

Vergaderjaar 2025–2026

34 352

Uitvoering en evaluatie Participatiewet

Nr. 349

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 december 2025

Inleiding

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 informeren met een monitoringsbrief.² De vorige monitoringsbrief dateert van oktober 2024.³

Cijfermatige ontwikkelingen

De meest recente factsheet Participatiewet (bijgevoegd als Bijlage I) toont de cijfers tot eind 2024. Eind december 2024 ontvingen in totaal bijna 406 duizend mensen (tot de AOW-leeftijd) een bijstandsuitkering. Ten opzichte van een jaar eerder (december 2023) is het aantal mensen met een bijstandsuitkering toegenomen met 5.240 (+ 1%). De toename van het aantal bijstandsgerechtigden doet zich vooral voor onder jongeren tot 27 jaar. In 2024 steeg het aantal bijstandsontvangers onder 27 jaar met 2.620 (+ 6,8%) naar 41 duizend (10% van alle ontvangers). De stijging is daarnaast zichtbaar bij mensen met een herkomst buiten Europa die buiten Nederland zijn geboren. Deze groep nam tussen december 2023 en december 2024 toe met 7.010 personen (+ 3,5%). Mogelijke oorzaken voor de stijging van het aantal jongeren met een bijstandsuitkering zijn nader toegelicht in een Kamerbrief over de Participatiewet van 15 juli 2025.⁴

Eind 2024 bedroeg het aantal mensen dat langer dan twee jaar aaneengesloten bijstand ontvangt bijna 289 duizend (71% van alle bijstandsont-

¹ Kamerstukken II, 2019/2020, 34 352, nr. 187

² Kamerstukken II, 2020/2021, 34 352, nr. 216

³ Kamerstukken II, 2024/2025, 34 352, nr. 327

⁴ Kamerstukken II, 2024/2025, 34 352, nr. 343

vangers). Dit aantal is redelijk stabiel ten opzichte van een jaar eerder (+ 270). Oudere bijstandsgerechtigden (vanaf 45 jaar) zijn oververtegenwoordigd: onder 45- tot 55-jarigen ontving 59% langer dan vijf jaar bijstand en onder 55-plussers was dit 70%. Binnen de groep bijstandsgerechtigden met een herkomst buiten Europa is het aandeel mensen dat vijf jaar of langer bijstand ontvangt 46%. Bij mensen met een Nederlandse herkomst is dit aandeel 54% en bij mensen met een Europese herkomst 52%.

Eind 2024 boden gemeenten ruim 264 duizend re-integratievoorzieningen aan, bijna 14 duizend (+ 6%) meer dan in december 2023. Hiermee ondersteunden zij 185 duizend mensen bij werk of participatie, een stijging van 6.790 (+ 4%) ten opzichte van december 2023. Van alle mensen met een lopende re-integratievoorziening eind december 2024 was 64% bijstandsgerechtigd. De overige 36% van de ondersteunde mensen waren niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden (8%) en werkenden zonder aanvullende uitkering die ondersteuning nodig hebben (28%). Voor mensen met een arbeidsbeperking die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen, werden de verschillende beschikbare instrumenten eind 2024 meer ingezet dan eind 2023: loonkostensubsidie (+ 10%), jobcoach (+ 7%) en beschut werk (+ 13%).

Recente rapporten

Re-integratiedienstverlening door gemeenten

Onlangs heeft Significant een beschrijvend onderzoek opgeleverd naar hoe budgetten, instrumenten en kosten van gemeentelijke re-integratiedienstverlening momenteel zijn vormgegeven (Bijlage II). Ook noemt het rapport beleidskeuzes die hierachter zitten. Dit geeft een feitelijk en actueel beeld van de re-integratiedienstverlening die valt onder de Participatiewet. Hiervoor is gebruik gemaakt van landelijke data van het CBS over re-integratiebudgetten en -instrumenten, een landelijke enquête en een verdiepende studie onder 12 gemeenten. Het onderzoek heeft ruim een jaar geduurd en is begeleid door een commissie met vertegenwoordigers vanuit SZW, VNG, Divosa en gemeenten.

Uit het rapport komen meerdere inzichten naar voren. Allereerst valt de diversiteit van het re-integratielandschap op. Omdat de Participatiewet decentraal belegd is en gemeenten veel vrijheid hebben om de re-integratietaken vorm te geven, is er een veelkleurigheid bij de inrichting van re-integratiedienstverlening ontstaan. Dit maakt het (methodologisch) complex om een algemeen landelijk beeld te schetsen. Zo laat het rapport zien dat gemeenten in hun aanpak onder andere kunnen verschillen in het doel van re-integratie (focus op uitstroom naar werk of ook participatie in brede zin), de indeling van doelgroepen die ondersteuning ontvangen, de uitvoeringsvorm (in huis, uitbesteding of samen met andere gemeenten), de interne taakverdeling met andere onderdelen uit het sociaal domein, welke instrumenten worden aangeboden en hoe de dienstverlening wordt geregistreerd.

Uit het rapport komt ook naar voren dat niet iedereen die onder de Participatiewet valt, geholpen wordt met een re-integratievoorziening en dat gemeenten keuzes (moeten) maken. Gemeenten focussen in de inzet van hun instrumentarium voornamelijk op de groepen dicht bij de arbeidsmarkt, onder andere omdat het een besparing op de bijstandskosten oplevert wanneer mensen aan het werk gaan. Deze bevinding is in lijn met wat het SCP eerder concludeerde in de evaluatie van de Participa-

tiewet.⁵ Tegelijk blijkt uit de landelijke cijfers ook dat bijvoorbeeld mensen met een arbeidsbeperking zonder bijstandsuitkering door gemeenten geholpen worden. Bovendien zijn er de afgelopen jaren gemeenten geweest die juist ook inzetten op groepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Dit rapport bevestigt dat, maar laat ook duidelijk zien dat gemeenten keuzes (moeten) maken omdat zij niet alle hulpbehoevende inwoners kunnen ondersteunen bij re-integratie.

Met de Participatiewet zijn gemeenten bovendien verantwoordelijk geworden voor een groeiende groep met een arbeidsbeperking en/of een ondersteuningsbehoefte. Dit vraagt veel van de uitvoering van gemeenten, omdat dit vaak gaat om blijvende ondersteuning die bovendien vrij specialistisch kan zijn. Uit de inzet van re-integratievoorzieningen blijkt dat de inzet van loonkostensubsidie en jobcoach flink is toegenomen en naar verwachting zal deze groei de komende jaren doorzetten. Dit vraagt van gemeenten dat zij hun dienstverlening hierop inrichten. Bijvoorbeeld door samen te werken met andere gemeenten en/of het sociaal ontwikkelbedrijf. Tegelijkertijd roept dit ook nieuwe keuzes in de (regionale) governance op. Uit het rapport blijkt dat er bij sommige gemeenten een beweging naar meer regionaal (samen)werken is. Redenen voor regionale samenwerking zijn de schaalvoordelen, waardoor expertise kan worden verbreed en verdiept, maar ook aansporing hiertoe vanuit het Rijk, bijvoorbeeld met de oprichting van Regionale Werkcentra en de Wet van school naar duurzaam werk.

Het onderzoek levert al met al een goed beeld op van de variëteit in het huidige gemeentelijke re-integratielandschap. Hoewel daardoor niet zomaar landelijke conclusies getrokken worden over de beschikbare budgetten, de kosten en de doelmatigheid van ingezette re-integratievoorzieningen, biedt het rapport nuttige inzichten. Personele inzet is de grootste kostenpost voor gemeentes in re-integratiedienstverlening. Daarom is er in dit rapport extra aandacht voor de inzet en kostprijzen van klantmanagers en jobcoaches en de context waarbinnen dergelijke voorzieningen in de praktijk ingezet worden. Deze inzichten kunnen worden benut bij de uitwerking van beleidsopties, bijvoorbeeld in het kader van het programma Participatiewet in balans.

Kwaliteitsonderzoek SRG

Jaarlijks voert het CBS onderzoek uit naar uiteenlopende kwaliteitsaspecten van de gemeentelijke registraties van re-integratievoorzieningen in de Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG). Voor het monitoren en maken van beleid is het van belang dat deze registraties van voldoende kwaliteit zijn. Het meest recente kwaliteitsonderzoek geeft inzicht in de wijze waarop gemeenten voorzieningen registreren en welke factoren kunnen leiden tot aanzienlijke verschillen die tussen gemeenten bestaan. Hiervoor zijn kwantitatieve analyses uitgevoerd op CBS-data, aangevuld met een enquête onder alle gemeenten en verdiepende interviews met 29 gemeenten.⁶

Uit het onderzoek blijkt dat de verschillen tussen gemeenten deels samenhangen met achtergrondkenmerken zoals demografie, gezondheid en sociaaleconomische factoren. Gemeenten met meer bijstandsgerechtigden hebben bijvoorbeeld ook meer inwoners met een re-integratievoorziening. Niet alle verschillen zijn echter op basis van deze kenmerken te verklaren. Beleidsmatige keuzes en de uitvoering spelen eveneens een rol. Zo bieden sommige gemeenten standaard aan alle bijstandsgerech-

⁵ Eindevaluatie van de Participatiewet | Sociaal en Cultureel Planbureau

⁶ Kwaliteitsonderzoek naar de registratie van re-integratievoorzieningen | CBS

tigden een voorziening aan, terwijl andere zich richten op doelgroepen zoals statushouders, jongeren of mensen met een arbeidsbeperking. Ook het moment van toekenning verschilt: sommige gemeenten starten al bij de aanvraag van een uitkering, terwijl andere dit pas doen na de toekenning.

Daarnaast blijkt dat gemeenten verschillend omgaan met de definitie van een SRG-voorziening. Slechts 11 procent van de gemeenten heeft nooit twijfels gehad over welke activiteiten onder de SRG vallen. Onzekerheid over definities speelt vooral bij voorzieningen zoals vrijwilligerswerk, inburgering en coachingstrajecten. Sommige gemeenten registreren alle vormen van coaching als voorziening, terwijl anderen dit alleen doen bij intensieve begeleiding. Ook factoren als tijdsdruk, de uitvoerder van de registratie en eventuele financiële consequenties beïnvloeden de kwaliteit van de registratie.

Naar aanleiding van dit onderzoek wordt samen met CBS op korte termijn gewerkt aan enkele verduidelijkingen in de richtlijnen en verbeteringen in de communicatie over de SRG richting gemeenten. Het CBS bespreekt in het onderzoek ook de voors en tegens van mogelijkheden om de SRG-registratie te vereenvoudigen. Dit zal op korte termijn geen aanleiding geven tot ingrijpende aanpassingen, mede met het oog op de continuïteit van de statistiek en de administratieve lasten voor gemeenten die dergelijke aanpassingen met zich meebrengen.

Kinderopvang

Significant heeft in een rapport (Bijlage III) beschreven hoe de Participatiewet in de praktijk werkt voor ouders met jonge kinderen, met specifieke aandacht voor het recht op kinderopvangtoeslag (KOT). Ouders in de bijstand die deelnemen aan een traject naar arbeidsinschakeling hebben recht op KOT, maar uit het onderzoek blijkt dat de toepassing van dit recht in de praktijk complex is. Ook hebben gemeentemedewerkers vaak geen duidelijk beeld van hun eigen rol hierin. Hierdoor wordt KOT soms ten onrechte niet aangevraagd. Dit kan ertoe leiden dat ouders met jonge kinderen geen gebruik maken van kinderopvang, terwijl zij deelnemen aan een traject gericht op arbeidsinschakeling.

Het rapport bevat aanbevelingen om deze belemmeringen weg te nemen. Een belangrijk aandachtspunt is dat gemeenten hun beleidsvrijheid actief benutten om te bepalen welke activiteiten als traject naar arbeidsinschakeling gelden. Een leidraad met goede praktijken en juridische duiding kan hieraan bijdragen. Samen met de VNG werkt SZW aan een voorstel om gemeenten hierover beter te informeren en structureel aandacht te besteden aan knelpunten in de uitvoering, in samenwerking met Dienst Toeslagen en het Inlichtingenbureau.

Breed Offensief

Eerder heeft uw Kamer de invoeringstoets van Wet Uitvoeren Breed Offensief ontvangen.⁷ In de bijbehorende reactie is aangegeven dat er nog onderzoek werd uitgevoerd naar de wijze waarop gemeenten invulling hebben gegeven aan de verordeningsplicht die met het Breed Offensief is uitgebreid. Een wettelijke verordeningsplicht brengt met zich mee dat de gemeenteraad de verordening vaststelt. Met het beschikbaar stellen van een modelverordening door VNG werd beoogd gemeenten te ondersteunen en tot meer uniformiteit in lokaal beleid te komen. Regioplan heeft dit onderzoek inmiddels opgeleverd (Bijlage IV).

⁷ Kamerstukken II, 2024/25, 34 352, nr. 338.

Uit het rapport blijkt dat het lastig geautomatiseerd te achterhalen is hoeveel gemeenten voor hun verordening gebruik hebben gemaakt van de modelverordening vanuit de VNG. Uit verdiepende interviews met gemeenten komt naar voren dat vrijwel alle geïnterviewde gemeenten in meer of mindere mate gebruik hebben gemaakt van de modelverordening. Deze wordt breed gewaardeerd, al was de timing hiervan net te laat waardoor de implementatie in sommige gemeenten ook langer heeft geduurd dan gewenst. In de meeste geïnterviewde gemeenten is in de loop van 2022 gestart met de voorbereidingen. De totstandkoming van de verordeningen verliep bij de meeste geïnterviewde gemeenten volgens een vergelijkbaar patroon. Daarbij is vooral regionaal afstemming en samenwerking gezocht. Dit is een positieve ontwikkeling, zeker in het licht van de opzet van de regionale Werkcentra.

Inhoudelijk blijkt dat gemeenten in grote lijnen vergelijkbare keuzes maken. Bijna alle gemeenten hebben hun beleid inmiddels vastgelegd. Daarmee heeft de overgrote meerderheid van gemeenten keuzes gemaakt met betrekking tot onder andere de werkprocessen voor loonkostensubsidie en andere voorzieningen, waaronder persoonlijke ondersteuning en de proefplaatsing. Doordat veel gemeenten bij die keuzes gebruik hebben gemaakt van de modelverordening van VNG kan de voorzichtige conclusie worden getrokken dat dit heeft geleid tot meer uniformiteit in de uitvoering.

Niettemin worden onder de motorkap bij die keuzes wel enkele verschillen zichtbaar tussen gemeenten en blijken de gemaakte keuzes niet altijd volledig in lijn met de wettelijke voorschriften. Een voorbeeld hiervan zijn gemeenten die afwijken van de wettelijke voorschriften bij de initiële duur van een proefplaatsing. Daarnaast schrijft de Participatiewet voor dat cliënten of hun vertegenwoordigers in staat worden gesteld advies uit te brengen bij de besluitvorming over verordeningen of beleidsvoorstellen. Het onderzoek toont aan dat niet overal uitgebreid richting belanghebbenden gecommuniceerd is over de wijzigingen. Onder andere omdat de meeste wijzigingen door gemeenten als vrij technisch werden gezien. Tegelijk kan meer bekendheid onder belanghebbenden over beschikbare voorzieningen en de mogelijkheid om deze voorzieningen aan te vragen leiden tot betere ondersteuning. Voor de uitvoerend professionals waren sommige wijzigingen best ingrijpend, bijvoorbeeld waar het om integraal werken gaat. Daarom hebben gemeenten maatregelen genomen om hun uitvoerend professionals te faciliteren, waaronder ruimte voor intervisie en kennisdeling. Hierin spelen regionale en landelijke partijen ook een rol door middel van duidelijke en tijdige communicatie. Over de uitkomsten van het onderzoek gaat SZW nader met de VNG in gesprek.

Arbeidsbeperkte nuggers

Hoe kunnen niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) met een arbeidsbeperking die willen werken beter in beeld komen en blijven, en hoe kunnen zij beter ondersteund worden richting werk? Deze vraag stond centraal in een recent gepubliceerd SUWI-onderzoek uitgevoerd door Zinziz (Bijlage V). In dit kwalitatieve onderzoek zijn inzichten opgehaald bij mensen met een beperking, uitvoerende professionals, beleidsmakers en experts.

Het rapport geeft aan dat in de ervaringen van nuggers met een arbeidsbeperking verhalen van buitensluiting en afwijzing kenmerkende elementen zijn. Veel mensen voelen zich op zichzelf aangewezen en ervaren financiële onzekerheid, stress of afhankelijkheid van anderen. Er is veel onduidelijkheid over het recht op ondersteuning en beschikbare ondersteuning. Dit leidt tot gevoelens van onzekerheid, frustratie en machteloosheid.

De beschikbare ondersteuning is volgens de onderzoekers vaak onvoldoende zichtbaar, bekend en toegankelijk. Binnen gemeenten is er vaak weinig aandacht en urgentiebesef voor deze doelgroep, maar wel nieuwsgierigheid naar hoe de dienstverlening beter georganiseerd kan worden. Veel gemeenten hebben geen beleid voor de dienstverlening, wat leidt tot verminderde rechtszekerheid voor nuggers. Budgettaire krapte bij gemeenten zorgt ervoor dat de ondersteuning van nuggers geen prioriteit krijgt, waardoor praktijkprofessionals de noodzakelijke kennis en handvatten missen om hen effectief te ondersteunen. Nuggers met een arbeidsbeperking zijn vaak wel ergens in het sociaal domein in beeld, maar raken gaandeweg uit beeld of vinden niet de weg naar passende ondersteuning naar werk. Onbekendheid met de doelgroep en gebrek aan kennis over beschikbare ondersteuningsmogelijkheden, leiden in het bredere sociaal domein tot onsuccesvolle doorverwijzingen.

De ondersteuningsbehoefte van nuggers met een beperking verschilt op het gebied van werk niet wezenlijk met die van andere (uitkeringsgerechtigde) werkzoekenden met een beperking. Hun ondersteuningsvragen zijn grotendeels te beantwoorden met de beschikbare dienstverlening. De onderzoekers concluderen dan ook dat voor betere ondersteuning meer aandacht voor de doelgroep essentieel is, bijvoorbeeld door hen concreet te benoemen op websites, en de diversiteit binnen de groep een gezicht te geven. Ook wordt geadviseerd meer in te spelen op specifieke uitdagingen in hun dagelijks leven. In de toeleiding naar ondersteuning moet de zichtbaarheid en bekendheid van gemeentelijke dienstverlening en andere relevante partijen in het sociaal domein (zoals werkcentra, belangen- en patiëntenorganisaties) verbeteren. Dit stelt nuggers in staat om gemakkelijker de weg te vinden en helpt professionals om effectiever door te verwijzen, aldus het rapport. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor gemeenten die verantwoordelijk zijn voor de ondersteuning van nuggers.

Koepelorganisaties als Cedris, Divosa, SAM en VNG kunnen daarbij een ondersteunende rol spelen. UWV heeft geen formele rol in de ondersteuning van nuggers, maar een deel van deze doelgroep is op enig moment wel bij UWV in beeld. Dit biedt kansen voor UWV om gerichte en proactieve informatievoorziening te bieden, en om warme overdracht te faciliteren naar de juiste ondersteuning. Een voorbeeld hiervan is de overdracht van UWV aan gemeenten voor het ontwikkelen van arbeidsvermogen bij jongeren zonder arbeidsvermogen die zijn afgewezen voor de Wajong, omdat UWV niet kan uitsluiten dat dit arbeidsvermogen alsnog ontwikkeld kan worden. In 2026 worden hiervoor specifieke afspraken gemaakt en middelen vrijgemaakt, zodat vanaf 2027 betere dienstverlening kan starten. Deze afspraken bouwen voort op de pilots die UWV de afgelopen twee jaar met verschillende gemeenten uitvoerde en sluiten aan bij de uitgangspunten van de Wet proactieve dienstverlening, die op z'n vroegst per 1 juli 2026 ingaat.

Toezegging aan het lid Richardson

Ter afsluiting van deze brief wil ik van de gelegenheid gebruik maken om opvolging te geven aan mijn toezegging aan het lid Richardson (VVD) tijdens het plenair debat van 9 september jongstleden over het VN-verdrag Handicap.⁸ Mevrouw Richardson vroeg mij samen met UWV en gemeenten te kijken naar het toekennen van voorzieningen met betrekking tot het toegankelijk maken van een werkplek en de Kamer hier dit najaar schriftelijk over te informeren. Ik gaf tijdens het debat aan de

⁸ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/2024-2025/112

vraag te beantwoorden met mijn reactie op motie de Kort⁹, ingediend bij het debat over de banenafpraak op 5 februari 2025. Ik wil u graag verwijzen naar mijn reactie op motie de Kort die ik op 30 oktober 2025 naar uw Kamer heb gezonden.¹⁰

Vooruitblik

In 2027 verschijnt de volgende periodieke rapportage over het thema Bijstand en Participatie. Ter voorbereiding daarop wordt uiterlijk begin september 2026 een Harbersbrief aan de Kamer gestuurd, waarin het plan van aanpak voor deze rapportage wordt toegelicht. Komende periode worden al verschillende onderzoeken worden gedaan die input leveren voor deze periodieke rapportage.

Op dit moment loopt een evaluatie naar de wijziging in de financiering van de loonkostensubsidie in 2022. Daarnaast is komend jaar onderzoek onder werkgevers over hun ervaringen met het aannemen van mensen met een ondersteuningsbehoefte voorzien. Ook staat nader onderzoek naar (verschillen in) de inzet van re-integratievoorzieningen door gemeenten op de planning voor volgend jaar.

Tot slot wordt de invoering van spoor 1 van Participatiewet in balans komende periode gemonitord om de voortgang en effecten van de maatregelen in beeld te brengen. Waar mogelijk worden de eerste inzichten uit deze monitoring meegenomen worden in de periodieke rapportage, conform de motie Ramsodit.¹¹

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

⁹ Kamerstukken II, 2024/25, 36 449, nr. 11.

¹⁰ Kamerstukken II, 2024/25, 36 449, nr. 17.

¹¹ Kamerstukken I, 2025/2026, 36 582, F.