



Panteia
Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM



Beleidsdoorlichting artikel 2 SZW

Bijstand, Participatiewet en Toeslagenwet

Oomkens, R. M. Linssen, T. Grimmius en D. Grijpstra

Zoetermeer, 13 maart 2020

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with Panteia. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Panteia. Panteia does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Voorwoord

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) schrijft sinds 2006 voor dat ministers verplicht zijn om periodiek beleidsdoorlichtingen uit te (laten) voeren. In juli 2018 heeft de staatssecretaris van SZW de Tweede Kamer geïnformeerd over de doelen, de opzet en de uitvoering van de voorgenomen beleidsdoorlichting van artikel 2 van de begroting van SZW (Kamerstuk 30 982 nr. 39). Dit artikel luidt: Bijstand, Participatiewet en Toeslagenwet. De algemene doelstelling van artikel 2 luidt: 'De overheid ondersteunt bij het vinden van werk en biedt inkomensondersteuning en aangepaste arbeid aan hen die dat nodig hebben'. De belangrijkste onderdelen van artikel 2 zijn onder meer de Participatiewet, de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten, diverse wetten en regelingen voor inkomensondersteuning, het schulden- en armoedebeleid en ook de sectorplannen.

Deze beleidsdoorlichting betreft een syntheseonderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid onder artikel 2 in de periode 2014 - 2018. Syntheseonderzoek wil zeggen dat gebruik wordt gemaakt van bestaande evaluaties en onderzoeken en wordt samengevoegd wat uit deze onderzoeken reeds bekend is. Vanuit reeds uitgevoerd onderzoek wordt een overzicht gegeven van de mate waarin het beleidsterrein op doeltreffendheid en doelmatigheid is geëvalueerd. Vervolgens wordt op basis van de onderliggende onderzoeken een oordeel gegeven over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het onderzochte beleidsterrein. Waar mogelijk zijn de ingezette beleidsinstrumenten in samenhang beoordeeld op hun effecten op de doelmatigheid en de doeltreffendheid ten behoeve van het beleid. Het overgrote deel van de uitvoering van het beleid onder artikel 2 is belegd bij gemeenten en de uitvoeringsorganisaties UWV en de SVB.

In de periode ultimo 2018 tot begin 2020 heeft Panteia de beleidsdoorlichting uitgevoerd. De onderzoeksperiode is relatief lang geweest omdat de resultaten van een belangrijke evaluatie als die van de Participatiewet door het SCP nog in de beleidsdoorlichting meegenomen moesten worden. Panteia heeft voor de beleidsdoorlichting bijna 100 evaluaties, onderzoeken, documenten en statistieken doorgenomen. Daarnaast heeft Panteia eigen onderzoek verricht op basis van CBS-microdata naar huishoudens die rond het sociaal minimum leven.

In de beleidsdoorlichting wordt inzicht gegeven in het doelbereik, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid, vanuit de wetgeving onder artikel 2, zowel op zichzelf staand als – waar mogelijk – ook in samenhang.



Inhoudsopgave

Voorwoord	3
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding en achtergronden	7
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	8
1.3 Leeswijzer	12
2 Afbakening beleid	14
2.1 Afbakening van de beleidsdoorlichting	14
3 Reconstructie beleidstheorie	16
3.1 Inleiding	16
3.2 Afbakening en operationalisatie	17
3.3 Beleidstheorie op systeemniveau	17
4 Uitgaven	23
4.1 Uitgaven van het Rijk	23
4.2 Structuur budgetten en uitgaven van gemeenten	25
5 Doeltreffendheid & doelmatigheid	30
5.1 Inleiding	30
5.2 Ondersteuning bij het vinden van werk en het bieden van aangepast werk – Participatiewet	31
5.3 Ondersteuning bij het vinden van werk en het bieden van aangepast werk – Wet Banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten	81
5.4 Bieden van inkomensondersteuning – Armoede en armoedebeleid	90
5.5 Bieden van inkomensondersteuning – Inkomensondersteuning en sociale voorzieningen	98
5.6 Bieden van inkomensondersteuning – Aanvullende Inkomensondersteuning Ouderen (AIO)	110
5.7 Bieden van inkomensondersteuning – Toeslagenwet	113
5.8 Bieden van inkomensondersteuning – Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz)	114
5.9 Bieden van inkomensondersteuning – Onderstand en re-integratie Caribisch Nederland	119
5.10 Bieden van inkomensondersteuning – Wet gemeentelijke schuldhelpverlening (Wgs)	121
6 Overkoepelende conclusie: uitkomsten in samenhang op systeemniveau	131
6.1 Inleiding	131
6.2 Kwaliteit en bruikbaarheid van onderzoeksrapporten	135
6.3 Uitgaven	136
6.4 Ondersteuning bij het vinden van werk & bieden van aangepast werk	137
6.5 Bieden van inkomensondersteuning	146
6.6 Beschouwing & resterende witte vlekken	150



Bronnen

Bijlage 1 Begeleiding beleidsdoorlichting

159

167



1 Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergronden

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) schrijft sinds 2006 voor dat ministers verplicht zijn om periodiek beleidsdoorlichtingen uit te (laten) voeren. Dit onderzoek geeft de uitkomsten van de tussen 2018 en 2020 uitgevoerde beleidsdoorlichting van artikel 2 op de SZW-begroting. Dit artikel luidt: Bijstand, Participatiewet en Toeslagenwet.

Met de brief van 4 juli 2018 heeft de staatssecretaris de Tweede Kamer geïnformeerd over de opzet en de vraagstelling van deze beleidsdoorlichting¹.

Wat is een beleidsdoorlichting?

In de RPE wordt een beleidsdoorlichting als volgt gedefinieerd:

"Een syntheseonderzoek naar zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid van al het beleid van een geheel beleidsartikel of van een substantieel, samenhangend deel van een beleidsartikel"

(artikel 1 lid c)

Een beleidsdoorlichting vat de kennis samen over de effectiviteit en doelmatigheid van een heel beleidsterrein. De doorlichting kijkt naar de samenhang tussen verschillende onderdelen van beleid. Losse evaluaties van beleid onderbouwen dit. Syntheseonderzoek wil zeggen dat het onderzoek gebaseerd is op eerder uitgevoerde evaluaties, onderzoeken en monitoren, waarvoor geen of heel beperkt primaire data worden verzameld.

Artikel 2 van de SZW-begroting

Het maatschappelijke doel van artikel 2 luidt:

"De overheid ondersteunt bij het vinden van werk en biedt inkomensondersteuning en aangepaste arbeid aan hen die dat nodig hebben"

Het betreft een driedelig doel dat is gebaseerd op het streven van de overheid 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" (Rijksbegroting).

Dit artikel kenmerkt zich door de *systeemverantwoordelijkheid van de minister*. De uitvoering van het beleid onder artikel 2 is hoofdzakelijk belegd bij gemeenten en uitvoeringsorganisaties. 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.

Omdat het beleid in samenhang bijdraagt aan de doelstelling wordt het ook in samenhang in deze beleidsdoorlichting geëvalueerd.

¹ Brief Stas. SZW d.d. 4 juli 2018 betreffende Opzet beleidsdoorlichting artikel 2 SZW Bijstand, Participatiewet en Toeslagenwet, referentie 2018-0000121543.



Beleidsterrein

Het domein van werk en inkomen is constant in ontwikkeling. Allereerst zijn verschillende overheidstaken enkele jaren geleden gedecentraliseerd naar gemeenten. In 2004 betrof het de uitvoering van de bijstand, sinds 2015 ook de (inkomens)ondersteuning aan mensen met een arbeidsbeperking, maar met arbeidsvermogen. Ook zijn per 2015 de maatregelen binnen de Wet werk en bijstand aangescherpt, zoals het invoeren van de tegenprestatie. De afgelopen jaren zijn er vervolgens enkele aanpassingen geweest naar aanleiding van de eerste ervaringen met het doelgroepregister en de Wet banenafpraak, zoals de invoering van de praktijkroute.

Een andere ontwikkeling is de toenemende aandacht voor wetenschappelijke onderbouwing van de uitvoering in het systeem. Zo wordt met programma 'Vakkundig aan het werk' toegewerkt naar een stevigere wetenschappelijke basis voor uitvoering in het gedecentraliseerde sociaal domein en met de 'tijdelijke regeling experimenten Participatiewet' is experimenteerruimte geboden om te experimenteren met een regelarme bijstand, zij het onder strikte voorwaarden.

Tevens is er sinds de economische crisis meer maatschappelijke discussie over de kern van het systeem. Men vraagt zich af of het in tijden van laagconjunctuur wel zinvol is om mensen sterk te prikkelen om aan het werk te gaan. De aandacht voor de experimenten in de Participatiewet komt deels voort uit deze maatschappelijke discussie.

Naast dat het een wettelijke verplichting is, kan een beleidsdoorlichting ook een waardevolle bijdrage leveren aan de hierboven genoemde ontwikkelingen binnen het domein. Het biedt een concreet overzicht van de huidige (wetenschappelijke) stand van zaken op dit gebied en kan bijdragen aan de inhoudelijke discussie over de inrichting van het systeem.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Doel van de beleidsdoorlichting

Het doel van de beleidsdoorlichting is om inzicht te krijgen in:

- de mate waarin het onderzochte beleid doeltreffend en doelmatig is;
- de succesfactoren die het beleid doeltreffend en doelmatig hebben gemaakt;
- de redenen waardoor de doeltreffendheid en de doelmatigheid tekort kan schieten, zodat hieruit lessen voor de toekomst kunnen worden getrokken, en;
- de onbedoelde positieve dan wel negatieve neveneffecten die zijn opgetreden.

Hoofdvraag en onderzoeksvragen

De hoofdvraag van de doorlichting luidt:

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?

Zoals in de kamerbrief over deze doorlichting wordt aangegeven, ligt de nadruk binnen het onderzoek op het beantwoorden van de vraag of het rijksbeleid onder artikel 2 van de begroting van SZW zodanig is vormgegeven dat het de voorwaarden en kaders biedt waarmee lokale overheden de landelijke beleidsdoelen kunnen realiseren.

De beleidsdoorlichting volgt de standaard van de RPE. De RPE heeft ook een set standaardvragen die dienen te worden beantwoord in een doorlichting. Bijna al deze vragen vallen binnen de scope van deze beleidsdoorlichting en zijn meegenomen in



onderstaand overzicht. Een uitzondering hierop is de vraag die gaat over beleidsopties indien er 20% minder middelen beschikbaar zijn. Deze vraag is geen onderdeel van dit onderzoek maar wordt beantwoord door een werkgroep van het ministerie van SZW. Ook de RPE-vraag over maatregelen om doeltreffendheid en doelmatigheid te vergroten wordt niet binnen deze rapportage beantwoord.

In tabel 1.1 zijn de onderzoeksvragen uitgewerkt. Dit zijn naast de vragen van de RPE ook twee aanvullende onderzoeksvragen. Deze twee vragen zijn gericht op het expliciet maken van de beleidstheorie en de gestelde doelen van het beleid. Die onderdelen horen bij een beleidsdoorlichting, maar komen onvoldoende naar voren in de standaardvragen van de RPE en zijn daarom expliciet toegevoegd.

Tabel 1.1 Onderzoeksvragen per cluster

ONDERZOEKSVRAGEN PER CLUSTER	
Cluster A: Afbakening van het beleid waarop de beleidsdoorlichting zich richt	
1.	Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2.	Indien van toepassing: wanneer worden/zijn andere artikelonderdelen doorgelicht?
Cluster B: Reconstructie van het beleid en beleidstheorie voor de periode 2015-heden	
3.	Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4.	Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
5.	Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6.	Wat zijn de doelstellingen van het beleid? (aanvullende vraag)
7.	Wat zijn de beoogde werkzame mechanismen van het beleid, die leiden tot het behalen van de doelstellingen? (aanvullende vraag)
Cluster C: Uitgaven artikel 2	
8.	Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
9.	Wat is de onderbouwing voor de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
Cluster D: Doeltreffendheid	
10.	Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
11.	In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over doeltreffendheid van het beleidsterrein mogelijk?
12.	Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
13.	Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
a.	In welke mate biedt inkomensondersteuning bestaanszekerheid aan hen die dat nodig hebben?
b.	In welke mate is aan de voorwaarden voor een goed uitvoering van de inkomensondersteuning door gemeenten voldaan?
c.	In welke mate is het stelsel activerend en transparant?
d.	In welke mate heeft SZW aan de voorwaarden voor een goed uitvoering van de re-integratie ondersteuning door gemeenten voldaan?
e.	In welke mate draagt het stelsel bij aan het creëren van banen voor mensen met een beperking die vallen onder de Participatiewet en de wet banenafpraak?
f.	Zijn er neveneffecten?



ONDERZOEKSVRAGEN PER CLUSTER (vervolg)

Cluster E: Doelmatigheid

14. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
15. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
16. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

Cluster F: Resterende witte vlekken

17. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.

Cluster G: Maatregelen om de doeltreffendheid en/of doelmatigheid te vergroten

18. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

In dit rapport wordt op diverse plaatsen gesproken over- en verwezen naar de RPE-vragen. Daarmee worden de vragen bedoeld zoals opgenomen in tabel 1.1. De nummering van de vragen in dit rapport komt niet geheel overeen met de nummering van de vragen in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek. In deze beleidsdoorlichting zijn enkele onderzoeksvragen toegevoegd.

Enkele begrippen uit de vraagstelling (doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid) worden hieronder nader gedefinieerd en uitgewerkt. Deze begrippen worden in de beleidsdoorlichting gehanteerd om vast te stellen in welke mate de beleidsdoelen van het onderzochte begrotingsartikel en de onderliggende wet- en regelgeving worden gerealiseerd, of dat tegen de laagst mogelijke kosten gebeurt en of dat op de meest effectieve wijze gebeurt. In figuur 1.1 worden deze begrippen in samenhang gepresenteerd.

Doelbereik (doelrealisatie)

Doelbereik betreft de mate waarin de beleidsdoelstellingen zijn behaald. Er wordt niet gekeken naar de relatie tussen de beleidsdoelen en de beleidsinstrumenten die zijn ingezet om de doelen te behalen. De doelen kunnen (mede) behaald zijn door effecten die niet afkomstig waren van de gebruikte beleidsinstrumenten. Bijvoorbeeld wanneer het gaat om meer mensen vanuit de bijstand aan werk te helpen, is het doelbereik zeker ook afhankelijk van de conjunctuur en kan niet alleen worden toegerekend aan de wet- en regelgeving.

Doeltreffendheid (effectiviteit)

Doeltreffendheid van het beleid betreft de mate waarin de beleidsdoelstelling *dankzij* de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. Het woord 'dankzij' in de definitie van doeltreffendheid betekent dat kan worden gesproken van doeltreffend beleid wanneer de causaliteit tussen de inzet van de beleidsinstrumenten en de effecten, oftewel tussen de prestaties (output) en de effecten (outcome) aangetoond kan worden.

Een bekende graadmeter om vast te stellen tot op welke hoogte een studie inzicht geeft in deze causale relatie tussen prestatie (output) en effect is de Maryland Scientific Methods Scale (Rijksoverheid, n.d.).



Vijf niveaus van interne onderzoeksvaliditeit: de Maryland Scientific Methods Scale

Niveau 1: Samenhang tussen een beleidsmaatregel en uitkomstvariabele na invoering van de beleidsmaatregel;

Niveau 2: Score op de uitkomstvariabele voor en na invoering van de beleidsmaatregel, zonder (vergelijkbare) controlegroep;

Niveau 3: Score op de uitkomstvariabele voor en na invoering van de beleidsmaatregel, gemeten in een experimentele en vergelijkbare controlegroep;

Niveau 4: Score op de uitkomstvariabele voor en na invoering van de beleidsmaatregel gemeten in een experimentele setting en een vergelijkbare controlegroep, waarbij zoveel mogelijk gecontroleerd wordt voor de invloed van andere factoren;

Niveau 5: Score op de uitkomstvariabele voor en na invoering van de beleidsmaatregel, waarbij de beleidsmaatregel 'at random' is toebedeeld aan een experimentele en een controlegroep (experimenteel design).

In de handreiking beleidsdoorlichtingen Rijksoverheid wordt het volgende gesteld ten aanzien van het aantonen van doeltreffendheid:

"Wanneer een onderzoek op deze schaal 3 of hoger scoort, is dat voldoende voor het trekken van conclusies over de doeltreffendheid. Er is dan sprake van een experiment of quasi-experiment. De meest robuuste manier om effectiviteit te meten is het doen van een experiment, niveau 5. Hierbij worden twee (sterk) vergelijkbare groepen bestudeerd, waarbij de ene het beleid ondergaat en de andere niet. Hierdoor is het enige verschil tussen de groepen, de input van het door te lichten beleid. Het verschil in uitkomst van de twee groepen is dan ook het effect van het beleid. Een experiment bij beleid stuit in de praktijk vaak op ethische bezwaren (zoals ongelijkheid door uitsluiting), maar deze zijn meestal niet onoverkomelijk, zeker gelet op de opbrengsten ervan: weten of beleid werkt of kan werken. Bij niveaus 3 en 4 is sprake van een quasi-experiment. Een quasi-experiment lijkt op een experiment, maar wordt tot stand gebracht door groepen met elkaar te vergelijken die niet 'at random' door de onderzoekers worden samengesteld, maar bijvoorbeeld uit de praktijk resulteren." (Rijksoverheid, n.d.).

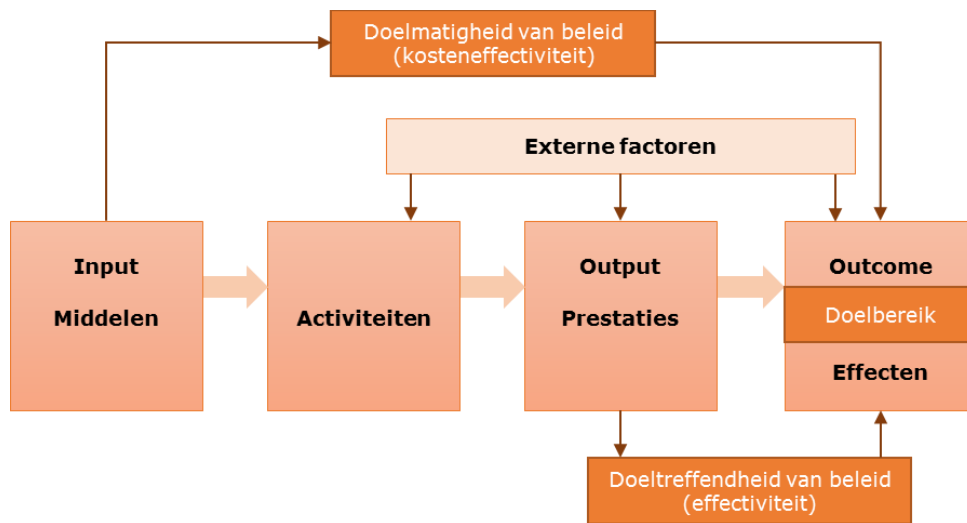
In deze beleidsdoorlichting volgen wij deze stellingname wat betreft het meten van doeltreffendheid.

Doelmatigheid (kosteneffectiviteit)

Doelmatigheid is de mate waarin het beleid erin slaagt de doelstellingen te realiseren tegen de laagste kosten. Beleid is doelmatig als het gewenste beleidseffect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bereikt.



Figuur 1.1 Totstandkoming gevolgen beleidsmaatregelen



Bron: Panteia (2020)

In bovenstaand schema is het doelbereik voor de helderheid samengenomen met de outcome c.q. de effecten van het beleid. Wanneer we geïsoleerd spreken over doelbereik dan hebben we het niet over de netto-effecten van het beleid. Wanneer gegevens ontbreken over de (veronderstelde) relaties tussen beleid en effect alsmede grondige informatie uit de periode van beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering, is het lastig om de netto-effecten van het beleid te isoleren vanuit het doelbereik.

Zoals eerder genoemd, spelen externe factoren altijd een rol bij de totstandkoming van de effecten van beleidsmaatregelen. Conjunctuur is bijvoorbeeld een belangrijke externe factor bij de uitstroom naar werk van bijstandsgerechtigden. In veel gevallen voeren gemeenten het beleid uit en hebben zij bij de bepaling van de vormgeving van de uitvoering veel vrijheid. Vanuit de evaluatieonderzoeken die zijn betrokken in deze beleidsdoorlichting, kunnen de effecten die veroorzaakt worden door externe factoren en de wijze waarop gemeenten wetten uitvoeren, niet afzonderlijk in beeld gebracht worden. Veelal kunnen, op basis van de in deze beleidsdoorlichting betrokken onderzoeken, wel uitspraken worden gedaan over doelbereik, voor doeltreffendheid en doelmatigheid is dat lastiger.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is de afbakening van deze beleidsdoorlichting opgenomen. We gaan nader in op de onderzoeksperiode, het beleid onder artikel 2 en onderdelen die niet in de beleidsdoorlichting worden meegenomen. Hoofdstuk 3 bevat een reconstructie van de beleidstheorie die voor artikel 2 gehanteerd kan worden. Er wordt nader ingegaan op de onderliggende beleidsdoelen en de veronderstelde werkzame mechanismen om deze doelen te bereiken. In hoofdstuk 4 gaan we in op de uitgaven het ministerie onder artikel 2. We geven een overzicht van de belangrijkste uitgaven in de onderzoeksperiode. Het gaat hierbij voornamelijk om inkomensoverdrachten die via de gemeenten en de uitvoeringsorganisaties lopen. Ook geven we in hoofdstuk 4 zicht op de structuur van en de wijze waarop gemeenten hun financiële middelen van het Rijk ontvangen. De meeste van de middelen die gemeenten vanuit artikel 2 ontvangen komen terecht in het gemeentefonds zijn niet geormerkt, wat betekent dat gemeenten deze vrij kunnen besteden. Hoofdstuk 5 geeft zicht op het doelbereik, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de onder de beleidsdoorlichting vallende



regelgeving. We onderscheiden eerst wet- en regelgeving die moet ondersteunen bij het vinden van werk en aangepast werk. Vervolgens gaan we in op wet- en regelgeving die inkomensondersteuning biedt. In dit hoofdstuk hebben wij ons een oordeel gevormd op basis van de onderliggende evaluaties en onderzoeken die in elke paragraaf worden genoemd. Een uitzondering vormt paragraaf 5.5, die gebaseerd is op eigen analyses op basis van CBS-microdata. De overkoepelende conclusies en de uitkomsten in samenhang op systeemniveau worden gepresenteerd in hoofdstuk 6. Dit hoofdstuk start met een oordeel over de evaluaties en onderzoeksrapporten die wij voor de beleidsdoorlichting hebben bestudeerd. Vervolgens trekken wij onze conclusies op de terreinen van ondersteuning bij het vinden van werk en bieden van aangepast werk en inkomensondersteuning. Vanuit de beleidsdoorlichting kunnen niet alle onderzoeksvragen even goed worden beantwoord. Daarom stellen wij in hoofdstuk 6 enkele witte vlekken aan de orde, die voor een goed en volledig beeld voor de toekomst nog ingevuld moeten worden. Hoofdstuk 6 kan als samenvatting van het onderzoek gelezen worden.



2 Afbakening beleid

In dit hoofdstuk wordt de afbakening van het beleid dat onderdeel is van de voorliggende beleidsdoorlichting gepresenteerd. Dit betreft RPE-vragen 1 en 2.

RPE – Cluster A: Afbakening van het beleid waarop de beleidsdoorlichting zich richt	
1.	Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2.	Indien van toepassing: wanneer worden/zijn andere artikelonderdelen doorgelicht?

2.1 Afbakening van de beleidsdoorlichting

Onderzoekperiode

De periode waarop de beleidsdoorlichting betrekking heeft, is 2014-2018. 2014 is meegenomen als referentiejaar; dit is het laatste jaar voor de inwerkingtreding van de Participatiewet. Daarbij is het van belang dat in deze jaren zich kenmerken door sterke ontwikkeling van de economie: eerst zijn de effecten van de crisis nog zichtbaar, maar 2018 kenmerkt zich juist door hoogconjunctuur.

Beleid onder artikel 2

Het maatschappelijke doel van artikel 2 luidt: "De overheid ondersteunt bij het vinden van werk en biedt inkomensondersteuning en aangepaste arbeid aan hen die dat nodig hebben." Het beleid dat onderdeel is van deze doorlichting draagt in samenhang bij aan dit doel en wordt daarom ook in samenhang geëvalueerd. Dit betekent dat ook het re-integratiebeleid, de banenafpraak, de Wsw, nieuw beschut werk en het armoedebeleid worden meegenomen.

Veel beleid onder artikel 2 is gedecentraliseerd. Belangrijke verantwoordelijkheden als het gaat om inkomensondersteuning, ondersteuning bij het vinden van werk of bieden van aangepaste arbeid berusten op lokaal niveau. Het Rijk houdt evenwel de verantwoordelijkheid voor het systeem. Deze beleidsdoorlichting focust op de vraag of het rijksbeleid zodanig is vormgegeven dat het de voorwaarden en kaders biedt waarmee lokale overheden de landelijke beleidsdoelen kunnen realiseren. Daarmee ligt de focus van deze beleidsdoorlichting op het bereiken van de landelijke doelen in relatie tot het systeem.

Ook de bijstandsverstrekking (onderstand) in Caribisch Nederland is onderdeel van de doorlichting. We volstaan echter met een beknopt cijfermatig overzicht.

De sectorplannen, die wel onderdeel zijn van de begroting van artikel 2, zijn geen onderdeel van deze doorlichting. De sectorplannen nemen vanwege hun eigen doelstelling een enigszins zelfstandige positie in. Ze zijn apart beoordeeld op hun eigen doelstelling².

Naast de inkomensondersteuning op basis van de wetgeving genoemd in Figuur 2.1, zijn er nog andere vormen van inkomensondersteuning. Dit kan bijvoorbeeld via de belastingdienst in de vorm van verschillende toeslagen. Deze vormen van inkomensondersteuning zijn geen onderdeel van de doorlichting.

Enkele wetten die onder de scope van artikel 2 vallen hebben doelstellingen die breder zijn dan de maatschappelijke doelstellingen van artikel 2. We beoordelen deze wetten




² bron: Brief Stas. SZW d.d. 4 juli 2018 betreffende Opzet beleidsdoorlichting artikel 2 SZW Bijstand, Participatiewet en Toeslagenwet, referentie 2018-0000121543.



slechts op de doelstellingen die bijdragen aan de maatschappelijke doelstellingen van het begrotingsartikel. Welke onderdelen dit zijn, geven we weer in het schema van werkzame mechanismen (zie figuur 2.1).

Onderstaand schema geeft een overzicht van de instrumenten, wet- en regelgeving en financieringsbronnen die onder het beleid vallen.

Figuur 2.1 Instrumenten, wet- en regelgeving en financieringsbronnen artikel 2

	Ondersteunen bij het vinden van werk	Bieden van aangepaste arbeid	Bieden van inkomensondersteuning
Instrumenten 	<ul style="list-style-type: none"> Budget voor re-integratievoorzieningen <ul style="list-style-type: none"> Loonkostensubsidie Overige voorzieningen ten behoeve van re-integratie Stimuleren van regionale samenwerking & matching 	<ul style="list-style-type: none"> Nieuw beschut werk Sociale werkvoorziening 	<ul style="list-style-type: none"> Budget voor inkomensondersteuning: <ul style="list-style-type: none"> Bijstand Toeslagen Aanvullende inkomensondersteuning Bijzondere bijstand Coördinatie en instrumenten bij armoede en schulden
Wet- en regelgeving 	<ul style="list-style-type: none"> Participatiewet 	<ul style="list-style-type: none"> Participatiewet Wet sociale werkvoorziening (Wsw) Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten 	<ul style="list-style-type: none"> Participatiewet Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz) 2004 Toeslagenwet (TW) Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO) Wet op gemeentelijke schuldhelpverlening (Wgs)
Financiering 	<ul style="list-style-type: none"> Artikel 2 (Macrobudget) <ul style="list-style-type: none"> Loonkostensubsidie Integratie-uitkering Social Domein (IUSD) <ul style="list-style-type: none"> Overige re-integratievoorzieningen Gemeentefonds <ul style="list-style-type: none"> Uitvoeringskosten Participatiewet 	<p><u>Voorheen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Artikel 2 (Participatiebudget) <p><u>Sinds 2015:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Integratie-uitkering Social Domein (IUSD) <ul style="list-style-type: none"> Lonen sociale werkvoorziening Artikel 2 (Macrobudget) <ul style="list-style-type: none"> Loonkostensubsidie beschut werk 	<ul style="list-style-type: none"> Artikel 2 (Macrobudget) <ul style="list-style-type: none"> Uitkeringen Bbz Artikel 2 (Toeslagenwet) <ul style="list-style-type: none"> Toeslagen op grond van TW Artikel 2 (AIO) <ul style="list-style-type: none"> Inkomensondersteuning op grond van AIO Artikel 2 <ul style="list-style-type: none"> Subsidies ten behoeve van armoede en schulden Gemeentefonds <ul style="list-style-type: none"> Bijzondere bijstand Armoede voorzieningen Schuldhelpverlening

Bron: Panteia (2020)

Uitvoeringskosten

De uitvoeringskosten die worden gemaakt door lagere overheden (gemeenten) en uitvoerders als UWV en de Sociale Verzekeringsbank worden niet meegenomen in de beleidsdoorlichting. Het doel van het onderzoek is niet om te controleren in hoeverre gemeenten en andere uitvoerders hun taken naar behoren uitvoeren. Wel wordt een overzicht gegeven van de budgetten die door het Rijk via het gemeentefonds ter beschikking worden gesteld voor de uitvoering van de Participatiewet, alsmede budgetten voor het ter beschikking stellen van re-integratievoorzieningen via de IUSD.



3 Reconstructie beleidstheorie

In dit hoofdstuk wordt de beleidstheorie achter artikel 2 gepresenteerd. Dit betreft de RPE-vragen 3 t/m 7.

RPE – Cluster B: Reconstructie van het beleid en beleidstheorie voor de periode 2015-heden

3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Wat zijn de doelstellingen van het beleid? (aanvullende vraag)
7. Wat zijn de beoogde werkzame mechanismen van het beleid, die leiden tot het behalen van de doelstellingen? (aanvullende vraag)

3.1 Inleiding

Centraal in de beleidsdoorlichting van artikel 2 staat de beleidstheorie. Een uitgewerkte beleidstheorie is een geschikt hulpmiddel om de geïnventariseerde evaluaties en monitors te ordenen. Door te kijken welke onderdelen niet worden afgedekt door evaluaties, worden tevens de witte vlekken zichtbaar. Ook helpt een uitgewerkte beleidstheorie om de evaluaties en monitors in samenhang te beoordelen, door de bevindingen in een groter geheel te plaatsen.

De beleidstheorie van artikel 2 is een theorie op het niveau van het systeem en niet van de uitvoering, zoals bij losse wet- en regelgeving veelal het geval is. We richten ons primair op de vraag hoe *de inrichting van het systeem* de voorwaarden en kaders schept zodat gemeenten en uitvoeringsinstanties aan de doelen kunnen bijdragen.

In de eindevaluatie van de Participatiewet heeft het SCP de beleidstheorie van de Participatiewet uitgewerkt. Deze beleidstheorie hebben we meegenomen bij de uitwerking van de beleidstheorie die het gehele artikel 2 dekt. Daarbij is gekozen om aan te sluiten bij het aggregatieniveau waarop SZW de maatschappelijke doelen van artikel 2 heeft geformuleerd, waardoor de focus op systeemniveau ligt en het totaal overzichtelijk blijft. Een schematische weergave van de beleidstheorie van artikel 2 is in figuur 3.1 weergegeven. Hieronder worden de verschillende onderdelen van de theorie kort toegelicht.

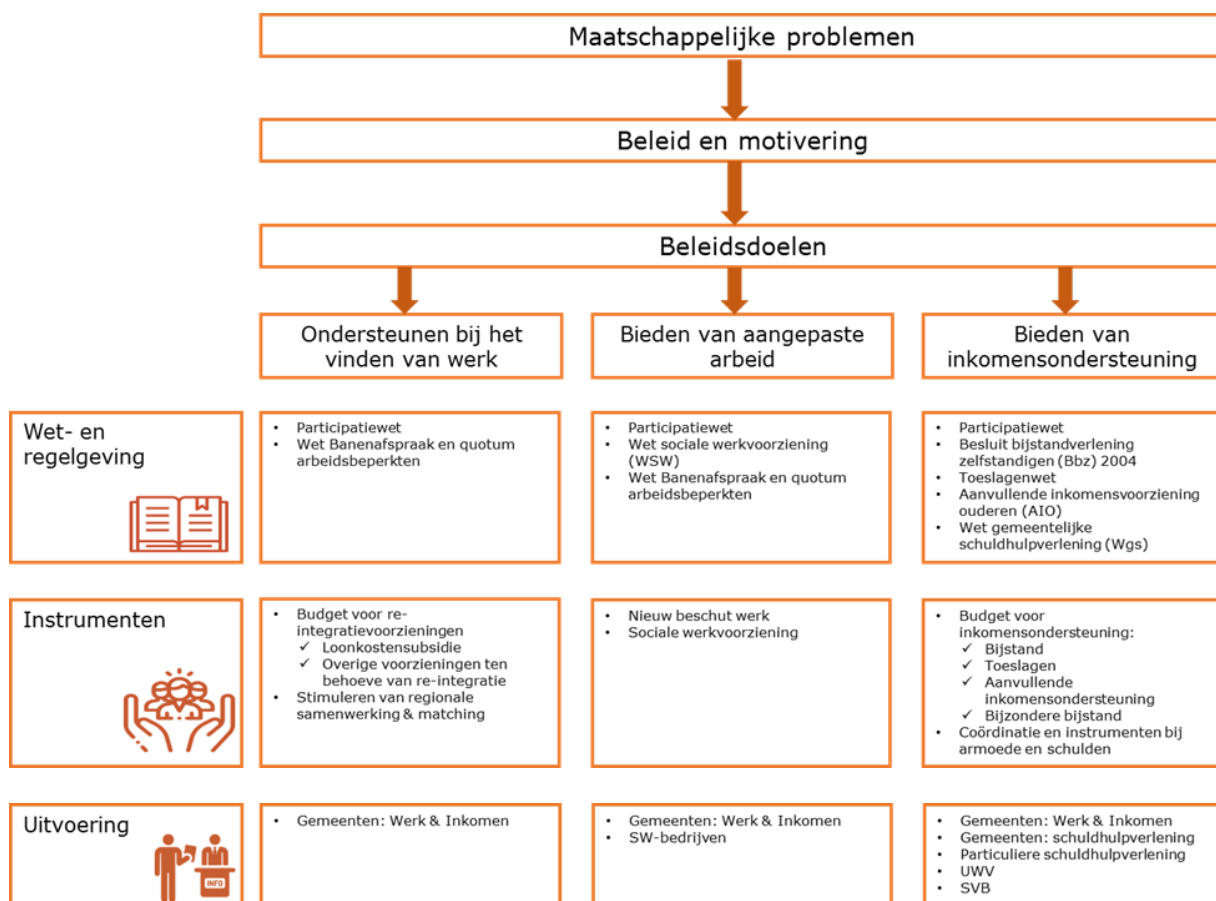
De beleidstheorie hebben we samengevat in twee schematische overzichten: een schema met afbakening en operationalisatie en een schema met werkzame mechanismen op systeemniveau.



3.2 Afbakening en operationalisatie

Het schema in Figuur 3.1 geeft een overzicht van de afbakening van artikel 2. Hierin zijn de maatschappelijke doelen verbonden met de bijbehorende wet- en regelgeving, instrumenten en uitvoeringspartijen.

Figuur 3.1 Scope beleidsdoorlichting artikel 2 SZW



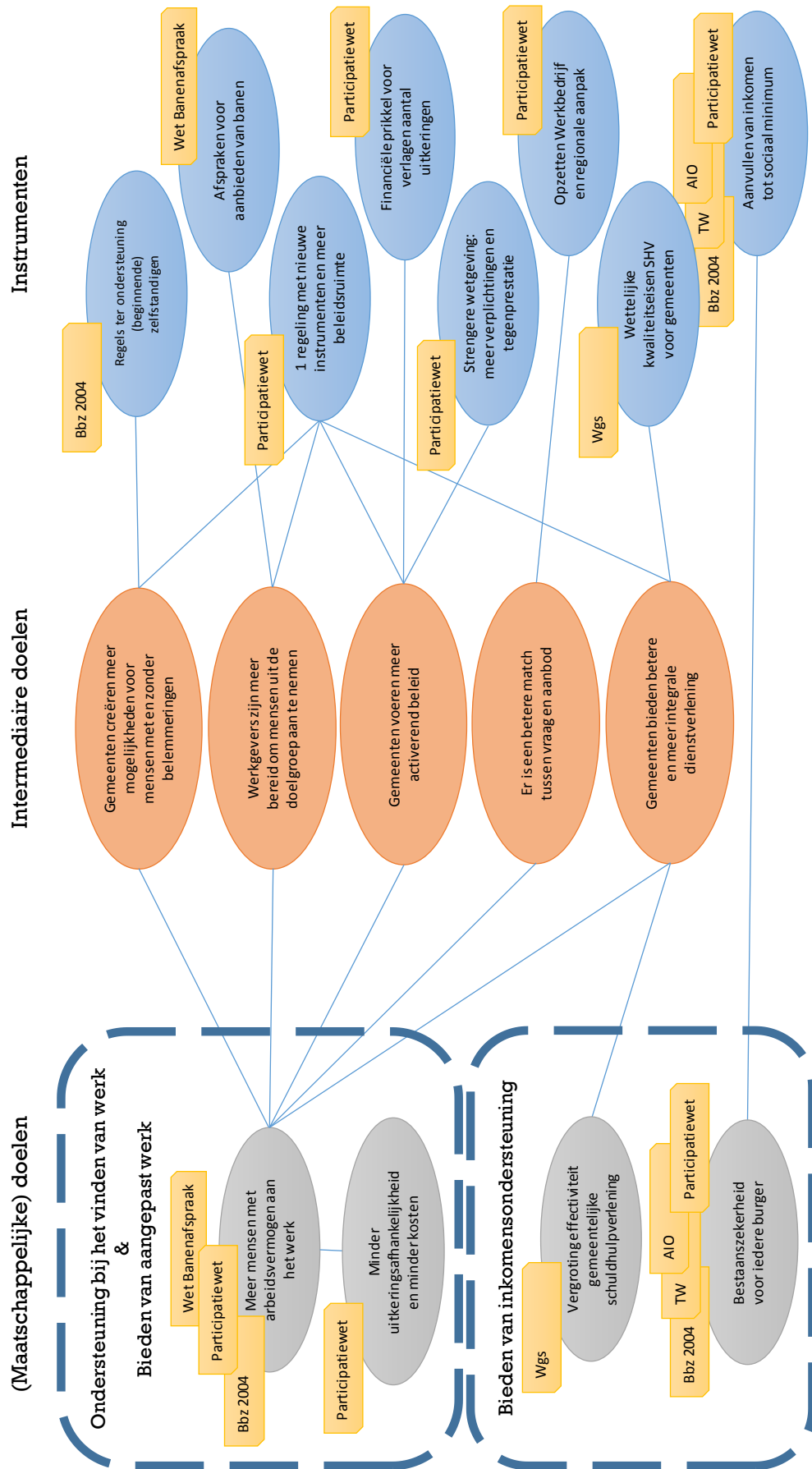
Bron: Panteia (2019)

3.3 Beleidstheorie op systeemniveau

Het schema in Figuur 3.1 biedt een volledig overzicht, maar maakt niet inzichtelijk dankzij welke veronderstelde mechanismen de maatschappelijke doelen bereikt worden. Daarvoor is een tweede schema ontwikkeld. Daarin verbinden we verschillende elementen van wet- en regelgeving met de beoogde tussendoelen en einddoelen op systeemniveau. De werkzame mechanismen op systeemniveau zijn opgenomen in figuur 3.2.



Figuur 3.2 Beleidstheorie op systeemniveau



Bron: Panteia (2020)



Maatschappelijke doelstellingen artikel 2

Artikel 2 kent een driedelige doelstelling, die ook aan de basis staat van de beleidstheorie. Deze luidt:

De overheid ondersteunt bij het vinden van werk en biedt inkomensondersteuning en aangepaste arbeid aan hen die dat nodig hebben.

In figuur 3.2 is deze driedelige maatschappelijk doelstelling links weergegeven, in de twee omliggende blokken. De doelstellingen 'ondersteunen bij het vinden van werk' en 'het bieden van aangepaste arbeid' zijn samengevoegd, omdat de onderliggende doelstellingen uit de wet- en regelgeving bijdragen aan beide doelen. De kern van beide subdoelstellingen is dat mensen ondersteund worden om aan het werk te gaan; voor een deel van de mensen gebeurt dat door aangepast werk aan te bieden.

Doelstellingen van onderliggende wet- en regelgeving

De wet- en regelgeving die onder artikel 2 valt, kent weer eigen doelstellingen. Deze zijn in het overzicht weergegeven in het grijs aan de linkerkant van het schema en zijn geplaatst binnen de velden van de bijbehorende maatschappelijke doelstellingen.

De doelstellingen van losse wet- en regelgeving soms breder zijn dan de maatschappelijke doelstellingen van artikel 2. Zo kent de Participatiewet vier doelstellingen, waarvan er twee ('meer draagkracht voor het sociale zekerheidsstelsel' en 'het creëren van één regeling aan de onderkant') niet onder de maatschappelijke doelstellingen van artikel 2 vallen. Om deze reden zijn deze doelstellingen niet in het schema opgenomen.

De Participatiewet is, ook in geld gemeten, de belangrijkste wet die in deze beleidsdoorlichting wordt meegenomen. Het kabinet beoogde met de invoering van de Participatiewet en de afsluiting van de Wsw en de Wajong voor nieuwe instroom van mensen met arbeidsvermogen, op termijn een besparing van 1,7 miljard euro te realiseren (TK 2013/2014, p. 102). De beperking van de Wajong is met bijna 1,2 miljard euro de belangrijkste besparing.

De doelstellingen zoals weergegeven in figuur 3.2 zijn niet altijd als zodanig geëxpliciteerd in de memorie van toelichting en/of in de betreffende wet. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Bbz, de Toeslagenwet en AIO. Voor deze wetten is op basis van Artikel 20 van de Grondwet een impliciete doelstelling ingevuld: 'Bestaanszekerheid is gegarandeerd voor iedere burger'. We zien ook dat meerdere wetten dezelfde of vergelijkbare doelstellingen hebben; deze zijn samengevoegd. In hoofdstuk 5 worden alle doelstellingen van de onderliggende wetten en onderdelen van artikel 2 uitgebreid behandeld. Omdat dit hoofdstuk zich richt op de beleidstheorie van artikel 2, en niet de beleidstheorie van alle afzonderlijke onderdelen, zijn de doelen in figuur 3.2 in meer algemene termen geformuleerd.

Werkzame mechanismen op systeemniveau

Centraal in deze beleidstheorie staan een aantal mechanismen op systeemniveau waarvan expliciet of impliciet wordt verondersteld dat ze bijdragen aan de doelstellingen van de wet- en regelgeving, en daarmee aan de maatschappelijke doelstellingen van artikel 2. We bespreken deze mechanismen aan de hand van de veronderstelde intermediaire doelen van de wet- en regelgeving. Het gaat om de volgende vijf intermediaire doelen, die in willekeurige volgorde in het rood in figuur 3.2 zijn opgenomen:

1. Gemeenten creëren meer mogelijkheden voor mensen met en zonder belemmeringen
2. Werkgevers zijn meer bereid om mensen uit de doelgroep aan te nemen



3. Gemeenten voeren meer activerend beleid
4. Er is een betere match tussen vraag en aanbod
5. Gemeenten bieden betere en meer integrale dienstverlening

Hieronder wordt elk van deze mechanismen verder toegelicht.

1. Gemeenten creëren meer mogelijkheden voor mensen met en zonder belemmeringen

Het eerste intermediaire doel uit het schema is dat gemeenten meer mogelijkheden gaan creëren voor werkzoekenden, zowel met als zonder beperkingen. Het mechanisme hierachter is dat door het vergroten van de mogelijkheden voor werkzoekenden er meer mensen aan het werk zullen gaan. De veronderstelling daarbij is dat mensen wel willen werken, maar dat zij belemmeringen ervaren om daadwerkelijk aan het werk te gaan en/of te blijven. Mogelijkheden kunnen bijvoorbeeld worden vergroot door het aanbieden van re-integratievoorzieningen, jobcoaching of een lening en advies aan een zelfstandige.

Op systeemniveau onderscheiden we de volgende onderdelen:

- De Participatiewet geeft gemeenten de ruimte om een reeks re-integratievoorzieningen aan te bieden aan werkzoekenden. Het betreft voorzieningen voor de reguliere doelgroep, maar ook enkele voorzieningen voor de doelgroep met een arbeidsbeperking, zoals jobcoaching en fysieke aanpassingen op de werkplek. Ook de mogelijkheid (en sinds 2017 zelfs verplichting) om beschutte werkplekken aan te bieden valt hieronder.
- De Participatiewet biedt tevens mogelijkheden voor gemeenten om problemen meer integraal aan te pakken en maatwerk te bieden. Door mensen op meerdere terreinen ondersteuning te bieden en daarbij maatwerk te hanteren, kunnen gemeenten een grotere uitstroom naar werk bewerkstelligen.
- Een andere regeling die door middel van dit mechanisme bijdraagt aan de doelstelling, is het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz). Dit besluit maakt het gemeenten mogelijk om beginnende en gevestigde zelfstandigen te ondersteunen. Deze ondersteuning kan bestaan uit coaching en begeleiding, een uitkering levensonderhoud en een lening voor bedrijfskapitaal. Door deze mogelijkheden aan te bieden, komen of blijven mensen aan het werk komen en daarmee is er uiteindelijk minder uitkeringsafhankelijkheid.

Dit beoogde werkzame mechanisme is terug te vinden binnen de Participatiewet en het Bbz.

2. Werkgevers zijn meer bereid om mensen uit de doelgroep aan te nemen

Het tweede intermediaire doel in het schema is dat werkgevers meer bereid zijn om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen. Door stimulatie van de bereidheid van werkgevers om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan te nemen, zullen meer mensen uitstromen naar werk. Deze bereidheid kan op verschillende manieren worden gestimuleerd:

- De Participatiewet biedt een aantal aanvullende nieuwe instrumenten, die zorgen voor een betere balans tussen de kosten en baten bij het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbeperking. Dit betreft bijvoorbeeld de no-risk polis voor de nieuwe doelgroep, maar ook de keuze voor loonkostensubsidie boven loondispensatie. Hierdoor zijn werkgevers eerder bereid om deze stap te zetten.
- In 2013 hebben sociale partners en het kabinet afgesproken dat er tot 2026 125 duizend extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking moeten komen. De Wet Banenafpraak en Quotum Arbeidsbeperkten (Wet banenafpraak) betreft een zogenaamde stok achter de deur. Indien blijkt dat het aantal afgesproken



banen niet wordt behaald, kan op basis van deze wet een quotum worden ingesteld. Werkgevers die niet aan dit quotum voldoen, betalen dan een zogenaamde quotumheffing.

Dit beoogde werkzame mechanisme is terug te vinden binnen de Participatiewet en de Wet banenafpraak.

3. Gemeenten voeren meer activerend beleid

Een volgend intermediair doel is dat gemeenten meer activerend beleid gaan voeren. Het veronderstelde mechanisme daarbij is dat meer activerend beleid van gemeenten ertoe leidt dat veel meer mensen met arbeidsvermogen aan het werk gaan. Gemeenten worden op twee manieren verleid om meer activerend beleid te voeren: door financiële prikkels en door aangescherpte wettelijke verplichtingen voor bijstandsgerechtigden.

Ten eerste worden gemeenten door financiële prikkels gestimuleerd om effectief beleid te voeren en het uitkeringsniveau laag te houden. Kort gezegd bestaat de prikkel er uit dat gemeenten een vast budget krijgen voor de bijstandslasten, op basis van een aantal objectieve factoren. Als het gemeenten lukt om door effectief beleid de omvang van de bijstandspopulatie laag te houden, mogen ze een eventueel overschot op het budget zelf houden. Een tekort moeten ze zelf aanvullen. Deze prikkel bestaat al sinds het invoeren van de WWB in 2004, maar is met de Participatiewet uitgebreid tot een bredere doelgroep. Hiermee wordt het risico op afwenteling naar andere regelingen verkleind.

Ten tweede zijn in 2014 in de wet enkele verplichtingen aangescherpt bij het ontvangen van bijstand³. De aanscherpingen behelzen uitgebreider beschreven arbeidsverplichtingen en een verzwarende van de op te leggen maatregelen bij schending van de verplichtingen⁴. Deze aanscherping leidt er toe dat mensen meer geprikkeld worden om te participeren en werk te accepteren, omdat de gemeente anders een maatregel moet opleggen. De aanname hierbij is dat gemeenten ook handhaven en dus maatregelen opleggen wanneer bijstandsgerechtigden niet aan de verplichtingen voldoen. Ook is de tegenprestatie ingevoerd. Hoewel dit niet tot doel heeft de kans op werk te vergroten is de aanname wel dat dit er aan bijdraagt, omdat het burger stimuleert om actief te participeren.

Dit beoogde werkzame mechanisme is hoofdzakelijk terug te vinden binnen de Participatiewet.

4. Er is een betere match tussen vraag en aanbod

Een vierde intermediair doel is een betere match tussen vraag en aanbod. De onderliggende veronderstelling is dat door deze match te verbeteren meer mensen zullen uitstromen naar werk.

Met de Participatiewet is het regionaal werkbedrijf als nieuw orgaan geïntroduceerd. Hierin werken gemeenten samen met UWV en werkgevers in de regio met als doel vraag en aanbod met elkaar te verbinden. Op het niveau van de arbeidsmarktregio is de meeste kennis beschikbaar over tekorten en overschotten op de arbeidsmarkt, zowel op korte als lange termijn. Door de verantwoordelijkheid op regionaal niveau te beleggen, kan de match worden verbeterd.

³ Dit betreft de Wet maatregelen WWB die op 1 januari 2015 in werking trad. Aangezien toen ook de Participatiewet in werking trad, scharen we deze wijziging onder de Participatiewet.

⁴ Dit betreft de arbeidsverplichtingen. De inlichtingenplicht valt onder de Fraudewet en is in principe geen onderdeel van deze doorlichting.



Dit beoogde werkzame mechanisme is terug te vinden binnen de Participatiewet en de Wet banenafspraak.

5. Gemeenten bieden betere en meer integrale dienstverlening

Het laatste intermediaire doel binnen de beleidstheorie is dat gemeenten betere en meer integrale dienstverlening bieden. Door meer integrale ondersteuning aan te bieden, zoals bijvoorbeeld begeleiding naar betaald werk en tegelijkertijd ondersteuning op het terrein van zorg, zullen meer mensen vanuit een uitkering aan het werk gaan. Ook zal door een hogere kwaliteit van gemeentelijke schuldhulpverlening de effectiviteit hiervan groter worden.

De Participatiewet zorgt er onder andere voor dat gemeenten meer integrale dienstverlening aanbieden. Dit is extra het geval omdat samen met de Participatiewet ook twee andere regelingen gedecentraliseerd zijn binnen het sociaal domein. Door gemeenten voor meerdere aspecten binnen het sociaal domein verantwoordelijk te maken, zullen gemeenten hun dienstverlening meer integraal aanbieden.

Daarnaast heeft de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) binnen het domein van werk en inkomen de verantwoordelijkheden van de gemeente uitgebreid. De gemeente is nu verantwoordelijk voor het bieden van een zekere kwaliteit op het gebied van schuldhulpverlening en heeft de mogelijkheid schuldhulpverleningsbeleid af te stemmen op het beleid rondom werk, inkomen en armoede. Ook dit vergroot de integraliteit van de dienstverlening.

Tot slot zorgt de Wgs er voor dat er een zogenaamde kwaliteitsbodem in de gemeentelijke schuldhulpverlening komt. Dit leidt naar verwachting tot een effectievere schuldhulpverlening. Effectievere schuldhulpverlening draagt bij aan het maatschappelijke doel inkomensondersteuning te bieden, door een afname van problematische schulden.

Dit beoogde werkzame mechanisme is terug te vinden binnen de Participatiewet en de Wgs.

Aanvullen van het inkomen

Tot slot is er nog wet- en regelgeving die direct gericht is op het bieden van inkomensondersteuning aan mensen die anders onder het sociaal minimum terecht zouden komen. Hierbij is eigenlijk geen sprake van een intermediair doel en een werkzaam mechanisme op systeemniveau. Wel is de bijdrage aan het maatschappelijk doel zeer relevant en daarom belangrijk om mee te nemen in de doorlichting.

De betreffende wet- en regelgeving kent allemaal een vergelijkbare en impliciete doelstelling, namelijk dat bestaanszekerheid gegarandeerd is voor iedere burger (Grondwet, Artikel 20). Dit wordt bereikt door iemands (huishoud)inkomen aan te vullen tot het passend sociaal minimum. De wet- en regelgeving belegt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering hiervan bij gemeenten (Participatiewet), SVB (AIO) en UWV (Toeslagenwet).



4 Uitgaven

In dit hoofdstuk worden de uitgaven gepresenteerd die gepaard gaan met het beleid. Dit betreft de RPE-vragen 8 en 9.

RPE – Cluster C: Uitgaven artikel 2

8. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
9. Wat is de onderbouwing voor de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

4.1 Uitgaven van het Rijk

In 2018 bedroegen de uitgaven onder artikel 2 van de begroting van SZW in totaal ruim 7 miljard euro (jaarrekening SZW, 2018). De totale uitgaven stegen met gemiddeld 4 procent ten opzichte van 2017. De grootste uitgavenpost, het macrobudget participatiewet-uitkeringen en intertemporele tegemoetkoming, groeide in 2018 met 5,3 procent ten opzichte van 2017. Het overgrote deel van de uitgaven van het Rijk onder artikel 2 van de SZW-begroting bestaat uit inkomensoverdrachten (bijna 99 procent). De meerderheid van deze middelen is bestemd voor de verplichtingen van gemeenten, een klein deel is bestemd voor UWV en de Sociale Verzekeringsbank.

Naast inkomensoverdrachten is er sprake van garanties, subsidies, opdrachten, bekostiging van het Nibud en ZonMw en bijdrages aan ZBO's en sociale fondsen. In tabel 4.1 zijn de uitgaven voor de periode 2014-2018 weergegeven. Het Participatiebudget (inclusief Wsw) laat een daling zien omdat deze middelen zijn overgeheveld naar de Integratie Uitkering Sociaal Domein.



Tabel 4.1 Begrotingsgefinancierde uitgaven artikel 2 (x € 1.000)

	Realisaties 2014	2015	2016	2017	2018
Inkomensoverdrachten	9.653.128	6.427.252	6.530.514	6.673.695	7.002.267
Macrobudget participatie- wet-uitkeringen en inter- temporele tegemoetkoming	5.736.429	5.623.935	5.711.137	5.900.666	6.215.974
Participatiebudget	694.832	1.394	459	1.800	0
Wsw	2.389.997	17.459	17.447	0	0
TW	555.000	484.700	496.400	456.000	448.000
AIO	208.000	234.062	245.067	268.134	295.480
Bijstand zelfstandigen	66.216	62.311	56.427	42.866	38.877
Bijstand overig	1.405	1.513	1.500	1.500	1.200
Onderstand en re- integratie (Caribisch Nederland)	1.249	1.878	2.077	2.729	2.736
Overige uitgaven	79.727	78.810	95.603	135.779	87.112
Garanties	0	221	41	5	0
Subsidies	77.047	76.890	92.361	132.858	72.887
Opdrachten	2.376	1.238	2.183	1.553	1.509
Bekostiging	304	354	782	1.064	2.403
Bijdrage aan ZBO's/RWT's	0	107	236	299	313
Bijdrage aan sociale fondsen	0	0	0	0	10.000
Totaal	9.732.855	6.506.062	6.626.117	6.809.474	7.089.379

Bron: jaarrekening SZW 2018

De Participatiewet is, ook qua uitgaven, de belangrijkste wet binnen artikel 2. Het kabinet beoogde met de invoering van de Participatiewet en de afsluiting van de Wsw en de Wajong voor nieuwe instroom van mensen met arbeidsvermogen, onder andere op termijn een besparing van 1,7 miljard euro te realiseren (TK 2013/2014, p. 102). De beperking van de Wajong is met bijna 1,2 miljard euro de belangrijkste besparing. Hieronder beschrijven we kort de belangrijkste uitgavenposten.

Macrobudget Participatiewetuitkeringen

Onder artikel 2 vallen verschillende vormen van inkomensoverdrachten. Verreweg de grootste post hierbinnen is het macrobudget voor Participatiewetuitkeringen. Dit betreft budget voor bijstandsuitkeringen, loonkostensubsidies voor de doelgroep met een beperkte loonwaarde en inkomensvoorzieningen voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en zelfstandigen (IOAZ). Ook de bijdrage voor het levensonderhoud van *startende* ondernemers valt hieronder. Gemeenten voeren de genoemde regelingen uit.

De intertemporele tegemoetkoming is een extra uitkering (in de vorm van een lening) van het Rijk aan gemeenten en vloeit voort uit het Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom. De tegemoetkoming is bedoeld om de feitelijke kosten voor gemeenten door de verhoogde asielinstroom te dekken. Vanaf 2019 wordt deze tegemoetkoming verrekend met het macrobudget Participatiewetuitkeringen.

Toeslagenwet (TW)

De toeslagenwet draagt zorg voor een aanvulling van uitkeringen die op grond van werknemersverzekeringen worden verstrekt. Het betreft een aanvulling tot het normbedrag voor het relevante sociaal minimum, in de gevallen dat het totale inkomen van de uitkeringsgerechtigde en diens partner daar onder ligt. Het gaat om mensen die een uitkering ontvangen op grond van de WIA, WAO, WAZ, Wamil, Wajong, IOW, WW, ZW of WAZO. De toeslagenwet wordt uitgevoerd door UWV.



Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO)

De AIO is een aanvullende inkomensvoorziening voor mensen met een onvolledig AOW-pensioen. Het betreft een uitkering op huishoudenniveau die het inkomen aanvult tot bijstandsniveau. Deze regeling wordt uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank (SVB).

Bijstand zelfstandigen (Bbz 2004)

Het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz) is een regeling voor het aanvullen van het inkomen van startende en gevestigde zelfstandigen. Het doel is kansrijke startende ondernemers een steuntje in de rug te geven en gevestigde zelfstandigen met tijdelijke financiële problemen in staat te stellen hun werkzaamheden voort te zetten. De bijstand kan worden verstrekt om te voorzien in kosten van levensonderhoud, maar ook in bedrijfskredieten. Belangrijke voorwaarde is dat de onderneming levensvatbaar wordt geacht. Het Bbz wordt uitgevoerd door de gemeenten.

Subsidies

Ruim de helft van de subsidies is bestemd voor de sectorplannen. De overige subsidies zijn voor het overgrote deel ook bestemd voor het aan werk helpen van mensen. Een klein deel van de subsidies betreft incidentele uitgaven, onder andere aan het Nibud en Divosa.

Overige

Enkele overige kleine posten zijn nog de Onderstand en re-integratie in Caribisch Nederland, verschillende opdrachten ter bevordering van arbeidsparticipatie, armoedebestrijding en schuldhelpverlening en ondernemerschap en (vanaf 2018) een financiële tegemoetkoming van 10 miljoen euro per jaar aan het Wsw-pensioenfonds.

4.2 Structuur budgetten en uitgaven van gemeenten

De uitgaven van het ministerie van SZW vanuit artikel 2 van de begroting zijn niet één op één te herleiden tot uitgaven van gemeenten. Dat komt door de financieringssystematiek van gemeenten. Gemeenten ontvangen uitkeringen van het Rijk via twee verschillende fondsen, het gemeentefonds en het BTW-compensatiefonds. Een en ander is geregeld via de Financiële-verhoudingswet. In 2017 ontvingen gemeenten van het Rijk via 78 verschillende uitkeringen 34,3 miljard euro. Na een sterke toename in 2015 vanwege de decentralisaties in het sociale domein is dit totaalbedrag de afgelopen jaren vrij stabiel gebleven (Coelo, 2018).

Naast de inkomsten via de fondsen, ontvangen gemeenten van het Rijk (SZW) specifieke uitkeringen, bedoeld voor de financiering van (nieuwe) specifieke taken van gemeenten. Een voorbeeld hiervan is de Gebundelde Uitkering ter financiering van de uitgaven aan uitkeringen in het kader van inkomensvoorzieningen. Hieronder worden enkele inkomstenbronnen van gemeenten nader toegelicht.

Tabel 4.2 geeft een overzicht van de budgetten en uitgavenposten (zonder concrete bedragen) voor gemeenten.



Tabel 4.2 Overzicht structuur budgetten en uitgaven gemeenten

Budget	Bestemd voor
Gemeentefonds, cluster Werk en Inkomen	Overig Werk en Inkomen: alle uitvoeringslasten van cluster Werk en Inkomen, behalve die voor schuldhelpverlening Minimabeleid: uitkeringen en verstrekkingen in het kader van minimabeleid ⁵ en bijzondere bijstand (excl. uitvoeringskosten). Ook de uitvoeringslasten van schuldhelpverlening vallen hieronder.
Gebundelde uitkering (BUIG) (artikel 2)	Inkomensdienstverlening, verstrekken van uitkeringen <ul style="list-style-type: none"> - Uitkeringen Participatiewet - Loonkostensubsidies naar loonwaarde - IOAW - IOAZ - Bbz
Integratie uitkering Sociaal Domein (IUSD), sinds 2015	<ul style="list-style-type: none"> - Sociale werkvoorziening - Re-integratie reguliere ('klassieke') doelgroep (artikel 2) - Re-integratie nieuwe doelgroep (artikel 2)

Gemeentefonds

Het gemeentefonds omvat ruim 80 procent van het totaal aan rijksuitkeringen aan gemeenten. In het gemeentefonds zijn verschillende soorten uitkeringen opgenomen, zoals de algemene uitkering, decentralisatie-uitkeringen, integratie-uitkeringen en de aanvullende uitkering. Ten behoeve van de verdeling van de algemene uitkering worden clusters onderscheiden. Een belangrijke cluster is het Cluster Werk en Inkomen van gemeenten. Hieruit worden de apparaatslasten voor inkomensdienstverlening, re-integratie en participatie betaald. Daarnaast zijn de middelen vanuit het Gemeentefonds bestemd voor de uitvoering van het minimabeleid en de financiering van de klassieke re-integratiemiddelen (vanaf 2019). De volledige uitkering vanuit het gemeentefonds kunnen gemeenten vrij besteden.

BUIG Budget

De Gebundelde Uitkering is bestemd voor het bekostigen van de uitkeringen in het kader van de Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2004 en voor de inzet van loonkostensubsidie. Dat budget is niet geoormerkt: gemeenten die overschotten hebben mogen die vrij besteden. Als gemeenten tekorten hebben op hun budget, moeten zij deze tekorten opvangen uit eigen middelen. Gemeenten die een omvangrijk tekort hebben kunnen in aanmerking komen voor een aanvullend budget: de vangnetuitkering. Daarbij geldt echter wel een eigen risico. De eigenrisicodrempel voor gemeenten is voor 2019 verhoogd van 5 procent naar 7,5 procent. Voor het tekort tussen de 7,5 procent en de 12,5 procent wordt de helft vergoed. Het maximale eigen risico voor een gemeente is dan 10 procent. De Toetsingscommissie vangnet Participatiewet beoordeelt of gemeenten voldoen aan de voorwaarden, om vervolgens de minister van SZW te adviseren over de toekenning van de vangnetuitkering. Het advies wordt doorgaans overgenomen.

Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor het beleid rondom de uitkeringen en de loonkostensubsidie, en voor de uitvoering ervan. De financieringssysteem sluit hierbij aan. Sinds de introductie van de Wet Werk en Bijstand (WWB) stuurt het Rijk met de BUIG niet meer met gedetailleerde uitvoeringsvoorschriften en controles maar met globale kaders en financiële prikkels die voordeel opleveren bij goede resultaten en nadeel bij slechte. Gemeenten hebben dus een financieel belang om de

⁵ Het minimabeleid is vooral gericht op maatschappelijke participatie. Denk aan het lidmaatschap van een bibliotheek of sportclub of minimapassen waarmee inwoners korting kunnen krijgen op dit soort activiteiten. Onder het minimabeleid kunnen ook inkomensondersteunende voorzieningen vallen, zoals kwijtschelding van gemeentelijke belastingen.



bijstandsuitgaven omlaag te brengen (VNG, 2019). In het systeem van financiering van de taken van gemeenten in het sociale domein prikkels zijn dus ingebouwd om doelmatig werken door gemeenten te bevorderen, waardoor bespaard zou kunnen worden op uitkeringslasten. Dit is conform de doelen van de Participatiewet.⁶ Gemeenten twijfelen echter of de huidige prikkels de juiste prikkels zijn (VNG, 2019).

De Raad voor het Openbaar Bestuur constateerde dat het op rijksbegroting beschikbaar gestelde bedrag voor de uitvoering van de bijstand voor 2016 en 2017 ontoereikend was. Dit heeft volgens de raad in de betreffende jaren geleid tot grote tekorten bij gemeenten. De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft geadviseerd de gemeenten hiervoor te compenseren (ROB, 2018). In 2018 was er voor het eerst in jaren sprake van een overschot op het BUIG-budget⁷.

AEF analyseerde voor de jaren 2012 – 2016 het macrobudget voor de bijstand (AEF, 2017). Zowel de volume- als de prijscomponent van de ramingen wijkt doorgaans af van de realisaties. AEF geeft onder andere de volgende redenen voor het ontstaan van tekorten op het macrobudget bijstand bij gemeenten:

- de werkloze beroepsbevolking is geen optimale voorspeller voor de omvang van de bijstandspopulatie;
- de vangnetregeling (onoverzichtelijk na-ijleffect) en de autonoom⁸ maken voorspellen en begrijpen lastig;
- de ramingen van beleidseffecten zijn lastig te controleren in de doorwerking op de budgetten;
- het niet meenemen in de raming van de voorspelbare groei van de bijstand door vluchtelingen, kan de tekorten voor 2015 en 2016 deels verklaren.

De financieringssystematiek die het Rijk hanteert bij de vaststelling van het BUIG-budget is nu gebaseerd op een (ingewikkeld) verdeelmodel. Het model berekent de bijstandskans van ieder huishouden in een gemeente op basis van objectieve kenmerken en de lokale arbeidsmarktsituatie. Middelen worden aan individuele gemeenten toegekend op basis van de uitkomsten van deze modelschattingen. VNG en Divosa zijn van mening dat het macrobudget jaarlijks moet aansluiten bij de werkelijke kosten die de gemeenten maken. Daarnaast moet de verdeling van het budget volgens Divosa zodanig zijn dat ook op gemeenteniveau de budgetten aansluiten bij de uitgaven (Divosa, 2018). In 2004 is het declaratiestelsel echter afgeschaft en hoeven de budgetten van gemeenten niet aan te sluiten bij de daadwerkelijke uitgaven (dit is de prikkelwerking in de financieringssystematiek).

IUSD

Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet. Voor deze drie decentralisaties in het sociale domein ontvangen gemeenten met ingang van 2015 de integratie-uitkering sociaal domein (IUSD) (thans de IUP). De middelen om de klassieke doelgroep van bijstandsgerechtigden te begeleiden naar werk, zijn per 2019 toegevoegd aan het cluster Werk en Inkomen in de algemene uitkering van het gemeentefonds. Dit werd voorheen ook wel het werkdeel genoemd. De middelen van de algemene uitkering zijn voor de gemeente geheel vrij besteedbaar voor alle gemeentelijke taken.

Het participatiebudget bestaat uit de middelen die zijn bestemd om mensen uit de bijstandsregelingen te begeleiden naar werk, zowel voor de klassieke doelgroep, als

⁶ MvT Participatiewet. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 161, nr. 3 pag. 14.

⁷ Overschot Buig-budget 2018, maar budget 2019 gaat omlaag, Divosa, Utrecht, 25 april 2019.

⁸ De autonoom corrigeert voor overige gebeurtenissen die het bijstandsvolume kunnen beïnvloeden, zoals administratieve besluiten of autonome ontwikkelingen in de samenleving die niet in de raming opgenomen waren.



voor de mensen die er onder de Participatiewet zijn bijgekomen (voorheen Wsw'ers en Wajongers). Tevens is het participatiebudget bestemd voor mensen met een indicatie voor een sociale werkvoorziening (sw). Doordat er sinds 1 januari 2015 geen mensen met arbeidsvermogen meer de Wsw-regeling of de Wajongregeling instromen, ontvangt een gemeente middelen om mensen die daarvoor in aanmerking zouden zijn gekomen, te begeleiden naar werk.

Het Rijk stelt jaarlijks middelen beschikbaar voor de financiering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Deze middelen vormen onderdeel van de IUSD. De middelen zijn daarmee voor gemeenten ontschot, net als de middelen voor re-integratie-ondersteuning van de doelgroep van de Participatiewet. In de Participatiewet ligt besloten dat deze Rijksbijdrage met ingang van 2015 jaarlijks afneemt. Die afname komt ten eerste door het afsluiten van de Wsw voor nieuwe instroom, waardoor het aantal Wsw-ers vermindert. Ten tweede wordt een efficiencykorting van € 3.000 per Wsw-er geleidelijk doorgevoerd over de periode 2015–2020⁹. Gebleken is dat de sw-bedrijven weliswaar meer produceren, maar niet in staat blijken de bezuiniging volledig op te vangen. De tekorten bij sw-bedrijven moeten worden opgevangen door gemeenten, omdat zij uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor de sw-bedrijven (Adelmeijer et al., 2018).

Geen één op één vergelijking mogelijk tussen uitgaven SZW vanuit artikel 2 en uitgaven gemeenten

Er zijn geen bronnen die, in het kader van dit synthese-onderzoek, direct, volledig en bruikbaar zicht geven op de gespecificeerde uitgaven van gemeenten op een zodanige wijze dat deze volledig corresponderen met de in tabel 4.1 gepresenteerde uitgaven vanuit artikel 2 van de SZW-begroting. Geen van de middelen uit het Gemeentefonds valt binnen de scope van deze Beleidsdoorlichting. Dat geldt ook voor de uitkering op grond van de Wsw. Er is dan ook geen eenduidige vergelijking te maken tussen de uitgaven van SZW vanuit artikel 2 – specifiek de overdrachten aan gemeenten – en de corresponderende uitgaven die gemeenten hebben op grond van de wettelijke verplichtingen die voortvloeien vanuit de wetten die onder artikel 2 vallen. Dit vloeit voort uit de wijze waarop gemeenten gefinancierd worden en de beleidsvrijheid die gemeenten hebben ten aanzien van de besteding van de toegekende uitkeringen.

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 goed niet te beantwoorden binnen het kader van deze beleidsdoorlichting. Gelet op de lopende discussie tussen gemeenten en het Rijk omtrent de financieringssystematiek en de financiering van de wettelijke taken van gemeenten, lijkt het ons – om betrouwbare uitspraken te doen over de toereikendheid van budgetten – goed dat breder gekeken wordt dan de reikwijdte van artikel 2 en rekening wordt gehouden met alle geldstromen richting gemeenten.

⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2018/06/15/kamerbrief-rapportage-thermometer-wsw/kamerbrief-rapportage-thermometer-wsw.pdf>



Geen uitspraken mogelijk over doelmatigheid

Rekening houdende met de financieringssystematiek van gemeenten en de beleidsvrijheid die gemeenten hebben bij de inzet van de meeste middelen en de rapportage over de besteding van deze middelen, kunnen wij binnen de kaders van deze beleidsdoorlichting geen uitspraken doen over de doelmatigheid van de uitgaven van gemeenten in het sociale domein. Er zijn op macroniveau geen kengetallen beschikbaar waarin de relatie wordt gelegd tussen de inzet en kosten van gemeenten en de via artikel 2 van de SZW-begroting beschikbaar gestelde middelen.



5 Doeltreffendheid & doelmatigheid

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de RPE-vragen die betrekking hebben op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de verschillende onderdelen van artikel 2 van de begroting van SZW. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de betreffende RPE-vragen.

RPE – Cluster D: Doeltreffendheid	
10.	Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
11.	In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over doeltreffendheid van het beleidsterrein mogelijk?
12.	Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
13.	Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
a)	In welke mate draagt de inkomensondersteuning, met name de bijstand, bij aan het al dan niet voldoen aan het basisbehoefte criterium?
b)	In welke mate is aan de voorwaarden voor een goede uitvoering van de inkomensondersteuning door gemeenten en SVB voldaan?
c)	In welke mate is het stelsel activerend en transparant?
d)	In welke mate heeft SZW aan de voorwaarden voor een goede uitvoering van de re-integratie ondersteuning door gemeenten voldaan?
e)	In welke mate draagt het stelsel bij aan het creëren van banen voor mensen met een beperking die vallen onder de Participatiewet en de wet banenafpraak?
f)	Zijn er neveneffecten?
RPE – Cluster E: Doelmatigheid	
14.	Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
15.	In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
16.	Hoe doelmatig is het beleid geweest?

In dit hoofdstuk is een onderscheid gemaakt tussen de twee maatschappelijke doelen van artikel 2: namelijk, 'ondersteuning bij het vinden van werk en het bieden van aangepast werk' (paragraaf 5.2 en 5.3) en 'het bieden van inkomensondersteuning' (paragraaf 5.4 t/m 5.10).

Iedere paragraaf kent eenzelfde opbouw. Zo start iedere paragraaf met een korte beschrijving van de betreffende wet of onderdeel van artikel 2. Vervolgens volgt een overzicht van de belangrijkste rapporten die op het betreffende terrein zijn uitgevoerd (**RPE-vraag 10, 14**). In het overzicht wordt aangegeven in hoeverre op basis van het rapport uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid mogelijk zijn (**RPE-vraag 11, 15**). Tevens wordt inzicht gegeven in de bruikbaarheid van het betreffende rapport voor deze beleidsdoorlichting. Wanneer er volgens ons kanttekeningen dienen te worden geplaatst bij de conclusies die worden getrokken in een onderzoek op basis van de gehanteerde methode, komt dit eveneens in de navolgende paragrafen aan bod. Indien doeltreffendheid wordt gemeten, geven wij in het overzicht aan op welk niveau van de Maryland Scientific Methods Scale het onderzoek scoort. Na het presenteren van het overzicht van de rapporten worden de doelen binnen de betreffende wet of onderdeel beschreven. Daarna wordt aangegeven in hoeverre er sprake is van doelbereik (**RPE-vraag 12**). Vervolgens worden – waar mogelijk – op basis van bestaande onderzoeksrapporten uitspraken gedaan over doeltreffendheid (**RPE-vraag 13**) en doelmatigheid (**RPE-vraag 16**). Indien er relevante ontwikkelingen zijn binnen een bepaald beleidsdomein, worden deze beschreven



voordat de conclusie voor de beleidsdoorlichting wordt gepresenteerd op basis van de antwoorden op RPE-vragen 10 t/m 16.

De enige paragrafen die een andere opbouw volgen, zijn de paragrafen 5.4 en 5.5. Omtrent armoedebeleid is weliswaar geen specifieke wetgeving binnen artikel 2, maar het ministerie van SZW heeft verzocht hier binnen de beleidsdoorlichting desondanks aandacht aan te besteden. Omdat er geen overkoepelende doelen zijn omtrent armoedebeleid, maar dit decentraal is vastgesteld, wordt in paragraaf 5.4 ook niet de doeltreffendheid en doelmatigheid van armoedebeleid beschreven. De paragraaf geeft een beknopt overzicht van de stand van zaken van armoede en armoedebeleid in Nederland. Paragraaf 5.5 onderscheidt zich van alle andere onderdelen van de beleidsdoorlichting, omdat deze paragraaf in tegenstelling tot de andere onderdelen geen syntheseonderzoek betreft. Paragraaf 5.5 is namelijk gebaseerd op analyse van CBS microdata om inzicht te verkrijgen in het doel(groep)bereik en de doeltreffendheid van inkomensondersteuning en sociale voorzieningen binnen artikel 2 van de begroting van SZW.

Binnen deze beleidsdoorlichting worden de volgende definities gehanteerd:

Definities: doelbereik, doeltreffendheid & doelmatigheid

Doelbereik betreft de mate waarin de beleidsdoelstellingen zijn behaald (doelrealisatie).

Doeltreffendheid van het beleid betreft de mate waarin de beleidsdoelstelling *dankzij* de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd (effectiviteit).

Doelmatigheid is de mate waarin het beleid erin slaagt de doelstellingen te realiseren tegen de laagste kosten (kosteneffectiviteit).

5.2 Ondersteuning bij het vinden van werk en het bieden van aangepast werk – Participatiewet

5.2.1 Inleiding

De Participatiewet, in werking getreden op 1 januari 2015, voegt de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een groot deel van de Wajong tot één regeling samen.

Doelen van de Participatiewet

Met de Participatiewet wil het kabinet bereiken dat zoveel mogelijk mensen werken (participeren). Dat geldt ook voor mensen met een arbeidsbeperking. Overige doelen van de Participatiewet zijn:

- minder uitkeringsafhankelijkheid en minder kosten;
- één regeling aan de onderkant van de arbeidsmarkt;
- meer draagvlak voor de sociale zekerheid.

In het vervolg van deze paragraaf worden deze doelen nader toegelicht (zie paragraaf 5.2.3).



Doelgroepen en gevolgen van de invoering van de Participatiewet

De doelgroep van de Participatiewet bestaat uit mensen met arbeidsvermogen die zijn aangewezen op (tijdelijke) ondersteuning om in hun bestaan te voorzien of aan het werk te komen. De doelgroep van de Participatiewet bestaat uit:

- **Bijstandsgerechtigden** die voorheen onder de Wwb vielen. Dit zijn mensen die niet genoeg inkomen of eigen vermogen hebben om in hun levensonderhoud te voorzien. Deze groep viel vóór de invoering van de Participatiewet ook onder verantwoordelijkheid van de gemeenten. Zij houden dezelfde arbeidsverplichting als onder de Wwb. Gemeenten moeten de bijstandsuitkering verlagen van mensen die niet voldoen aan hun arbeidsverplichtingen. Ook krijgen bijstandsgerechtigden een lagere bijstandsuitkering als zij hun woonkosten kunnen delen.
- **Jonggehandicapten** met arbeidsvermogen. Sinds 1 januari 2015 vallen nieuwe jonggehandicapten met arbeidsvermogen onder de Participatiewet. De groep die vóór 1 januari 2015 een Wajong-uitkering ontving, blijft onder de verantwoordelijkheid van UWV vallen. Voor jonggehandicapten zonder arbeidsvermogen blijft de Wajong-regeling wel bestaan.
- **Mensen met een Wsw-indicatie**. Dat zijn mensen die ondersteuning nodig hebben bij het vinden en houden van werk en alleen onder aangepaste omstandigheden kunnen werken. Dit zijn mensen die voorheen recht zouden hebben op een plek in de sociale werkvoorziening. Mensen die op 31 december 2014 werkzaam waren in de sociale werkplaats blijven onder de Wsw vallen. Mensen die op dat moment nog op de wachtlijst Wsw stonden, vallen onder de Participatiewet.
- **Niet-uitkeringsgerechtigden** (nuggers). Nuggers zijn niet-uitkeringsgerechtigden, niet-werkenden die bij UWV zijn ingeschreven als werkzoekende. Zij hebben geen werk, willen wel werken maar voldoen niet aan de voorwaarden voor een bijstandsuitkering, bijvoorbeeld omdat ze te veel eigen vermogen hebben. De gemeente kan hen helpen bij het zoeken naar werk.

De uitvoering van de Participatiewet ligt grotendeels bij de gemeente. UWV blijft verantwoordelijk voor de Wajong, die sinds 1 januari 2015 alleen nog toegankelijk is voor mensen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben.

Uitvoering: rol van gemeenten

Naast de Participatiewet zijn binnen het sociaal domein ook de maatschappelijke ondersteuning en de jeugdzorg gedecentraliseerd. Zo is een breed wettelijk raamwerk ontstaan waarmee meedoen op lokaal niveau wordt ondersteund. De gemeenten hebben de centrale rol. Zij hebben veel vrijheid om op hun eigen manier het lokale participatiebeleid in te vullen. Een belangrijk uitgangspunt is het vergroten van de eigen kracht van burgers. Gemeenten streven ernaar om integraal te werken en daarmee hun burgers van nabij beter te bedienen. Gemeenten leggen hiertoe verbanden in de uitvoering tussen de Participatiewet, Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en vaak ook de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs).

Uitvoering: samenwerking in arbeidsmarktregio's

De gemeenten en UWV geven hun dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden vorm in 35 arbeidsmarktregio's. UWV is verantwoordelijk voor het naar werk begeleiden van Wajongers met arbeidsvermogen. In elke regio is er een regionaal Werkbedrijf opgericht. Hierin werken gemeenten, UWV, andere publieke partijen en werkgevers- en werknemersorganisaties samen. De regionale werkbedrijven leveren een belangrijke bijdrage aan het aan werk helpen van mensen met een arbeidsbeperking bij reguliere werkgevers. Daarover hebben het kabinet en de sociale partners in 2013 de banenafpraak gemaakt (banenafpraak: 125.000 extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking vóór 2026). UWV houdt een landelijk



doelgroepregister bij, waarin de mensen die onder de doelgroep van de banenafpraak vallen geregistreerd worden.

Onder regie van het werkbedrijf wordt in elke arbeidsmarktregio een aantal functionaliteiten aangeboden om mensen met een arbeidsbeperking te helpen om aan het werk te komen en te blijven. Het gaat daarbij om inzet van instrumenten, de loonwaardebepaling, de verstrekking van voorzieningen, de inzet van de no-riskpolis en het maken van afspraken over de organisatie van beschut werk.

Uitvoering: dienstverlening en re-integratie-instrumenten

Het realiseren van banen voor de doelgroep bestaat uit twee componenten: dienstverlening aan werkgevers en dienstverlening aan kandidaten. Wat de dienstverlening aan werkgevers betreft: deze ligt in handen van gemeenten en UWV. Zij hebben daartoe instrumenten en voorzieningen beschikbaar om werkgevers over te halen om arbeidsplaatsen beschikbaar te stellen en om werkgevers (en kandidaten) te ondersteunen wanneer de match eenmaal is gemaakt. De belangrijkste van deze instrumenten en voorzieningen zijn: tegemoetkomingen in de loonkosten (in de vorm van loondispensatie bij Wajongers en loonkostensubsidie bij de gemeentelijke doelgroep), no-riskpolis, jobcoaching en fiscale voordelen voor werkgevers: loonkostenvoordeel (sinds 2018, daarvoor gold de premiekorting), lage inkomensvoordeel (sinds 2017).

Omdat de Wsw per 1 januari 2015 is afgesloten voor nieuwe instroom, moeten gemeenten aan mensen die door hun lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking een zodanige mate van begeleiding en aanpassingen van de werkplek nodig hebben, dat niet van een reguliere werkgever mag worden verwacht dat hij deze mensen in dienst neemt, het instrument beschut werk beschikbaar stellen. Deze mensen beoordeeld worden door UWV en kunnen in dienst komen bij de gemeente (of het werkbedrijf) na een positief advies indicatie beschut werk van UWV.

Aanscherping bijstandseisen

Met de komst van de Participatiewet wordt het lastiger om voor inkomensondersteuning in aanmerking te komen. Soms wordt ook de hoogte van de ondersteuning teruggebracht. De volgende maatregelen en verplichtingen zijn vanaf 1 januari 2015 van kracht binnen de Participatiewet:

- Introductie kostendelersnorm
De hoogte van de bijstandsuitkering is afhankelijk van het aantal volwassenen dat in één huis woonachtig is.
- Verlaging uitkering alleenstaande ouder
Een alleenstaande ouder ontvangt evenveel uitkering als een alleenstaande. Via de Belastingdienst/Toeslagen kan een alleenstaande ouder een hoger kindgebonden budget aanvragen.
- Beheersing van de Nederlandse taal op referentieniveau 1F
Bijstandsgerechtigden moeten kunnen aantonen dat zij de Nederlandse taal voldoende beheersen. Dat kan door aan te tonen dat zij 8 jaar Nederlandstalig onderwijs hebben gevolgd, het inburgeringsexamen hebben behaald, een ander document kunnen overleggen waaruit blijkt dat zij de Nederlandse taal voldoende beheersen. Gemeenten mogen de bijstandsuitkering verlagen wanneer bijstandsgerechtigden onvoldoende ondernemen om aan de taaleis te voldoen.
- Strengere maatregelen bij niet naleven arbeidsverplichtingen
Bijstandsgerechtigden die hun arbeidsverplichtingen niet of onvoldoende naleven kunnen tijdelijk een lagere- of geen uitkering ontvangen. De maatregelen zijn strenger dan voorheen in de Wwb.
- Tegenprestatie



Gemeenten moeten bijstandsgerechtigden vragen een tegenprestatie te leveren voor de bijstandsuitkering. Gemeenten moeten in een verordening vastleggen wat voor soort tegenprestatie zij vragen. Ook moet duidelijk zijn wat de inhoud, omvang en duur is van de tegenprestatie. Wanneer bijstandsgerechtigden niet meewerken, moet de gemeente maatregelen opleggen. Maatwerk blijft echter wel mogelijk. In de praktijk wordt de tegenprestatie niet door alle gemeenten gevraagd.

- Langdurigheidstoeslag wordt individuele inkomenstoeslag

De langdurigheidstoeslag vervalt. Bij de individuele inkomenstoeslag gelden niet alleen de algemene voorwaarden, maar wordt ook door de gemeente beoordeeld of een aanvrager in staat is om zijn of haar inkomenssituatie te verbeteren. Daarbij moet de aanvrager aantonen dat hij of zij geprobeerd heeft om het inkomen te verbeteren.

- Bijzondere bijstand

De categoriale bijzondere bijstand is afgeschaft. Alleen de individuele bijzondere bijstand kan de gemeente nog verstrekken voor extra kosten die een bijstandsgerechtigde aanvrager niet zelf kan betalen. Die kosten moeten aan een aantal voorwaarden voldoen.

- Lagere uitkering bij misdragingen

Gemeenten moeten de bijstandsuitkering verlagen van personen die zich ernstig misdragen tegen een gemeentelijke ambtenaar. Het gaat dan bijvoorbeeld om fysieke misdragingen, of het toebrengen van schade aan een gebouw.

Wijzigingen in de Participatiewet sinds 1 januari 2015

In de eindevaluatie van de Participatiewet heeft het SCP verschillende wijzigingen op een rij gezet die sinds de invoering van de wet zijn doorgevoerd.



Wijzigingen sinds de invoering van de Participatiewet

"In 2015 ging het om de volgende wijzigingen:

- afschaffing van de kosten per aanvraag Indicatie banenafpraak die door UWV aan de gemeente moesten worden doorberekend;
- tijdelijk opnemen schoolverlaters voortgezet speciaal onderwijs (vso) en afgewezen Wajongers (september 2014 – juli 2015) in het doelgroepregister.

In 2016 zijn daar de volgende wijzigingen aan toegevoegd:

- invoering landelijk uniforme no-riskpolis met uitvoering door UWV voor de doelgroep banenafpraak en nieuw beschut werk;
- premiekorting voor werkgevers voor het in dienst nemen van mensen uit de doelgroep banenafpraak (via de fiscus);
- vereenvoudiging opnemen schoolverlaters praktijkonderwijs (pro) en voortgezet speciaal onderwijs (vso) in het doelgroepregister.

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

- invoering mogelijkheid tot het vaststellen van een forfaitaire loonkostensubsidie voor 50% van de loonwaarde van een werknemer voor een periode van maximaal zes maanden, waarna de reële loonwaarde met een gevalideerd loonwaarde-instrument op de werkplek moet worden vastgesteld (met mogelijkheid tot anticipatie vanaf 4 juli 2016);
- vereenvoudiging van de berekening van loonkostensubsidie;
- invoering van de mogelijkheid om loonkostensubsidie toe te kennen als schoolverlaters vso/pro/mbo-entree al enige tijd werken (met mogelijkheid tot anticipatie vanaf 4 juli 2016);
- invoering verplichting voor gemeenten om beschut werk aan te bieden;
- invoering mogelijkheid voor burgers om zelf een advies beschut werk aan te vragen bij UWV;
- invoering Praktijkroute, waarbij een kandidaat die met loonkostensubsidie werkzaam is vanwege verminderde productiviteit rechtstreeks in het doelgroepregister kan worden opgenomen zonder beoordeling van het arbeidsvermogen door UWV.

Sinds eind 2017 hebben nog enkele wijzigingen plaatsgevonden die deels nog hun beslag moeten krijgen:

- Perspectief op Werk, een actieplan van werkgevers, gemeenten, UWV, MBO-Raad, de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en SZW om het matchingsproces en de samenwerking in de regio te verbeteren;
- 'breed offensief', een initiatief van de staatssecretaris van SZW om meer mensen met een beperking aan het werk te helpen;
- wijzigingen in aanpalend beleid zoals het lage-inkomensvoordeel (LIV), het loonkostenvoordeel (LKV) en de banenafpraak." (Van Echtelt et al, 2019: 32).

5.2.2 Rapporten

Hieronder volgt een overzicht van de rapporten die vanaf 2015 zijn uitgebracht omtrent de Participatiewet en die betrekking hebben op het vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid. Dit overzicht is niet uitputtend. Er zijn immers veel onderzoeken uitgevoerd op het niveau van individuele gemeenten. De onderzoeken die hieronder zijn weergegeven, zijn geselecteerd omdat (deels) inzicht wordt gegeven in de werking van *het systeem*; in de kaders die het ministerie van SZW biedt binnen artikel 2. De bruikbaarheid van de verschillende rapporten voor deze beleidsdoorlichting komt aan bod onder 'zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid'. Wanneer er kanttekeningen worden geplaatst bij de conclusies die worden getrokken in een onderzoek op basis van de gehanteerde methode, komt dit eveneens in de navolgende paragrafen aan bod.

Het overzicht zoals hieronder weergegeven, geeft antwoord op RPE-vragen 10, 11, 14 en 15.



Inspectie SZW. (2015a). Verordening tegenprestatie – inventarisatie. Den Haag: Inspectie SZW.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	De staatssecretaris SZW heeft, onder andere naar aanleiding van signalen in de media, de Inspectie SZW verzocht onderzoek uit te voeren naar de gemeentelijke verordeningen over de tegenprestatie.
Aanpak/bronnen	Voor de beoordeling van het verplichte karakter van de tegenprestatie zijn de verordeningen getoetst op drie normen.
Zicht op doeltreffendheid/ doelmatigheid?	Nee. Rapport laat zien of verordeningen tegenprestatie van gemeenten voldoen aan wettelijke grondslag Participatiewet t.a.v. het verplichte karakter van de tegenprestatie en daarbij behorende maatregel indien verplichting verwijtbaar niet wordt nagekomen. Wijze waarop gemeenten in praktijk uitvoering geven aan tegenprestatie is niet getoetst.
Adelmeijer, M. et al. (2015). Onderzoek Participatiewet bij werkgevers. Rapportage fase 1 (2015). Utrecht: Berenschot.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	Toezegging minister SZW aan Tweede Kamer om onderzoek naar de ervaringen van de gemeenten met de Participatiewet uit te laten voeren. Deze rapportage betreft de eerste meting (nulmeting) van de monitor van de ervaringen van werkgevers met de Participatiewet.
Aanpak/bronnen	Enquête onder 891 werkgevers. Telefonische interviews werkgevers (n=40) en interviews brancheorganisaties (n=5).
Zicht op doeltreffendheid/ doelmatigheid?	Nee. Rapport geeft landelijk representatief beeld van de ervaringen van werkgevers met werkgeversdienstverlening. Rapport geeft eveneens inzicht in ervaringen van werkgevers met het werven, in dienst nemen en in dienst houden van werknemers met arbeidsbeperking.
Cuelenaere, B. et al. (2015). Ervaringen gemeenten met Participatiewet. Rapportage eerste meting. Tilburg: CentERdata.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	Toezegging minister SZW aan Tweede Kamer om onderzoek naar de ervaringen van de gemeenten met de Participatiewet uit te laten voeren. Deze rapportage betreft de eerste meting (nulmeting) van de monitor van de ervaringen van de gemeenten met de Participatiewet.
Aanpak/bronnen	Interviews en deskresearch bij 29 gemeenten. Online vragenlijst onder gemeenten (n= 123).
Zicht op doeltreffendheid/ doelmatigheid?	Nee. Rapport biedt een representatief beeld (per grootteklasse) van de ervaringen van gemeenten met het naar werk begeleiden van mensen met arbeidsvermogen, met of zonder arbeidsbeperking, en van de wijze waarop zij uitwerking geven aan de Participatiewet in beleid en werkprocessen.



Inspectie SZW. (2015b). Klantonderzoek monitor Participatiewet. Den Haag: Inspectie SZW.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	Toezegging minister SZW aan Tweede Kamer om onderzoek naar de ervaringen van de gemeenten met de Participatiewet uit te laten voeren. Deze rapportage betreft de eerste meting (nulmeting) van de monitor van de ervaringen van klanten met de Participatiewet.
Aanpak/bronnen	Enquête onder Wwb-, en Wajonguitkeringen op de peildatum 1 december 2014 (WWB n=1.552 en Wajong n=466). Interviews met 29 nuggers.
Zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid?	Nee. Rapport levert informatie over de ervaringen van de mensen uit de doelgroep Participatiewet met de op werk gerichte ondersteuning van gemeenten en UWV, voorafgaand aan de invoering van de wet.
Inspectie Werk & Inkomen. (2016). Suwidienstverlening en de governance SVB. Den Haag: Inspectie Werk & Inkomen, ministerie SZW.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	Diverse ontwikkelingen bij SVB gaven Inspectie SZW aanleiding om aanvullend op haar jaarplan onderzoek uit te voeren naar continuïteit en kwaliteit van Suwidienstverlening en governance SVB op Suwidienstverlening.
Aanpak/bronnen	Dossieronderzoek, interviews (n=ong.30).
Zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid?	Nee. Rapport geeft inzicht in rol interne governance in relatie tot continuïteit en kwaliteit Suwidienstverlening.
Versantvoort, M. & P. van Echtelt. (2016). Beperkt in functie. Den Haag: SCP.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	Dit rapport is de vierde editie van Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsdeelname van personen met gezondheidsbeperkingen. Huidige editie betreft een update van eerdere edities en licht enkele thema's uit.
Aanpak/bronnen	Analyse data CBS-Kwartaalenquête ziekteverzuim en Nationale enquête arbeidsomstandigheden (NEA) en Zelfstandigen enquête arbeid (ZEA) van TNO/CBS.
Zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid?	Nee. Rapport omvat geen effectanalyse. Rapport geeft inzicht in ontwikkelingen in ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en de arbeidsdeelname van personen met gezondheidsbeperkingen. Biedt ook inzicht in bereidheid werkgevers om mensen met beperking aan te nemen en in (arbeids)tevredenheid mensen met beperking.
Inspectie SZW. (2016a). Als je ze loslaat ben je ze kwijt. Den Haag: Inspectie SZW	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	De staatssecretaris SZW heeft de Tweede Kamer toegezegd haar in het najaar (2016) te informeren over de vraag of de gemeenten de jongeren met een arbeidsbeperking in beeld hebben, of zij deze groep actief oppakken en of zij in hun beleid en in hun praktijk voorzien in een brede ondersteuning voor deze nieuwe doelgroep.
Aanpak/bronnen	Enquête onder beleidsmedewerkers (n=89) en uitvoerende medewerkers (n=88) gemeenten, groepsgesprekken met 10 centrumgemeenten, online discussie onder Vso- en Pro-scholen.
Zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid?	Nee. Rapport geeft een representatief beeld van de wijze waarop gemeenten de nieuwe doelgroep in beeld hebben en begeleiden naar (betaald) werk (waaronder extra banen in het kader van de banenafpraak) en hoe zij daarbij samenwerken met de Vso- en Proscholen.



Inspectie SZW. (2016c). Werk aan de... uitvoering. Den Haag: Inspectie SZW.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / Wet Banenafspraken / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	Met deze rapportage beoogt de Inspectie een bijdrage te leveren aan vergroting van de kwaliteit en de effectiviteit van samenwerken en handelen van partijen in de uitvoeringspraktijk in de arbeidsmarktregio's.
Aanpak/bronnen	Enquête onder 35 arbeidsmarktregio's, casestudies in 5 regio's, landelijk representatieve enquête onder 891 werkgevers, groepsgesprekken vertegenwoordigers gemeenten, SW-bedrijven en UWV, inventarisatie van praktijkvoorbeelden.
Zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid?	Nee. Rapport geeft inzicht in samenwerking tussen UWV en gemeenten op het gebied van werkgeversdienstverlening en arbeidsmarktbeleid (2014-2015).
Inspectie SZW. (2016d). Vervolgonderzoek Beschut werk. Den Haag: Inspectie SZW.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / Wet Banenafspraken / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	Staatssecretaris heeft Inspectie na eerder onderzoek verzocht om een update uit te voeren naar de stand van zaken m.b.t. de invulling van het aantal arbeidsplaatsen beschut werk.
Aanpak/bronnen	Enquête onder gemeenten (n=390).
Zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid?	Nee. Zicht op doelbereik. Rapport biedt inzicht in stand van zaken m.b.t. de invulling van beschut werk of van alternatieven voor beschut werk voor de doelgroep bij gemeenten.
Meester, E., P-J de Jongh, G. van Romunde, M. van Galen & S. Leijen. (2017). Monitoronderzoek Fraudewet. Utrecht: Stimulansz.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / inkomensondersteuning en vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	Met uitspraak van Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 24-11-2014 is uitvoeringspraktijk van de Fraudewet gewijzigd. Zowel Fraudewet als het Boetebesluit socialezekerheidswetten zijn aangepast als gevolg van de uitspraak. In de uitvoeringstoetsen en bestuurlijke reacties van UWV, SVB en gemeenten en door de Raad van State is gewezen op toegenomen complexiteit bij bepalen en opleggen van bestuurlijke boete.
Aanpak/bronnen	Monitoronderzoek. Enquête onder gemeenten, UWV, SVB (n=55), groepsinterviews (n=46 deelnemers), interviews (n=14).
Zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid?	Nee. Monitoronderzoek is niet representatief. Geeft inzicht in uitvoering van de Fraudewet door UWV, SVB en gemeenten.
Van den Berg, N. (2017). Van budget naar besteding Verklaringen voor tekorten en overschotten op het gemeentelijke bijstandsbudget. Utrecht: Atlas voor gemeenten	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	Toetsen van aannames achter verdeelsystematiek voor de bijstandsuitgaven (financiële tekorten en overschotten van gemeenten hangen samen met beleid en uitvoering).
Aanpak/bronnen	Analyse beleidsdocumenten, interviews (n=115), enquête onder gemeenten (n=81).
Zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid?	Nee. Rapport biedt verklaringen voor uitschieters van het verdeelmodel.



Kok, L., L. Kroon & M. Lammers. (2017). Perspectief WSW onder de Participatiewet. Amsterdam: SEO.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	Onderdeel van de komst van de Participatiewet is het sluiten van de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) voor nieuwe instroom, per 1 januari 2015. Eén van de doelstellingen van de Participatiewet is om arbeidsgehandicapten meer te integreren op de reguliere markt. Rapport volgt arbeidsgehandicapten die op 31 december 2014 indicatie voor WSW hadden. Uitgevoerd met subsidie van Instituut Gak.
Aanpak/bronnen	Analyse CBS-microdata.
Zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid?	Nee. Inzicht in doelbereik. Rapport geeft inzicht in werksituatie, uitkeringsafhankelijkheid, ontvangen dienstverlening van de gemeente, onderwijsdeelname en thuissituatie van (voormalig) Wsw'ers in 2015 en 2016. Uitsplitsing Wsw'ers naar personen met vast SW-contract, tijdelijk SW-contract en personen op WSW-wachtlijst.
UWV. (2017). Duurzaamheid van banen binnen de Banenafpraak. Amsterdam: UWV.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	Wens van de Tweede Kamer om meer zicht te krijgen op arbeidsmarktpositie van personen die tot de doelgroep Banenafpraak behoren.
Aanpak/bronnen	Analyse gegevens polisadministratie en doelgroepregister over derde kwartaal 2015 t/m derde kwartaal 2016.
Zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid?	Nee. Zicht op doelbereik. Rapport geeft inzicht in de in- en uitstroom van personen in het doelgroepregister (Wsw'ers, Wajongers, en personen uit de doelgroep Participatiewet) met uitsplitsing naar type contract.
Adelmeijer, M. et al. (2017). Onderzoek Participatiewet bij werkgevers. Rapportage fase 2 (2017). Utrecht: Berenschot.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	Toezegging minister SZW aan Tweede Kamer om onderzoek naar de ervaringen van de gemeenten met de Participatiewet uit te laten voeren. Deze rapportage betreft de tweede meting van de monitor van de ervaringen van werkgevers met de Participatiewet (nulmeting in 2015).
Aanpak/bronnen	Literatuurstudie. Enquête onder 887 werkgevers, het opnieuw enquêteren van 365 werkgevers die aan eerste meting (2015) hebben deelgenomen. Telefonische interviews werkgevers (n=47) en interviews brancheorganisaties (n=5).
Zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid?	Nee. Rapport geeft landelijk representatief beeld van de ervaringen van werkgevers met werkgeversdienstverlening t.o.v. situatie voor 2015. Rapport geeft eveneens inzicht in ervaringen van werkgevers met het werven, in dienst nemen en in dienst houden van werknemers met arbeidsbeperking.
Cedris & SBCM. (2017). Maatschappelijke kosten-batenanalyse beschut werk. Utrecht: Cedris, Den Haag: SBCM.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	In de praktijk komt beschut werk moeizaam van de grond. Cedris en SBCM hebben behoefte aan een maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) van het instrument nieuw beschut werken, zoals bedoeld in de Participatiewet.
Aanpak/bronnen	EffectenArena om beeld te krijgen van effecten beschut werk t.o.v. uitkering. Deskresearch om verwachte effecten (kosten en baten) te kwantificeren.



Zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid?	Nee. Rapport geeft o.b.v. van MKBA inzicht in de verwachte meerwaarde van beschut werk. Door beschut werk te vergelijken met de situatie zonder werk of andere arbeidsmatige dagbesteding zijn financiële en immateriële effecten van beschut werk vastgesteld. Rapport maakt gebruik van kengetallen uit eerdere studies naar effecten van (beschut) werk om de verwachte effecten te kwantificeren. Onzekerheidsmarge rond de uitkomsten is daarom groot.
Cuelenaere, B. et al. (2017). Ervaringen gemeenten met Participatiewet. Rapportage tweede meting. Tilburg: CentERdata.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	Toezegging minister SZW aan Tweede Kamer om onderzoek naar de ervaringen van de gemeenten met de Participatiewet uit te laten voeren. Deze rapportage betreft de tweede meting van de monitor van de ervaringen van de gemeenten met de Participatiewet (nulmeting in 2015).
Aanpak/bronnen	Diepte-interviews bij 30 gemeenten. Online vragenlijst (eerste meting 2015: n= 123, tweede meting 2017: n=116. 76 van deze gemeenten hadden de vragenlijst ook bij de eerste meting in 2015 ingevuld).
Zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid?	Nee. Rapport biedt een representatief beeld (per grootteklasse) van de ervaringen van gemeenten met het naar werk begeleiden van mensen met arbeidsvermogen, met of zonder arbeidsbeperking, en van de wijze waarop zij uitwerking geven aan de Participatiewet in beleid en werkprocessen in de periode 2015-2019.
Inspectie SZW. (2017a). Handhaving arbeidsverplichting. Den Haag: Inspectie SZW.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	Met deze rapportage wil de Inspectie een oordeel geven of gemeenten er in zijn geslaagd om de met de Participatiewet beoogde aanscherping van arbeidsverplichtingen te realiseren.
Aanpak/bronnen	Analyse beleid gemeenten (n=100), interviews en dossieronderzoek bij 12 gemeenten.
Zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid?	Nee. Rapport geeft inzicht in hoeverre gemeenten toezien op de naleving van arbeidsverplichtingen.
Inspectie SZW. (2017b). Klantonderzoek monitor Participatiewet. Den Haag: Inspectie SZW.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	Toezegging minister SZW aan Tweede Kamer om onderzoek naar de ervaringen van de gemeenten met de Participatiewet uit te laten voeren. Deze rapportage betreft de éénmeting van de monitor van de ervaringen van klanten met de Participatiewet (nulmeting in 2015).
Aanpak/bronnen	Enquête onder verschillende deel- en doelgroepen Participatiewet (n=4.200).
Zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid?	Nee. Rapport levert informatie over de ervaringen van de mensen uit de doelgroep Participatiewet met de op werk gerichte ondersteuning van gemeenten en UWV, voorafgaand aan (nulmeting, 2015) en na de invoering van de wet.
Pommer, E., J. Boelhouwer, E. Eggink, A.M. Marangos & I. Ooms. (2018). Overall rapportage sociaal domein 2017. Den Haag: SCP.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / inkomensondersteuning en vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	Met de Overall rapportage sociaal domein informeert de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de Tweede Kamer over de ontwikkelingen in het gedecentraliseerde sociaal domein. Geeft géén oordeel ver de mate waarin de decentralisatie beantwoordt aan de doelstellingen van de wetten.
Aanpak/bronnen	SociaalDomeinIndex (SDI), Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB), CBS Statline.



Zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid?	Nee. Rapport geeft inzicht in ontwikkeling van inputs (financiën), outputs (voorzieningengebruik) en outcomes (leefsituatie) van gemeentelijke voorzieningen, samenhangen in voorzieningengebruik, de dynamiek in voorzieningengebruik en regionale verschillen.
Inspectie SZW. (2018a). Aan het werk, voor hoe lang? Den Haag: Inspectie SZW.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	De Inspectie wil UWV en gemeenten handreikingen bieden voor de verbetering van hun dienstverlening, zodat jongeren met een arbeidsbeperking blijvend kunnen participeren.
Aanpak/bronnen	Interviews in 7 regio's met twee gemeenten, waarvan één centrumgemeente, alsmede met UWV (in totaal 19 organisaties). In drie regio's dossieronderzoek en interviews met jongeren, werkgevers, jobcoaches en andere betrokken uitvoerende medewerkers (zoals klantmanager van de gemeente of maatschappelijk werker). Interviews SW-bedrijven en grote werkgevers. In totaal heeft de Inspectie ruim 150 interviews gehouden. Daarnaast zijn ongeveer 100 reacties verzameld van stakeholders uit eerdergenoemde categorieën via een online platform.
Zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid?	Nee. De Inspectie heeft onderzocht in hoeverre de dienstverlening van UWV en gemeenten de duurzaamheid van werk borgt voor jongeren met een arbeidsbeperking. Duurzaamheid van werk: kans op uitval uit het dienstverband wordt geminimaliseerd en bij uitval uit werk is de kans op een onderbreking van de arbeidscarrière zo klein mogelijk.
Inspectie SZW. (2018b). Bijdrage Werk en inkomen aan integrale ondersteuning van jongeren uit de jeugdhulp die 18 worden. Den Haag: Inspectie SZW.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	Er bestaat politiek en maatschappelijk veel onrust over de overgang van jeugdhulp naar volwassenondersteuning.
Aanpak/bronnen	Casestudies rondom 15 jongeren verdeeld over 3 gemeenten. Een casestudie bestaat uit gesprekken met een jongere en zijn begeleiders (jeugdhulp en W&I).
Zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid?	Nee. Het rapport geeft inzicht in de factoren die ervoor zorgen dat samenwerking tussen W&I en de jeugdhulp (niet) goed loopt.
Inspectie SZW. (2018c). Werk en inkomen als partner in integrale dienstverlening: een moeizame relatie. Den Haag: Inspectie SZW.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	De Inspectie wenste beter zicht te krijgen op de mate waarin er aandacht is voor werk en inkomen in de dienstverlening aan klanten met multiproblematiek.
Aanpak/bronnen	De Inspectie heeft in 3 grote gemeenten 17 gezinnen met multiproblematiek gevolgd. In een periode van 9 tot 12 maanden zijn de gezinnen 3 keer face-to-face geïnterviewd evenals hun hulpverleners. Daarnaast zijn er gesprekken geobserveerd tussen de hulpverlener en het gezin. Afsluitend is er in elke gemeente een groepsgesprek gehouden met betrokken hulpverleners.
Zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid?	Nee. Het rapport geeft inzicht in de knelpunten en succesfactoren met betrekking tot de integrale dienstverlening, in het bijzonder als het gaat om de positie van werk en inkomen.



Divosa Benchmark Jaarrapportage 2018.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / inkomensondersteuning en vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	Gemeenten ondersteunen in het proces van leren en verbeteren.
Aanpak/bronnen	Gegevens in Divosa Benchmark zijn gebaseerd op de gegevens die gemeenten aanleveren voor CBS-statistieken (BUS, SRG, BDFS). Bewerkingen zijn voor rekening van Divosa Benchmarkorganisatie.
Zicht op doeltreffendheid/ doelmatigheid?	Nee. Benchmark brengt enkele basisgegevens (outputs) over uitvoering Participatiewet in kaart.
Sadiraj, K., S. Hoff & M. Versantvoort. (2018). Van sociale werkvoorziening naar Participatiewet. Den Haag: SCP.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	Groep mensen heeft als gevolg van inwerkingtreding van Participatiewet Wsw-indicatie verloren. Rapport gaat na in hoeverre hun kans op een baan en hun uitkeringsafhankelijkheid veranderd zijn door invoering Participatiewet.
Aanpak/bronnen	Baankansen en uitkeringsafhankelijkheid van mensen die eind 2014 op Wsw-wachlijst stonden en hun Wsw-rechten met invoering Participatiewet verloren, vergeleken met die van 3 andere groepen: 1) mensen die eind 2014 al Wsw-baan hadden (Wsw-werknemers); 2) mensen die eerder (2010-2013) aan eind van het jaar op Wsw-wachlijst stonden; 3) mensen die dezelfde uitkering ontvingen als wachtlijsters, maar geen Wsw-indicatie hadden.
Zicht op doeltreffendheid/ doelmatigheid?	Ja, zicht op doeltreffendheid door vergelijking Wsw'ers met quasi-Wsw'ers (wachlijsters) door de tijd heen (cohort 2010-2014). Maryland Scientific Methods Scale: niveau 4. Rapportage over 1 ^e 2 jaar Participatiewet (2015, 2016). Het onderzoek onderscheidt 3 groepen die worden vergeleken. Groep 1 (mensen met eind 2014 een Wsw-baan) en 3 (mensen met uitkering maar zonder Wsw-indicatie) lijken vanwege beperkte vergelijkbaarheid niet geschikt om doeltreffendheid aan te tonen. Eindevaluatie Participatiewet (Van Echtelt et al., 2019) richt zich dan ook uitsluitend op groep 2 (Wsw-wachlijsters 2010-2014).
De Beleidsonderzoekers. (2018). Klant in beeld. Hoe zinvol is het voor gemeenten om bijstandsgerechtigden beter te leren kennen? Leiden: De Beleidsonderzoekers.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	Invoering Wet werken naar Vermogen en invoering Participatiewet. Signalen dat bij gemeenten (groot) deel van de doelgroep niet in beeld is. Onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van SZW.
Aanpak/bronnen	Casestudies in 5 gemeenten. Interviews met vertegenwoordigers van beleid, uitvoering, controller of bestandsanalist (n=16).
Zicht op doeltreffendheid/ doelmatigheid?	Nee. Het rapport geeft een indicatie van de opbrengsten van zogenoemde 'klant-in-beeld-gesprekken'.



Kok, L., L. Kroon, M. Lammers, R. Oomkens, T. Geijssen & M. Linssen. (2019a). Jonggehandicapten onder de Participatiewet. Tweede rapportage april 2019. Amsterdam: SEO economisch onderzoek/Zoetermeer: Panteia.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	Instituut Gak heeft subsidie beschikbaar gesteld voor een onderzoek naar de gevolgen van de Participatiewet voor jonggehandicapten.
Aanpak/bronnen	Kwantitatieve analyses o.b.v. CBS microdata. Vergelijking 2 groepen jongeren door de tijd: 1) jonggehandicapten onder de Participatiewet te volgen die in 2015 bij ongewijzigd beleid in de Wajong zouden zijn ingestroomd, 2) groep jongeren die in 2014 daadwerkelijk is ingestroomd in de Wajong. Kwalitatief deel om het beleid van gemeenten om de nieuwe doelgroep aan het werk te helpen te beschrijven en te beoordelen (9 casestudies bij gemeenten en 1 bij UWV: 78 interviews met o.a. beleidsadviseurs, klantregisseurs, jobhunters, RMC-medewerkers en stagecoördinatoren).
Zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid?	Ja, door de quasi-experimentele onderzoeks aanpak zicht op doeltreffendheid van de Participatiewet wat betreft de baankansen voor jonggehandicapten, type werk, woonsituatie, opleiding, uitkering, contact met justitie en inzet instrumenten. Maryland Scientific Methods Scale: niveau 4.
Gielen, M., L. Gercama, M. Sax, M. Engelen, L. Aerts, L. de Ruig & S. Bunt. (2018). Loonkostensubsidie en loondispensatie- de werking en effectiviteit van beide instrumenten. APE Public Economics/De Beleidsonderzoekers.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	Bij de behandeling van het wetsvoorstel Invoeringswet Participatiewet 2014 vroeg de Tweede Kamer aan de regering om binnen 3 jaar na ingang van de wet onderzoek te doen naar de effectiviteit van de instrumenten loonkostensubsidie (in de Participatiewet) en loondispensatie (in de Wajong).
Aanpak/bronnen	Literatuur- en documentenstudie, beschrijvende kwantitatieve analyses en multivariate analyses o.b.v. CBS microdata (vergelijking Wajongers met quasi-Wajongers), diepte-interviews met acht werkgevers (n=8), casestudies in 8 arbeidsmarktregio's (totaal 101 interviews).
Zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid?	Ja, door quasi-experimentele onderzoeks aanpak zicht op doeltreffendheid loonkostensubsidie. Wegens het ontbreken van een volledig vergelijkbare controlegroep bleek het niet mogelijk op basis van een <i>randomised controlled trial</i> geïsoleerd vast te stellen wat het netto- effect van beide instrumenten is. Maryland Scientific Methods Scale: niveau 4.
Kok, L., L. Kroon, M. Lammers, R. Oomkens & M. Linssen. (2019b) Jonggehandicapten onder de Participatiewet (eindrapportage). Amsterdam: SEO economisch onderzoek/Zoetermeer: Panteia.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	Instituut Gak heeft subsidie beschikbaar gesteld voor een onderzoek naar de gevolgen van de Participatiewet voor jonggehandicapten.
Aanpak/bronnen	Kwantitatieve analyses o.b.v. CBS microdata. Vergelijking 2 groepen jongeren door de tijd: 1) jonggehandicapten onder de Participatiewet te volgen die in 2015 bij ongewijzigd beleid in de Wajong zouden zijn ingestroomd, 2) groep jongeren die in 2014 daadwerkelijk is ingestroomd in de Wajong. Kwalitatief onderzoek om gemeenten handvatten te bieden om ondersteuning aan jonggehandicapten te optimaliseren (45 interviews met jonggehandicapten of hun ouders, werkgevers en enkele jobcoaches).
Zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid?	Ja, door de quasi-experimentele onderzoeks aanpak zicht op doeltreffendheid van de Participatiewet wat betreft de baankansen voor jonggehandicapten, type werk, inkomen, woonsituatie, opleiding, uitkering, en inzet instrumenten. Maryland Scientific Methods Scale: niveau 4.



Inspectie SZW. (2019a). Klantonderzoek monitor Participatiewet 2019. Den Haag: Inspectie SZW.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	Toezegging minister SZW aan Tweede Kamer om onderzoek naar de ervaringen van de gemeenten met de Participatiewet uit te laten voeren. Deze rapportage betreft de laatste van de monitor van de ervaringen van klanten met de Participatiewet (nulmeting in 2015, éénmeting in 2017).
Aanpak/bronnen	Enquête onder verschillende deel- en doelgroepen Participatiewet (n=4.500).
Zicht op doeltreffendheid/ doelmatigheid?	Nee. Rapport levert informatie over de ervaringen van de mensen uit de doelgroep Participatiewet met de op werk gerichte ondersteuning van gemeenten en UWV, voorafgaand aan (nulmeting, 2015) en na de invoering van de wet (éénmeting 2017, eindmeting 2019).
Inspectie SZW. (2019b). Evaluatie Beschut werk, eindrapport Inspectie SZW. Den Haag: Inspectie SZW.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	In de wet is vastgelegd dat de doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk worden geëvalueerd. Op verzoek van het ministerie van SZW heeft de Inspectie deze evaluatie uitgevoerd.
Aanpak/bronnen	Casestudies in 6 gemeenten. Elke casestudy bestond uit: documentenstudie van organisatie- en uitvoeringsprocessen, interviews met beleids- en uitvoerende functionarissen van gemeenten, SW-bedrijven, UWV, en interviews met bw'ers en hun werkbegeleiders (totaal aantal interviews =120). Enquête onder 91 gemeenten. Analyse UWV-data om het aantal beschut werkplekken, de duurzaamheid van de plekken en type en omvang van het contract in beeld te brengen.
Zicht op doeltreffendheid/ doelmatigheid?	Nee. Het rapport geeft inzicht in: uitkomsten regeling beschut werk (afgegeven adviezen, gerealiseerde plaatsingen, kenmerken van bw'ers en werkgevers), in de succesfactoren en knelpunten in het uitvoeringsproces beschut werk, en in de ervaringen van en samenwerking tussen betrokken actoren met betrekking tot beschut werk.
Schenderling et al. (2019). Onderzoek naar de ervaringen van werkgevers met de Participatiewet. Uitkomsten van de derde meting van het ervaringsonderzoek Participatiewet. Utrecht: Berenschot.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	Toezegging minister SZW aan Tweede Kamer om onderzoek naar de ervaringen van de gemeenten met de Participatiewet uit te laten voeren. Deze rapportage betreft de laatste meting van de monitor van de ervaringen van werkgevers met de Participatiewet (nulmeting in 2015, éénmeting in 2017).
Aanpak/bronnen	Literatuurstudie. Een enquête onder werkgevers (n=1.366), verdiepende telefonische interviews met werkgevers (n=30), en verdiepende interviews met brancheorganisaties (n=3). Voor deze derde meting (2019) is een herhaalmeting uitgevoerd door de groep van 887 werkgevers die in de tweede meting zijn bevraagd opnieuw te bevragen.
Zicht op doeltreffendheid/ doelmatigheid?	Nee. Rapport geeft landelijk representatief beeld van de ervaringen van werkgevers met werkgeversdienstverlening t.o.v. situatie voor 2015 en 2017. Rapport geeft eveneens inzicht in ervaringen van werkgevers met het werven, in dienst nemen en in dienst houden van werknemers met arbeidsbeperking.



Cuelenaere, B., E. van den Brink & J. Leenen (2019). Ervaringen gemeenten met Participatiewet. Rapportage derde meting. Tilburg: CentERdata.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	Toezegging minister SZW aan Tweede Kamer om onderzoek naar de ervaringen van de gemeenten met de Participatiewet uit te laten voeren. Deze rapportage betreft de laatste meting van de monitor van de ervaringen van de gemeenten met de Participatiewet (nulmeting in 2015, éénmeting in 2017).
Aanpak/bronnen	Diepte-interviews bij 20 gemeenten. Groepsbijeenkomst met UWV. Online vragenlijst onder gemeenten (meting 2015: n= 123, tweede meting 2017: n=116, meting 2019: n=103).
Zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid?	Nee. Rapport biedt een representatief beeld (per grootteklasse) van de ervaringen van gemeenten met het naar werk begeleiden van mensen met arbeidsvermogen, met of zonder arbeidsbeperking, en van de wijze waarop zij uitwerking geven aan de Participatiewet in beleid en werkprocessen in de periode 2015-2019.
Van Rossum et al. (2019). Casusonderzoek Participatiewet: het matchingsproces nader belicht. CenERdata, Berenschot en Inspectie SZW.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	Invoering Participatiewet. Om in kaart te brengen wat Participatiewet betekent voor werkgevers, gemeenten en cliënten, hebben Berenschot, CentERdata en Inspectie SZW ervaringsonderzoeken uitgevoerd onder deze drie actoren. De ervaringsonderzoeken bestaan uit drie metingen (2015, 2017 en 2019).
Aanpak/bronnen	Interviews met gemeenten, werkgevers en cliënten (n=60).
Zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid?	Nee, het casusonderzoek levert verdieping en concretisering van de ervaringsonderzoeken op.
Van Echtelt, P. et al. (2019). Eindevaluatie van de Participatiewet. Den Haag: SCP.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	In 2019 is de Participatiewet vijf jaar in gebruik. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) is door het ministerie van SZW gevraagd de Participatiewet te evalueren.
Aanpak/bronnen	Door het samenbrengen van verschillende metingen en analyses, ontstaat een totaalbeeld dat inzicht geeft in de werking van de Participatiewet. Daarbij zijn technieken gebruikt die in de wetenschappelijke literatuur veelvuldig worden toegepast om effectmetingen van beleidsmaatregelen te doen en een quasi-experimenteel karakter hebben. Het betreft analyses als discontinuïteitsanalyse en difference-in-difference-analyse, op basis van registratiedata over onder meer banen en uitkeringen (CBS-microdata). Tevens is gebruikt gemaakt van de drie ervaringsonderzoeken.
Zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid?	Ja, zicht op doeltreffendheid van de Participatiewet wat betreft de baankansen voor verschillende doelgroepen van de Participatiewet door het hanteren van een quasi-experimentele onderzoeksaanpak. Maryland Scientific methods Scale: niveau 4.



5.2.3 Doelen

Onderstaande tabel beschrijft de vier doelen van de Participatiewet zoals beschreven in de eindevaluatie van de Participatiewet, gevolgd door specifieke verwijzingen naar deze doelstellingen zoals beschreven in TK 2013-2014, 33 161 nr. 107.

Doelen Participatiewet
<p>1) Meer mensen met arbeidsvermogen aan het werk</p> <ul style="list-style-type: none">▪ "De doelstelling van de Participatiewet is om iedereen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden, bij voorkeur naar regulier werk." (TK 2013-2014, 33 161: 38)▪ "Omdat het nieuwe instrument loonkostensubsidie zo nodig structureel kan worden ingezet, biedt deze nieuwe vorm van loonkostensubsidie aan hen een kans om duurzaam aan het werk te blijven." (TK 2013-2014, 33 161, nr. 107: 61)▪ "De doelstelling van de Participatiewet is om zo veel mogelijk mensen met een arbeidsbeperking aan de slag te helpen." (TK 2013-2014, 33 161, nr. 107: 45)▪ "Nadrukkelijk heeft deze [de Participatiewet] als doel om de kansen op arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt of een arbeidsbeperking voor de lange termijn te verbeteren." (TK 2013-2014, 33 161, nr. 107: 46)▪ "De uitdaging voor alle betrokkenen – gemeenten, werkgevers en werknemers – is om veel meer mensen vanuit een uitkering aan het werk te helpen." (TK 2013-2014, 33 161, nr. 3)
<p>2) Minder uitkeringsafhankelijkheid en minder kosten</p> <p>Er zijn geen doelstellingen gespecificeerd over de uitstroombelastingen of het uitkeringsvolume. Wel wordt ingegaan op de verwachte volumeontwikkeling voor de Wajong en de Wsw:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ "De regering verwacht dat met ingang van 2015 nog circa 6.000 mensen per jaar in de Wajong zullen instromen, van de 16.000 mensen die zouden instromen bij ongewijzigd beleid. Naar verwachting 10.000 van hen komen niet in aanmerking voor de Wajong omdat zij arbeidsvermogen hebben. Zij kunnen bij gemeenten terecht voor begeleiding en eventueel voor een uitkering in het kader van de Participatiewet. De verwachting is dat van deze 10.000 mensen ongeveer 5.000 mensen, in de eerste jaren na de invoering, in aanmerking komen voor een Participatiewet-uitkering." (TK 2013-2014, 33 161, nr. 107: 106)▪ "Voor 2015 gaat het kabinet uit van 800 plekken [beschut werk], geleidelijk oplopend tot 5.800¹⁰ plekken in 2018 en 30 duizend plekken in de structurele situatie." (TK 2013-2014, 33 161, nr. 107: 103)
<p>3) Eén regeling aan de onderkant van de arbeidsmarkt</p> <ul style="list-style-type: none">▪ "De Participatiewet zorgt ervoor dat er één regeling komt voor iedereen die in staat is om te werken. Het huidige stelsel wordt zo minder complex en transparanter." (TK 2013-2014, 33 161, nr. 107: 49)
<p>4) Meer draagvlak voor de sociale zekerheid</p> <p>Dit doel is niet meegenomen in de eindevaluatie van de Participatiewet. Het doel wordt wel benoemd, maar niet getoetst.</p> <ul style="list-style-type: none">▪ "Een stelsel dat is gebaseerd op solidariteit moet immers effectief zijn en blijven. Dat betekent dat iedereen die kan werken ook daadwerkelijk aan de slag gaat. Dat is ook van belang om het maatschappelijk en politiek draagvlak te borgen." (TK 2013-2014, 33 161, nr. 107: 37)

5.2.4 Doelbereik

Volumeontwikkeling verschillende doelgroepen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de volumeontwikkelingen van de verschillende groepen die onder de Participatiewet vallen, namelijk: jonggehandicapten met arbeidsvermogen, de Wsw-doelgroep, de 'klassieke' bijstandsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers). Hiermee volgen we dezelfde indeling als het SCP in de eindevaluatie van de Participatiewet. Tevens gaan we in op eventuele wijzigingen in de samenstelling van de doelgroep, deze kunnen immers een mogelijke verklaring vormen voor verschillen in baankansen. Omdat voor deze vier doelgroepen uitspraken

¹⁰ Deze doelstellingen zijn tussentijds aangepast. Zie bijvoorbeeld:
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-68246.html>
<https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/banendoelstellingen-beschut-werk-2018-en-2019.9576090.lynkx>



kunnen worden gedaan over de doeltreffendheid van de uitstroom, behandelen we dit aspect in de paragraaf over doeltreffendheid. In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op RPE-vraag 12.

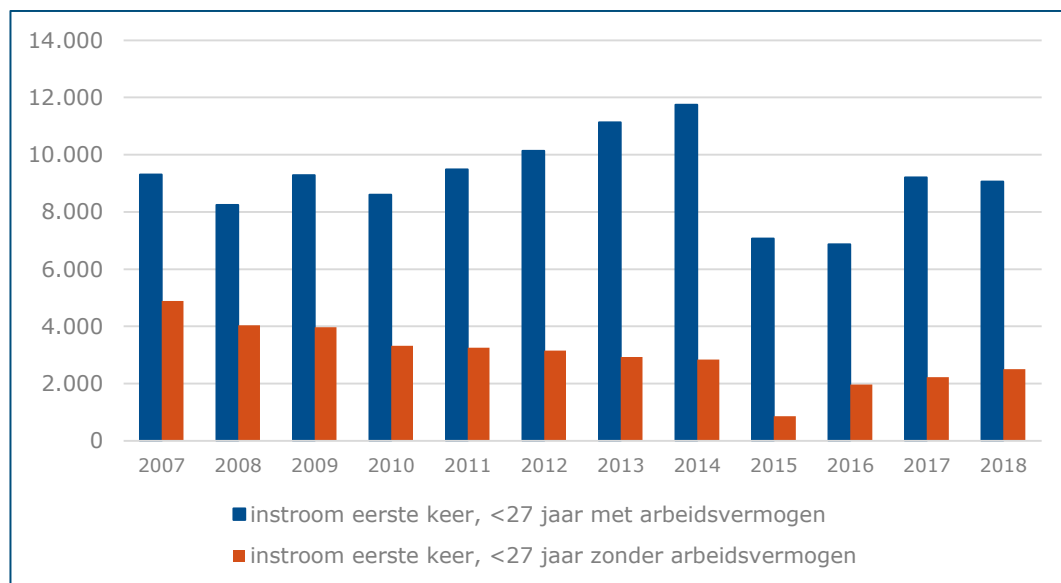
Volumeontwikkeling – jonggehandicapten met arbeidsvermogen

Figuur 5.1 laat zien dat de nieuwe instroom van jonggehandicapten (tot 27 jaar) met arbeidsvermogen in het doelgroepregister in 2017 en 2018, met ongeveer 9.000 mensen, iets lager ligt dan het aantal nieuwe instromers in de Wajong in 2014. Dit lijkt in eerste oogopslag in lijn met de volumeontwikkeling die de regering schetste in de memorie van toelichting van de Participatiewet (TK 2013-2014, 33 161, nr. 107: 106). De regering verwachtte namelijk dat met ingang van 2015 nog circa 6.000 mensen per jaar in de Wajong zouden instromen, tegenover 16.000 mensen die zouden instromen bij ongewijzigd beleid. Naar verwachting zouden 10.000 van hen niet in aanmerking komen voor de Wajong omdat zij arbeidsvermogen hebben. Dit is de groep die vanaf 2015 in het doelgroepregister is opgenomen. Zij zouden bij gemeenten terecht kunnen voor begeleiding en eventueel voor een uitkering in het kader van de Participatiewet. Hierbij dient echter een kanttekening te worden geplaatst. Het SCP (Van Echtelt et al., 2019) stelt namelijk dat de lagere instroom impliceert dat een deel van de personen die bij ongewijzigd beleid in aanmerking zouden zijn gekomen voor een Wajong-uitkering, op dit moment niet is opgenomen in het doelgroepregister. Het SCP kan uit de cijfers niet opmaken hoe dit komt, maar noemt als mogelijke verklaringen voor de lagere instroom dat jonggehandicapten bijvoorbeeld minder snel geneigd zijn zich aan te melden voor het doelgroepregister, of gemeenten een deel van de doelgroep nog niet in beeld hebben. Een andere mogelijkheid is dat personen in het doelgroepregister een wat 'lichtere problematiek' hebben. Dit zou betekenen dat jonggehandicapten met een arbeidsbeperking die voorheen niet in aanmerking kwamen voor een Wajong-uitkering, nu wel in het doelgroepregister zijn opgenomen (Van Echtelt et al., 2019).

Het aantal jongeren dat instroomde in het doelgroepregister nam toe vanaf 2017 door invoering van de maatregel dat (ex)-leerlingen van het voortgezet speciaal onderwijs (VSO) en het praktijkonderwijs (PrO) zonder beoordeling door UWV in het doelgroepregister konden worden opgenomen. De Praktijkroute, die vanaf 2017 mogelijk werd, zorgde eveneens voor een toename (Fris & Linssen, 2018).



Figuur 5.1 Aantal instromers in de Wajong (tot 2015) en het doelgroepregister (vanaf 2015)^a



^a Het aantal jonggehandicapten zonder arbeidsvermogen is vóór 2015 vastgesteld door koppeling met het doelgroepregister.

Bron: SCP (2019), bewerking Panteia (2020)

Ruim een derde van de jonggehandicapten onder de 27 jaar volgt VSO (Voortgezet Speciaal Onderwijs) of heeft dit gevolgd (tabel 3.2). Het aandeel jonggehandicapten onder de 27 jaar dat naar het VSO gaat, is bij de instroom in de Wajong in 2014 iets lager in 2014 dan in de instroom in het doelgroepregister in 2018. Het zorggebruik van beide groepen is moeilijk te vergelijken vanwege de opheffing van de AWBZ en invoering van de Wet Langdurige Zorg (Wlz) en Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in 2015. Jonggehandicapten in het doelgroepregister maken minder vaak dan Wajongers gebruik van GGZ (27 procent tegenover 38 procent). Zij maken daarentegen vaker dan Wajongers gebruik van jeugdzorg (17 procent tegenover 13 procent) (Van Echtelt et al., 2019).

Volumeontwikkeling – Wsw-doelgroep

Voor een deel van de mensen met een indicatie voor een arbeidsplaats in het kader van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) leidde de invoering van de Participatiewet tot grote veranderingen. Er veranderde in principe niets voor de bijna 103.000 mensen die op 31 december 2014 een Wsw-dienstverband hadden; zij behielden hun indicatie. Voor degenen die op dat moment op de wachtlijst voor een Wsw-dienstverband stonden veranderde er echter wel veel. De toegang tot de sociale werkvoorziening werd afgesloten omdat werd aangenomen dat veel Wsw'ers met begeleiding in staat zouden zijn om bij een reguliere werkgever aan de slag te gaan. Deze groep, die eind 2014 nog op de Wsw-wachtlijst stond, viel vanaf 1 januari 2015 onder verantwoordelijkheid van de gemeente of het UWV, afhankelijk van de uitkering die ze ontvingen. De groep mensen die vanaf 2015 onder de Participatiewet vielen, maar bij ongewijzigd beleid op de Wsw-wachtlijst zouden zijn gekomen, is niet als zodanig te herkennen; de Wsw-indicatie wordt immers niet meer toegekend vanaf 2015 (Van Echtelt et al., 2019). Om toch een beeld te krijgen van hoe het deze groep vergaat, heeft het SCP (Van Echtelt et al., 2019) deze groep aan de hand van enkele kenmerken geïdentificeerd.

De samenstelling van de zogenoemde wachtlijstpopulatie blijkt op verschillende punten stabiel:

- Ieder jaar bestaat bijna twee derde van de wachtenden uit mannen.



- De gemiddelde leeftijd blijft met ongeveer 40 jaar gelijk.
- Een kwart van de wachtenden kampt met een lichamelijke of verstandelijke beperking.
- Iets meer dan de helft van de wachtenden kampt met psychische problemen.

In de loop der tijd zijn er echter ook enkele veranderingen zichtbaar:

- Het aandeel wachtenden met een zware arbeidsbeperking vermindert.
- De gemiddelde duur van de Wsw-indicatie van de wachtenden neemt toe door de jaren heen: van 2 jaar naar 3,5 jaar.
- Het aantal keren dat men in de laatste vijf jaar op de wachtlijst stond, neemt toe (Van Echtelt et al., 2019).

Volumeontwikkeling – ‘klassieke’ bijstandsgerechtigden

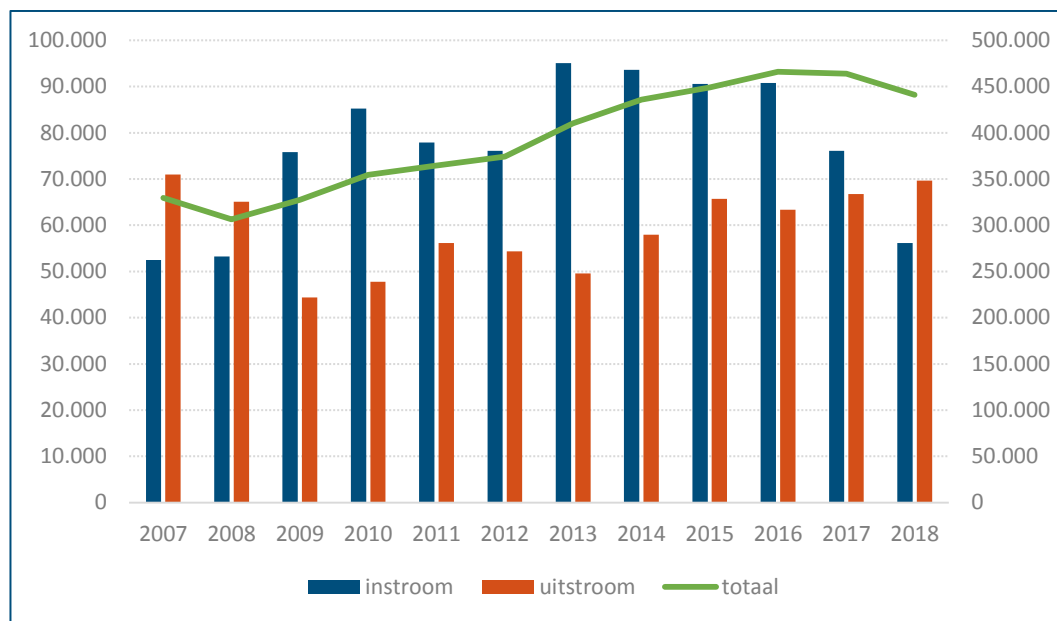
Figuur 5.2 laat zien dat er sinds 2008 een toename is van de instroom in de bijstand. Volgens het SCP (Van Echtelt et al., 2019) wordt deze stijging niet veroorzaakt door de nieuwe doelgroepen die onder de Participatiewet vallen. Zo zijn de zogenoemde quasi-Wajongers – dus de jonggehandicapten met arbeidsvermogen die voor 2015 onder de Wajong zouden vallen maar sinds 2015 onder de Participatiewet vallen – uit de tellingen van de instroom in de bijstand gehaald. Het SCP (Van Echtelt et al., 2019) stelt dat de stijging van het beroep op de bijstand moet worden toegeschreven aan economische ontwikkelingen.

In 2013 was sprake van een sterke instroom in de bijstand, vermoedelijk als gevolg van de voortdurende economische recessie. Het aantal instromers bedroeg dat jaar zo’n 95.000 mensen, tegenover ongeveer 76.000 in 2012. In 2015 en 2017 waren er respectievelijk 90.000 en 76.000 instromers in de bijstand. In 2018 bedroeg het aan instromers ruim 56.000. De uitstroom uit de bijstand is daarentegen juist toegenomen tussen 2013 en 2018 (mensen die vanwege de AOW-gerechtigde leeftijd uitstromen zijn buiten beschouwing gelaten). In 2013 stroomden er minder dan 50.000 uit tegenover 70.000 in 2018. De uitstroom wordt besproken in de paragraaf over doeltreffendheid van beleid.

Het totaal aantal bijstandsontvangers is tussen 2007 en 2018 gestegen; van ongeveer 330.000 in 2007, naar z’n 430.000 in 2014 en ongeveer 440.000 in 2018.



Figuur 5.2 Totaal aantal bijstandsontvangers en het aantal instromers en uitstromers per jaar, 2007-2018 (in absolute aantallen)^{a, b}



a Inclusief ontvangers van IOAW, IOAZ of Bbz; exclusief Wsw-doelgroep en (vanaf 2015) de zgn. quasi-Wajongers

b Linker as: aantal instromers en uitstromers; rechter as: totaal aantal bijstandsontvangers.

Bron: SCP (2019), bewerking Panteia (2020)

De samenstelling van de groep 'klassieke' bijstandsgerechtigden is gewijzigd tussen 2007 en 2018. Zo zijn de aandelen 45-plussers en 'overig' niet-westerse migranten gegroeid, evenals het aandeel mensen dat langdurig (minimaal een jaar) in de uitkering zit. De verwachting is dat deze veranderde samenstelling ongunstig uitwerkt voor de kans op werk voor deze groep (Van Echtelt et al., 2019).

Volumeontwikkeling – nuggers

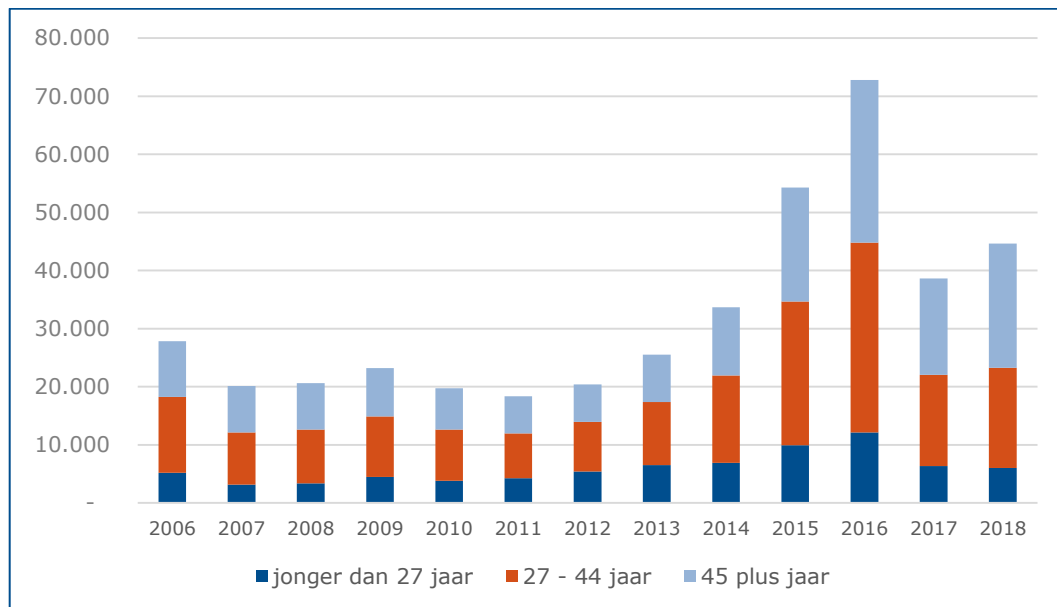
Nuggers vormen één van de doelgroepen die onder de werking van de Participatiewet vallen. Nuggers zijn niet-uitkeringsgerechtigde niet-werkenden die als werkzoekende staan ingeschreven bij UVW, en die jonger zijn dan de pensioengerechtigde leeftijd. Binnen deze groep vallen sinds de invoering van de Participatiewet zowel de 'klassieke' nuggers als een deel van de nieuwe doelgroep van jonggehandicapten met arbeidsvermogen (Van Echtelt et al., 2019: 173). Het SCP (Van Echtelt et al., 2019) maakt dus onderscheid tussen twee groepen nuggers. In termen van persoonskenmerken hebben deze twee groepen weinig met elkaar gemeen. Zo bestaat de groep 'klassieke' nuggers met name uit: "(vrouwelijke) herintreders die vanwege hun (vermogende) partner of eigen vermogen geen recht hebben op een uitkering" (p. 173). In termen van afstand tot de arbeidsmarkt is er veel variatie binnen deze groep. De nieuwe doelgroep van jongeren met een arbeidsbeperking die niet-uitkeringsgerechtigd zijn bestaat uit jongeren onder de 27 jaar. Het betreft schoolverlaters vanuit het PrO of VSO en jongeren met een arbeidsbeperking uit het reguliere onderwijs die eerder wel aan het werk zijn gekomen maar alsnog uitvielen. Een deel van deze groep (de niet-PrO/VSO jongeren) kunnen, al dan niet met ondersteuning, wel werken, maar zijn niet in staat het wettelijk minimum loon te verdienen (Van Echtelt et al., 2019). Ondanks de heterogeniteit binnen de groep nuggers hebben beide groepen recht op ondersteuning van de gemeente om aan het werk te komen en te blijven.

Figuur 5.3 laat zien dat het aantal ingeschreven 'klassieke' nuggers toeneemt van ongeveer 20.000 in 2007 naar zo'n 73.000 in 2016. Het SCP (Van Echtelt et al., 2019)



stelt dat de economische neergang een mogelijke verklaring is voor de stijging van het aantal nuggers dat bij UWV ingeschreven staat. Immers, in tijden van economische crisis is het voor werkzoekenden lastiger om een baan te vinden en dus stromen mensen die bij UWV staan ingeschreven minder snel uit naar werk. In 2018 stonden er zo'n 45.000 'klassieke' nuggers bij UWV ingeschreven. Een plausibele verklaring hiervoor is dat meer nuggers werk hebben gevonden als gevolg van de hoogconjunctuur.

Figuur 5.3 Aantal ingeschreven 'klassieke' nuggers neemt sinds 2011 toe

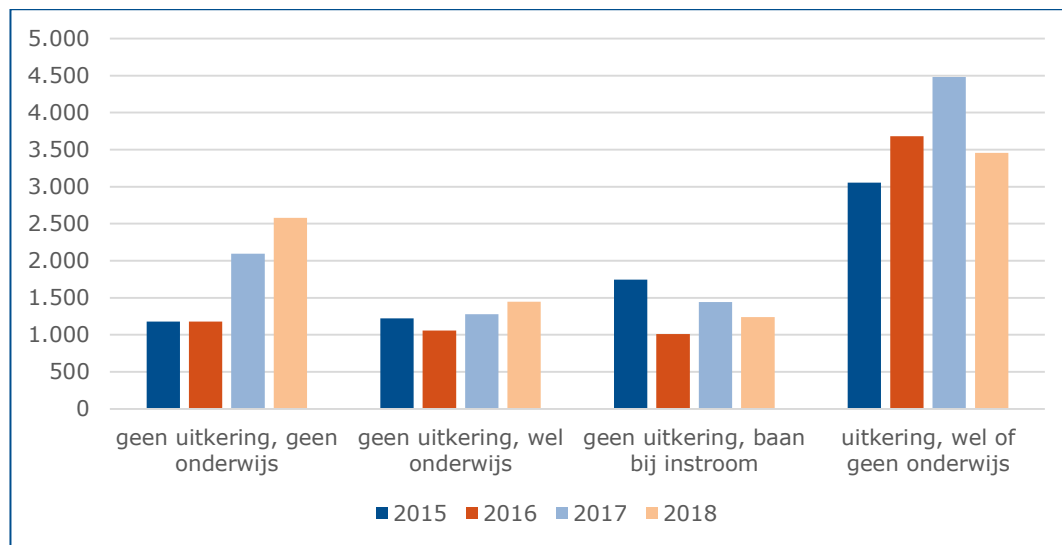


Bron: SCP (2019), bewerking Panteia (2020)

Door de invoering van de Participatiewet in 2015 is de status van jonggehandicapten veranderd; vóór 2015 vielen deze jongeren onder de verantwoordelijkheid van UWV, ná 2015 vallen zij onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. Dit maakt dat er geen vergelijking kan worden gemaakt tussen de perioden voor en na 2015. Het SCP (Van Echtelt et al., 2019) stelt vast dat het aantal jonggehandicapte nuggers zonder baan (die al dan niet onderwijs volgden) dat sinds 2015 instroomt in het doelgroepregister is toegenomen; namelijk, van 2.400 in 2015 naar 4.000 in 2018. Een groot deel van de inschrijvingen in het doelgroepregister betrof jonggehandicapten zonder uitkering, die op dat moment werkten; 1.700 in 2015 en 1.000 in 2018 (Van Echtelt et al., 2019).



Figuur 5.4 Ontwikkeling van de nieuwe instroom van jonggehandicapten in het doelgroepregister vanaf 2015, naar subgroepen



Bron: SCP (2019), bewerking Panteia (2020)

Beschut werk

De oorspronkelijke raming was dat er 5.800 beschutte werkplekken zouden worden gerealiseerd in 2018 (TK 2013-2014, 33 161 nr. 107). Tabel 5.1 laat zien dat het gerealiseerde aantal beschutte werkplekken hierbij achterblijft. Omdat het hier strikt genomen een raming betrof en geen doelstelling, kan niet worden gesproken over doelbereik. Met inwerkingtreding per 1 januari 2017 van de Wet van 14 december 2016 tot wijziging van de Participatiewet en enkele andere wetten in verband met het verplichten van beschut werk en met betrekking tot het quotum van arbeidsbeperkten en het openstellen van de Praktijkroute (Stb. 2016, 519) is het voor gemeenten verplicht om de voorziening beschut werk aan te bieden aan personen die daarop zijn aangewezen (Staatscourant, 2018, nr. 69402). Vanaf 2019 is dan ook wel per gemeente een aantal beschutte werkplekken vastgesteld dat *ten minste* dient te worden gerealiseerd.

Tabel 5.1 Realisatie beschutte werkplekken

	2015	2016	2017	2018
Aantal gerealiseerde plekken	39	284	1.184	2.542

Bron: SCP (2019), bewerking Panteia (2020)

5.2.5 Doeltreffendheid

Vanwege het quasi-experimentele karakter van de onderzoeken door SEO/Panteia (Kok et al., 2019) en het SCP (Van Echtelt et al., 2019) kunnen uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid van de Participatiewet in termen van baankans en duurzaamheid van werk¹¹. Daarnaast kijken we voor de doelgroep jonggehandicapten met arbeidsvermogen hoe het inkomen zich ontwikkelt. Vervolgens gaan we op basis van de onderzoeken door SEO/Panteia (Kok et al., 2019), de Inspectie SZW (2017, 2018), en de ervaringsonderzoeken door CentERdata (Cuelenaere, Van den Brink & Leenen, 2019), de Inspectie SZW (2019), en Schenderling et al. (2019) in op mogelijke verklaringen voor de gevonden effecten. Hierbij richten we ons op de samenhang tussen gemeentelijke beleid in termen van verplichting en handhaving, het

¹¹ Met uitzondering van de groep nuggers. Voor deze doelgroep zijn geen gegevens bekend over baankansen en duurzaamheid van werk.



gebruik van re-integratie instrumenten, en de ervaringen van cliënten, werkgevers en gemeenten.

Deze paragraaf geeft antwoord op RPE-vraag 13 c t/m f.

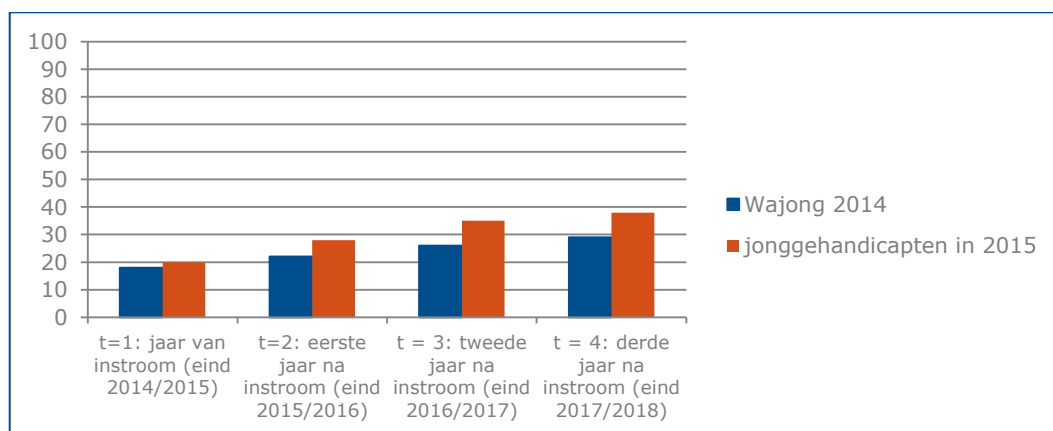
Effecten van de Participatiewet voor verschillende doelgroepen

Baankans – jonggehandicapten met arbeidsvermogen

Om te kunnen beoordelen wat het effect is van de Participatiewet op jonggehandicapten met arbeidsvermogen heeft SEO/Panteia (Kok et al., 2019b) een vergelijking gemaakt van de kans op werk van jongeren die in 2014 daadwerkelijk zijn ingestroomd in de Wajong (feitelijke instroom) en de quasi-Wajongers (geschatte instroom 2015). Beide groepen zijn gevolgd tot drie jaar na het jaar van instroom. Om te zorgen dat de groep quasi-Wajongers vergelijkbaar is met groep Wajongers, is gebruik gemaakt van een statistische methode die 'propensity score matching' wordt genoemd.

Als gevolg van de invoering van de Participatiewet is de kans op werk voor 18-jarige jonggehandicapten met arbeidsvermogen toegenomen (Kok et al., 2019b)¹². Uit figuur 5.5 blijkt dat 18-jarige jonggehandicapten onder de Participatiewet (de zogenoemde quasi-Wajongers) vaker aan het werk komen dan de 18-jarige jonggehandicapten onder de Wajong. De toename in baankans zit met name in deeltijdbanen en contracten voor bepaalde tijd.

Figuur 5.5 Baankansen Wajongers en quasi-Wajongers, 18-jarige instromers in 2014/2015 (in procenten)^a



a Baankansen zijn gecorrigeerd voor conjuncturele ontwikkelingen.

Bron: Kok et al. (2019b), bewerking Panteia (2020)

Ook tabel 5.2 laat zien dat de quasi-Wajongers onder de Participatiewet vaker uitstromen naar werk dan de Wajongers. Het percentage jongeren met een arbeidsbeperking dat een uitkering ontvangt, is fors lager onder de quasi-Wajongers onder de Participatiewet dan onder de Wajongers. Het percentage jongeren dat onderwijs volgt is ongeveer gelijk gebleven. Het aandeel jonggehandicapten onder de Participatiewet dat geen werk of uitkering heeft of onderwijs volgt, is hoger in vergelijking met de jonggehandicapten onder de Wajong.

¹² De verschillen tussen de kenmerken van de feitelijke Wajong 2014 en de quasi-Wajongers in 2015 zijn nadat de matchingprocedure heeft plaatsgevonden klein. Hierdoor zijn beide groepen goed vergelijkbaar en worden verschillen in baankans niet beïnvloed door verschillen in kenmerken tussen beide groepen.



Tabel 5.2 Werk, uitkering en onderwijs onder Wajongers en quasi-Wajongers, 18-jarige instromers in 2014/2015 (in procenten)^{a, b}

	Wajong instroom in 2014	Jonggehandicapt in 2015 (quasi- Wajongers)
Werk	26	35
Uitkering (de som van Wajong- en bijstandsuitkeringen)	96	35
Bijstandsuitkering	0,3	16,7
Onderwijs	18	21
Geen werk, uitkering of onderwijs ^c	1	7

a De cijfers hebben betrekking op meetmoment t = 3; het tweede jaar na instroom (eind 2016/2017).

b Er kan een overlap zijn tussen werk, uitkering en onderwijs, waardoor de cijfers niet optellen tot 100 procent.

c Deze cijfers zijn ongecorrigeerd en zijn daarom een inschatting.

Bron: Kok et al. (2019b), bewerking Panteia (2020)

Baankans – Wsw-doelgroep

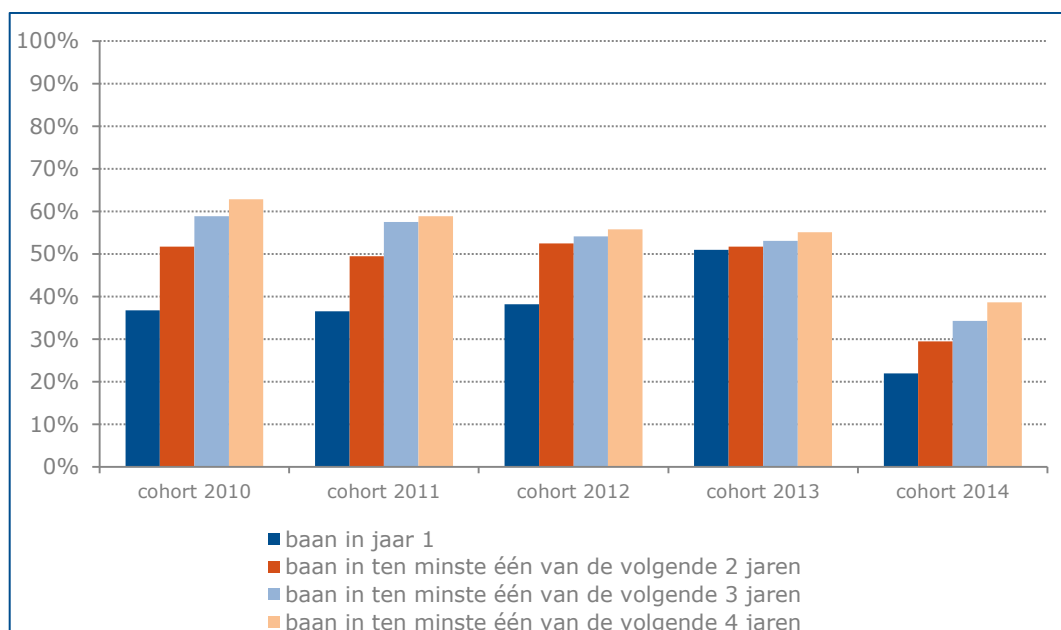
Het SCP (Van Echtelt et al., 2019) heeft de baankansen voor verschillende cohorten Wsw-wachtenden in kaart gebracht. De arbeidsdeelname van de wachtenden van eind 2014 is vergeleken met die van de mensen die eind 2010, 2011, 2012 of 2013 op de wachtlijst stonden¹³. Deze laatste vier cohorten hebben in principe niet met de Participatiewet te maken, tenzij ze eind 2014 nog steeds of opnieuw op de Wsw-wachtlijst stonden. Het SCP (Van Echtelt et al., 2019) concludeert dat de mensen die eind 2014 op de wachtlijst voor de Wsw stonden, en dus onder de Participatiewet vielen, in de vier jaren daarna minder vaak (39 procent) aan werk gekomen zijn dan de wachtenden in eerdere jaren (55%-63%). De groep Wsw-wachtenden van december 2014 – de groep voor wie de toegang tot de sociale werkvoorziening in alle vier navolgende jaren is afgesloten – blijft in termen van baankansen dus achter bij de eerdere cohorten die wel toegang hadden tot de sociale werkvoorziening (zie figuur 5.6).

Het SCP (Van Echtelt et al., 2019) constateert verder dat geslacht, leeftijd, migratieachtergrond en soort beperking invloed hebben op de baankansen van Wsw-wachtenden, maar dit is ongeacht het cohort waartoe men behoort. Wel blijkt dat bepaalde subgroepen een extra effect merken van het feit dat zij tot het cohort van 2014 behoren. Hierbij gaat het voor 35-plussers om een negatief effect, bij wachtenden met bijstands- of Wajonguitkering om een negatief effect, en bij mannen om een positief effect.

¹³ Bij de vergelijking is gecorrigeerd voor verschillen in de samenstelling van de groepen en voor conjuncturele verschillen.



Figuur 5.6 Kans op een baan in de navolgende vier jaren, Wsw-wachtenden uit 2010-2014 (in procenten)



Bron: SCP (2019), bewerking Panteia (2020)

Baankans – ‘klassieke’ bijstandsgerechtigden

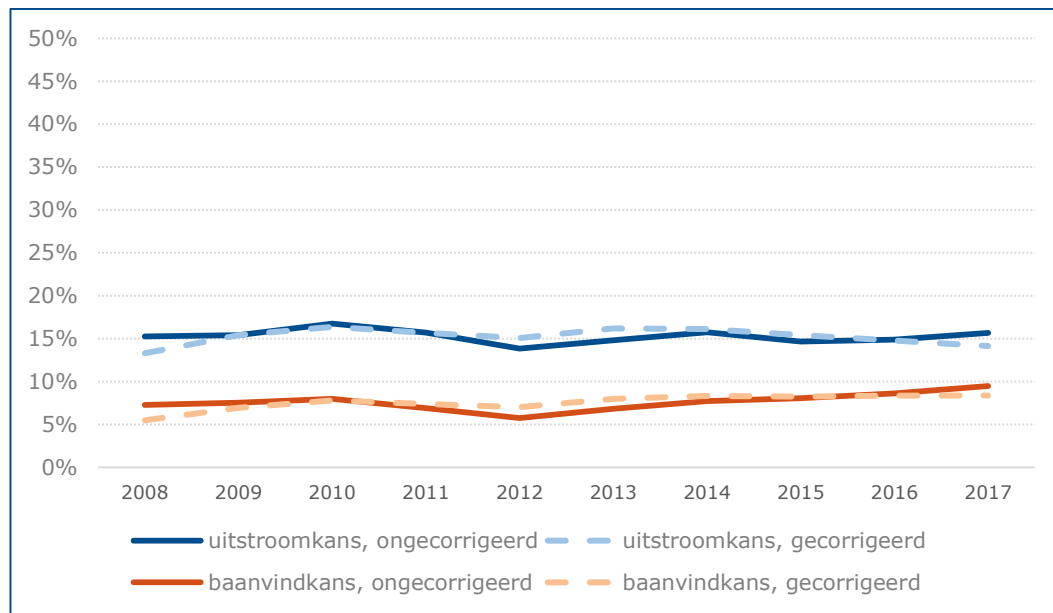
Om het effect van de Participatiewet op de arbeidsdeelname van ‘klassieke’ bijstandsgerechtigden te achterhalen, heeft het SCP (Van Echtelt et al., 2019) voor alle bijstandsontvangers (inclusief de mensen met een IOAW-, IOAZ- of Bbz-uitkering) voor de periode 2008-2017 nagegaan welke veranderingen er een jaar later in hun arbeidsmarktsituatie zijn opgetreden.

Het SCP (Van Echtelt et al., 2019) concludeert dat de kans op het vinden van een (deeltijd)baan voor niet-werkende bijstandsgerechtigden is toegenomen van 7 procent vóór 2015 naar 8 procent na 2015. Dit is een significant maar klein verschil. Wanneer wordt gecorrigeerd voor individuele kenmerken en economische conjunctuur, bedraagt het aandeel baanvinders 7,3 procent (vóór 2015) en 8,1 procent (vanaf 2015). Het SCP stelt dat dit verschil kan worden toegeschreven aan de Participatiewet; deze lichte stijging in het aandeel ‘klassieke’ bijstandsgerechtigden dat een baan vindt, is dus ontstaan *dankzij* de Participatiewet.

De kans op uitstroom uit de bijstand is gegroeid van 15 procent naar 16 procent; wederom een significant maar klein verschil. Dit betreft de *totale uitstroom* uit de bijstand en omvat dus ook de mensen die bijvoorbeeld zijn gaan samenwonen met een werkende partner en daardoor geen recht meer hebben op bijstand. Volgens het SCP (Van Echtelt et al., 2019) komen deze relatief kleine verschillen in uitstroomkansen overeen met het stabiele aantal uitstromers uit de bijstand. Voor de gehele beschouwde periode 2008-2017 geldt dat beide gecorrigeerde percentages – baankans en uitstroom uit de bijstand – per saldo licht zijn gestegen (zie figuur 5.7).



Figuur 5.7 Kans op het vinden van een baan^a en op uitstroom^b uit de bijstand, in procenten



a Kans op het hebben van een baan op tweede peilmoment voor bijstandsgerechtigden die op het eerste peilmoment niet werken naast de uitkering, beginpeilmoment 2009-2017 (ongecorrigeerd en gecorrigeerd voor individuele en macrokenmerken).

b Kans op uitstroom uit de bijstand op tweede peilmoment voor bijstandsgerechtigden die op het eerste peilmoment al of niet werken naast de uitkering (ongecorrigeerd en gecorrigeerd voor individuele en macrokenmerken).

Bron: SCP (2019), bewerking Panteia (2020)

Duurzaamheid van werk

In deze paragraaf richten we ons op de duurzaamheid van het werk van de verschillende doelgroepen onder de Participatiewet; oftewel, hoe langdurig is men aan het werk en op basis van wat voor soort contract?

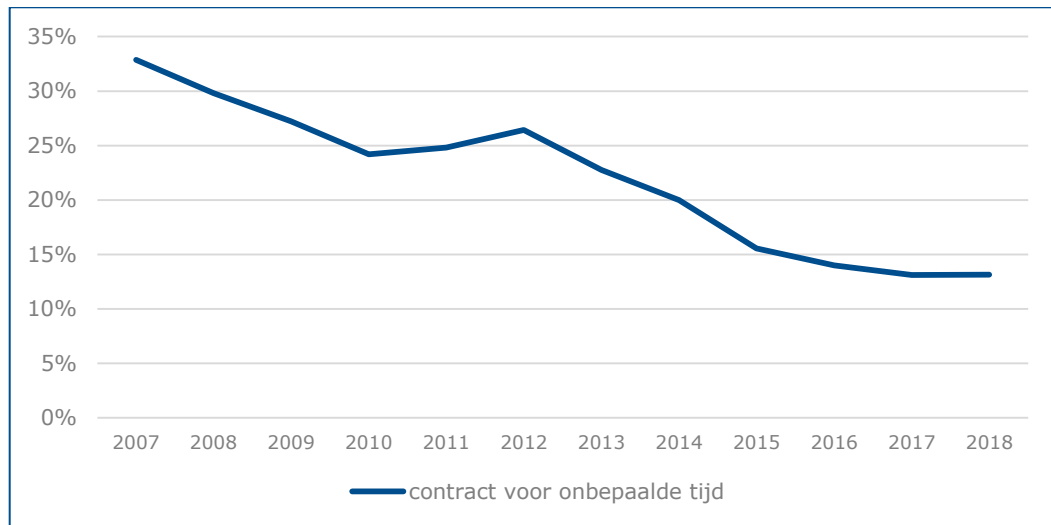
Duurzaamheid van werk – jonggehandicapten met arbeidsvermogen

“De groei in banen voor jonggehandicapten onder de Participatiewet zit met name in deeltijdbanen, contracten voor bepaalde tijd en reguliere (niet-flexibele) dienstverbanden” (Kok et al., 2019b: 55). Jongeren met een arbeidsbeperking in het doelgroepregister zijn wel vaker langduriger – dat wil zeggen, langer dan een jaar – aan het werk. Tussen 2007 en 2015 was ongeveer 70 procent van de jonggehandicapten langer dan een jaar onafgebroken werk (dit kan dezelfde baan zijn geweest maar hoeft niet altijd het geval te zijn). In 2016 en 2017 is dit aandeel gestegen naar 75 procent (Van Echtelt et al., 2019).

Zowel onder Wajongers als onder de quasi-Wajongers onder de Participatiewet is het aandeel jongeren met een vast contract beperkt, namelijk 33 procent in 2007, 24 procent in 2010 en 13 procent in 2018 (dit laatste betreft groep in het doelgroepregister) (Van Echtelt et al., 2019) (zie figuur 5.8). Deze ontwikkeling kan niet los worden gezien van de algehele trend van flexibilisering van de arbeidsmarkt. Zo stelde het CBS dat steeds meer twintigers starten als flexwerker, veelal op basis van een tijdelijk contract, uitzendcontract of oproepcontract (CBS, 2019b). De toename in flexibele contracten onder jonggehandicapten is daarmee in lijn met een bredere maatschappelijke trend van jongeren met een flexibele arbeidsrelatie (Kok et al., 2019b; Van Echtelt et al., 2019).



Figuur 5.8 Aandeel jonggehandicapten met een baan met contract voor onbepaalde tijd

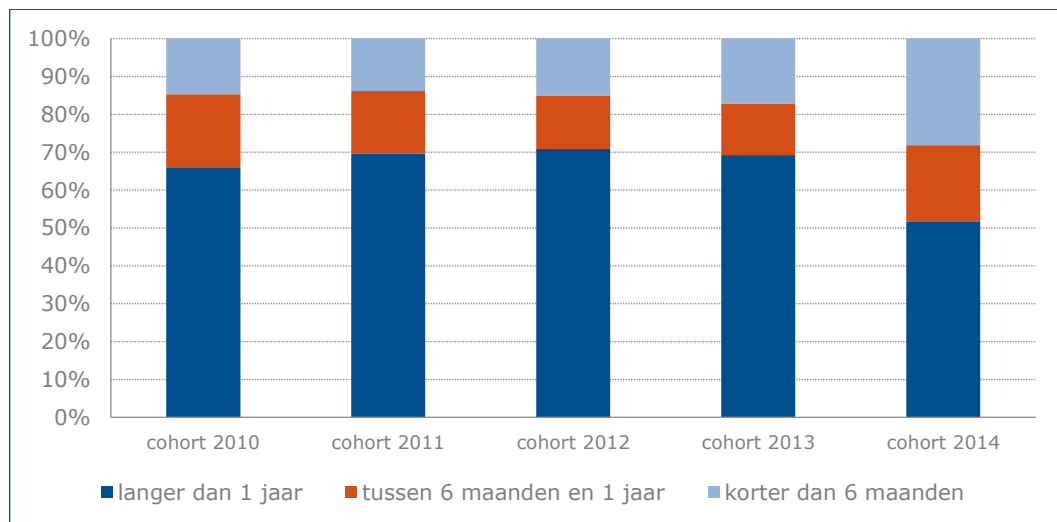


Bron: SCP (2019), bewerking Panteia (2020)

Duurzaamheid van werk – Wsw-doelgroep

Het SCP (Van Echtelt et al., 2019) concludeert dat het aandeel werkenden met een baan voor ten minste een jaar kleiner is (52 procent versus circa 70 procent) in het cohort van 2014 ten opzichte van de eerdere cohorten (zie figuur 5.9).

Figuur 5.9 Duur van banen die zijn gevonden in het eerste, tweede of derde navolgende jaar, Wsw-wachtenden uit 2010-2014 (in procenten)^a



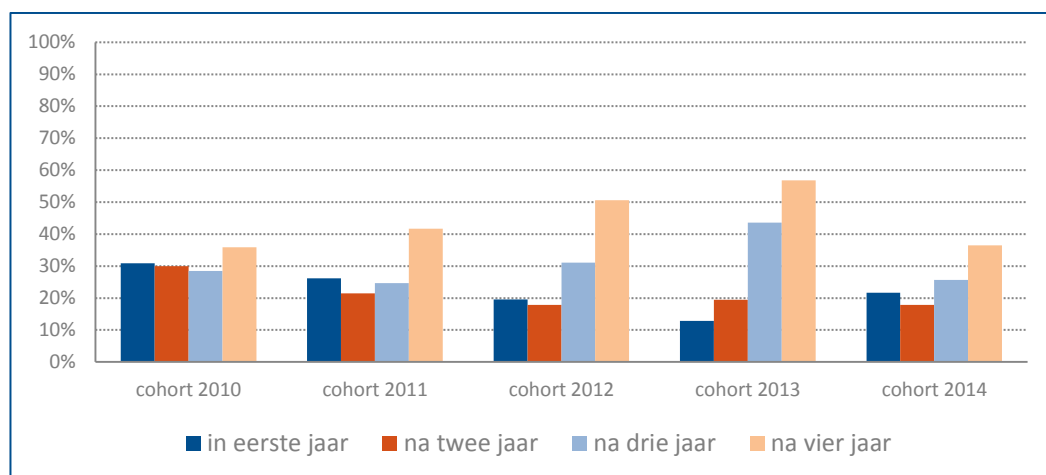
^a Gecorrigeerd voor verschillen in achtergrondkenmerken en arbeidsmarktsituatie op eerste peilmoment.

Bron: SCP (2019), bewerking Panteia (2020)

Er is een beperkte groep Wsw-wachtenden die werkt op basis van een contract voor onbepaalde tijd. Dit geldt voor alle cohorten. Het cohort 2014 heeft weliswaar in het eerste jaar vaker dan de overige cohorten een vast contract, maar na het derde en vierde jaar juist minder vaak dan de cohorten 2012 en 2013.



Figuur 5.10 Aandeel baanvinders met contract voor onbepaalde tijd onder Wsw-wachtenden uit 2010-2014 (in procenten)^a



a Gecorrigeerd voor verschillen in achtergrondkenmerken en arbeidsmarktsituatie op eerste peilmoment.

Bron: SCP (2019), bewerking Panteia (2020)

Duurzaamheid van werk – ‘klassieke’ bijstandsgerechtigden

De meeste ‘klassieke’ bijstandsgerechtigden die na 2015 een baan vinden (64 procent) hebben werk voor minimaal een jaar. Vóór 2015 had 66 procent van de baanvinders werk voor minimaal een jaar. Het aandeel ‘klassieke’ bijstandsgerechtigden dat een baan met een vast contract vindt is sinds 2015 lager (11 procent) dan vóór 2015 (17 procent). Dit geldt ook baanvinders met een voltijdbaan (26 procent sinds 2015 tegenover 31 procent vóór 2015). De kans dat ‘klassieke’ bijstandsgerechtigden een baan van minder dan 20 uur vinden is echter wel licht toegenomen; van 38 procent naar 40 procent (zie tabel 5.3). De arbeidsdeelname van ‘klassieke’ bijstandsgerechtigden is als gevolg van de invoering van de Participatiewet weliswaar zeer licht gestegen, maar de kwaliteit van de gevonden banen is afgenomen. Het SCP heeft hierbij gecorrigeerd voor flexibilisering van de Nederlandse arbeidsmarkt (Van Echtelt et al., 2019).

Tabel 5.3 Kans op het vinden van verschillende typen banen, vóór en vanaf 2015 (in procenten)^{a, b}

Kans op het vinden van:	vóór 2015	sinds 2015
▪ werk voor minimaal een jaar	65,6%	64,1%
▪ baan met vast contract	17,4%	11,4%
▪ voltijdbaan	31,1%	25,9%
▪ baan van minder dan 20 uur	38,2%	40,4%

a Gecorrigeerd voor individuele en macrokenmerken.

b De verschillen tussen de gegevens vóór en sinds 2015 zijn alle significant ($p < 0,01$).

Bron: SCP (2019), bewerking Panteia (2020)

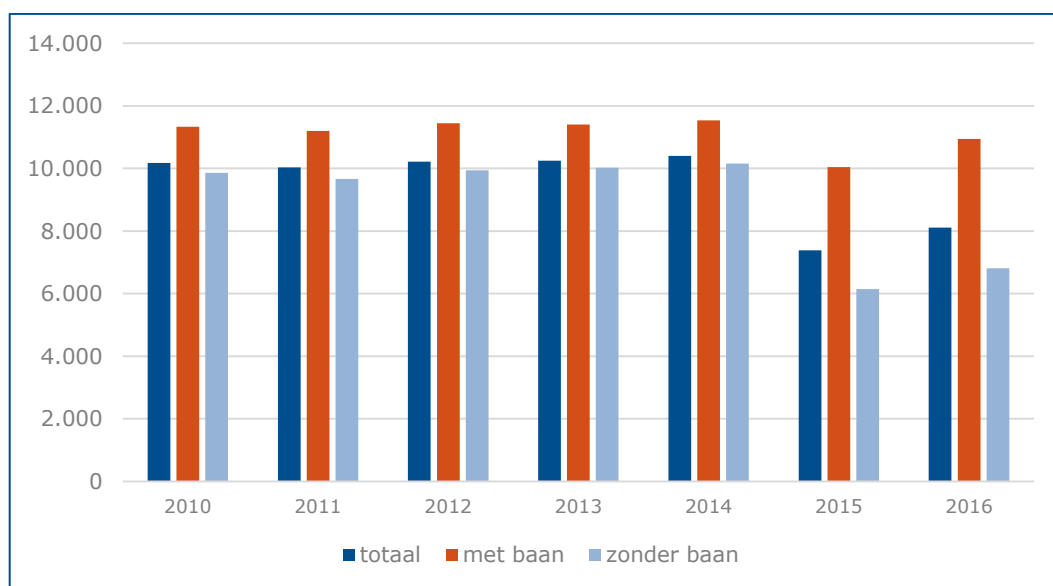


Inkomen

Inkomen – jonggehandicapten met arbeidsvermogen

De inkomenspositie van jonggehandicapten onder de Participatiewet is verslechterd ten opzichte van de inkomenspositie van Wajongers (Kok et al., 2019b). Ook het SCP (Van Echtelt et al., 2019) constateert dat het persoonlijk inkomen¹⁴ van jonggehandicapten in het doelgroepregister lager ligt dan dat van jongeren met een arbeidsbeperking en met arbeidsvermogen onder de Wajong (figuur 5.11). "Dit geldt voor zowel jonggehandicapten die werken als degenen die niet werken, maar is vooral zichtbaar voor degenen zonder baan. Het verschil in persoonlijk inkomen tussen jonggehandicapten met en zonder werk is toegenomen vanaf het jaar van invoering van de Participatiewet" (Van Echtelt et al., 2019: 112). Omdat het hier gaat om persoonsinkomen, en niet om het huishoudinkomen, is niet duidelijk of het hier gaat om bijvoorbeeld thuiswonende jongeren of jongeren met een partner. Hierdoor ontstaat geen volledig beeld van de inkomenssituatie van een jongere. Echter, door te focussen op het inkomen van de jongere zelf - en niet op het huishouden waar zij wonen - ontstaat daarentegen wel een volledig beeld van de *eigen* financiële onafhankelijkheid voor en vanaf 2015 binnen het huishoudsituatie waarin zij wonen.

Figuur 5.11 Gemiddeld persoonlijk jaarinkomen van instromers in de Wajong en het doelgroepregister naar het hebben van een baan (in euro's)



Bron: SCP (2019), bewerking door Panteia

Mogelijke verklaringen voor gevonden effecten: werkzame mechanismen

Deze paragraaf gaat in op mogelijke verklaringen voor de al dan niet gevonden effecten van de Participatiewet in algemene zin en voor de verschillende doelgroepen. Hiermee verkrijgen we inzicht in de (niet)werkzame mechanismen van het beleid.

Financiële prikkel voor gemeenten om uitstroom te bevorderen

Het SCP (Van Echtelt et al., 2019) stelt dat het op basis van de ervaringen met de invoering van de WWB aannemelijk is dat financiële prikkels in de uitvoering van

¹⁴ "Het persoonlijk inkomen is het bruto jaarinkomen dat zowel inkomen als arbeid als de uitkering op basis van sociale voorzieningen bevat. Het betreft het persoonlijk inkomen op jaarbasis in het jaar na instroom. Bijvoorbeeld: het persoonlijk inkomen van de instromers in 2016 is vastgesteld voor het jaar 2017. Of iemand een baan heeft is vastgesteld op 31 december van het jaar van instroom. Bijvoorbeeld: voor degenen die op 31 december 2016 een baan hebben, is het persoonlijk inkomen vastgesteld in het jaar 2017. Het persoonlijk inkomen bevat de volgende bestanddelen van het bruto-inkomen van een persoon: inkomen uit arbeid, inkomen uit eigen onderneming, uitkering inkomensverzekeringen en uitkering sociale voorzieningen (met uitzondering van kindgebod en kindgebonden budget). Premies inkomensverzekeringen zijn in mindering gebracht" (Van Echtelt et al., 2019: 122).



invloed zijn op het uitkeringsvolume. "Gemeenten hebben een financiële incentive om het aantal uitkeringen zo laag mogelijk te houden" (2019: 85). Deze financiële prikkel kan ertoe leiden dat gemeenten zich vooral richten op mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Met het oog op kosteneffectiviteit zou dit een logische afweging zijn door gemeenten. Zo is uit eerder onderzoek gebleken dat re-integratietrajecten voor bijstandsgerechtigden het meest effectief zijn in het eerste jaar (Groot et al., 2008). En begeleiding door een klantmanager is het meest effectief voor mensen met een niet al te grote afstand tot de arbeidsmarkt (Card et al., 2015). Vanuit het oogpunt van efficiency zou het inzetten van re-integratie instrumenten voor zogenoemde 'kansrijken' een logische keuze zijn.

Onderzoek door Van den Berg et al. (2017) toont aan dat er een relatie is tussen de focus op kansrijken door gemeenten en de tekorten en overschotten op de begroting. Deze samenhang betekent echter niet dat het overgrote deel van gemeenten zich ook focust op kansrijken en/of dat andere groepen (kansarmen) geen dienstverlening krijgen aangeboden. Zo laat het onderzoek (Van den Berg et al., 2017) zien dat van de 16 onderzochte gemeenten bij de factor 'focus op kansrijken' drie gemeenten de score 4 of 5 krijgen (op een vijfpuntschaal), zeven gemeenten een 3 scoren, en zes gemeenten een 2 scoren. Hierbij staat een 5 voor beleid dat maximaal is gericht op het terugdringen van bijstandsuitgaven. De financiële prikkel voor gemeenten *kan* er dus toe leiden dat gemeenten kosteneffectieve keuzes maken door zich bij de inzet van instrumenten toe te spitsen op de groep kansrijken. Er zijn echter geen cijfers bekend die aantonen dat de meerderheid van de gemeenten dergelijk beleid in de praktijk hanteert. Oftewel, het lijkt niet zo te zijn dat gemeenten zich – ondanks een substantiële bezuiniging op re-integratiemiddelen die sinds 2010 is ingezet – focussen op kansrijken.

Gelet op de gezondheidsproblemen die een groot deel van de doelgroep belemmert om aan de arbeidsmarkt deel te nemen, en de multiproblematiek die onder een deel van de doelgroep voorkomt, is het überhaupt de vraag of inzet van *re-integratie instrumenten* datgene is wat dit deel van de doelgroep nodig heeft. Het is uiteraard belangrijk dat gemeenten nagaan welke ondersteuning mensen dan wel nodig hebben om volwaardig te kunnen participeren in de maatschappij. Doordat de financiële prikkel gericht is op uitstroom naar werk, kan dit echter de aandacht afleiden van het belang dat mensen participeren naar vermogen, zoals actief deelnemen aan de maatschappij via vrijwilligerswerk of het volgen van scholing.

Het ervaringsonderzoek onder gemeenten (Cuelenaere et al., 2019) laat zien dat bij de meeste gemeenten alle doelgroepen van de Participatiewet (jonggehandicapten, Wsw-wachtenden en klassieke bijstandsgerechtigden) evenveel prioriteit krijgen. In het ervaringsonderzoek is niet gevraagd of gemeenten zich binnen bepaalde doelgroepen juist wel of niet op kansrijken richten. Wel hebben gemeenten de doelgroep zonder (recht op) uitkering of zonder arbeidsvermogen minder goed in beeld. Zo ligt het aandeel trajectvolgers onder nuggers aanmerkelijk lager dan onder de klassieke bijstandsgerechtigden (Van Echtelt et al., 2019). Nuggers die niet in beeld zijn, krijgen dus ook geen dienstverlening op het gebied van re-integratie, terwijl zij mogelijk wel arbeidspotentieel en behoefte aan ondersteuning hebben. Het is plausibel dat gemeenten minder inspanningen plegen om nuggers in beeld te krijgen. Voor personen zonder recht op bijstand (nuggers) is de financiële prikkel voor gemeenten altijd negatief. Het kost gemeenten geld aan loonkostensubsidie en begeleiding, zonder dat er een besparing op de bijstand is (CPB, 2019). In het ervaringsonderzoek onder gemeenten geeft echter slechts een enkele gemeente expliciet aan dat nuggers geen prioriteit hebben in de dienstverlening (Cuelenaere et al., 2019). Ook heeft de invoering van de Participatiewet geen effect gehad op de kans op een traject voor



nuggers ten opzichte van de situatie voor de invoering van de Participatiewet (Van Echtelt et al., 2019).

Waar het gaat om de rol van financiële prikkels bij de inzet van beschut werk door gemeenten constateert de Inspectie SZW (2019b) dat gemeenten niet altijd de maatschappelijke baten meenemen in hun overwegingen bij de inzet van beschut werk. Dit betekent dat deze gemeenten geen goede afweging kunnen maken om dit instrument al dan niet in te zetten en dit kan leiden tot een onderbesteding bij de inzet van re-integratie instrumenten. Gemeenten ervaren daarnaast ook onzekerheid over de toekomstige financiering, waardoor zij het lastig vinden om langdurige verplichtingen aan te gaan (Inspectie SZW, 2019b).

Gemeentelijk beleid verplichting en handhaving

"In voorbereiding op de invoering van de Participatiewet is besloten in de (Wet maatregelen) Wet Werk en Bijstand, wetten die sinds 1 januari 2015 in de Participatiewet zijn opgegaan, aanpassingen aan te brengen die bijstandsgerechtigden actiever naar werk moeten laten zoeken (TK 2013/2014b). De wijzigingen in de (Wet maatregelen) Wet werk en bijstand houden in dat verplichtingen worden aangescherpt en dat de sancties, die bij het niet nakomen van de verplichtingen worden opgelegd, worden geüniformeerd, waarbij gemeenten wel de ruimte wordt gelaten om maatwerk te leveren (TK 2013/2014a, 2013/2014c)" (Van Echtelt et al., 2019: 222). Een belangrijke wijziging sinds 2015 betreft dus het activerender maken van de voorwaarden voor de bijstand (zie paragraaf 5.2.1).

Na de invoering van de Participatiewet is op 1 januari 2016 een extra verplichting toegevoegd aan het ontvangen van bijstand: de taaleis. Van de gemeenten legt 66 procent de taaleis sinds de invoering van de Participatiewet dan ook vaker op. Het SCP (Van Echtelt et al., 2019) stelt vast dat nagenoeg alle gemeenten de meeste onderzochte verplichtingen opleggen aan bijstandsgerechtigden, al zijn hierbij wel enkele verschillen zichtbaar. Zo legt ongeveer 60 procent van de gemeenten de tegenprestatie op. Veel gemeenten leggen sinds de invoering van de Participatiewet weliswaar vaker de tegenprestatie op, maar passen vervolgens lang niet altijd handhaving toe (Inspectie SZW, 2017a; Van Echtelt et al., 2019).

Het SCP (Van Echtelt et al., 2019) heeft onderzocht in hoeverre de bijstand activerender is geworden door aanscherping van de (arbeids)verplichtingen en de uniformering van de opgelegde sancties, zoals werd beoogd met deze veranderingen. Dit zou immers een mogelijke verklaring kunnen vormen voor toename in uitstroom van bijstandsgerechtigden sinds de invoering van de Participatiewet. Het SCP heeft op basis van uitstroomgegevens uit de bijstand (CBS Statline) en enquêtedata van CentERdata (Cuelenaere et al., 2017), met informatie over het door gemeenten gevoerde beleid, de samenhang bepaald tussen de strengheid van het gemeentelijk uitvoeringsbeleid in 2017 en de uitstroom uit de bijstand in 2017. Om de relatie tussen het beleid en het aantal bijstandsgerechtigden te onderzoeken, hanteerde het SCP dezelfde werkwijze als Marlet et al. (2017). Om het aantal bijstandshuishoudens in een gemeente te voorspellen, heeft het SCP namelijk het zogenoemde bijstandsverdeelmiddel gebruikt. Het uitgangspunt van de analyse door het SCP is dat hoe meer verplichtingen gemeenten opleggen aan hun bijstandsgerechtigden en hoe meer typen maatregelen zij treffen, hoe strenger hun uitvoeringsbeleid is.

Het SCP concludeert dat uit hun analyses niet volgt dat het gemeentelijk beleid samenhangt met de uitstroom uit de bijstand naar werk. Zo stelt het SCP: "Er is geen effect aangetoond van uniforme verplichting en uniforme handhaving op de uitstroom uit de bijstand (p. 222)". Om de mate van strengheid te meten, heeft het SCP gekeken naar hoeveel van de tien verplichtingen en de vier onderscheiden sancties



gemeenten opleggen aan bijstandsgerechtigden. Hierbij zijn gemeenten per verplichting en sancties ingedeeld op 'ja' of 'nee'; dus, wordt een bepaalde maatregel of sanctie opgelegd of niet? Hierdoor gaat een belangrijke nuancering echter verloren. Zo stelt bijvoorbeeld 99 procent van de gemeenten dat er wordt gekort op de uitkering als men de plichten niet nakomt. Maar, van deze groep geeft 49 procent aan dit slechts incidenteel (bij een enkele cliënt) te doen, 49 procent zegt dit vrij regelmatig te doen en twee procent van de gemeenten geeft aan dit altijd te doen. Een 'ja' bij het opleggen van een bepaalde sanctie betekent dus niet dat een gemeente *altijd* deze maatregel oplegt. Het opleggen van maatregelen door gemeenten is veelal maatwerk en dus lastig te vangen in één score op strengheid. Het is daardoor niet duidelijk wat het in beleid hanteren van een maatregel of sanctie in de praktijk betekent. Om deze reden moeten de uitkomsten van de analyse van de relatie tussen de strengheid van beleid en uitstroom met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

Een andere kanttekening, die het SCP zelf maakt, is dat veel beleid slechts op een klein deel van de bijstandsgerechtigden van toepassing is (zoals de taaleis). Hierdoor kunnen de uitstroomcijfers en het aantal bijstandhuishoudens veel ruis bevatten.

Enkele eerdere studies laten zien dat strengere controle en sancties, in de vorm van een tijdelijke verlaging van de uitkering, eraan kunnen bijdragen dat werklozen eerder uitstromen naar werk (Van den Berg et al., 1998; De Koning et al., 2005; Van der Klaauw & Van Ours, 2013; Card et al., 2015). Dit wil echter niet zeggen dat het effect van sancties uniform is en voor iedere werkzoekende tot hogere uitstroom leidt (Van den Berg et al., 1998; Card et al., 2015). Ook is de timing van dergelijke prikkels belangrijk. Zo zouden sancties niet te snel in de werkloosheidsperiode moeten worden ingezet (De Koning et al., 2005).

Hertogh et al. (2018) hebben onderzoek gedaan naar de relatie tussen handhaving en naleving. Zij concluderen dat de effectiviteit van de handhaving in de sociale zekerheid niet alleen wordt bepaald door hardere of softere maatregelen, maar ook door de mate waarin de handhavingstijl is afgestemd op de specifieke achtergronden en verwachtingen van de uitkeringsgerechtigde. Zij stellen dat het nalevingsniveau in de sociale zekerheid niet zozeer is gebaat bij 'meer' en uniforme handhaving, maar bij 'slimmere' handhaving. Dit betekent dat handhaving zo veel mogelijk moet worden afgestemd op het individuele profiel van de uitkeringsgerechtigde om ervoor te zorgen dat mensen hun verplichtingen zo goed mogelijk naleven.

Geconcludeerd kan worden dat het effect van strengere controle en sancties op uitstroom naar werk heterogeen is en dus niet voor alle uitkeringsgerechtigden op dezelfde manier werkt. Dit betekent dat het individuele profiel van een bijstandsgerechtigden centraal zou moeten staan. Maatwerk lijkt daarom belangrijk als het gaat om handhaving en sanctionering.

Gebruik re-integratie instrumenten

In deze paragraaf wordt ingegaan op het gebruik van re-integratie instrumenten waarover gemeenten beschikken binnen de Participatiewet. De twee belangrijkste re-integratie instrumenten die gemeenten sinds de invoering van de Participatiewet kunnen inzetten om met name mensen met een beperking te ondersteunen zijn beschut werk en loonkostensubsidie.

De Participatiewet beoogt zoveel mogelijk mensen, met en zonder arbeidsbeperking, naar regulier werk te begeleiden. Met de Participatiewet, de Wet banenafpraak en het quotum arbeidsbeperkten doet de regering een beroep op werkgevers om meer mensen met een beperking aan het werk te helpen. Wanneer het iemand met een



arbeidsbeperking niet lukt om zelfstandig aan een baan te komen, kunnen gemeenten ondersteuning bieden in de vorm van jobcoaching, aanpassingen op de werkplek of loonkostensubsidie. Dit laatste instrument is bedoeld om de afstand naar een reguliere werkplek te verkleinen. Loonkostensubsidie compenseert werkgevers financieel voor verminderde productiviteit van iemand van een arbeidsbeperking. Het is een instrument om werkgevers te stimuleren om iemand met een beperking aan te nemen. De aanname hierachter is dus dat financiële overwegingen zwaar wegen voor werkgevers. "Als [de] financiële drempel is weggenomen zal de matching gemakkelijker tot stand komen, zo is de beleidsmatige verwachting die ten grondslag ligt aan loonkostensubsidie" (Van Echtelt et al., 2019: 199).

De groep die aanmerking komt voor loonkostensubsidie wordt steeds groter door nieuwe instroom, omdat sinds 2015 ook mensen instromen in de Participatiewet die voorheen in de Wajong of Wsw zouden komen. Die doelgroep die in aanmerking komt voor loonkostensubsidie komt overeen met de doelgroep van de banenafspraken, voor zover mensen niet in staat zijn om zelfstandig het wettelijk minimumloon te verdienen. De hoogte van de loonkostensubsidie wordt bepaald door de vastgestelde loonwaarde. Personen die voor 1 januari 2015 in de Wajong zijn gestroomd en arbeidsvermogen hebben, komen in aanmerking voor loondispensatie. Zij vallen onder de verantwoordelijkheid van UWV. Het belangrijkste verschil tussen loonkostensubsidie en loondispensatie is dat bij de laatste wordt toegestaan dat de werknemer loon van de werkgever ontvangt dat onder het niveau van het wettelijk minimumloon ligt. De werknemer ontvangt naast het loon een aanvullende uitkering van het UWV. Bij loonkostensubsidie ontvangt de werknemer loon van de werkgever dat minimaal op het niveau van het wettelijk minimumloon ligt. Hierbij krijgt de werkgever het verschil tussen de vastgestelde loonwaarde en het wettelijk minimumloon vergoed. Deze vergoeding bedraagt maximaal 70 procent van het wettelijk minimumloon.

Soms blijkt echter dat iemand intensievere ondersteuning nodig heeft en een reguliere werkplek niet haalbaar is. Iemand kan dan alleen binnen een beschutte werkomgeving aan de slag. Beschut werk is bedoeld voor dat deel van de doelgroep van de Participatiewet dat grote aanpassingen aan de werkplek nodig heeft en voor wie begeleiding op de werkplek nodig is. De doelgroep beschut werk is smaller dan de voormalige doelgroep van de Wsw, omdat hier ook personen onder vielen die wel bij een reguliere werkgever aan de slag zouden kunnen. In tegenstelling tot loonkostensubsidie is iemands loonwaarde niet van invloed op het al dan niet in aanmerking komen voor beschut werk. De criteria 'benodigde begeleiding' en 'aanpassingen aan de werkplek' zijn daarentegen wel bepalend. Als gemeenten beschut werk in willen zetten voor iemand, dan dient de gemeente een 'advies indicatie beschut werk' aan te vragen bij het UWV. Mensen kunnen sinds 2017 overigens ook zelf een advies aanvragen bij het UWV. Sinds 2017 moeten gemeenten een minimum aantal plekken beschut werk te realiseren.

Hieronder beschrijven we allereerst de ontwikkelingen omtrent loonkostensubsidie en beschut werk in algemene zin. Vervolgens gaan we in op het gebruik van re-integratie instrumenten door de verschillende doelgroepen van de Participatiewet. Hierbij wordt ook ingegaan op de vraag in hoeverre het (niet of beperkte) gebruik of inzet van bepaalde instrumenten een verklaring kan vormen voor uitstroom naar werk. Het helpt om te begrijpen *waarom* bepaalde doelen al dan niet zijn gerealiseerd.

Algemeen: gebruik loonkostensubsidie en realisatie beschut werk

Het SCP (Van Echtelt et al., 2019) constateert dat direct na de invoering van de Participatiewet slechts een klein deel van de doelgroep gebruik maakte van loonkostensubsidie. In 2015 betrof het 1.397 ontvangers van loonkostensubsidie. In



2018 is dit aantal gestegen naar 17.060. Het gaat hierbij vooral om mensen uit het doelgroepregister. Opvallend is dat in termen van gebruikte re-integratie instrumenten (onder andere beschut werk, begeleiding, (forfaitaire) loonkostensubsidie, overig) de categorie 'overige' veruit het grootste is (Van Echtelt et al., 2019). Om beter grip te krijgen op de werkzame mechanismen van de Participatiewet, levert de categorie 'overige' echter weinig inzichten op. Het is immers niet duidelijk welke dienstverlening gemeenten precies hebben geboden.

Omdat de inzet van loonkostensubsidie altijd samenvalt met een baan, kan niet worden gesproken over het bestaan van een causale relatie tussen het hebben van loonkostensubsidie en baankansen (Gielen et al., 2018). Een opvallende conclusie van Gielen et al. (2018) is dat een behoorlijk aantal jonggehandicapten er met de juiste begeleiding, maar zonder loonkostensubsidie, in slaagt in een reguliere baan het wettelijk minimum loon te verdienen. Wel konden zij het effect van loonkostensubsidie op de duurzaamheid van banen van jonggehandicapten aantonen. Hierover concluderen zij dat loonkostensubsidie een positief effect heeft op de *duurzaamheid* van de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten. Zo hebben jongeren met een arbeidsbeperking die gebruikmaken van loonkostensubsidie naar schatting 55 procent minder kans op het beëindigen van het dienstverband dan jongeren die geen gebruikmaken van loonkostensubsidie. Het SCP concludeert: "Voor een succesvolle match is een persoonlijke aanpak en inzet van alle betrokkenen cruciaal, meer dan de inzet van financiële instrumenten" (Van Echtelt et al., 2019: 72). Op basis van diverse onderzoeken kan worden aangenomen dat een financiële compensatie voor werkgevers een *noodzakelijke randvoorwaarde* vormt voor werkgevers om iemand met een arbeidsbeperking in dienst te nemen en te houden. Immers, wanneer de compensatie uit zou blijven, zouden de meeste werkgevers naar verwachting geen mensen met een beperking aannemen en in dienst houden (Versantvoort & Van Echtelt, 2012; Borghouts et al., 2015; Gielen et al., 2018). Financiële compensatie voor werkgevers is weliswaar niet afdoende, maar wel een noodzakelijke voorwaarde om überhaupt tot een match te komen. *Daarnaast* is een persoonlijke aanpak en inzet van alle betrokkenen essentieel om tot een match te komen (Van Echtelt et al., 2019).

De staatssecretaris heeft geconstateerd dat werkgevers het instrument loonkostensubsidie complex vinden en dat zij vinden dat het gepaard gaat met veel administratieve rompslomp. Volgens de staatssecretaris moet de toekenning en toepassing van loonkostensubsidie daarom worden vereenvoudigd en moeten er heldere afspraken komen over de betaling en verstrekking van loonkostensubsidie (TK 2018-2019, 34 352, nr. 138).

In de paragraaf 'doelbereik' is reeds geconstateerd dat het aantal gerealiseerde plekken beschut werk achterblijft bij de doelstelling. Cuelenaere et al. (2015) signaleerden hiervoor drie belangrijke oorzaken: gemeenten ervaren het instrument als 'duur' en zijn bang voor langdurige financiële verplichtingen, de realisatie van beschut werk heeft geen prioriteit vanwege de lage doelstelling, en het is voor gemeenten onduidelijk hoe beschut werk zich verhoudt tot arbeidsmatige dagbesteding en wat het verschil hierbij is in de rol die werkgevers vervullen. De SER (2016) wijt het achterblijven van beschut werk plekken aan de krimp van sw-bedrijven, waardoor kennis, ervaring en netwerken verloren zijn gegaan.

In 2017 en 2018 is weliswaar een stijging zichtbaar in het aantal gerealiseerde plekken beschut werk (respectievelijk 1.184 en 2.542), maar dit aantal blijft nog altijd achter bij de verwachtingen (een verwacht aantal van 2.600 plekken in 2017). In de 'Evaluatie beschut werk' concludeert de Inspectie SZW (2019b) dat beschut werk steeds meer op gang komt, maar dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten in de mate waarin zij zich actief inspannen om beschutte werkplekken te realiseren. De



Inspectie SZW (2019b) geeft aan dat 13 procent van de gemeenten de aantallen uit de ministeriële regeling behaalt. De ene gemeente is actiever dan de andere om de aantallen te realiseren. Sommige gemeenten zoeken actief op diverse vindplaatsen naar bw-kandidaten, anderen zijn minder actief en selecteren bw-kandidaten voornamelijk vanuit hun reguliere intake- en re-integratieprocessen. Sommige gemeenten geven aan de aantallen uit de ministeriële regeling voor hun gemeente niet realistisch te vinden. Het blijkt dat de financiële prikkel die uitgaat van het Participatiebudget hier een belangrijke rol in speelt. Het geldt dat gemeenten overhouden op het Participatiebudget mogen zij houden. Dit maakt dat gemeenten veel geld kunnen 'besparen' door het niet inzetten van een relatief dure voorziening als beschut werk. Doordat het budget voor beschut werk niet is geoormerkt, vervagen geldstromen, zo stelt de Inspectie SZW (2019b). Ook stelt de Inspectie SZW vast dat de meeste gemeenten in hun kosten-baten overzicht van een beschut werkplek loonkostensubsidie wel meenemen als kostenpost, maar niet de besparing op uitkeringen meenemen. Daar komt bij dat veel gemeenten geen duidelijk beeld hebben van de precieze kosten die gemoeid zijn met een beschutte werkplek en de wijze waarop financiering plaatsvindt. Ook beschouwen veel gemeenten de regeling beschut werk als complex. Daarnaast geven gemeenten aan onzekerheid te ervaren over de toekomstige regelgeving en financiën ten aanzien van beschut werk. Gemeenten zijn (mede) daarom terughoudend met de inzet van het structurele instrument beschut werk. Een andere constatering door de Inspectie SZW is dat er nauwelijks sprake is van doorstroom van beschut werk naar een reguliere baan (Inspectie SZW, 2019b).

Volgens de Raad van State, en diverse gemeenten (Inspectie SZW, 2019b) druist de verplichting, die vanaf 2017 geldt voor gemeenten om beschut aan te bieden, in tegen de gedachte achter de decentralisatie omdat de beleidsvrijheid van gemeenten hiermee wordt ingeperkt. Om die reden onderzochten Cedris en SBCM (2017) de verwachte meerwaarde van beschut werk. Zij concludeerden dat beschut werk zowel in financieel als maatschappelijk opzicht positieve effecten oplevert. Ook stellen zij dat er in de meeste gevallen sprake van een positief kosten-batensaldo. Het effect van beschut is op basis van dit onderzoek echter niet onomstotelijk vastgesteld. Het rapport maakt namelijk gebruik van kengetallen uit eerdere studies naar de effecten van (beschut) werk om de verwachte effecten te kwantificeren. Daarom is de onzekerheidsmarge rond de uitkomsten groot en dienen zij dan ook met voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden.

Gebruik re-integratie instrumenten – jonggehandicapten met arbeidsvermogen

Kok et al. (2019b) constateren dat jonggehandicapten onder de Participatiewet drie jaar na instroom in een baan minder vaak loonkostensubsidie krijgen dan dat Wajongers loondispensatie krijgen. Het aandeel jongeren dat een beschutte werkplek of Wsw-plek heeft, verschilt drie jaar na instroom nauwelijks tussen de Wajongers en de jonggehandicapten onder de Participatiewet. Het aandeel jongeren met een jobcoach is drie jaar na instroom een stuk lager voor de jonggehandicapten onder de Participatiewet in vergelijking met Wajongers; vijf procent tegenover 22 procent. Hierbij kan echter sprake zijn van een onderschatting. Zo stellen Bosselaar en Roodnat (2018) dat jobcoaching bij sommige gemeenten wordt geregistreerd als 'overige dienstverlening'. 'Overige dienstverlening', zoals coaching, training, werkplekaanpassing, wordt drie jaar na instroom ingezet bij 19 procent van de jonggehandicapten onder de Participatiewet (zie tabel 5.4).



Tabel 5.4 Ingezette dienstverlening bij jonggehandicapten

	t=1 (2014/2015)		t=2 (2015/2016)		t=3 (2016/2017)		t=4 (2017/2018)	
	Wajong 2014	Jonggehandicapt in 2015	Wajong 2014	Jonggehandicapt in 2015	Wajong 2014	Jonggehandicapt in 2015	Wajong 2014	Jonggehandicapt in 2015
Loonkostensubsidie ^a / loondispensatie	6,5%	1,5%	14,5%	6,6%	17,9%	11,9%	21,1%	14,2%
Positief advies UWV Beschut werk	n.b. ^b	0,2%	n.b.	0,8%	n.b.	1,6%	n.b.	n.b.
Beschut werk	n.b.	0,0%	n.b.	0,4%	n.b.	0,7%	n.b.	1,3%
Wsw	2,3%	0,3%	2,2%	0,3%	2,0%	0,3%	1,6%	0,3%
Jobcoach	6,1%	0,2%	14,7%	1,4%	18,0%	2,8%	21,7%	5,0%
Participatieplaats	n.b.	0,6%	n.b.	1,4%	n.b.	1,4%	n.b.	1,3%
Overige dienstverlening	n.b.	5,7%	n.b.	15,1%	n.b.	18,0%	n.b.	19,2%

Toelichting: De cijfers over de positieve adviezen beschut werk zijn op basis van gegevens van UWV en beschikbaar tot en met 2017. De cijfers over de gerealiseerde Beschut werkplekken zijn op basis van SRG-gegevens van CBS Microdata.

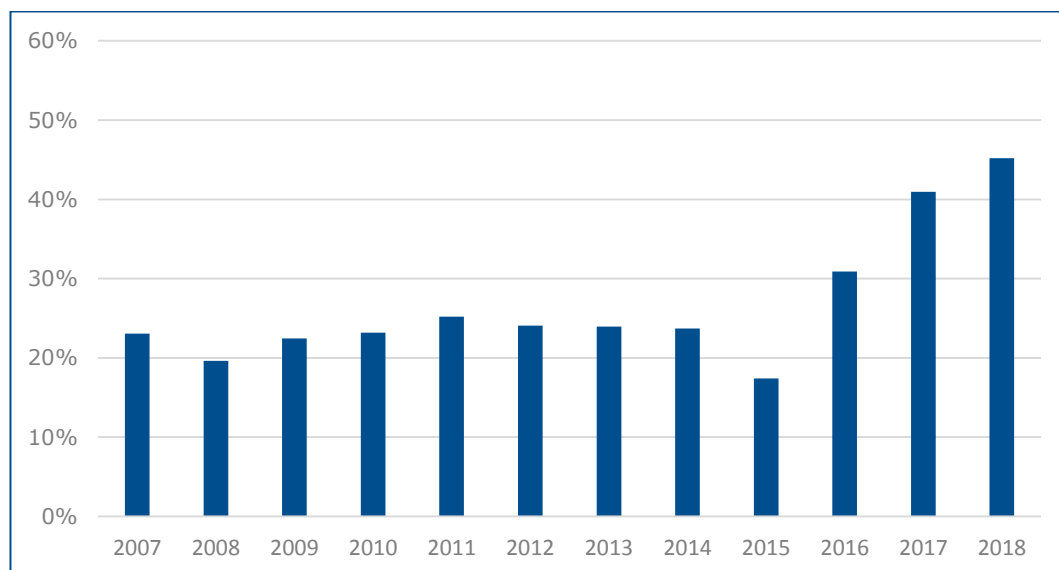
a Hieronder vallen ook forfaitaire loonkostensubsidies en tijdelijke loonkostensubsidies.

b n.b. = Niet bekend.

Bron: Kok et al. (2019b), bewerking door Panteia

Het SCP (Van Echtelt et al., 2019) constateert eveneens dat de dienstverlening voor jongeren met een arbeidsbeperking aanvankelijk moeizaam op gang kwam na de invoering van de Participatiewet maar vervolgens snel toenam (zie figuur 5.12). Door een verschil in aanpak zijn de cijfers van het SCP en SEO/Panteia (Kok et al., 2019b) echter lastig te vergelijken.

Figuur 5.12 Aandeel instromers in Wajong (tot 2015) en doelgroepregister (vanaf 2015) met een re-integratietraject in het jaar van instroom (in % van de instroom)



Bron: SCP (2019), bewerking door Panteia

Of, en in hoeverre, het effect van de hogere baankans voor jonggehandicapten onder de Participatiewet is toe te schrijven aan een effectievere dienstverlening van gemeenten kan op basis van het onderzoek door Kok et al. (2019b) niet



geconcludeerd worden. Doordat goede registratiegegevens over de inzet van dienstverlening en instrumenten door gemeenten ontbreken, kunnen geen uitspraken worden gedaan over de relatie tussen de dienstverlening door gemeenten en uitstroom naar werk. Wel is duidelijk dat gemeenten na opstartproblemen de dienstverlening sterk hebben opgeschaald en verbreed. Werkgevers zien dat de expertise bij gemeenten is toegenomen de afgelopen jaren, maar stellen dat de expertise van gemeenten nog niet op hetzelfde niveau ligt als bij UWV (Kok et al., 2019b).

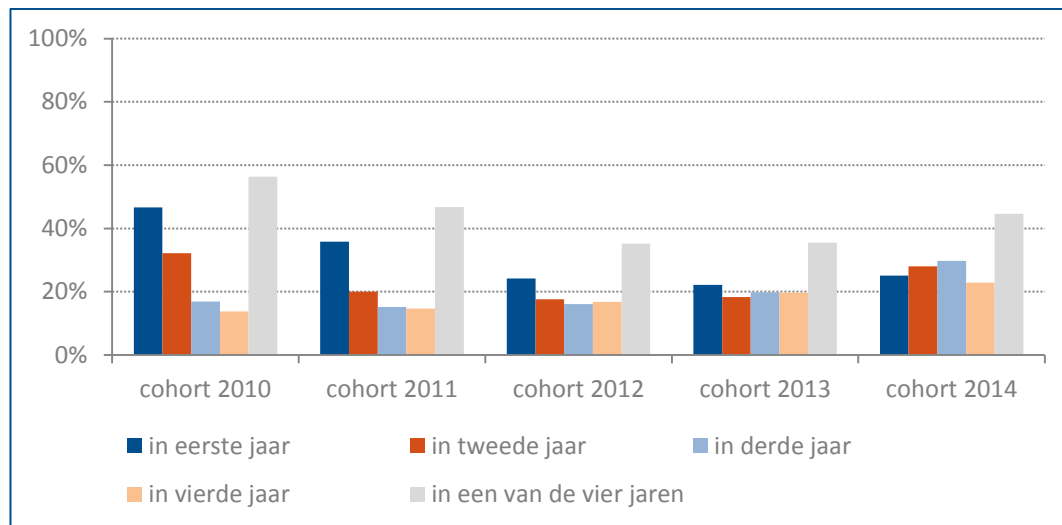
Grote werkgevers beschouwen de verschillen in beleid en regelgeving tussen gemeenten als nadelig in vergelijking met het werken met UWV, die landelijk opereert. De verschillen tussen gemeenten zijn een gevolg van de gedecentraliseerde uitvoering van de Participatiewet, waarmee gemeenten meer beleidsvrijheid hebben gekregen. “De kaders van de Participatiewet bieden gemeenten aan de ene kant de mogelijkheid om onderling te variëren in het gevoerde beleid om hiermee beter in te spelen op de regionale arbeidsmarkt vraagstukken. Aan de andere kant gaat de decentrale uitvoering gepaard met minder uniformiteit, wat voor grotere – landelijk opererende – werkgevers onprettig kan zijn” (Kok et al., 2019b: 55). In toenemende mate werken gemeenten samen met UWV aan het harmoniseren van instrumenten om zo hun dienstverlening aan werkgevers te optimaliseren.

Gebruik re-integratie instrumenten – Wsw-doelgroep

Figuur 5.13 laat zien dat het aantal Wsw-wachtenden dat in een van de vier navolgende jaren een re-integratietraject heeft gevolgd, sterk is afgenomen tussen 2010 en 2013. Het cohort 2014 laat vervolgens weer een stijging zien in het aandeel Wsw-wachtenden dat een traject volgt. Het kan hierbij gaan om een cursus of sollicitatietraining, jobcoaching, een proefplaatsing of loonkostensubsidie. Hierdoor kan niet worden geconstateerd hoe de inzet van de verschillende instrumenten zich verhoudt tot uitstroom uit de bijstand en het vinden van werk. Het SCP (Van Echtelt et al., 2019) heeft geconstateerd dat de groep Wsw-wachtenden van 2014 in termen van baankansen achterblijft bij de eerdere cohorten die wel toegang hadden tot de sociale werkvoorziening. Er lijkt dus geen signaal te zijn dat de toename in het aantal Wsw-wachtenden met een re-integratietraject (44 procent cohort 2014 tegenover 35 procent voor het cohort 2013 en 36 procent voor het cohort 2012) het negatieve effect van het sluiten van de sociale werkvoorziening hebben kunnen ‘repareren’.



Figuur 5.13 Aandeel mensen met re-integratietraject in de drie navolgende jaren, Wsw-wachtenden uit 2010-2014 (in procenten)^a

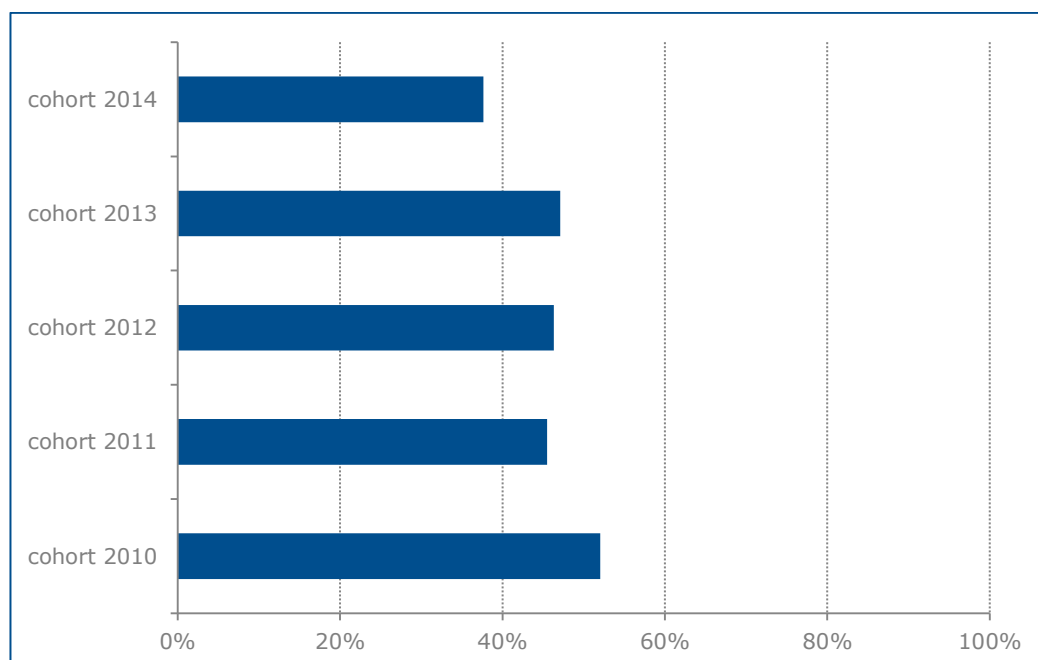


a Gecorrigeerd voor verschillen in achtergrondkenmerken en arbeidsmarktsituatie op eerste peilmoment.

Bron: SCP (2019), bewerking door Panteia

Het SCP (Van Echtelt et al., 2019) stelt dat het niet mogelijk is om aan te geven of Wsw-wachtenden een baan hebben gevonden *dankzij* een re-integratietraject. Wel kan het SCP aangeven hoeveel mensen na het volgen van een re-integratietraject aan werk zijn gekomen. Zo blijkt dat van degenen uit het cohort 2014 die een traject hebben gevolgd, bijna 38 procent in de vier navolgende jaren een baan heeft of heeft gehad. Dit is echter minder dan het aandeel baanvinders onder de trajectvolgers uit de cohorten 2010-2013 (45 procent-52 procent) (zie figuur 5.14).

Figuur 5.14 Baanvinders in de nakomende drie jaren onder de volgers van een re-integratietraject, Wsw-wachtenden uit 2010-2014 (in procenten)^a



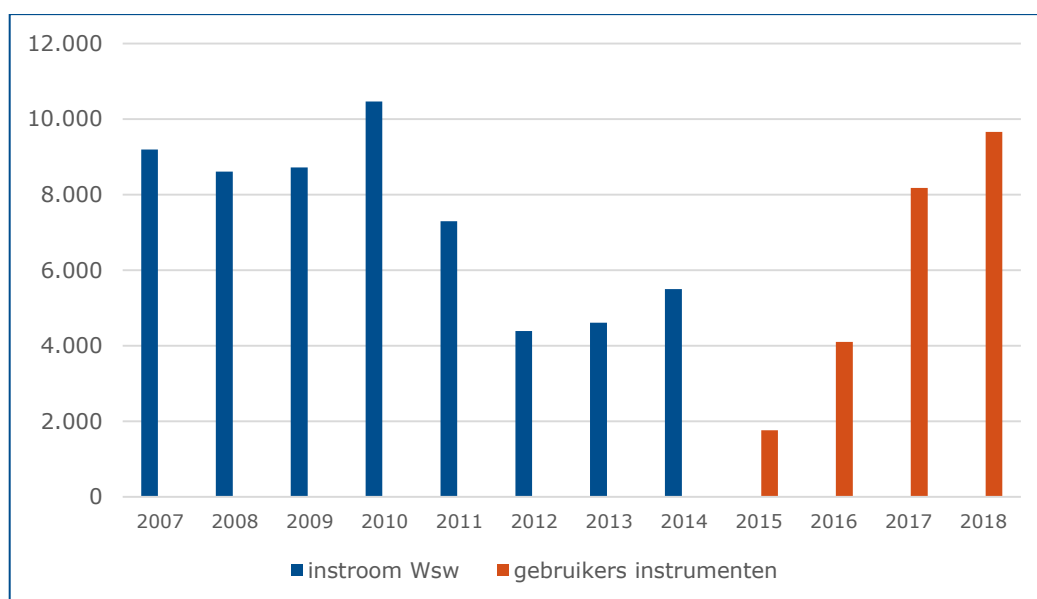
a Gecorrigeerd voor verschillen in achtergrondkenmerken en arbeidsmarktsituatie op eerste peilmoment onder de trajectvolgers binnen de cohorten.

Bron: SCP (2019), bewerking door Panteia



Bovenstaande resultaten betreffen de zogenoemde 'oud-Wsw'ers'; de mensen die eind december 2014 – vlak voor de invoering van de Participatiewet – nog een Wsw-indicatie hadden. Het SCP (Van Echtelt et al., 2019) heeft ook het gebruik van re-integratie instrumenten in kaart gebracht voor de groep die in de vroegere situatie vermoedelijk ook een Wsw-indicatie zou hebben gekregen, maar nu tot de doelgroep van de Participatiewet behoort. Figuur 5.15 toont het gebruik van re-integratie instrumenten onder deze groep (loonkostensubsidie, jobcoaching en beschut werk). Waar het mensen voor wie één of meerdere instrumenten vanuit de Participatiewet zijn ingezet in 2015 slechts 1.750 betrof, is dit aantal in 2018 opgelopen tot 10.000.

Figuur 5.15 Instromers in de Wsw (vóór 2015) en gebruikers re-integratie-instrumenten Participatiewet (loonkostensubsidie, jobcoaching of beschut werk) (vanaf 2015) (in absolute aantallen)



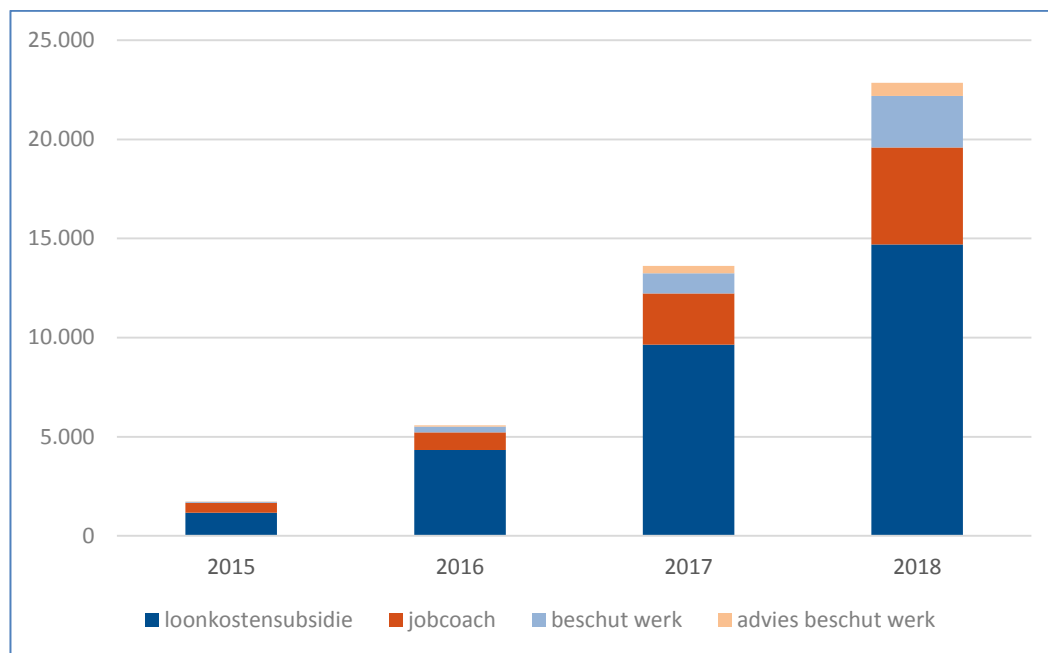
Bron: SCP (2019), bewerking door Panteia

Het SCP (Van Echtelt et al., 2019) concludeert dat de gebruikers van de instrumenten vanuit de Participatiewet op enkele andere kenmerken afwijken van de vroegere nieuwe instroom in de Wsw. Zo waren de mensen die voorheen nieuw instroomden in de Wsw gemiddeld rond 38 jaar oud, terwijl degenen die sinds 2015 gebruikmaken van het 'zware' Participatiewet-instrumentarium gemiddeld ruim vijf jaar jonger zijn. In de oude situatie gold dat ongeveer vier op de vijf Wsw-instromers een loonwaarde tot 40 procent had, terwijl dit voor minder dan één op de vijf gebruikers van de drie zware Participatiewet-instrumenten geldt. Het SCP stelt dit erop kan duiden dat men voorheen een zwaardere arbeidsbeperking moest hebben om een Wsw-indicatie te krijgen dan nu nodig is om voor de re-integratie-instrumenten vanuit de Participatiewet in aanmerking te komen. Een andere verklaring die het SCP aandraagt is dat gemeenten zich met name toespitsen op mensen met een kortere afstand tot de arbeidsmarkt, omdat deze groep minder zware – en dus goedkopere – dienstverlening nodig heeft. Het kan ook zo zijn dat gemeenten de groep met een zwaardere beperking niet goed in beeld heeft.

Inzoomend op de groep werkenden die gebruikmaakt van een re-integratieinstrument vanuit de Participatiewet blijkt dat loonkostensubsidie het meest wordt ingezet, gevolgd door jobcoaching en beschut werk. Voor alle drie de instrumenten geldt dat het aantal gebruikers ieder jaar is toegenomen (figuur 5.16).



Figuur 5.16 Gebruikers van loonkostensubsidie, jobcoaching en beschut werk (in absolute aantallen)



Bron: SCP (2019), bewerking Panteia (2020)

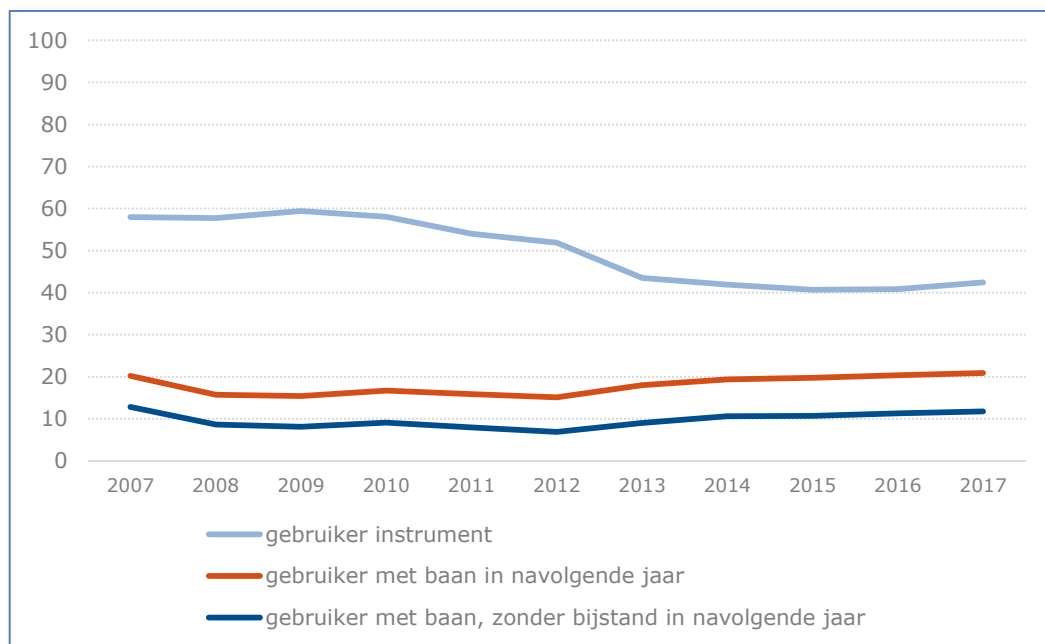
Gebruik re-integratie instrumenten – 'klassieke' bijstandsgerechtigden

Het aantal 'klassieke' bijstandsgerechtigden dat gebruikmaakt van een re-integratie-instrument, daalt sinds 2010, zo concludeert het SCP (Van Echtelt et al., 2019). Het gaat het om het nieuwe instrument loonkostensubsidie en om bestaande instrumenten waaronder proefplaatsingen, jobcoaching en sollicitatietrainingen. Beschut werk valt hier niet onder. Het SCP (Van Echtelt et al., 2019) stelt dat er geen signalen zijn dat de stijging van de inzet van re-integratie-instrumenten onder de nieuwe doelgroepen onder de Participatiewet ten koste is gegaan van de groep 'klassieke' bijstandsgerechtigden.

De baanvindkans onder de 'klassieke' bijstandsgerechtigden die gebruikmaken van een re-integratieinstrument is toegenomen; van 15-17 procent in de periode 2008-2012 naar 20 procent in de periode 2015-2017. Ook het aandeel baanvinders dat uitstroomt uit de bijstand ontwikkelt zich positief; van ongeveer 8 procent in de periode 2008-2012 naar ongeveer 11 procent van de trajectvolgers sinds 2015. Er kan echter niet worden geconcludeerd dat dit verschil is toe te schrijven aan de invoering van de Participatiewet, omdat het hier ongecorrigeerde gegevens betreft (Van Echtelt et al., 2019). De stijging van de baanvindkans onder gebruikers van re-integratie instrumenten kan duiden op een vergrote (kosten)effectiviteit van de inzet van instrumenten. Het is mogelijk gemeenten de instrumenten gericht hebben ingezet op de groep die de grootste kans maakt op de arbeidsmarkt.



Figuur 5.17 Aandeel gebruikers van re-integratie-instrumenten en aandeel baanvinders onder gebruikers, beginpeilmoment 2007-2017 (in procenten)^a



a Ongecorrigeerde gegevens.

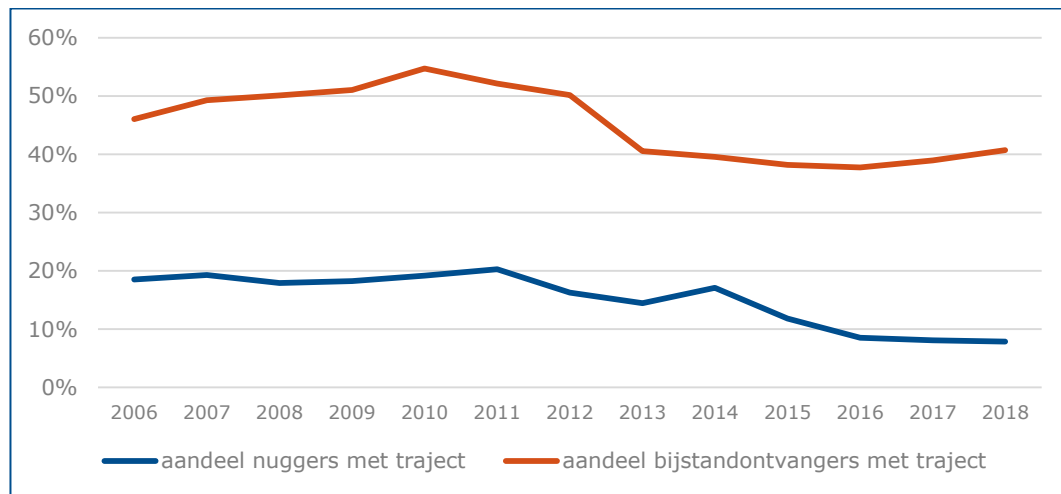
Bron: SCP (2019), bewerking door Panteia

Gebruik re-integratie instrumenten – nuggers

Het SCP (Van Echtelt et al., 2019) heeft gekeken hoe de inzet van de re-integratietrajecten is veranderd in de periode rondom de invoering van de Participatiewet. Dit hebben zij gedaan voor de 'klassieke' nuggers en de jonggehandicapte nuggers. Deze twee groepen hebben zij vergeleken met mensen die wel een bijstandsuitkering ontvangen. Geconcludeerd wordt dat de kans op een traject onder 'klassieke' nuggers en 'klassieke' bijstandsgerechtigden vanaf 2011 afneemt; ver voor de invoering van de Participatiewet (zie figuur 5.18). Dit duidt er volgens het SCP op dat aandacht voor de re-integratie van nuggers nauw is verbonden met de economische conjunctuur. In tijden van hoogconjunctuur ontvangen nuggers vaker ondersteuning om arbeidstekorten terug te dringen maar verdwijnt deze aandacht als het economisch slechter gaat. Het is volgens het SCP (Van Echtelt et al., 2019) niet verrassend dat gemeenten meer aandacht besteden aan bijstandsgerechtigden dan aan werkzoekenden die geen uitkering ontvangen; bij deze laatste groep is immers geen besparing op het uitkeringsbudget te realiseren. Dit geldt ook voor nuggers, zo blijkt uit het onderzoek door CentERdata (Cuelenaere et al., 2019). Voor deze groep geven veel gemeenten aan geen actief beleid te voeren.



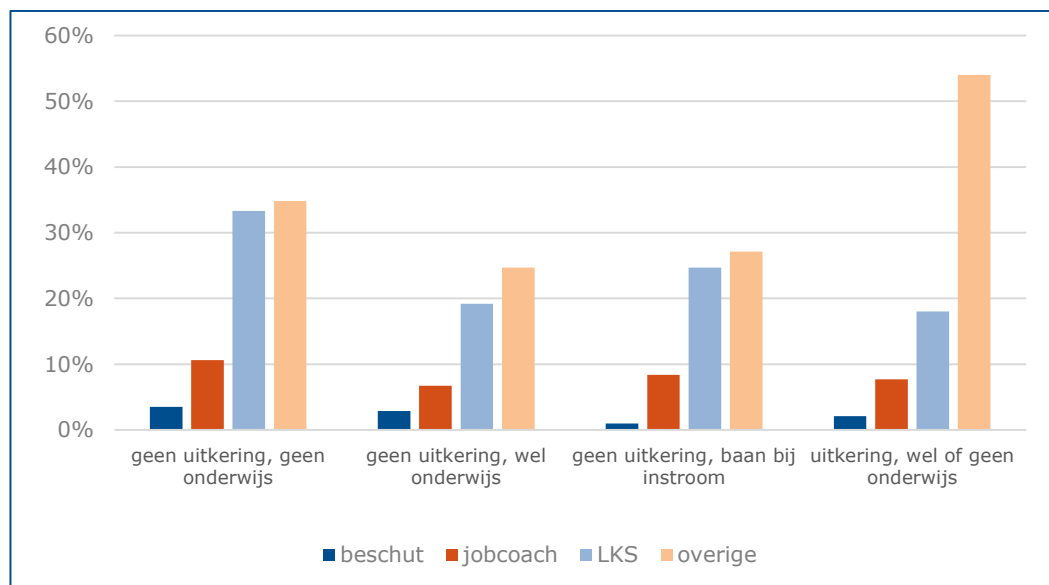
Figuur 5.18 Aandeel klassieke nuggers en bijstandsgerechtigden met re-integratietraject daalt (ongecorrigeerd, in procenten)



Bron: SCP (2019), bewerking door Panteia

Het SCP (Van Echtelt et al., 2019) stelt dat jonggehandicapte nuggers sinds 2015 steeds vaker een re-integratietraject hebben. De verbeterde samenwerking tussen scholen en gemeenten hebben hier naar verwachting aan bijdragen, omdat gemeenten deze groep hierdoor beter in beeld hebben en hen beter kunnen begeleiden dan kort na de invoering van de Participatiewet. De instrumenten die gemeenten voor deze groep inzetten zijn zowel lichtere instrumenten (waaronder training) als zwaardere (en dus duurdere) instrumenten zoals loonkostensubsidie. Jobcoaching of beschermt werk worden minder vaak ingezet voor jonggehandicapte nuggers (zie figuur 5.19).

Figuur 5.19 Verdeling van aangeboden trajecten jonggehandicapte nuggers, 2015-2018



Bron: SCP (2019), bewerking door Panteia

Beperkt zicht op effectiviteit re-integratie instrumenten

In 2008 oordeelde het ministerie van SZW in de Beleidsdoorlichting re-integratie dat re-integratie instrumenten weinig effectief zijn. "In algemene zin geldt dat de diverse studies uitgevoerd naar de netto effectiviteit van re-integratie een beeld geven dat re-integratie een klein positief effect heeft op de kans om een baan te vinden. Met



andere woorden: als gevolg van de inzet van re-integratie zijn iets meer mensen aan het werk gekomen” (Ministerie SZW, 2008: 6).

De effectiviteit van re-integratie instrumenten is vaak echter niet eenvoudig empirisch vast te stellen. Een belangrijke reden hiervoor is dat het vaak lastig of niet mogelijk is om een (quasi)-experimenteel onderzoeksdesign toe te passen, waarmee de doeltreffendheid van re-integratie instrumenten in kaart kan worden gebracht. Het is veelal niet mogelijk een onderzoeksopzet te hanteren waarbij een experimentele en een controlegroep – met vergelijkbare kenmerken – door de tijd heen worden gevolgd. Diverse onderzoeken brengen de uitstroom naar werk in kaart, maar kunnen niet aantonen of dit het gevolg is van de inzet van bepaalde instrumenten (Blonk et al., 2015; Van Echtelt et al., 2019).

Op basis van meta-studies kan worden geconcludeerd dat het effect van de meeste activerende programma's (*Active Labor Market Policies*) op de uitstroom naar werk beperkt is (Card et al., 2010; Card et al., 2015). Verder kan op basis van diverse onderzoeken worden geconcludeerd dat in algemene zin de volgende instrumenten effectief zijn: loonkostensubsidie (Card et al., 2010; Card et al., 2015; Gielen et al., 2018), intensieve begeleiding door klantmanagers (Card et al., 2010; Heyma & Van der Werff, 2014; Card et al., 2015; De Koning et al., 2015), en sancties (Abbring et al., 2005; Van der Klaauw & Van Ours, 2013; Card et al., 2015). Scholing en training hebben op korte termijn geen of beperkte effecten op de uitstroom naar werk, maar hebben op de langere termijn (na twee à drie jaar) soms positieve effecten (Card et al., 2010; Card et al., 2015). Onderzoek uitgevoerd in Nederland laat echter zien dat de instrumenten 'scholing' en 'bemiddeling' het meest effectief zijn in het vergroten van de baankans (Groot et al., 2008). Een kanttekening is dat hier in sommige gevallen verouderde onderzoeken betreft. Zo is het onderzoek van Groot et al. (2008) gebaseerd op data uit de periode 1999-2005. De samenstelling van de groep bijstandsgerechtigden in Nederland is echter veranderd tussen 2007 en 2018. Dit heeft uiteraard implicaties voor de overdraagbaarheid van de re resultaten door de tijd heen. Een instrument dat bijvoorbeeld tussen 2000 en 2005 effectief bleek, is wellicht niet meer effectief voor de huidige bijstandpopulatie.

Daarnaast is een belangrijke nuancering is dat niet alle re-integratie instrumenten voor iedereen op dezelfde manier 'werken'. Zo is begeleiding door een klantmanager het meest effectief voor mensen met een niet al te grote afstand tot de arbeidsmarkt, hebben activerende instrumenten vaak kleinere effecten onder ouderen en jongeren, en zijn trainingsprogramma's het meest effectief bij langdurig werklozen (Card et al., 2015). Sommige van deze onderzoeken zijn niet in Nederland uitgevoerd en hebben niet altijd betrekking op de doelgroep van de Participatiewet. Zo gaat het onderzoek door Heyma en Van der Werff over ww'ers; een groep die doorgaans een kortere afstand tot de arbeidsmarkt heeft dan bijstandsgerechtigden. Dit betekent dat de uitkomsten uit andere onderzoeken niet één-op-één toegepast kunnen worden op de doelgroepen van de Participatiewet.

Het SCP concludeert dan ook dat de effectiviteit van instrumenten voor een belangrijk deel afhankelijk is van de context waarbinnen het instrument wordt toegepast, waaronder de kenmerken van de cliënt, de duur van de werkloosheid, het type re-integratietraject en de wijze waarop gemeenten invulling geven aan het instrument (Van Echtelt et al., 2019). Of zoals Groot et al. (2008: iv) stelden: "In zijn algemeenheid kan de effectiviteit van trajecten worden vergroot door het juiste instrument in te zetten op het juiste moment bij de juiste persoon. Per doelgroep en per regio verschilt de optimale aanpak."



De Participatiewet vanuit het perspectief van cliënten, werkgevers en gemeenten

Jonggehandicapten met arbeidsvermogen

Voordat de Participatiewet werd ingevoerd konden jonggehandicapten zich bij het UWV melden voor een Wajong-uitkering zodra zij 18 jaar werden. Het UWV had een scholennetwerk van ProO- en VSO-scholen en had de jongeren goed in beeld (Kok et al., 2019a). Met de invoering van de Participatiewet kunnen jonggehandicapten met arbeidsvermogen zich niet zomaar bij de gemeente melden voor een bijstandsuitkering; zij moeten aan bepaalde voorwaarden voldoen. Wanneer zij onderwijs volgen kunnen ze geen aanspraak maken op een uitkering. Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid, ongeacht of jongeren recht hebben op een uitkering, om jongeren te ondersteunen om aan het werk te komen.

Sinds de invoering van de Participatiewet hebben gemeenten maatregelen genomen om hun kennis over de doelgroep te vergroten (Inspectie SZW, 2018a; Kok et al., 2019b; Cuelenaere et al., 2019; Inspectie SZW, 2019a). De groep jonggehandicapten die vanuit het ProO/VSO komen, is steeds beter in beeld bij gemeenten en ook de samenwerking met scholen is verbeterd (Kok et al., 2019b; Cuelenaere et al., 2019). Er blijkt echter ook een deel van de groep jongeren buiten beeld. Minder dan tien procent van de jongeren is namelijk niet in beeld bij gemeenten via werk, uitkering of school (Kok et al., 2019b). Een minderheid van de gemeenten probeert jonggehandicapten die niet in beeld zijn alsnog in beeld te krijgen (Cuelenaere et al., 2019).

De verdien capaciteit van jongeren speelt een belangrijke rol voor de ondersteuning die gemeenten inzetten. Zo worden jongeren die een te grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben niet richting werk begeleid, maar krijgen bijvoorbeeld ondersteuning in de vorm van dagbesteding. Opvallend is dat gemeenten aangeven dat een groot deel van de jonggehandicapten met verondersteld arbeidsvermogen volgens deze gemeenten niet in staat is om te werken (Cuelenaere et al., 2019). Dit beeld wordt bevestigd in het cliëntonderzoek van de Inspectie SZW (2019a). Hierin geeft 61 procent van de jonggehandicapten met bijstandsuitkering aan te zijn vrijgesteld van de verplichting om werk te zoeken of deel te nemen aan re-integratietrajecten. Van de groep die zelf stelt arbeidsvermogen te hebben is dit percentage 37 procent.

Van de jongeren met een arbeidsbeperking die werken of hebben gewerkt, varieert de ondersteuning die zij vanuit de gemeente ontvangen (Kok et al., 2019b; Inspectie SZW, 2019a). Zo'n 40 procent heeft ondersteuning gekregen vanuit de gemeente om aan het werk te komen. Van de jongeren die niet meer werken en geen ondersteuning vanuit de gemeenten hebben gehad, stelt de helft dat zij dit echter wel nodig hadden gehad. Ook geven zij vaak aan geen werkplekaanpassingen te hebben gekregen, terwijl zij dit wel nodig hadden (Inspectie SZW, 2019a). De frequentie en de intensiteit van het contact dat jongeren die werken hebben met hun jobcoach of klantmanagers varieert sterk. Dit kan duiden op maatwerk. Toch stelt 47 procent van de jongeren die zijn uitgevallen dat zij te weinig contact hebben gehad. De Inspectie SZW (2018) constateert dat veel gemeenten kosten-baten overwegingen hanteren die ten koste gaan van de inzet van ondersteunende instrumenten die nodig zijn voor het aan het werk houden van de jongeren. Zowel de Inspectie SZW (2019a) als SEO/Panteia (Kok et al., 2019b) concluderen dat het ontzettend belangrijk is dat de gemeenten, ook als jongeren eenmaal aan het werk zijn, nauw contact blijven houden met zowel de jongere als de werkgever om uitval te voorkomen.



Over het algemeen geldt dat jongeren met een arbeidsbeperking die *kunnen* werken ook *willen* werken. Echter, 30 procent schat zelf in (tijdelijk) niet te kunnen werken en 40 procent schat zelf in geen arbeidsvermogen te hebben. Van de niet-werkende jongeren geeft 57 procent geen acties hebben ondernomen om aan werk te komen omdat zij naar eigen zeggen niet in staat om te werken. Uit het klantervaringsonderzoek blijkt uit dat twee derde van de jonggehandicapten pas bereid is te gaan werken als ze er financieel op vooruit gaan (Inspectie SZW, 2019a). Het onderzoek door SEO/Panteia (Kok et al., 2019b) stelt op basis van interviews met jongeren en hun ouders dat jonggehandicapten onder de Participatiewet – meer dan Wajongers – een financiële prikkel ervaren om te werken. Dit komt onder andere doordat de Wajong meer als een reëel vangnet wordt gezien dan de Participatiewet. Dit duidt erop dat de financiële prikkel wel degelijk een rol speelt bij het zoekgedrag en jonggehandicapten zich dus wel degelijk laten 'sturen' door geld. Dit wil uiteraard niet zeggen dat deze jongeren ook altijd een passende baan vinden.

Uit het klantonderzoek van de Inspectie SZW (2019a) blijkt dat het aandeel jonggehandicapten dat aangeeft niet rond te kunnen komen in 2017 (42 procent) en 2019 (38 procent) hoger was dan in 2015 (29 procent). Dit komt overeen met het beeld dat uit het onderzoek door SEO/Panteia (Kok et al., 2019b) naar voren komt; jongeren maken zich zorgen over de mogelijkheid om financieel onafhankelijk te zijn. "Wanneer ze werken gaat het vaak om slecht betaald werk en zijn ze in veel banen niet in staat om voldoende uren te werken om een volledig minimumloon te verdienen. Ze blijven afhankelijk van de instrumenten die de Participatiewet biedt om een inkomen te verwerven" (Kok et al., 2019b: v).

Uit het ervaringsonderzoek onder werkgevers (Schenderling et al., 2019) blijkt dat werkgevers sinds invoering van de Participatiewet meer in beweging zijn gekomen om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Dit is deels vanuit intrinsieke motivatie. Voor grote bedrijven speelt de banenafpraak ook een rol. Desondanks is het aantal werkgevers dat een plaatsing heeft gerealiseerd slechts beperkt toegenomen. Berenschot (Schenderling et al., 2019) stelt op basis van het onderzoek onder werkgevers dat zo'n 30 procent van hen iemand met een beperking in dienst heeft. In 2015 had volgens het SCP (Van Echtelt & De Voogd-Hamelink, 2017) slechts 17 procent van de werkgevers iemand met een beperking in dienst. Het SCP hanteerde hierbij een ruimere definitie. Ook al kennen deze cijfers zijn beperkingen als het gaat om vergelijkbaarheid, het roept desalniettemin de vraag op of deze 30 procent mogelijk een (lichte) overschatting is van het aantal werkgevers dat iemand met een beperking in dienst heeft.

Van de werkgevers die aangeven de intentie of plannen te hebben om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen, realiseert 23 procent dit daadwerkelijk; oftewel, er is een discrepantie tussen de *bereidheid* van werkgevers om mensen met een beperking in dienst te nemen en het *daadwerkelijk aannemen* van mensen met een beperking. Volgens werkgevers komt dit onder andere doordat zij geen geschikte (reguliere) functies hebben. Werkgevers die hier wel in slagen hebben een reguliere functie veelal aangepast (Schenderling et al., 2019). Bestaande re-integratie instrumenten zoals loonkostensubsidie en jobcoaching zijn een noodzakelijke randvoorwaarde voor werkgevers om mensen met een beperking in dienst te nemen en te houden, maar deze instrumenten zijn niet afdoende om tot een duurzame match te komen. Als financiële compensatie uit zou blijven, zouden de meeste werkgevers geen mensen met een beperking in dienst nemen. Om tot een duurzame match te komen, is daarnaast nauwe betrokkenheid en inzet van alle betrokkenen – jongeren zelf, werkgevers en gemeenten – vereist. Ook als een jongere eenmaal aan het werk is, blijft het belangrijk om een vinger aan de pols te houden om te kijken of er



ondersteuning nodig is (Inspectie SZW, 2018a; Kok et al., 2019b; Schenderling et al., 2019).

De Participatiewet beoogde één regeling aan de onderkant van de arbeidsmarkt te creëren. Om de verschillende doelgroepen te bedienen, hebben werkgevers nog steeds te maken met verschillende regelingen en instrumenten (Cuelenaere et al., 2019). Ook hanteren gemeenten als gevolg van de decentralisaties niet landelijk dezelfde regels. Hierdoor hebben grote werkgevers te maken met verschillende gemeenten die soms verschillend beleid voeren. Veel gemeenten proberen samen met UWV het instrumentarium in de regio te harmoniseren om uniforme dienstverlening te kunnen bieden (Kok et al., 2019b). Berenschot (Schenderling et al., 2019) concludeert echter dat de tevredenheid onder werkgevers wat betreft de hoeveelheid en eenvoud van administratieve handelingen niet is toegenomen sinds de Participatiewet is ingevoerd. Het gebrek aan uniformiteit in beleid van gemeenten, de complexiteit van het stelsel van regelingen en ervaren administratieve lasten vormen een potentiële verklaring voor het daadwerkelijk realiseren van meer baankansen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het is belangrijk dat werkgevers die in principe bereid zijn iemand met een arbeidsbeperking in dienst nemen, zoveel mogelijk ontzorgd worden. Zoals het SCP stelt: "Een actieve werkgeversbenadering lijkt nodig om werkgevers [...] te ondersteunen bij het creëren van werk en de begeleiding van werknemers uit de doelgroep" (Van Echtelt et al., 2019: 75).

Wsw-doelgroep

Uit het ervaringsonderzoek onder gemeenten komt naar voren dat 77 procent van hen één of meer instrumenten inzetten voor de Wsw-wachtenden. Hierbij zijn loonkostensubsidie, beschut werk en jobcoaching de meeste gebruikte instrumenten. Deze instrumenten dragen volgens de gemeenten bij aan de uitstroom naar werk. Waar de ervaringen met loonkostensubsidie over het algemeen positief zijn, is men over beschut werk meer verdeeld. Volgens gemeenten is loonkostensubsidie een goed instrument om werkgevers over de drempel te helpen. Wel zijn de financiële effecten van het instrument voor gemeenten onduidelijk. Ook vinden zij dat er veel tijd en administratie gemoeid gaat met het inzetten van het instrument. Ook over jobcoaching is een ruime meerderheid tevreden, al vinden zij het wel een duur instrument. Beschut werk wordt gezien als een complexe regeling, zowel qua uitvoering als qua financiering. Ook vinden gemeenten dat er weinig flexibiliteit mogelijk is om te schakelen met andere regelingen (Cuelenaere et al., 2019).

Van de ondervraagde Wsw-wachtenden van het cohort 2014 heeft ruim vier jaar later bijna 60 procent een uitkering zonder betaald werk. 35 procent heeft wel werk; in bijna de helft van de gevallen naast een uitkering. Van Wsw-wachtenden die geen betaald werk hebben, verwacht 63 procent dat zij dit ook niet meer zullen vinden. Meer dan de helft van degenen zonder werk heeft in het afgelopen half jaar ook niet naar werk gezocht (Inspectie SZW, 2019a).

Waar in 2017 80 procent van de ondervraagden aangaf ondersteuning vanuit de gemeenten te hebben ontvangen, geeft in 2019 67 procent aan ondersteuning te hebben gehad vanuit het UWV of de gemeente. De waardering voor de ontvangen ondersteuning is in de twee jaren vrijwel gelijk. Zo vindt ongeveer 30 procent dat de ondersteuning hen motiveerde tot het zoeken naar werk en dat de ondersteuning voldoende en zinvol was. Ongeveer 20 procent stelt dat het de kans op werk heeft vergroot (Inspectie SZW, 2017b, 2019a).

De helft van de respondenten uit 2019 heeft in de vier jaar sinds de invoering van de Participatiewet gewerkt. Een deel van hen is echter ook weer gestopt met werken. Zo'n 40 procent van de Wsw-wachtenden heeft gewerkt met behoud van uitkering



(vrijwilligerswerk; 23 procent en participatieplaatsen; 21 procent). In zo'n 50 procent van de gevallen is er sprake geweest van werkplekaanpassingen. Het gaat hierbij om aangepaste werktijden, een aangepast werktempo of de mogelijkheid om bepaalde taken niet te hoeven uitvoeren. Ook al ervaren de meeste werkenden het werken als positief en zinvol, toch vindt de helft het werk ook lichamelijk zwaar of is van mening dat er (te) weinig doorgroeimogelijkheden zijn (Inspectie SZW, 2019a).

'Klassieke' bijstandsgerechtigden

Van de groep 'klassieke' bijstandsgerechtigden stelt 60 procent dat zij naar eigen zeggen niet in staat zijn om te werken. Ongeveer een even grote groep heeft niet naar werk gezocht in het afgelopen half jaar. Zij geven aan dat fysieke en psychische klachten hier de belangrijkste redenen voor zijn. Van de groep niet-werkenden (32 procent van de totale groep) denkt ruim 40 procent nooit meer te kunnen werken. Van de groep niet-werkenden heeft 42 procent wél naar werk gezocht de afgelopen zes maanden. Waar in 2017 44 procent van de 'klassieke' bijstandsgerechtigden bereid was om tegen een lager salaris te werken dan men gewend was, is dit in 2019 afgenomen tot 33 procent (Inspectie SZW, 2019a).

Veel medewerkers van gemeenten herkennen zich in het beeld dat zich onder de groep 'klassieke' bijstandsgerechtigden veel mensen bevinden die niet in staat zijn om betaald werk te verrichten. Volgens de gemeenten gaat het om ongeveer een derde van hun cliëntenbestand. Dit impliceert dat zowel bijstandsgerechtigden zelf als gemeenten een ander beeld van de bemiddelbaarheid naar werk hebben dan de wetgever heeft (Van Echtelt et al., 2019). Dit kan een mogelijke verklaring zijn waarom een groot deel van de doelgroep niet uitstroomt naar werk.

Gemeenten stellen dat zij voor nagenoeg alle cliënten uit de brede doelgroep die in staat zijn om betaald werk te verrichten re-integratie instrumenten in moeten zetten om hen naar werk te kunnen bemiddelen. Slechts 8 procent van de bijstandsgerechtigden is zonder aanvullende dienstverlening of inzet van re-integratie instrumenten bemiddelbaar naar werk. Zo'n 50 procent van de gemeenten zet voor de 'klassieke' bijstandsgerechtigden scholing en sociale activering in als instrument. Iets minder dan de helft van de gemeenten zet andere instrumenten, waaronder een gesprek met een klantmanager of een sollicitatietraining in. De relatief zwaardere (en duurder) instrumenten loonkostensubsidie, jobcoaching en beschut werk worden beperkt ingezet voor de brede doelgroep van de Participatiewet (Cuelenaere et al., 2019).

In 2019 zegt 65 procent van de 'klassieke' bijstandsgerechtigden één of meerdere persoonlijke gesprekken te hebben gevoerd met een medewerker van de sociale dienst (tegenover 65 procent in 2015 en 58 procent in 2017). In de jaren 2015, 2017 en 2019 is de waardering van de dienstverlening ongeveer gelijk gebleven. In alle drie de jaren beoordelen cliënten de dienstverlening met gemiddeld een 6,5 en beschouwt rond 45 procent de ondersteuning door gemeenten als 'zinvol'. Het aandeel dat zich door de ondersteuning gemotiveerd voelt om te zoeken naar werk of dat vindt dat de kans op werk erdoor is vergroot, varieert in de periode 2015-2019 tussen de 30 procent en 40 procent (Inspectie SZW, 2015; 2017; 2019a).

Van de werkgevers ontvangt 14 procent ondersteuning vanuit de overheid bij het in dienst nemen of houden van personeel met en zonder beperking. In 2019 geeft ongeveer een derde werkgevers aan dat de dienstverlening door de gemeente enigszins of veel is verbeterd. Dit is fors hoger dan de 8 procent uit 2015. Werkgevers zijn van mening dat gemeenten in de afgelopen jaren ervaring hebben opgebouwd en beter dan voorheen in staat zijn aan te sluiten bij de behoeften van werkgevers. Hierdoor is de informatievoorziening aan werkgevers verbeterd en ontvangen zij



betere adviezen over het werken met mensen uit de brede doelgroep. Desalniettemin ervaren werkgevers nog steeds veel administratieve rompslomp en gaat het proces van het aanleveren van geschikte kandidaten traag (Schenderling et al., 2019).

Nuggers

Omdat nuggers geen recht op een uitkering hebben, zijn er voor gemeenten nauwelijks financiële prikkels re-integratie instrumenten en ondersteuning voor nuggers in te zetten. Uitstroom naar werk levert de gemeente immers geen directe kostenbesparing op. Zo stelt het CPB: "Voor personen zonder recht op bijstand (nuggers) is de financiële prikkel altijd negatief. Het kost gemeenten geld aan LKS en begeleiding, zonder dat er een besparing op de bijstand is" (CPB, 2019: 7). Er is een verschil te zien in de mate waarin gemeenten zich proactief opstellen voor verschillende typen nuggers. Het minst proactief zijn gemeenten voor de 'klassieke' nuggers die geen indicatie banenafpraak hebben en die niet zijn opgenomen in het doelgroepregister. Een kwart van de gemeenten zet voor deze groep ook geen re-integratie instrumenten in. Jonggehandicapten die een indicatie banenafpraak hebben komen via de scholennetwerken in beeld bij gemeenten. Desondanks stelt minder dan de helft van de gemeenten dat zij deze doelgroep goed in beeld hebben (Cuelenaere et al., 2019). Jongeren die van het PrO/VSO komen zijn bij nagenoeg alle gemeenten goed in beeld. Voor deze groep zetten gemeenten diverse re-integratie instrumenten in waaronder loonkostensubsidie en jobcoaching.

Van de groep 'klassieke' nuggers meldt slechts 15 procent zich bij de gemeente voor ondersteuning. Veel nuggers (70 procent) stellen dan ook geen behoefte te hebben aan ondersteuning. De 'klassieke' nuggers die wel ondersteuning hebben ontvangen vanuit de gemeente krijgen vooral (goedkopere vormen van) ondersteuning in het sollicitatieproces; zo worden zij naar vacaturesites verwezen of krijgen hulp bij het opstellen van een cv of het schrijven van sollicitatiebrieven. Nuggers zijn niet eenduidig in hun waardering van de ondersteuning door gemeenten. Enerzijds geven nuggers in minderheid van de gevallen aan dat zij dankzij de ondersteuning van gemeenten een baan hebben gekregen. Anderzijds stelt een meerderheid van de respondenten dat zij de ontvangen hulp als 'nuttig' en 'voldoende' beschouwen (Inspectie SZW, 2019a).

Van de groep jonggehandicapte nuggers meldt 23 procent zich voor ondersteuning bij de gemeente. Hiervan ontvangt 17 procent vervolgens ook daadwerkelijk dienstverlening. Jongeren lopen hierbij aan tegen gemeentelijke bureaucratie rondom het aanvragen van ondersteuning. Ook stelt een deel van de jongeren geen ondersteuning te krijgen omdat sommige gemeenten uitsluitend trajecten aanbieden aan uitkeringsgerechtigden. De jongeren die wél ondersteuning ontvangen, krijgen bijvoorbeeld jobcoaching, directe bemiddeling richting werkgevers of een werkervaringsplek. Dat de inzet van loonkostensubsidie relatief weinig wordt genoemd door jongeren, kan komen doordat jongeren zelf niet veel merken van dit instrument; de (administratieve) inspanningen komen met name bij werkgevers terecht. Jonggehandicapte nuggers zijn doorgaans redelijk positief over de ondersteuning die zij ontvangen van de gemeente (Inspectie SZW, 2019a).

Algemeen: gemeenten willen integraal werken maar dit komt moeizaam van de grond

Na de doorgevoerde decentralisaties van de jeugdzorg, Wmo en de Participatiewet werken gemeenten steeds meer integraal. Dit geldt overigens nog niet voor alle gemeenten en komt soms nog moeilijk van de grond (Pommer et al., 2018, Inspectie SZW, 2018b; Inspectie SZW, 2018c). Ongeveer 20 procent van de gemeenten werkt zowel in de uitvoering als in de begroting integraal. Meer dan de helft van de gemeenten heeft de uitvoering integraal georganiseerd, maar maakt de budgetten in de begroting wel inzichtelijk per domein. Uit het ervaringsonderzoek onder gemeenten



van CentERdata komt verder naar voren dat bijna 80 procent van de gemeenten stelt dat integraal werken wordt belemmerd door privacywetgeving die gegevensuitwisseling bemoeilijkt (Cuelenaere et al., 2019).

Ook sluit wetgeving op het gebied van werk en schuldhulpverlening soms niet goed op elkaar aan. Zo sluit de Participatiewet niet altijd goed aan bij het voorkomen of oplossen van schulden. De kostendelersnorm gaat bijvoorbeeld uit van het idee dat meerderjarige bewoners/kinderen kunnen meebetalen aan de vaste lasten en het huishouden. In de praktijk is dit niet altijd het geval. Hierdoor kunnen mensen snel in de schulden raken (Jungmann et al., 2018). Een punt waarop de uitgangspunten van de Participatiewet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) elkaar kunnen bijten, is de verantwoordelijkheid van gemeenten om uitkeringsfraude binnen de Participatiewet tegen te gaan. "Soms is korten op de uitkering een logische en rechtmatige maatregel die door de afdeling Werk & Inkomen wordt genomen. De impact hiervan voor mensen die in schuldhulpverlening zitten kan echter zeer groot zijn. Wanneer klanten bijvoorbeeld niet meer aan de verplichtingen vanuit de Wsnp kunnen voldoen, komt hun schuldregeling in gevaar" (Oomkens et al., 2018: 45). Daarnaast verhindert de wijze waarop werkprocessen reeds zijn ingericht integraal werken en wordt er soms nog 'verkokerd' gewerkt; zo zijn werk en inkomen enerzijds en schuldhulpverlening anderzijds nog veelal gescheiden werelden. Zeker bij grotere gemeenten is integraal werken soms lastig te organiseren (Oomkens et al., 2018).

5.2.6 Doelmatigheid

Op basis van de beschikbare onderzoeken, die geen inzicht bieden in de uitvoeringskosten van de Participatiewet, kunnen geen uitspraken worden gedaan over de doelmatigheid van de Participatiewet. Dit betekent dat geen antwoord kan worden gegeven op RPE-vraag 16.

5.2.7 Conclusie voor de beleidsdoorlichting

Stelsel draagt voor deel van de doelgroep onder de Participatiewet bij aan het creëren van banen

Dankzij de invoering van de Participatiewet hebben 18-jarige jonggehandicapten een grotere kans op werk (stijging van 9 procentpunt). Dat meer jongeren werken komt naar verwachting door een sterkere financiële prikkel die jongeren onder de Participatiewet ervaren om aan het werk te komen. De groei in banen voor jonggehandicapten onder de Participatiewet zit met name in deeltijdbanen, contracten voor bepaalde tijd en reguliere (niet-flexibele) dienstverbanden. Jonggehandicapten in het doelgroepregister zijn wel vaker duurzaam (langer dan een jaar) aan het werk dan Wajongers. Een neveneffect is dat de inkomenspositie van 18-jarige jonggehandicapten onder de Participatiewet is verslechterd.

Mensen die voorheen op de wachtlijst van de Wsw stonden en nu onder de Participatiewet vallen, hebben een kleinere kans op werk als gevolg van de invoering van de Participatiewet en de afschaffing van de sociale werkvoorziening (daling van 16 procentpunt). Daarnaast werken ze vaker in tijdelijke banen en zijn minder vaak dan voorheen duurzaam (langer dan een jaar) aan het werk. Wel werken zij, zoals beoogd, vaker bij reguliere werkgevers.

De 'klassieke bijstandsgerechtigden' hebben dankzij de invoering van de Participatiewet een iets grotere kans op werk; Zij gaan van een baankans van 7 procent vóór de invoering van de Participatiewet naar 8 procent ná de invoering van de Participatiewet. Het belangrijk de substantiële bezuiniging op re-integratiemiddelen die sinds 2010 is ingezet hierbij in ogenschouw te nemen. Sinds 2010 is het aantal 'klassieke' bijstandsgerechtigden dat gebruikmaakt van een re-integratie-instrument is



gedaald. De baanvindkans onder gebruikers van re-integratie instrumenten is daarentegen licht gestegen. Dit kan duiden op een vergrootte (kosten)effectiviteit van de inzet van instrumenten. Voor de groep 'klassieke bijstandsgerechtigden' geldt dat zij ten opzichte van de situatie van voor de invoering van de Participatiewet minder vaak duurzaam (langer dan een jaar) aan het werk zijn, minder vaak in vast dienstverband werken, meer kleine banen (tot 20 uur) hebben, en minder voltijdbanen hebben.

Het effect van de Participatiewet op de baankansen voor niet-uitkeringsgerechtigden is niet bekend. Wel is bekend dat zowel vóór als ná de invoering van de Participatiewet gemeenten vaker ondersteuning bieden aan bijstandsgerechtigden dan aan 'klassieke' nuggers. Jonggehandicapte nuggers ontvangen sinds de invoering van de Participatiewet wel vaker ondersteuning om aan het werk te komen.

Strikt genomen is er één regeling aan de onderkant van de arbeidsmarkt, maar deze is complex en dit beperkt de kansen voor de doelgroepen

Strikt genomen is er sprake van één regeling aan de onderkant van de arbeidsmarkt; namelijk, de Participatiewet. Dit wil echter niet zeggen dat er in termen van *uitvoering* ook sprake is van één regeling. Gemeenten hanteren als gevolg van de decentralisaties landelijk niet dezelfde regels en voeren hun eigen beleid. Daarnaast gelden er, vanwege de verschillende kenmerken van de doelgroepen die onder de Participatiewet vallen, ook verschillende regelingen om hen naar werk te begeleiden. Werkgevers ervaren het systeem van verschillende regelingen, met verschillende voorwaarden en financiering, als complex. Hierdoor worden de kansen voor mensen uit de doelgroepen om aan het werk te komen niet optimaal benut.

Deel doelgroep niet in staat tot betaalde arbeid; stelsel (daardoor) beperkt activerend

Aangezien een (aanzienlijk) deel van de doelgroepen onder de Participatiewet niet actief naar werk zoekt, kan worden geconcludeerd dat het stelsel beperkt activerend is. Een aanmerkelijk deel van de doelgroepen onder de Participatiewet denkt vrijgesteld te zijn van de arbeidsplicht en stelt niet in staat te zijn tot betaalde arbeid. Gezondheidsproblemen liggen hier veelal aan ten grondslag. Ook gemeenten stellen dat een fors deel van de doelgroep niet in staat is tot het verrichten van betaalde arbeid. De aanname dat het stelsel mensen uit de doelgroep moet activeren, veronderstelt dat deze personen ook *kunnen* werken. Wanneer een aanzienlijk deel van de doelgroep echter niet *kan* werken, is het ook niet realistisch te verwachten dat het stelsel deze groep kan activeren.

Bereidheid werkgevers toegenomen, maar realisatie blijft achter

Van de werkgevers die aangeven de intentie of plannen te hebben om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen, realiseert slechts een kwart dit daadwerkelijk. Er is dus er een discrepantie tussen de bereidheid van werkgevers om mensen met een beperking in dienst te nemen en het daadwerkelijk aannemen van mensen met een beperking. Volgens werkgevers komt dit onder andere doordat zij geen geschikte (reguliere) functies hebben. Daarnaast is de tevredenheid onder werkgevers wat betreft de hoeveelheid en eenvoud van administratieve handelingen niet toegenomen sinds de Participatiewet is ingevoerd. Het gebrek aan uniformiteit in beleid van gemeenten, de complexiteit van het stelsel van regelingen en ervaren administratieve lasten vormen een potentiële verklaring voor het daadwerkelijk realiseren van meer baankansen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Een actieve werkgeversbenadering, waarbij werkgevers zoveel mogelijk 'ontzorgd' worden is daarom essentieel.



Instrumenten Participatiewet zijn noodzakelijke randvoorwaarde, maar zijn niet afdoende, om tot (duurzame) match te komen

Omdat er zeer beperkt zicht is op de effectiviteit van re-integratie instrumenten, is er eveneens nauwelijks zicht op de voorwaarden voor een goede uitvoering van re-integratie ondersteuning door gemeenten. Wel kan worden geconcludeerd dat uit de literatuur blijkt dat de (financiële) instrumenten uit de Participatiewet (zoals loonkostensubsidie en jobcoaching) een noodzakelijke voorwaarde zijn voor werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Zonder deze instrumenten zouden de meeste werkgevers geen mensen uit de doelgroep in dienst nemen en houden. Dit betekent dat de instrumenten onder de Participatiewet bijdragen aan een betere match tussen vraag en aanbod. De instrumenten zijn echter niet afdoende om tot een *duurzame match* te komen. Om tot een duurzame match te komen, is voortdurende nauwe betrokkenheid en inzet van alle betrokkenen – mensen uit de doelgroepen, werkgevers en gemeenten – vereist. Ook blijkt dat niet alle werkgevers goed op de hoogte zijn van de beschikbare re-integratie instrumenten. Hier valt dus 'winst' te behalen als het gaat om het verbeteren van de inzet van instrumenten door werkgevers en daarmee de match tussen vraag en aanbod te verbeteren.

Integraal werken in praktijk nog lastig te organiseren

Steeds meer gemeenten werken integraal in het sociaal domein. In de helft van de gemeenten betekent dit dat alleen de uitvoering integraal is georganiseerd maar dat er nog geen sprake is van een integrale begroting. Eén op de vijf gemeenten werkt zowel in uitvoering als begroting integraal. Integraal werken wordt volgens gemeenten belemmerd doordat privacywetgeving gegevensuitwisseling bemoeilijkt. Daarnaast sluit de Participatiewet niet altijd goed aan bij het voorkomen of oplossen van schulden. Als het gaat om het bestrijden van uitkeringsfraude kunnen de Participatiewet en de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening (Wgs) elkaar soms 'bijten'; korten op de uitkering is in bepaalde gevallen weliswaar rechtmatig, maar kan ertoe leiden dat iemand zijn verplichtingen vanuit de Wsnp niet meer kan voldoen waardoor de schuldregeling in gevaar komt. Tevens verhindert de wijze waarop werkprocessen bij gemeenten, binnen bijvoorbeeld Werk & Inkomen en schuldhelpverlening, reeds zijn ingericht integraal werken. In de praktijk wordt nog regelmatig 'verkokerd' gewerkt en blijkt integraal werken lastiger te organiseren dan vooraf werd gedacht.

5.3 Ondersteuning bij het vinden van werk en het bieden van aangepast werk - Wet Banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten

5.3.1 Inleiding

Het sociaal akkoord van april 2013, gesloten tussen de sociale partners in de Stichting van de Arbeid en het kabinet, bevat onder andere de afspraak dat werkgevers zich inspannen om extra banen bij reguliere werknemers te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking (Fris et al., 2019). Deze afspraak is vervolgens geformaliseerd in de 'Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten', die op 1 mei 2015 van kracht werd.

De kern van de wet (hierna Wet banenafpraak) bestaat eruit dat er een quotumheffing wordt ingesteld indien werkgevers de afgesproken aantallen banen voor mensen met een arbeidsbeperking niet halen. Daarbij gaat het om 100.000 banen in de marktsector (per ultimo 2025) en 25.000 banen in de overheidssector (per ultimo 2023). In de wet is een ontwikkeling per jaar geschetst; indien werkgevers hun target in een bepaald jaar niet halen kan de quotumregeling geactiveerd worden voor alle werkgevers in die sector. Zij moeten een bepaald percentage van hun arbeidsplaatsen in laten vullen door mensen met een



arbeidsbeperking. Werkgevers krijgen een heffing (boete) indien ze daar niet aan voldoen.

De doelgroep van de Wet banenafpraak bestaat uit:

- Mensen die onder de Participatiewet vallen van wie UWV vaststelt (indicatie banenafpraak) dat ze niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen, óf dit alleen kunnen met hulp van een jobcoach;
- Schoolverlaters van VSO en PRO die zich hebben aangemeld bij het UWV;
- Mensen in de Wajong (oude Wajong of Wajong 2010) met arbeidsvermogen;
- Mensen met een Wsw-indicatie;
- Mensen met een Wiw- of ID-baan;
- Mensen die via de Praktijkroute na een loonwaardemeting door de gemeente in het doelgroepregister zijn gekomen.
- Mensen met een medische beperking die is ontstaan voor hun 18^e verjaardag of tijdens hun studie, die met een werkvoorziening werken en dankzij deze voorziening WML kunnen verdienen, zonder voorziening kunnen zij dat niet.

Bovenstaande subgroepen zijn opgenomen in het doelgroepregister, dat door het UWV wordt beheerd. Als extra weg richting het doelgroepregister is per 1 januari 2017 de Praktijkroute van kracht geworden. Deze route houdt in dat wanneer gemeenten via een loonwaardemeting op de werkplek vaststellen dat mensen die onder de Participatiewet vallen een loonwaarde onder het wettelijk minimumloon (WML) hebben, deze mensen na aanmelding bij het UWV zonder beoordeling in het doelgroepregister kunnen worden opgenomen.



5.3.2 Rapporten

Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste onderzoeken die zijn uitgevoerd omtrent de Wet banenafspraken. Het overzicht zoals hieronder weergegeven, geeft antwoord op RPE-vragen 10, 11, 14 en 15.

Inspectie SZW. (2016a). Als je ze loslaat ben je ze kwijt. Den Haag: Inspectie SZW	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / Wet banenafspraken en quotum arbeidsbeperkten / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	De staatssecretaris SZW heeft de Tweede Kamer toegezegd haar in het najaar (2016) te informeren over de vraag of de gemeenten de jongeren met een arbeidsbeperking in beeld hebben, of zij deze groep actief oppakken en of zij in hun beleid en in hun praktijk voorzien in een brede ondersteuning voor deze nieuwe doelgroep.
Aanpak/bronnen	Enquête onder beleidsmedewerkers (n=89) en uitvoerende medewerkers (n=88) gemeenten, groepsgesprekken met 10 centrumgemeenten, online discussie onder Vso- en Pro-scholen.
Zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid?	Nee. Rapport geeft een representatief beeld van de wijze waarop gemeenten de nieuwe doelgroep in beeld hebben en begeleiden naar (betaald) werk (waaronder extra banen in het kader van de banenafspraken) en hoe zij daarbij samenwerken met de Vso- en Pro-scholen.
Inspectie SZW. (2016b). De weg naar extra banen. Den Haag: Inspectie SZW.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / Wet banenafspraken en quotum arbeidsbeperkten / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	Het onderzoek vloeit voort uit de Inspectiebrede risicoanalyse (IRA) en maakt deel uit van het Inspectieprogramma Uitsluiting en Armoede.
Aanpak/bronnen	30 interviews in 10 van de 35 arbeidsmarktregio's.
Zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid?	Nee. Rapport geeft inzicht in de wijze waarop deze gemeenten mensen met een arbeidsbeperking begeleiden naar banen voor de banenafspraken.
Inspectie SZW. (2016c). Werk aan de... uitvoering. Den Haag: Inspectie SZW.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / Wet banenafspraken en quotum arbeidsbeperkten / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	Met deze rapportage beoogt de Inspectie een bijdrage te leveren aan vergroting van de kwaliteit en de effectiviteit van samenwerken en handelen van partijen in de uitvoeringspraktijk in de arbeidsmarktregio's.
Aanpak/bronnen	Enquête onder 35 arbeidsmarktregio's, casestudies in 5 regio's, landelijk representatieve enquête onder 891 werkgevers, groepsgesprekken vertegenwoordigers gemeenten, SW-bedrijven en UWV, inventarisatie van praktijkvoorbeelden.
Zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid?	Nee. Rapport geeft inzicht in samenwerking tussen UWV en gemeenten op het gebied van werkgeversdienstverlening en arbeidsmarktbeleid (2014-2015).



Inspectie SZW. (2016d). Vervolgonderzoek Beschut werk. Den Haag: Inspectie SZW.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / Wet banenafspraken en quotum arbeidsbeperkten / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	Staatssecretaris heeft Inspectie na eerder onderzoek verzocht om een update uit te voeren naar de stand van zaken m.b.t. de invulling van het aantal arbeidsplaatsen beschut werk.
Aanpak/bronnen	Enquête onder gemeenten (n=390).
Zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid?	Nee. Zicht op doelbereik. Rapport biedt inzicht in stand van zaken m.b.t. de invulling van beschut werk of van alternatieven voor beschut werk voor de doelgroep bij gemeenten. (beschut werk valt niet onder de Wet banenafspraken)
UWV. (2018). Duurzaamheid van werk binnen de Banenafspraken 2016- 2017. Amsterdam: UWV.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / Wet banenafspraken en quotum arbeidsbeperkten / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	Wens van de Tweede Kamer om meer zicht te krijgen op de arbeidsmarktpositie van personen die tot de doelgroep van de banenafspraken behoren.
Aanpak/bronnen	Analyse gegevens polisadministratie en doelgroepregister over het derde kwartaal van de jaren 2015, 2016 en 2017.
Zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid?	Nee. Zicht op doelbereik. Rapport geeft inzicht in de in- en uitstroom van personen in het doelgroepregister (Wsw'ers, Wajongers en personen uit de doelgroep Participatiewet) met uitsplitsing naar type contract.
Fris, P. & M. Linssen. (2018). Onderzoek Doelgroepgrootte Banenafspraken. Zoetermeer: Panteia.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / Wet banenafspraken en quotum arbeidsbeperkten / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	Het ministerie van SZW heeft gevraagd om na te gaan hoe de omvang van de doelgroep van de Wet banenafspraken zich ontwikkelt en of met deze ontwikkeling de banenafspraken uit het sociaal akkoord gerealiseerd kan worden.
Aanpak/bronnen	Analyse microdata UWV.
Zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid?	Nee. Zicht op doelbereik. Rapport presenteert een raming van de verwachte omvang van het doelgroepregister in 2025 en laat zien of daarmee de doelstelling van 125.000 extra banen ten opzichte van de 0-meting in 2012 gehaald gaat worden.
Inspectie SZW. (2018a). Aan het werk, voor hoe lang? Den Haag: Inspectie SZW.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / Wet banenafspraken en quotum arbeidsbeperkten / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	De Inspectie wil UWV en gemeenten handreikingen bieden voor de verbetering van hun dienstverlening, zodat jongeren met een arbeidsbeperking blijvend kunnen participeren.
Aanpak/bronnen	Interviews in 7 regio's met twee gemeenten, waarvan één centrumgemeente, alsmede met UWV (in totaal 19 organisaties). In drie regio's dossieronderzoek en interviews met jongeren, werkgevers, jobcoaches en andere betrokken uitvoerende medewerkers (zoals klantmanager van de gemeente of maatschappelijk werker). Interviews SW-bedrijven en grote werkgevers. In totaal heeft de Inspectie ruim 150 interviews gehouden. Daarnaast zijn ongeveer 100 reacties verzameld van stakeholders uit eerdergenoemde categorieën via een online platform.
Zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid?	Nee. De Inspectie heeft onderzocht in hoeverre de dienstverlening van UWV en gemeenten de duurzaamheid van werk borgt voor jongeren met een arbeidsbeperking. Duurzaamheid van werk: kans op uitval uit het dienstverband wordt geminimaliseerd en bij uitval uit werk is de kans op een onderbreking van de arbeidscarrière zo klein mogelijk.



De Ruig, L., A. Heyma, R. Scholte & E. van den Berg. (2018). Bekendheid en effectiviteit no-riskpolis artikel 29b ZW. Leiden: de Beleidsonderzoekers.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet/ Wet gemeentelijke schuldhulpverlening/ inkomensondersteuning / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	Het beroep dat wordt gedaan op de no-riskpolis van artikel 29b ZW is aanzienlijk. Dit gegeven in combinatie met het ontbreken van onderzoek naar de effecten van de no-riskpolis is voor het ministerie van SZW aanleiding geweest onderzoek te laten doen naar de effectiviteit van de no-riskpolis.
Aanpak/bronnen	Enquête onder mensen die vallen onder de no-risk polis (n=724), enquête onder werkgevers (n=1.844), interviews doelgroepen en werkgevers (n=12).
Zicht op doeltreffendheid/ doelmatigheid?	Nee. Rapport geeft inzicht in de bekendheid van de no-riskpolis en de mate waarin en omstandigheden waaronder deze de werkgever over de streep trekt bij het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbeperking.
Fris, P., A. Witkamp & G. Waltz. (2019). Meer kansen voor mensen met een arbeidsbeperking? Evaluatie Wet Banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten. Zoetermeer: Panteia.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet/ Wet gemeentelijke schuldhulpverlening/ inkomensondersteuning / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	De evaluatie van de Wet banenafpraak en de Praktijkroute is zowel een wettelijke verplichting (Art 124b en IVB Wfsz) als toegezegd aan de Tweede Kamer.
Aanpak/bronnen	Deskresearch, 20 interviews met landelijke stakeholders, enquête onder 400 werkgevers, 5 casestudies in arbeidsmarktregio's, secundaire kwantitatieve analyses op CBS microdata.
Zicht op doeltreffendheid/ doelmatigheid?	Nee. Zicht op doelbereik. Rapport geeft zicht op de realisatie van de kwantitatieve doelen. Het netto-effect van de Wet banenafpraak is in de analyses niet te isoleren, omdat de wet vrijwel gelijktijdig met de Participatiewet werd ingevoerd. De positieve effecten op de baankansen van arbeidsbeperkten zijn dus alleen een mogelijk gecombineerd effect vanuit beide wetten.

5.3.3 Doelen

Hieronder zijn de doelen van de Wet Banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten weergegeven zoals o.a. beschreven in TK 2013-2014, 33 981, nr. 3.

Doelen Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten

De Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten is gebaseerd op de gemaakte afspraken in het Regeerakkoord (Rutte II) en de aanvullende afspraken in het sociaal akkoord (2013). De jaarlijkse kwantitatieve doelstellingen voor overheidswerkgevers en bedrijfsleven ten aanzien van het creëren van banen voor arbeidsbeperkten zijn opgenomen in onderstaande tabel. Deze doelen zijn in de Wet banenafpraak opgenomen; de tabel geeft de laatste versie die van de activering van het quotum. De banenafpraak is een vrijwillige afspraak met daarbij de dreiging van een quotum als de aantallen niet worden gehaald.

Taakstelling banenafpraak per jaar (cumulatief x 1.000, peildatum ultimo jaar)

Banen-afpraak	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	struc
Overheid	3.0	6.5	10.0	12.5	15.0	17.5	20.0	22.5	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0
Markt	6.0	14.0	23.0	31.0	40.0	50.0	60.0	70.0	80.0	90.0	100.0	100.0	100.0
Totaal	9.0	20.5	33.0	43.5	55	67.5	80.0	92.5	105.0	115.0	125.0	125.0	125.0



In de MvT zijn de doelen van de Wet banenafspraken als volgt omschreven (Fris et al., 2019):

"De regering vindt het heel belangrijk dat de extra banen er komen om mensen met een arbeidsbeperking perspectief te kunnen bieden op een reguliere baan."

1) Allereerst kan *"alleen zo (...) de doelstelling van de Participatiewet immers worden bereikt: zoveel mogelijk mensen met arbeidsvermogen naar werk toeleiden."* Met andere woorden: de doelstelling is met name getalsmatig, er dienen zoveel mogelijk mensen aan het arbeidsproces deel te nemen. De Wet banenafspraken is nodig om dit te regelen voor mensen met een arbeidsbeperking.

2) Maar het perspectief op werk is ook om een andere reden belangrijk: *"De regering streeft ernaar om te komen tot een inclusieve arbeidsmarkt. Het is essentieel om mensen tot hun recht te laten komen en ze in staat te stellen zo veel mogelijk zelfstandig mee te doen aan de samenleving. Participatie, bij voorkeur via werk, zorgt voor sociale, economische en financiële zelfstandigheid, draagt bij aan het gevoel van eigenwaarde en levert een bijdrage aan de economie en aan de sociale cohesie."*

In het tweede citaat wordt de doelstelling van een 'inclusieve arbeidsmarkt' genoemd en wordt gewezen op de waarde van werk voor het individu. Ook is in de MvT benoemd dat het 'normaal moet worden' dat mensen met een arbeidsbeperking deel uit gaan maken van het arbeidsproces.

Om te bevorderen dat werkgevers de afspraken in het sociaal akkoord uit 2013 daadwerkelijk gaan nakomen werd een quotumheffing geïntroduceerd:

"Om te stimuleren dat werkgevers daadwerkelijk meer arbeidsplaatsen voor mensen met een arbeidsbeperking beschikbaar stellen wordt een nominale quotumheffing geïntroduceerd. Als een werkgever minder arbeidsplaatsen laat invullen door mensen met een arbeidsbeperking dan op grond van het quotum zou moeten (quotumtekort), is de werkgever een quotumheffing verschuldigd."

"De quotumheffing beoogt het gedrag van de werkgever te beïnvloeden, zodat hij een positieve bijdrage levert aan het verminderen van het aantal mensen met een beperking in een uitkering, door meer arbeidsplaatsen voor hen beschikbaar te stellen. De quotumheffing werkt als stok achter de deur om de benodigde omslag naar een meer inclusieve arbeidsmarkt te bevorderen."

(TK 2013-2014, 33 981, nr. 3).

5.3.4 Doelbereik

De extra banen vanuit de Wet banenafspraken werden van belang geacht vanwege de aanstaande stelselwijziging in 2015: de Wsw en de Wajong (voor mensen met arbeidsvermogen) werden afgesloten en mensen met een arbeidsbeperking konden vanaf dan een beroep doen op gemeenten in het kader van de Participatiewet. De Wet banenafspraken kan dus worden gezien als een hulpmiddel om de doelen uit andere materiewetten (met name Participatiewet en de Wajong) te realiseren. Andersom geldt echter ook dat de dienstverlening aan kandidaten en werkgevers, die in deze materiewetten is geregeld, voorwaardelijk is voor het bereiken van de doelen uit de Wet banenafspraken. Zo zijn de Wet banenafspraken en de overige relevante materiewetten van elkaar afhankelijk om hun doelen te bereiken. Hiermee wordt antwoord gegeven op RPE-vraag 12.

Tot eind 2018 bijna 52.000 banen gerealiseerd; arbeidsmarkt is hiermee inclusiever geworden

In het sociaal akkoord van 2013 spraken overheid en sociale partners af dat er 125.000 banen bij reguliere werkgevers voor mensen met een arbeidsbeperking bij zouden moeten komen. Deze afspraak werd vastgelegd in de Wet banenafspraken. Marktwerkgevers stelden zich garant voor 100.000 extra banen (te bereiken eind 2025), overheidswerkgevers op hun beurt voor 25.000 extra banen (te bereiken eind 2023). Tussendoelen ten aanzien van de taakstelling zijn opgenomen in de tabel 'Doelen Wet banenafspraken'. Het grote voordeel van heldere kwantitatieve doelen is dat door middel van meten eenvoudig kan worden vastgesteld in hoeverre de doelen zijn behaald.



Panteia (Fris et al., 2019) concludeert dat er de afgelopen jaren veel banen zijn bijgekomen voor mensen met een arbeidsbeperking. Zij baseren zich hiervoor op de officiële resultaten van de Banenafpraak die SZW elk jaar publiceert. In totaal (werkgevers in de overheidssector en marktsector samen) zijn er tot eind 2018 bijna 52.000 extra banen gerealiseerd ten opzichte van de nulmeting in 2012; dit is ruim meer dan het tussentijdse target voor eind 2018. Men is wat dat betreft dus goed op weg het afgesproken aantal van 125.000 extra banen in 2025 te halen. Met het aan reguliere banen helpen van arbeidsbeperkten is de arbeidsmarkt inclusiever geworden. Daarmee is voldaan aan een kwalitatief doel vanuit de Wet banenafpraak.

Behalen doelen overheidswerkgevers nog niet gelukt

Werkgevers in de overheidssector hadden meer moeite om de afgesproken aantallen te halen: in 2016-2018 werden deze targets niet gehaald. Daarbij past de kanttekening dat de targets voor overheidswerkgevers scherper waren gesteld dan voor marktwerkgevers. De hoogte van de targets, de looptijd en de keuze om separate targets met eigen opbouwschema's voor de sectoren markt en overheid te hanteren zijn niet gemotiveerd, noch in het Sociaal Akkoord, noch in de Memorie van Toelichting bij de Wet banenafpraak.

Quotumregeling opgeschort; doelen van markt- en overheidswerkgevers samengevoegd

De achterblijvende prestaties van de overheid als werkgever zijn aanleiding geweest voor het activeren van de quotumregeling en het opleggen van een quotumheffing aan overheidswerkgevers die niet voldoende mensen met een arbeidsbeperking aannemen. Deze heffing is er echter niet gekomen. Wél is de quotumregeling geactiveerd. Daarbij werd direct afgesproken om de heffing uit te stellen tot 1 januari 2019, om werkgevers de kans te geven een inhaalslag te maken. Eind 2018 is uiteindelijk, naar aanleiding van een Tweede Kamermotie, besloten om de twee sectoren (markt en overheid) samen te voegen. De heffing, die per 2019 zou gelden, werd opgeschort totdat deze wijzigingen geregeld zijn (of uiterlijk tot 1 januari 2022). Dat houdt dus ook in dat de quotumregeling niet meer afzonderlijk voor de overheid zal gaan gelden, maar alleen zal gelden wanneer de gecombineerde sectoren hun targets niet halen.

Duurzaamheid van banen voor arbeidsbeperkten kan beter

De Inspectie SZW (2018) concludeert dat de focus in de dienstverlening van UWV en gemeenten meer ligt op het aan het werk helpen, dan het aan het werk houden van jongeren met een arbeidsbeperking. Jongeren met een arbeidsbeperking krijgen nog te weinig een contract voor onbepaalde tijd, na tijdelijke dienstverbanden van twee jaar. Als een jongere eenmaal geplaatst is, hebben UWV en gemeenten niet altijd aandacht voor het aan het werk houden van de jongeren. De jongeren worden vaak uit het oog verloren, er is onvoldoende aandacht voor arbeidsontwikkeling en bij uitval dreigen ze tussen wal en schip te raken. Een positieve ontwikkeling is dat UWV en sommige gemeenten investeren in het monitoren van de arbeidscontracten om contracten te verlengen of jongeren van werk naar werk te begeleiden.

Dit geldt niet alleen voor jongeren met een arbeidsbeperking. Uit casestudies in de evaluatie van de Wet banenafpraak (Fris et al., 2019) bleek dat de grootste groep van de door gemeenten en UWV bemiddelde mensen met een arbeidsbeperking nog geen twee jaar in dienst is. De uitvoerders vreesden dat werkgevers na die twee jaar over het algemeen geen contract voor onbepaalde tijd zouden willen aanbieden.

Ongeveer twee derde van de mensen die in de onderzoeksperiode zijn gestart met werken, heeft na een jaar nog steeds werk (UWV, 2018). Ongeveer een derde van de mensen heeft na een jaar nog werk *in dezelfde baan* waarin zij zijn gestart met werken. Van de mensen die onder de doelgroep Participatiewet vallen heeft circa een



vijfde een arbeidscontract voor onbepaalde tijd. Bij de overige doelgroepen van de banenafpraak zien we meer vaste contracten: Wajong 55 procent, WSW en WIW/ID-banen 92 procent.

Panteia (Fris & Linssen, 2018) geeft aan dat de omvang van het aantal mensen in het doelgroepregister van UWV in 2025 toereikend kan zijn om het doel van de 125.000 extra banen voor arbeidsbeperkten te behalen. Zij pleitten in hun conclusies om sterker in te zetten op verduurzaming van banen van arbeidsbeperkten. Het voor langere tijd behouden c.q. verduurzamen van banen levert in de tijd veel meer winst op dan telkens maar weer proberen om arbeidsbeperkten aan nieuw werk te helpen. De groep waar wat betreft verduurzaming veel winst is te behalen is, blijktens UWV (2018) de doelgroep Participatiewet.

5.3.5 Doeltreffendheid

Binnen deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de RPE-vragen 13 d t/m f.

Doelbereik toe te rekenen aan de combinatie van twee wetten

Door Panteia (Fris et al., 2019) wordt geconcludeerd dat de invoering van de Participatiewet en de Wet banenafpraak mogelijk een bescheiden bijdrage heeft geleverd aan de stijging van de baankansen van de 'nieuwe doelgroepen'. Het effect van de Wet banenafpraak is in de analyses niet te isoleren, omdat de wet vrijwel gelijktijdig met de Participatiewet werd ingevoerd. De stijging van de baankansen voor mensen met een arbeidsbeperking wordt gezien als een *mogelijk* gecombineerd effect van beide wetten. Strikt genomen kunnen op basis van het onderzoek door Panteia geen conclusies worden getrokken over de doeltreffendheid van de Wet banenafpraak, omdat er geen gebruik kon worden gemaakt van een controlegroep.

Conjunctuur mede bepalend voor doelbereik

In de evaluatie van de Wet banenafpraak concludeert Panteia (Fris et al., 2019) daarnaast dat de kansen op het vinden en verliezen van werk voor een deel zijn toe te schrijven aan de conjunctuur: de arbeidsmarkt ontwikkelde zich de afgelopen jaren erg gunstig, en dit heeft effect op de baankansen en baanverlieskansen van mensen met een arbeidsbeperking. Mocht de arbeidsmarkt de komende jaren inzakken dan zal er veel inspanning nodig zijn om het aantal banen voor mensen met een arbeidsbeperking op peil te houden.

Quotumdreiging als 'stok achter de deur' werkt beperkt

Voor marktwerkgevers is de quotumdreiging nauwelijks een motief om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen. Voor overheidswerkgevers is de quotumdreiging daarentegen één van de belangrijkste motieven om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Uitvoerders van gemeenten en UWV gebruiken de quotumdreiging nauwelijks in hun communicatie met werkgevers. Het uitgangspunt van een quotumregeling sluit, naar hun mening, niet aan bij uitvoeringsprincipes als maatwerk en 'mensgericht' werken, en ook het idee van een dreiging strookt niet met de ambitie om via dienstverlening en positieve prikkels een goede match tussen werkgever en kandidaat te realiseren. De intrinsieke en bedrijfseconomische beweegredenen zijn volgens betrokkenen leidend in het proces om meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te krijgen.

Meer inclusiviteit als gevolg van de Wet banenafpraak

Er is veel aandacht in de media geweest tijdens en na de invoering van de Wet banenafpraak. Ook hebben werkgeversorganisaties de mogelijkheden van het in dienst nemen van arbeidsbeperkten regelmatig onder de aandacht van hun leden gebracht. In de evaluatie van de wet (Fris et al., 2019) is als aanleiding voor de



toegenomen bekendheid ook opgenomen dat uitvoerders bij gemeenten en UWV aangeven dat de banenafpraak in de beginjaren vaak onderwerp is geweest van vragen van werkgevers. Hiermee heeft de Wet banenafpraak waarschijnlijk bijgedragen aan bekendheid van het onderwerp en mogelijk voor draagvlak onder werkgevers voor het werken met mensen met een arbeidsbeperking. Volgens uitvoerders is het onderwerp inmiddels normaler om met werkgevers te bespreken.

Rol instrumenten Participatiewet

Opvallend is dat slechts 14 procent van de werkgevers aangeeft dat loonkostensubsidie een belangrijke factor is geweest bij het al dan niet aannemen van iemand uit de doelgroep. Ook geeft slechts 16 procent aan dat een te groot financieel risico een drempel voor hen is geweest om iemand met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Dit beeld van de overwegingen van werkgevers sluit niet aan bij andere onderzoeken waarin wordt geconcludeerd dat financiële instrumenten, waaronder loonkostensubsidie, een randvoorwaarde zijn voor werkgevers om iemand met een arbeidsbeperking in dienst te nemen en te houden. De verschillen in beschikbare instrumenten, tussen gemeenten onderling én tussen doelgroepen (Participatiewet, Wajong, WIA) vinden werkgevers vaak complex en soms frustrerend (Fris et al., 2019).

5.3.6 Doelmatigheid

Doelmatigheid is in geen van de bekende onderzoeken aan de orde geweest. Op basis van deze onderzoeken kunnen geen uitspraken worden gedaan omtrent de doelmatigheid van de uitvoering van de Wet banenafpraak. Dit betekent dat RPE-vraag 16 niet kan worden beantwoord.

5.3.7 Recente ontwikkelingen

Per 1 januari 2018 is de quotumheffing voor de overheidssector geactiveerd. De Tweede Kamer heeft in januari 2019 een wijzigingsvoorstel voor de Wet banenafpraak aangenomen (inmiddels ook aangenomen in de Eerste Kamer). Deze wijziging creëert de mogelijkheid tot het deactiveren van een eerder geactiveerde quotumheffing, als het afgesproken aantal banen voor arbeidsbeperkten in de jaren erna alsnog wordt gerealiseerd. De heffing, die per 2019 voor overheidswerkgevers zou gelden, werd hiermee opgeschort totdat deze wijzigingen geregeld zijn (of uiterlijk tot 1 januari 2022). Dat houdt dus ook in dat de quotumregeling niet meer afzonderlijk voor de overheid zal gaan gelden, maar alleen zal gelden wanneer de gecombineerde sectoren hun targets niet halen.

5.3.8 Conclusie voor de beleidsdoorlichting

De kwantitatieve doelen van de Wet banenafpraak zijn tot nu toe bereikt. Ook is sprake van een meer inclusieve arbeidsmarkt dan voor de invoering van de wet. Er zijn immers meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk in reguliere banen.

Panteia (Fris et al., 2019) concludeert dat de resultaten een gecombineerd gevolg zijn van de beleidswijzigingen van 2015. Dus een combinatie van de Wet banenafpraak en de Participatiewet. De kansen op het *vinden* van een baan nemen, als gevolg van de Wet banenafpraak in ruime zin, enigszins toe voor mensen uit de nieuwe doelgroep Participatiewet; bij de Wajong groep zien we geen noemenswaardig effect en voor de WSW doelgroep nemen de baankansen iets af. De invloed van de conjunctuur op de baankansen is nadrukkelijk aanwezig. De kansen op het *verliezen* van een baan zijn niet aantoonbaar gedaald als gevolg van de Wet banenafpraak. Ook hier geldt dat de kans op baanverlies nauw samenhangt met de conjunctuur.

De vraag is of het, wanneer de arbeidsmarkt inzakt, nog steeds lukt om extra banen te realiseren en de bestaande banen te handhaven. Ook de afname van baankansen



voor de Wsw-doelgroep is een spannend punt: de baankansen voor deze groep dalen sinds 2015, ondanks de gunstige arbeidsmarkt. Wanneer die daling doorzet kan dat implicaties hebben voor het behalen van de targets van de Wet banenafspraak.

5.4 Bieden van inkomensondersteuning – Armoede en armoedebeleid

5.4.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op het maatschappelijk beleidsdoel van artikel 2 dat het bieden van inkomensondersteuning behelst aan hen die dat nodig hebben. De overheid neemt hiermee de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat er geen mensen onder het bestaansminimum moeten leven. In Nederland probeert de overheid er met een uitgebreid stelsel van sociale voorzieningen voor te zorgen dat iedereen op zijn minst een inkomen op bijstandsniveau heeft en niet in armoede hoeft te leven. De overheid maakt beleid om armoede tegen te gaan en op te lossen, vooral kinderen staan hierbij de laatste jaren in de belangstelling. Nagegaan wordt wat de stand van zaken is ten aanzien van armoede, welke beleidsinstrumenten de overheid inzet om armoede tegen te gaan en in welke mate deze instrumenten hun doel bereiken. Armoede- en schuldenbeleid worden in dit rapport separaat behandeld. Paragraaf 5.10 heeft betrekking op het schuldenbeleid.

5.4.2 Rapporten

Hieronder volgt een overzicht van de rapporten die zijn uitgevoerd omtrent armoede. Dit overzicht is niet uitputtend. Zo zijn evaluaties van het armoede- en schuldenbeleid van individuele gemeenten niet meegenomen. Ook onderzoeken naar en evaluaties van afzonderlijke interventies of projecten rondom schuldsignalering en schuldhulpverlening niet meegenomen. Het betreft rapporten die inzicht geven in ontwikkelingen op het gebied van armoede(beleid) op landelijk niveau en op systeemniveau.

Westhof, F. & L. de Ruig. (2015). Huishoudens in de rode cijfers. Zoetermeer: Panteia.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / inkomensondersteuning
Aanleiding onderzoek	Het informeren van de Tweede Kamer over aantal huishoudens met problematische schulden of risico daarop.
Aanpak/bronnen	Telefonische enquête (n=2.000), internetenquête (n=8.500), interviews huishoudens (n=200). Resultaten hebben betrekking op sep 2013-mei 2015.
Zicht op doeltreffendheid/ doelmatigheid?	Nee. Inzicht aantal huishoudens dat tijdens of in de twaalf maanden voorafgaand aan het onderzoek risico liep op problematische schulden of in een problematische schuldsituatie verkeerde.



Kinderombudsman. (2017). Alle kinderen kansrijk. Het verbeteren van de ontwikkelingskansen van kinderen in armoede. Den Haag: Kinderombudsman.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet/ inkomensondersteuning
Aanleiding onderzoek	Aantal kinderen en jongeren in armoede neemt niet af in Nederland. Onderzoek beoogt in kaart te brengen hoe kinderen en jongeren in armoede in hun ontwikkeling belemmerd worden en of bestaand armoedebelief en voorzieningen aansluiten bij wat zij nodig hebben.
Aanpak/bronnen	Deskresearch, enquête onder kinderen/jongeren (n=1.395), interviews kinderen (n=17)/ouders (n=14), 3 focusgroepen gemeenten (n=26).
Zicht op doeltreffendheid/ doelmatigheid?	Nee. Rapport geeft inzicht in ervaringen van (ouders van) kinderen en in armoede. Vergelijking tussen kinderen in armoede (n=196) en kinderen niet in armoede (n=1.199).
SER. (2017). Opgroeien zonder armoede. Den Haag: SER.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet/ Wgs/ inkomensondersteuning
Aanleiding onderzoek	Het kabinet heeft de SER gevraagd zich in het probleem van armoede onder kinderen te verdiepen en te komen met aanbevelingen.
Aanpak/bronnen	Deskresearch, werkbezoek met gesprekken met ouders en hulpverleners, expertmeeting met wetenschappers en stakeholders.
Zicht op doeltreffendheid/ doelmatigheid?	Nee. Rapport geeft adviezen over meten effectiviteit. Geeft inzicht in knelpunten op systeemniveau (Participatiewet, Wgs).
Pommer, E., J. Boelhouwer, E. Eggink, A.M. Marangos & I. Ooms. (2018). Overall rapportage sociaal domein 2017. Den Haag: SCP.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / inkomensondersteuning en vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	Met de Overall rapportage sociaal domein informeert de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de Tweede Kamer over de ontwikkelingen in het gedecentraliseerde sociaal domein. Geeft géén oordeel over de mate waarin de decentralisatie beantwoordt aan de doelstellingen van de wetten.
Aanpak/bronnen	SociaalDomeinIndex (SDI), Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB), CBS Statline.
Zicht op doeltreffendheid/ doelmatigheid?	Nee. Rapport geeft inzicht in ontwikkeling van inputs (financiën), outputs (voorzieningengebruik) en outcomes (leefsituatie) van gemeentelijke voorzieningen, samenhangen in voorzieningengebruik, de dynamiek in voorzieningengebruik en regionale verschillen.
Divosa Benchmark Jaarrapportage 2018.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / inkomensondersteuning en vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	Gemeenten ondersteunen in het proces van leren en verbeteren.
Aanpak/bronnen	Gegevens in Divosa Benchmark zijn gebaseerd op de gegevens die gemeenten aanleveren voor CBS-statistieken (BUS, SRG, BDFS). Bewerkingen zijn voor rekening van Divosa Benchmarkorganisatie. Gegevens zijn afkomstig van 220 gemeenten.
Zicht op doeltreffendheid/ doelmatigheid?	Nee. Benchmark brengt diverse gegevens (outputs) over uitvoering Participatiewet op geaggregeerd niveau in kaart (o.a. volumeontwikkeling, in- en uitstroom en bestandssamenstelling bijstand, ontheffingen van arbeidsplicht, inkomsten uit werk).



Hoff, S., G. Goderis, B. van Hulst & J.M. Wildeboer Schut. (2018). Armoede in kaart 2018. Den Haag: SCP. (idem voor 2019)	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / inkomensondersteuning
Aanleiding onderzoek	Armoede in Kaart is een vervolg op de armoederapporten die eerder verschenen onder de titel Armoedesignalement. Rapportages verschijnen jaarlijks.
Aanpak/bronnen	Gebruik data Integrale Inkomens- en Vermogensonderzoek (IIV) CBS. Gebaseerd op cijfers uit 2016.
Zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid?	Nee. Inzicht in doelbereik. Rapport bevat kerngegevens over de omvang van armoede.
Bureau Bartels. (2018). Tussentijdse evaluatie Subsidieregeling armoede en schulden. Amersfoort: Bureau Bartels.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / inkomensondersteuning
Aanleiding onderzoek	Aanpassingen van de regeling. Min. SZW heeft behoefte aan tussentijdse evaluatie van de eerste twee tijdvakken van 2014 en 2015. Eindevaluatie komt in 2020.
Aanpak/bronnen	Deskresearch, interviews sleutelpersonen, interviews met 27 van de 29 aanvragers, en bevragen gemeenten, partners, professionals/vrijwilligers (n=94).
Zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid?	Nee. Geeft inzicht in gerealiseerde producten en doelgroepbereik van projecten. Wordt gesproken over toetsen van effectiviteit en doelmatigheid; dit wordt strikt genomen niet getoetst.
Bureau Bartels. (2018a). Eerste evaluatie van de bestuurlijke afspraken tussen SZW en VNG over kinderen in armoede. Amersfoort: Bureau Bartels.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / inkomensondersteuning
Aanleiding onderzoek	Zicht krijgen op de effectiviteit van de bestede middelen en anderzijds op eventueel wenselijke bijstellingen in de afspraken met- en/of ondersteuning van gemeenten.
Aanpak/bronnen	Een brede raadpleging via interviews met ruim 300 gemeenten en een verdiepende fase waarin zes goede praktijken van kinderarmoedebeleid zijn uitgewerkt.
Zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid?	Nee. Geeft een beperkt zicht op de besteding van de extra middelen (hoeveel en waaraan) voor de bestrijding van armoede onder kinderen. Niet bekend is welk deel van de doelgroep wordt bereikt, mede omdat niet bekend is welke kinderen tot de doelgroep behoren.
Inspectie SZW. (2018d). Hobbels op weg naar Inkomensondersteuning. Den Haag: Inspectie SZW.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / inkomensondersteuning
Aanleiding onderzoek	Armoedeproblematiek is laatste jaren verergerd. Er zijn indicaties dat er sprake is van niet-gebruik van IOV (belangrijk instrument om armoede tegen te gaan en te verzachten).
Aanpak/bronnen	Uitgevoerd bij 9 gemeenten. Interviews W&I, management & beleid, observaties, dossieronderzoek (n=8), interviews klanten (n=60), interviews professionals (n=62).
Zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid?	Nee. Geeft inzicht in wijze waarop toegangs- en uitvoeringsproces van IOV verloopt en belangrijkste belemmeringen. Legt mechanismen bloot die toegang tot IOV belemmeren of bevorderen.



CBS. (2019). Armoede en sociale uitsluiting 2019. Den Haag: CBS.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet / inkomensondersteuning
Aanleiding onderzoek	Eens in 2 jaar verzorgt CBS op verzoek van SZW een uitgebreide rapportage over ontwikkelingen in armoederisico van huishoudens en personen in Nederland.
Aanpak/bronnen	Inkomensstatistieken CBS.
Zicht op doeltreffendheid/ doelmatigheid?	Nee. Rapport geeft inzicht in ontwikkelingen op het gebied van armoede en levensomstandigheden in Nederland.
Jungmann, N., T. Madern, R. van Geuns & A. Moerman. (2018). Knellende schuldenwetgeving.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet/ Wgs/ inkomensondersteuning
Aanleiding onderzoek	Kamercommissie SZW wenst meer inzicht in eventuele tegenstrijdigheden en belemmeringen in het huidige juridisch kader rond schulden.
Aanpak/bronnen	Deskresearch, inventariserende interview, oproep via LinkedIn om tegenstrijdigheden en knelpunten te melden.
Zicht op doeltreffendheid/ doelmatigheid?	Nee. Rapport geeft inzicht in tegenstrijdigheden en knelpunten in bestaande wet- en regelgeving en in belemmeringen die de uitvoering ondervindt (onder meer inzake privacy en gegevensuitwisseling). Geeft inzicht in knelpunten op systeemniveau (Participatiewet, Wgs).
Schonewille, G. & C. Crijnen. (2018). Financiële problemen 2018. Utrecht: Nibud.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet/ Wgs/ inkomensondersteuning
Aanleiding onderzoek	Sinds 2015 doet het Nibud onderzoek naar de financiële situatie van Nederlanders. Het onderzoek vindt om de drie jaar plaats. In dit onderzoek wordt ingezoomd op de situatie van huishoudens.
Aanpak/bronnen	Online enquête onder representatieve groep Nederlanders (n=2.558).
Zicht op doeltreffendheid/ doelmatigheid?	Nee. Rapport geeft inzicht in de (ernst) van de betalingsproblemen van Nederlanders, in groepen huishoudens met meer en minder financiële problemen, en in de mate waarin groepen hun weg weten te vinden naar schuldhulpverlening.

5.4.3 Armoede en armoedebeleid in Nederland

Armoedebeleid wordt uitgevoerd door gemeenten

Het Rijk heeft de uitvoering van het armoede- en schuldenbeleid gedecentraliseerd naar gemeenten (SER, 2017). Het Rijk faciliteert gemeenten en het maatschappelijk middenveld via budgetten, subsidies en wet- en regelgeving. Op decentraal niveau zijn verschillende partijen betrokken, zowel publiek als privaat. Het Rijk is aanspreekbaar op de uitkomsten van het systeem en heeft zich verbonden aan internationale doelstellingen om armoede te verminderen.

Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor de uitvoering van het armoedebeleid en daarbinnen specifiek voor het terugdringen van armoede onder kinderen. Lokaal maatwerk is een belangrijk uitgangspunt, en komt tot uiting in verschillende accenten in beleid. Er vinden financiële bijdragen plaats aan personen met een laag inkomen, maar ook bijdragen in natura. Dit laatste geldt met name voor kinderen. Er zijn veel verschillende lokale regelingen, en er vinden veel verstrekkingen plaats. De SER (2017) concludeert dat er sprake is van een groot niet-gebruik en over de effectiviteit van lokale voorzieningen is weinig bekend vanwege het ontbreken van onderzoeken die in staat zijn uitspraken te doen over de doeltreffendheid van armoedebeleid.

Definities van armoede

Omdat de inzichten van wat armoede precies is subjectief zijn, spreekt het CBS niet van arme huishoudens. In Nederland is armoede geen kwestie van fysiek overleven. Iedere



burger heeft in beginsel een dak boven zijn hoofd, hoeft geen honger te lijden, kan zich deugdelijk kleden en heeft toegang tot medische zorg. Armoede, of beter gezegd inkomensarmoede wordt door het CBS gedefinieerd als het hebben van onvoldoende geld (inkomen) om een bepaald consumptieniveau te realiseren dat in Nederland als minimaal noodzakelijk wordt geacht. In deze publicatie is voornamelijk gebruik gemaakt van de lage-inkomensgrens van het CBS. Deze grens vertegenwoordigt door de tijd heen een vast koopkrachtniveau. Bij een inkomen onder de lage-inkomensgrens spreekt het CBS van een huishouden met een laag inkomen of van een huishouden met kans op armoede. In armoedecijfers is geen rekening gehouden met gemeentelijke inkomensondersteuning en huurtoeslag.

Het SCP hanteert een andere definitie van armoede dan het CBS. De definitie van het SCP (Hoff et al., 2018) is als volgt: *"Mensen zijn arm wanneer ze gedurende langere tijd niet de middelen hebben om te kunnen beschikken over de goederen en voorzieningen die in hun samenleving als minimaal noodzakelijk gelden."* Om armoede nader te duiden baseert het SCP zich op gegevens van het Nibud en heeft hieruit twee criteria ontwikkeld:

1. Het basisbehoeftenbudget. Dit omvat de minimale uitgaven van een zelfstandig huishouden aan onvermijdbare, basale zaken als voedsel, kleding en wonen. Ook de uitgaven aan andere moeilijk te vermijden posten, zoals verzekeringen en persoonlijke verzorging, zijn meegeteld.
2. Het niet-veel-maar-toereikendbudget. Dit budget is iets ruimer en houdt ook rekening met de minimale kosten van ontspanning en sociale participatie, bijvoorbeeld een korte vakantie of het lidmaatschap van een sport- of hobbyclub. Deze uitgaven zijn niet strikt noodzakelijk, maar veel mensen beschouwen ze wel als zeer wenselijk. Het niet-veel-maar-toereikendbudget is nog steeds bescheiden. Luxegoederen, zoals een auto, ontbreken. In het vervolg van deze publicatie vormt het niet-veel-maar-toereikendbudget het uitgangspunt voor de armoedecijfers.

De overheid hanteert beleidsmatig een eigen grens en stelt jaarlijks een *sociaal minimum* vast. Dit is een inkomen ongeveer op *bijstandsniveau*.

Het feit dat er verschillende definities worden gehanteerd waardoor de uitkomsten van onderzoek niet eenvoudig met elkaar zijn te vergelijken, maakt het lastig om te beoordelen in hoeverre de beleidsdoelen van artikel 2 op het gebied van inkomensondersteuning en bestaanszekerheid worden bereikt.

Armoede of laag inkomen?

Het CBS (2019a) geeft aan dat in 2018 7,9 procent van de Nederlandse huishoudens een inkomen had onder de lage-inkomensgrens. Daarmee bleef het armoederisico voor het derde jaar op rij onveranderd. Voor het eerst sinds het einde van de economische crisis is het aandeel huishoudens met een langdurig armoederisico niet verder gestegen. In 2018 moest, net als in 2017, 3,3 procent van de huishoudens het al ten minste vier jaar stellen met een laag inkomen.

Van de bijna 7,4 miljoen huishoudens in 2018 hadden er 584 duizend een inkomen onder de lage-inkomensgrens, waarvan 232 duizend al ten minste vier jaar achtereen. De lage-inkomensgrens staat voor een vast koopkrachtbedrag en wordt alleen gecorrigeerd voor de prijsontwikkeling. In 2018 lag de grens voor een alleenstaande op netto 1.060 euro per maand. Voor een paar was dat 1.460 euro, en met twee minderjarige kinderen 2.000 euro. Het Centraal Planbureau, dat op verzoek van het CBS een raming heeft gemaakt, verwacht dat het aandeel huishoudens onder de lage-inkomensgrens in 2019 daalt tot 7,4 procent en in 2020 tot 6,6 procent.

In 2018 constateert het SCP (Hoff et al., 2018) dat in 2016 het aantal armen volgens het niet-veel-maar-toereikendcriterium iets meer dan 980.000 (6,0 procent) bedroeg en volgens



het basisbehoeftecriterium 660.000 (4,0 procent). In 2013 waren er nog ruim 1,2 miljoen mensen met een huishoudensinkomen onder het niet-veel-maar-toereikendcriterium (7,6 procent van de Nederlandse bevolking). De op dat moment aantrekkende economie werd als oorzaak genoemd voor de grote verbetering.

Wanneer vrij opneembare vermogens worden meegerekend, zien de cijfers er iets positiever uit. In 2016 ging het om 5,4 procent van de bevolking met meegeteld vermogen, volgens het 'gewone' niet-veel-maar-toereikendcriterium. Op grond van het basisbehoeftecriterium is het aandeel armen 3,4 procent inclusief vermogen. Wanneer schulden worden meegeteld komen de percentages weer uit op eerder genoemde uitkomsten (respectievelijk 6,0 en 4,1 procent).

Werkende armen

Er zijn iets meer dan 700.000 volwassenen met een inkomen onder het niet-veel-maar-toereikendcriterium. Bijna 235.000 van hen hebben betaald werk als belangrijkste eigen inkomensbron. Werkenden vormen dus een derde van de totale groep arme volwassenen. Binnen de groep arme werkenden zijn de mensen in loondienst licht in de meerderheid: in 2016 waren er 133.000 werknemers en 101.000 zelfstandigen met een huishoudensinkomen onder het niet-veel-maar-toereikendcriterium. Tegelijkertijd is het armoederisico voor zelfstandigen duidelijk groter dan voor werknemers: van alle zelfstandigen is 9 procent arm, van alle werknemers is 2 procent arm. Dat er toch meer arme werknemers zijn dan arme zelfstandigen, komt door de omvang van de groep werknemers. In 2016 waren er in totaal ongeveer 7 miljoen werkenden in loondienst, tegenover ongeveer 1,4 miljoen zelfstandigen (CBS 2018a).

Het SCP (Vrooman et al., 2018) geeft als belangrijkste oorzaken waardoor het huishoudinkomen van werkenden onder de armoedegrens kan liggen: een kleine arbeidsduur van alle huishoudensleden samen (relatief weinig uren werk per week), lage verdiensten per uur (en weinig overige inkomsten) en een grote huishoudensomvang. Mensen in loondienst met een vaste voltijdsbaan worden door het wettelijk minimumloon beschermd tegen armoede. Dat geldt echter niet voor parttimers en oproepkrachten en ook niet voor zelfstandigen. Het CBS en het SCP hanteren niet dezelfde definities van armoede. Dat maakt het vergelijken van onderzoeksuitkomsten lastig.

Kinderen in armoede

Kinderen tot en met 12 jaar lopen een bovengemiddeld risico op armoede: in 2017 leefde ongeveer 9 procent van deze kinderen in een huishouden met een inkomen onder het niet-veel-maar-toereikendcriterium (Hoff et al., 2019). Dit is ruim 3 procentpunten hoger dan het landelijke gemiddelde (5,7 procent). Vanaf het dertiende jaar loopt de kans op armoede flink terug en ligt het armoedepercentage bijna op het landelijke gemiddelde. Van de kinderen en jongeren in de middelbare schoolleeftijd was 5,9 procent arm. Dit lagere armoederisico onder kinderen vanaf dertien jaar kan worden verklaard doordat de ouders (vooral de moeders) weer gaan werken of meer uren gaan werken. In totaal leefden in 2017 ruim 272.000 minderjarigen (0 tot 18 jaar) in armoede. Zij vormden 8,1 procent van de totale bevolking tot 18 jaar. Net als de totale armoede in Nederland neemt ook de armoede onder kinderen en jongeren af sinds 2013. In dat jaar was 10,3 procent van hen arm: ruim 337.000 minderjarigen (Hoff et al., 2019).

De SER (2017) concludeert in een advies dat kinderen in ons land zonder armoede moeten opgroeien. De SER geeft aan dat ondanks de aantrekkende economie en alle inspanningen, het aantal arme kinderen hoog blijft (8 à 12 procent). Dit percentage komt overeen met dat genoemd door het SCP (2019) (gemiddeld 8,1 procent). De SER vindt het opmerkelijk dat 60 procent van deze kinderen werkende ouders heeft. In het advies stelt de SER dat alle kinderen een beroep moeten kunnen doen op voorzieningen die de gevolgen van armoede



compenseren, zoals meedoen aan sport en cultuur. Dit beleid moet worden aangevuld met een meer structurele en systematische aanpak van de oorzaken van armoede.

Ook de Kinderombudsman (2017) heeft uitvoerig aandacht besteed aan kinderen die opgroeien in armoede. De Kinderombudsman adviseert het Rijk om de aanbevelingen van de SER (2017) te volgen en landelijk en op gemeenteniveau concrete doelstellingen te formuleren om de kortdurende en langdurige kinderarmoede terug te brengen. Een van de belangrijkste aanbevelingen van de Kinderombudsman is om integraal armoedebeleid te ontwikkelen gericht op de verbetering van de kwaliteit van de gehele leefomgeving van kinderen en jongeren. Integraal betekent dat gemeenten op de verschillende beleidsterreinen als werk en inkomen, jeugd, onderwijs, sport en cultuur, fysieke leefomgeving en gezondheid en welzijn moeten samenwerken. Ook moeten de voorzieningen voor kinderen, jongeren en voor ouders met elkaar samenhangen.

Wat doet het Rijk?

In de hierna volgende paragrafen wordt nader ingegaan op verschillende vormen van inkomensondersteuning die wettelijk zijn geregeld (AIO, Tw, Bbz, Onderstand). In deze paragraaf wordt een beknopt beeld geschetst van enkele additionele maatregelen die het Rijk genomen heeft om (kinder)armoede te bestrijden.

De bestrijding van armoede onder kinderen is al een aantal jaren een speerpunt van het overheidsbeleid. Dit komt mede door onderzoek van de Kinderombudsman. Het beleid zet vooral in op verbetering van de maatschappelijke participatie en kansengelijkheid van kinderen die in armoede opgroeien. Sinds januari 2017 ontvangen de gemeenten hiervoor jaarlijks 85 miljoen euro extra. Het is de bedoeling dat zij dit geld gebruiken voor voorzieningen die direct ten goede komen aan kinderen in armoede (TK 2018-2019).

Het beleid gericht op maatschappelijke participatie wordt ingezet om kinderen meer te kunnen laten meedoen op het gebied van sport, cultuur, school of sociale activiteiten. Kinderen kunnen zich hierdoor ten volle kunnen ontwikkelen, waardoor er een preventieve werking van uitgaat voor de toekomst.

De afspraken tussen SZW en gemeenten zijn tussentijds geëvalueerd (Bureau Bartels, 2018a). Deze evaluatie laat een positieve ontwikkeling bij gemeenten zien als het gaat om de aandacht en concrete inzet voor het aanpakken van armoede onder kinderen. De meerderheid van de gemeenten zet de middelen vanuit haar kinderarmoedebeleid in voor een uitbreiding of intensivering van kindvoorzieningen in natura om de participatie en (talent)ontwikkeling van kinderen in armoede te bevorderen. Hierbij worden voorzieningen voor maatschappelijke participatie (zoals sport, cultuur of muziek), school, levensonderhoud (waaronder kleding) en vervoer (fietsregelingen en gratis openbaar vervoer) aangeboden, verbeterd of voor een bredere doelgroep beschikbaar. Dit laatste bijvoorbeeld door de inkomensnormen te verruimen. Ze weten daarbij meer kinderen in armoede te bereiken dan het jaar ervoor. Ook zetten gemeenten in op voorzieningen om overerving van armoede tegen te gaan. Nog niet alle kinderen in armoede worden bereikt en ondersteund. Daarmee is de gezamenlijke ambitie van SZW en VNG op het gebied van (kinder)armoede nog niet bereikt.

Eveneens in het kader van de armoedebestrijding onder kinderen, ontvangen Vereniging Leergeld Nederland, Nationaal Fonds Kinderhulp, Stichting Jarige Job en Jeugdfonds Sport & Cultuur (vier samenwerkende landelijke armoedepartijen), gezamenlijk gedurende 4 jaar jaarlijks € 10 miljoen subsidie om extra kinderen in armoede te bereiken.

Niet specifiek op kinderen gericht is de Regeling ter stimulering van activiteiten die een duurzame bijdrage leveren aan het tegengaan van armoede- en schuldenproblematiek, korthedshalve 'Subsidieregeling armoede en schulden' genoemd. De regeling is in het leven geroepen om projecten mogelijk te maken, met een regionaal of landelijk karakter, gericht



op het duurzaam tegengaan van armoede en schulden. Bureau Bartels heeft de eerste twee tijdvakken (2014 en 2015) van de regeling geëvalueerd (Bureau Bartels, 2018). In de periode 2014-2015 werden 29 verschillende projecten gesubsidieerd. In totaal was er bijna 8 miljoeneuro subsidie beschikbaar, waarvan ongeveer twee derde werd uitgekeerd.

Bij de gesubsidieerde projecten waren tientallen gemeenten, ruim 80 maatschappelijke organisaties en bijna 2.300 professionals en vrijwilligers betrokken. Zij hebben onder meer meegedacht en gewerkt aan het verbeteren van de (keten)samenwerking. Bovendien is kennis en ervaring uitgewisseld om de vroegsignalering, preventie en aanpak van armoede en schulden naar een hoger plan te tillen. Ook dragen de projecten bij aan een betere doorverwijzing van hulpvragers door een grotere bekendheid tussen de partijen in het werkveld van armoede en schulden. Als belangrijkste toegevoegde waarde van de projecten uit de eerste twee tijdvakken van de regeling, ervaren de (samenwerkingsverbanden van) gemeenten vooral dat moeilijk bereikbare doelgroepen beter in beeld zijn. Het 'voorliggend veld' wordt dan effectiever ingezet om mensen te bereiken (ook op nieuwe vindplaatsen als kerken en scholen) en waar nodig bekend te maken met de (schuld)hulpverlening die beschikbaar is. Via diverse trajecten zijn op het moment van de tussentijdse evaluatie minimaal 41.000 personen in armoede en schulden (of met een risico daarop) bereikt. Binnen deze groep maken ten minste 20.000 personen gebruik van nieuwe, vaak innovatieve, diensten die met behulp van de subsidie ontwikkeld zijn. Bij de andere personen gaat het vaak om het gebruik van vormen van ondersteuning die al langer bestonden en vanuit de regeling breder zijn verspreid.

De meeste projecten zijn goed verlopen. Er komen uit de tussentijdse evaluatie wel een aantal kansen naar voren om zowel het proces als de inhoud van de regeling (verder) te verbeteren. Voor wat betreft de kansen voor het proces valt aan te raden om in de voorwaarden richting de aanvragers op te nemen dat zij niet alleen het bereik en de kwalitatieve effecten van hun project monitoren, maar ook aan het einde van een projectperiode zicht kunnen geven op het precieze aantal personen waarbij nieuwe of verbeterde diensten hebben geleid tot een reductie of stabilisatie van de armoede- en schuldenproblematiek. Daarnaast liggen er kansen voor verbetering in het proces rondom de aanvraagprocedure. Vooral bij het gehanteerde principe van 'wie het eerst komt, het eerst maalt' plaatsen diverse aanvragers kanttekeningen. Voor wat betreft de kansen voor de inhoud van de regeling valt op dat de respondenten uit de evaluatie het belangrijk vinden dat extra aandacht is voor specifieke doelgroepen. Hierbij kan gedacht worden aan statushouders/vluchtelingen, laaggeletterden, mensen met psychische problemen en gezinnen in armoede. Ook zouden enkele projecten zich kunnen richten op onderzoek naar de belevingswereld en gedragspatronen van verschillende typen mensen in armoede en schulden. De uitkomsten hiervan kunnen dan worden gebruikt om de communicatieactiviteiten, faciliteiten (zoals inloopspreekuren) en benaderwijze van professionals en vrijwilligers scherper op de doelgroep af te stemmen, zodat zij (nog) beter geholpen kunnen worden. Ten slotte volgt uit deze tussentijdse evaluatie dat het uiteraard van belang blijft om kennis en kunde uit te wisselen over het effectief bestrijden van armoede en schulden (Bureau Bartels, 2018a).



5.5 Bieden van inkomensondersteuning – Inkomensondersteuning en sociale voorzieningen

5.5.1 Inleiding

In tegenstelling tot de andere onderdelen van de beleidsdoorlichting is in deze paragraaf (5.5) geen sprake van syntheseonderzoek. Op basis van een analyse van CBS-microdata wordt het doel(groep)bereik en de doeltreffendheid van het onderdeel inkomensondersteuning van artikel 2 in kaart gebracht. Hiermee wordt antwoord gegeven op de RPE-vragen 12 en 13a. Paragraaf 5.5.3 gaat uitvoerig in op de gehanteerde methode.

5.5.2 Doel

Hieronder is het maatschappelijke doel van artikel 2 weergegeven zoals beschreven in TK 2017-2018, 30 982, nr. 39.

Maatschappelijk doel artikel 2 SZW

"De algemene doelstelling van artikel 2 luidt: De overheid ondersteunt bij het vinden van werk en biedt inkomensondersteuning en aangepaste arbeid aan hen die dat nodig hebben." (TK 2017-2018, 30 982, nr. 39)

Het impliciete doel dat in bovenstaande maatschappelijke doelstelling van artikel 2 schuilt, is dat de overheid door het bieden van inkomensondersteuning aan hen die dit nodig hebben ervoor zorgt dat bestaanszekerheid voor iedere burger wordt gegarandeerd (Grondwet, Artikel 20).

De Participatiewet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ), en de Toeslagenwet (TW) zijn gekoppeld aan het wettelijk minimumloon.¹⁵ De overheid stelt dat *"het sociaal minimum meestal even hoog is als een bijstandsuitkering"* (Participatiewet)¹⁶. Waar het sociaal minimum binnen de Participatiewet in feite een afgeleide is van de bijstandsnormen, is binnen de Toeslagenwet het sociaal minimum het uitgangspunt. *"De Toeslagenwet [vallend onder artikel 2] zorgt voor een aanvulling op een aantal uitkeringen tot het sociaal minimum. Het gaat hierbij onder meer om de WW-, WIA-, WAO-, Wajong- en ZW-uitkering."*¹⁷ Er kan dus worden aangenomen dat bestaanszekerheid hiermee gelijkstaat aan het sociaal minimum, aangezien het sociaal minimum meestal even hoog is als een bijstandsuitkering en de Toeslagenwet ervoor zorgt het inkomen wordt aangevuld tot het sociaal minimum.

Bovenstaand maatschappelijk doel betekent overigens niet dat iedereen die onder het sociaal minimum komt ondersteuning ontvangt. Vanuit de Participatiewet heeft iemand recht op algemene bijstand wanneer iemand voldoet aan diverse voorwaarden en niet genoeg inkomen of vermogen heeft om in zijn of haar levensonderhoud te voorzien. Om te bepalen of iemand recht heeft op bijstand, bekijkt de gemeente of iemand niet te veel vermogen bezit, zoals spaargeld. Het vermogen wordt berekend aan de hand van iemands schulden en waardevolle bezittingen. Wanneer iemand meer vermogen bezit dan de wettelijke grens, stelt de overheid dat iemand hiermee in zijn of haar levensonderhoud kan voorzien.

¹⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2016/12/22/uitkeringsbedragen-per-1-januari-2017>

¹⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ww-uitkering/vraag-en-antwoord/wat-is-het-sociaal-minimum-en-wat-als-mijn-uitkering-lager-is-dan-dat-minimum>

¹⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2016/12/22/uitkeringsbedragen-per-1-januari-2017>



5.5.3 Definities en methode

Een belangrijk aspect van de beleidsdoorlichting is te achterhalen of het doel van het beleid is bereikt: **doelbereik**. In het geval van inkomensondersteuning betekent dit, gezien bovenstaand maatschappelijk doel, dat het beleid van de overheid omtrent inkomensondersteuning diegenen bereikt die onder een bepaald inkomen uitkomen dat als minimaal noodzakelijk wordt geacht. Het doel is in feite zodanig geformuleerd dat doelbereik gelijk staat aan doelgroepbereik. De analyse omtrent inkomensondersteuning dient daarom gericht te zijn op het in kaart brengen van doelgroepbereik. Om doelgroepbereik adequaat te kunnen meten, zijn onder andere data nodig over het aantal huishoudens dat daadwerkelijk *recht* heeft op bepaalde vormen van inkomensondersteuning. Omdat dergelijke data niet beschikbaar zijn, richten we ons in deze analyse voornamelijk op het in kaart brengen van huishoudens die *onder* een vastgestelde inkomensgrens zitten en die *geen* inkomensondersteuning ontvangen.

In deze analyse is ervoor gekozen het **sociaal minimum** als inkomensgrens te hanteren. Dit is het beleidsmatig vastgestelde minimaal **besteedbaar inkomen** waarover een huishouden dient te beschikken. De hoogte van de bijstandsuitkering is hierop gebaseerd. In 2017 was de hoogte van het sociaal minimum € 960 per maand. In overleg met de stuurgroep van de beleidsdoorlichting heeft Panteia overwogen om het basisbehoefte criterium als inkomensgrens te hanteren. Het basisbehoefte criterium omvat de minimale uitgaven van een zelfstandig huishouden aan onvermijdbare, basale zaken zoals voedsel, kleding en wonen. Dit inkomenscriterium (€ 1.039 per maand in 2017) ligt echter net boven de bijstandsnorm. Huishoudens die uitsluitend van een bijstandsuitkering leven, komen de facto dus niet boven dit inkomenscriterium uit. Deze huishoudens komen in de meeste gevallen wel in aanmerking voor centrale inkomensondersteuning in de vorm van toeslagen en bijzondere bijstand vanuit gemeenten. Gezien het feit dat deze vorm van inkomensondersteuning (bijstand) niet het doel heeft om mensen boven het basisbehoefte-criterium te laten uitkomen, is het van beperkte waarde doelbereik te meten aan de hand van deze grens. Om die reden is gekozen om het sociaal minimum als grensbedrag te hanteren. Op deze manier kan worden getoetst in hoeverre mensen, die al dan niet inkomensondersteuning krijgen, onder dan wel boven deze grens uitkomen met hun besteedbaar inkomen.

Doeltreffendheid is de mate waarin de beleidsdoelstelling *dankzij* de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. Doeltreffendheid is, gegeven de wijze waarop de doelstelling binnen artikel 2 is geformuleerd, lastig vast te stellen. Het doel – *het bieden van inkomensondersteuning aan hen die dit nodig hebben* – leent zich niet goed voor het beantwoorden van de vraag of het doel gerealiseerd is dankzij het beleid. Bij het impliciete doel – *het garanderen van het bestaansminimum* (Grondwet, Artikel 20) – kan doeltreffendheid theoretisch gezien wel worden vastgesteld: dan is de vraag of huishoudens boven een bepaalde inkomensgrens komen *dankzij* inkomensondersteuning.

Om zicht te krijgen in het doel(groep)bereik en de doeltreffendheid van het beleid omtrent inkomensondersteuning is gebruik gemaakt van CBS-microdata. De onderzoekspopulatie betreft alle particuliere huishoudens met inkomen, per 1 januari van het verslagjaar. Studentenuishoudens en huishoudens die slechts een deel van het jaar inkomen hadden, blijven buiten beschouwing. De analyse is gebaseerd op gegevens over particuliere huishoudens in Nederland, uitgesplitst naar de belangrijkste inkomensbron en naar inkomensgrenzen (waaronder het sociaal minimum) gerelateerd aan het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen. Hierbij worden de volgende inkomensbronnen onderscheiden¹⁸:

¹⁸ De cijfers zijn gebaseerd op de integrale inkomens- en vermogensstatistiek.

- Inkomen als werknemer
- Inkomen als zelfstandige
- Uitkering werkloosheid
- Uitkering arbeidsongeschiktheid
- Uitkering pensioen
- Uitkering sociale voorziening
- Overig (o.a. studiefinanciering)

Er wordt gebruikgemaakt van het **gestandaardiseerde besteedbaar inkomen**, omdat het inkomen van huishoudens van verschillende grootte en samenstelling op deze manier vergelijkbaar kan worden gemaakt¹⁹.

Inkomensdefinities

- **Primair inkomen**: Het primair inkomen bestaat uit de beloning voor het beschikbaar stellen van arbeid en kapitaal (voorbeeld: brutoloon).
- **Bruto inkomen**: Het primair inkomen vermeerderd met uitkeringen inkomensverzekering, uitkeringen sociale voorziening, gebonden overdrachten en ontvangen inkomensoverdrachten.
 - Dit is inclusief huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en ontvangen alimentatie.
- **Besteedbaar inkomen**: Bruto-inkomen verminderd met betaalde inkomensoverdrachten, premies inkomensverzekeringen, premies ziektekostenverzekeringen en belastingen op inkomen en vermogen.
- **Gestandaardiseerd besteedbaar inkomen**: Het besteedbaar inkomen gecorrigeerd voor verschillen in grootte en samenstelling van het huishouden.²⁰

Binnen artikel 2 omvat **inkomensondersteuning: bijstand** (Participatiewet-uitkeringen - voorheen WWB) **en alle sociale voorzieningen**. Bij het CBS vallen onder 'overige sociale voorzieningen': Wajong, Bijstandsbesluit zelfstandigen, IOAW, IOAZ, IOW (inkomensvoorziening oudere werklozen), oorlogs- en verzetspensioen, Toeslagenwet, en de eenmalige koopkrachttegemoetkoming lage inkomens 2014. De voorzieningen die onder artikel 2 van de begroting van SZW vallen zijn dus niet te isoleren. De Wajong, oorlogs- en verzetspensioen, en de eenmalige koopkrachtregeling uit 2014 vallen namelijk, in tegenstelling tot de overige sociale voorzieningen, *niet* onder artikel 2 van de begroting van SZW.

Daarnaast vallen regelingen in het kader van toeslagen (zorgtoeslag, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebonden budgetten) buiten dit kader van inkomensondersteuning zoals bedoeld onder artikel 2 van de begroting van SZW. Ook inkomensondersteuning vanuit gemeentelijke regelingen vallen niet binnen het kader van inkomensondersteuning zoals bedoeld onder artikel 2. Derhalve zijn bijzondere bijstand en minimaregelingen op geen enkele wijze meegenomen in de analyse. Omdat in deze analyse gewerkt wordt met het besteedbaar inkomen, zijn gebonden overdrachten en ontvangen inkomensoverdrachten (dit is inclusief huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en ontvangen alimentatie) wel verdisconteerd in het gestandaardiseerd huishoudensinkomen maar vallen dus niet onder inkomensondersteuning.

De cijfers die in deze rapportage worden gepresenteerd over de jaren 2013 t/m 2016 zijn definitief. De cijfers over 2017 zijn voorlopig. De definitieve cijfers over 2017 komen in het najaar van 2019 beschikbaar. Deze definitieve cijfers zijn gebaseerd op

¹⁹ Standaardiseren gebeurt door het besteedbare huishoudensinkomen te delen door een factor die uitdrukt hoe groot het schaalvoordeel is bij het voeren van een gemeenschappelijke huishouding. Hierbij is het eenpersoonshuishouden als norm gekozen. Voor deze huishoudens is de factor gelijk aan 1. Er wordt voor elke extra volwassene 0,19 tot 0,37 en voor elk extra minderjarig kind 0,15 tot 0,33 aan deze factor toegevoegd (CBS, 2018).

²⁰ De inkomensgrenzen met betrekking tot gestandaardiseerd inkomen zijn verstrekt in termen van maandbedragen, en worden toegepast op jaarbasis (12 x maandbedrag).



meer belastingaangiften, die ingevuld en ontvangen zijn. Hierdoor kan er bij bepaalde groepen die doorgaans vaak laat aangifte doen, zoals zelfstandigen, een verschil optreden tussen de voorlopige en definitieve cijfers. Tevens worden ook de toeslagen vaak nog aangepast omdat die bij de voorlopige cijfers in de meeste gevallen ook daadwerkelijk voorlopige bedragen zijn. De praktijk leert dat die gemiddeld bij de eindafrekening naar beneden worden bijgesteld, wat een negatief effect op het inkomen heeft.

Om het doel(groep)bereik en de doeltreffendheid van het beleid inzichtelijk te maken, worden de volgende indicatoren in kaart gebracht:

1) Indicator doel(groep)bereik:

Aandeel huishoudens (van het totaal aantal huishoudens in Nederland) met een besteedbaar inkomen onder het sociaal minimum zonder inkomensondersteuning.

Om deze indicator in beeld te brengen zijn per rapportagejaar (2013-2017) de volgende stappen gezet:

- Allereerst is het totaal aantal huishoudens met een besteedbaar inkomen onder het sociaal minimum tussen 2013 en 2017 in kaart gebracht.
- Tevens is het aantal huishoudens met een besteedbaar inkomen onder het sociaal minimum dat wél inkomensondersteuning ontvangt vastgesteld.
- Vervolgens is het verschil tussen deze twee populaties berekend, wat resulteert in het aantal huishoudens met een besteedbaar inkomen onder het sociaal minimum dat géén inkomensondersteuning krijgt.
- Dit aantal is vervolgens afgezet tegen het totale aantal huishoudens in Nederland, zodat het aandeel berekend kon worden.

2) Indicator doeltreffendheid:

Aandeel huishoudens (van het totaal aantal huishoudens in Nederland) dat dankzij inkomensondersteuning boven het sociaal minimum uitkomt

Om deze indicator in beeld te brengen zijn per rapportagejaar (2013-2017) de volgende stappen gezet:

- Allereerst is het aantal huishoudens met een gestandaardiseerd primair inkomen²¹ onder het sociaal minimum dat inkomensondersteuning krijgt in kaart gebracht; het doel was om de inkomensverdeling voor inkomensondersteuning inzichtelijk te maken.
- Tevens is het aantal huishoudens met een gestandaardiseerd besteedbaar inkomen onder het sociaal minimum dat inkomensondersteuning ontvangt vastgesteld, ditmaal met het oog op het bepalen van de inkomensverdeling na inkomensondersteuning.
- Vervolgens is het verschil tussen dit deze twee aantallen berekend, wat resulteert in het aantal huishoudens dat na het ontvangen van inkomensondersteuning niet langer een inkomen heeft onder het sociaal minimum. Oftewel, het aantal huishoudens dat dankzij inkomensondersteuning boven het sociaal minimum is uitgekomen.
- Dit aantal is vervolgens afgezet tegen het eerste getal, het aantal huishoudens met een gestandaardiseerd primair inkomen onder het sociaal minimum dat inkomensondersteuning krijgt, zodat het aandeel berekend kon worden.

Er dient echter wel een kanttekening te worden geplaatst bij het gebruik van het 'bestedbaar inkomen' in beide analyses. De definitie van het besteedbaar inkomen zoals gehanteerd door het CBS wijkt af van de wijze waarop gemeenten vaststellen wat een huishouden te besteden heeft. In het besteedbaar inkomen zoals gedefinieerd

²¹ Het primair inkomen omvat al het inkomen uit arbeid en eigen onderneming, zoals brutoloon (inclusief de werknemers- en werkgeversbijdrage in de premies voor de sociale verzekeringen), tantième, spaarloon en uit de beloning van arbeid die niet in dienstbetrekking is verricht, evenals beloningen in natura. (bron: CBS)



door CBS wordt bijvoorbeeld geen rekening gehouden met vermogen, terwijl de vermogenstoets en partnertoets het recht op bijstand mede bepalen. Ook beslaat inkomensstatistiek een jaar, waar het recht op bijstand maandelijks op basis van actuele situatie wordt beoordeeld. Tevens verschilt de manier waarop een huishouden wordt afgebakend. Deze analyse geeft daarmee geen exact oordeel over het doel(groep)bereik en doeltreffendheid van de inkomensvoorziening. Ondanks deze kanttekeningen lijkt het besteedbaar inkomen de meest passende beschikbare variabele om een beeld te krijgen van de inkomenssituatie en geeft inzicht in de effectiviteit van inkomensondersteuning.

5.5.4 Doel(groep)bereik

Huishoudens in Nederland met besteedbaar inkomen onder sociaal minimum

Tussen 2013 en 2017 is er een daling zichtbaar in zowel het aantal als het aandeel huishoudens dat een besteedbaar inkomen onder het sociaal minimum heeft (tabel 5.5). Oftewel, er is een stijging in het aantal en aandeel huishoudens dat boven het sociaal minimum uitkwam. Waar in 2013 96,9 procent van de huishoudens boven het sociaal minimum uitkwam, leefde in 2017 97,4 procent van de huishoudens boven het sociaal minimum.

Tabel 5.5 Huishoudens met besteedbaar inkomen onder sociaal minimum t.o.v. totaal aantal huishoudens in Nederland (2013-2017)

Particuliere huishoudens in Nederland onder sociaal minimum				
	jaar	Totaal aantal huishoudens x 1 000	Aantal huishoudens met besteedbaar inkomen onder sociaal minimum x 1 000	Aandeel huishoudens met besteedbaar inkomen onder sociaal minimum In %
Totaal	2013	7.112,0	223,8	3,2%
	2014	7.127,6	200,7	2,8%
	2015	7.171,7	179,7	2,5%
	2016	7.240,2	173,6	2,4%
	2017	7.319,1	188,6	2,6%

Bron: CBS (2013-2017) – bewerking door Panteia

Huishoudens zonder inkomensondersteuning onder sociaal minimum t.o.v. totaal aantal huishoudens in Nederland

In tabel 5.6 en figuur 5.20 is het aantal huishoudens met een besteedbaar inkomen onder het sociaal minimum dat geen inkomensondersteuning ontving, afgezet tegen het totale aantal huishoudens in heel Nederland.

Op basis hiervan blijkt dat het aantal huishoudens met een besteedbaar inkomen onder het sociaal minimum dat geen inkomensondersteuning kreeg, is gedaald. Dit geldt niet alleen in absolute zin, maar ook in relatieve zin. Oftewel: van alle huishoudens in Nederland is het percentage huishoudens dat onder de armoedegrens uitkwam (sociaal minimum) en geen inkomensondersteuning ontving, gedaald in 2017 ten opzichte van 2013. Dit betekent eveneens dat het percentage huishoudens dat met het besteedbaar inkomen onder het sociaal minimum uitkwam en wel inkomensondersteuning ontving, is gestegen in 2017 ten opzichte van 2013.

Een uitzondering op deze ontwikkeling vormen de huishoudens waarvan pensioen de voornaamste inkomstenbron is; deze groep huishoudens met een inkomen onder het sociaal minimum dat geen inkomensondersteuning ontving, is zowel in absolute als in relatieve zin licht gegroeid.



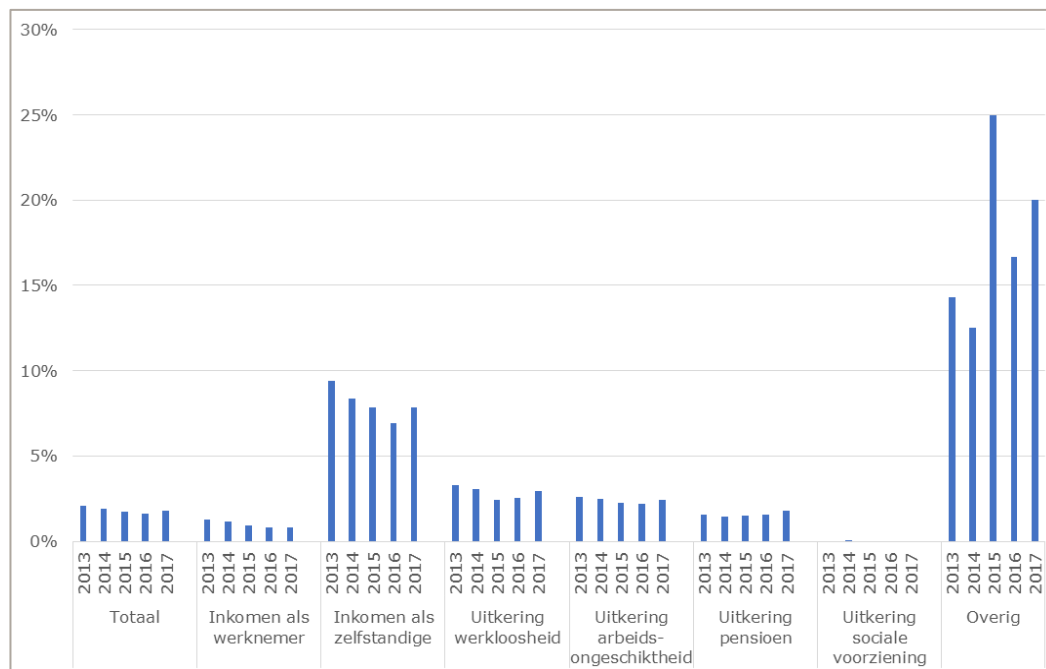
Tabel 5.6 Huishoudens onder sociaal minimum zonder inkomensondersteuning t.o.v. totaal aantal huishoudens in Nederland (2013-2017)

Particuliere huishoudens				
	Jaar	Totaal aantal x 1 000	Aantal onder sociaal minimum zonder inkomensondersteuning x 1 000	Aandeel onder sociaal minimum zonder inkomensondersteuning In %
Totaal	2013	7.112,0	147,6	2,1%
	2014	7.127,6	135,2	1,9%
	2015	7.171,7	124,5	1,7%
	2016	7.240,2	117,4	1,6%
	2017	7.319,1	129,8	1,8%
Inkomen als werknemer	2013	3.740,1	47,6	1,3%
	2014	3.714,2	42,9	1,2%
	2015	3.725,3	34,1	0,9%
	2016	3.754,5	30,9	0,8%
	2017	3.804,0	31,8	0,8%
Inkomen als zelfstandige	2013	612,6	57,7	9,4%
	2014	629,3	52,6	8,4%
	2015	648,8	51,0	7,9%
	2016	668,7	46,2	6,9%
	2017	673,1	52,7	7,8%
Uitkering werkloosheid	2013	114,6	3,8	3,3%
	2014	118,5	3,6	3,0%
	2015	103,8	2,5	2,4%
	2016	87,6	2,2	2,5%
	2017	71,2	2,1	2,9%
Uitkering arbeids- ongeschiktheid	2013	260,3	6,8	2,6%
	2014	256,0	6,3	2,5%
	2015	254,7	5,7	2,2%
	2016	255,8	5,6	2,2%
	2017	259,9	6,3	2,4%
Uitkering pensioen	2013	2.013,8	31,4	1,6%
	2014	2.029,7	29,5	1,5%
	2015	2.046,6	31,0	1,5%
	2016	2.064,9	32,3	1,6%
	2017	2.088,8	36,8	1,8%
Uitkering sociale voorziening	2013	369,9	0,0	0,0%
	2014	379,1	0,1	0,0%
	2015	391,7	0,0	0,0%
	2016	407,9	0,0	0,0%
	2017	421,6	0,0	0,0%
Overig	2013	0,7	0,1	14,3%
	2014	0,8	0,1	12,5%
	2015	0,8	0,2	25,0%
	2016	0,6	0,1	16,7%
	2017	0,5	0,1	20,0%

Bron: CBS (2013-2017) – bewerking door Panteia



Figuur 5.20 Huishoudens onder sociaal minimum zonder inkomensondersteuning t.o.v. totaal aantal huishoudens in Nederland (2013-2017)



Bron: CBS (2017) – bewerking door Panteia

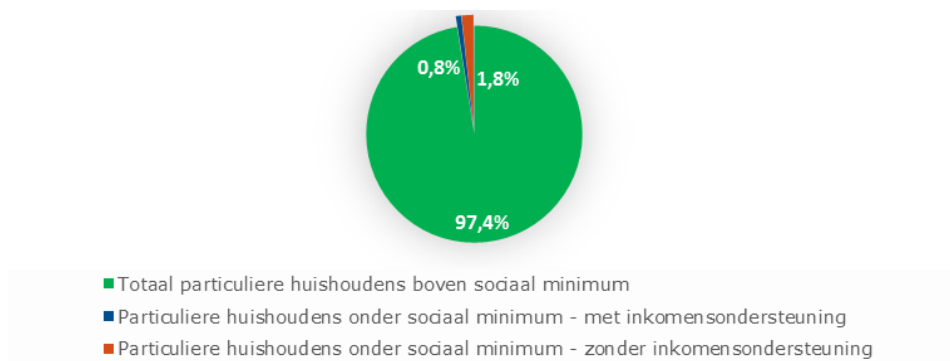
Het aandeel huishoudens dat een inkomen onder het sociaal minimum had en geen inkomensondersteuning ontving, lag in 2017 op 1,8 procent van het totaal aantal huishoudens. Dit aandeel is de afgelopen jaren ongeveer gelijk gebleven. Het schommelt tussen maximaal 2,1 procent in 2013 en 1,6 procent in 2016. Vanaf 2013 vindt dus een gestage daling plaats. Alleen in 2017 is het aandeel 0,2 procentpunt hoger dan in het voorgaande jaar. De cijfers over 2017 zijn echter nog niet definitief, dus er kan nog niet met zekerheid worden gesteld dat de daling van het aandeel huishoudens met een inkomen onder het sociaal minimum, zonder inkomensondersteuning, niet wordt voortgezet.

Huishoudens met/zonder inkomensondersteuning t.o.v. totaal aantal huishoudens met besteedbaar inkomen onder sociaal minimum

In 2017 leefden in totaal 7.130.500 huishoudens, van de in totaal 7.319.100 huishoudens, boven het sociaal minimum (97,4 procent). Dit betekent dat er 188.600 huishoudens onder het sociaal minimum leefden (2,6 procent). Dit betreft vooral pensioengerechtigden en zelfstandigen. Op basis van de beschikbare data kan niet worden vastgesteld *hoe ver* huishoudens onder het sociaal minimum uitkwamen. Van de 188.600 huishoudens onder het sociaal minimum (2,6 procent), ontvingen 58.800 huishoudens wel inkomensondersteuning (0,8 procent van het totaal aantal huishoudens in Nederland), terwijl 129.800 huishoudens die onder het sociaal minimum leefden geen inkomensondersteuning ontvingen (1,8 procent van het totaal aantal huishoudens in Nederland) (zie ook figuur 5.21).



Figuur 5.21 Huishoudens met besteedbaar inkomen boven/onder sociaal minimum t.o.v. totaal aantal huishoudens in Nederland (2017)



Bron: CBS (2017) – bewerking door Panteia

Uit tabel 5.7 en figuur 5.22 blijkt dat er een daling zichtbaar is in zowel het aantal huishoudens met een besteedbaar inkomen onder sociaal minimum dat wel inkomensondersteuning kreeg als dat geen inkomensondersteuning ontving. Het aandeel huishoudens met een besteedbaar inkomen onder het sociaal minimum dat geen inkomensondersteuning ontving, is licht gestegen in de periode 2013-2017; van 66 procent in 2013 naar 68,8 procent in 2017. Een relevante vraag hierbij is waarom deze huishoudens geen ondersteuning ontvingen. Hadden zij hier geen recht op, bijvoorbeeld op grond van de vermogenstoets, en behoorden zij dus niet tot de doelgroep? Of wilden of konden zij geen inkomensondersteuning aanvragen? Deze vragen kunnen met de data die voorhanden zijn echter niet worden beantwoord.



Tabel 5.7 Huishoudens met besteedbaar inkomen onder sociaal minimum: met/zonder inkomensondersteuning (2013-2017)

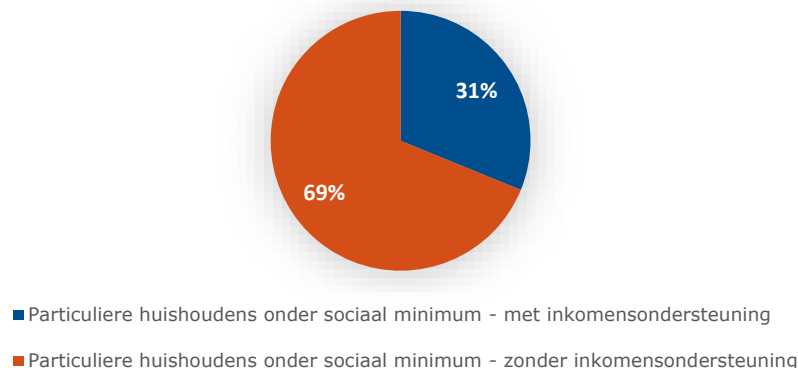
Particuliere huishoudens met besteedbaar inkomen onder sociaal minimum					
	Jaar	Aantal x 1 000	Aantal met inkomens- ondersteuning x 1 000	Aantal zonder inkomens- ondersteuning x 1 000	Aandeel zonder inkomens- ondersteuning In %
Totaal	2013	223,8	76,2	147,6	66,0%
	2014	200,7	65,5	135,2	67,4%
	2015	179,7	55,2	124,5	69,3%
	2016	173,6	56,2	117,4	67,6%
	2017	188,6	58,8	129,8	68,8%
Inkomen als werknemer	2013	56,6	9,0	47,6	84,1%
	2014	51,1	8,2	42,9	84,0%
	2015	40,9	6,8	34,1	83,4%
	2016	37,6	6,7	30,9	82,2%
	2017	37,7	5,9	31,8	84,4%
Inkomen als zelfstandige	2013	60,9	3,2	57,7	94,7%
	2014	55,7	3,1	52,6	94,4%
	2015	53,9	2,9	51,0	94,6%
	2016	49,0	2,8	46,2	94,3%
	2017	55,4	2,7	52,7	95,1%
Uitkering werkloosheid	2013	8,1	4,3	3,8	46,9%
	2014	7,8	4,2	3,6	46,2%
	2015	5,6	3,1	2,5	44,6%
	2016	5,0	2,8	2,2	44,0%
	2017	4,5	2,4	2,1	46,7%
Uitkering arbeids-ongeschiktheid	2013	11,9	5,1	6,8	57,1%
	2014	11,1	4,8	6,3	56,8%
	2015	9,9	4,2	5,7	57,6%
	2016	9,7	4,1	5,6	57,7%
	2017	11,0	4,7	6,3	57,3%
Uitkering pensioen	2013	32,6	1,2	31,4	96,3%
	2014	30,6	1,1	29,5	96,4%
	2015	32,0	1,0	31,0	96,9%
	2016	33,4	1,1	32,3	96,7%
	2017	38,0	1,2	36,8	96,8%
Uitkering sociale voorziening	2013	53,4	53,4	0,0	0,0%
	2014	44,1	44,0	0,1	0,2%
	2015	37,2	37,2	0,0	0,0%
	2016	38,6	38,6	0,0	0,0%
	2017	41,8	41,8	0,0	0,0%
Overig	2013	0,2	0,1	0,1	50,0%
	2014	0,2	0,1	0,1	50,0%
	2015	0,3	0,1	0,2	66,7%
	2016	0,2	0,1	0,1	50,0%
	2017	0,2	0,1	0,1	50,0%

Bron: CBS (2013-2017) – bewerking door Panteia



In 2017 ontving 68,8 procent van de 188.600 huishoudens met een besteedbaar inkomen onder het sociaal minimum geen inkomensondersteuning (zie figuur 5.22).

Figuur 5.22 Huishoudens met/zonder inkomensondersteuning t.o.v. totaal aantal huishoudens met besteedbaar inkomen onder sociaal minimum (2017)

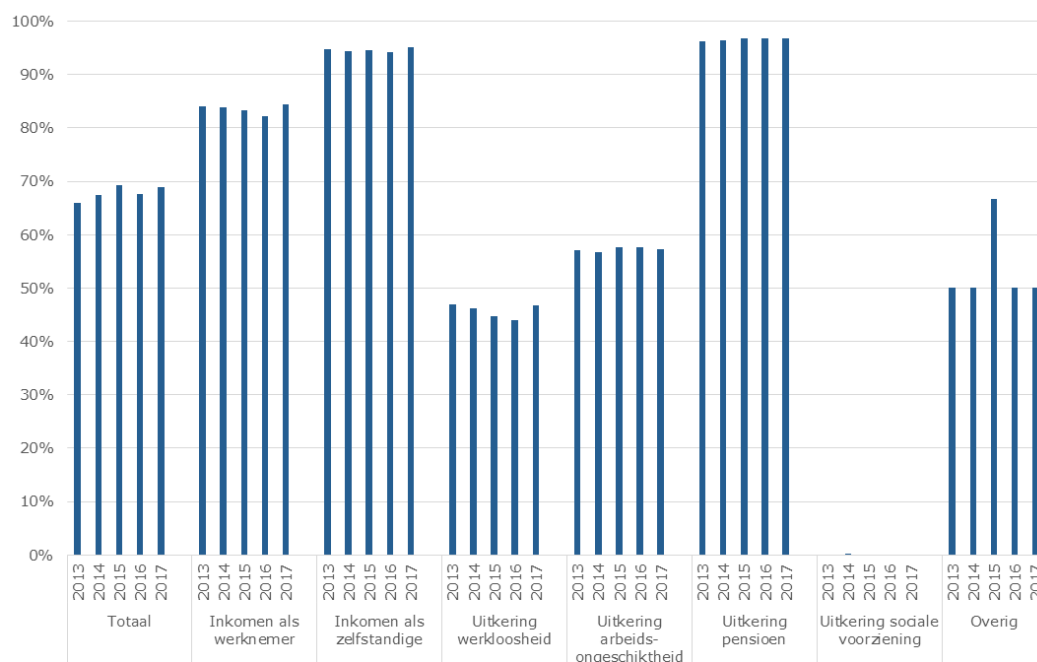


Bron: CBS (2017) – bewerking door Panteia

Inzoomend op de verschillende inkomstenbronnen van huishoudens met een inkomen onder het sociaal minimum (figuur 5.23) blijkt dat met name huishoudens met een uitkering uit pensioen als voornaamste inkomstenbron tussen 2013 en 2017 relatief minder vaak inkomensondersteuning ontvingen dan de overige groepen. Ook zelfstandigen ontvingen nauwelijks inkomensondersteuning tussen 2013 en 2017. Van alle zelfstandigen die in 2017 onder het sociaal minimum leefden, ontvingen relatief weinig van hen bijvoorbeeld Bbz; 4,9 procent van de zelfstandigen met een besteedbaar inkomen onder het sociaal minimum ontving inkomensondersteuning. Huishoudens met als voornaamste inkomstenbron een werkloosheidsuitkering of arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvingen daarentegen relatief vaak aanvullende inkomensondersteuning uit bijstand of andere sociale voorzieningen.

Een mogelijke verklaring voor het relatief hoge aandeel van zelfstandigen is dat zij vaker dan werknemers een groter eigen vermogen lijken op te bouwen (CPB, 2018). Dit geldt vooral voor zelfstandigen met personeel en in mindere mate voor zelfstandigen zonder personeel (CBS, 2018b). Ook huishoudens op hogere leeftijden hebben gemiddeld meer vermogen (CPB, 2018). Dit kan deels verklaren waarom pensioengerechtigden relatief minder vaak inkomensondersteuning ontvingen. Een andere reden hiervoor is dat het niet-gebruik van de AIO in hoog is. Doel van de AIO is om mensen met een onvolledig AOW-pensioen ten minste een inkomen op bijstandsniveau toe te kennen. De Algemene Rekenkamer concludeert in het onderzoek 'Ouderdomsregelingen ontleed' dat de helft van het aantal gepensioneerden dat recht heeft op aanvulling op hun AOW-uitkering, die aanvulling niet krijgt en daardoor onder bijstandsniveau belandt (Algemene Rekenkamer, 2019). In totaal doen 34.000 tot 51.000 huishoudens (48 tot 56 procent van de rechthebbende huishoudens) geen beroep op de AIO-uitkering.

Figuur 5.23 Huishoudens met besteedbaar inkomen onder sociaal minimum zonder inkomensondersteuning (2013-2017)



Bron: CBS (2013-2017) – bewerking door Panteia

5.5.5 Doeltreffendheid

In deze analyse is het gestandaardiseerd primair inkomen gebruikt om de inkomensverdeling vóór inkomensondersteuning te bepalen. Het doel was om zicht te krijgen op de doeltreffendheid van het beleid. Oftewel, of huishoudens *dankzij* inkomensondersteuning zoals bedoeld onder artikel 2 van de begroting van SZW boven het sociaal minimum uitkomen.

In totaal zijn er 565.000 particuliere huishoudens die niet genoeg verdienen om boven het sociaal minimum te komen en ontvangen daarom inkomensondersteuning (zie tabel 5.8).

Tabel 5.8 Boven sociaal minimum dankzij inkomensondersteuning

	Totaal aantal particuliere huishoudens x 1 000	Totaal aantal particuliere huishoudens met inkomensondersteuning x 1 000	Aantal particuliere huishoudens met primair inkomen onder sociaal minimum met inkomensondersteuning x 1 000	Aantal particuliere huishoudens met besteedbaar inkomen onder sociaal minimum met inkomensondersteuning x 1 000	Aantal particuliere huishoudens dat <i>dankzij</i> inkomensondersteuning boven sociaal minimum komt x 1 000
2017	7.319,1	755,8	565,0	58,8	506,2

Bron: CBS microdata – bewerking door Panteia

Op basis van de analyse waarbij het primair inkomen als uitgangspunt is genomen, ontstaat het beeld in 2017 89,6 procent van de huishoudens het sociaal minimum bereikte dankzij ontvangen inkomensondersteuning ($506.200 / 565.000 \times 100$ procent = 89,6 procent). Er is echter een verschil van 190.800 tussen het totaal aantal particuliere huishoudens met inkomensondersteuning (755.800) en het aantal particuliere huishoudens met een primair inkomen onder het sociaal minimum dat inkomensondersteuning ontving (565.000). Dit impliceert dat er huishoudens zijn die



met het primaire inkomen *niet* onder het sociaal minimum komen, maar wel inkomensondersteuning krijgen. Deze groep van 190.800 huishoudens komt met hun bruto inkomen boven het sociaal minimum, maar komt na het betalen van belastingen onder het sociaal minimum. Primair inkomen lijkt dus niet de beste basis om te bepalen of mensen dankzij inkomensondersteuning boven het sociaal minimum komen. Er dient derhalve een kanttekening bij deze analyse te worden geplaatst, aangezien het primair inkomen niet aansluit bij bestaande wet- en regelgeving.

5.5.6 Conclusie voor de beleidsdoorlichting

Conclusie doel(groep)bereik

Eén van de doelen binnen artikel 2 van de begroting van SZW is *het bieden van inkomensondersteuning aan hen die dit nodig hebben*. Op dit terrein zijn geen kwantitatieve doelen geformuleerd door het ministerie van SZW. In deze analyse is gewerkt met het sociaal minimum als inkomensgrens.

In 2017 leefde 97,4 procent van de huishoudens in Nederland boven, en 2,6 procent van de huishoudens onder het sociaal minimum. Van de huishoudens die *onder* het sociaal minimum leefden (188.600 huishoudens) – oftewel de doelgroep van het beleid binnen artikel 2 – ontving 68,8 procent (129.800 huishoudens) *geen* inkomensondersteuning. Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat in de analyses alleen gekeken is naar verschillende vormen van inkomen en niet naar vermogen. Hierdoor kan niet met zekerheid worden vastgesteld dat de huishoudens die onder het sociaal minimum leefden en geen ondersteuning ontvingen daadwerkelijk tot de doelgroep behoorden. Desalniettemin lijkt het 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.

Tabel 5.9 Doelgroepbereik inkomensondersteuning

2017	Particuliere huishoudens met en zonder inkomensondersteuning (x 1 000)		
Particuliere huishoudens boven en onder sociaal minimum (x 1 000)	Met	Zonder	
	Boven	697,0	6.433,5
	Onder	58,8	129,8
	Doelgroep bereikt: 31,2%	Doelgroep niet bereikt: 68,8%	

Als wordt gekeken naar het impliciete doel dat hierin schuilt – *het garanderen van bestaanszekerheid voor iedere burger* – kan worden geconcludeerd dat dit doel grotendeels wordt bereikt. Immers, 97,4 procent van de huishoudens in Nederland leeft boven het sociaal minimum. Er is echter een klein deel van de bevolking dat *onder* het sociaal minimum uitkomt, maar *geen* inkomensondersteuning ontvangt. Belangrijk om hierbij op te merken is dat uit deze analyse niet kan worden opgemaakt wat de reden is dat mensen geen inkomensondersteuning ontvingen.

Conclusie doeltreffendheid

Omdat het primair inkomen geen goed uitgangspunt blijkt is om te bepalen of mensen dankzij inkomensondersteuning boven het sociaal minimum komen, kunnen op basis van de beschikbare data geen betrouwbare uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid van het beleid.



5.6 Bieden van inkomensondersteuning – Aanvullende Inkomensondersteuning Ouderen (AIO)

5.6.1 Inleiding

De AIO is een aanvullende inkomensvoorziening voor AOW-gerechtigden in Nederland die onvoldoende inkomen of vermogen hebben om in hun levensonderhoud te voorzien. Het gaat bijvoorbeeld om mensen die op latere leeftijd naar Nederland zijn gekomen en onvoldoende AOW-pensioen hebben opgebouwd. Na het afschaffen van de AOW-partnertoeslag in 2015 hebben ook ouderen met een volledig AOW-pensioen en een jongere partner zonder voldoende aanvullend inkomen om het huishouden in het bestaansminimum te voorzien, recht op AIO. De AIO vult het inkomen van een huishouden aan tot bijstandsniveau. De regeling wordt uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank (SVB).

5.6.2 Rapporten

Hieronder volgt een overzicht van de onderzoeken die zijn uitgevoerd op het gebied van de AIO. Het overzicht zoals hieronder weergegeven, geeft antwoord op RPE-vragen 10, 11, 14 en 15.

Holaind, N., C. Wenneker, L. Michon & J. Slot. (2016). Gebruik en bereik van de AIO in Amsterdam. Amsterdam: Onderzoek, Informatie en Statistiek, gemeente Amsterdam.	
Domein binnen artikel 2 SZW	AIO/ inkomensondersteuning
Aanleiding onderzoek	Eerder onderzoek toonde aan dat derde van gekorte AOW'ers in Amsterdam geen gebruik maakte van AIO.
Aanpak/bronnen	Analyse CBS data over inkomens, vermogen, AOW, en bijstandsuitkeringen.
Zicht op doeltreffendheid/ doelmatigheid?	Nee. Rapport geeft inzicht in aandeel mensen in Amsterdam met AOW dat recht heeft op AIO, maar dit niet ontvangt in 2013.
Algemene Rekenkamer. (2019). Ouderdomsregelingen ontleed. Den Haag: Algemene Rekenkamer.	
Domein binnen artikel 2 SZW	AIO/ inkomensondersteuning
Aanleiding onderzoek	Dit onderzoek maakt deel uit van het programma 'Inzicht in premiesectoren zorg en sociale zekerheid'. Doel van dit programma is de Tweede Kamer zicht bieden op de prestaties van de premiesectoren zorg en sociale zekerheid. Bovendien wordt ingegaan op de informatiepositie en beïnvloedingsmogelijkheden van het parlement waar het gaat om de uitgaven aan sociale zekerheid, met name de AOW.
Aanpak/bronnen	Om de doelmatigheid van de uitvoering bij de SVB te bepalen, zijn uitvoeringskosten van 3 ouderdomsregelingen (AOW, AIO en OBR) vergeleken. Om het bereik/niet-gebruik van de AIO te onderzoeken, zijn niet-openbare microdata van het CBS geanalyseerd.
Zicht op doeltreffendheid/ doelmatigheid?	Het rapport geeft zicht op doelmatigheid. Het rapport geeft verder inzicht in het bereik van de regelingen (als de Rekenkamer spreekt over doeltreffende uitvoering, wordt het bereik bedoeld).

5.6.3 Doelen

Hieronder zijn de doelen van de Aanvullende Inkomensondersteuning Ouderen (AIO) weergegeven zoals beschreven in TK 2018-2019, 35 223, nr. 3 en de Participatiewet Artikel 47a.



Doelen Aanvullende Inkomensondersteuning Ouderen

- "Voor ouderen met een onvolledig AOW-pensioen en zonder aanvullend pensioen (inclusief pensioen uit een ander land) of andere inkomsten, fungeert de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (aio) op grond van de Participatiewet als vangnet." (TK 2018-2019, 35 223, nr. 3: 5-6).
- "De Sociale verzekeringsbank heeft tot taak het verlenen van algemene bijstand in de vorm van een aanvullende inkomensvoorziening ouderen aan:
 - a. alleenstaanden en alleenstaande ouders die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt;
 - b. gehuwden, van wie beide echtgenoten de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt dan wel van wie één echtgenoot de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt;hier te lande die in zodanige omstandigheden verkeren of dreigen te geraken dat zij niet over de middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien." (artikel 47a, eerste lid Participatiewet).

5.6.4 Doelbereik

De hierboven beschreven doelen van de AIO zijn niet gekwantificeerd. Daarom kan niet worden vastgesteld of de doelen zijn bereikt. In 2018 ontvingen ruim 47.000 huishoudens een AIO-uitkering. Tussen 2014 en 2018 is het aantal verstrekte uitkeringen met bijna 16 procent gestegen. De uitkeringslasten stegen met ruim 35 procent, gemiddeld steeg het uitgekeerde bedrag per huishouden tussen 2014 en 2018 met 17 procent. In tabel 5.10 zijn enkele kerncijfers over de onderzoeksperiode opgenomen.

Tabel 2.10 Kerncijfers uitvoering AIO

	Realisaties 2014	2015	2016	2017	2018
Uitkeringslasten (x € 1 mln)	213	233	246	267	289
Uitvoeringskosten (x € 1 mln)	19,9	21,9	22,2	22,7	28,5
Aantal huishoudens	40.788	41.207	43.180	45.357	47.287
Kosten per huishouden (x € 1)	487	532	513	499	602
Uvk in % van Ukl	9,34	9,42	9,01	8,48	9,84

Bron: SUWI Jaarverslag 2018 en 2017. Sociale Verzekeringsbank, Amstelveen, 2019 en 2018, bewerking Panteia

5.6.5 Doeltreffendheid

De verstrekking van de AIO-uitkering wordt door de SVB getoetst op tijdigheid en juistheid. Over de jaren heen wordt tussen 96 en 99 procent van de uitkeringen tijdig verstrekt. De SVB blijft met de AIO-uitkering over de jaren 2014-2018, een uitzonderingsjaar daargelaten, binnen de rechtsmatigheidsnorm van 99 procent. De uitkering wordt dus verstrekt aan de rechthebbenden. De vraag is echter of alle rechthebbenden ook de AIO aanvragen. Uit onderzoek uitgevoerd in de gemeente Amsterdam (Holaind et al., 2016) en recenter door de Algemene Rekenkamer (2019) blijkt dat niet alle rechthebbenden daadwerkelijk de AIO ontvangen. Verondersteld wordt dat de belangrijkste reden hiervan onbekendheid met de regeling is.

De Algemene Rekenkamer concludeert in het onderzoek 'Ouderdomsregelingen ontleed' dat de helft van het aantal gepensioneerden dat recht heeft op aanvulling op hun AOW-uitkering, die aanvulling niet krijgt en daardoor onder bijstandsniveau belandt (Algemene Rekenkamer, 2019). In totaal gaat het om 34.000 tot 51.000 huishoudens die volgens de overheid te weinig geld hebben om van rond te kunnen komen. 48 tot 56 procent van de rechthebbende huishoudens doet geen beroep op de AIO-uitkering. De SVB spant zich volgens de Rekenkamer wel in om meer mensen gebruik te laten maken van de regeling. Dat doet de SVB op verschillende manieren.



Om dit te automatiseren zijn gegevens nodig van het UWV en de Belastingdienst. Privacywetgeving verhindert echter dat die gegevens gedeeld worden. Betere informatievoorziening zou het niet-gebruik kunnen terugdringen.

Doel van de AIO is om mensen met een onvolledig AOW-pensioen ten minste een inkomen op bijstandsniveau toe te kennen. Ongeveer de helft van de rechthebbende huishoudens ontvangt geen AIO. De Algemene Rekenkamer (2019) concludeert dan ook dat de AIO niet doeltreffend wordt uitgevoerd.

5.6.6 Doelmatigheid

De uitvoering van de AIO is belegd bij de SVB, onder andere om een kostenefficiënte uitvoering van de regeling te bewerkstelligen. De Algemene Rekenkamer (2019) heeft in het onderzoek onder ouderdomsregelingen, waaronder de AIO, geen ondoelmatigheden gevonden. De uitvoering van de AIO wordt door de Algemene Rekenkamer dus als doelmatig gekwalificeerd.

5.6.7 Conclusie voor de beleidsdoorlichting

De AIO wordt doelmatig uitgevoerd. De uitvoering van de AIO is echter niet doeltreffend in de zin dat niet iedereen die binnen de regeling valt wordt bereikt. Dit laatste omdat ongeveer de helft van de – volgens de Algemene Rekenkamer – rechthebbende huishoudens de AIO niet ontvangt en daardoor een inkomen hebben dat onder bijstandsniveau ligt. Beide conclusies zijn getrokken door de Algemene Rekenkamer op basis van recent onderzoek (2019). Een belangrijke – veronderstelde – reden voor niet-gebruik van de AIO is onbekendheid met de regeling. De SVB gaat proberen het gebruik van de AIO te vergroten door meer en gericht de mogelijke doelgroep te informeren over de mogelijkheden. Dit zou ook geautomatiseerd kunnen, maar daarvoor moet de SVB gebruik kunnen maken van gegevens van UWV en de Belastingdienst. Vanwege privacyregels (AVG) is dit op dit moment nog niet mogelijk.

In de kabinetsreactie²² op het onderzoek van de Algemene Rekenkamer wordt opgemerkt dat een deel van de hoge schatting mogelijk voortkomt uit de gehanteerde methode in combinatie met beperkingen in de gebruikte data. Zo is het werkelijk gebruik van de AIO hoger dan in deze meting naar voren is gekomen en is de vermogenstoets in de praktijk uitgebreider dan wat in de CBS-cijfers is verwerkt.

²² Brief ministerie SZW d.d. 9 oktober 2019 betreffende Rapport Ouderdomsregelingen ontleed, ref. 2019-0000147461.



5.7 Bieden van inkomensondersteuning – Toeslagenwet

5.7.1 Inleiding

De Toeslagenwet (TW) draagt zorg voor een aanvulling van uitkeringen die op grond van werknemersverzekeringen worden verstrekt. Het betreft een aanvulling tot het normbedrag voor het relevante sociaal minimum, in de gevallen dat het totale inkomen van de uitkeringsgerechtigde en diens partner daar onder ligt. Het gaat om mensen die een uitkering ontvangen op grond van de WIA, WAO, WAZ, Wamil, Wajong, IOW, WW, ZW of WAZO. De Toeslagenwet wordt uitgevoerd door UWV.

5.7.2 Rapporten

Er zijn geen onderzoeken bekend waarin de TW wordt geëvalueerd of anderszins onderwerp van onderzoek is. RPE-vragen 10, 11, 14 en 15 kunnen daarom, voor de TW, niet worden beantwoord.

5.7.3 Doelen

Hieronder zijn de doelen van de Toeslagenwet weergegeven zoals beschreven in TK 2006-2007, 30 937, nr. 3.

Doelen Toeslagenwet

- "De TW en de in de artikelen 24, 48 en 64a van de Invoeringswet stelselherziening sociale zekerheid (IWS) vervatte kopjesregeling beogen beide te voorkomen dat werknemers met een loon net boven het sociaal minimum, wanneer zij een beroep moeten doen op een loondervingsuitkering, een inkomen ontvangen onder dat minimumniveau." (TK 2006-2007, 30 937, nr. 3).

- De TW zorgt voor een aanvulling tot aan het voor de aanvrager c.q. het huishouden relevante sociaal minimum.

Over het **sociaal minimum** wordt het volgende vermeld:

- "Afhankelijk van de leefsituatie zijn minimum inkomensniveaus vastgesteld om in het bestaan te kunnen voorzien. Dit is het zogenoemd relevant sociaal minimum. Een uitkering op basis van de Wet werk en bijstand (WWB) is een inkomen op het niveau van het relevant sociaal minimum. Het sociaal minimum is een netto bedrag, dat wil zeggen: het bedrag dat resteert na afdracht van premies en belasting." (TK 2006-2007, 30 937, nr. 3).

5.7.4 Doelbereik

De doelen binnen de Toeslagenwet zijn niet gekwantificeerd. Mensen die een uitkering ontvangen op grond van werknemersverzekeringen kunnen bij UWV een toeslag aanvragen wanneer zij een inkomen hebben onder het sociaal minimum. De uitkering vanuit de Toeslagenwet zorgt ervoor dat het inkomen op het relevante sociaal minimum wordt gebracht. Over de jaren 2017 en 2018 werden door UWV ruim 100.000 toeslagen verstrekt (UWV, 2019). In 2018 bedroeg de gemiddelde toeslag per uitkeringsjaar circa €3.500. De meeste toeslagen werden verstrekt op uitkeringen op grond van de WIA-WGA, de WAO en de WW. In 2018 was een ruime verdubbeling zichtbaar van het aantal toeslagen op Wajong-uitkeringen naar ruim 9.000. De oorzaak hiervan was de verlaging van de Wajong-uitkering voor Wajongers met arbeidsvermogen. Zelfstandig wonende alleenstaanden in deze groep kwamen daardoor eerder in aanmerking voor een aanvulling op grond van de TW (Rijksjaarverslag 2018 SZW, 2019). Op basis van bovenstaande doelen en gegevens over de TW kunnen echter geen uitspraken worden gedaan over het doelbereik. RPE-vraag 12 kan daarom niet worden beantwoord.



5.7.5 Doeltreffendheid

Voor zover kon worden nagegaan, zijn er binnen de onderzoeksperiode geen evaluatieonderzoeken uitgevoerd naar de Toeslagenwet. Het is niet bekend in hoeverre degenen die recht hebben op een toeslag vanuit de Toeslagenwet, deze ook daadwerkelijk ontvangen. Aangezien mensen deze toeslag zelf bij UWV moeten aanvragen, kan het zijn dat niet alle rechthebbenden dit hebben gedaan. RPE-vraag 13 kan daarom niet worden beantwoord.

5.7.6 Doelmatigheid

Er is geen onderzoek bekend waarin uitspraken worden gedaan omtrent de doelmatigheid van de TW. De uitvoering van de TW is belegd bij UWV, ondermeer om een kostenefficiënte uitvoering van de wet te bewerkstelligen. RPE-vraag 16 kan daarom niet worden beantwoord.

5.7.7 Conclusie voor de beleidsdoorlichting

Er is geen evaluatieonderzoek beschikbaar over de TW. De toeslag moet worden aangevraagd door degenen die menen recht op deze toeslag te hebben. Aangezien mensen deze toeslag zelf bij UWV moeten aanvragen, kan het zijn dat niet alle rechthebbenden dit hebben gedaan.

5.8 Bieden van inkomensondersteuning – Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz)

5.8.1 Inleiding

Zelfstandigen c.q. ondernemers die te maken hebben met financiële problemen, of onvoldoende gebruik kunnen maken van kredietverlening via de gebruikelijke kanalen, kunnen via de gemeente een beroep doen op ondersteuning vanuit het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz 2004), hierna aangeduid als 'het Bbz'. Het Bbz is een besluit dat valt onder de Participatiewet.

Vanuit het Bbz wordt financiële ondersteuning geboden aan startende ondernemers en gevestigde ondernemers. Bij starters gaat het om personen die een bijstandsuitkering ontvingen en die op basis van een levensvatbaar geacht ondernemingsplan een onderneming opstarten en ten behoeve van het voorzien in het levensonderhoud een (aanvullende) uitkering als leenbijstand krijgen uitgekeerd. Bij gevestigde ondernemers vormen ondernemers die (tijdelijk) in 'economisch zwaar weer' terecht zijn gekomen de doelgroep. Door dergelijke starters en gevestigde ondernemers (tijdelijk) inkomensaanvulling en/of krediet te verstrekken, kan bevorderd worden dat zij 'uitstromen' uit een uitkeringssituatie of kan voorkomen worden dat zij (voor langere tijd) 'instromen'.

Hiernaast wordt er ook aan twee groepen ondernemers die géén levensvatbaar bedrijf hebben ondersteuning geboden: de ondernemers van 55 jaar en ouder (per 1-1-2020 voor ondernemers die zijn geboren vóór 1-1-1960) met een niet-levensvatbaar bedrijf en de stoppende ondernemer. De oudere ondernemer met een niet-levensvatbaar bedrijf moet een minimaal inkomen uit de onderneming halen en kan eenmalig een bedrag om niet krijgen en een aanvullende uitkering levensonderhoud. De stoppende ondernemer kan alleen een aanvullende uitkering voor levensonderhoud krijgen en dit voor een periode van één jaar, maximaal te verlengen met één jaar.

Ondernemers kunnen een krediet krijgen tegen een rente van 8 procent (vanaf 1 juli 2009). Daarnaast kunnen zij coaching krijgen en een uitkering voor levensonderhoud. Coaching is voor starters vaak gratis. Een uitkering voor levensonderhoud wordt meestal verstrekt als een renteloze lening met een definitieve vaststelling na afloop



van het boekjaar en – voor zover mogelijk – een omzetting van de renteloze lening naar bijstand (verstrekking om niet).

5.8.2 Rapporten

Hieronder volgt een overzicht van de onderzoeken die zijn uitgevoerd op het gebied van het Bbz. Het overzicht zoals hieronder weergegeven, geeft antwoord op RPE-vragen 10, 11, 14 en 15.

Bureau Bartels. (2016). Normbatenregeling Bbz. Amersfoort: Bureau Bartels.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Bbz/ inkomensondersteuning
Aanleiding onderzoek	Wijziging financieringssysteem Bbz. Afspraak tussen min. SZW en VNG dat onderzoek zou worden gedaan naar impact van normbatenregeling op Bbz-kredietverlening.
Aanpak/bronnen	Deskresearch, gesprekken sleutelpersonen, vragenlijst gemeenten (n=60), analyse gegevens Bbz-kredieten (2008-2015).
Zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid?	Deels. Effect (doeltreffendheid) regeling op Bbz-kredieten en baten wordt <i>aannemelijk</i> gemaakt. Rapport geeft inzicht in ontwikkeling Bbz-kredietverlening (2007-2009 is afgezet tegen 2013-2015). Effecten op debiteurenbeheer en coaching/begeleiding in kaart gebracht middels vragen aan gemeenten over ervaren effecten.
Kok, L., L. Kroon, R. Scholte & C. Tempelman. (2018). Zelfstandig in en uit de bijstand. Kosten en baten Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen. Amsterdam: SEO.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Bbz/ inkomensondersteuning
Aanleiding onderzoek	Het ministerie van SZW wenst nieuw onderzoek om nauwkeuriger zicht te krijgen op gebruik van Bbz en parttime ondernemen (Pto) door verschillende doelgroepen en wenst antwoord op de vraag of Bbz maatschappelijk rendabel (kosteneffectief) is.
Aanpak/bronnen	Effectenarena (brainstormsessie), literatuuronderzoek, interviews gemeenten (n=13), data-analyse en een kosten-batenanalyse.
Zicht op doeltreffendheid/doelmatigheid?	Ja, zicht op doeltreffendheid en kosteneffectiviteit (doelmatigheid). Data-analyse beperkt zich tot starters, gevestigden met een uitkering voor levensonderhoud, oudere ondernemers en stoppende zelfstandigen. Voor alle groepen wordt cohort gevolgd dat in Bbz is ingestroomd in de 2007-2010. Om effect Bbz te bepalen wordt groep met Bbz vergeleken met controlegroep zonder Bbz. Maryland Scientific Methods Scale: niveau 4. De uitkomsten dienen echter met voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd vanwege beperkingen rondom registratie van Bbz-gebruik door gemeenten.



5.8.3 Doelen

Hieronder zijn de doelen van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz) weergegeven zoals beschreven in TK, 2018-2019, 31 311, nr. 215.

Doelen Besluit bijstandverlening zelfstandigen

"De Participatiewet vormt het sluitstuk van het stelsel van sociale zekerheid. Het Bbz heeft als onderdeel van de Participatiewet hetzelfde vangnetkarakter, én een re-integratiedoelstelling, met dien verstande dat het gericht is op de specifieke groep van zelfstandigen. Met het Bbz is beoogd gevestigde zelfstandigen met een tijdelijk financieel probleem door bijstandsverlening tijdelijk tegemoet te komen, om hen in staat te stellen weer volledig zelfstandig in het bestaan te voorzien. Met de bijstandsverlening aan startende zelfstandigen wordt bevorderd dat zij niet langer afhankelijk zijn van een uitkering, maar door inkomen uit een bedrijf of zelfstandig beroep zelf weer in het bestaan kunnen voorzien. Kern en uitgangspunt van het Bbz is dat het te starten of gevestigde bedrijf of zelfstandig beroep levensvatbaar is, zodat na enige tijd bijstandsverlening niet meer nodig is. Ook is van belang dat de ondersteuning de markt niet verstoort en niet leidt tot concurrentievervalsing of verdringing van andere ondernemers." (TK, 2018-2019, 31 311, nr. 215: 1-2)

5.8.4 Doelbereik

Over 2018 hebben ongeveer 3.600 huishoudens gebruik gemaakt van de Bbz (CBS, bijstandsuitkeringenstatistiek, 2019). Het aantal gebruikers neemt tussen 2014 (4.100) en 2018 langzaam af. Dit geldt alleen voor het gebruik van de uitkering voor levensonderhoud. Het is niet bekend aan hoeveel Bbz'ers een lening bedrijfskapitaal is verstrekt en of dit aantal is toe- of afgenomen. Uit onderzoek blijkt dat gemeenten de afgelopen jaren minder levensvatbare aanvragen hebben ontvangen (Bureau Bartels, 2016). Hiermee wordt antwoord gegeven op RPE-vraag 12.

5.8.5 Doeltreffendheid en doelmatigheid

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de RPE-vragen 13 en 16.

Het onderzoek door SEO (Kok et al., 2018) is een kosten-batenanalyse van het Bbz; de (kosten)effectiviteit van de regeling staat hiermee centraal. Om die reden worden doeltreffendheid en doelmatigheid in dezelfde paragraaf behandeld.

Uit de effectanalyse van SEO (Kok et al., 2018) blijkt dat startende ondernemers dankzij het Bbz sneller uit de bijstand stromen dan een vergelijkbare controlegroep. De maatschappelijke baten van het Bbz-voor starters wegen ruim op tegen de kosten. De baten komen vooral terecht bij de gemeente, in de vorm van bespaarde uitkeringen. Het positieve effect van het Bbz voor starters doet zich voor bij alle onderzochte doelgroepen, maar vooral bij personen die minder kans hebben op een baan in loondienst, waaronder bijstandsontvangers met een niet-westerse migratieachtergrond.

De onderzochte groep gevestigde ondernemers stopt eerder met ondernemen dan vergelijkbare ondernemers die geen Bbz-voorziening krijgen. Dit zorgt ervoor dat het inkomen uit arbeid van de Bbz-groep in het eerste jaar na toekenning minder snel stijgt dan het inkomen van de controlegroep. In de periode daarna stijgt het inkomen uit arbeid van de Bbz-groep juist sneller dan dat van de controlegroep, zowel het inkomen uit winst als het inkomen uit loon. Na vijf jaar is het inkomen uit arbeid in de Bbz-groep gelijk aan dat in de controlegroep.

De onderzochte oudere ondernemers die gebruik hebben gemaakt van een Bbz-voorziening stoppen eerder met hun bedrijf dan vergelijkbare oudere ondernemers die geen Bbz-voorziening gebruikten. De Bbz-groep die wel hun bedrijf voortzet haalt daar minder winst uit dan de groep die geen Bbz-voorziening gebruikt. De groep die geen Bbz-voorziening gebruikt en stopt met het bedrijf komt voor een groot deel in de



IOAZ. Per saldo is het inkomen uit arbeid fors minder in de Bbz-groep ten opzichte van de controlegroep, waardoor het maatschappelijk rendement negatief uitvalt. SEO geeft bij deze uitkomsten echter wel aan dat zij, gezien het kleine aantal ouderen waarop de analyse is gebaseerd, met voorzichtigheid geïnterpreteerd moeten worden.

Het negatieve effect van het Bbz voor gevestigden doet zich voor bij alle groepen, maar voor enkele specifieke groepen treedt een omslag op vanaf het vierde of vijfde jaar na aanvang van de Bbz-voorziening. Vanaf dat moment hebben deze groepen meer verdiensten vanuit hun ondernemerschap dan de controlegroep. Op langere termijn kan voor deze groepen het maatschappelijk rendement positief worden. Het gaat om personen met een niet-westerse migratieachtergrond, 45-minners, ondernemers actief in de dienstverlening en ondernemers die in de twee jaar voor de aanvraag een inkomen onder het sociaal minimum hadden. De kosten van extra uitkeringen en niet-terugbetaalde kredieten komen vooral terecht bij het rijk, omdat 75 procent van de uitkeringen voor gevestigden door gemeenten gedeclareerd kan worden bij het rijk.

Uit onderzoek van Bureau Bartels (2016) blijkt dat de uitvoering van het Bbz door gemeenten complex is en daardoor relatief duur is. Die complexiteit wordt deels veroorzaakt door de zogenoemde '*normbatenregeling*' die in 2013 van kracht is geworden. De normbatenregeling is bedoeld om gemeenten te stimuleren om verdere stappen te zetten op het gebied van de selectiviteit en het kredietbeheer van verstrekte leningen. De financieringssysteem van het Bbz wordt hiermee gewijzigd. De baten van het verstrekte bedrijfskapitaal – rente en aflossing – worden genormeerd op basis van een landelijk gemiddelde. Gemeenten worden daarmee niet langer afgerekend op de feitelijk door de gemeente zelf gerealiseerde baten op het eerder door hen verstrekte bedrijfskapitaal, maar op het gemiddelde van wat alle gemeenten gezamenlijk aan baten hebben gerealiseerd op dit bedrijfskapitaal. Dit landelijk gemiddelde, ofwel het landelijk normpercentage, wordt berekend door de som van de baten bedrijfskapitaal over vijf voorgaande jaren van alle gemeenten tezamen te delen op de som van de lasten bedrijfskapitaal van alle gemeenten tezamen over dezelfde vijf voorgaande jaren.

Het doel van de normbatenregeling is om gemeenten aan te sporen om Bbz-bedrijfskapitaal selectief te verstrekken en om een adequaat debiteurenbeheer rondom eerder verstrekte Bbz-kredieten te voeren. Als een gemeente meer baten op het eerder verstrekte bedrijfskapitaal weet te realiseren dan het landelijke normbatenpercentage, mag de gemeente het verschil zelf houden (waarbij dit verschil niet in mindering wordt gebracht op een eventuele aanvullende uitkering). Als een gemeente minder baten realiseert dan het landelijk normbatenpercentage, dient de gemeente het verschil zelf bij te passen, waarbij dit verschil niet wordt gecompenseerd via de aanvullende uitkering.

Het onderzoek van Bureau Bartels (2016) is toegespitst op de impact van de normbatenregeling op de Bbz-kredietverlening. Met de regeling werd beoogd een (extra) financiële prikkel voor gemeenten in te bouwen met als doel (1) een beter kredietbeheer door gemeenten en (2) meer selectiviteit bij het verstrekken van leningen. Bureau Bartels (2016) geeft aan dat de normbatenregeling hierop maar beperkt invloed heeft. Bovendien ervaren gemeenten de normbatenregeling niet als een indicator van hun prestaties, maar als gebaseerd op toeval.

SEO (Kok et al., 2018) stelt dat het rendement van het Bbz mogelijk kan worden verhoogd door een selectievere inzet van het instrument. Gemeenten zien vooral het voeren van een gedegen debiteurenbeheer en een 'zorgvuldige selectie aan de poort' (qua Bbz-aanvragen) als middelen om tot een efficiënte uitvoering van de Bbz-



kredietverlening te komen (Bureau Bartels, 2016). Voor een effectieve uitvoering van het instrument zijn in de optiek van gemeenten (eveneens) een 'zorgvuldige selectie aan de poort' alsmede begeleiding en ondersteuning van Bbz-ondernemers van belang.

VNG en Divosa (2019) zijn van mening dat het onderzoek van SEO (Kok et al., 2018) ongeschikt is als onderbouwing van beleidsvoorstellen van SZW tot wijziging van het Bbz. Zij stellen onder andere dat bij alle groepen gevestigde zelfstandigen de selectie van de controle- en onderzoeksgroep niet goed is (onvoldoende vergelijkbare groepen) en dat praktische kennis ontbreekt over de uitvoering van het Bbz. VNG en Divosa scharen zich niet achter de conclusies uit het onderzoek. SEO merkt nog op (Kok et al., 2018) dat de registratie van het Bbz-gebruik door gemeenten niet eenduidig is. In algemene zin dienen de resultaten ten aanzien van de (kosten)effectiviteit daarom met voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd.

5.8.6 Recente ontwikkelingen

Met ingang van 1 januari 2020 wijzigt het Bbz 2004 (Staatscourant 2019, 53169). De regeling wordt eenvoudiger, zowel voor mensen die een beroep doen op het Bbz als ook voor gemeenten die deze uitvoeren. Ook is sterker verankerd dat de bijstandsregeling dient voor het tijdelijk ondersteunen van ondernemers met een levensvatbaar bedrijf. Het Bbz wordt op de volgende vier onderdelen aangepast:

- Vernieuwing van de financieringssystematiek voor het Bbz 2004. De gemeentelijke middelen voor het levensonderhoud van gevestigde, oudere en beëindigende zelfstandigen zijn toegevoegd aan de gebundelde uitkering artikel 69 Participatiewet (Pw), waardoor de gemeente nu volledig financieel verantwoordelijk is voor de kosten van algemene bijstand aan alle zelfstandigen op grond van het Bbz 2004. De normbatenregeling vervalt hiermee, evenals de aanvullende uitkering bij kapitaal/kredietverstrekking.
- Afsluiten van de instroom bij centrumgemeenten voor Bbz-bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart, zij kunnen met hun aanvraag terecht bij hun woongemeente en indien die ontbreekt, bij de gemeente van de feitelijke ligplaats ten tijde van de aanvraag;
- Beperking nieuwe instroom van oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf tot personen die zijn geboren vóór 1 januari 1960;
- Verdere uniformering van het Bbz 2004 met de uitgangspunten van de Participatiewet.

5.8.7 Conclusie voor de beleidsdoorlichting

Over 2018 hebben ongeveer 3.600 huishoudens gebruik gemaakt van de Bbz (CBS, bijstandsuitkeringenstatistiek, 2019). Het aantal gebruikers neemt tussen 2014 (4.100) en 2018 langzaam af. Dit geldt alleen voor het gebruik van de uitkering voor levensonderhoud. Het is niet bekend aan hoeveel Bbz'ers een lening bedrijfskapitaal is verstrekt en of dit aantal is toe- of afgenomen. Uit onderzoek blijkt dat gemeenten de afgelopen jaren minder levensvatbare aanvragen hebben ontvangen (Bureau Bartels, 2016).

Het instrument lijkt vooral goed te werken voor startende ondernemers. Voor hen lijkt het een goede weg om uit de bijstand te komen. De regeling is complex waardoor de uitvoering door gemeenten relatief duur is. Met ingang van 1 januari 2020 wordt de regeling vereenvoudigd. Uitgangspunt bij de wijziging van de financieringssystematiek is een budgettair neutrale omzetting. Een effectievere en efficiëntere uitvoering betekent in dit geval dat de bijstandsverlening er naar verwachting vaker toe zal leiden dat meer personen uit de doelgroep zelfstandig in hun bestaan kunnen voorzien tegen gelijkblijvende kosten (Staatsblad 2019, 306).



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. De positieve resultaten van de kosten-batenanalyse bij starters worden veroorzaakt door de sterk positieve effecten op de arbeidsparticipatie.

5.9 Bieden van inkomensondersteuning – Onderstand en re-integratie Caribisch Nederland

5.9.1 Inleiding

Onderstand is een bijdrage van de Rijksoverheid om inwoners van Caribisch Nederland²³ die (tijdelijk) niet rond kunnen komen te ondersteunen. De Onderstand is vergelijkbaar met de Nederlandse bijstandsuitkering. Om de uitkering te ontvangen moeten de aanvragers ten minste 18 jaar oud zijn en minstens 5 jaar inwoner zijn van Caribisch Nederland. Vanuit artikel 2 van de SZW-begroting worden de middelen verstrekt ten behoeve van de Onderstand en re-integratie in Caribisch Nederland. In deze paragraaf geven wij een beknopt overzicht van relevante (cijfermatige) ontwikkelingen met betrekking tot de verstrekte uitkeringen op de BES-eilanden. De informatie in deze paragraaf is voor een deel ontleend aan recent onderzoek dat Regioplan (Regioplan, 2018) heeft uitgevoerd om een ijkpunt vast te stellen voor een sociaal minimum op de BES-eilanden.

Uit het onderzoek van Regioplan blijkt dat ongeveer een derde van de huishoudens op de BES-eilanden een besteedbaar inkomen heeft dat op of onder 75 procent ligt van het voor levensonderhoud benodigde budget. Tenminste 43, 39 en 43 procent van de respectievelijk Bonairiaanse, Statiaanse en Sabaanse huishoudens heeft een inkomen dat lager is dan het maandelijks gemiddeld benodigde budget²⁴.

Volgens de armoedeverkenning (Drewes, 2012) heeft een grote groep mensen op Bonaire problematische schulden. Deze worden mede veroorzaakt doordat het voor huishoudens met een laag inkomen lastig is om te budgetteren met beperkte financiële middelen. Tevens speelt mee dat mensen het lastig vinden om goede en verantwoorde financiële keuzes te maken. Volgens woningcorporatie Fundashon Cas Bonairiano is er bij meerdere huishoudens sprake van huurschulden en bij het Water- en Energiebedrijf Bonaire (WEB) zijn veel achterstallige betalingen. Tot slot wordt in de armoedeverkenning benoemd dat mensen met een laag inkomen relatief gemakkelijk aan krediet kunnen komen bij banken (en bij buurtsupermarkten), waardoor de schuldenproblematiek wordt vergroot.

Inwoners van Bonaire met een inkomen niet hoger dan 825 dollar²⁵ per maand kunnen voor bijzondere onderstand in aanmerking komen. Voor inwoners van Sint Eustatius geldt een inkomensgrens van 1.056 dollar per maand en voor Saba van 985 dollar per maand (Regioplan, 2018).

Bijzondere onderstand is altijd maatwerk. Een medewerker van de RCN-unit²⁶ SZW beoordeelt of de aanvrager in aanmerking komt op basis van een intakegesprek en een huisbezoek. De bijzondere onderstand wordt nooit in geld uitgekeerd, maar altijd in de vorm van goederen of diensten.

De hoogte van de verstrekte uitkeringen in Caribisch Nederland (onderstand, AOV en AWW) staat in een beleidsmatig vaste verhouding tot het per eiland geldende Wettelijk Minimumloon (WML). De bedragen lopen uiteen van 40 procent tot een

²³ Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de BES-eilanden)

²⁴ Niet bij het CBS geregistreerde inkomens, bijvoorbeeld verkregen via het informele circuit, zijn niet in deze cijfers meegenomen.

²⁵ De munteenheid op de BES-eilanden is de Amerikaanse dollar.

²⁶ Rijksdienst Caribisch Nederland



bedrag rond het WML. De hoogte van het WML verschilt per eiland en is afgeleid van het consumentenprijsindexcijfer en de inkomensstatistiek Caribisch Nederland.

Voor de onderzoeksperiode zijn de aantallen huishoudens die gebruik maakten van onderstand opgenomen in 5.11.

Tabel 5.11 Gebruikers Onderstand Caribisch Nederland

	Realisaties 2014	2015	2016	2017	2018
Volume Onderstand (x 1.000 huishoudens)	0,4	0,5	0,5	0,6	0,5

Bron: SZW Jaarrekening 2017 en 2018, bewerking door Panteia

5.9.2 Rapporten

Hieronder volgt een overzicht van de onderzoeken naar onderstand en re-integratie Caribisch Nederland. Het overzicht zoals hieronder weergegeven, geeft antwoord op RPE-vragen 10, 11, 14 en 15.

Regioplan. (2018). Onderzoek naar een ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland. Amsterdam: Regioplan.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Onderstand en re-integratie / inkomensondersteuning
Aanleiding onderzoek	Ten behoeve van het garanderen van bestaanszekerheid en armoedebestrijding in Caribisch Nederland is het gewenst om te beschikken over een ijkpunt voor een sociaal minimum, op basis van objectieve gegevens verkregen.
Aanpak/bronnen	Samenstellen mandje met eerste levensbehoeften en beprijzing hiervan, schriftelijke enquête en interviews (n=ca. 300), expertbijeenkomsten, observaties op locatie.
Zicht op doeltreffendheid/ doelmatigheid?	Niet van toepassing. Doel van dit onderzoek is zicht krijgen op een sociaal minimum voor de BES-eilanden.
Drewes, M. (2012). Armoede in Caribisch Nederland, een verkenning. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport / Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Onderstand en re-integratie / inkomensondersteuning
Aanleiding onderzoek	De ministeries van VWS en SZW wensten een verkenning van de armoedeproblematiek en de achterliggende oorzaken daarvan in Caribisch Nederland.
Aanpak/bronnen	Interviews (n=ca. 50) met stakeholders op de 3 eilanden.
Zicht op doeltreffendheid/ doelmatigheid?	Niet van toepassing. Het onderzoek betreft een verkenning van de armoedeproblematiek.

5.9.3 Doelen

Doelen Besluit onderstand BES

In het Besluit onderstand BES, artikel 6, lid 1 is bepaald dat een persoon die rechtmatig woonachtig is in een openbaar lichaam Bonaire, Sint Eustatius of Saba en die naar het oordeel van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aldaar in zodanige omstandigheden verkeert dat hij niet de middelen kan verwerven om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien en die voldoet aan de plicht tot arbeidsinschakeling, recht heeft op onderstand van overheidswege. Het Besluit onderstand BES vindt zijn grondslag in artikel 18.3 van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (IBES).

De onderstand bestaat uit een basisbedrag voor alleenstaanden, toeslagen voor zelfstandig wonen en een gezamenlijke huishouding, kindertoeslag(en) en een toeslag



voor arbeidsongeschiktheid. Daarnaast bestaat de bijzondere onderstand, die onder meer kan worden verleend voor ondersteuning bij uitgaven aan verbruik van water (tijdelijk in geval van betalingsachterstand), schooluniformen en -benodigdheden, babyuitzet, een ventilator (beperkt tot een gezin met een oudere of een kind), koelkast, gasfornuis, wasmachine, bed, matras of slaapbank, dubbele huur of een eigen bijdrage aan een sociale voorziening.

5.9.4 Conclusie voor de beleidsdoorlichting

De Onderstand wordt in deze beleidsdoorlichting niet beoordeeld op doeltreffendheid en doelmatigheid. Inhoudelijk is de onderstand enigszins vergelijkbaar met de bijstand in Nederland, maar verder is de onderstand een instrument dat specifiek is gericht op Caribisch Nederland. Met de onderstand is een zeer gering deel van het totale budget onder artikel 2 gemoeid (0,2 procent).

5.10 Bieden van inkomensondersteuning – Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs)

5.10.1 Inleiding

Een taak voor gemeenten

Gemeenten zijn in Nederland verantwoordelijk voor het formuleren van beleid voor- en de uitvoering van de schuldhulpverlening. Het Rijk ondersteunt gemeenten hierbij als systeemverantwoordelijke. Een belangrijke stap in de ondersteuning van gemeenten is gezet in 2012 met de invoering van Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs). Deze wet beoogt de gemeentelijke schuldhulpverlening te versterken door de taak van gemeenten op het terrein van integrale schuldhulpverlening wettelijk in te bedden. Tot de komst van de Wgs bestond er geen ander wettelijk kader dan de algemene zorgplicht van gemeenten op basis van de Gemeentewet. De ene gemeente gaf een intensievere invulling aan schuldhulpverlening dan de andere en in sommige gevallen was schuldhulpverlening voor de komst van de Wgs helemaal geen onderwerp waarop gemeenten beleid voerden. De Wgs werd ingevoerd om de effectiviteit van de schuldhulpverlening te vergroten en een kwaliteitsbodem voor de gemeentelijke schuldhulpverlening te leggen.

Gemeenten moeten hulp vragende burgers met schulden voorzien van een passend aanbod. Zij moeten burgers 'ondersteunen bij het vinden van een adequate oplossing gericht op de aflossing van schulden indien redelijkerwijs is te voorzien dat een natuurlijk persoon niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen, alsmede de nazorg'; aldus de definitie van schuldhulpverlening in de Wgs.

Het uitgangspunt van de Wgs is dus dat mensen ondersteuning krijgen bij het oplossen van hun schulden. Bij beginnende schulden kan doorgaans worden volstaan met informatie, advies en wellicht enige budgetcoaching. De uitvoering kan daarbij in handen zijn van de gemeente of een door haar ingehuurd organisatie maar ook vrijwilligersorganisaties kunnen hierin een rol spelen. De gemeenschappelijke deler in de uitvoering van de Wgs is dat alle gemeenten op enige manier driejarige schuldregelingen met kwijtschelding aanbieden. Deze regelingen komen in principe tot stand op basis van vrijwilligheid. De gemeente of de door haar ingehuurd organisatie vraagt schuldeisers om mee te werken aan de regeling en om de kwijtschelding. Alleen als alle schuldeisers daartoe bereid zijn komt er een zogenaamde minnelijke schuldregeling tot stand. In de meeste gevallen leidt een schuldregeling tot een kwijtschelding van meer dan 90 procent van de schuldenlast.



Wat doet het Rijk?

Het kabinet heeft in 2013 19 miljoen, in 2014 70 miljoen en daarna structureel 90 miljoen *extra* beschikbaar gesteld ter versterking van het gemeentelijke armoede- en schuldenbeleid. Naar aanleiding van de evaluatie van de Wgs heeft het kabinet voor de jaren 2016, 2017 en 2018 in totaal € 7,5 miljoen ter beschikking gesteld voor de verbetering van de gemeentelijke schuldhelpverlening²⁷. In 2017 is het programma 'Schouders eronder – kennisontwikkeling, innovatie en professionalisering schuldhelp' gestart. Dit programma wordt uitgevoerd door Divosa, de Landelijke Cliëntenraad, de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet, Sociaal Werk Nederland en de VNG. De minister van SZW subsidieert het programma. Met het professionaliseringsprogramma Schouders Eronder is het vakmanschap van schuldhelpverleners en de gemeente als lerende organisatie versterkt. Schouders Eronder heeft onder meer de beroepsopleiding schuldhelpverlening ontwikkeld, heeft in veel gemeenten onder leiding van 'gangmakers' ontwikkelprogramma's uitgevoerd en heeft schuldhelpverlening aan laaggeletterden, ondernemers en mensen met een licht verstandelijke beperking op diverse wijzen ondersteund. Daarnaast hebben gemeenten hulp gekregen bij het beter en sneller bereiken van mensen met schulden door vroegsignaleringsprojecten. Het programma Schouders Eronder heeft een looptijd tot 2021.

De Divosa Benchmark Armoede & Schulden biedt inzicht in cijfers op gebied van armoede, schuldhelpverlening en preventie. Gemeenten en kredietbanken kunnen hun resultaten meten en onderling vergelijken. Tijdens benchlearnbijeenkomsten bespreken deelnemers het verhaal achter de cijfers. Leren van elkaar staat hierbij voorop. De kosten voor deelname zijn in 2018 gesubsidieerd door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In 2018 hebben 140 gemeenten meegedaan.

De tijdelijke middelen voor schulden en armoede zoals opgenomen in het regeerakkoord zijn onder andere ingezet om met gemeenten en erkende vrijwilligersorganisaties een landelijk dekkend netwerk van vrijwilligersprojecten te ontwikkelen, gericht op schuldhelp en financiële begeleiding. Deze activiteit is in 2019 uitgebreid met de tijdelijke middelen voor schulden en armoede uit het regeerakkoord en naar aanleiding van de motie Segers (Tweede Kamer, 2018–2019, 35 000, nr. 25: eenmalig 25 miljoen euro in 2018 beschikbaar stellen voor ondersteuning van kwetsbare mensen). Hiervan was 4 miljoen bestemd voor dienstverlening door vrijwilligersorganisaties op het terrein van schulden. De rest is bestemd voor armoedebestrijding onder kinderen en het creëren van baankansen voor kwetsbare jongeren uit het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs.

5.10.2 Rapporten

Hieronder volgt een overzicht van de onderzoeken naar schuldhelpverlening. Het overzicht is niet uitputtend. Evaluaties van lokaal schuldhelpverleningsbeleid zijn hierin niet meegenomen. Het betreft onderzoeken die relevante informatie opleveren over de Wgs en die inzicht geven in eventuele knelpunten op systeemniveau. Het overzicht zoals hieronder weergegeven, geeft antwoord op RPE-vragen 10, 11, 14 en 15.

²⁷ XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid - Rijksjaarverslag 2018 en 2017.



Baan, A., K. Louwes & A. Oostveen. (2016). Evaluatierapport Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Utrecht: Berenschot.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Wet gemeentelijke schuldhulpverlening / inkomensondersteuning
Aanleiding onderzoek	Zoals de evaluatiebepaling in de wet voorschrijft, wordt de wet binnen vier jaar na inwerkingtreding geëvalueerd. De evaluatie diende voor 1 juli 2016 aan de Tweede en Eerste Kamer te worden aangeboden.
Aanpak/bronnen	Deskresearch, interviews betrokkenen, enquête onder gemeenten (n=81 en n=61), casestudies in 8 gemeenten.
Zicht op doeltreffendheid/ doelmatigheid?	Deels. Inzicht in doelbereik en directe effecten (outcomes) Wgs. Vergelijking situatie 2011 en 2013. Effectiviteit (doeltreffendheid) wordt aannemelijk gemaakt.
Inspectie SZW. (2016e). Het gebruik van methoden van vroegsignalering problematische schulden door gemeenten. Den Haag: Inspectie SZW.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Wet gemeentelijke schuldhulpverlening / inkomensondersteuning
Aanleiding onderzoek	In 2015 heeft Inspectie SZW verkennende studie uitgebracht over vroegsignalering van problematische schulden door gemeenten. Dit rapport is een vervolg hierop.
Aanpak/bronnen	Interviews met gemeenten en uitvoerders schuldhulpverlening bij 10 gemeenten.
Zicht op doeltreffendheid/ doelmatigheid?	Nee. Rapport geeft inzicht in diversiteit in aanpakken, oplossingen en belemmeringen van gemeenten ten aanzien van vroegsignalering.
Inspectie SZW. (2017c). Toegankelijkheid schuldhulpverlening 2017. Den Haag: Inspectie SZW.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Wet gemeentelijke schuldhulpverlening / inkomensondersteuning
Aanleiding onderzoek	Medio 2016 zond staatssecretaris Klijnsma de evaluatie van Wgs aan Tweede Kamer (gaf gevolg aan verplichting uit Wgs om binnen 4 jaar na inwerkingtreding verslag te doen van doeltreffendheid en effecten Wgs). Door ontbreken voldoende gegevens konden geen harde uitspraken worden gedaan over brede toegankelijkheid (speerpunt Wgs). In kabinetsreactie op evaluatie Wgs heeft staatssecretaris onderzoek door Inspectie SZW aangekondigd naar uitvoering brede toegankelijkheid tot de gemeentelijke schuldhulpverlening.
Aanpak/bronnen	Enquête gemeenten (n=94), interviews (n=?), analyse beleidsplannen en beleidsregels.
Zicht op doeltreffendheid/ doelmatigheid?	Nee. Zicht op doelbereik. Rapport geeft inzicht in toegang tot schuldhulpverlening in 2017. Veranderingen in toegang schuldhulpverlening tussen 2016 en 2017 worden in kaart gebracht (o.b.v. analyse beleid en interviews).
Jungmann, N., T. Madern, R. van Geuns & A. Moerman. (2018). Knellende schuldenwetgeving.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet/ Wet gemeentelijke schuldhulpverlening/ inkomensondersteuning
Aanleiding onderzoek	Kamercommissie SZW wenst meer inzicht in eventuele tegenstrijdigheden en belemmeringen in het huidige juridisch kader rond schulden.
Aanpak/bronnen	Deskresearch, inventariserende interview, oproep via LinkedIn om tegenstrijdigheden en knelpunten te melden.
Zicht op doeltreffendheid/ doelmatigheid?	Nee. Rapport geeft inzicht in tegenstrijdigheden en knelpunten in bestaande wet- en regelgeving en in belemmeringen die de uitvoering ondervindt (onder meer inzake privacy en gegevensuitwisseling). Geeft inzicht in knelpunten op systeemniveau (Participatiewet, Wgs).
SER. (2017). Opgroeien zonder armoede. Den Haag: SER.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet/ Wet gemeentelijke schuldhulpverlening/ inkomensondersteuning
Aanleiding onderzoek	Het kabinet heeft de SER gevraagd zich in het probleem van armoede onder kinderen te verdiepen en te komen met aanbevelingen.
Aanpak/bronnen	Deskresearch, werkbezoek met gesprekken met ouders en hulpverleners, expertmeeting met wetenschappers en stakeholders.



Zicht op doeltreffendheid/ doelmatigheid?	Nee. Rapport geeft adviezen over meten effectiviteit. Geeft inzicht in knelpunten op systeemniveau (Participatiewet, Wgs).
Oomkens, R. et al. (2018). Schulden & Werk Deelrapport I: Bijstandsgerechtigden met schulden. Zoetermeer: Panteia.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet/ Wet gemeentelijke schuldhulpverlening/ inkomensondersteuning / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	Uitkeringsgerechtigden met schulden maken langer gebruik van een uitkering dan degenen zonder schulden. Schuldhulpverleningstrajecten leiden wel tot meer uitstroom uit de bijstand, maar de uitstroom naar regulier betaald werk is beperkt. Uitgevoerd met subsidie van Instituut Gak.
Aanpak/bronnen	Literatuurstudie, analyse CBS-data en dat Mesis®, casestudies bij 5 gemeenten (25 interviews met professionals, 10 focusgroepen met professionals, 25 interviews bijstandsgerechtigden met schulden).
Zicht op doeltreffendheid/ doelmatigheid?	Nee. Rapport geeft inzicht in mechanismen die arbeidsdeelname van bijstandsgerechtigden met schulden belemmeren en schetst hoe arbeidsdeelname van bijstandsgerechtigden met schulden kan worden bevorderd. Geeft inzicht in knelpunten op systeemniveau (Participatiewet, Wgs).
Inspectie SZW. (2018). Werk en inkomen als partner in integrale dienstverlening: een moeizame relatie. Den Haag: Inspectie SZW.	
Domein binnen artikel 2 SZW	Participatiewet/ Wet gemeentelijke schuldhulpverlening/ inkomensondersteuning / vinden van werk en bieden van aangepaste arbeid
Aanleiding onderzoek	Het onderzoek dat de Inspectie SZW heeft verricht, is voortgekomen uit gesignaleerde risico's omstandigheden omtrent de inbedding van W&I in de keten van integrale dienstverlening.
Aanpak/bronnen	35 casestudies in drie gemeenten (17 gezinnen en 18 daklozen): periodieke diepte-interviews klanten, maandelijks korte telefonische gesprekken met deelnemers, periodieke interviews met hulpverleners, observatie gesprekken tussen klant en hulpverlening.
Zicht op doeltreffendheid/ doelmatigheid?	Nee. Rapport geeft inzicht in de knelpunten en succesfactoren m.b.t. de integrale dienstverlening, in het bijzonder als het gaat om de positie van werk en inkomen. Geeft inzicht in knelpunten op systeemniveau (Participatiewet, Wgs, Jeugdwet, Wmo).



5.10.3 Doelen

Hieronder zijn de doelen van Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) weergegeven zoals beschreven in TK 2009-2010, 32 291, nr. 3.

Doelen Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

"Een wettelijk kader gemeentelijke schuldhulpverlening draagt bij aan de verbetering van de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening omdat het met een wettelijk kader mogelijk is eisen te stellen aan de gemeentelijke schuldhulpverlening. De eerder genoemde eisen die de regering aan de gemeentelijke schuldhulpverlening stelt dragen stuk voor stuk bij aan de verbetering van de effectiviteit. Zo wordt een «bodem» in de gemeentelijke schuldhulpverlening gelegd, zonder te vervallen in gedetailleerde regelgeving. Het is naar het oordeel van de regering belangrijk dat gemeenten voldoende ruimte behouden om maatwerk te kunnen leveren. (...) Met het wettelijk kader zullen de verschillen tussen de gemeenten afnemen zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheid om maatwerk te leveren en recht te doen aan plaatselijke of regionale verschillen." (TK 2009-2010, 32 291, nr. 3).

De kwaliteitsbodem die wordt gelegd met de Wgs bevat volgens de Memorie van Toelichting (MvT) de volgende elementen:

- het realiseren van brede toegankelijkheid voor burgers;
- het beperken van wacht- en doorlooptijden;
- het realiseren van integrale schuldhulpverlening onder regie van de gemeente;
- het op de politieke agenda zetten van de gemeentelijke schuldhulpverlening.

Bij het waarmaken van de verantwoordelijkheid van de onderscheiden partijen [schuldenaren, schuldeisers, schuldhulpverleners, gemeenten, rijksoverheid] gaat het naar het oordeel van de regering om het volgende betreffende de rijksoverheid:

"De rijksoverheid:

- *is systeemverantwoordelijk voor een participatiebevorderend stelsel van schuldhulpverlening. Op basis van de informatie over de werking van het systeem neemt de rijksoverheid haar verantwoordelijkheid;*
- *neemt maatregelen om overkreditering te voorkomen;*
- *neemt maatregelen om de effectiviteit van schuldhulpverlening te verbeteren;*
- *voorkomt zoveel mogelijk een onnodig beroep op de Wsnp door het bevorderen van de totstandkoming van minnelijke akkoorden;*
- *gaat niet gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen actief tegen." (TK 2009-2010, 32 291, nr. 3).*

5.10.4 Doelgroepbereik

Mensen met problematische schulden zijn niet in een bestand geregistreerd. De totale omvang van problematische schulden per burger is niet bekend, evenals de omvang van de populatie (Jungmann et al., 2018). De doelgroep van de Wgs is dus niet in kaart gebracht. De doelgroep kan niet rechtstreeks door de gemeentelijke schuldhulpverlening worden benaderd. Zij moeten zichzelf melden en om hulp vragen (SER, 2017). Daarvoor moeten zij echter eerst worden overtuigd van de noodzaak tot hulp en het feit dat de gemeente de juiste hulp kan bieden. Mensen melden zich bij de gemeente als ze echt geholpen willen worden. De nood is dan vaak al hoog en de schulden zijn echt problematisch. Panteia heeft in 2015 geraamd dat er in Nederland ongeveer 1,4 miljoen huishoudens zijn met risicovolle (840.000) of problematische schulden (540.000) (Westhof & De ruig, 2015). Het grootste deel van deze huishoudens is niet als zodanig bekend bij de gemeente of bij de schuldhulpverlening. In 2018 meldden bijna 90.000 mensen zich aan bij schuldhulpverleners aangesloten bij de NVVK (2018). Gegeven het feit dat niet bekend is wat de omvang is van de doelgroep van mensen met problematische schulden, is niet bekend in hoeverre de doelgroep wordt bereikt.



5.10.5 **Doelbereik en doeltreffendheid**

De kwaliteitseisen die vanuit de Wgs aan gemeenten worden gesteld zouden moeten zorgen voor betere en meer integrale dienstverlening aan burgers die problematische schulden hebben, waardoor in elk geval de effectiviteit van de schuldhulpverlening toeneemt ten opzichte van de situatie van voor de invoering van de Wgs.

Om de effecten van de Wgs in kaart te brengen, beantwoordt Berenschot in de evaluatie van de Wgs de volgende hoofdvraag: "In hoeverre heeft het kader van de Wgs met de daarin opgenomen instrumenten en verplichtingen geleid tot een kwaliteitsbodem in de gemeentelijke schuldhulpverlening waardoor gemeentelijke schuldhulpverlening vaker resulteert in een adequate oplossing voor mensen met problematische schulden?" (Baan, Louwes & Oostveen, 2016: 23). Hiermee wordt in deze paragraaf antwoord gegeven op de RPE-vragen 12 en 13.

Berenschot concludeert dat de Wgs, met de daarin opgenomen instrumenten en verplichtingen, in belangrijke mate heeft bijgedragen aan de beoogde kwaliteitsbodem in de gemeentelijke schuldhulpverlening. Vanaf 2012:

- is er op het gebied van de schuldhulpverlening op belangrijke onderdelen onmiskenbaar vooruitgang geboekt in de aanpak;
- hebben gemeenten meer grip op de uitvoering;
- hebben gemeenten hun regierol versterkt;
- zijn gemeenten meer integraal gaan werken;
- hebben gemeenten het pakket schuldhulpverlening verbreed en daarbij vaker preventie en vroegsignalering ingezet;
- bieden gemeenten meer maatwerk voor burgers met problematische schulden.

De belangrijkste conclusie van Berenschot luidt: de Wgs heeft bijgedragen aan de beoogde kwaliteitsbodem, maar die is nog maar ten dele gelegd. Oftewel, de doelen omtrent de kwaliteitsbodem en integrale en adequate dienstverlening zijn ten dele bereikt. De veranderingen die worden geconstateerd kunnen deels worden toegeschreven aan de invoering van de Wgs maar het is niet bekend in welke mate.

Berenschot geeft echter ook aan dat, zoals gemeenten zelf ook beamen, nog veel verbeteringen mogelijk zijn op het terrein van sturing, toegang, transparantie in de prestaties en cliëntenstromen en het bieden van gestandaardiseerd maatwerk.

De meeste gemeenten hebben op het gebied van de uitvoering van de schuldhulpverlening verbeteringen doorgevoerd en zijn meer integraal gaan werken. Ontwikkelingen op het gebied van vroegsignalering zijn vaak al in gang gezet, maar hebben in veel gemeenten nog niet tot de beoogde resultaten geleid.

Onduidelijk is in hoeverre alle burgers die voor schuldhulpverlening in aanmerking komen, de gemeente hiervoor weten te vinden en welk deel van deze mensen ook daadwerkelijk succesvol geholpen wordt. Van de daadwerkelijk ondernomen acties en de ingezette instrumenten ontbreken dekkende landelijke registraties. Op basis van de evaluatie van de Wgs door Berenschot (Baan, Louwes & Oostveen, 2016) kan worden geconcludeerd dat de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening is toegenomen. Over de mate waarin kunnen geen uitspraken worden gedaan.



Brede toegankelijkheid

Zowel in 2016 als in 2017 onderzocht de Inspectie SZW hoe de – in de Wgs beoogde – brede toegankelijkheid tot de gemeentelijke schuldhulpverlening in de praktijk wordt uitgevoerd. Op basis van enquêteresultaten en een studie van beleidsdocumenten van gemeenten schets de Inspectie SZW in 2017 een representatief, geactualiseerd beeld van de stand van zaken (Inspectie SZW, 2017c).

Onder toegankelijkheid verstaat de Inspectie, in lijn met de Wgs, een brede definitie van schuldhulpverlening. In dit onderzoek gaat het bij schuldhulpverlening niet alleen om trajecten gericht op het definitief oplossen van de problematische schulden (schuldregelen, schuldsanering), maar ook om instrumenten die gericht zijn op de stabilisatie van schulden en informatie en advies.

De Inspectie SZW concludeert in 2017 dat er over het algemeen sprake is van een brede toegang tot schuldhulpverlening. Bijna alle gemeenten (93 procent) gaan bij een verzoek tot schuldhulpverlening over tot een individuele afweging van de situatie van de hulpvrager voordat een gemeente een besluit neemt een aanvraag toe te kennen dan wel af te wijzen. Ook is er geen sprake van wijdverbreide categoriale uitsluiting van bepaalde doelgroepen.

Wat betreft de vroegsignalering wordt door de Inspectie SZW geconstateerd²⁸ dat veel gemeenten nog maar een begin hebben gemaakt met het op deze wijze eerder in beeld krijgen van de doelgroep voor schuldhulpverlening (Inspectie SZW, 2016). De meeste gemeenten hebben intern afspraken gemaakt om burgers te verwijzen naar schuldhulpverlening wanneer bij contacten over de Participatiewet, armoederegelingen, Wmo, jeugdzorg en belastingen blijkt dat burgers mogelijk te maken hebben met financiële problemen. Vooral de wijkteams gaan een grotere rol spelen in het eerder verwijzen van burgers naar schuldhulpverlening.

Wat betreft externe vroegsignalering en doorverwijzing staan, naar de mening van de Inspectie, veel gemeenten nog aan het begin van deze ontwikkeling. De gemeente heeft dan bijvoorbeeld met een beperkt aantal ketenpartners (zoals woningcorporatie, maatschappelijk werk of voedselbank) afspraken over vroegsignalering gemaakt. Het aantal signalen is beperkt en de gemeente heeft nog weinig ervaring met het combineren en duiden van de signalen. Bovendien doet de gemeente in deze fase nauwelijks iets aan registratie en evaluatie van de vroegsignalering. De Inspectie oordeelt dat voor gemeenten voordeel is te behalen wanneer zij in staat zijn om de vroegsignalering effectiever in te richten.

Knelpunten op systeemniveau

Als systeemverantwoordelijke is de minister van SZW verantwoordelijk voor de inrichting van een kader van wet- en regelgeving waarmee gemeenten de uitvoering van de schuldhulpverlening voortvarend ter hand kunnen nemen. Dat laatste gebeurt volgens Berenschot (Baan, Louwes & Oostveen, 2016) en de Inspectie SZW (2017). Er worden echter ook knelpunten geconstateerd vanuit wet- en regelgeving die belemmerend werken op een integrale en efficiënte schuldhulpverlening.

Jungmann et al. (2018) maakten een inventarisatie van knelpunten in wet- en regelgeving die voor een groot deel tevens worden waargenomen door gemeenten, Berenschot en de Inspectie SZW (2017). Er wordt geconstateerd dat SZW als systeemverantwoordelijke moet werken aan oplossingen voor deze knelpunten. Met de Brede schuldenaanpak heeft SZW deze verbetermaatregelen reeds ten dele in gang gezet.

²⁸ Vroegsignalering problematische schulden door gemeenten. Inspectie SZW, januari 2016.



Uit het onderzoek door Jungmann et al. (2018) blijken de volgende knelpunten die van invloed zijn op een goede schuldhulpverlening door gemeenten. Het betreft knelpunten die niet uitsluitend vanuit de Wgs, maar ook vanuit andere wetgeving en gemeentelijke regels, ontstaan.

1. Het ontbreekt aan inzicht in aantallen en klantstromen.
2. De laagdrempeligheid en toegankelijkheid van schuldhulpverlening kunnen beter.
3. Het ontbreekt aan een gedeeld kader over wat goede schuldhulpverlening is.
4. Schuldeisers zijn terughoudend in het verwijzen vanwege grote lokale verschillen.
5. Verjaring strafrechtelijke boetes tijdens minnelijk traject niet gelijk aan die in het WSNP-traject.
6. Er is geen finale kwijting mogelijk bij te veel ontvangen uitkering.
7. Mensen die zich vergissen (niet opzettelijke fraude) worden uitgesloten van schuldhulpverlening.
8. Er is geen maximum termijn voor uitsluiting van schuldhulpverlening vanwege recidive.
9. De schuldregeling onder het nieuwe huwelijksvermogensrecht is erg ingewikkeld.
10. Besluit breed wettelijk moratorium voldoet niet aan behoefte.
11. Praktische handleidingen en instructies over de uitvoering van (schuld)hulpverlening en over hoe de AVG in de praktijk toegepast moet worden ontbreken. Het is niet helder welke informatie de schuldhulpverlening wel en niet met de schuldeisers mag delen.

Gemeenten geven zelf aan dat het voor mensen met een laag inkomen het lastigst is om voldoende inkomen te verwerven (VNG en Divosa, 2018). Het stelsel van tegemoetkomingen en (belasting)regelingen is complex, met verschillende definities, aanvraagprocedures en verantwoordingssystematiek (27 inkomensregelingen en 8 verschillende definities van het begrip inkomen of vermogen). Dit raakt aan de bestaanszekerheid van burgers.

Daarnaast is de taal in brieven van de overheid (te) ingewikkeld. De complexiteit van het systeem (uitkeringen, toeslagen, voorzieningen) en het tekort aan inkomen maken mensen kwetsbaar voor betalingsachterstanden, schulden en sociaal maatschappelijke schade. Schulden veroorzaken stress, onzekerheid en belemmeren adequaat denken en handelen. Gemeenten geven aan dat zij de ambitie hebben om het aantal mensen met problematische schulden substantieel terug te dringen. De inzet van goede schuldhulpverlening is dan belangrijk. Maar minstens zo belangrijk achten gemeenten de inzet op preventie en vroegsignalering. In de position paper vragen gemeenten aan het Rijk om acht maatregelen te treffen die het stelsel van wet- en regelgeving werkbaarder te maken. Het stelsel belemmert mensen om uit de schulden te komen, soms veroorzaakt het zelfs meer of nieuwe schulden. Een aantal van de door gemeenten van het Rijk gevraagde maatregelen komt terug in het actieplan brede schuldenaanpak, waarover later in deze paragraaf meer.

Integraal werken binnen gemeenten tussen de afdelingen Schuldhulpverlening en Werk & Inkomen is van groot belang voor verbetering van de hulpverlening en optimale benutting van de mogelijkheden tot re-integratie naar de arbeidsmarkt van bijstandsgerechtigden. Gemeenten kunnen op dit terrein en op het vlak van gegevensuitwisseling tussen beide afdelingen nog veel verbeteren (Oomkens et al., 2018).

Ook de SER (2017) signaleert knelpunten op systeemniveau. De genoemde knelpunten overlappen deels met Jungmann et al. (2018):



- de berekening van de beslagvrije voet is (te) ingewikkeld. De kans is groot dat de beslagvrije voet verkeerd wordt berekend, met name als er sprake is van samenloop met bijzondere incasso-instrumenten;
- er zijn vele bijzondere incassobevoegdheden van overheden en andere partijen;
- met een strikte toepassing van de Fraudewet worden ook mensen beboet die vergissingen maken bij het aanvragen van toeslagen en daardoor teveel geld hebben ontvangen;
- veel gemeenten stellen toetredingseisen voor schuldhulpverlening;
- verschillende overheidsinstanties werken langs elkaar heen. Tussen de verschillende overheidsinstellingen is nauwelijks afstemming, en er is sprake van verschillende invorderingsregimes.

5.10.6 **Doelmatigheid**

In de beschikbare evaluaties en onderzoeken kwam doelmatigheid niet aan de orde. Hierover kunnen dan ook geen uitspraken worden gedaan.

5.10.7 **Recente ontwikkelingen**

Voor de door Berenschot (Baan, Louwes & Oostveen, 2016) en Jungmann et al. (2018) geconstateerde knelpunten wordt door SZW gewerkt aan oplossingen. De omvang van de schuldenproblematiek en de impact daarvan op burgers baart het kabinet zorgen. Het kabinet zet dan ook in op het voorkomen van problematische schulden, treft maatregelen om problematische schulden terug te dringen en maakt afspraken met gemeenten om meer mensen met schulden effectiever te helpen²⁹. Het kabinet heeft het actieplan 'brede schuldenaanpak' uitgerold. Het plan bevat drie actielijnen waarlangs maatregelen worden genomen om (1) problematische schulden te voorkomen, (2) schuldenaren te ondersteunen en te ontzorgen, te voorkomen dat schulden onnodig oplopen en (3) te zorgen dat schulden op een maatschappelijk verantwoorde manier worden geïncasseerd.

Naast het kabinet en de ministeries van SZW, JenV, VWS, BZK, OCW en Financiën, werken in het actieplan brede schuldenaanpak in de uitvoering veel meer partijen samen, zoals: VNG en gemeenten, Belastingdienst, Divosa, Landelijke Cliëntenraad, Sociaal Werk Nederland, NVVK, de Alliantie van vrijwilligersorganisaties, SVB, CAK, UWV, DUO en CJIB. Ook werken schuldeisers mee in de vorm van een schuldeiserscoalitie en worden jongeren om advies gevraagd in een soort denktank onder begeleiding van Speaking Minds.

Een goed voorbeeld van een maatregel die past in de derde actielijn is de voorgenomen invoering van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet en de verbreding van het beslagregister. In de brief van 13 februari 2019 informeren de staatssecretarissen van SZW en Financiën de Tweede Kamer over de voortgang van de voorgenomen maatregelen³⁰. De invoering van de genoemde wet wordt voorzien per 1 januari 2021. Gelet op de urgentie van de problematiek, worden tussenmaatregelen genomen.

5.10.8 **Conclusie voor de beleidsdoorlichting**

Het onderzoek door Berenschot (Baan, Louwes & Oostveen, 2016) geeft inzicht in doelbereik en in de directe effecten (outcomes) van de Wgs. Door een vergelijking van de situatie vóór de invoering van de Wgs (2011) en de situatie ná de invoering van de Wgs (2013), wordt effectiviteit (doeltreffendheid) aannemelijk gemaakt. Berenschot zelf concludeert dat het nog niet onomstotelijk is vast te stellen *in hoeverre* de Wgs eraan heeft bijgedragen dat de gemeentelijke schuldhulpverlening vaker resulteert in

²⁹ Zie: brief Stas. SZW aan Tweede Kamer d.d. 23 mei 2018 betreffende Brede schuldenaanpak, ref. 2018-0000095518, met bijlagen Actieplan brede schuldenaanpak en Initiatieven van partijen.

³⁰ Zie: brief Stas. SZW en Financiën aan Tweede Kamer d.d. 13 februari 2019 betreffende: voortgang implementatie Wet vereenvoudiging beslagvrije voet en Verbreding beslagregister. Ref 2019-0000016204.



een adequate oplossing voor mensen met problematische schulden. De door de Wgs beoogde kwaliteitsbodem in de gemeentelijke schuldhulpverlening is ten dele gelegd.

Uit de evaluatie door Berenschot blijkt dat het aannemelijk is dat met de doorgevoerde verbeteringen burgers met schuldenproblemen beter geholpen worden. Naast schuldregeling kan stabilisatie of inzet van andere instrumenten beschouwd worden als adequate schuldhulpverlening. Het is niet bekend hoeveel mensen tussen hulpvraag en aanbod uitvallen, en of dat er minder zijn geworden. Ook is niet duidelijk in welke mate het bereik van mensen met problematische schulden nog verder verbeterd zou kunnen worden. En er liggen nog belangrijke opgaven voor de schuldhulpverlening aan verschillende doelgroepen, zoals weinig redzame mensen die langdurige begeleiding nodig hebben, zzp'ers en jongeren.

Buiten de invloedssfeer van de Wgs zien gemeenten een aantal belemmeringen die maken dat de schuldhulpverlening hier en daar zijn doel niet bereikt. Die belemmeringen liggen op de terreinen van onduidelijke en tegenstrijdige wet- en regelgeving, de complexiteit van het toeslagensysteem, inkomensontwikkelingen en de positie van overheidsschuldeisers. Knelpunten op systeemniveau worden onderschreven door de SER (2017), Jungmann et al. (2018) en Oomkens et al. (2018).

Belangrijk om de doeltreffendheid van het beleid (van gemeenten) te kunnen beoordelen is het feit dat niet bekend is welke burgers problematische schulden hebben en hoe groot deze groep is. Gemeenten kunnen de doelgroep dus nooit volledig in beeld hebben. Gemeenten moeten er daarom alles aan doen om de bekendheid van de gemeentelijke schuldhulpverlening te vergroten en ervoor te zorgen dat mensen die hulp willen, ook daadwerkelijk binnen kunnen komen bij de gemeentelijke schuldhulpverlening.

Concluderend heeft de Wgs zijn doel ten dele bereikt. Met de door SZW in gang gezette maatregelen om o.a. adequatere gegevensuitwisseling mogelijk te maken en knelpunten in regels weg te nemen, worden gemeenten beter in staat gesteld om integraler te werken en mede daardoor schuldenaren sneller en beter te helpen. Hierdoor wordt de doeltreffendheid van de Wgs vergroot.



6 Overkoepelende conclusie: uitkomsten in samenhang op systeemniveau

6.1 Inleiding

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) schrijft sinds 2006 voor dat ministers verplicht zijn om periodiek beleidsdoorlichtingen uit te (laten) voeren. Dit onderzoek geeft de uitkomsten weer van de uitgevoerde beleidsdoorlichting van artikel 2 op de SZW-begroting. Dit artikel luidt: Bijstand, Participatiewet en Toeslagenwet.

Het maatschappelijke doel van artikel 2 van de begroting van SZW luidt:

"De overheid ondersteunt bij het vinden van werk en biedt inkomensondersteuning en aangepaste arbeid aan hen die dat nodig hebben"

Het betreft een drieledig doel dat is gebaseerd op het streven van de overheid 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".

Artikel 2 kenmerkt zich door de *systeemverantwoordelijkheid* van de minister. De uitvoering van het beleid onder artikel 2 is hoofdzakelijk belegd bij gemeenten en uitvoeringsorganisaties. 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.

Het doel van de beleidsdoorlichting is om inzicht te krijgen in:

- de mate waarin het onderzochte beleid doeltreffend en doelmatig is;
- de succesfactoren die het beleid doeltreffend en doelmatig hebben gemaakt;
- de redenen waardoor de doeltreffendheid en de doelmatigheid tekort kan schieten, zodat hieruit lessen voor de toekomst kunnen worden getrokken, en;
- de onbedoelde positieve dan wel negatieve neveneffecten die zijn opgetreden.

De hoofdvraag van de doorlichting luidt:

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?

Zoals in de kamerbrief over deze doorlichting wordt aangegeven, ligt de nadruk binnen het onderzoek op het beantwoorden van de vraag of het *rijksbeleid onder artikel 2* van de begroting van SZW zodanig is vormgegeven dat het de voorwaarden en kaders biedt waarmee lokale overheden de landelijke beleidsdoelen kunnen realiseren. Dit betekent dat de rol van rijksbeleid op andere beleidsterreinen, zoals bijvoorbeeld huur-, zorg-, en kinderopvangtoeslag of arbeidsmarktbeleid, buiten de scope van het huidige onderzoek valt ook al hebben deze beleidsterreinen wel degelijk invloed op de inkomenspositie dan wel arbeidsmarktpositie van mensen.

Een beleidsdoorlichting is een *syntheseonderzoek* naar zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid van al het beleid van een geheel beleidsartikel of van een substantieel, samenhangend deel van een beleidsartikel. Dit wil zeggen dat het



voorliggende onderzoek gebaseerd is op eerder uitgevoerde evaluaties, onderzoeken en monitoren, waarvoor geen of beperkt primaire data worden verzameld.

Dit concluderende hoofdstuk kan als zelfstandig hoofdstuk worden gelezen. De conclusies in het voorliggende hoofdstuk zijn gebaseerd op de resultaten zoals gepresenteerd in de eerdere hoofdstukken en dan met name hoofdstuk 5. In hoofdstuk 5 zijn de belangrijkste onderzoeken besproken die zijn uitgevoerd binnen de scope van artikel 2. Hierbij is ingegaan op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de verschillende onderdelen van artikel 2, waaronder de Participatiewet, de Wet banenafpraak, het Bbz, en de Wgs. In de voorliggende conclusie verbinden wij waar mogelijk de uitkomsten van de verschillende onderzoeken om uitspraken te kunnen doen over het stelsel als geheel. In de onderliggende onderzoeken is het systeem echter niet als geheel geëvalueerd; dit betekent dat wij onszelf in dit hoofdstuk enige vrijheid permitteren door het doen van uitspraken op *systeemniveau*.

In de beleidstheorie hebben wij aangegeven hoe de verschillende onderdelen van het beleid, de intermediaire doelen en de maatschappelijke doelen van artikel 2 zich tot elkaar verhouden (figuur 6.1). In deze beleidstheorie valt op dat de Participatiewet de spil vormt van het begrotingsartikel. Onder artikel 2 vallen verschillende vormen van inkomensoverdrachten. Verreweg de grootste post hierbinnen is het macrobudget voor participatiewet-uitkeringen. Daarnaast vormt de Participatiewet een cruciale rol als het gaat om het ondersteunen bij het vinden van werk en het bieden van aangepast werk. Vanwege de spilfunctie van de Participatiewet heeft deze wet onze bijzondere aandacht in dit conclusiehoofdstuk. Uiteraard komen ook de andere onderdelen van het begrotingsartikel, in samenhang, aan bod.

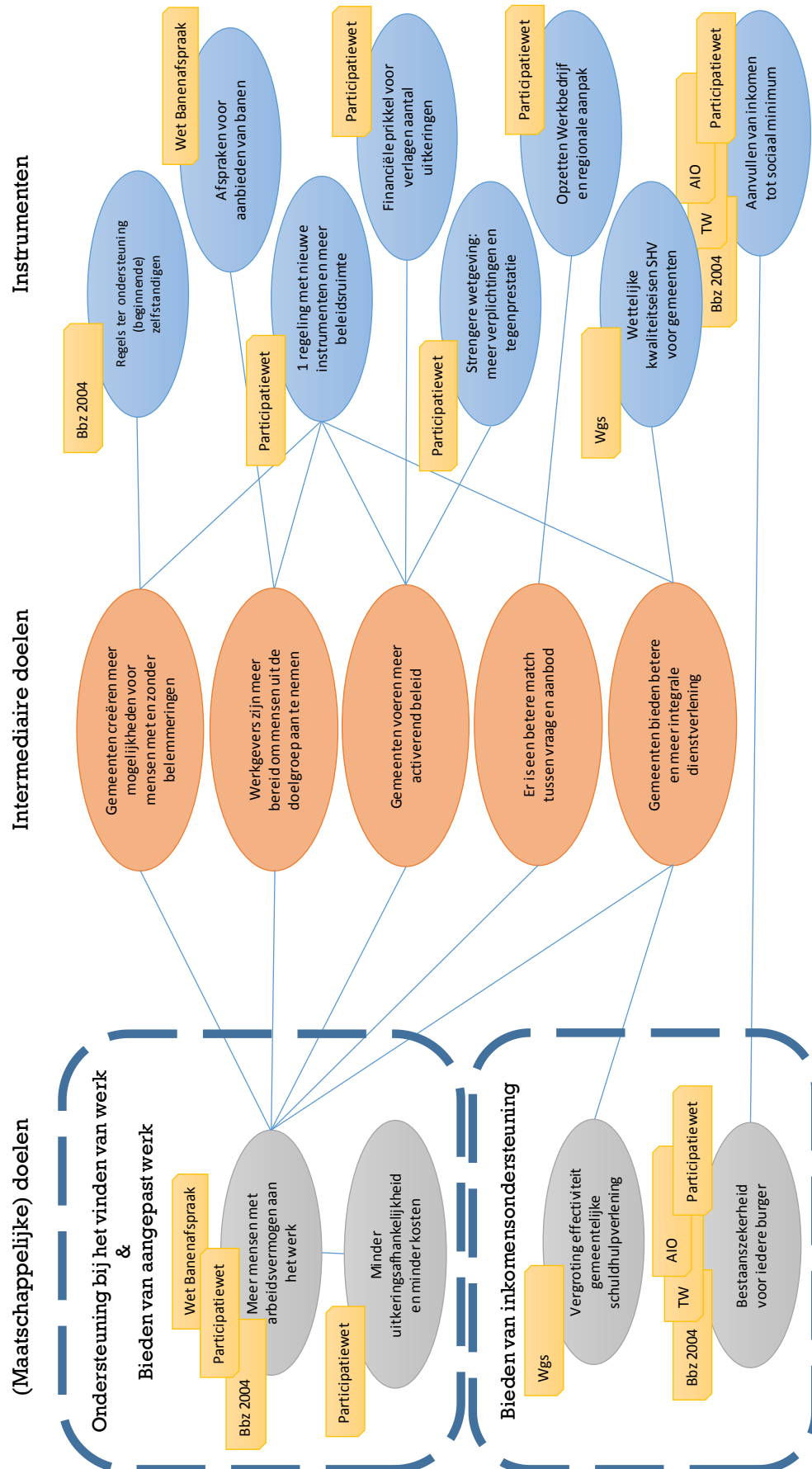
In deze paragraaf reflecteren wij op de beleidstheorie (figuur 6.1) en gaan we na in hoeverre de maatschappelijke doelen van artikel 2 al dan niet zijn gerealiseerd. Door eveneens in te gaan op (mogelijke) verklaringen, biedt deze beleidsdoorlichting handvatten voor beleidsmakers op zowel landelijk als gemeentelijk niveau voor de doorontwikkeling van beleid.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd: in paragraaf 6.2 gaan we in op de kwaliteit en bruikbaarheid van de onderzoeken die zijn uitgevoerd binnen de scope van artikel 2. Paragraaf 6.3 gaat kort in op de manier waarop de uitgaven binnen het begrotingsartikel zijn opgebouwd. Vervolgens beschrijven we in paragraaf 6.4 de belangrijkste conclusies ten aanzien van de maatschappelijke doelen 'het bieden van ondersteuning bij het vinden van werk en het bieden van aangepast werk'. Paragraaf 6.5 gaat vervolgens in op de belangrijkste conclusies ten aanzien van het maatschappelijke doel 'het bieden van inkomensondersteuning aan hen die dat nodig hebben'. De laatste paragraaf van het hoofdstuk (6.6) is een beschouwende paragraaf waarin de onderzoekers reflecteren op de onderzoeksresultaten. Hierbij worden eveneens de resterende witte vlekken (kennislacunes) benoemd.





Figuur 6.1 Beleidstheorie op systeemniveau



Bron: Panteia (2020)

6.2 Kwaliteit en bruikbaarheid van onderzoeksrapporten

Alvorens de vraag te beantwoorden of de maatschappelijke doelen van artikel 2 zijn gerealiseerd, gaan we in deze paragraaf in op de kwaliteit en bruikbaarheid van de onderzoeken die binnen de scope van artikel 2 zijn uitgevoerd. Immers, een belangrijk onderdeel van een beleidsdoorlichting is om na te gaan welke evaluaties zijn uitgevoerd, op welke manier het beleid is geëvalueerd en om welke redenen. Tevens dient te worden nagegaan in hoeverre het op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal mogelijk is om uitspraken te doen over doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein. Dit geeft inzicht in de bruikbaarheid van de onderzoeksrapporten voor deze beleidsdoorlichting. De beoordeling van de afzonderlijke rapporten heeft een plek gekregen in hoofdstuk 5. In dit hoofdstuk schetsen wij een overkoepelend beeld van de kwaliteit en bruikbaarheid van uitgevoerde onderzoeken.

6.2.1 *Conclusies in onderzoeken gerechtvaardigd gegeven de gehanteerde onderzoeksmethode*

In algemene zin kan worden geconcludeerd dat binnen het beleidsterrein van artikel 2 de conclusies die onderzoekers trekken in hun rapport gerechtvaardigd zijn gegeven de gehanteerde onderzoeksmethode. Dit betekent bijvoorbeeld dat onderzoekers voorzichtig zijn met het doen van uitspraken over de doeltreffendheid of effectiviteit van beleid of instrumenten, omdat weinig onderzoeken het op basis van de gehanteerde methode toelaten hier uitspraken over te doen. Ook gaan onderzoekers nagenoeg altijd in op de beperkingen die de gehanteerde methode met zich meebrengt. Deze aspecten dragen bij aan de kwaliteit van het uitgevoerde onderzoek.

Echter, waar het gaat om de kwaliteit van literatuuronderzoek binnen onderzoeken is het 'echoën van onderzoeksresultaten' een aandachtspunt. Literatuurstudie is vaak een onderdeel binnen onderzoeken om de stand van zaken omtrent een bepaald onderwerp in beeld te brengen. Bijvoorbeeld, als het gaat om re-integratie beschrijven veel rapporten wat er reeds bekend is over de effectiviteit van re-integratie instrumenten. Diverse malen hebben wij gesignaleerd dat er naar bijvoorbeeld drie verschillende bronnen wordt verwezen, terwijl slechts één van de bronnen als originele bron geldt. De andere twee bronnen verwijzen eveneens naar de eerste bron, maar presenteren zelf geen nieuwe data die de conclusie uit de eerste bron bevestigden. Door naar alle drie de bronnen te verwijzen, ontstaat ten onrechte het beeld dat er drie onderzoeken zijn die een bepaalde conclusie rechtvaardigen.

Ook constateren wij dat bronnen soms te makkelijk worden aangehaald om bevindingen te onderbouwen met bestaande literatuur, terwijl de onderzochte populatie of de context waarbinnen het onderzoek is uitgevoerd onvoldoende vergelijkbaar is om als onderbouwing te dienen. Bijvoorbeeld, dat een bepaald re-integratieinstrument effectief is onder mensen die een werkloosheidsuitkering ontvangen, betekent niet dat een dergelijk instrument automatisch ook effectief is voor bijstandsgerechtigden. Het is belangrijk dat dergelijke verschillen expliciet worden benoemd, zodat de lezer de resultaten beter kan duiden.

6.2.2 *Nauwelijks onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid, dit beperkt bruikbaarheid onderzoeksrapporten voor beleidsdoorlichting*

Alle rapporten overziend die zijn uitgevoerd op het gebied van het vinden van werk, het bieden van aangepast werk, en het bieden van inkomensondersteuning, valt op dat slechts een klein deel van de onderzoeken inzicht geeft in de doeltreffendheid van



beleid; in slechts een beperkt aantal rapporten kunnen conclusies worden getrokken over de vraag of een bepaald effect is opgetreden *dankzij* beleid of *dankzij* een bepaald instrument. Gesteld zou kunnen worden dat dit betekent dat de kwaliteit van de onderzoeken niet goed genoeg is omdat er geen methode is gekozen die effectiviteit meet. Het lijkt echter eerder een indicatie van de complexiteit van het onderzoeksdomein; zo is het doen van voor- en nametingen vaak niet mogelijk en ook het werken met controlegroepen is uiterst lastig. Nog een kleiner deel van de onderzoeken brengt de doelmatigheid van beleid in kaart. De beperkte beschikbaarheid van onderzoeken naar doeltreffendheid en doelmatigheid, en de verklaringen hiervoor, komt uitgebreider aan bod in paragraaf 6.6 waarin de zogenoemde 'witte vlekken' worden besproken.

6.3 Uitgaven

In 2018 bedroegen de uitgaven onder artikel 2 van de begroting van SZW in totaal ruim 7 miljard euro (jaarrekening SZW, 2018). De totale uitgaven stegen met gemiddeld 4 procent ten opzichte van 2017. De grootste uitgavenpost, het macrobudget participatiewet-uitkeringen en intertemporele tegemoetkoming, groeide in 2018 met 5,3 procent ten opzichte van 2017. Het overgrote deel van de uitgaven van het Rijk onder artikel 2 van de SZW-begroting bestaat uit inkomensoverdrachten (bijna 99 procent). De meerderheid van deze middelen is bestemd voor de verplichtingen van gemeenten, een klein deel is bestemd voor UWV en de Sociale Verzekeringsbank.

De Participatiewet is qua uitgaven de belangrijkste wet binnen artikel 2. Het kabinet beoogde met de invoering van de Participatiewet en de afsluiting van de Wsw en de Wajong voor nieuwe instroom van mensen met arbeidsvermogen, onder andere op termijn een besparing van 1,7 miljard euro te realiseren (TK 2013/2014, p. 102). De beperking van de Wajong is met bijna 1,2 miljard euro de belangrijkste besparing.

Gemeenten ontvangen van het Rijk een gebundelde uitkering (BUIG) voor het bekostigen van de uitkeringen in het kader van de Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2004 en voor de inzet van loonkostensubsidie. De financieringssystematiek die het Rijk hanteert bij de vaststelling van het BUIG-budget is nu gebaseerd op een (ingewikkeld) verdeelmodel. Middelen worden aan individuele gemeenten toegekend op basis van de uitkomsten van modelschattingen. De Raad voor het Openbaar Bestuur constateerde dat het op rijksbegroting beschikbaar gestelde bedrag voor de uitvoering van de bijstand voor 2016 en 2017 ontoereikend was. Dit heeft volgens de raad in de betreffende jaren geleid tot grote tekorten bij gemeenten. De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft geadviseerd de gemeenten hiervoor te compenseren (ROB, 2018). In 2018 was er sprake van een overschot op het BUIG-budget³¹. VNG en Divosa zijn van mening dat het macrobudget jaarlijks moet aansluiten bij de werkelijke kosten die de gemeenten maken. Daarnaast moet de verdeling van het budget volgens Divosa zodanig zijn dat ook op gemeenteniveau de budgetten aansluiten bij de uitgaven (Divosa, 2018).

Er zijn echter geen bronnen die, in het kader van dit synthese-onderzoek, direct, volledig en bruikbaar zicht geven op de gespecificeerde uitgaven van gemeenten op een zodanige wijze dat deze volledig corresponderen met de uitgaven vanuit artikel 2 van de SZW-begroting. Geen van de middelen uit het Gemeentefonds valt binnen de scope van deze Beleidsdoorlichting. Dat geldt ook voor de uitkering op grond van de Wsw. Er is dan ook geen eenduidige vergelijking te maken tussen de uitgaven van

³¹ Overschot Buig-budget 2018, maar budget 2019 gaat omlaag, Divosa, Utrecht, 25 april 2019.



SZW vanuit artikel 2 – specifiek de overdrachten aan gemeenten – en de corresponderende uitgaven die gemeenten hebben op grond van de wettelijke verplichtingen die voortvloeien vanuit de wetten die onder artikel 2 vallen. Dit vloeit voort uit de wijze waarop gemeenten gefinancierd worden en de beleidsvrijheid die gemeenten hebben ten aanzien van de besteding van de toegekende uitkeringen.

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 goed niet te beantwoorden binnen het kader van deze beleidsdoorlichting. Gelet op de lopende discussie tussen gemeenten en het Rijk omtrent de financieringssystematiek en de financiering van de wettelijke taken van gemeenten, lijkt het ons – om betrouwbare uitspraken te doen over de toereikendheid van budgetten – goed dat breder gekeken wordt dan de reikwijdte van artikel 2 en rekening wordt gehouden met alle geldstromen richting gemeenten.

Rekening houdende met de financieringssystematiek van gemeenten en de beleidsvrijheid die gemeenten hebben bij de inzet van de meeste middelen en de rapportage over de besteding van deze middelen, kunnen wij binnen de kaders van deze beleidsdoorlichting geen uitspraken doen over de doelmatigheid van de uitgaven van gemeenten in het sociale domein. Er zijn op macroniveau geen kengetallen beschikbaar waarin de relatie wordt gelegd tussen de inzet en kosten van gemeenten en de via artikel 2 van de SZW-begroting beschikbaar gestelde middelen.

6.4 Ondersteuning bij het vinden van werk & bieden van aangepast werk

6.4.1 Uitkeringsafhankelijkheid: doelbereik

Doelgroepen onder de Participatiewet

De overheid heeft geen kwantitatieve doelstellingen gespecificeerd over het uitkeringsvolume of ten aanzien van uitstroomppercentages. In deze paragraaf schetsen we daarom de volumeontwikkelingen, al kunnen op basis van inzicht in de toe- of afname van volumes geen uitspraken over doelbereik worden gedaan wanneer er geen doelen zijn gesteld ten aanzien van volumeontwikkeling. Volumeontwikkelingen laten echter wel zien hoe de uitkeringsafhankelijkheid zich heeft ontwikkeld.

Jonggehandicapten

De overheid heeft wel de verwachte volumeontwikkeling voor de Wajong geschetst. De nieuwe instroom van jonggehandicapten (tot 27 jaar) met arbeidsvermogen in het doelgroepregister in 2017 en 2018, ongeveer 9.000, ligt iets lager dan het aantal nieuwe instromers in de Wajong in 2014. Dit is in lijn met de volumeontwikkeling die de regering schetste in de memorie van toelichting van de Participatiewet (Van Echtelt et al., 2019).

Wsw & beschut werk

De toegang tot de sociale werkvoorziening werd afgesloten omdat werd aangenomen dat veel Wsw'ers met begeleiding in staat zouden zijn om bij een reguliere werkgever aan de slag te gaan. De groep mensen die eind 2014 nog op de Wsw-wachtlijst stond, viel vanaf 1 januari 2015 onder verantwoordelijkheid van de gemeente of het UWV, afhankelijk van de uitkering die ze ontvingen. Veel van de mensen op de Wsw-wachtlijst zijn uiteindelijk begeleid naar beschut werk. Een deel echter (nog) niet. Niet



iedereen komt in aanmerking voor beschut werk. Sommige mensen kunnen bij reguliere werkgevers aan de slag. Het betreft hier mensen die onder de banenafpraak vallen en loonkostensubsidie ontvangen en/of begeleiding van een jobcoach krijgen. Oorspronkelijk werd in de raming uitgegaan van het realiseren van 5.800 beschutte werkplekken in 2018 (TK 2013-2014, 33 161 nr. 107). Het gerealiseerde aantal beschutte werkplekken blijft hierbij echter achter (Van Echtelt et al., 2019).

Bijstandsgerechtigden

Het totaal aantal bijstandsontvangers is tussen 2007 en 2018 gestegen; van ongeveer 330.000 in 2007, naar zo'n 430.000 in 2014 en ongeveer 440.000 in 2018. De samenstelling van de groep 'klassieke' bijstandsgerechtigden is gewijzigd tussen 2007 en 2018. Zo is het aandeel 45-plussers en 'overig' niet-westerse migranten gegroeid, evenals het aandeel mensen dat langdurig (minimaal een jaar) in de uitkering zit. De verwachting is dat deze veranderde samenstelling ongunstig uitwerkt voor de kans op werk voor deze groep (Van Echtelt et al., 2019).

Nuggers

Het aantal ingeschreven 'klassieke' nuggers is toegenomen van ongeveer 20.000 in 2007 naar zo'n 73.000 in 2016. De economische neergang is een mogelijke verklaring voor de stijging van het aantal nuggers dat bij UWV ingeschreven staat. Immers, in tijden van economische crisis is het voor werkzoekenden lastiger om een baan te vinden en dus stromen mensen die bij UWV staan ingeschreven minder snel uit naar werk. De stijging van het aantal ingeschreven nuggers tussen 2015 en 2016 kan volgens het SCP mogelijk worden verklaard door de invoering van de Participatiewet, waardoor mensen zijn overgegaan tot inschrijving bij UWV, waarmee zij aanspraak konden maken op dienstverlening van de gemeente. In 2018 stonden er zo'n 45.000 'klassieke' nuggers bij UWV ingeschreven als werkzoekende. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat meer nuggers werk hebben gevonden als gevolg van de hoogconjunctuur.

Wet banenafpraak

In het sociaal akkoord van 2013 spraken overheid en sociale partners af dat er 125.000 banen bij reguliere werkgevers voor mensen met een arbeidsbeperking bij zouden moeten komen. Deze afspraak werd vastgelegd in de Wet banenafpraak. Marktwerkgevers stelden zich garant voor 100.000 extra banen (te bereiken eind 2025), overheidswerkgevers op hun beurt voor 25.000 extra banen (te bereiken eind 2023).

In totaal (werkgevers in de overheidssector en marktsector samen) zijn er tot eind 2018 bijna 52.000 extra banen gerealiseerd ten opzichte van de nulmeting in 2012; dit is ruim meer dan het tussentijdse target voor eind 2018. Men is wat dat betreft dus goed op weg om het afgesproken aantal van 125.000 extra banen in 2025 te halen. Werkgevers in de overheidssector hadden meer moeite om de afgesproken aantallen te halen: in 2016-2018 werden deze targets niet gehaald. Daarbij past de kanttekening dat de targets voor overheidswerkgevers scherper waren gesteld dan voor marktwerkgevers (Fris et al., 2019). Concluderend kan worden gesteld dat de kwantitatieve doelen van de Wet banenafpraak tot nu toe bereikt zijn.

Aantal gebruikers Bbz afgenomen

Er zijn geen kwantitatieve doelen geformuleerd ten aanzien van het Bbz. Over 2018 hebben ongeveer 3.600 huishoudens gebruik gemaakt van het Bbz (CBS, bijstandsuitkeringenstatistiek, 2019). Het aantal gebruikers neemt tussen 2014 (4.100) en 2018 langzaam af. Dit geldt alleen voor het gebruik van de uitkering voor



levensonderhoud. Het is niet bekend aan hoeveel Bbz'ers een lening voor bedrijfskapitaal is verstrekt en of dit aantal is toe- of afgenomen (Bureau Bartels, 2016).

6.4.2 **Werken naar vermogen: uitstroom naar werk**

Effecten verschillen voor verschillende doelgroepen onder de Participatiewet

Sinds de invoering van de Participatiewet zijn de baankansen van jonggehandicapten gestegen. Het gaat hierbij met name om banen van tijdelijke aard (Kok et al., 2019b). De baankansen van mensen met een Wsw-indicatie zijn afgenomen. Voor mensen met een bijstandsuitkering is de kans op werk nauwelijks gewijzigd ten opzichte van de situatie van voor de invoering van de Participatiewet; hun baankansen zijn gestegen van 7 procent vóór de invoering van de Participatiewet naar 8 procent ná de invoering van de Participatiewet. Voor de groep nuggers is niet bekend wat het effect van de Participatiewet is geweest op hun baankansen (Van Echtelt et al., 2019).

Het doel van de Participatiewet is om iedereen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden, bij voorkeur naar regulier werk. De (lichte) stijging in baankansen onder jonggehandicapten en bijstandsgerechtigden betekent dat de uitstroom naar werk onder de groepen hoger is dankzij de Participatiewet. Om te kunnen beoordelen of de Participatiewet doeltreffend is, zou strikt genomen eerst moeten worden vastgesteld of iedereen die onder de Participatiewet valt ook daadwerkelijk arbeidsvermogen heeft. Dit is niet bekend. Er zijn echter wel signalen dat een deel van de doelgroep van de Participatiewet niet in staat is om te werken (zie paragraaf 6.4.3).

Duurzaamheid en kwaliteit van werk is punt van aandacht

Voor jonggehandicapten, bijstandsgerechtigden en de mensen met een Wsw-indicatie is de duurzaamheid en kwaliteit van de gevonden banen verminderd. De groei in banen voor jonggehandicapten onder de Participatiewet zit met name in deeltijdbanen, contracten voor bepaalde tijd en reguliere (niet-flexibele) dienstverbanden (Kok et al., 2019). Jongeren met een arbeidsbeperking in het doelgroepregister zijn wel vaker langduriger – dat wil zeggen, langer dan een jaar – aan het werk. Ook de Wsw-doelgroep werkt vaker in tijdelijke banen. Als mensen een baan vonden, betrof dit in iets meer dan de helft van de gevallen een baan voor minimaal één jaar. Voor invoering van de Participatiewet was dit ongeveer 70 procent. De mensen uit de Wsw-doelgroep komen wel vaker in banen terecht bij reguliere werkgevers. Dit laatste was een beoogd doel. Ook voor bijstandsgerechtigden geldt dat de duurzaamheid en kwaliteit van de gevonden banen is afgenomen. Zo hebben zij minder vaak een baan voor ten minste een jaar, minder vaste contracten, meer kleine banen tot 20 uur per week en minder voltijdbanen. Het SCP heeft hierbij gecorrigeerd voor de flexibilisering van de Nederlandse arbeidsmarkt (Van Echtelt et al., 2019). De WRR stelde onlangs vast dat de toename van flexibele contracten op de arbeidsmarkt enerzijds samengaat met meer werkgelegenheid, maar anderzijds ook leidt tot onzekerheid over werk en inkomen voor werkenden en hun naasten. Zekerheid ten aanzien van werk en inkomen is volgens de WRR een belangrijk kenmerk van 'goed werk'. Dit is werk "dat voldoende (financiële) zekerheid oplevert, ook in verhouding tot anderen en op de lange termijn" (Engbersen et al., 2020: 12). De afname in kwaliteit van werk onder de doelgroepen van de Participatiewet dient dan ook een belangrijk aandachtspunt te zijn voor de landelijke overheid, gemeenten en werkgevers.

Een belangrijke vraag hierbij is wat de oorzaak is van de beperktere duurzaamheid en kwaliteit van banen. Het is plausibel dat hier meerdere factoren een rol spelen.



Allereerst is de flexibilisering van de arbeidsmarkt een landelijke trend (Engbersen et al., 2020). Een andere factor die een rol kan spelen is de aandacht die binnen gemeenten uitgaat naar duurzame uitstroom. Gemeenten lijken in beperkte mate te sturen op duurzame uitstroom, ook al wordt dit wel belangrijk geacht (Inspectie SZW 2018; Kok et al. 2019b). Hier doemt de vraag op, waarom sturen gemeenten nog beperkt op *duurzame* uitstroom? Sinds de invoering van de WWB zijn er met de BUIG financiële prikkels voor gemeenten ontstaan om de uitgaven op de bijstand te verlagen. Dit betekent dat er een prikkel is om uitstroom uit de uitkering te bevorderen. Op de lange termijn levert duurzame uitstroom een grotere besparing op dan wanneer men gericht is op snelle uitstroom en iemand na verloop van tijd opnieuw in de uitkering belandt. Het is problematisch wanneer gemeenten onvoldoende oog hebben voor de baten van duurzame uitstroom op de lange(re) termijn en hierdoor te veel gericht zijn op snelle uitstroom.

Maar targets gericht op duurzame uitstroom door gemeenten zijn niet zaligmakend; dit suggereert immers dat als gemeenten zich hier maar goed genoeg op focussen, duurzaam matchen kan worden gerealiseerd. Een duurzaam matchingsproces is een intensief en voortdurend proces dat veel inzet vergt van *alle betrokkenen*: gemeenten, werkgevers, de doelgroep zelf en een overheid die de juiste kaders stelt. Actieve werkgeversdienstverlening is hierbij nodig om werkgevers adequaat te ondersteunen bij het creëren van werk en bij het begeleiden van werknemers uit de doelgroep. De mogelijkheid voor gemeenten om intensieve begeleiding in te zetten, en daarmee duurzame uitstroom te bevorderen, wordt uiteraard beïnvloed door de beschikbare financiële middelen. Gemeenten stellen in dit kader dat de huidige re-integratiemiddelen krap bemeten zijn, waardoor het volgens hen lastig is om intensieve begeleiding te bieden wanneer dit nodig is (VNG, 2019).

Effecten Bbz wisselend voor verschillende doelgroepen

Het blijkt dat startende ondernemers dankzij het Bbz sneller uit de bijstand stromen dan een vergelijkbare controlegroep. De groep gevestigde ondernemers stopt eerder met ondernemen dan vergelijkbare ondernemers die geen Bbz-voorziening krijgen. Dit zorgt ervoor dat het inkomen uit arbeid van de Bbz-groep in het eerste jaar na toekenning minder snel stijgt dan het inkomen van de controlegroep. In de periode daarna stijgt het inkomen uit arbeid van de Bbz-groep juist sneller dan dat van de controlegroep, zowel het inkomen uit winst als het inkomen uit loon. Na vijf jaar is het inkomen uit arbeid in de Bbz-groep gelijk aan dat in de controlegroep. De onderzochte oudere ondernemers die gebruik hebben gemaakt van een Bbz-voorziening stoppen eerder met hun bedrijf dan vergelijkbare oudere ondernemers die geen Bbz-voorziening gebruikten (Kok et al., 2018).

De maatschappelijke baten van het Bbz voor starters wegen ruim op tegen de kosten. De baten komen vooral terecht bij de gemeente, in de vorm van bespaarde uitkeringen. Het positieve effect van het Bbz voor starters doet zich voor bij alle onderzochte doelgroepen, maar vooral bij personen die minder kans hebben op een baan in loondienst, waaronder bijstandsontvangers met een niet-westerse migratieachtergrond (Kok et al., 2018). De registratie van het Bbz-gebruik door gemeenten is echter niet eenduidig. In algemene zin dienen de resultaten ten aanzien van de (kosten)effectiviteit daarom met voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd.

De uitvoering van het Bbz door gemeenten is complex en is daardoor relatief duur. Die complexiteit wordt deels veroorzaakt door de zogenoemde '*normbatenregeling*' die in 2013 van kracht is geworden. De normbatenregeling is bedoeld om gemeenten te



stimuleren om verdere stappen te zetten op het gebied van de selectiviteit en het kredietbeheer van verstrekte leningen. Met de normbatenregeling werd een beter kredietbeheer door gemeenten en meer selectiviteit bij het verstrekken van leningen beoogd. De normbatenregeling heeft hierop echter maar beperkt invloed (Bureau Bartels, 2016).

6.4.3 **Wat maakt dat maatschappelijke doelen (niet) zijn gerealiseerd?** **Verklaringen op systeemniveau**

Een belangrijke vraag is natuurlijk hoe het komt dat de baankansen van jonggehandicapten zijn toegenomen. En, hoe het komt dat er nauwelijks iets is veranderd in de baankansen van bijstandsgerechtigden en dat de baankansen van Wsw'ers zijn gedaald. Zijn mensen niet in beeld? Worden mensen (daardoor) niet bereikt door het beleid? Zijn de ingezette instrumenten niet effectief? Een goede analyse van de situatie en antwoord op deze vragen is essentieel om beleidsmakers de juiste handvatten te geven om het beleid op een effectieve manier te kunnen doorontwikkelen.

Zoals in de beleidstheorie is weergegeven, is een belangrijk maatschappelijk doel om te zorgen dat iedereen die kan werken ook naar vermogen werkt. De intermediaire doelen geven hierbij aan *hoe* de uitstroom naar werk verhoogd zou worden. Zo is de gedachte dat gemeenten meer mogelijkheden creëren voor mensen met en zonder een beperking, dat werkgevers meer bereid zijn om mensen uit de doelgroep aan te nemen, dat gemeenten meer activerend beleid voeren, dat er een betere match is tussen vraag en aanbod, en dat gemeenten meer integraal werken. Deze doelen zijn gestoeld op bepaalde aannames, bijvoorbeeld dat mensen uit de doelgroepen in staat zijn om te werken, dat er een relatie is tussen uitstroom en activerend beleid en dat financiële prikkels stimulerend werken. Door conclusies te trekken over de mogelijke verklaringen voor het al dan niet realiseren van de maatschappelijke doelen, verkrijgen we inzicht in de realisatie van de intermediaire doelen en daarmee in de (niet) werkzame mechanismen van het beleid onder artikel 2.

Deel van de doelgroepen *kan* niet werken, dit maakt integraal werken essentieel om passende ondersteuning te kunnen bieden

Uit de ervaringsonderzoeken blijkt dat de visies van doelgroepen, gemeenten en beleidsmakers op deze aanname weliswaar verschillen, maar dat er desondanks een overkoepelend beeld ontstaat over de mogelijkheden van de doelgroepen onder de Participatiewet om te werken. Een groot deel van de doelgroep (60 procent 'klassieke' bijstandsgerechtigden, 50 procent jonggehandicapten en 75 procent Wsw-wachtlijsters) geeft aan niet te *kunnen* werken vanwege gezondheidsproblemen (Inspectie SZW, 2019). Het gaat hier dus om het beeld dat mensen uit de doelgroep *zelf* hebben ten aanzien van hun mogelijkheden om te werken. Desalniettemin bevestigen gemeenten het beeld dat een groot deel van de doelgroep niet in staat is om te werken. Gemeenten geven aan dat in veel gevallen eerst andere problemen aangepakt moeten worden voordat mensen zich kunnen richten op arbeidsdeelname (Cuelenaere et al., 2019).

Een belangrijk uitgangspunt van het beleid binnen artikel 2 is dat iedereen die kan werken, werkt naar vermogen. *In theorie* zou de afstand tot de arbeidsmarkt overbrugbaar moeten zijn, maar *in de praktijk* blijkt dit voor een aanzienlijk deel van de doelgroep niet het geval te zijn. Wanneer iemand als gevolg van gezondheidsproblemen of multiproblematiek niet *kan* deelnemen aan de arbeidsmarkt, moet eerst op andere vlakken worden geïntervenieerd. Deze constatering heeft



uiteraard ook implicaties voor de inzet van re-integratie instrumenten. Voor het deel van de doelgroep dat wegens gezondheidsproblemen of multiproblematiek niet kan werken, lijkt het inzetten van re-integratieinstrumenten zoals loonkostensubsidie, beschut werk of jobcoaching niet de sleutel te zijn tot arbeidsparticipatie. Dit kan een logische verklaring zijn voor het feit dat de relatief zwaardere (en duurdere) instrumenten loonkostensubsidie, jobcoaching en beschut werk beperkt worden ingezet voor de brede doelgroep van de Participatiewet (Cuelenaere et al. 2019).

Een helder beeld van iemands mogelijkheden en het bieden van integrale ondersteuning lijkt cruciaal om mensen uiteindelijk te laten werken naar vermogen. Dit kan variëren van ondersteuning bij schulden, het bieden van passende zorg, maatschappelijke ondersteuning in het kader van de Wmo, of een combinatie hiervan. Dit vereist echter dat gemeenten integraal werken. Alhoewel steeds meer gemeenten integraal werken in het sociaal domein, wordt in de praktijk nog regelmatig 'verkokerd' gewerkt en blijkt integraal werken lastiger te organiseren dan vooraf werd gedacht. De helft van de gemeenten heeft alleen de uitvoering integraal georganiseerd maar er is geen sprake van een integrale begroting. Integraal werken wordt volgens gemeenten onder andere belemmerd doordat privacywetgeving gegevensuitwisseling bemoeilijkt. Daarnaast sluit de Participatiewet niet altijd goed aan bij het oplossen van schulden. Als het gaat om het bestrijden van uitkeringsfraude kunnen de Participatiewet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) elkaar soms 'bijten'; korten op de uitkering is in bepaalde gevallen weliswaar rechtmatig, maar kan ertoe leiden dat iemand zijn verplichtingen vanuit de Wsnp niet meer kan voldoen waardoor de schuldregeling in gevaar komt.

Instrumenten Participatiewet zijn noodzakelijke randvoorwaarde, maar zijn niet afdoende, om tot (duurzame) match te komen

Een financiële compensatie voor werkgevers vormt voor hen een *noodzakelijke randvoorwaarde* om iemand met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Wanneer de compensatie uit zou blijven, zouden de meeste werkgevers naar verwachting geen mensen met een arbeidsbeperking aannemen (Versantvoort & Van Echtelt, 2012; Borghouts et al., 2015; Gielen et al., 2018). Financiële compensatie voor werkgevers is weliswaar niet afdoende, maar wel een noodzakelijke voorwaarde om überhaupt tot een match te komen. De realisatie van banen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt lijkt onder andere een gevolg te zijn van de combinatie van de effecten van de Wet banenafpraak en de beschikbare instrumenten binnen de Participatiewet. Op dit moment levert de conjunctuur ook een belangrijke positieve bijdrage aan de realisatie van banen (Fris et al., 2019).

Concluderend dragen de instrumenten die onder artikel 2 vallen bij aan een match tussen vraag en aanbod. Om echter tot een duurzame match te komen, is nauwe betrokkenheid en inzet van alle betrokkenen – mensen uit de doelgroep zelf, werkgevers en gemeenten – vereist. Ook als iemand eenmaal aan het werk is, blijft het belangrijk om een vinger aan de pols te houden om te kijken of er ondersteuning nodig is. Zo is de inzet van een jobcoach een belangrijk instrument om een goede invulling te geven aan nazorg. Zowel de werknemer als de werkgever hebben zo nu en dan aandacht nodig van een jobcoach die informeert naar de gang van zaken en nagaat of, en zo ja, welke maatregelen genomen moeten worden om voor de werknemer een tijdelijk contract om te zetten in een vast contract (Inspectie SZW, 2018a; Kok et al., 2019b; Schenderling et al., 2019).



Strikt genomen is er één regeling aan de onderkant van de arbeidsmarkt, maar deze is complex en dit beperkt de kansen voor de doelgroepen

De vraag of er sprake is van één regeling aan de onderkant van de arbeidsmarkt verwordt snel tot een semantische discussie. In feite is de vraag of er één regeling is of niet, in beperkte mate relevant; waar het om gaat is de vraag of het systeem duidelijk is voor betrokkenen en daarmee de kansen voor de doelgroepen vergroot.

Strikt genomen is er sprake is van één regeling, namelijk de Participatiewet. Wel wordt er voor de verschillende doelgroepen onder de Participatiewet verschillend beleid gevoerd. Zo kennen beschut werk, de Wet banenafpraak en arbeidsmatige dagbesteding verschillende voorwaarden. Ook hebben gemeenten (en UWV) als gevolg van de decentralisaties beleidsvrijheid op uitvoeringsniveau, waardoor de uitvoering lokaal verschillend is georganiseerd. Er is dus weliswaar één regeling met centrale kaders; de Participatiewet, maar desondanks is het systeem in de praktijk dusdanig complex voor werkgevers (en voor mensen uit de doelgroep) dat de kansen op arbeidsdeelname voor de doelgroep worden beperkt.

Dit blijkt onder andere uit de discrepantie tussen de bereidheid van werkgevers om mensen met een beperking in dienst te nemen en het daadwerkelijk aannemen van mensen met een beperking. Van de werkgevers die aangeven de intentie of plannen te hebben om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen, realiseert slechts een kwart dit daadwerkelijk. Volgens werkgevers komt dit onder andere doordat zij geen geschikte (reguliere) functies hebben. Het gebrek aan uniformiteit in beleid van gemeenten, de complexiteit van het stelsel van regelingen en ervaren administratieve lasten vormen een potentiële verklaring voor het daadwerkelijk realiseren van meer baankansen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Daar komt bij dat regelingen voor het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbeperking niet altijd bekend zijn bij werkgevers (Van Echtelt et al., 2019b). Bekendheid met de beschikbare instrumenten is uiteraard een voorwaarde voor het gebruik van deze instrumenten. Een actieve werkgeversbenadering, waarbij werkgevers zoveel mogelijk 'ontzorgd' worden is daarom essentieel (Schenderling et al., 2019).

Effect van financiële prikkels is niet eenduidig; onbekend hoe verplichtingen en uitstroom samenhangen

Het is allereerst van belang te constateren dat het opleggen van verplichtingen/sancties en het handhaven hiervan enerzijds en financiële prikkels anderzijds twee verschillende mechanismen zijn die ook verschillend werken. Vaak wordt er in algemene zin gesproken over 'het effect van financiële prikkels'. Waar het gaat om de rol van financiële prikkels dient echter een onderscheid te worden gemaakt tussen financiële prikkels voor werkgevers, de doelgroepen, en gemeenten.

Financiële prikkels: werkgevers

Financiële compensatie is een belangrijke randvoorwaarde voor werkgevers om iemand van met een arbeidsbeperking in dienst te nemen en te houden. Geconcludeerd kan worden dat financiële prikkels stimulerend zijn voor werkgevers als het gaat om het aannemen en in dienst houden van iemand met een arbeidsbeperking. Een instrument als loonkostensubsidie is dus heel belangrijk om de arbeidsparticipatie van arbeidsbeperkten te bevorderen; zónder de beschikbaarheid van dit instrument zou de (duurzame) arbeidsdeelname van deze groep naar verwachting lager zijn.



Financiële prikkels: de doelgroepen

Het SCP concludeert in algemene zin dat financiële prikkels nauwelijks samen blijken te hangen met de minder uitkeringsafhankelijkheid van mensen uit de doelgroep; doelgroepen laten zich niet sturen door geld. Zo spelen naast de financiële prikkel diverse andere factoren een rol (Van Echtelt et al., 2019). Hierbij valt onder andere te denken aan iemands gezondheidssituatie. Als het gaat om jonggehandicapten blijkt uit het onderzoek door SEO en Panteia (Kok et al., 2019b) dat het *aannemelijk* is dat het de financiële prikkel is die het verschil in baankansen tussen arbeidsgehandicapten onder de Participatiewet versus de Wajong verklaart. Dit betreft een zogenoemde 'negatieve financiële prikkel'; jongeren met een arbeidsbeperking onder de Participatiewet lijken vanwege de lagere uitkering meer dan jonggehandicapten onder de Wajong een financiële prikkel te ervaren om te werken (Kok et al., 2019b).

Uit het klantonderzoek door de Inspectie SZW (2019) blijkt dat 58 procent van de doelgroep van de Participatiewet alleen bereid is te gaan werken als ze er financieel op vooruit gaan. Vrooman et al. (2016) tonen aan dat uitkeringsontvangers een lagere bereidheid tonen om te werken wanneer zij er niet financieel op vooruit gaan. Hier betreft het een zogenoemde 'positieve financiële prikkel'; de bereidheid om te werken neemt toe naarmate werken meer loont.

Financiële prikkels: gemeenten

Ook de werking van financiële prikkels voor gemeenten ligt genuanceerd. Sinds de invoering van de WWB zijn er met de BUIG financiële prikkels voor gemeenten ontstaan om de uitgaven op de bijstand te verlagen.

Om de bijstandsuitgaven zo laag mogelijk te houden, kunnen gemeenten *in theorie* verschillende dingen doen. Zo kunnen gemeenten zich op de groep 'kansrijken' richten; dus mensen met een niet al te grote afstand tot de arbeidsmarkt. Hiermee bevorderen zij de 'snelle' uitstroom uit de bijstand. Zij kunnen ervoor kiezen om geen re-integratie instrumenten in te zetten voor de groep mensen die zij als 'kansarm' beschouwen; dus mensen die om uiteenlopende redenen een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Wanneer gemeenten op korte termijn kosten willen besparen, kunnen zij zich richten op snelle uitstroom. Ook kunnen gemeenten ervoor kiezen terughoudend te zijn in het toekennen van bijvoorbeeld jobcoaching. Het risico bestaat dat er dan weinig aandacht is voor de duurzaamheid van werk en mensen na verloop van tijd opnieuw in de uitkering belanden.

Financiële prikkelwerking is geen eenduidig mechanisme. Financiële prikkels zijn bedoeld om de kosteneffectiviteit te bevorderen. Financiële prikkels zouden echter soms onbedoeld onwenselijk gedrag uit kunnen lokken. Gesteld zou kunnen worden dat de invloed van financiële prikkels negatief is als mensen met arbeidspotentieel *als gevolg van* de financiële prikkelwerking geen, of onvoldoende, (duurzame) ondersteuning krijgen aangeboden door gemeenten. Om een dergelijke negatieve invloed van financiële prikkels vast te kunnen stellen, zou overigens aangetoond moeten worden dat mensen *wel* (duurzame) ondersteuning aangeboden krijgen als de financiële prikkels zouden ontbreken. Als het gaat om de werking van financiële prikkels voor gemeenten is het ook belangrijk onderscheid te maken tussen gevolgen van financiële prikkels op het handelen van gemeenten *in theorie* en *in de praktijk*.

Vanuit het oogpunt van kosteneffectiviteit, ook wel efficiency genoemd, zou het inzetten van re-integratie instrumenten voor zogenoemde 'kansrijken' *in theorie* een logische keuze zijn. Zo is uit eerder onderzoek gebleken dat re-integratietrajecten



voor bijstandsgerechtigden het meest effectief zijn in het eerste jaar (Groot et al., 2008). En begeleiding door een klantmanager is het meest effectief voor mensen met een niet al te grote afstand tot de arbeidsmarkt (Card et al., 2015). Gelet op de gezondheidsproblemen die een groot deel van de doelgroep belemmert om aan de arbeidsmarkt deel te nemen, en de multiproblematiek die onder een deel van de doelgroep voorkomt, is het überhaupt de vraag of inzet van *re-integratie instrumenten* datgene is wat dit deel van de doelgroep nodig heeft. Het is uiteraard belangrijk dat gemeenten nagaan welke ondersteuning mensen dan wel nodig hebben om volwaardig te kunnen participeren in de maatschappij. Doordat de financiële prikkel gericht is op uitstroom naar werk, kan dit echter de aandacht afleiden van het belang dat mensen participeren naar vermogen, zoals actief deelnemen aan de maatschappij via vrijwilligerswerk of het volgen van scholing.

Onderzoek door Van den Berg et al. (2017) toont aan dat er een relatie is tussen de focus op kansrijken door gemeenten en de tekorten en overschotten op de begroting. Er zijn echter *geen* cijfers bekend die aantonen dat de meerderheid van de gemeenten *in de praktijk* dergelijk beleid hanteert; oftewel, het lijkt niet zo te zijn dat gemeenten zich – ondanks een substantiële bezuiniging op re-integratiemiddelen die sinds 2010 is ingezet – focussen op kansrijken. Het ervaringsonderzoek onder gemeenten (Cuelenaere et al., 2019) laat zien dat bij de meeste gemeenten alle doelgroepen van de Participatiewet (jonggehandicapten, Wsw-wachtenden en klassieke bijstandsgerechtigden) evenveel prioriteit krijgen. In het ervaringsonderzoek is niet gevraagd of gemeenten zich binnen bepaalde doelgroepen juist wel of niet op kansrijken richten. Wel hebben gemeenten de doelgroep zonder (recht op) uitkering of zonder arbeidsvermogen minder goed in beeld. Zo ligt het aandeel trajectvolgers onder nuggers aanmerkelijk lager dan onder de klassieke bijstandsgerechtigden (Van Echtelt et al., 2019). Nuggers die niet in beeld zijn, krijgen dus ook geen dienstverlening op het gebied van re-integratie, terwijl zij mogelijk wel arbeidspotentieel en behoefte aan ondersteuning hebben. Het is plausibel dat gemeenten minder inspanningen plegen om nuggers in beeld te krijgen. Voor personen zonder recht op bijstand (nuggers) is de financiële prikkel voor gemeenten altijd negatief. Het kost gemeenten geld aan loonkostensubsidie en begeleiding, zonder dat er een besparing op de bijstand is (CPB, 2019).

Waar het gaat om de rol van financiële prikkels bij de inzet van beschut werk door gemeenten constateert de Inspectie SZW (2019b) dat gemeenten niet altijd de maatschappelijke baten meenemen in hun overwegingen bij de inzet van beschut werk. Dit betekent dat deze gemeenten geen goede afweging kunnen maken om dit instrument al dan niet in te zetten en dit kan leiden tot een onderbesteding bij de inzet van re-integratie instrumenten. Gemeenten ervaren daarnaast ook onzekerheid over de toekomstige financiering, waardoor zij het lastig vinden om langdurige verplichtingen aan te gaan (Inspectie SZW, 2019b).

Relatie tussen verplichtingen/sancties en uitstroom

Een belangrijke wijziging sinds 2015 betreft het activerender maken van de voorwaarden voor de bijstand (zie paragraaf 5.2.1 Aanscherping bijstandseisen voor een overzicht). Dit betekent dat verplichtingen zijn aangescherpt en dat de sancties, die bij het niet nakomen van de verplichtingen worden opgelegd, worden geüniformeerd, waarbij gemeenten wel de ruimte wordt gelaten om maatwerk te leveren. Na de invoering van de Participatiewet is op 1 januari 2016 een extra verplichting toegevoegd aan het ontvangen van bijstand: de taaleis.



Volgens het SCP is er “geen effect aangetoond van uniforme verplichting en uniforme handhaving op de uitstroom uit de bijstand” (Van Echtelt et al., 2019: 222). Omdat het opleggen van maatregelen door gemeenten veelal maatwerk is, is dit lastig te vangen in één score op strengheid (zoals door het SCP gemeten). Daardoor is het niet duidelijk wat het in beleid hanteren van een maatregel of sanctie in de praktijk betekent en in hoeverre er sprake is van maatwerk. Een andere kanttekening is dat veel beleid op slechts een klein deel van de bijstandsgerechtigden van toepassing is (zoals de taaleis). Hierdoor kunnen de uitstroomcijfers en het aantal bijstandshuishoudens veel ruis bevatten. Om deze redenen moeten de uitkomsten van de analyse van de relatie tussen de strengheid van beleid en uitstroom met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Op basis van eerdere onderzoeken kan worden geconcludeerd dat het effect van strengere controle en sancties op uitstroom naar werk heterogeen is en dus niet voor alle uitkeringsgerechtigden op dezelfde manier werkt (Van den Berg et al., 1998; Card et al., 2015; Hertogh et al., 2018). Dit betekent dat het individuele profiel van een bijstandsgerechtigden centraal zou moeten staan. Maatwerk lijkt daarom belangrijk als het gaat om handhaving en sanctionering.

6.5 Bieden van inkomensondersteuning

6.5.1 Armoede(beleid) & inkomensondersteuning

Het thema armoede vormt een belangrijke schakel tussen de verschillende onderdelen van artikel 2; armoede houdt verband met inkomensondersteuning, bestaanszekerheid, schulden, werk en heeft soms ook een link met gezondheid. Armoedebelief is weliswaar geen afzonderlijk onderdeel binnen artikel 2, maar valt dus wel binnen de scope van dit begrotingsartikel. Op systeemniveau zijn er geen overkoepelende doelen omtrent armoedebelief. Het Rijk heeft de uitvoering van het armoedebelief gedecentraliseerd naar gemeenten. Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor de uitvoering van het armoedebelief en daarbinnen specifiek voor het terugdringen van armoede onder kinderen. Het Rijk faciliteert gemeenten en het maatschappelijk middenveld via budgetten, subsidies en wet- en regelgeving. Het Rijk is aanspreekbaar op de uitkomsten van het systeem en heeft zich verbonden aan internationale doelstellingen om armoede te verminderen. De doelen omtrent armoedebelief zijn echter decentraal vastgesteld.

Als het gaat om armoede worden verschillende definities gehanteerd. In paragraaf 5.4.3 wordt dieper ingegaan op de definities van armoede die in Nederland gebruikt worden.

Lage-inkomensgrens (CBS)

Het CBS spreekt bij een inkomen onder de lage-inkomensgrens van een huishouden met een laag inkomen of van een huishouden met kans op armoede. In 2018 had 7,9 procent van de Nederlandse huishoudens een inkomen onder de lage-inkomensgrens. Daarmee bleef het armoederisico voor het derde jaar op rij onveranderd. Voor het eerst sinds het einde van de economische crisis is het aandeel huishoudens met een langdurig armoederisico niet verder gestegen. In 2018 moest, net als in 2017, 3,3 procent van de huishoudens het al ten minste vier jaar stellen met een laag inkomen (CBS, 2019a).

Armoede (SCP)

Het SCP hanteert een andere definitie van armoede dan het CBS. De definitie van het SCP is als volgt: “Mensen zijn arm wanneer ze gedurende langere tijd niet de middelen hebben om te kunnen beschikken over de goederen en voorzieningen die in hun samenleving als



minimaal noodzakelijk gelden” (Hoff et al., 2018). Om armoede nader te duiden baseert het SCP zich op gegevens van het Nibud en heeft hieruit twee criteria ontwikkeld:

1. Het basisbehoeftenbudget en
2. het niet-veel-maar-toereikendbudget. Dit budget is iets ruimer en houdt ook rekening met de minimale kosten van ontspanning en sociale participatie. Het niet-veel-maar-toereikendbudget is nog steeds bescheiden. Luxegoederen, zoals een auto, ontbreken.

In 2018 constateert het SCP (Hoff et al., 2018) dat in 2016 het aantal armen volgens het niet-veel-maar-toereikendcriterium iets meer dan 980.000 (6,0 procent) bedroeg en volgens het basisbehoeftencriterium 660.000 (4,0 procent). In 2013 waren er nog ruim 1,2 miljoen mensen met een huishoudensinkomen onder het niet-veel-maar-toereikendcriterium (7,6 procent van de Nederlandse bevolking). Wanneer vrij opneembare vermogens worden meegerekend, zien de cijfers er iets positiever uit.

Van alle bijstandsontvangers in Nederland is ruim een derde arm (35 procent) in 2017 volgens het niet-veel-maar-toereikendcriterium. De kans dat bijstandsgerechtigden in armoede verkeren is dan ook groot (Hoff et al., 2019). Bijstandsgerechtigden hebben ook vaker schulden dan niet-bijstandsgerechtigden (Oomkens, et al., 2018). Sinds 2013 neemt het aandeel armen onder de werkenden af. Van de zelfstandigen was in 2013 iets meer dan 10 procent arm, terwijl het aandeel armen in 2017 net onder de 8 procent bleef. Onder de werknemers nam het armoedepercentage in die periode af van 2,7 procent naar 2,0 procent (Hoff et al., 2019).

De belangrijkste oorzaken waardoor het huishoudinkomen van werkenden onder de armoedegrens kan liggen zijn: een kleine arbeidsduur van alle huishoudensleden samen (relatief weinig uren werk per week), lage verdiensten per uur (en weinig overige inkomsten) en een grote huishoudensomvang. Mensen in loondienst met een vaste voltijdsbaan worden door het wettelijk minimumloon beschermd tegen armoede. Dat geldt echter niet voor parttimers en oproepkrachten en ook niet voor zelfstandigen (Vrooman et al., 2018).

Bestaanszekerheid - sociaal minimum (artikel 2)

De overheid hanteert beleidsmatig een eigen grens en stelt jaarlijks een sociaal minimum vast. Dit is een inkomen op ongeveer bijstandsniveau. Het beleid onder artikel 2 gaat er vanuit dat bestaanszekerheid hiermee gelijkstaat aan het sociaal minimum; het sociaal minimum is immers meestal even hoog is als een bijstandsuitkering en de Toeslagenwet zorgt ervoor dat het inkomen wordt aangevuld tot het sociaal minimum. Op basis van analyse van CBS microdata stelt Panteia in deze beleidsdoorlichting vast dat in 2017 97,4 procent van de huishoudens in Nederland boven, en 2,6 procent van de huishoudens onder het sociaal minimum leefde.

Samenvattend zijn cijfers over armoede en bestaanszekerheid in Nederland als volgt:

- In 2016 bedroeg het aandeel armen 4 procent volgens het **basisbehoeftencriterium** en 6 procent volgens het **niet-veel-maar-toereikendcriterium**
- Wanneer vrij opneembare vermogen worden meegerekend bedroeg het aandeel armen volgens het **basisbehoeftencriterium** in 2016 3,4 procent
- In 2017 had 7,9 procent van de Nederlandse huishoudens een inkomen onder de **lage-inkomensgrens**
- In 2017 leefde 2,6 procent van de huishoudens onder het **sociaal minimum**
- In 2017 was 35 procent van de bijstandsontvangers arm volgens het **niet-veel-maar-toereikendcriterium**



Conclusies ten aanzien van armoede en bestaanszekerheid in Nederland hangen dus af van de definities die worden gehanteerd. Wel valt op dat er in de cijfers over 2017 een discrepantie is tussen het percentage huishoudens dat onder de lage-inkomensgrens valt en het percentage huishoudens dat onder het sociaal minimum leeft; er is een groep huishoudens met een inkomen *boven* het sociaal minimum maar *onder* de lage inkomensgrens. Ook opmerkelijk is dat 35 procent van de bijstandsontvangers arm is volgens het niet-veel-maar-toereikendcriterium, maar via de bijstand wel een inkomen heeft dat ten minste uitkomt op het sociaal minimum. Bijstandsgerechtigden hebben vaker schulden dan niet-bijstandsgerechtigden.

Inkomenspositie doelgroepen onder artikel 2 precair

In Nederland leeft 97 procent van de huishoudens boven het sociaal minimum. Desondanks ontstaat het overkoepelende beeld dat de inkomenspositie van de verschillende doelgroepen onder artikel 2 precair is. Zo is 35 procent van alle bijstandsontvangers arm volgens het niet-veel-maar-toereikendcriterium. 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. Hun inkomenspositie is onder de Participatiewet verslechterd ten opzichte van de inkomenspositie van Wajongers. Het aandeel jonggehandicapten 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-wachtlusters is dit 8 procent.

De precare inkomenspositie hangt ook samen met afname in de kwaliteit van werk; het is aannemelijk dat de groei in deeltijdbanen en tijdelijke contracten onder verschillende doelgroepen van de Participatiewet onzekerheid over werk en inkomen met zich meebrengt (Engbersen et al., 2020).

Gezien de aandacht die binnen de brede schuldenaanpak uitgaat naar terugdringen van het aantal mensen met problematische schulden, vormt de precare inkomenspositie van de verschillende doelgroepen onder artikel 2 een belangrijk aandachtspunt. Niet iedereen met een laag inkomen krijgt weliswaar te maken met schulden, maar huishoudens met een laag inkomen hebben wel een grotere kans op problematische schulden (Westhof & De Ruig, 2015).

Doeltreffendheid van inkomensondersteuning onbekend

Met de Participatiewet en regelingen voor aanvullende inkomensondersteuning is in Nederland geregeld dat mensen die dat nodig hebben inkomensondersteuning van de overheid kunnen krijgen. De vraag is in hoeverre de inkomensondersteuning ook daadwerkelijk alle mensen bereikt die het nodig hebben. We hebben ons dan ook de vraag gesteld of het impliciete doel van artikel 2 – het garanderen van bestaanszekerheid – wordt bereikt door op het juiste moment aan de rechthebbenden een vorm van inkomensondersteuning te bieden. Data van alle rechthebbenden zijn echter niet beschikbaar. Daarom is in de analyses op basis van CBS-microdata gekeken naar huishoudens met een inkomen onder het sociaal minimum, die geen inkomensondersteuning ontvangen.



Niet iedereen die inkomensondersteuning nodig heeft krijgt dit, onduidelijk welke rol vermogen hierin speelt

In 2017 leefde 97,4 procent van de huishoudens in Nederland boven, en 2,6 procent van de huishoudens onder het sociaal minimum. Van de huishoudens die *onder* het sociaal minimum leefden (188.600 huishoudens) – oftewel de doelgroep van het beleid binnen artikel 2 – ontving 68,8 procent (129.800 huishoudens) *geen* inkomensondersteuning. Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat in de analyses alleen gekeken is naar verschillende vormen van inkomen en niet naar vermogen. Hierdoor kan niet met zekerheid worden vastgesteld dat de huishoudens die onder het sociaal minimum leefden en geen ondersteuning ontvingen daadwerkelijk tot de doelgroep behoorden. Desalniettemin lijkt het 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.

97 procent huishoudens leeft boven sociaal minimum, onduidelijk in hoeverre dit dankzij inkomensondersteuning is

Als wordt gekeken naar het impliciete doel dat hierin schuilt – *het garanderen van bestaanszekerheid voor iedere burger* – kan worden geconcludeerd dat dit doel grotendeels wordt bereikt. Immers, 97,4 procent van de huishoudens in Nederland leeft boven het sociaal minimum. Er is echter een deel van de bevolking dat *onder* het sociaal minimum uitkomt, maar *geen* inkomensondersteuning ontvangt. Belangrijk om hierbij op te merken is dat uit deze analyse niet kan worden opgemaakt wat de reden is dat mensen geen inkomensondersteuning ontvingen.

Omdat het primair inkomen geen goed uitgangspunt blijkt om te bepalen of mensen dankzij inkomensondersteuning boven het sociaal minimum komen, kunnen op basis van de beschikbare onderzoeksresultaten geen betrouwbare uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid van het beleid.

Doeltreffendheid AIO laag: helft rechthebbenden doet geen beroep op uitkering

In het verlengde van de bevindingen bij de eigen analyses van Panteia ten aanzien van huishoudens die van een inkomen onder het sociaal minimum moeten leven, blijkt uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer dat ongeveer de helft van de rechthebbenden op een uitkering vanuit de Aanvullende Inkomensondersteuning Ouderen (AIO) – 34.000 tot 51.000 huishoudens – geen beroep doet op deze uitkering. De doeltreffendheid van de regeling is hiermee slechts zeer beperkt. De uitvoerder van de AIO – de Sociale Verzekeringsbank (SVB) – veronderstelt dat onbekendheid met de regeling de belangrijkste oorzaak is van het beperkte gebruik dat rechthebbenden ervan maken. Zij moeten de uitkering zelf aanvragen bij de SVB. Via bestandskoppelingen zouden volgens de SVB de rechthebbenden wel opgespoord en benaderd kunnen worden. Buiten gegevensuitwisseling zijn er ook andere manieren die het niet-gebruik kunnen terugdringen. In de bestuurlijke reactie bij het rapport van de AR heeft SZW aangegeven dat samen met SVB wordt gekeken wat er gedaan kan worden om onbedoeld niet-gebruik terug te dringen en tevens wordt onderzocht wat de verschillende redenen zijn van niet-gebruik van de AIO.

6.5.2 Schuldhulpverlening

Het is aannemelijk dat als gevolg van de doorgevoerde verbeteringen die de Wgs beoogde, burgers met schuldenproblemen beter geholpen worden. Naast schuldregeling kan stabilisatie of inzet van andere instrumenten beschouwd worden als adequate schuldhulpverlening. Met de door SZW in gang gezette maatregelen om o.a. adequatere gegevensuitwisseling mogelijk te maken en knelpunten in regels weg



te nemen, worden gemeenten beter in staat gesteld om integraler te werken en mede daardoor schuldenaren sneller en beter te helpen. De door de Wgs beoogde kwaliteitsbodemp in de gemeentelijke schuldhelpverlening is ten dele gelegd (Baan, Louwes & Oostveen, 2016).

Het is echter niet bekend hoeveel mensen tussen helpvraag en aanbod uitvallen, en of dat er minder zijn geworden. Ook is niet duidelijk in welke mate het bereik van mensen met problematische schulden nog verder verbeterd zou kunnen worden. En er liggen nog belangrijke opgaven voor de schuldhelpverlening aan verschillende doelgroepen, zoals weinig redzame mensen die langdurige begeleiding nodig hebben, zzp'ers en jongeren.

Buiten de invloedssfeer van de Wgs zien gemeenten een aantal belemmeringen die maken dat de schuldhelpverlening hier en daar zijn doel niet bereikt. Die belemmeringen liggen op de terreinen van onduidelijke en tegenstrijdige wet- en regelgeving, de complexiteit van het toeslagensysteem, inkomensontwikkelingen en de positie van overheidsschuldeisers (Baan, Louwes & Oostveen, 2016; SER, 2017; Jungmann et al., 2018; Oomkens et al., 2018).

Belangrijk om de doeltreffendheid van het beleid (van gemeenten) te kunnen beoordelen is het feit dat niet bekend is welke burgers problematische schulden hebben en hoe groot deze groep is. Gemeenten kunnen de doelgroep dus nooit volledig in beeld hebben. Gemeenten moeten er daarom alles aan doen om de bekendheid van de gemeentelijke schuldhelpverlening te vergroten en ervoor te zorgen dat mensen die hulp willen, ook daadwerkelijk binnen kunnen komen bij de gemeentelijke schuldhelpverlening.

6.6 Beschouwing & resterende witte vlekken

6.6.1 Inleiding

Het belangrijkste doel van deze beleidsdoorlichting is na te gaan of het maatschappelijke doel van artikel 2 is bereikt door de doeltreffendheid en doelmatigheid van de verschillende onderdelen van het artikel in kaart te brengen en in samenhang te analyseren. Het maatschappelijke doel van artikel 2 luidt dat de overheid ondersteunt bij het vinden van werk en inkomensondersteuning en aangepaste arbeid biedt aan hen die dat nodig hebben. De kaders die de rijksoverheid stelt moeten gemeenten in staat stellen deze doelen te realiseren. Deze beleidsdoorlichting richt zich daarom 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 uitkomsten die de kern vormen van het maatschappelijk doel van artikel 2 – het vinden van werk en het bieden van aangepaste arbeid en inkomensondersteuning – worden enerzijds bepaald door de manier waarop het systeem is vormgegeven. Anderzijds worden de uitkomsten bepaald door de manier waarop gemeenten hun dienstverlening organiseren en de instrumenten die zij al dan niet inzetten. Gemeenten hebben beleidsvrijheid en kunnen bij de inzet van middelen eigen keuzes maken, al dan niet door de politiek of door geld gestuurd. De uitvoering is een caleidoscoop van verschillende praktijken. Deze context maakt de relatie tussen maatschappelijke doelen, kaders en voorwaarden op systeemniveau en de uitvoeringspraktijk van gemeenten complex. Voorzichtigheid is dan ook geboden als het gaat om het doen van 'harde' uitspraken op *systeemniveau* over de samenhang



tussen beleid binnen een begrotingsartikel waarbinnen veel beleid en de uitvoering daarvan is gedecentraliseerd.

In deze beschouwende paragraaf schetsen wij een beeld van de relatie tussen de maatschappelijke doelen, de kaders en voorwaarden die het systeem schept, en de uitvoeringspraktijk. Hierbij gaan wij eveneens in op de resterende witte vlekken, omdat het ontbreken van bepaalde inzichten gevolgen heeft voor de overkoepelende conclusies die al dan niet kunnen worden getrokken.

6.6.2 Baankans is het resultaat van beleid op systeemniveau, de gemeentelijke uitvoeringspraktijk, en kenmerken van de doelgroep

Duidelijk is geworden dat de Participatiewet leidt tot een verhoogde baankans voor jongeren met een arbeidsbeperking, nauwelijks invloed heeft gehad op de baankansen van 'klassieke' bijstandsgerechtigden en tot een daling van de baankansen van de Wsw-doelgroep heeft geleid. Een relevante vraag is welk deel van deze beleidsuitkomsten wordt veroorzaakt door de gemeentelijke uitvoeringspraktijk en welk deel door de kaders en voorwaarden op systeemniveau. Welke rol de inzet van instrumenten en de dienstverlening door gemeenten heeft gespeeld, kan echter niet worden beantwoord, omdat betrouwbare data op persoonsniveau over de relatie tussen ontvangen dienstverlening en/of ingezette instrumenten en baankansen ontbreken. Dit betekent dat het niet eenvoudig is vast te stellen of een stijging of daling in baankansen komt door het beleid op systeemniveau, de uitvoering door gemeenten, of een combinatie van beide. Dát er verschillen bestaan tussen de uitvoeringspraktijken van gemeenten is inherent aan de inrichting van het systeem, waarin de uitvoering decentraal wordt georganiseerd. Hiermee biedt het systeem gemeenten de ruimte voor variatie in de uitvoering; hierdoor is er ruimte voor variatie in effectiviteit en doelmatigheid van beleid.

Uiteraard speelt de conjunctuur eveneens een belangrijke rol als het gaat om de kans op werk. In diverse onderzoeken is weliswaar gecorrigeerd voor de economische conjunctuur, maar ook dan is het moeilijk om het effect van beleid en conjunctuur strikt van elkaar te scheiden. Het is ook de vraag of de invloed van conjunctuur een gradueel proces is waarin de kansen van mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt langzamerhand beter worden wanneer de conjunctuur in een stijgende lijn zit. Het is ook mogelijk dat de conjunctuur op een bepaald moment een kantelpunt bereikt waarop het 'reguliere' aanbod van werkenden is uitgeput en werkgevers ook behoefte hebben aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt om vacatures in te kunnen vullen. In algemene zin geldt dat de kansen op het vinden en verliezen van werk voor een deel zijn toe te schrijven aan de conjunctuur: de arbeidsmarkt ontwikkelde zich de afgelopen jaren erg gunstig, en dit heeft effect op de baankansen en baanverlieskansen van mensen met een arbeidsbeperking. Mocht de arbeidsmarkt de komende jaren inzakken dan zal er veel inspanning nodig zijn om het aantal banen voor mensen met een arbeidsbeperking op peil te houden (Fris et al., 2019).

Dat jonggehandicapten onder de Participatiewet vaker aan het werk zijn dan jonggehandicapten onder de Wajong, lijkt voor een deel te komen door de financiële prikkel die in het systeem zit. Deze financiële prikkel duwt jonggehandicapten als het ware richting werk. Maar dat deze financiële prikkel 'werkt', lijkt ook te maken te hebben met de kenmerken van de doelgroep jonggehandicapten. Zo wonen velen van hen nog thuis. Wanneer ze een bijstandsuitkering ontvangen, dan is dat een relatief beperkt bedrag per maand als ze thuis wonen. Werken is dus al snel lonend voor deze groep. Daarnaast is het in vergelijking tot andere bijstandsgerechtigden voor deze



jongeren ook relatief eenvoudig om na te gaan wat werken oplevert. Zo hebben deze jongeren bijvoorbeeld veelal geen huur-, kinderopvang- of andere toeslagen die in gevaar komen wanneer ze betaald werk aanvaarden. Toch zijn er ook verschillen tussen gemeenten als het gaat om het naar werk begeleiden van jongeren met een arbeidsbeperking en is niet iedere gemeente hierin even succesvol. De financiële prikkel die van het systeem uitgaat, lijkt daarmee niet allesbepalend.

Omdat er geen betrouwbare gegevens beschikbaar zijn op persoonsniveau over de relatie tussen ontvangen dienstverlening en/of ingezette instrumenten en baankansen, is ook niet bekend hoe het komt dat er weinig is veranderd in de baankansen van bijstandsgerechtigden. Er zijn geen redenen om aan te nemen dat zij minder dienstverlening hebben ontvangen dan voor invoering van de Participatiewet. Het is een knappe prestatie van gemeenten te noemen dat de baankansen voor bijstandsgerechtigden – ondanks een substantiële bezuiniging op re-integratiemiddelen die sinds 2010 is ingezet – toch vergelijkbaar zijn met de situatie van vóór 2015.

Inzoomend op de ontwikkeling van de aantallen en de uitgaven door gemeenten voor de bestaande Wsw-populatie in verhouding tot de aannames waarmee in het financieel kader van de Participatiewet rekening is gehouden, kan worden geconcludeerd dat het sluiten van de Wsw en de rijksbezuinigingen op de sw-bedrijven een belangrijke oorzaak zijn van de verminderde baankansen van de groep Wsw-wachtlijsters. De Wsw-wachtlijsters zouden voor de invoering van de Participatiewet instromen in het sw-bedrijf. Sinds de invoering van de Participatiewet is de Wsw afgesloten en kon niemand meer instromen in sociale werkplaatsen. De gedachte was dat arbeidsgehandicapten voortaan bij reguliere bedrijven aan de slag zouden gaan en hierbij vanuit de Participatiewet geholpen zouden worden door gemeenten. In de praktijk betekent het echter dat deze groep arbeidsbeperkten minder makkelijk en zeker minder snel een baan krijgt dan voor de invoering van de Participatiewet.

Tot de Wsw-doelgroep behoren mensen die (met begeleiding) bij een reguliere werkgever kunnen werken; dit betreft ongeveer twee derde van de Wsw'ers. Maar ongeveer een derde van de Wsw'ers kan uitsluitend beschut werken (Ministerie SZW, 2017). Dit gebeurt veelal bij sw-bedrijven. De rijksoverheid heeft gemeenten verplicht om beschutte werk plekken te realiseren, maar ondanks dit kader zijn beschut werkplekken beperkt gerealiseerd en zijn de baankansen voor de Wsw-wachtlijsters gedaald. De beperkte realisatie van beschut werkplekken door gemeenten wordt deels veroorzaakt doordat gemeenten financiering van de regeling complex vinden. Gemeenten ervaren ook onzekerheid over de toekomstige financiering, waardoor zij het lastig vinden om langdurige verplichtingen aan te gaan (Inspectie SZW, 2019b).

Van de doelgroepen onder de Participatiewet zijn nuggers onvoldoende in beeld bij gemeenten, waardoor zij ook minder dienstverlening ontvangen dan bijstandsgerechtigden. Het is aannemelijk dat de financiële prikkel voor gemeenten die van het systeem uitgaat, er mede voor zorgt dat gemeenten relatief weinig aandacht besteden aan deze doelgroep. Nuggers die zich zelf melden bij gemeenten krijgen doorgaans wel dienstverlening om werk te vinden of werkfit te worden.

6.6.3 Gezondheidsklachten en schuldenproblematiek maakt integraal werken essentieel maar systeem belemmert dit

Een aanzienlijk deel van de 'klassieke' bijstandsgerechtigden onder de Participatiewet geeft zelf aan niet te *kunnen* werken, veelal vanwege gezondheidsklachten maar ook



schuldenproblematiek speelt hierin een rol. Gemeenten herkennen het beeld dat een fors deel van de doelgroep niet in staat is tot het verrichten van betaalde arbeid. Dit maakt integraal werken door gemeenten essentieel om iedereen in de doelgroep passende ondersteuning te kunnen bieden. Integraal werken komt echter moeilijk van de grond. De wijze waarop werkprocessen reeds zijn ingericht verhindert integraal werken in sommige gevallen en soms wordt er nog 'verkokerd' gewerkt; zo zijn werk en inkomen enerzijds en schuldhelpverlening anderzijds nog veelal gescheiden werelden. Zeker bij grotere gemeenten is integraal werken soms lastig te organiseren. Op het niveau van de rijksoverheid wordt weliswaar het belang van integraal werken onderschreven, maar kunnen de kaders van het rijk bij gemeenten domein-overstijgend werken belemmeren. Zo wordt integraal werken belemmerd doordat, als gevolg van bepalingen in de materiewetgeving, de noodzakelijke gegevensuitwisseling niet goed tot stand kan komen. Ook sluit wetgeving op het gebied van werk en inkomen enerzijds en schuldhelpverlening anderzijds soms niet goed op elkaar aan. De kostendelersnorm gaat bijvoorbeeld uit van het idee dat meerderjarige bewoners/kinderen kunnen meebetalen aan de vaste lasten en het huishouden. In de praktijk is dit niet altijd het geval. Hierdoor kunnen mensen snel in de schulden raken.

6.6.4 *Beperkte duurzaamheid banen lijkt niet het gevolg van 'systeemfout', maar heeft wel degelijk aandacht*

Belangrijke aandachtspunten die uit deze beleidsdoorlichting naar voren komen zijn de kwaliteit en de duurzaamheid van banen die jongeren met een arbeidsbeperking hebben. Zij hebben onder de Participatiewet weliswaar een hogere baankans dan jongeren onder de Wajong, maar werken vaker in deeltijd en hebben vaker tijdelijke contracten. Dit leidt naar verwachting tot onzekerheid over werk en inkomen onder jonggehandicapten. Het is echter de vraag in hoeverre dit te wijten is aan een 'systeemfout'. De flexibilisering van de arbeidsmarkt is immers een landelijke trend. Het is dan ook de vraag in hoeverre de toename in deeltijdbanen en tijdelijke contracten – en dus afnemende kwaliteit van werk – onder jonggehandicapten een gevolg is van de Participatiewet. Daarbij is het mogelijk dat werkgevers vaste contracten eerder geven aan reguliere werknemers en dat mensen met een arbeidsbeperking vaker, en langer, tijdelijke contracten krijgen. De afname in kwaliteit van werk onder jonggehandicapten is zorgwekkend en zou dan ook een belangrijk aandachtspunt moeten zijn voor de landelijke overheid, gemeenten en werkgevers. Het is hierbij wel van belang om realistische verwachtingen te hebben over de mogelijkheden die gemeenten hebben om jongeren duurzaam aan het werk te helpen in een context van een sterk geflexibiliseerde arbeidsmarkt. Het systeem biedt met loonkostensubsidie wel een noodzakelijke randvoorwaarde om ervoor te zorgen dat werkgevers mensen uit de doelgroep in dienst nemen en houden. Het is daarnaast essentieel dat gemeenten zowel met de jongeren als met werkgevers regelmatig contact hebben om passende ondersteuning te kunnen bieden.

6.6.5 *Biedt sociaal minimum voldoende bestaanszekerheid?*

Een ander aandachtspunt is hoe het sociaal minimum zich verhoudt tot bestaanszekerheid. Wanneer mensen niet in staat zijn zelfstandig het wettelijk minimum loon te verdienen, wordt via een bijstandsuitkering het inkomen aangevuld tot het sociaal minimum. Dit betekent echter niet per definitie dat de bestaanszekerheid hiermee is geborgd. Een fors deel van de jonggehandicapten en bijstandsgerechtigden geeft immers aan moeilijk rond te komen en een aanzienlijk deel van hen heeft schulden. Dit roept de vraag op of de huidige hoogte van het sociaal minimum zodanig is vastgesteld dat het mensen met een inkomen op het niveau van 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 door schuldhelpverlening en vanuit armoederegelingen nodig is. Er bestaan weliswaar diverse oorzaken voor het ontstaan van schulden, maar het hebben van een te laag inkomen is hier één van. Met het oog op de aandacht die uitgaat naar het aanpakken van schuldenproblematiek, is het relevant hierbij ook oog te hebben voor de mate waarin het stelsel van inkomensondersteunende maatregelen voldoende bestaanszekerheid biedt.

6.6.6 Kennislacunes: resterende witte vlekken op een rij

In deze sub-paragraaf worden de kennislacunes, de zogenoemde 'witte vlekken' op een rij gezet. Witte vlekken zijn alleen relevant voor zover ze een oordeel over het doelbereik, de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid binnen artikel 2 bemoeilijken. Omdat het hier een beleidsdoorlichting van een veelomvattend begrotingsartikel betreft, is het ook relevant om witte vlekken in kaart te brengen die het doen van uitspraken op *systeemniveau* bemoeilijken. Dit betreft RPE-vraag 17.

RPE – Cluster F: Resterende witte vlekken

17. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.

Witte vlekken: doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid onderdelen artikel 2

Deze beleidsdoorlichting beoogde in kaart te brengen welke uitspraken mogelijk zijn over doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein. Ook is gekeken in hoeverre het mogelijk was op basis van bestaande onderzoeksrapporten uitspraken te doen over doelbereik. De termen doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid suggereren dat er ten aanzien van de verschillende beleidsonderdelen expliciete kwantitatieve doelen zijn geformuleerd. Dit is echter niet het geval. Op de Wet banenafpraak na is er voor géén 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.

Tabel 6.1 geeft een overzicht van de verschillende onderdelen van artikel 2 van de begroting van SZW. Hierbij is per onderdeel aangegeven of er inzicht is in het doelbereik, de doeltreffendheid en doelmatigheid van het betreffende domein. De tabel biedt daarmee inzicht in de **resterende witte vlekken**, waarbij een **rood kruis** een kennislacune impliceert die in **toekomstige evaluatieprogrammering** dient te worden meegenomen. Een groene stip betekent dat het doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid inzichtelijk zijn gemaakt. Het impliceert dus *niet* per definitie dat een bepaald doel hiermee ook is gerealiseerd. Een oranje stip betekent dat het doelbereik (bij inkomensondersteuning en beschut werk) en de doeltreffendheid (bij de Wgs) strikt genomen niet in kaart is gebracht. Immers, volgens Maryland Scientific Methods Scale moet onderzoek aan strikte voorwaarden voldoende – zoals het hebben van een controlegroep – om doeltreffendheid aan te kunnen tonen.

Voor beschut werk zijn geen kwantitatieve doelen geformuleerd, maar zijn uitsluitend kwantitatieve *verwachtingen* geformuleerd. Het kwalitatieve doel van beschut werk is om aangepaste arbeid te bieden aan hen die dat nodig hebben. Er zijn cijfers beschikbaar over het aantal gerealiseerde beschutte werkplekken. Het is echter niet bekend hoeveel mensen beschut werk *nodig* hebben. Om die reden is het strikt



genomen lastig om zicht te krijgen op het doelgroepbereik en daarmee te kunnen stellen dat iedereen die aangepaste arbeid in de vorm van een beschutte werkplek nodig heeft ook wordt bereikt.

Als het gaat om inkomensondersteuning staat doelbereik gelijk aan doelgroepbereik; namelijk, het bieden van inkomensondersteuning aan hen die dat nodig hebben. Omdat er geen zicht is op de volledige doelgroep, kan doelgroepbereik strikt genomen ook niet in kaart worden gebracht. Daarom dienen de resultaten met voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd.

Wat betreft de Wgs is doeltreffendheid volgens de strikte normen van de Maryland Scientific Methods Scale niet inzichtelijk gemaakt. Er is namelijk niet gewerkt met een controlegroep. In het evaluatieonderzoek naar de Wgs wordt de effectiviteit (doeltreffendheid) wel aannemelijk gemaakt door een vergelijking te maken van de situatie vóór de invoering van de Wgs (2011) en de situatie ná de invoering van de Wgs (2013) (Baan, Louwes & Oostveen, 2016).

Tabel 6.1 Overzicht witte vlekken onderdelen artikel 2 SZW

Effecten onderdelen artikel 2	Inzicht in doelbereik?	Inzicht in doeltreffendheid?	Inzicht in doelmatigheid?
Participatiewet	●	●	✗
Loonkostensubsidie	●	●	✗
Wet banenafpraak	●	✗	✗
Beschut werk	●	✗	✗
Bbz	●	●	●
Wgs	●	●	✗
Inkomensondersteuning artikel 2 (overkoepelend)	●	✗	✗
Toeslagenwet	✗	✗	✗
AIO	●	●	●

In deze beleidsdoorlichting kunnen vaak geen uitspraken worden gedaan over de **doelmatigheid** van het beleid. Beleid is doelmatig als het gewenste beleidseffect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bereikt. Uit deze definitie volgt dat de uitvoeringskosten van het beleid een cruciale rol spelen bij het bepalen in hoeverre het beleid doelmatig is. Het merendeel van de uitvoering van het beleid onder artikel 2 is gedecentraliseerd naar de gemeenten. De uitvoeringskosten die gemeenten hebben maken formeel geen deel uit van deze beleidsdoorlichting. Het Rijk houdt evenwel een belangrijke verantwoordelijkheid. Deze beleidsdoorlichting focust op de vraag of het rijksbeleid zodanig is vormgegeven dat het de voorwaarden en kaders biedt waarmee lokale overheden de landelijke beleidsdoelen kunnen realiseren. Daarmee ligt de focus van de beleidsdoorlichting op het bereiken van de landelijke doelen in relatie tot het systeem. 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. Er is geen helder en transparant landelijk beeld beschikbaar van de uitvoeringskosten van gemeenten gerelateerd aan de wet- en regelgeving onder artikel 2 van de SZW-begroting. Dit is een belangrijke witte vlek. De rijksoverheid vraagt van alle uitvoerders dat zij



doelmatig werken. Het Rijk zou moeten kunnen beoordelen in hoeverre de uitvoering van het rijksbeleid door gemeenten op de meest efficiënte en doelmatige wijze plaatsvindt. In dit geval kan dat niet omdat goed zicht op de uitvoeringskosten ontbreekt. Het is dus niet bekend of de uitvoering doelmatig is, of dat het beter kan.

Juist omdat er veel gemeenschapsgeld mee is gemoeid, is het belangrijk om als Rijk na te kunnen gaan of de beoogde doelen ook op een andere wijze, tegen lagere kosten, bereikt kunnen worden. Dit zou daarom een belangrijk aspect van toekomstige evaluatieprogrammering kunnen zijn. Vanuit gemeenten zou wellicht een inzichtelijke rapportage beschikbaar kunnen komen op basis waarvan inzicht worden verkregen in de doelmatigheid van de uitvoering van gedecentraliseerd beleid. Is de uitvoering adequaat belegd bij gemeenten, of kan het beter? Zijn de uitvoeringskosten proportioneel? Kunnen er bijvoorbeeld een aantal kritische prestatie indicatoren (KPI's) worden vastgesteld waarmee, op zoek naar verbetermogelijkheden, de uitvoering tussen gemeenten kan worden vergeleken. Of kunnen de prestaties van gemeenten vergeleken worden met die van het UWV. Het UWV rapporteert immers jaarlijks op transparante wijze, ook over de uitvoeringskosten. Dergelijke vormen van informatie uitvraag staan echter op gespannen voet met de "uitgangspunten in het bestaande systeem van bestuurlijke en financiële verhoudingen, namelijk dat decentrale overheden democratisch gelegitimeerd zijn om hun eigen beleid te voeren en de daarmee samengaande financiële keuzes te maken. Het decentrale bestuur is in principe daarover alleen verantwoording schuldig aan de corresponderende volksvertegenwoordiging, niet aan het Rijk" (ROB, 2019). Dat laat ons inziens onverlet dat het van belang is dat het Rijk over gegevens kan beschikken om te kunnen beoordelen of de overkoepelende beleidsdoelen op een efficiënte manier worden behaald. Uiteraard is het van belang dat de gegevensuitvraag proportioneel is en niet leidt tot onnodig tijdschrijven.

Ook op de **doeltreffendheid** van het beleid onder artikel 2 is in een aantal gevallen geen zicht. Dit komt voor een belangrijk deel doordat de effectiviteit van een wet of afzonderlijke re-integratie instrumenten moeilijk empirisch is vast te stellen. Om aan te kunnen tonen of een bepaald effect is opgetreden *dankzij* bepaald beleid of *dankzij* een bepaald re-integratieinstrument moet idealiter gebruik worden gemaakt van een *randomized controlled trial*, waarbij personen op basis van toeval in een experimentele dan wel de controlegroep belanden. De experimentele groep moet dan worden vergeleken met een controlegroep die bijvoorbeeld geen gebruik maakt van een bepaald instrument. Voor een 'zuiver' experiment moeten beide groepen vergelijkbaar zijn. Een experimentele opzet is tevens tijdrovend en er kleven vaak ethische bezwaren aan, zoals het 'ontnemen' van dienstverlening. De praktijk is dus weerbarstig en het is niet eenvoudig een dergelijke onderzoeksopzet te realiseren. In dit licht vullen ook de experimenten binnen de Participatiewet een belangrijke kennislacune, omdat deze onderzoeken inzicht kunnen geven in de vraag wat wel en niet werkt om mensen met een bijstandsuitkering adequaat naar werk te begeleiden. Er zijn ook alternatieve, quasi-experimentele, onderzoeksopzetten denkbaar op basis waarvan toch uitspraken over doeltreffendheid kunnen worden gedaan (zie bijvoorbeeld Gielen et al., 2018; Kok et al., 2019b; Van Echtelt et al., 2019). Tevens is het mogelijk te kiezen voor een experimentele onderzoeksopzet waarbij groepen met elkaar worden vergeleken die verschillende vormen van dienstverlening ontvangen. Hiermee worden de ethische bezwaren die kunnen kleven aan experimenten beperkt.

Experimentele onderzoeksopzetten die inzicht geven in de doeltreffendheid van beleid en instrumenten, en idealiter ook in de werkzame mechanismen van beleid en



instrumenten, zouden dan ook een belangrijk onderdeel kunnen vormen van toekomstige evaluatieprogrammering. Onderzoek moet antwoord kunnen geven op de vraag: wat werkt voor wie onder welke omstandigheden? Op deze manier kunnen gemeenten de dienstverlening voor haar inwoners verder verbeteren en worden burgers uiteindelijk beter geholpen. Dergelijke *evidence-based* inzichten dragen bij aan de professionalisering van uitvoerders en verkleinen de kans dat de manier waarop burgers worden geholpen voor een te groot deel afhankelijk is van de gemeente waar zij wonen en van de professional die tegenover hem of haar zit.

Inzicht in doeltreffendheid van de verschillende onderdelen van artikel 2 kan weliswaar inzicht verschaffen in de vraag of maatschappelijke doelen zijn bereikt, maar hiermee is nog niet duidelijk in hoeverre dit wordt veroorzaakt door het systeem of door de uitvoering. Zo is wel bekend dat de baankansen van verschillende doelgroepen onder de Participatiewet zijn gestegen of gedaald, maar is niet duidelijk hoe dit komt. Op basis van kwalitatief onderzoek kunnen mogelijke verklaringen aannemelijk worden gemaakt, maar 'harde' cijfers over de omvang van de inzet van instrumenten en dienstverlening door gemeenten ontbreken. Zoals het SCP al voorstelde (Van Echtelt et al., 2019), zou onderscheid naar regio's verdere verdiepende inzichten opleveren. Het is bekend dat sommige regio's of gemeenten het beter doen dan andere in termen van baankansen, uitkeringsafhankelijkheid en het helpen van mensen met schulden. Daarnaast weten we dat gemeentelijke uitvoeringspraktijken sterk kunnen verschillen.

Vergelijkend onderzoek zou eveneens een belangrijke plek kunnen krijgen op de toekomstige evaluatieagenda. Internationaal vergelijkend onderzoek kan inzicht bieden in de effecten op systeemniveau. Een kanttekening hierbij is dat data soms niet goed vergelijkbaar zijn, waardoor internationaal onderzoek beperkingen kent. Vergelijkend onderzoek tussen gemeenten of regio's biedt vervolgens inzicht in de effecten van de verschillende uitvoeringspraktijken. Door zowel vergelijkend onderzoek *tussen* landen als *binnen* landen uit te voeren, kan meer inzicht worden verkregen in de vraag of een systeem de juiste kaders en voorwaarden biedt voor uitvoerders om de beleidsdoelen te realiseren. Een vereiste hiervoor is dat er betrouwbare en vergelijkbare gegevens beschikbaar zijn over de omvang van inzet van instrumenten en de dienstverlening door gemeenten. Want, zonder goede registratiegegevens zal het ook in de toekomst niet mogelijk zijn deze witte vlek te vullen. Ook hier dient echter te worden opgemerkt dat dergelijke informatie uitvragen aan gemeenten op gespannen voet staan met de uitgangspunten van het bestaande decentrale systeem, waarbij overheden in principe 'geen verantwoording schuldig zijn' aan het Rijk (ROB, 2019). Ons inziens gaat het hier niet ook om *verantwoording afleggen* aan het Rijk, maar om uiteindelijk de dienstverlening aan burgers te kunnen verbeteren en de beleidsdoelen beter te kunnen realiseren.

Een laatste kennislacune betreft het gebrek aan integraal onderzoek. De overzichten van onderzoeksrapporten die over de verschillende onderdelen van artikel 2 zijn verschenen, laten zien dat het merendeel van de onderzoeken is gericht op één specifiek onderdeel, bijvoorbeeld op de Participatiewet, de Wgs, het Bbz, et cetera. Deze fragmentatie binnen onderzoek is opvallend, gezien de nadruk op en het belang van, integraal werken door gemeenten. Zo wordt in diverse onderzoeken gesteld dat integraal werken een belangrijk aspect vormt, of zou moeten vormen, binnen de Participatiewet, de Wgs en het (kinder)armoedebeleid. Desondanks is er slechts een beperkt aantal onderzoeken waarin verschillende onderdelen van artikel 2 in samenhang worden onderzocht. Dit is een gemiste kans, omdat zo onvoldoende



inzicht bestaat in de mate waarin, en waarom, integraal werken al dan niet van de grond komt. Hierdoor kan niet worden voorzien in een belangrijke kennisbehoefte. Daarom is het van belang dat toekomstige evaluatieonderzoeken vaker een integraal karakter hebben. Kanttekening hierbij is wel dat integraal werken veelal maakt dat processen en financiering minder eenduidig zijn, waardoor het lastiger is om gegevens tussen gemeenten op een betrouwbare manier met elkaar te vergelijken. De ontschotting van processen en financiering is immers net de essentie van integraal werken. Dit betekent dat de verwachtingen ten aanzien van integraal onderzoek realistisch moeten zijn als het gaat om de vergelijkbaarheid van beschikbare cijfermatige data.

In het kader van het verbeteren van de kennisinfrastructuur brengen gemeenten reeds diverse cijfers op het gebied van werk en inkomen en armoede en schulden in kaart via de Divosa benchmark. Dergelijke initiatieven zijn belangrijk om meer zicht te krijgen op de prestaties van gemeenten. Om de kwaliteit van de verzamelde data binnen de benchmarks te optimaliseren, en daarmee de toepasbaarheid van de benchmarks verder te vergroten, is aandacht voor de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van de aangeleverde data door gemeenten essentieel. Het ministerie van SZW draagt bij aan verbetering van de kennisinfrastructuur via het programma Vakkundig aan het werk gericht op kennisontwikkeling en -deling, dat uitgevoerd wordt door ZonMw. Daarnaast financiert SZW het programma Vakmanschap gericht op de professionalisering van de klantmanager en de ontwikkeling van gemeenten tot lerende organisaties, uitgevoerd door de BvK en Divosa. De vragen en behoeften van gemeenten staan hierin centraal. Het is onderdeel van een bredere beweging in de sector werk en inkomen om meer methodisch en evidence-based te werken (gebaseerd op wetenschappelijke inzichten).



Bronnen

- Aa, P. van der. (2016). *Ongebaande paden. Sociale inclusie van kwetsbare burgers via arbeid als beroepsopgave voor professionals in het sociale domein*. Rotterdam: Hogeschool Rotterdam Uitgeverij.
- Abbring, J.H., G.J. van den Berg & J.C. van Ours. (2005). The Effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment. *Economic Journal*, 115: 602-630.
- Adelmeijer, M., P. Schenderling, M.S. Heekelaar, A. Oostveen & R. Beerepoot. (2015). *Onderzoek Participatiewet bij werkgevers. Rapportage fase 1 (2015)*. Utrecht: Berenschot. https://www.samenvoordeklant.nl/sites/default/files/bestandsbijlage/tk_pdv_294319_bijl._3_berenschotrapport_ervaringen_werkgevers_bij_participatiewet_0.pdf
- Adelmeijer, M., P. Schenderling, F. van Urk & J. ten Hoor. (2017). *Onderzoek Participatiewet bij werkgevers. Rapportage fase 2 (2017)*. Utrecht: Berenschot. https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/publicaties/2017/12/08/onderzoek-participatiewet-bij-werkgevers/Onderzoek_Participatiewet_bij_werkgevers.pdf
- Adelmeijer, M., K. Tempelman, F. van Urk, M. Heekelaar & R. Scholte. (2018). *Thermometer Wsw*. Utrecht: Berenschot/Amsterdam: SEO.
- Algemene Rekenkamer. (2019). *Ouderdomsregelingen ontleed*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Bosselaar, H. & L. Roodnat. (2018). *VU-Monitor jongeren met een beperking onder de Participatiewet*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Bureau Bartels. (2016). *Normbatenregeling Bbz*. Amersfoort: Bureau Bartels. <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2017/05/24/onderzoeksrapport-normbatenregeling-bbz/onderzoeksrapport-normbatenregeling-bbz.pdf>
- Bureau Bartels. (2018a). *Evaluatie Subsidieregeling kansen voor alle kinderen*. Amersfoort: Bureau Bartels. <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2018/11/21/evaluatie-subsidieregeling-kansen-voor-alle-kinderen/evaluatie-subsidieregeling-kansen-voor-alle-kinderen.pdf>
- Bureau Bartels. (2018). *Tussentijdse evaluatie Subsidieregeling armoede en schulden*. Amersfoort: Bureau Bartels. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/06/28/eindrapport-tussentijdse-evaluatie-subsidieregeling-armoede-en-schulden>
- Card, D., J. Kluve en A. Weber. (2010). Active labour market policy evaluations: a metaanalysis. *The Economic Journal*, 120: 452-477.
- Card, D., J. Kluve en A. Weber. (2015). *What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations*, NBER Working Paper 21431. <http://ftp.iza.org/dp9236.pdf>



CBS. (2018a). *Arbeidsdeelname; kerncijfers*. Geraadpleegd oktober 2018 via StatLine, <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82309NED/table?ts=1539950326330>.

CBS. (2018b). *Zelfstandigen met personeel meest vermogend*. Verkregen via:

CBS. (2019a). *Armoede en sociale uitsluiting 2019*. Den Haag: CBS. <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2019/50/armoede-en-sociale-uitsluiting-2019>

CBS. (2019b). *Aantal flexwerkers in 15 jaar met driekwart gegroeid*. Den Haag: CBS.

Cedris & SBCM. (2017). *Maatschappelijke kosten-batenanalyse beschut werk*. Utrecht: Cedris, Den Haag: SBCM. <https://cedris.nl/publicaties/maatschappelijke-kosten-batenanalyse-beschut-werk/>

Coelo. (2018). *Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2017*. Groningen: Coelo

CPB. (2016). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid, deel 2*. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB. (2018). *CPB Notitie. De verscheidenheid van vermogens van huishoudens*. Den Haag: CPB.

CPB. (2019). *Alternatieve financiering van loonkostensubsidies*. Geraadpleegd via <http://www.cpb.nl/alternatieve-financiering-van-loonkostensubsidies> Den Haag: Centraal Planbureau.

Cuelenaere, B., E. van den Brink & J. Mulder. (2015). *Ervaringen gemeenten met Participatiewet Rapportage eerste meting*. Tilburg: CentERdata. https://www.centerdata.nl/sites/default/files/rapport_ervaringen_gemeenten_participatiewet_okt_2015.pdf

Cuelenaere, B., E. van den Brink, J. Mulder & N. Kieruj. (2017). *Ervaringen gemeenten met Participatiewet Rapportage tweede meting*. Tilburg: CentERdata. https://www.centerdata.nl/sites/default/files/bestanden/rapport_tweede_meting_ervaringen_gemeenten_participatiewet.pdf

Cuelenaere, B., E. van den Brink & J. Leenen. (2019). *Ervaringen gemeenten met Participatiewet. Rapportage derde meting*. Tilburg: CentERdata. <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019D47142&did=2019D47142>

De Beleidsonderzoekers. (2018). *Klant in beeld. Hoe zinvol is het voor gemeenten om bijstandsgerechtigden beter te leren kennen?* Leiden: De Beleidsonderzoekers. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/11/22/onderzoeksessay-klant-in-beeld>

De Ruig, L., A. Heyma, R. Scholte & E. van den Berg. (2018). *Bekendheid en effectiviteit no-riskpolis artikel 29b ZW*. Leiden: de Beleidsonderzoekers. http://www.seo.nl/uploads/media/2018-101_Effectiviteit_No-riskpolis.pdf

Divosa Benchmark Jaarrapportage. (2018). <https://www.divosa.nl/divosa-benchmark-werk-inkomen-jaarrapportage-2018>

Drewes, M. (2012). *Armoede in Caribisch Nederland, een verkenning*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.



Engbersen, G., M. Kremer, R. Went & A. Boot. (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*. Den Haag: WRR.

Fris, P. & M. Linssen. (2018). *Onderzoek Doelgroepgrootte Banenafpraak*. Zoetermeer: Panteia.
<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2018/07/02/onderzoek-naar-de-omvang-van-de-doelgroep-banenafpraak-in-relatie-tot-de-doelstellingen/onderzoek-naar-de-omvang-van-de-doelgroep-banenafpraak-in-relatie-tot-de-doelstellingen.pdf>

Fris, P., A. Witkamp & G. Waltz. (2019). *Meer kansen voor mensen met een arbeidsbeperking? Evaluatie Wet Banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten*. Zoetermeer: Panteia.
<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/amendementen/detail?id=2019Z22696&did=2019D47138>

Gielen, M. L. Gercama, M. Sax, M. Engelen, L. Aarts, L. de Ruig & S. Bunt. (2018). *Loonkostensubsidie en loondispensatie - De werking en effectiviteit van beide instrumenten*. Den Haag: APE.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/10/29/effectiviteit-en-werking-loonkostensubsidie-en-loondispensatie>

Groot, I., M. de Graaf-Zijl, P. Hop, L. Kok, B. Fermin, D. Ooms & W. Zwinkels. (2008). *De lange weg naar werk Beleid voor langdurig uitkeringsgerechtigden in de WW en de WWB*. SEO/TNO. http://archive.uva-aias.net/uploaded_files/publications/SEO_rapport_2007_82.pdf

Heekelaar, M., D. de Vries, J. ten Hoor & B. Kersten. (2018). *Landkaart van de Participatiewet*. Utrecht: Berenschot. <https://clientenraad-roerdalen.nl/wp-content/uploads/2018/12/Rapport-Berenschot-Landkaart-van-de-participatiewet.pdf>

Hertogh, M., W. Bantema, H. Weyers, H. Winter & P. de Winter. (2018). *Slimme handhaving. Een empirisch onderzoek naar handhaving en naleving van de socialezekerheidswetgeving*. Den Haag: Boom juridisch.

Heyma, A. & S. van der Werff. (2014). *Een goed gesprek werkt*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek. <http://www.seo.nl/pagina/article/een-goed-gesprek-werkt/>

Hoff, S., B. van Hulst, J.M. Wildeboer Schut & B. G. Goderis. (2019). *Armoede in kaart 2019*. Den Haag: SCP.
https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2019/Armoede_in_Kaart_2019

Hoff, S., G. Goderis, B. van Hulst & J.M. Wildeboer Schut. (2018). *Armoede in kaart 2018*. Den Haag: SCP.
https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2018/Armoede_in_kaart_2018

Holaind, N., C. Wenneker, L. Michon & J. Slot. (2016). *Gebruik en bereik van de AIO in Amsterdam*. Amsterdam: Onderzoek, Informatie en Statistiek, gemeente Amsterdam.

Holaind, N., C. Wenneker, L. Michon & J. Slot. (2016). *Gebruik en bereik van de AIO in Amsterdam*. Amsterdam: Onderzoek, Informatie en Statistiek, gemeente Amsterdam.
<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/31/zelfstandigen-met-personeel-meest-vermogend>



Huizer, A., L. Michon, C. Wenneker & J. Slot. (2013). *Oudere minima in Amsterdam en het gebruik van de AIO*. Gemeente Amsterdam.

Inspectie SZW. (2015a). *Verordening tegenprestatie – inventarisatie*. Den Haag: Inspectie SZW. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/02/23/inventarisatie-verordeningen-tegenprestatie-Inspectie-szw>

Inspectie SZW. (2015b). *Klantonderzoek monitor Participatiewet*. Den Haag: Inspectie SZW. https://www.eerstekamer.nl/overig/20151127/klantonderzoek_monitor/document

Inspectie SZW. (2016a). *Als je ze loslaat ben je ze kwijt*. Den Haag: Inspectie SZW. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/12/02/als-je-ze-loslaat-ben-je-ze-kwijt>

Inspectie SZW. (2016b). *De weg naar extra banen*. Den Haag: Inspectie SZW. <https://www.Inspectieszw.nl/publicaties/rapporten/2016/06/15/de-weg-naar-extra-banen>

Inspectie SZW. (2016c). *Werk aan de... uitvoering*. Den Haag: Inspectie SZW. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/10/26/werk-aan-de-uitvoering>

Inspectie SZW. (2016d). *Vervolgonderzoek Beschut werk*. Den Haag: Inspectie SZW. <https://www.Inspectieszw.nl/publicaties/rapporten/2016/06/15/vervolgonderzoek-beschut-werk>

Inspectie SZW. (2016e). *Het gebruik van methoden van vroegsignalering problematische schulden door gemeenten*. Den Haag: Inspectie SZW. <https://www.Inspectieszw.nl/publicaties/rapporten/2016/01/15/het-gebruik-van-methoden-van-vroegsignalering-problematische-schulden-door-gemeenten>

Inspectie SZW. (2017a). *Handhaving arbeidsverplichting*. Den Haag: Inspectie SZW. <https://www.Inspectieszw.nl/publicaties/rapporten/2017/09/05/handhaving-arbeidsverplichtingen>

Inspectie SZW. (2017b). *Klantonderzoek monitor Participatiewet*. Den Haag: Inspectie SZW. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/12/08/klantonderzoek-monitor-participatiewet-2017>

Inspectie SZW. (2017c). *Toegankelijkheid schuldhulpverlening 2017*. Den Haag: Inspectie SZW. <https://www.Inspectieszw.nl/publicaties/rapporten/2018/02/26/toegankelijkheid-schuldhulpverlening-2017>

Inspectie SZW. (2018a). *Aan het werk, voor hoe lang?* Den Haag: Inspectie SZW. <https://www.Inspectieszw.nl/publicaties/rapporten/2018/09/15/rapport-aan-het-werk-voor-hoe-lang>

Inspectie SZW. (2018b). *Bijdrage Werk en inkomen aan integrale ondersteuning van jongeren uit de jeugdhulp die 18 worden*. Den Haag: Inspectie SZW. <https://www.Inspectieszw.nl/publicaties/rapporten/2018/01/24/bijdrage-werk-en-inkomen-aan-integrale-ondersteuning-van-jongeren-uit-de-jeugdhulp-die-18-bworden>



Inspectie SZW. (2018c). *Werk en inkomen als partner in integrale dienstverlening: een moeizame relatie*. Den Haag: Inspectie SZW.
<https://www.inspectieszw.nl/publicaties/rapporten/2018/01/24/werk-en-inkomen-als-partner-in-integrale-dienstverlening-een-moeizame-relatie>

Inspectie SZW. (2018d). *Hobbels op weg naar inkomensondersteuning*. Den Haag: Inspectie SZW.
<https://www.inspectieszw.nl/publicaties/rapporten/2018/01/24/hobbels-op-weg-naar-inkomensondersteuning>

Inspectie SZW. (2019a). *Klantonderzoek monitor Participatiewet*. Den Haag: Inspectie SZW.
<https://www.inspectieszw.nl/publicaties/publicaties/2019/11/21/klantenquete-en-evaluatie-beschut-werk>

Inspectie SZW. (2019b). *Evaluatie beschut werk. Eindrapport*. Den Haag: Inspectie SZW.
<https://www.inspectieszw.nl/publicaties/publicaties/2019/11/21/klantenquete-en-evaluatie-beschut-werk>

Inspectie Werk & Inkomen. (2016). *Suwidienstverlening en de governance SVB*. Den Haag: Inspectie Werk & Inkomen, ministerie SZW.
<https://www.inspectieszw.nl/publicaties/rapporten/2016/02/16/suwidienstverlening-en-de-governance-svb>

Jungmann, N., T. Madern, R. van Geuns & A. Moerman. (2018). *Knellende schuldenwetgeving*.
https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/2018_inventarisatie_schuldenwetgeving_def_0.pdf

Kinderombudsman. (2017). *Alle kinderen kansrijk. Het verbeteren van de ontwikkelingskansen van kinderen in armoede*. Den Haag: Kinderombudsman.
<https://www.dekinderombudsman.nl/publicaties/rapport-alle-kinderen-kansrijk>

Klaauw, B. van der & J.C. van Ours. (2013). Carrot and Stick: how re-employment bonuses and benefit sanctions affect exit rates from welfare. *Journal of Applied Econometrics*, 28: 275-296.

Kok, L., L. Kroon & M. Lammers. (2017). *Perspectief WSW onder de Participatiewet*. Amsterdam: SEO. <http://www.seo.nl/pagina/article/perspectief-wsw-onder-de-participatiewet/>

Kok, L., L. Kroon, M. Lammers, M. Sax, A. Witkamp & N. Stroecker. (2018). *Jonggehandicapten onder de Participatiewet*. Amsterdam: SEO.
http://www.seo.nl/uploads/media/2018-07_Jonggehandicapten_onder_de_Participatiewet.pdf

Kok, L., L. Kroon, R. Scholte & C. Tempelman. (2018). *Zelfstandig in en uit de bijstand. Kosten en baten Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen*. Amsterdam: SEO.
http://www.seo.nl/uploads/media/2018-91_Zelfstandig_in_en_uit_de_bijstand_01.pdf

Koning, J. de, P. de Hek, L. Mallee, M. Groenewoud & W. Zwinkels. (2015). *Experimenteel onderzoek intensieve dienstverlening versus basisdienstverlening bij UWV*. SEOR/Epsilon Research/Regioplan

Mallee, L., M. Bouterse, M. Gorter & J. Timmerman. (2018). *Jonggehandicapten duurzaam aan het werk*. Amsterdam: Regioplan.
<https://www.uwv.nl/overuwv/Images/jonggehandicapten-duurzaam-aan-het-werk.pdf>



Meester, E., P-J de Jongh, G. van Romunde, M. van Galen & S. Leijen. (2017). *Monitoronderzoek Fraudewet*. Utrecht: Stimulansz.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/07/14/monitoronderzoek-uitvoering-fraudewet>

Ministerie SZW. (2008). *Beleidsdoorlichting re-integratie*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ministerie SZW. (2017). *Kennisdocument beschut werk - Veel gestelde vragen en antwoorden*.

https://www.samenvoordeklant.nl/sites/default/files/bestandsbijlage/kennisdocument_beschutwerk-versiefeb2017.pdf

NVVK. (2018). *Jaarverslag 2018*. Utrecht: NVVK.

Olieman, R. (2014). *SVB realiseert lager niet-gebruik*. Leiden: SVB.

Oomkens, R., M. Linssen, C. Akkermans, P. Vroonhof, R. van Geuns, P. de Klaver, T. Geijssen, M. Tom. (2018). *Schulden & Werk Deelrapport I: Bijstandsgerechtigden met schulden*. Zoetermeer: Panteia.

https://www.panteia.nl/index.cfm/_api/render/file/?method=inline&fileID=3E3BD2D9-4C29-4C43-8515D83FDBE3C603

Pommer, E., J. Boelhouwer, E. Eggink, A.M. Marangos & I. Ooms. (2018). *Overall rapportage sociaal domein 2017*. Den Haag: SCP. Link:

https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2018/Overall_rapportage_sociaal_domein_2017

Regioplan. (2018). *Onderzoek naar een ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland*. Amsterdam: Regioplan.

Rijksbegroting SZW. (2019). *Rijksbegroting SZW 2019, 2. Bijstand, Participatiewet en Toeslagenwet*.

Rijksjaarverslag 2018 (SZW). XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Mei 2019.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 200 XV, nr. 1.

Rijksoverheid. (n.d.). <https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doeltreffendheid>

Rijksoverheid. (n.d.). <https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doeltreffendheid>

Sadiraj, K., S. Hoff & M. Versantvoort. (2018). *Van sociale werkvoorziening naar participatiewet*. Den Haag: SCP.

https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2018/Van_sociale_werkvoorziening_naar_Participatiewet

ROB. (2018). *Brief: Financieringssystematiek Bijstand*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

ROB. (2019). *Brief: herijking uitkeringsstelsels*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.



Sadiraj, K., S. Hoff & M. Versantvoort. (2018). *Van sociale werkvoorziening naar Participatiewet*. Den Haag: SCP.
https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2018/Van_sociale_werkvoorziening_naar_Participatiewet

Schenderling, P., A. van Rossum, M. Adelmeijer & I. van Eldik. (2019). *Onderzoek naar de ervaringen van werkgevers met de Participatiewet. Uitkomsten van de derde meting van het ervaringsonderzoek Participatiewet*. Utrecht: Berenschot.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/11/20/3e-meting-ervaringen-werkgevers-participatiewet-berenschot>

Schonewille, G. & C. Crijnen. (2018). *Financiële problemen 2018*. Utrecht: Nibud.
<https://www.nibud.nl/wp-content/uploads/Nibud-Financi%C3%ABle-problemen-2018-deel-1.pdf>

SER. (2017). *Opgroeien zonder armoede*. Den Haag: SER.
<https://www.ser.nl/nl/publicaties/opgroeien-zonder-armoede>

Steiner, B. (2018). *Sociaal domein kostte in 2017 4,4% meer dan begroot. Rekening 2017 past in meerjarige stijging uitgaven sociaal domein*. Almere: Bruno Steiner Advies.

Straatmeijer, J. (2018). *Onderzoek naar een ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland*. Amsterdam: Regioplan.
<https://www.regioplan.nl/project/onderzoek-naar-een-ijkpunt-voor-het-sociaal-minimum-in-caribisch-nederland/>

SUWI Jaarverslagen 2018 en 2017. Amstelveen: Sociale Verzekeringsbank.

SZW (2019). *Factsheet Participatiewet*. Den Haag: ministerie van SZW.

TK (2013/2014). *Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en enige andere wetten gericht op bevordering deelname aan de arbeidsmarkt voor mensen met arbeidsvermogen en harmonisatie van deze regelingen (Invoeringswet Wet werken naar vermogen). Vierde nota van wijziging*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33 161, nr. 107.

UWV. (2017). *Duurzaamheid van banen binnen de Banenafpraak*. Amsterdam: UWV.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/06/30/uwv-rapportage-duurzaamheid-van-banen-binnen-de-banenafpraak>

UWV. (2019). *Kwantitatieve informatie 2018, april 2019. Bijlage bij het UWV Jaarverslag 2018, met kwantitatieve informatie over de volumeontwikkelingen in (de uitvoering van) de werknemersverzekeringen in 2018*. Amsterdam: UWV.

Van den Berg. (2017). *Van budget naar besteding Verklaringen voor tekorten en overschotten op het gemeentelijke bijstandsbudget*. Utrecht: Atlas voor gemeenten.
<https://www.atlasvoorgemeenten.nl/images/pdf/Vanbudgetnaarbesteding.pdf>

Van Echtelt, P. & M. de Voogd-Hamelink. (2017). *Arbeidsmarkt in kaart 2017. Werkgevers 2017*.
<https://digitaal.scp.nl/arbeidsmarktinkaart-werkgevers2017/aannemen-mensen-met-arbeidsbeperking/>



- Van Echtelt, P., K. Sadiraj, S. Hoff, S. Muns, K. Karpinska, D. Das & M. Versantvoort. (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: SCP.
[https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2019/Eindevaluatie_van_de Participatiewet](https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2019/Eindevaluatie_van_de_Participatiewet)
- Van Echtelt, P., L. Putman & M. de Voogd-Hamelink. (2019b). *Arbeidsmarkt in kaart: werkgevers editie 2*. Den Haag: SCP.
- Van Eekelen, L. & D. Kridene-Lageman. (2015). *Niet-gebruik AIO bij volledige AOW 2015. Concept*.
- Van Rossum, A., P. Schenderling, B. Cuelenaere, E. van der Brink, S. Bot & M. Vonk. (2019). *Casusonderzoek Participatiewet: het matchingsproces nader belicht*. CenERdata, Berenschot en Inspectie SZW.
- Versantvoort, M. & P. van Echtelt. (2016). *Beperkt in functie*. Den Haag: SCP.
https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2016/Beperkt_in_functie
- VNG. (2019). *Beleidsdoorlichting artikel 2: een uitgelezen kans om maatwerk, vereenvoudiging en doelgericht budgetteren te realiseren*. Position paper. Den Haag: VNG.
<https://vng.nl/publicaties/position-paper-beleidsdoorlichting-artikel-2-szw>
- VNG/NDSD. (2018). *Decentralisaties in praktijk*. Werkdocument: financiën sociaal domein rond het IBP. Den Haag: VNG en NDSD.
- VNG & Divosa. (2018). *Position paper. Voorkomen en aanpakken van problematische schulden*. Den Haag: VNG en Divosa.
- VNG & Divosa. (2019). *Brief aan stass. van SZW d.d. 14 januari 2019 inzake Onderzoek SEO "Zelfstandig in en uit de bijstand"*. Den Haag: VNG en Divosa.
- Vrooman, C., E. Josten, S. Hoff, L. Putman & J.M. Wildeboer Schut. (2018). *Als werk weinig opbrengt*. Den Haag: SCP.
https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2018/Als_werk_weinig_opbrengt



Begeleiding beleidsdoorlichting

Voor de beleidsdoorlichting zijn een stuurgroep, klankbordgroep en meeleesgroep geformeerd. De leden van de verschillende groepen zijn hieronder opgenomen.

Opdrachtgever / werkgroep Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Fer Nieuweboer	Ine Neefjes
Frederique de Graaf	Jesse Hoogenbosch
Kim Hermans	Elena Naaktgeboren
Pieter Roos	Jorien Kelfkens
Ard Broeze	Mirthe Tanis (tot medio 2019)
Sara Delgado	Marieke Gorrée (tot eind 2018)

Samenstelling

Organisatie

Stuurgroep

Carry Goedhart	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Karin van Boetzelaer	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Stefan Pasman	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Kirsten Hüner	Ministerie van Financiën
Sabine Blokhuis	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Paul de Beer	Universiteit van Amsterdam, onafhankelijk deskundige
Jelte Wicherts	Tilburg University, onafhankelijk deskundige

Klankbordgroep

Bart van den Biggelaar	VNG
Wendy van der Burg	VNG
Marije van Dodeweerd	Divosa
Else Roetering/Peter van Leeuwen	LCR
Rob Slagmolen	VNO-NCW
Adri den Bakker/Patricia van der Heijden	FNV
Ellen Smit	UWV
Tamara Haak	SVB

Meeleesgroep

Charles de Vries	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Jos Oosterom	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Thom Koekkoek	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Johan Breure	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Charlotte van Raalte	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Ronald Dekker	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Tanja Koeckhoven	Ministerie van Financiën
Henk Satter	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Maroesjka Versantvoort	Sociaal Cultureel Planbureau

