

Vergaderjaar 2021–2022

34 352

Uitvoering en evaluatie Participatiewet

Nr. 254

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juni 2022

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 Medio 2021 heeft de toenmalige Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uw Kamer de laatste monitoringsbrief Participatiewet toegezonden.² Daarin is de toezegging gedaan om uw Kamer jaarlijks te blijven informeren.

In deze monitoringsbrief ga ik in op de effecten van de coronacrisis op de doelgroep van de Participatiewet. Vervolgens sta ik kort stil bij het onbenut arbeidspotentieel binnen de Participatiewet in relatie tot de huidige krapte op de arbeidsmarkt. Ook kijk ik uitgebreider naar de kenmerken en arbeidsmarktpatronen van mensen die de afgelopen jaren in de Participatiewet zijn ingestroomd. Tot slot sta ik kort stil bij toekomstige onderzoeken naar de Participatiewet. In een separate brief ga ik in op mogelijke beleidsaanpassingen binnen de Participatiewet. Hierover wordt uw Kamer gelijktijdig met deze brief geïnformeerd.

Effecten coronacrisis

Tweemaal per jaar verschijnt de factsheet Participatiewet waarin de belangrijkste statistische gegevens rondom de Participatiewet in kaart worden gebracht. De laatste editie van deze factsheet stuur ik met deze brief mee en bevat de cijfers tot eind 2021³. Hieruit blijkt dat het aantal personen met een bijstandsuitkering in 2021 is gedaald met ca. 14 duizend personen tot 414.000 in december. Dat betekent een afname tot onder het

¹ Kamerstuk 34 352, nr. 187.

² Kamerstuk 34 352, nr. 216.

³ In de factsheet is ook aandacht voor de oververtegenwoordiging van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond in de bijstand. Conform de nieuwe richtlijn van het CBS zal een nieuwe indeling gebruikt worden in toekomstige factsheets. Zie ook: <https://www.cbs.nl/nl-nieuws/2022/07/cbs-introduceert-nieuwe-indeling-bevolking-naar-herkomst>.

niveau van voor de coronacrisis. Sinds het tweede kwartaal van 2021 is een duidelijke kentering te zien in de ontwikkeling van het aantal bijstandsgerechtigden: de uitstroom is sindsdien weer hoger dan de instroom. Inmiddels neemt ook de inzet van voorzieningen vanuit de Participatiewet weer toe. In december 2021 boden gemeenten in totaal 239 duizend voorzieningen aan zoals loonkostensubsidie (LKS), jobcoaching, sociale activering of vrijwilligerswerk.⁴ Ten opzichte van eind 2020 (236 duizend) is er in 2021 een toename in de inzet van voorzieningen. Het niveau van december 2019 (246 duizend), vlak voor de coronacrisis, is nog niet bereikt. Het effect van de coronacrisis op de inzet van voorzieningen verschilt per type voorziening. Met name de inzet van instrumenten als loonkostensubsidie, jobcoaching en beschut werk is het afgelopen jaar sterk doorgegroeid, terwijl participatieplaatsen, proefplaatsingen en vrijwilligerswerk tijdens de coronacrisis juist afnamen. Eind 2021 werden er bijna 31 duizend loonkostensubsidies verstrekt; een stijging van ruim 17% ten opzichte van een jaar eerder en een derde meer dan het aantal loonkostensubsidies in december 2019. Ook liepen er ruim 14 duizend trajecten waarin mensen met een arbeidsbeperking werden begeleid door een jobcoach. Dit aantal is ten opzichte van een jaar eerder met 7% gestegen. Ten opzichte van december 2019 is de toename in de inzet van jobcoaches 13%. Tot slot bestonden er volgens UWV eind december 2021 6.767 beschutte werkplekken en waren er 10.434 positieve adviezen afgegeven. Het aantal beschut werkplekken steeg in een jaar tijd met 30%.

Eind maart van dit jaar heeft UWV de nieuwste monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten uitgebracht. Hierover is uw Kamer recent geïnformeerd.⁵ Uit deze monitor komt naar voren dat er in de eerste helft van 2021 sprake was van een sterk herstel in de netto arbeidsparticipatie van mensen in de Participatiewet die zijn opgenomen in het doelgroepregister voor de banenafpraak. In 2020 daalde het percentage werkenden in deze groep nog van 46,4% naar 45,3%. In de eerste helft van 2021 steeg dit aandeel weer sterk, waardoor het aandeel in juni 2021 met 47,4% ruim boven het niveau van juni 2020 – en tevens boven het niveau van juni 2019 – lag. De schade van de coronacrisis wat betreft het aandeel werkenden is dus in enkele maanden hersteld. De definitieve resultaten van het aantal door werkgevers gerealiseerde banen in de banenafpraak in 2021 komen voor het zomerreces beschikbaar. UWV constateert in de monitor een verband tussen het aandeel flexibele of tijdelijke contracten en de ontwikkelingen in de arbeidsparticipatie. Het grote aandeel mensen met een flexibel contract in de Participatiewetdoelgroep leidde daarmee in 2020 tot een relatief snelle daling en in 2021 tot een relatief snel herstel.

Ook uit een analyse door SEOR in de cohortstudie Participatiewet (zie hieronder meer toelichting) blijkt dat er na de eerste helft van 2020 al snel sprake was van een herstel in de baankansen en het inkomen van mensen die op enig moment zijn ingestroomd in de Participatiewet. SEOR concludeert dat voor personen die in een vast contract werkzaam zijn, er vrijwel geen directe impact van de coronacrisis zichtbaar was. Dit bevestigt het beeld dat, wat werk en inkomen betreft, de impact van de coronacrisis in 2020 vooral aankwam bij de mensen zonder een vast contract.

Als laatste wil ik uw Kamer in het kader van de effecten van de coronacrisis wijzen op het Dashboard Sociale Impact Corona⁶, waarin cijfers op werk en inkomen in samenhang worden gepresenteerd met andere

⁴ Zie factsheet Participatiewet voor een volledig overzicht van de aantallen per voorziening.

⁵ Kamerstuk 34 352, nr. 252.

⁶ <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/maatschappelijke-en-economische-veerkracht>.

domeinen zoals mentale weerbaarheid, onderwijs en gedrag en sociale cohesie.

Ook het CBS⁷ geeft in een speciaal dashboard verbanden tussen en stapeling van verschillende voorzieningen weer. Beide zijn in samenwerking met SZW, maar ook met de departementen J&V, BZK, VWS en OCW, ontwikkeld en worden regelmatig geüpdatet met actuele cijfers.

Krapte op de arbeidsmarkt

Inmiddels is er sprake van krapte op de arbeidsmarkt. Op verzoek van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) hebben UWV en CBS gezamenlijk het onbenut arbeidspotentieel vanuit verschillende invalshoeken in kaart gebracht. Uit het rapport «Samenstelling van onbenut arbeidspotentieel» blijkt in de groep die bij het UWV geregistreerd staat als werkzoekende het grootste onbenut arbeidspotentieel in absolute zin zich bevindt onder de groep bijstandsgerechtigden en minder in groepen met bijvoorbeeld een WW- of een arbeidsongeschiktheidsuitkering of mensen zonder uitkering. In 2020 behoorde 25% van de bijstandsgerechtigden tot het onbenut arbeidspotentieel. Dat zijn personen die óf recent gezocht hebben naar werk óf direct beschikbaar zijn voor werk én deeltijders die meer uren willen werken en daarvoor direct beschikbaar zijn. Van de bijstandsgerechtigden die bij het UWV geregistreerd staan als werkzoekende geeft het merendeel aan dat zij niet beschikbaar zijn voor werk en niet gezocht hebben vanwege ziekte of arbeidsongeschiktheid (40%). Andere genoemde redenen zijn zorg voor gezin of huishoudelijke taken (5%), opleiding of studie (3%), pensioen of hoge leeftijd (2%) of een andere reden (16%).

Sinds de invoering van de Participatiewet zijn gemeenten verantwoordelijk voor de ondersteuning van jongeren in kwetsbare posities. In opdracht van het Ministerie van SZW en op verzoek van gemeenten heeft het Inlichtingenbureau (IB) de functionaliteit «Jongeren in Beeld» ontwikkeld. Daarmee kunnen gemeenten maandelijks een rapportage ontvangen met daarin het BSN en de geboortedatum van jongeren (23 tot 27 jaar) die geen startkwalificatie hebben, niet staan ingeschreven in het onderwijs, niet werken en geen uitkering ontvangen. Gemeenten mogen contact leggen met deze jongeren en hen begeleiding aanbieden naar een baan. De tool is ontwikkeld in 2018. Op dit moment zijn 212 gemeenten aangesloten. Om een indicatie te krijgen van de mate waarin gemeenten de tool gebruiken, is gekeken naar hoe vaak gemeenten hun rapportage downloaden. In de eerste drie maanden van 2022 hebben 61 gemeenten het rapport maandelijks gedownload (actieve afnemers), 46 gemeenten hebben 1 á 2 keer het rapport gedownload (minimaal actieve afnemers) en 105 gemeenten hebben de rapportage niet gedownload (niet actieve afnemers). Dit blijkt uit een recente managementrapportage van het IB die gebruikt zal worden om het product opnieuw gericht onder de aandacht te brengen van gemeenten.

Lessen uit het verleden

Naar aanleiding van de uitkomsten van de evaluatie Participatiewet⁸ is onderzoeksbureau SEOR door SZW verzocht een verdiepende cohortstudie uit te voeren naar de kenmerken en patronen van alle personen die in een bepaald jaar zijn ingestroomd in de Participatiewet. Het eindrapport is bijgevoegd bij deze brief. Het doel van het onderzoek is om beter zicht te krijgen op patronen in werk, inkomen en gebruik van voorzieningen van

⁷ https://dashboards.cbs.nl/v3/stapeling_tijdens_de_coronapandemie/.

⁸ Kamerstuk 34 352, nr. 187.

alle personen in de Participatiewet tussen 2015 en 2020. Ook wordt gekeken naar de samenloop van deze drie thema's.

De resultaten geven een beter beeld van de ontwikkelingen over de tijd voor de groep mensen die gedurende enig moment zijn ingestroomd in de Participatiewet. Daarbij is het belangrijk om te benoemen dat dit onderzoek enkel patronen en ontwikkelingen beschrijft; er is geen onderzoek gedaan naar causale verbanden.

Uit het onderzoek komt onder andere naar voren dat in het eerste jaar na instroom in de Participatiewet er sprake is van de meeste «beweging» op het gebied van werk en inkomen. Het aantal personen dat een baan vindt in het eerste jaar na instroom in de Participatiewet is relatief hoog. Dat gaat in het eerste jaar gepaard met meer schommelingen in het inkomen, mede omdat men vaak start in een flexibel contract. Na het eerste jaar neemt de kans op werk af en stabiliseert het inkomen. Mensen die langdurig in de bijstand zitten, hebben een kleinere kans om aan het werk te komen (gemiddeld hadden personen uit het cohort dat langdurig in de bijstand zat slechts 7% van de onderzochte periode een baan). Verder blijkt uit het onderzoek dat minder dan de helft van de banen van mensen die ooit instroomden in de Participatiewet «duurzaam» (12 maanden achtereenvolgens) is en dat het vinden van werk voor de meeste mensen leidt tot meer inkomen, maar dat ongeveer een vijfde geen hoger jaarinkomen ontvangt in het jaar dat men is gaan werken. Dit geldt met name voor mensen die voor een korte periode werken. Tot slot komt uit de analyse naar voren dat mensen vaak al recht hebben op inkomensregelingen voordat ze de bijstand instromen, maar deze regelingen pas aanvragen bij instroom in de bijstand. De reden hiervoor is in dit rapport niet onderzocht.

Dit zijn enkele bevindingen uit het rapport dat interessante inzichten biedt in de dynamiek binnen de Participatiewet de afgelopen jaren. Deze inzichten zullen benut worden bij de mogelijke beleidsaanpassingen binnen de Participatiewet. Hierover wordt uw Kamer separaat geïnformeerd.

Vervolgonderzoek

Bovenstaande onderzoeken beschrijven de belangrijke cijfermatige trends met betrekking tot de Participatiewet. Het is echter ook van belang om de ervaringen van mensen in de Participatiewet goed in beeld te brengen. De Nederlandse Arbeidsinspectie heeft het afgelopen jaar onderzoek gedaan naar de ervaringen van bijstandsgerechtigden en zal op korte termijn verslag uitbrengen van de belangrijkste bevindingen.

Een microdata-analyse van de Inspectie⁹ liet eerder zien dat er relatief veel niet-gebruik van de algemene bijstand is. Op 1 januari 2018 telde Nederland 170 duizend huishoudens die waarschijnlijk recht hadden op algemene bijstand en hier geen beroep op deden, dit komt neer op circa 35% van de rechthebbende huishoudens. Vervolgonderzoek naar niet-gebruik van de algemene bijstand moet meer inzicht geven in de oorzaken van deze bevinding. Dit vervolgonderzoek wordt de komende tijd samen met de Arbeidsinspectie, het CBS en gemeenten opgepakt. Ik verwacht uw Kamer hier volgend jaar over te kunnen informeren.

Ook ga ik de komende periode aan de slag met de motie Podt¹⁰ die oproept om maatschappelijke kosten-batenanalyses uit te voeren in het

⁹ Nederlandse Arbeidsinspectie (2021) Niet-gebruik van de algemene bijstand.

¹⁰ Kamerstuk 34 352, nr. 239.

sociaal domein en de uitkomsten te gebruiken bij beleidskeuzes over de inzet van de middelen vanuit het Rijk, zorgverzekeraars of de justitieketen.

Ik laat op dit moment meerdere onderzoeken uitvoeren naar potentiële brede baten bij activering. Zo kijkt het CPB op basis van de experimenten Participatiewet naar mogelijke brede baten op het terrein van onder andere gezondheid en schulden. Naar verwachting verschijnen dit najaar de resultaten van dit onderzoek. Daarnaast start binnenkort, in opdracht van meerdere departementen en in samenwerking met gemeenten/VNG, een onderzoek naar bestaande financieringsconstructies in het sociaal domein.

Tot slot hecht ik belang aan goed onderzoek naar de lessen van de coronacrisis. Daarom onderzoekt het CPB op dit moment de economische effecten van de Tozo. De Nederlandse Arbeidsinspectie doet onderzoek naar de ervaringen van Tozo-gebruikers. Samen met gemeenten wil ik onderzoeken hoe zij de gemeentelijke coronadienstverlening hebben ervaren.

Gezamenlijk vormen deze onderzoeken een bouwsteen voor de overkoepelende evaluatie naar de economische steunpakketten tijdens de coronaperiode. Hierover is uw Kamer eind 2023 een evaluatie toegezegd.¹¹

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

¹¹ Kamerstuk 35 420, nr. 227.