het aandeel mensen in de leeftijdscategorie 20–29 jaar in de instroom de afgelopen jaren is toegenomen. Met de in het wetsvoorstel vereenvoudiging Wajong voorgestelde wijziging, waardoor het volgen van onderwijs geen gevolgen meer heeft voor het recht op Wajong2015, zal er de komende jaren sprake zijn van vervroegde instroom. Het gaat naar verwachting jaarlijks om ongeveer 1.605 leerlingen van 18 t/m 20 jaar in de clusters 1 t/m 3 in het voortgezet speciaal onderwijs.

De werking van de beoordelingscriteria en de wijze waarop UWV de beoordeling uitvoert is met het rapport UWV Arbeidsvermogen Wajong2015 in kaart gebracht. Over de uitkomsten is de Tweede Kamer destijds geïnformeerd³⁹. Naar aanleiding van het rapport is de werkinstructie voor de beoordeling door UWV aangescherpt. Dit omdat in een aantal gevallen sprake was van «geen benutbare mogelijkheden» (GBM) en hierbij geen andere criteria meer werden getoetst, terwijl de arbeidsdeskundige de andere criteria ook moet toetsen als er geen benutbare mogelijkheden zijn. Ten opzichte van ervaringen bij andere wetten is het aantal bezwaren bij Wajong 2015 opmerkelijk laag (9 procent in 2018). Ook het percentage bezwaarzaken dat gegrond is verklaard, was in 2018 met 10 procent lager dan het percentage gegronde bezwaarzaken bij UWV in totaal (24,3 procent)⁴⁰. Gezien het belang van een zorgvuldige beoordeling voor de betrokkenen wordt de werking van de beoordelingscriteria in de praktijk regelmatig besproken door UWV en SZW via beleidstafels waaraan ambtenaren van SZW, van de beleidsdirectie van UWV en van de betrokken UWV-divisies deelnemen.

³⁹ Kamerstuk 34 352, nr. 57.

⁴⁰ UWV Jaarverslag 2018.

Overzicht van wijzigingen sinds 2015

In 2015 zijn de volgende wijzigingen doorgevoerd:

- Afschaffing van de kosten per aanvraag indicatie banenafspraken die door UWV aan de gemeente moesten worden doorberekend.
- Tijdelijk opnemen schoolverlaters vso en afgewezen Wajongers (september 2014-juli 2015) in het doelgroepregister

In 2016 zijn daar de volgende wijzigingen aan toegevoegd:

- Invoering landelijk uniforme no-riskpolis met uitvoering door UWV voor de doelgroep banenafspraken en nieuw beschermt werk (per 1 januari 2017 is deze structureel)
- Invoering landelijk uniforme premiekorting voor het in dienst nemen van mensen uit de doelgroep banenafspraken (via de fiscus);
- Vereenvoudiging en opnemen schoolverlaters PrO en vso in doelgroepregister banenafspraken

Vanaf 1 januari 2017 zijn vervolgens de volgende wijzigingen van kracht geworden:

- Invoering mogelijkheid tot het vaststellen van een forfaitaire loonkostensubsidie voor 50% loonwaarde voor een periode van maximaal 6 maanden, waarna de reële loonwaarde met een gevalideerd loonwaarde-instrument op de werkplek moet worden vastgesteld.
- Vereenvoudiging van de berekening van loonkostensubsidie.
- Invoering van de mogelijkheid om loonkostensubsidie toe te kennen als schoolverlaters Vso/PrO/mbo-entree al enige tijd werken.
- Invoering verplichting voor gemeenten om beschermt werk naar behoefte aan te bieden.
- Invoering mogelijkheid voor burgers om zelf advies beschermt werk aan te vragen bij UWV.
- Beschikbaar stellen van tijdelijke bonus beschermt werk om gemeenten te stimuleren beschermt werkplekken te realiseren (€ 3.000,- per gerealiseerde werkplek).
- Invoering Praktijkroute waarbij een kandidaat die met loonkostensubsidie werkzaam is vanwege verminderde productiviteit rechtstreeks in het doelgroepregister kan worden opgenomen zonder beoordeling arbeidsvermogen.

Sinds eind 2017 hebben nog enkele wijzigingen plaatsgevonden in aanpalend beleid, zoals de invoering van het lage inkomensvoordeel (LIV) en de omvorming van de premiekorting tot het loonkostenvoordeel (LKV).