

Vergaderjaar 2019–2020

34 352

Uitvoering en evaluatie Participatiewet

Nr. 185

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 november 2019

In onze maatschappij is het belangrijk dat alle mensen meedoen om het beste uit zichzelf te halen en zo ook bij te dragen aan de samenleving. Meedoen is goed voor mensen zelf, voor hun welbevinden, ontwikkeling en (bij betaald werk) inkomen. Daarnaast is meedoen goed voor de maatschappelijke samenhang en de economie. Gelukkig krijgen in ons land veel mensen de kans om mee te doen en optimaal bij te dragen aan de samenleving.

De meeste mensen lukt het om op eigen kracht mee te doen. Er zijn echter ook mensen die nog onvoldoende kansen krijgen, bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt. Ondanks de krapte op de arbeidsmarkt is voor kwetsbare groepen niet inclusie, maar exclusie vaak een dagelijkse realiteit. Dat geldt ook voor mensen met arbeidsbeperkingen.

Hoewel er steeds meer mensen met een beperking een baan vinden, staan er nog veel te veel mensen aan de kant. Langdurig (vaak oudere) werklozen, lager opgeleiden en mensen met een migratieachtergrond zijn oververtegenwoordigd in de bijstand. Slechts een beperkt deel van hen lukt het om snel weer aan het werk te komen.

Een inclusieve arbeidsmarkt betekent dat óók deze groepen kansen krijgen op de arbeidsmarkt. En als betaald werk (nog) niet tot de mogelijkheden behoort, betekent inclusie zinvolle maatschappelijke deelname, al dan niet als opstap naar betaald werk. Mensen mogen van de overheid verwachten dat we mogelijkheden scheppen en hen goede ondersteuning bieden waar dit nodig is. Die ondersteuning is niet vrijblijvend. We mogen van mensen vragen een bijdrage te leveren en hen erop aanspreken, ook door arbeidsverplichtingen op te leggen en te handhaven. Er is dus sprake van wederkerigheid.

Er bestaat breed maatschappelijk draagvlak voor het realiseren van een inclusieve arbeidsmarkt, maar dit is geen gemakkelijke opgave. Het is een

grote uitdaging en een proces van lange adem. De overheid kan dat niet alleen. Op allerlei niveaus moeten stappen worden gezet en moet de samenwerking worden gezocht. Bij bedrijven, overheden, professionals in de uitvoering en bij werknemers en werkzoekenden zelf.

Doelstellingen Participatiewet en Wet banenafpraak

Met de invoering van de Participatiewet en Wet banenafpraak is beleid ingezet om meer mensen te laten deelnemen aan het reguliere arbeidsproces en hun uitkeringsafhankelijkheid te verminderen. De Participatiewet beoogt dat iedereen met een arbeidsbeperking en arbeidsvermogen meer kansen krijgt op de arbeidsmarkt, bij voorkeur bij reguliere werkgevers. De hervorming die met de Participatiewet is ingezet was nodig omdat het beroep op de Wajong zeer sterk toenam en de arbeidsparticipatie van deze mensen achterbleef. De toegang tot de Wajong is sinds 2015 beperkt tot jonggehandicapten die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. Daarnaast werd geconstateerd dat te veel mensen onnodig in een beschutte werkomgeving aan de slag waren, terwijl ze bij reguliere werkgevers zouden kunnen werken. Daarom is besloten de toegang tot de Wsw te sluiten.

Een andere belangrijke doelstelling van de Participatiewet is dat voor mensen in vergelijkbare omstandigheden dezelfde regels zouden moeten gelden. Ten slotte was een belangrijke overweging dat door de decentralisaties gemeenten meer mogelijkheden zouden krijgen om mensen, waar nodig, op basis van maatwerk integraal in het sociaal domein te ondersteunen.

Om te bevorderen dat meer mensen met een arbeidsbeperking aan de slag gaan, zijn met de Participatiewet en de Wet banenafpraak nieuwe instrumenten beschikbaar gekomen voor het aan het werk helpen van mensen met een arbeidsbeperking, zoals loonkostensubsidie en beschermt werk. De focus bij de totstandkoming van de Participatiewet lag dus op mensen met een arbeidsbeperking die niet meer de Wajong en Wsw konden instromen.

Monitoring en evaluatie

De Participatiewet is na een zorgvuldig proces van monitoring op verzoek van het Ministerie van SZW geëvalueerd door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Ik wil het SCP hartelijk danken voor zijn grondige analyse. De evalueerders geven een genuanceerd beeld en leveren zo een belangrijke bijdrage aan het bevorderen van een inclusieve arbeidsmarkt en het maatschappelijke debat hierover. Het SCP is kritisch; er zijn «lichtpuntjes», 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 belangrijke aandachtspunten. In mijn achterliggende beleidsreactie ga ik daar uitvoerig op in.

Uit de evaluatie van de Participatiewet door het SCP komt naar voren dat «Nederland in beweging is als het gaat om de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking». Ook uit de evaluatie van de Wet banenafpraak, uitgevoerd door Panteia, blijkt dat deze wet heeft bijgedragen aan het toegenomen draagvlak onder werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. De afspraken om meer banen voor mensen met een arbeidsbeperking te realiseren zijn tot dusver ruim gehaald.

Nieuwe doelgroep

De Participatiewet en de Wet banenafpraak hebben ertoe geleid dat, ook wanneer rekening gehouden wordt met de gunstige conjuncturele ontwikkeling, meer jonggehandicapten aan het werk gekomen zijn. Gemeenten hebben, zoals het SCP constateert, *«tijd nodig gehad om te wennen aan hun nieuwe taak en een nieuwe doelgroep»*. Geconstateerd kan worden dat gemeenten inmiddels goed op stoom zijn. Werkgevers leveren een belangrijke bijdrage aan het vergroten van de baankansen voor mensen met een arbeidsbeperking. Ik heb daarvoor veel waardering.

Het gebruik van de instrumenten beschut werk, loonkostensubsidie en jobcoaches zit duidelijk in de lift. Dit blijkt uit CBS-cijfers en de evaluatie beschut werk. Daarmee dragen de Participatiewet en de Wet banenafpraak bij aan de ontwikkeling naar een meer inclusieve arbeidsmarkt. Inmiddels zitten er ca. 78.000 mensen vanuit de gemeentelijke doelgroep in het doelgroepregister. Hiervan werken er ruim 36.000 mensen. Deze groep zal de komende jaren nog flink doorgroeien. Het is dus belangrijk om ervoor te zorgen dat deze ontwikkeling zich doorzet, ook wanneer de gunstige conjunctuur straks zou omslaan.

Voor de groep mensen die eind 2014 op de wachtlijst van de Wsw stond heeft de Participatiewet geen positief effect gehad. Dit is verklaarbaar omdat de mogelijkheid om in te stromen in de Wsw-voorziening is weggefallen. Ik vind het belangrijk dat ook deze kwetsbare groep de benodigde ondersteuning krijgt en weer 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.

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.

Het SCP formuleert een aantal belangrijke aandachtspunten zoals de inkomenspositie van jonggehandicapten, het vergroten van het potentieel aan werkgevers die mensen met een arbeidsbeperking in dienst nemen, de positie van de Wsw-ers op de wachtlijst eind 2014, de duurzaamheid van werk, het perspectief op werk voor de «klassieke» groep mensen in de bijstand en de werking van financiële prikkels. Deze aandachtspunten zijn terecht en hebben mijn volle aandacht. In de achterliggende stukken ga ik hier uitvoerig op in.

Het SCP legt terecht de focus op de dagelijkse uitvoeringspraktijk; daar moeten door goede dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers goede matches tot stand komen. En dat is een allesbehalve makkelijke opgave. Zo lopen plannen van werkgevers om iemand met een arbeidsbeperking in dienst te nemen, in de praktijk nog te vaak stuk omdat het lastig is om een goede match te maken. Zoals het SCP constateert is het maken van een juiste match een zeer intensief en continu proces dat om een actieve overheidsdienstverlening vraagt.

Het is ook noodzakelijk om nog meer werkgevers over de streep te trekken. Werkgevers moeten daartoe worden ontzorgd. Dat betekent eenvoudigere regels en goede dienstverlening voor werkgevers. Ook de positie van werkzoekenden verdient aandacht, met name ook voor de meest kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt; zij verdienen de juiste ondersteuning om aan het werk te komen en dat werk moet ook lonen.

Met het Breed Offensief, Perspectief op Werk en Simpel Switchen streef ik ernaar om meer mensen met een beperking aan werk te helpen en te houden en de werkgeversdienstverlening te verbeteren. Centraal uitgangspunt daarbij is dat werken moet lonen. Mijn beleid is er de komende periode op gericht om samen met alle betrokken partijen in de uitvoering (gemeenten, UWV, werkgevers, vakbonden en cliëntenorganisaties) de goede randvoorwaarden voor een succesvolle uitvoeringspraktijk verder te verbeteren. Er staat al veel in de steigers, maar ik realiseer dat we er nog lang niet zijn. Ik wil voortbouwen op de bestaande kaders. De uitvoering van de Participatiewet is niet gebaat bij nieuwe systeemwijzigingen, maar bij het bevorderen van de kwaliteit van de uitvoering. Daar richt ik mij de komende periode op.

Brede doelgroep

Uit de evaluatie van de Participatiewet komt verder naar voren dat een groot deel van de bijstandsgerechtigden niet op korte termijn aan het werk kan komen. Inmiddels zit 70% al langer dan 2 jaar in de bijstand. Dat zijn circa 280.000 mensen. Terecht vraagt het SCP hier aandacht voor. Uit het ervaringsonderzoek van de Inspectie SZW onder cliënten blijkt dat een aanzienlijk deel van de mensen in de bijstand aangeeft (op termijn) te kunnen en te willen werken. Als dat nog niet kan, is het van belang dat mensen op een andere manier betrokken worden bij de maatschappij. Ik zie een brede beweging onder gemeenten om langdurig bijstandsgerechtigden beter in beeld te krijgen en ook meer te investeren in persoonlijke dienstverlening aan deze groep. Deze aandacht is een investering die veel op kan leveren, zowel voor de persoon zelf als voor de samenleving. Zo blijkt uit onderzoek dat aan het werk gaan vanuit de bijstand substantieel bijdraagt aan mentale en fysieke gezondheid en aan het welbevinden van mensen. Daarmee gaan ook kosten voor bijvoorbeeld gezondheidszorg voor deze mensen omlaag.

Onlangs is door de Tweede Kamer de motie van het lid Raemakers c.s. (Kamerstuk 34 352, nr. 173) aangenomen, die vraagt te verkennen hoe, binnen de bij gemeenten voor participatie beschikbare middelen, 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. In een aparte brief hierover geef ik aan hoe ik de uitwerking van deze motie de komende periode verder wil vormgeven. Ik ga in dat kader graag met gemeenten in gesprek over de ervaringen die zij hebben met het intensiveren van hun klantcontacten en wat dit betekent voor het landelijk en gemeentelijk beleid.

Integrale en domeinoverstijgende dienstverlening is daarbij van groot belang, maar makkelijker gezegd dan gedaan. De noodzakelijk transformatie daarvoor is een zaak van lange adem en een meerjarig proces dat zeker nog niet is afgerond. Het SCP constateert dat gemeenten hier goede stappen in zetten, maar dat er grote verschillen tussen gemeenten zijn. Met het programma Sociaal Domein wil het kabinet samen met gemeenten de integrale dienstverlening verder bevorderen.

Tot slot

Het realiseren van een inclusieve arbeidsmarkt vereist volharding en geduld. Ik begrijp heel goed dat het voor velen veel te langzaam gaat. Nog te veel mensen blijven achter in dit welvarende land. 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.

In bijgaande brieven ga ik nader in op de uitkomsten van de evaluatie Participatiewet, de evaluatie Wet banenafpraak en de evaluatie beschut werk en wat die betekenen voor mijn beleid.

Vanuit mijn systeemverantwoordelijkheid is het van belang om een goed beeld over het functioneren van het stelsel te krijgen en de vraag te beantwoorden of de beoogde doelstellingen van de Participatiewet en de Wet banenafpraak worden gerealiseerd. Met de resultaten van deze evaluaties houdt dat niet op. Ook hierna wil ik blijven volgen of de beoogde doelstellingen van de Participatiewet en de Wet banenafpraak worden gerealiseerd. Ik vind het belangrijk om hierover met alle betrokken partijen gemeenten, UWV, sociale partners en vertegenwoordigers van de cliënten in gesprek te blijven.

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