

Vergaderjaar 2020–2021

**30 982**

## **Beleidsdoorlichting Sociale Zaken en Werkgelegenheid**

**Nr. 60**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2020

#### **1. Inleiding**

Eigen verantwoordelijkheid voor werk en inkomen is een belangrijk beginsel in het kabinetsbeleid. Maar, niet iedereen lukt dat op eigen kracht. Daarom ondersteunt de overheid mensen bij het vinden en behouden van werk en biedt inkomens-ondersteuning en aangepaste arbeid indien nodig. De overheid streeft naar een transparant en activerend sociaal zekerheidsstelsel dat mensen enerzijds ondersteunt en prikkelt om (weer) aan het werk te gaan als dat kan en dat hen anderzijds de zekerheid biedt van een adequaat vangnet als dat echt nodig is. Dit beleid komt samen in begrotingsartikel 2: Bijstand, Participatiewet en Toeslagenwet.

Met deze brief bied ik u de beleidsdoorlichting Artikel 2 aan. Conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) is op basis van beschikbare kwalitatieve en kwantitatieve informatie het beleid beschreven en beoordeeld op doeltreffendheid en doelmatigheid. Doel van een beleidsdoorlichting is ook het identificeren van de witte vlekken in beschikbare kennis. Met deze brief doe ik ook de toezegging van mijn ambtsvoorganger gestand om de Kamer te informeren over de wijze waarop de vervolgmonitoring van de Participatiewet vorm wordt gegeven.

Eerder<sup>1</sup> is uw Kamer geïnformeerd over de opzet van de beleidsdoorlichting, zijn de daarbij gestelde vragen beantwoord en bent u geïnformeerd over een latere oplevering en aanbieding van de beleidsdoorlichting en kabinetsreactie. Het definitieve eindrapport ontving mijn ambtsvoorganger medio maart daags voor de aanvang van de intelligente lockdown. Als gevolg van de coronacrisis hebben andere werkzaamheden

<sup>1</sup> Kamerstuk 30 982, nrs. 39, 47 en 49.

binnen het departement prioriteit gekregen, waardoor de kabinetsreactie vertraging heeft opgelopen.

COVID-19 heeft ingrijpende gevolgen voor onze gezondheid, economie en samenleving. Maar de gevolgen zijn niet voor iedereen gelijk. Mensen die al een kwetsbare positie hadden, worden hard geraakt en het risico bestaat dat nieuwe kwetsbare groepen ontstaan. De beleidsdoorlichting gaat over de periode voor de uitbraak van COVID-19. Vóór COVID-19 werkten gemeenten en Rijk al nauw samen aan maatschappelijke opgaven als multiproblematiek, schulden en de verbetering van de positie van kwetsbare jongeren. COVID-19 zorgt voor nog meer urgentie om dit samen te doen, zoals toegelicht in de brief van Minister Ollongren van 8 oktober 2020.<sup>2</sup> De beleidsdoorlichting draagt hieraan bij, in de vorm van een aantal aandachtspunten die hierna (paragraaf 5) worden toelichten.

## **2. Toelichting Beleidsdoorlichting en opdracht**

In opdracht van het Ministerie van SZW heeft onderzoeksbureau Panteia de beleidsdoorlichting artikel 2 uitgevoerd. De beleidsdoorlichting beslaat de periode 2014 – 2018. De Participatiewet (inwerkingtreding 2015) vormt de kern van begrotingsartikel 2. De uitvoering van de Participatiewet evenals het armoede- en schuldenbeleid is gedecentraliseerd naar gemeenten. De Minister heeft in dit systeem de verantwoordelijkheid voor onder andere de vormgeving van het stelsel, het vaststellen van de hoogte van de algemene bijstandsniveaus, het beschikbaar stellen van middelen aan gemeenten en het houden van systeemtoezicht.

De centrale vraag van deze beleidsdoorlichting is: *«in hoeverre heeft het SZW-beleid dat valt onder artikel 2 op een doeltreffende en doelmatige wijze bijgedragen aan het vinden van werk, inkomensondersteuning en het bieden van aangepaste arbeid voor hen die dit nodig hebben?»* Daarmee richt de beleidsdoorlichting zich vooral op de vraag of het rijksbeleid zodanig is vormgegeven dat het de voorwaarden en kaders biedt waarmee lokale overheden de landelijke beleidsdoelen kunnen realiseren. De nadruk ligt op het bereiken van de landelijke doelen in relatie tot het systeem.

In deze brief zal het kabinet vooral ingaan op de bevindingen en conclusies van de beleidsdoorlichting op het systeemniveau. Als synthese onderzoek bouwt de beleidsdoorlichting immers voort op eerder uitgevoerd onderzoek, zoals de eindevaluatie van de Participatiewet (SCP 2019). De beleidsreactie op de eindevaluatie Participatiewet en verwante onderzoeken is in november 2019 aan uw Kamer aangeboden<sup>3</sup>. Ook op andere onderliggende onderzoeken, zijn beleidsreacties geformuleerd en acties in gang gezet.

In paragraaf 3 wordt een samenvatting gegeven van de belangrijkste uitkomsten van de beleidsdoorlichting. Daarna volgt in paragraaf 4 een algemene reactie op de beleidsdoorlichting waarna in paragraaf 5 nader ingegaan wordt op de aandachtspunten voor beleid en onderzoek. In de bijlagen van de brief treft u:

- Rapport Beleidsdoorlichting artikel 2 SZW – Panteia (bijlage 1)<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Kabinetsreactie op het verslag van de werkgroep «Sociale Impact van de Coronacrisis» en het Manifest «Kom op voor de meest kwetsbare gebieden», Kamerstuk 34 477, nr. 73

<sup>3</sup> Kamerstuk 34 352, nr. 187.

<sup>4</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

- Twee deskundigenoordelen van Prof. dr. J.M. Wicherts van de Tilburg University en prof. dr. Paul de Beer van de Universiteit van Amsterdam (bijlage 2 en 3)<sup>5</sup>
- Notitie Verkenning besparingsopties artikel 2 SZW (bijlage 4)<sup>6</sup>
- Rapport Persoonlijke begeleiding in de bijstand – De Beleidsonderzoekers (bijlage 5)<sup>7</sup>
- Notitie Voortgang kennisprogramma Vakkundig aan het Werk (bijlage 6)<sup>8</sup>

### 3. Belangrijkste uitkomsten beleidsdoorlichting

In de beleidsdoorlichting worden de vragen uit de RPE beantwoord en aanvullend een reconstructie van de beleidstheorie en de veronderstelde werkzame mechanismen daarbinnen gegeven. De algemene doelstelling van artikel 2 omvat twee maatschappelijke doelstellingen: ondersteuning bij het vinden van werk en het bieden van aangepaste arbeid en het bieden van inkomensondersteuning. Voor beide doelstellingen biedt de Participatiewet het belangrijkste kader. Daarnaast is het doel van de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten (Wet banenafpraak) om meer kansen op de arbeidsmarkt te bieden aan mensen met een arbeidsbeperking. Het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz 2004) draagt bij aan de doelstelling op het gebied van re-integratie van gevestigde zelfstandigen met een tijdelijk financieel probleem en startende ondernemers om naar een inkomen uit bedrijf of zelfstandig beroep te werken.

Voor de doelstelling van inkomensondersteuning, het vangnet van artikel 2, wordt het wettelijk kader naast de Participatiewet en het Bbz 2004, gevormd door de Toeslagenwet (TW), uitgevoerd door UWV, de Aanvullende Inkomensondersteuning Ouderen (AIO), uitgevoerd door SVB en de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening (Wgs). Ook het armoedebeleid, dat geen eigen wettelijk kader heeft, wordt onder artikel 2 gevoerd. De beleidsdoorlichting beschrijft ontwikkelingen in de uitgaven onder artikel 2. Het overgrote deel – bijna 99 procent – van de middelen wordt ingezet ten behoeve van inkomensoverdrachten met als hoofdbestanddeel het macrobudget voor bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet. De rijksbijdrage ter bevordering van re-integratie en participatie zijn in de onderzoeksperiode onderdeel van de integratie uitkering Sociaal Domein (IUSD – momenteel IUP) en vallen buiten de uitgaven van artikel 2. Ook uitvoeringskosten van gemeenten, UWV en SVB vallen buiten de afbakening van de beleidsdoorlichting. *«De vraag of gemeenten vanuit het Rijk voldoende middelen ter beschikking krijgen om de wettelijke taken uit te voeren die voortvloeien vanuit de wetgeving onder artikel 2 in de SZW-begroting, is dan ook niet goed te beantwoorden binnen het kader van deze beleidsdoorlichting»* aldus de onderzoekers.

Panteia heeft voor de beleidsdoorlichting bijna 100 evaluaties, onderzoeken, documenten en statistieken doorgenomen en aanvullend eigen onderzoek gedaan op basis van microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) naar inkomens van huishouden rond het sociaal minimum. De kwaliteit van de onderzoeken is op orde. Volgens Panteia zijn de onderzoeken binnen de eigen context waardevol en getrokken conclusies zijn doorgaans te rechtvaardigen, gegeven de gehanteerde methoden. De onderzoekers constateren dat, gemeten naar de Maryland Scientific Methods Scale, slechts weinig onderzoeken inzicht geven in

<sup>5</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>6</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>7</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>8</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

doeltreffendheid van rijksbeleid. In slechts enkele rapporten kunnen conclusies getrokken worden over de vraag of een effect dankzij het beleid of een instrument is opgetreden omdat de geëigende methoden zijn toegepast. De doelmatigheid van beleid of van afzonderlijke instrumenten wordt in nog minder onderzoeken geadresseerd. Ook richten de afzonderlijke onderzoeken zich niet op de werking en evaluatie van het systeem als geheel. Panteia permitteert zich dan ook «*enige vrijheid door het doen van uitspraken op systeemniveau*». Uit de beleidsdoorlichting volgen daarmee geen aanbevelingen maar aandachtspunten voor beleid en onderzoek.

*a. Ondersteuning bij het vinden van werk en het bieden van aangepaste arbeid*

De uitkomsten met betrekking tot de doelstelling «ondersteuning bij het vinden van werk en bieden van aangepast werk» zijn vooral gebaseerd op de eindevaluatie Participatiewet van het SCP en onderzoeken die daarin verwerkt zijn. Panteia concludeert dat voor de verschillende doelgroepen onder de Participatiewet sprake is van een verschillend effect op baankansen. Voor jonggehandicapten en «klassieke» bijstandsgerechtigden stegen baankansen terwijl ze kleiner werden voor mensen die voorheen op de wachtlijst van de Wsw stonden. Ook het Bbz lijkt goed te werken voor startende ondernemers. Voor hen lijkt het een goede weg om uit de bijstand te komen. Het is niet bekend in welke mate het Bbz als geheel bijdraagt aan het doel om meer mensen met arbeidsvermogen aan het werk te krijgen. Bij de toegenomen baankansen noemen de onderzoekers duurzaamheid en kwaliteit van werk als aandachtspunt. Naast mogelijke oorzaken zoals de flexibilisering van de arbeidsmarkt en beperkte sturing op duurzame uitstroom, geeft Panteia op basis van onder andere de eindevaluatie Participatiewet van het SCP enkele verklaringen op systeemniveau «*voor het (niet) realiseren van maatschappelijke doelen*». Zo stelt Panteia dat een deel van de doelgroepen niet kan werken, de inzet van de instrumenten van de Participatiewet – hoewel noodzakelijk – niet altijd afdoende is om tot een (duurzame) match met een werkgever te komen en de kansen voor de doelgroepen soms beperkt worden omdat de regeling voor deze groep complex is. Ook is het effect van financiële prikkels niet altijd eenduidig voor werkgevers, gemeenten en doelgroepen. Als laatste geldt dat – vanwege het maatwerk en specifiek beleid voor een klein deel van de bijstandspopulatie – de samenhang tussen verplichtingen en uitstroom onbekend is.

Panteia concludeert – in lijn met de opvatting van de WRR dat zekerheid ten aanzien van werk en inkomen een belangrijk kenmerk is van «goed werk» – dat de afname in kwaliteit van werk onder de doelgroepen van de Participatiewet een belangrijk aandachtspunt dient te zijn voor de landelijke overheid, gemeenten en werkgevers. De re-integratie instrumenten van de Participatiewet dragen volgens de onderzoekers bij aan een match tussen vraag en aanbod, maar er moet meer oog zijn voor een duurzaam matchingsproces.

Tegen de achtergrond van het uitgangspunt dat iedereen die kan werken, naar vermogen dient te werken, merkt Panteia op dat de afstand tot de arbeidsmarkt in theorie overbrugbaar zou moeten zijn, maar dat dit in de praktijk vaak niet het geval blijkt te zijn voor een aanzienlijk deel van de doelgroep. Een helder beeld van iemands mogelijkheden en belemmeringen, en het bieden van integrale ondersteuning lijkt cruciaal om mensen uiteindelijk te laten werken naar vermogen. Maar in de praktijk wordt nog regelmatig «verkokerd» gewerkt en blijkt integraal werken lastiger te organiseren dan vooraf werd gedacht. Gemeenten wijzen hiervoor onder andere op bemoeilijking van gegevensuitwisseling vanwege de privacywetgeving en geven aan dat onder andere de

Participatiewet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening niet altijd goed op elkaar aansluiten.

Over de financiële prikkels voor gemeenten stelt Panteia dat het van belang is de gevolgen ervan op het handelen van gemeenten in de theorie en in de praktijk te onderscheiden. De theorie veronderstelt dat vanuit kosteneffectiviteit, meer aandacht voor «kansrijken» voor de hand ligt. Onderzoek toont dat er een relatie is tussen de focus op kansrijken door gemeenten en de tekorten en overschotten op het bijstandsbudget, maar er zijn geen cijfers bekend die aantonen dat de meerderheid van de gemeenten in de praktijk dergelijk beleid hanteert. In dat licht merkt Panteia op dat het een knappe prestatie van gemeenten is te noemen dat, ondanks substantiële bezuinigingen op de re-integratiemiddelen sinds 2010, de baankansen voor bijstandsgerechtigden vergelijkbaar zijn met de situatie van vóór 2015.

#### *b. Inkomensondersteuning*

Panteia doet uitspraken over de doelstelling «biedt inkomensondersteuning aan hen die dat nodig hebben» op basis van synthese van onderzoeken naar armoede(beleid), schuldhulpverlening en aanvullende inkomensondersteunende maatregelen. Ook deed Panteia eigen onderzoek met CBS microdata.

De onderzoekers stellen dat conclusies ten aanzien van armoede en bestaanszekerheid afhangen van gehanteerde definities. Op systeemniveau zijn er, in de onderzoeksperiode, geen overkoepelende doelen voor armoedebelief. Het CBS en het SCP hanteren verschillende definities van armoede en aan artikel 2 ligt weer een aparte grens ten grondslag: het sociaal minimum. De CBS data-analyse die voor de beleidsdoorlichting is uitgevoerd, zet de besteedbare inkomens van alle huishoudens af tegen het sociaal minimum als zijnde de beleidsmatige operationalisering van bestaanszekerheid. Hieruit volgt dat in 2017 ruim 97 procent van de huishoudens op of boven deze grens leeft en dat dit aandeel sinds 2013 licht stijgt. Het impliciete doel – het garanderen van bestaanszekerheid voor iedere burger – wordt hiermee grotendeels bereikt. In 2017 had 2,6 procent van alle huishoudens een besteedbaar inkomen onder het sociaal minimum. Van deze huishoudens ontving 69 procent geen inkomensondersteuning. Het betreft dan met name huishoudens van gepensioneerden en zelfstandigen. Een mogelijke verklaring ligt in het eigen vermogen, dat bij beide groepen vaak hoger is dan bij andere huishoudens. Deze huishoudens hebben geen recht op inkomensondersteuning. Voor gepensioneerden ligt een andere reden dat zij een besteedbaar inkomen onder het sociaal minimum hebben mogelijk in het niet-gebruik van de AIO. Volgens het onderzoek «Ouderdomsregelingen ontleed» van de Algemene Rekenkamer krijgt de helft van het aantal gepensioneerden dat recht heeft op aanvulling op hun AOW-uitkering, die aanvulling niet en belandt daardoor onder bijstandsniveau (Algemene Rekenkamer, 2019). De AIO is daarmee niet doeltreffend in de zin dat niet iedereen die binnen de regeling valt wordt bereikt. De uitvoering van de AIO is wel doelmatig.

Hoewel het eigen vermogen van huishoudens niet in de analyse van Panteia is meegenomen lijkt het de onderzoekers plausibel ten aanzien van het doel(groep)bereik te concluderen dat het doel – het bieden van inkomensondersteuning aan hen die dit nodig hebben – niet volledig wordt behaald. Uit de cijfers blijkt dat 10,3 procent van alle huishoudens inkomensondersteuning ontvangt. Van de huishoudens met inkomensondersteuning heeft 92 procent een inkomen op of boven sociaal minimum en 8 procent onder sociaal minimum. Over de doeltreffendheid van het

beleid, dus of huishoudens dankzij inkomensondersteuning op of boven het sociaal minimum leven, zijn op basis van de analyse geen uitspraken te doen.

Ondanks dat ruim 97 procent van de huishoudens op of boven het sociaal minimum leeft, ontstaat in de beleidsdoorlichting het overkoepelende beeld dat de inkomenspositie van de verschillende doelgroepen onder artikel 2 precair is. Van de bijstandsgerechtigden geeft 30 procent aan niet goed rond te kunnen komen van het totale huishoudinkomen, 12 procent geeft aan dat ze schulden maken die zij niet kunnen overzien, en 8 procent geeft aan dat schulden een belemmering vormen om te kunnen werken. Ook de inkomenspositie van jonggehandicapten lijkt kwetsbaar. Het aandeel jonggehandicapten in de Participatiewet dat aangeeft niet rond te kunnen komen bedroeg in 2019 bijna 40 procent, tegenover ongeveer 30 procent in 2015. Van de jonggehandicapten geeft 7 procent aan schulden te maken die zij niet kunnen overzien. Onder de groep Wsw-wachlijsters is dit 8 procent. De onderzoekers menen dat de precare inkomenspositie ook samenhangt met afname in de kwaliteit van werk. De groei in deeltijdbanen en tijdelijke contracten brengt onzekerheid over werk en inkomen met zich mee.

### *c. Beschouwing op systeem en witte vlekken*

Dan volgt de onderzoeksvraag of het Rijksbeleid zodanig is vormgegeven dat het de voorwaarden en kaders biedt waarmee lokale overheden de landelijke beleidsdoelen kunnen realiseren. Panteia constateert dat het complex is om onderzoek te doen naar de relatie tussen maatschappelijke doelen, kaders en voorwaarden op systeemniveau en de uitvoeringspraktijk van gemeenten, in de context van de decentralisatie. Door het ontbreken van betrouwbare data is het niet eenvoudig vast te stellen of een verandering van baankansen komt door het beleid op systeemniveau, de uitvoering door de gemeente of een combinatie van beide. Daarnaast beïnvloedt de conjunctuur de kansen op werk.

Het beleid van artikel 2 in samenhang beziend, schetst Panteia een aantal aandachtspunten op systeemniveau. Zo is integraal werken volgens Panteia essentieel bij het bieden van passende ondersteuning en begeleiding naar werk, vooral bij mensen die vanwege gezondheidsklachten en schuldenproblematiek nog niet kunnen werken. Maar wettelijke kaders bieden soms belemmeringen, zoals op het gebied van gegevensuitwisseling of sluiten niet goed op elkaar aan. De afname van kwaliteit en de beperkte duurzaamheid van banen die jongeren met een arbeidsbeperking hebben, met bijkomende onzekerheid over werk en inkomen, vindt Panteia ook een belangrijk aandachtspunt. Hoewel deze ontwikkelingen in het licht van de algehele flexibilisering van de arbeidsmarkt gezien moeten worden, en niet toe te schrijven zijn aan beleid op grond van artikel 2, vergt het volgens Panteia ieders aandacht, realistische verwachtingen en aanhoudende ondersteuning van werknemers en werkgevers.

Overkoepelend aandachtspunt is ook de precare inkomenspositie van de doelgroepen van het beleid van artikel 2. De uitkomsten van de beleidsdoorlichting doen Panteia de vraag opwerpen of het sociaal minimum voldoende bestaanszekerheid biedt. Het risico bestaat dat als het stelsel van inkomensondersteuning (voor bepaalde groepen) ontoereikend is om van rond te komen, de kans op armoede en schulden toeneemt en meer inzet nodig is door schuldhulpverlening en vanuit armoederegelingen.

In de beleidsdoorlichting worden nog enkele kennislacunes, of witte vlekken, aangegeven die het bemoeilijken om te oordelen over het

doelbereik, de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid op systeemniveau van artikel 2.

Als eerste punt benoemt Panteia het veelal ontbreken van expliciete kwantitatieve doelen. Op de Wet banenafpraak na is er in de onderzoeksperiode voor geen van de onderdelen van artikel 2 een kwantitatief doel gesteld. De beleidsonderdelen kennen veelal wel een kwalitatief doel, zoals het bevorderen van arbeidsparticipatie, het terugdringen van uitkeringsafhankelijkheid of het leggen van een bodem in de kwaliteit van de gemeentelijke schulddienstverlening. Daarnaast geeft Panteia aan dat bij het bepalen van de doelmatigheid van het beleid, inzicht in alle kosten van het beleid een cruciale rol speelt. Binnen de context van de gedecentraliseerde uitvoering van beleid is er echter geen helder en transparant landelijk beeld beschikbaar van de beleids- en uitvoeringskosten van gemeenten gerelateerd aan de wet- en regelgeving onder artikel 2 van de SZW-begroting. Dit noemt Panteia een belangrijke witte vlek. Als het gaat om het systeem en de kaders en voorwaarden waarmee de uitvoerders te maken hebben, dan spelen de middelen die uitvoerders ter beschikking hebben een zeer belangrijke rol. Panteia betoogt dat mede gezien het financieel belang van artikel 2 meer inzicht in kosten en doelmatigheid een belangrijk aspect van toekomstige evaluatieprogramma zou kunnen zijn. Daarbij is het, gezien de uitgangspunten in het bestaande systeem van bestuurlijke en financiële verhoudingen, van belang dat de gegevensuitvraag proportioneel is.

Het zicht op de doeltreffendheid van het beleid onder artikel 2 ontbreekt volgens Panteia voor een belangrijk deel doordat de effectiviteit van een wet of afzonderlijke re-integratie instrumenten moeilijk empirisch is vast te stellen. Idealiter vergt dit een «zuiver» experimentele onderzoeksopzet, die in de praktijk niet eenvoudig te realiseren is. Echter, alternatieve quasi-experimentele aanpakken kunnen ook gebruikt worden om doeltreffendheid van beleid te onderzoeken. Panteia doet dan ook de suggestie om in het toekomstige evaluatieprogramma experimentele onderzoeksaanpakken op te nemen. Ook vergelijkend onderzoek zou volgens Panteia een belangrijke plek kunnen krijgen op de toekomstige evaluatieagenda. Een vereiste hiervoor is dat er betrouwbare en vergelijkbare gegevens beschikbaar zijn over de omvang van inzet van instrumenten en de dienstverlening door gemeenten.

Een laatste kennislacune die Panteia aangeeft betreft het gebrek aan integraal onderzoek, mede gezien de nadruk op en het belang van, integraal werken door gemeenten. Panteia plaatst daarbij de kanttekening dat door de ontschotting van processen en financiering het lastig is om gegevens tussen gemeenten op een betrouwbare manier met elkaar te vergelijken.

#### **4. Algemene reactie op Beleidsdoorlichting**

Het kabinet is onderzoeksbureau Panteia erkentelijk voor het opstellen van de beleidsdoorlichting. Het rapport biedt niet alleen een helder inzicht in de beleidsontwikkelingen in de periode 2014–2018 en een omvattend overzicht van onderzoeken die in de afgelopen jaren zijn verschenen, maar gaat ook uitgebreid in op de samenhangende ontwikkelingen tussen enerzijds de vergaande decentralisatie van beleid en uitvoering, de ministeriële systeemverantwoordelijkheid en de toenemende generieke bekostiging en anderzijds de mate waarin het Rijk inzicht heeft in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Rijksbeleid. Het kabinet realiseert zich dat een complexe onderzoeksopdracht is verstrekt.

Prof. dr. J.M. Wicherts van de Tilburg University en prof. dr. Paul de Beer van de Universiteit van Amsterdam hebben opgetreden als onafhankelijk deskundigen en maakten in die hoedanigheid deel uit van de begeleidingscommissie van de beleidsdoorlichting. De onafhankelijk deskundigen oordelen dat de beleidsdoorlichting grondig is uitgevoerd, helder is beschreven, en een goed beeld biedt van het beschikbare onderzoek op de belangrijkste elementen van het beleid onder artikel 2. En ook dat de bevindingen goed zijn samengevat en zijn voorzien van een weloverwogen oordeel. Tegelijkertijd constateren zij dat duidelijk wordt gemaakt dat de kennis over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het rijksbeleid beperkt is. Ook bevestigen beide deskundigen de constatering van Panteia dat er meer aandacht nodig is voor effectieve monitoring en het evalueren van de uitkomsten van beleid om meer zicht te krijgen op de doeltreffendheid en doelmatigheid.

Het kabinet is van mening dat met de beleidsdoorlichting en het oordeel van de deskundigen een belangrijke vraag wordt opgeworpen, namelijk hoe in een gedecentraliseerde context zicht wordt verkregen op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Bij het beantwoorden van die vraag moet goed rekenschap worden gegeven aan de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en gemeenten.

De ontwikkelingen van de afgelopen 15 jaar laten een verdergaande decentralisatie van taken en bevoegdheden zien, die hand in hand is gegaan met een sturing door het Rijk op hoofdlijnen. Decentralisatie impliceert vertrouwen in de decentrale overheid en een grote mate van beleids- en handelingsvrijheid, differentiatie en prioriteitstelling in de decentrale uitvoeringspraktijk, die door de rijksoverheid niet alleen aanvaard wordt maar ook nadrukkelijk gewenst wordt. Met de Participatiewet en de andere decentralisaties in het sociaal domein werd maatwerk en integraal beleid op decentraal niveau beoogd. Door veel middelen te ontschotten krijgen gemeenten ook financieel de ruimte om over de domeinen van de verschillende wetten in het sociaal domein heen middelen integraal in zetten op basis van maatwerk. Waar het gaat om de inzet voor re-integratie om mensen aan het werk te helpen hebben gemeenten met de budgettering van de bijstandsmiddelen een prikkel om middelen voor re-integratie effectief en efficiënt in te zetten. Verantwoording hierover vindt plaats aan de gemeenteraad en het is aan de gemeenteraad om daar toezicht op te houden. Uit deze verantwoordelijkheidsverdeling vloeit logischerwijs voort dat de (verantwoordings)informatie van gemeenten aan het Rijk beperkt is.

Bij deze context past terughoudendheid en realisme waar het gaat om aanvullende monitoringsvereisten en de verwachte opbrengst daarvan. Het Rijk moet niet op de stoel van de gemeenteraad gaan zitten. Terecht geeft Panteia aan dat een eventueel aanvullend verzoek om informatieverzameling proportioneel moet zijn en ook dat er realistische verwachtingen moeten zijn over vergelijkbaarheid van gegevens bij integraal onderzoek en onderzoek naar integraliteit.

Het kabinet is dan ook van mening dat, in lijn met de gangbare werkwijze waarin Rijk en gemeenten gezamenlijk optrekken zonder in elkaars taken en bevoegdheden te treden, ook het bepalen wat in welke context proportioneel is in onderlinge afstemming vorm dient te krijgen. Daarbij gaat het niet uitsluitend om de informatiebehoefte van het Rijk, de informatie en ondersteuningsbehoefte van gemeenten zijn hierin evenzeer van belang. Zoals de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) in het Briefadvies Informatievoorziening Tweede Kamer over decentralisaties (2018) uiteenzet dienen de verschillende partijen en overheidslagen hun verhoudingen en verwachtingen tot elkaar expliciet te maken, om het



complexe systeem met wederzijdse afhankelijkheden en gedeelde verantwoordelijkheid hanteerbaar te maken. Dat vraagt volgens de ROB om een permanente dialoog. Zo'n gesprek moet niet als doel hebben om scherpe lijnen te trekken en taken af te bakenen, maar om een verstandhouding van vertrouwen te bouwen, die maakt dat overheden van elkaar weten wat ze van elkaar verwachten. Het kabinet vertrouwt erop dat deze werkwijze geen belemmering vormt in het verkrijgen van voldoende inzicht om te beoordelen of het systeem werkt, of dat er aanleiding bestaat het systeem op onderdelen te verbeteren. Het Rijk staat hiervoor voortdurend in contact met medeoverheden, andere departementen, werkgevers en werknemers en cliëntenorganisaties. Naast doeltreffendheid en doelmatigheid, zijn ook andere bredere publieke waarden zoals verwoordt in de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur, daarbij relevant.

Samen zijn we gebaat bij een doeltreffend en doelmatig systeem, en bij kennisontwikkeling en kennisdeling. Het Rijk stimuleert en faciliteert de kennisdeling door medeoverheden, vanuit de overtuiging dat dit bevorderlijk is voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering op lokaal niveau en daarmee ook van belang voor de landelijke beleidsdoelen. De suggesties van Panteia voor meer vergelijkend onderzoek met (quasi-) experimenteel design om beter zicht te krijgen op doeltreffendheid vinden ook weerklank bij de twee experts. Het kabinet neemt deze suggesties mee in de gezamenlijke activiteiten om meer kennis te ontwikkelen en te delen, waarmee het kabinet de wetenschappelijke basis van het evidence based werken verder verstevigt en verbreedt. Hieronder wordt uitgebreider ingegaan op deze activiteiten.

## **5. Samenhangende aandachtspunten**

Hieronder worden thematisch aandachtspunten voor beleid en het vergroten van het inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid behandeld, daarbij uitgaand van de voorwaardenscheppende rol van het Rijk en de uitgangspunten van decentralisatie.

### *a. Integraal werken*

Maatwerk en integraliteit zijn kernpunten in de decentralisatie in sociaal domein. De beleidsdoorlichting laat zien dat gemeenten in de onderzochte periode steeds meer integraal werken. Het onderzoek toont ook dat integraal werken essentieel is om een aanzienlijk deel van de doelgroep passende ondersteuning te bieden. Daarbij gaat het om ondersteuning en zorg vanuit verschillende wetten en daarbij raakt het niet alleen het domein van werk en inkomen en ook niet één overheidslaag. Het beeld dat een deel van de doelgroep problemen ervaart op meerdere leefgebieden zien we ook terug in het onderzoek Persoonlijke begeleiding in de bijstand van De Beleidsonderzoekers (zie bijlage), waarin de aanpakken van de gemeente Tilburg, Leiden en Helmond centraal staan. Dit onderzoek laat zien dat een groot deel van de deelnemers o.a. langdurig in de uitkering zit, weinig vertrouwen heeft in het eigen kunnen, een beperkt arbeidsverleden heeft en fysieke of psychische klachten ervaart. Daarnaast spelen ook bijvoorbeeld laaggeletterdheid of andere taalproblemen, problematische schulden en verslavingen een rol. Om participatie in de samenleving en op termijn op de arbeidsmarkt mogelijk te maken, is hulp en ondersteuning vanuit verschillende wetten nodig, zoals de Participatiewet, Wmo, Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en de Zorgverzekeringswet.

Om het integraal werken binnen het sociaal domein juist in deze situatie verder te bevorderen werken gemeenten, Rijk en andere partijen de

afgelopen jaren in verschillende programma's nauw samen aan maatschappelijke opgaven, zoals multiproblematiek, schulden en de verbetering van de positie van kwetsbare jongeren. Binnen het Programma Sociaal Domein werken Rijk en gemeenten samen met professionals aan betere hulp voor (kwetsbare) mensen. Wegnemen van de dilemma's en knelpunten in de dagelijkse praktijk is het doel. In het traject Uitwisseling Persoonsgegevens en Privacy (UPP) worden weerbarstige generieke knelpunten rond gegevensuitwisseling en privacy in het sociaal domein aangepakt. Gewerkt wordt aan heldere wetgeving, borging van privacy en kennisdeling en communicatie. Daaruit volgt onder andere het wetsvoorstel Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams) waaraan BZK, SZW, VWS, JenV en OCW gezamenlijk werken, om bij samenhangende meervoudige problematiek in individuele gevallen gegevensuitwisseling mogelijk te maken. In de brief van 27 september 2019 is uw Kamer hierover geïnformeerd.<sup>9</sup> Ook binnen de Brede Schuldenaanpak wordt gezamenlijk gewerkt aan meer maatwerk en effectiviteit in de dienstverlening. De Brede Schuldenaanpak heeft een omslag teweeg gebracht in de wijze waarop alle partijen de schuldenproblematiek benaderen en in het denken over mensen met schulden. De aandacht voor schulden is de afgelopen twee jaar toegenomen en er is consensus over dat problematische schulden een urgent maatschappelijk probleem zijn, waarvoor samenwerking binnen en tussen gemeenten en met (overheids-)schuldeisers is vereist.<sup>10</sup>

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. Daarnaast biedt het Programma de mogelijkheid van een landelijke escalatieroute.<sup>11</sup> Om de positie van kwetsbare jongeren te verbeteren werken de ministeries van OCW en SZW gezamenlijk aan het oplossen van de fundamentele knelpunten die in (de kabinetsreactie op) het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt zijn genoemd.<sup>12</sup> Het kabinet wil op verschillende manieren inzetten op het versterken van de integrale ondersteuning van jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt, het in beeld hebben en houden van jongeren en het duurzaam naar werk begeleiden. In de kabinetsreactie op het IBO zijn maatregelen benoemd. Met deze maatregelen wordt beoogd maatwerk te stimuleren en aan het licht te brengen tegen welke belemmeringen partners aanlopen bij het onschot inzetten van middelen.

COVID-19 zorgt voor nog meer urgentie om dit samen te doen. Op 17 mei 2020 heeft de tijdelijke werkgroep «*Sociale Impact Coronacrisis*» onder leiding van burgemeester Halsema adviezen uitgebracht over de sociale gevolgen. Gezinnen en alleenstaanden met problemen op meerdere terreinen (financieel, opvoeding, psychisch, wonen) lopen het risico hard getroffen te worden door de effecten van COVID-19. Deze burgers hebben vaak meerdere vormen van zorg en ondersteuning nodig. Een stapeling van problemen kan leiden tot veel menselijk leed en hoge maatschappelijke kosten. Om de gevolgen van COVID-19 in het sociaal domein zo goed mogelijk op te vangen zijn gemeenten en Rijk in reactie op de adviezen van de werkgroep versnellingsacties gestart in lopende programma's en trajecten, waaronder de al genoemde trajecten zoals de brede schuldenaanpak en het programma maatwerk multiprobleemhuishoudens. Daarbij

<sup>9</sup> Kamerstukken 34 477 en 32 761, nr. 66.

<sup>10</sup> Kamerstuk 24 515, nr. 533.

<sup>11</sup> Kamerstuk 34 477, nr. 63.

<sup>12</sup> Kamerstuk 29 544, nr. 952.

is ook ingezet op extra ondersteuning van professionals met de zogenoemde «doorbraakmethode». Uw kamer is hierover geïnformeerd<sup>13</sup>.

#### *b. Precaire inkomenspositie*

Panteia noemt de inkomenspositie van delen van de doelgroep van de artikel 2 precair. Het kabinet herkent de bevindingen die in de beleidsdoorlichting naar voor komen en heeft hierop diverse acties lopen. Zoals hiervoor geschetst is integraal werken en aandacht voor problemen in verschillende leefgebieden van belang, zowel in de dienstverlening bij financiële problemen als in de ondersteuning naar werk. Werk en een eigen inkomen dragen immers in veel gevallen bij aan een verbetering van de inkomenspositie.

De inkomenspositie van jonggehandicapten onder de Participatiewet beogen we met het wetsvoorstel Breed offensief te verbeteren door een vrijlating van inkomsten uit arbeid voor mensen met een arbeidsbeperking die in deeltijd met loonkostensubsidie werken en nog aangevoelen zijn op een aanvullende bijstandsuitkering. Deze vrijlating is in beginsel tijdelijk, met de mogelijkheid van verlenging als mensen niet meer uren kunnen werken.

Panteia werpt de vraag op of het sociaal minimum voldoende bestaanszekerheid biedt. Een relevante vraag die een plaats heeft binnen de bredere discussie over de inrichting van het stelsel van inkomensondersteuning via de sociale zekerheid, fiscaliteit en toeslagen. Het Nibud-rapport Analyse vijf jaar armoedebeleid in tachtig gemeenten dat recent verscheen, stelt de hoogte van het minimumjeugdloon en de bijstand ook aan de orde. Het kabinet hecht waarde aan een zorgvuldige afweging tussen de inkomenszekerheid van minimumloonverdieners en bijstandsgerechtigden enerzijds en de negatieve effecten op sociale zekerheidsuitgaven en werkgelegenheid anderzijds<sup>14</sup>. Daarbij zijn er ook diverse raakvlakken met het verdere denken over de rapporten van de WRR en de commissie Borstlap. De aanpak van armoede richt zich in het bijzonder op de positie van kinderen. In 2019 zijn vier ambities voor de bestrijding van kinderarmoede geformuleerd.<sup>15</sup> Deze zijn erop gericht dat ieder kind in een gezin met een laag inkomen kan meedoen; op een daling van het aantal huishoudens met kinderen met een laag inkomen; op het bieden van inzicht in kansarmoede onder kinderen; en op het verzamelen en delen van goede voorbeelden. In lijn met de duurzame ontwikkelingsdoelen streeft het kabinet naar een afname van het aantal kinderen in armoede van 9,2 procent in 2015 naar 4,6 procent in 2030.<sup>16</sup>

De al eerder genoemde Brede Schuldenaanpak richt zich op preventie en vroegsignalering van schulden, ontzorgen van mensen met problematische schulden en een maatschappelijk verantwoorde incasso. De wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening zorgt dat het vroegtijdig signaleren van schuldenproblematiek een wettelijke basis krijgt en noodzakelijke uitwisseling van persoonsgegevens veilig kan plaatsvinden. De Wet vereenvoudiging beslagvrije voet gaat het bestaansminimum van mensen met schulden beter borgen, evenals het wetsvoorstel stroomlijning keten voor derdenbeslag, dat de samenwerking en gegevensuitwisseling tussen organisaties die beslag leggen en verrekenen gaat verbeteren. Eind september is de intensivering van de armoede- en schuldenaanpak gepresenteerd om bestaande en nieuwe

<sup>13</sup> Kamerstuk 34 477, nr. 73.

<sup>14</sup> Kamerstuk 24 515, nr. 571.

<sup>15</sup> Kamerstuk 24 515, nr. 533.

<sup>16</sup> Kamerstuk 24 515, nr. 494.

doelgroepen in beeld te brengen, te voorzien in passende ondersteuning en de uitvoeringsinstanties te versterken.<sup>17</sup>

In de huidige crisis, zet het kabinet zich in samenwerking met gemeenten en maatschappelijke organisaties in om mensen, die het financieel moeilijk hebben, niet nog verder in de financiële problemen te laten komen als gevolg van de coronacrisis. In het steun- en herstelpakket zijn hier extra middelen voor uitgetrokken<sup>18</sup>. Ook de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo), gebaseerd op de Bbz-regeling, heeft hieraan bijgedragen. Volgens een berekening van het CPB<sup>19</sup> wordt het aantal zelfstandigen dat binnen een aantal maanden niet meer rond kan komen bij het verliezen van het hoofdinkomen meer dan gehalveerd.

Om het inzicht in de aard en omvang van armoede- en schuldenproblematiek zowel op landelijk als lokaal niveau te vergroten wordt de monitoring versterkt en regelmatig evaluaties uitgevoerd. Recente voorbeelden zijn «Kansrijk Armoedebeleid» van SCP en CPB, de extra tussentijdse evaluatie van de bestuurlijke afspraken kinderarmoede, het rapport van de Inspectie SZW over de rode draden om schuldhelpverlening verder te verbeteren<sup>20</sup> en het onderzoek van het CBS naar de omvang van de schuldproblematiek in Nederland.<sup>21</sup>

Daarnaast lopen op dit moment enkele onderzoeken naar niet-gebruik van inkomensondersteuning. De Inspectie SZW voert op dit moment een pilot uit naar het niet-gebruik van de algemene bijstand. Daarin probeert de Inspectie middels data-analyse de omvang van het niet-gebruik in kaart te brengen. Ook wordt onderzocht wie deze niet-gebruikers zijn en in welke mate er sprake is van langdurig niet-gebruik. Aanvullend vinden er interview met gemeenten plaats om te bepalen wat zij doen om niet-gebruik van de algemene bijstand tegen te gaan.

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer waarin een hoog niet-gebruik van de AIO gemeten is, gaf aanleiding tot verdiepend onderzoek naar de achtergronden en de ontwikkeling van dit niet-gebruik van de AIO. Dat onderzoek wordt uitgevoerd door het CBS in samenwerking met de SVB en het Ministerie van SZW. Naast de verdieping in de problematiek wordt het niet-gebruik AIO ook aangepakt door over de hele linie te blijven werken aan verbeteringen in de uitvoeringsprocessen. Dan gaat het om verdere aanpassingen in de aanvraagprocedure voor de AIO, om verbeteringen in de informatievoorziening aan potentiële klanten en om versterking van de samenwerking met gemeenten. Ook wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een persoonsgerichte benadering op basis van signalen van niet-gebruik uit gegevensuitwisseling. Op dit moment werkt de SVB samen met UWV, TNO en het ministerie aan een mogelijke technologische oplossing en werkt het ministerie gelijktijdig aan een ministeriële regeling die het mogelijk maakt om die oplossing in pilotvorm in praktijk te brengen. De pilots kunnen mogelijk in de loop van 2021 in praktijk worden gebracht. Afhankelijk van de resultaten van de pilots kan dan een meer structurele inbedding van gegevensuitwisseling bij de uitvoering worden overwogen inclusief daarvoor benodigde wetsaanpassing.

<sup>17</sup> Kamerstuk 24 515, nr. 569.

<sup>18</sup> Kamerstuk 35 420, nr. 105.

<sup>19</sup> CPB (2020) Stresstest huishoudens.

<sup>20</sup> Kamerstuk 24 515, nr. 569.

<sup>21</sup> Kamerstuk 24 515, nr. 559.

*c. Inzicht in wat werkt voor wie (doeltreffendheid)*

Ondersteuning bij het vinden van werk is een belangrijk doel van artikel 2. De effectiviteit hiervan is afhankelijk van welk instrument voor wie op welk moment wordt ingezet. Daarom is een algemene conclusie over dit doel lastig. Binnen de kaders van de uitvoeringsorganisatie kiezen de professionals de inzet van re-integratie-instrumenten, zij spelen dus een belangrijke rol in de uitvoering van het re-integratiebeleid. Dit komt ook duidelijk naar voren in de evaluatie Participatiewet en de beleidsdoorlichting artikel 2.

We vragen veel van ZBO's en gemeenten en daar werkzame professionals werk en inkomen. Deze organisaties zijn verantwoordelijk voor de dienstverlening en zorgen voor samenwerkingsafspraken en/of contracten met bijvoorbeeld re-integratiebureaus. Zij organiseren een verantwoorde case load, de ondersteunende ict en vakbekwaam personeel. Op individueel niveau van de cliënt is de professional verantwoordelijk voor het stellen van de juiste diagnose, afhankelijk daarvan de juiste re-integratie inzetten, maatwerk leveren en integraal werken. Dit vakmanschap laat zich niet vanuit het Rijk sturen en is niet gebaat bij hoge verantwoordingslasten. De organisatie en de professional dienen de ruimte en tijd te hebben om hun werk optimaal te kunnen doen. Daarom vindt het kabinet het belangrijk om in te zetten op het faciliteren en investeren in de ontwikkeling van lerende organisaties met ruimte voor vakmanschap, maatwerk, kennisontwikkeling en kennisdeling binnen het domein Werk en Inkomen. Dit gebeurt onder andere binnen de programma's Vakmanschap en Vakkundig aan het Werk. Het programma Vakmanschap, uitgevoerd door Divosa en de beroepsvereniging van klantmanagers SAM, stimuleert de lerende organisatie, methodisch werken en professionalisering. Onderdeel hiervan is het adequaat keuzes maken op basis van kennis uit wetenschap, praktijk en cliëntervaring (evidence based practice). Het programma Vakkundig aan het Werk, uitgevoerd door ZonMw, sluit daar nauw op aan. Dit vijfjarige kennisprogramma is onlangs verlengd met een nieuwe periode van vijf jaar, gezien de betekenis van het programma voor de beweging om meer methodisch en evidence based te werken in de uitvoeringspraktijk. De voortgang van het programma Vakkundig aan het Werk wordt beschreven als bijlage bij deze brief. De afgelopen jaren is voor gemeenten de mogelijkheid gecreëerd om tijdelijk en onder voorwaarden te experimenteren met enkele onderdelen van de Participatiewet. Deze experimenten hebben op een wetenschappelijk gefundeerde wijze beleidsrelevante informatie opgeleverd. Hierover is uw Kamer in het voorjaar geïnformeerd<sup>22</sup>.

Door het Rijk wordt het belang van evidence based en data gedreven werken onderschreven. In maart 2019 bood de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Data Agenda Overheid aan de Tweede Kamer aan. De agenda richt zich onder meer op het bevorderen van het goed en verantwoord datagebruik door de overheid. Het Leer- en Expertisepunt Datagedreven werken (LED) brengt kennis, kunde en mensen bijeen en vervult zodoende een aanjaagfunctie. Ook initiatieven van gemeenten en andere (overheids)organisaties, zoals bijvoorbeeld de Urban Data Centers van CBS helpen om meer informatie en meer inzicht te krijgen in maatschappelijke problemen, beleidsinzet, resultaten en effecten.

Ook inzichten uit toegepast onderzoek naar bestaande aanpakken binnen de Participatiewet zijn van belang. De gemeenten Tilburg, Leiden, Helmond, de ministeries van SZW en BZK hebben gezamenlijk onderzoek

<sup>22</sup> Kamerstuk 34 352, nr. 194.

gedaan de drie pilots van deze gemeenten, waarin de begeleiding van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en stapeling van problemen centraal staat. Half juni heeft onderzoeksbureau De Beleidsonderzoekers het rapport «Persoonlijke begeleiding in de Bijstand» gepresenteerd. Hoewel de pilots in opzet verschillen, zijn er opvallende overeenkomsten in doelgroep en aanpak. Inzet is het ondersteunen van mensen die langdurig in de bijstand zitten, een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben en vaak te maken hebben met multiproblematiek, zoals schulden, gezondheidsproblemen, taalproblemen, gebrek aan zelfvertrouwen en doenvermogen, sociale isolatie. Ondersteuning gebeurt via intensieve, persoonlijke begeleiding en kent een «life first-benadering» gericht op het op integrale wijze verbeteren van de leefsituatie van bijstandsgerechtigden om op langere termijn participatie mogelijk te maken. Uit het onderzoek blijken een aantal werkzame elementen:

- Individuele aandacht: 1 contactpersoon en een langdurig traject is nodig.
- Integraal werken: de hulpvraag van mensen centraal stellen met aandacht voor alle leefgebieden en hulp afstemmen met andere organisaties.
- Opbouwen van vertrouwen: vrijwillig karakter, geduld, snel praktische hulp en aandacht blijven geven.
- Het geloof in eigen kunnen versterken: kleine stappen met haalbare doelen, steeds meer de regie bij mensen leggen en mensen niet opgeven.
- Vooral de samenhang in de onderdelen van de benadering is essentieel. Randvoorwaarden voor een dergelijke aanpak zijn dat er sprake is van samenwerking tussen domeinen (bestuurlijk en uitvoerend), methodisch werken en voldoende ruimte en steun voor de professional.

Het rapport laat zien dat mensen met de juiste intensieve begeleiding op participatie en zorg stappen maken, maar ook dat het een lang en kwetsbaar proces is. Voor deze groep is betaald werk vooralsnog niet mogelijk, maar in de eerste fase worden essentiële stappen gezet om zelfvertrouwen en organisatievermogen te herstellen, zodat mensen weer perspectief hebben. Dit maakt nieuwsgierig naar wat er nog meer mogelijk is. Is het zelfvertrouwen en ontwikkelvermogen structureel toegenomen? Leidt deze aanpak er op langere termijn toe dat het participeren in betaald werk haalbaar is? Leidt het tot een verbeterde gezondheid en is investeren in participatie daartoe de sleutel? Hiervoor is vervolgonderzoek nodig. Over de uitkomsten zijn samen met de gemeenten Tilburg, Leiden en Helmond en BZK door SZW webinars georganiseerd, waarin bestuurders, praktijk en wetenschap met elkaar in gesprek zijn gegaan.

#### *d. Inzicht in kosten en baten (doelmatigheid)*

Beleids- en bestedingsvrijheid is een essentieel onderdeel van het gedecentraliseerd beleid evenals het belang van goede interbestuurlijke samenwerking. Er vindt dan ook frequent bestuurlijk overleg plaats over beleid, ontwikkelingen en financiële aspecten daarvan. Om het gesprek over budgetten te kunnen voeren is immers ook zicht nodig op de kosten die gemeenten maken ten behoeve van de taken.

De financieringssystematiek van de Participatiewet beoogt de activerende werking van het stelsel te vergroten. De prikkels voor gemeenten zijn ingericht om het bijstandsvolume zo laag mogelijk te houden. Dit kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld door te handhaven maar ook door te investeren in uitstroom naar werk. De vrij besteedbare middelen die gemeenten via het gemeentefonds ontvangen kunnen zij voor onder-

steuning aanwenden. Als gemeenten erin slagen bijstandsgerechtigden uit te laten stromen naar werk dan levert deze investering gemeenten niet alleen een besparing op de bijstandsuitkering op, zo blijkt uit onderzoek van het CPB en SCP<sup>23</sup>. Uitstroom naar werk heeft daarnaast positieve gevolgen voor de werkgever en natuurlijk voor de bijstandsgerechtigde zelf. De planbureaus geven aan dat mensen met een arbeidsbeperking die werken doorgaans minder gebruik maken van de geestelijke gezondheidszorg en van de Wmo-ondersteuning en minder vaak verdacht worden van het plegen van een delict dan mensen die niet werken. Daarmee draagt het hebben van werk, naast het persoonlijk belang ervan, sterk bij aan het verzilveren van een economisch en maatschappelijk rendement. Ook in omvattender trajecten, waarin uitstroom naar werk niet direct in beeld is, zijn maatschappelijke baten en verbetering in persoonlijke situaties te behalen. Dit vergt, zoals hiervoor beschreven, een integrale aanpak en nauwe samenwerking in het sociaal domein.

Het is daarom van belang dat gemeenten ook in staat zijn om deze brede baten te behalen. Gemeenten ontvangen middelen om mensen te begeleiden naar (aangepast) werk via het gemeentefonds. Deze middelen uit het gemeentefonds vallen buiten de scope van deze Beleidsdoorlichting. Bovendien zijn middelen in het gemeentefonds niet geormerkt en maken gemeenten over de breedte van al hun taken een afweging van de inzet van middelen. Panteia geeft aan dat de vraag of gemeenten vanuit het Rijk voldoende middelen ter beschikking krijgen om de wettelijke taken uit te voeren die voortvloeien uit artikel 2, niet te beantwoorden valt binnen het kader van deze beleidsdoorlichting. Dit blijkt ook uit onderzoek dat in opdracht van SZW is uitgevoerd naar de kosten van de nieuwe doelgroep van de Participatie, mensen met een arbeidsbeperking die niet meer de Wajong kunnen instromen omdat zij arbeidsvermogen hebben.<sup>24</sup>

De centrale vraagstelling in het onderzoek was hoe de feitelijke kosten voor de nieuwe doelgroep zich ontwikkelen. Onderzoek naar dit onderwerp is schaars en complex. Ook in dit onderzoek is het geen gemakkelijke exercitie gebleken om de re-integratiekosten per persoon naar boven te halen en onderling te vergelijken. De feitelijke kosten verschillen namelijk, afhankelijk van de gemaakte keuzes, sterk van gemeente tot gemeente. Verschillen in inrichting van het re-integratieproces en daarmee samenhangende kosten passen bij de beleidsvrijheid die gemeenten hebben om invulling te geven aan hun re-integratietaken. Het onderzoek biedt waardevolle inzichten in de achtergrond van de kostenverschillen, maar deze inzichten roepen ook weer nieuwe vragen op. Het is daarmee nog niet goed mogelijk om op basis van dit onderzoek een uitspraak te doen over de benodigde middelen voor re-integratie. De hiervoor genoemde beleidsvrijheid van gemeenten maakt het lastig om deze vraag te beantwoorden. Daarnaast kan nog niet worden vastgesteld hoe organisaties hun middelen het meest effectief inzetten. Er is extra inzet nodig om hier meer inzicht in te krijgen.

Het is daarom belangrijk om hier verder onderzoek naar te doen. Ook omdat door de commissie Regulering van werk en de WRR is gepleit voor een activerender arbeidsmarktbeleid. Met de brief van 11 november 2020 heeft het kabinet hierop gereageerd.<sup>25</sup> Het kabinet onderschrijft de noodzaak van een adequaat niveau van dienstverlening met als uitgangspunt dat alle uitkeringsgerechtigden passende ondersteuning

<sup>23</sup> CPB & SCP (2020) «De brede baten van werk»

<sup>24</sup> Zie brief Uitkomsten onderzoeken Participatiewet d.d. 9 juni 2020, Kamerstuk 34 352, nr. 195.

<sup>25</sup> Zie brief De kabinetsreactie op de commissie Regulering van werk en het WRR-rapport «Het betere werk», d.d. 11 november 2020, Kamerstuk 29 544, nr. 1028

krijgen. Het kabinet wil daarom met gemeenten bezien hoe zij met deze opgave omgaan: wat werkt wel en niet, wat kost het én wat levert het op. Hierbij zal in het bijzonder aandacht worden geschonken aan goede voorbeelden. Ook in het BMH-rapport «Naar een inclusieve samenleving», staan tal van voorstellen voor verbetering van de dienstverlening aan kwetsbare groepen en wat dat kan opleveren. Al deze inzichten kunnen worden benut voor de nieuwe kabinetsperiode.

### **Vervolgmonitoring Participatiewet**

Mijn ambtsvoorganger heeft in reactie op de evaluatie van de Participatiewet toegezegd de Kamer te blijven informeren over de ontwikkelingen in de uitvoering van de Participatiewet. In de nota naar aanleiding van het verslag van het wetsvoorstel «uitvoeren Breed Offensief» is ook toegezegd terug te komen op de wijze waarop de vervolgmonitoring van de Participatiewet het beste gestalte kan krijgen zodat daarin ook de uitvoering van dit wetsvoorstel past. Met deze brief geef ik hier gevolg aan.

In de beleidsreactie op de evaluatie van de Participatiewet zijn eind vorig jaar zes aandachtspunten geformuleerd bij de in het beleid van de Participatiewet:

- a) inkomenspositie van jonggehandicapten;
- b) potentieel aan werkgevers;
- c) voormalig Wsw-ers en de rol van sw-bedrijven;
- d) de duurzaamheid van het werk;
- e) perspectief voor alle mensen in de bijstand;
- f) financiële kaders.

Vanuit de systeemverantwoordelijkheid van de Participatiewet blijft het van groot belang dat de Staatssecretaris van SZW een goed beeld heeft van het functioneren van het stelsel en of de beoogde doelstellingen van de Participatiewet worden gerealiseerd. Daarom ben ik voornemens om uw Kamer door middel van een vervolgmonitoring uitvoering Participatiewet jaarlijks te informeren over de voortgang.

Deze vervolgmonitor zal grotendeels worden gebaseerd op reeds bestaande monitors, zoals de jaarlijkse monitor arbeidsparticipatie van UWV, de monitor VN-gehandicaptenverdrag en relevante CBS-cijfers en de meest recente resultaten van onderzoek naar de Participatiewet. Daarnaast zullen in deze rapporten toekomstige rapporten met betrekking tot de Participatiewet benut worden. Bij deze voortgangsrapportage zullen de zes door het SCP geformuleerde aandachtspunten leidend zijn.

In deze voortgangsrapportage verdient, zo komt duidelijk naar voren in de beleidsdoorlichting, ook de samenhang van Werk en Inkomen met andere terreinen (Wmo, jeugd, justitie, etc.) en de mogelijke brede baten die hiermee gemoeid zijn speciale aandacht, zeker gezien de grote uitdagingen die er binnen het sociale domein als gevolg van de coronacrisis de komende tijd zullen gaan spelen. Hier zal in de jaarlijkse vervolgmonitor ook aandacht aan worden besteed.

Voorts bestaat het voornemen om in deze vervolgmonitor ook de uitvoering van het wetsvoorstel Breed Offensief mee te nemen, zoals is toegezegd in de nota naar aanleiding van het verslag bij dit wetsvoorstel.<sup>26</sup> Dit wetsvoorstel heeft als doel de kansen op werk van mensen met een arbeidsbeperking in de Participatiewet te bevorderen. Dit wetsvoorstel is momenteel nog in behandeling bij uw Kamer.

---

<sup>26</sup> Kamerstuk 35 394, nr. 8



## **Tot slot**

De activiteiten onder artikel 2 vragen om een voortdurende zoektocht naar het scheppen van de juiste condities voor de uitvoering om hardnekkige maatschappelijke problemen aan te kunnen pakken. Het gaat in artikel 2 immers om kwetsbare groepen die de juiste ondersteuning hard nodig hebben. Dit vormgeven vergt continue interactie tussen alle betrokken partijen. Dat proces is gebaat bij het vergroten van het inzicht en het lerend vermogen van alle betrokkenen om de professional op de werkvloer in de juiste positie te brengen om kwetsbare burgers in staat te stellen mee te doen aan de samenleving. We kunnen het ons niet permitteren dat een grote groep mensen langs de kant staat, met alle gevolgen van dien. Niet voor de mensen zelf, niet voor de samenleving en niet voor onze economie.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
B. van 't Wout