

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
T.a.v. mevrouw T. van Ark  
Postbus 90801  
2509 LV 's-Gravenhage

Datum  
19 november 2019

**Onderwerp**  
Bestuurlijke reactie evaluatie Participatiewet

Geachte mevrouw Van Ark,

Op 19 november heeft het SCP de evaluatie van de Participatiewet gepubliceerd. De evaluatie kent een heldere, en zeker niet in alle opzichten positieve, conclusie: er is ruimte voor verbetering. Deze conclusie onderschrijven we vanuit VNG, G4, G40, Divosa en Cedris.

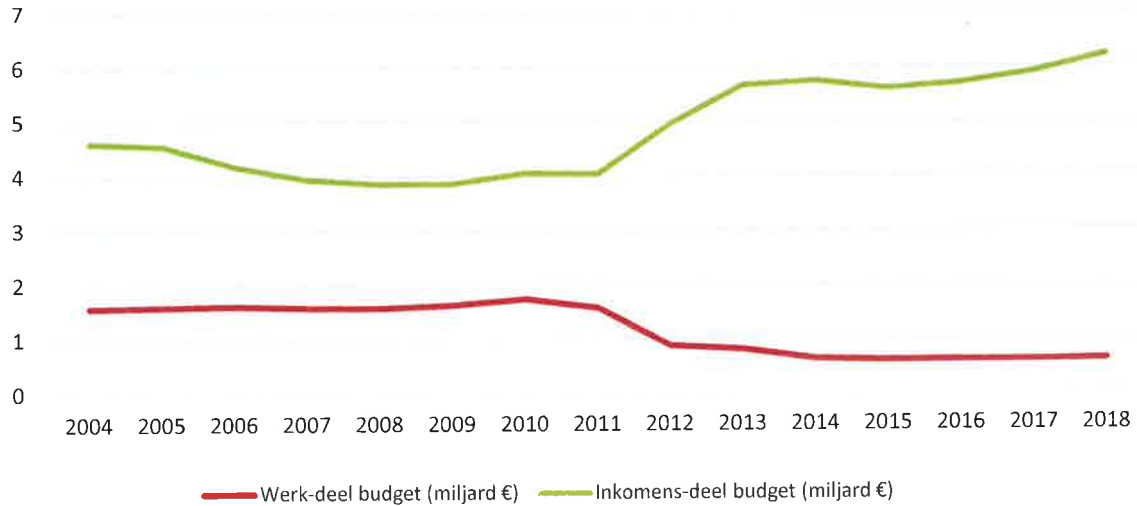
We gaan graag in op een aantal verbetervoorstellen, maar voordat we dat doen vragen we aandacht voor de functie van de Participatiewet. De term 'Participatie' roept positieve gevoelens op, in tegenstelling tot 'Bijstand'. Iedereen moet weer mee kunnen doen, waar mogelijk door middel van betaald werk. Een mooie verpakking maakt echter geen mooi cadeau.

De Participatiewet is in de praktijk een wet die voornamelijk voorziet in inkomen, zoals ook duidelijk zichtbaar wordt in onderstaande figuur. Sterker nog, als gevolg van voortgaande en voortdurende bezuinigingen op de re-integratiemiddelen (het Werk-deel) worden gemeenten niet in staat gesteld de participatiegedachte voor de gehele doelgroep in de praktijk te realiseren. Ook deze beweging is zichtbaar in onderstaande figuur. Het re-integratiebudget is vanaf 2010 per uitkeringsgerechtigde gedaald van €4500 naar €1500. Daarnaast neemt de investeringsruimte van het Werk-deel beperkt toe en is het budget voor de begeleiding van de nieuwe doelgroep van mensen met een arbeidsbeperking in de toekomst ontoereikend. Dat komt doordat de beschikbare middelen minder snel toenemen dan het aantal mensen dat met begeleiding aan de slag gaat en door het verdwijnen van de bonus nieuw beschut. Deze doelgroep vraagt in de praktijk veel extra aandacht en voortdurende investering in begeleiding<sup>1</sup>. Daarnaast ervaren gemeenten grote onzekerheid door de huidige financieringssystematiek van de loonkostensubsidie binnen het BUIG-budget.

---

<sup>1</sup> [https://www.divosa.nl/sites/default/files/nieuwsbericht\\_bestanden/aantallen-en-financien-participatiewet-onderzoeksrapport-berenschot-112018.pdf](https://www.divosa.nl/sites/default/files/nieuwsbericht_bestanden/aantallen-en-financien-participatiewet-onderzoeksrapport-berenschot-112018.pdf)

## Investing van inkomen versus werk



Deze trend zou je een 'inconvenient truth' kunnen noemen; vooral ook omdat de maatschappelijke en politieke verwachtingen hoog zijn. Dit blijkt ook uit signalen die de Tweede Kamer afgeeft, zoals de recent aangenomen motie Raemakers. Vaak volgt er op deze signalen extra regelgeving, zoals in het geval van de tegenprestatie, de taaleis en de aanscherping van de arbeidsverplichtingen. Gemeenten ervaren daardoor een toegenomen wantrouwen en controledrift door het Rijk. Vanuit gemeentelijk perspectief vragen we u met nadruk om minder regels en meer middelen om onze inwoners te ondersteunen naar en tijdens (bij voorkeur zo regulier mogelijk) werk.

Gemeenten ervaren dat een steeds groter deel van de beschikbare middelen voor re-integratie wordt uitgegeven aan langdurige ondersteuning van een beperkte doelgroep. De gezamenlijke ambitie van gemeenten en Rijk om alle mensen vanuit de Participatiewet te laten participeren of richting de arbeidsmarkt te begeleiden ligt hoger dan met de huidige middelen gerealiseerd kan worden.

Net als u zijn gemeenten erop gebrand een succes te maken van de Participatiewet. Ondanks schaarste in het sociaal domein zetten gemeenten zich iedere dag in voor het begeleiden en activeren van inwoners. We zien in de praktijk dat het met aandacht, persoonlijk contact en doorzettingsvermogen lukt om inwoners te begeleiden naar werk. In 2018 alleen al vonden 45.000 mensen de weg van bijstand naar werk<sup>2</sup>. We maken ons echter zorgen over de toekomst, aangezien het werk voor kwetsbare inwoners vaak onzeker is door toegenomen flexibiliteit op de arbeidsmarkt. In economisch mindere tijden valt een deel van deze inwoners relatief snel terug op bijstand.

In diezelfde praktijk zien we weliswaar dat werkgevers in toenemende mate bereid zijn om iemand uit de bijstand en/ of met een arbeidsbeperking aan te nemen, maar alle inspanningen van werkgeversorganisaties ten spijt, blijkt uit SCP onderzoek<sup>3</sup> toch dat inclusief werkgeverschap voor veel bedrijven nog geen prioriteit heeft. Dit vraagt aandacht van publieke en private partijen.

Uit het onderzoek van het SCP blijkt dat er nog geen sprake is van één regeling, niet alle doelgroepen bereikt en ondersteund worden, en de baankansen alleen voor de doelgroep oud Wajong zijn

<sup>2</sup> CBS, [totale uitstroom uit bijstand 2018](#) → 113.630. [Divosa uitstroom naar werk in 2018](#) → 39,7%.

<sup>3</sup> SCP-onderzoek 'Arbeidsmarkt in kaart', 2<sup>e</sup> editie (oktober, 2019)

verbeterd. Rijk en gemeenten staan daarbij voor dezelfde opgave. In de evaluatie wordt veel aandacht besteed aan de nieuwe doelgroepen. Dat is terecht. Maar door de ruime aandacht voor de nieuwe doelgroepen, dreigt de klassieke doelgroep aan de aandacht te ontsnappen. Wij vinden dat met name de klassieke doelgroep meer aandacht verdient.

Voor een betere toekomst van inwoners die we ondersteunen met de Participatiewet, doen we drie verbetervoorstellen:

- Naar één regeling voor de basis van de arbeidsmarkt en bestaanszekerheid;
- Anticyclisch investeren in de ontwikkeling van inwoners;
- Een samenhangende aanpak op gebied onderwijs-scholing-arbeidsmarkt, een leven lang ontwikkelen.

### **Verbetervoorstel 1**

#### ***Naar één regeling voor de basis van de arbeidsmarkt en bestaanszekerheid***

Het systeem van werk en inkomen in Nederland is veel te complex geworden. Met de beste bedoelingen is er een woud aan regelingen met eigen verantwoordingsystemen ontstaan. Wanneer iemand vanuit een uitkering (tijdelijk) aan het werk gaat, ontstaan er op langere termijn allerlei problemen met bijvoorbeeld de toeslagen<sup>4</sup>. De complexiteit van de Nederlandse inkomensregelingen draagt in belangrijke mate bij aan het ontstaan van schulden. Schulden en de daarbij horende stress werken negatief door op de mogelijkheden en motivatie van inwoners om weer mee te doen en aan het werk te gaan.

Inwoners hebben baat bij een stabiele inkomensvoorziening. Een inkomen dat bij ontwikkelingsstappen richting activering en werk niet onzeker wordt. Juist voor kwetsbare inwoners moeten zaken rondom inkomen veel meer automatisch geregeld worden, zodat belemmeringen om (deels) aan de slag te gaan worden weggenomen. Het belasting- en toeslagensysteem moet worden herzien, omdat dit om bovenstaande redenen een grote oorzaak van veel schulden en inkomensonzekerheid is. Gemeenten blijven daarom graag een bijdrage leveren aan het IBO toeslagen

Naast inkomensonzekerheid bestaan er ook onnodige schotten en verschillende regelingen in de participatieketen van (arbeidsmatige) dagbesteding, beschut werk, garantiebanen en regulier werk. In deze participatieketen gaat er terecht veel aandacht uit naar mensen met een arbeidsbeperking, maar krijgen veel mensen in de bijstand zónder een arbeidsbeperking onvoldoende ondersteuning bij het vinden van werk. Feitelijk concurreren doelgroepen binnen de Participatiewet met elkaar, want gemeenten hebben niet de middelen om iedereen te activeren en te ondersteunen. Hierdoor zitten mensen vaak veel langer dan nodig in de bijstand, worden mensen steeds kwetsbaarder voor armoede en schulden en neemt de afstand tot de arbeidsmarkt toe. Ook neemt de fysieke en mentale gezondheid af.

We streven naar een arbeidsmarkt waar hobbels en schotten tussen regelingen zijn verdwenen. Een arbeidsmarkt waar het voor werkgevers eenvoudig is om mensen die nog langs de kant staan werk te bieden, ook wanneer de werknemer een arbeidsbeperking heeft. Op termijn beogen we één regeling voor de hele basis van de arbeidsmarkt.

---

<sup>4</sup> [Zie factsheet](#) bestaanszekerheid in Nederland, Divosa

De stappen tussen zorg en werk kunnen kleiner worden gemaakt, bijvoorbeeld door het creëren van terugvalmogelijkheden. Hierdoor kunnen en durven inwoners stappen in hun ontwikkelingen te maken. Omdat de marktsector dit vraagstuk niet oplost blijft een publieke infrastructuur nodig die voorziet in het bieden van werk en inkomenszekerheid en voor opstap- en terugvalmogelijkheden. Ook is het van belang dat (meer) werken financieel loont. De tijdelijke vrijlatingsregeling die is voorgesteld in de context van het breed offensief maakt het ingewikkelder en is geen goed voorbeeld van vereenvoudigen.

Het project simpel switchen is in de context van vereenvoudiging een stap in de goede richting. In dit project wordt duidelijk zichtbaar wat de problemen zijn rondom inkomen en de stap naar werk. Het project gaat echter niet alle problemen structureel oplossen.

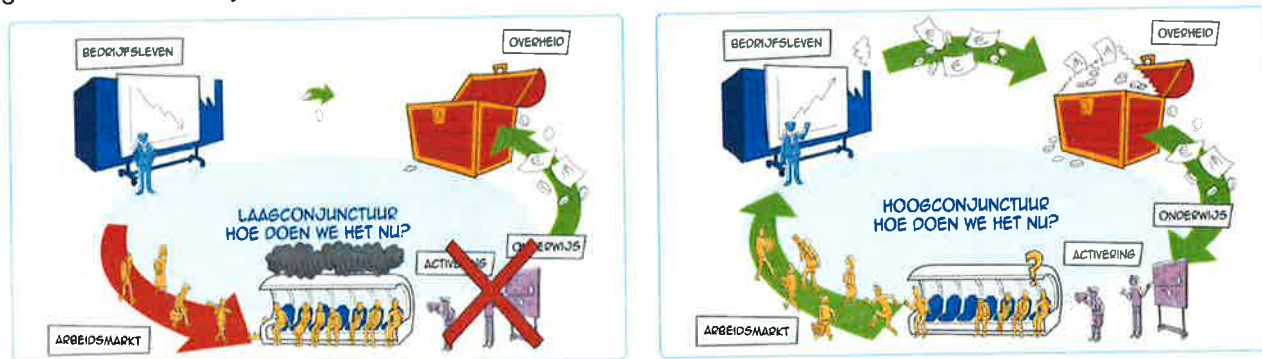
### Verbeter voorstel 2

#### **Anticyclisch investeren in de ontwikkeling van inwoners**

Als de economie goed draait, pakt de markt meer op. Draait de markt wat minder, dan pakt de overheid wat meer op. Dit klinkt logisch, maar zo hebben we het vanuit financieel perspectief niet geregeld in Nederland. Door de trap op – trap af systematiek in het gemeentefonds beweegt het budget voor activering en begeleiding feitelijk mee met de economie. We pleiten daarom voor een anticyclisch arbeidsmarktbeleid en financiering daarvan, zodat de overheid niet genoodzaakt is hard te bezuinigen wanneer het economisch tegen zit.

Het gevolg van het huidige beleid ten tijde van laagconjunctuur is dat we onvoldoende kunnen investeren in mensen. Mensen blijven te lang zonder begeleiding op de bank zitten en de gemiddelde arbeidsfithheid van deze mensen neemt af. Als het economisch weer beter gaat, is de afstand tot de arbeidsmarkt voor velen te groot om eenvoudig te overbruggen. Hiermee lopen werkgevers potentiële arbeidskrachten mis en onthouden we werkzoekenden de kans op werk. Maatschappelijk betekent dit dat de inzet van de beroepsbevolking wordt belemmerd en de druk op het sociale stelsel stijgt. Zie onderstaande figuur.

Dit geldt ook vanuit het onderwijsperspectief. We zien dat vooral praktijkgerichte opleidingen geen opleidingsplekken bij werkgevers kunnen vinden ten tijde van economische neergang. Hierdoor zijn er bij economische voorspoed te weinig goed opgeleide werknemers. Dit was de afgelopen recessie goed zichtbaar in bijvoorbeeld de sectoren zorg en bouw.



We moeten in Nederland een ander beleid gaan voeren waarmee werknemers en werkgevers weerbaarder worden voor de grillen van de economie en de markt. Ook in economisch mindere tijden moet in mensen geïnvesteerd kunnen worden. Dit verdient zich terug in economisch, maatschappelijk en sociaal rendement en heeft dus een grote preventieve werking.

Om die reden vragen we u een anticyclisch investeringsmodel mee te nemen bij toekomstige besluitvormingsprocessen in de Participatiewet en het arbeidsmarktbeleid. Dat betekent dat de overheid bij conjuncturele neergang de overheidsuitgaven verhoogt. En de overheid ten tijde van conjuncturele voorspoed de overheidsuitgaven beperkt dan wel de belastingen tijdelijk verhoogt. Hierbij vragen we aandacht voor de mogelijkheid van een buffer of fonds, zoals in onderstaand figuur nader is uitgewerkt. Op deze wijze zijn we in staat inwoners ook ten tijde van economische neergang en tijdelijke werkloosheid toch werkfit te houden.



### **Verbetervoorstel 3**

#### ***Een samenhangende aanpak op gebied onderwijs-scholing-arbeidsmarkt en leven lang ontwikkelen***

In de ontwikkeling van de arbeidsmarkt is de verwachting dat het adaptieve vermogen van mensen steeds belangrijker wordt voor het vinden en behouden van werk. Onderwijs en scholing spelen hierbij een belangrijke rol. Wordt er voldoende aandacht besteed aan competenties en vaardigheden en het omgaan met veranderingen? Spelen onderwijs en scholing voldoende in op de veranderende vraag van de arbeidsmarkt?

We hebben de wens dat inwoners in Nederland zich hun hele leven lang kunnen blijven ontwikkelen. Dit hebben we nog niet goed geregeld in Nederland. Vooral in mensen die het praktische werk doen dan wel een flexcontract of een uitkering hebben, wordt beperkt geïnvesteerd. Dit terwijl uit onderzoek blijkt dat bijvoorbeeld jongeren met beperktere verstandelijke vermogens ontwikkelpotentieel hebben wat pas later, als jongvolwassene, tot uiting komt. Vaak genieten deze jongeren tegen die tijd geen onderwijs meer en daarmee laten we kansen liggen.

Onderwijs moet beter worden aangesloten op de behoefte van werkgevers, vakpersoneel en mensen die nog aan de kant staan. Om die reden pleiten we voor een meer modulair ingericht onderwijssysteem en meer flexibiliteit. De ontwikkeling van praktijkgerichte opleidingen, het behalen van MBO deelcertificaten en praktijkverklaringen zijn stappen in de goede richting. Wij zouden graag zien dat deze initiatieven structureel onderdeel van het publiek gefinancierde onderwijs- en scholingsaanbod worden. Als gemeenten zetten wij ons daarbij in voor het versterken van het partnerschap met het MBO.

Tot slot verwijzen we graag naar het advies van de Raad van State op de Miljoenennota 2020<sup>5</sup>, waarin duidelijk wordt gesteld dat ondanks een diversiteit aan aangekondigde maatregelen rondom een leven lang leren en ontwikkelen, er vanuit het Rijk nog geen samenhangend beleid is ontwikkeld waar regie

<sup>5</sup> <https://www.raadvanstate.nl/@117522/w06-19-0195-iii/>

op wordt gevoerd. Zo is het ministerie van OCW vooral gericht op het initiële onderwijs, terwijl het ministerie van SZW het onderwerp leven lang ontwikkelen grotendeels heeft belegd bij de sociale partners, voor wie dit onderwerp is van onderhandelingen bij het cao-overleg. Door de terughoudende en vooral faciliterende rol van het Rijk op het gebied van leven lang ontwikkelen, alsmede de beperkte middelen die het Rijk hiervoor uittrekt, dreigen lokale en regionale initiatieven op het gebied van de transitie van een diploma gestuurde naar een meer skills georiënteerde arbeidsmarkt te verzanden. De urgentie ontbreekt en overheidsoptreden is nodig om vooral voor inwoners die laag en middelbaar opgeleid zijn te voorzien in een leven lang leren en ontwikkelen. We vragen u dit onderwerp hoog op de agenda te zetten.

### Tot slot

Zoals het SCP in de evaluatie concludeert, heeft de Participatiewet ondanks enkele positieve resultaten nog werk om in de komende jaren succesvol te zijn. Wij pakken deze handschoen graag op en zetten ons in om de participatie van kwetsbare inwoners in de maatschappij te vergroten. Maar dit kunnen gemeenten niet alleen. We vragen u hiervoor de juiste randvoorwaarden te bieden.

Wij doen u daarom de bovenstaande drie verbetervoorstellen. Maar daarmee zijn we er niet. De verschillende doelgroepen binnen de Participatiewet moeten nu met elkaar concurreren om ondersteuning door gemeenten. Gemeenten hebben namelijk slechts de financiële middelen om ongeveer een derde deel van de doelgroep te kunnen helpen. Door de grote tekorten in het sociaal domein ontbreekt bovendien de ruimte om als gemeenten zelf extra te investeren in de mensen die we daardoor niet kunnen helpen.

Dit is niet zoals het zou moeten zijn. En dat is ook niet zoals de Participatiewet bedoeld is. Alle kwetsbare inwoners verdienen immers de ondersteuning die zij nodig hebben om naar vermogen mee te kunnen doen in de maatschappij. We willen dat er niemand langs de kant staat en vragen u daarom om voldoende financiële middelen om ook het twee derde van de mensen dat nog wel langs de kant moeten blijven staan te kunnen helpen. Samen kunnen we een succes maken van de Participatiewet!

Met vriendelijke groet,



Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Jantine Kriens  
Algemeen directeur



Divosa

Erik Dannenberg  
Voorzitter

**Cedris**

Cedris



Job Cohen  
Voorzitter



Namens wethouders G4



Rutger Groot Wassink  
Wethouder Sociale zaken Amsterdam

**Steden**netwerk  
**G40**

Namens de G40 gemeenten



Mariska ten Heuw  
Wethouder gemeente Hengelo  
Voorzitter G40 themagroep sterke keten van participatie, leren, werken en ondernemen

NB. Een afschrift van deze brief wordt verzonden aan de Tweede Kamer.