

Vergaderjaar 2019–2020

34 352

Uitvoering en evaluatie Participatiewet

Nr. 194

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 mei 2020

Met het Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet¹ is voor gemeenten de mogelijkheid gecreëerd om tijdelijk en onder voorwaarden te experimenteren met enkele onderdelen van de Participatiewet (Pw). In de periode 1 oktober 2017 tot 1 januari 2020 zijn zes experimenten uitgevoerd. Via deze brief kom ik tegemoet aan mijn toezegging van 8 december 2017² om uw Kamer uiterlijk 1 juni 2020³ te informeren over de doeltreffendheid en de effecten van de experimenten in de praktijk en mijn reactie op deze uitkomsten. Met deze brief bied ik uw Kamer tevens de achterliggende stukken bij de experimenten aan, te weten: de notitie van het CPB over de effectanalyse, de procesevaluatie van ZonMw, de rapporten inzake de zes afzonderlijke experimenten en een overkoepelend memo vanuit de zes gemeenten.

Aanleiding experimenten Participatiewet

De wens om te kunnen experimenteren van met name de gemeenten Groningen, Tilburg, Utrecht en Wageningen vormde de aanleiding om toepassing te geven aan experimenteerartikel 83, eerste lid, van de Participatiewet. Hiermee is het voor gemeenten mogelijk gemaakt om door middel van experimenten te onderzoeken hoe de Participatiewet doeltreffender uitgevoerd kan worden met betrekking tot arbeidsinschakeling. Het centrale doel van de experimenten is om op wetenschappelijk gefundeerde wijze te onderzoeken wat werkt om bijstandsgerechtigden volledig onafhankelijk te laten worden van de bijstand via uitstroom naar werk.

In alle genoemde «initiatiefgemeenten», als ook in Deventer en Nijmegen, is een experiment uitgevoerd, al dan niet in samenwerking met (een)

¹ Stb. 2017, nr. 69

² Kamerstuk 34 352, nr. 76

³ Oorspronkelijk was dit 1 mei 2020, Kamerstuk 34 352, nr. 193

buurgemeente(n). Bij eerdere gelegenheid heb ik erop gewezen dat er een wezenlijk verschil is tussen deze experimenten en werkwijzen die gehanteerd kunnen worden binnen de kaders van de Participatiewet⁴. De aangewezen experimenteergemeenten hadden op grond van het tijdelijk besluit experimenten Pw de mogelijkheid bij hun onderzoek naar een doeltreffende aanpak op onderdelen van de Participatiewet af te wijken. Voor alle andere gemeenten gelden de gebruikelijke wettelijke kaders.

Opzet evaluatie experimenten Participatiewet

De evaluatie van de experimenten Participatiewet is uitgevoerd in een drietal, elkaar aanvullende, onderzoeksmatige lagen. De eerste laag bestaat uit de verslaglegging van de onderzoeken die zijn uitgevoerd door de aangewezen gemeenten. De verslagen beogen op basis van de lokale praktijk wetenschappelijk onderbouwd te bestuderen welke aanpakken effectief zijn. Gemeenten hebben hiervoor samengewerkt met onderzoekers van verschillende universiteiten. De onderlinge vergelijkbaarheid van deze onderzoeken kent begrenzings, aangezien de inrichting van de zes experimenten op verschillende manieren heeft plaatsgevonden. Ook voor de reguliere uitvoering (aangeduid als «care as usual») geldt dat die haar eigen lokale kenmerken heeft. De tweede laag bestaat uit de procesevaluatie, uitgevoerd door ZonMw. Deze evaluatie richt zich op de vraag of, en zo ja in hoeverre, de uitgevoerde experimenten voldoen aan de vooraf gestelde wetenschappelijke voorwaarden. De derde laag wordt gevormd door de kwantitatieve effectanalyse, uitgevoerd door het CPB. Het CPB heeft het effect van de interventies in elk experiment onderzocht met dezelfde wetenschappelijke analysemethode om zo op een vergelijkbare manier conclusies te kunnen trekken over de effectiviteit van de onderzochte interventies.

Zowel ZonMw als het CPB hebben hun conceptrapporten afgestemd met gemeenten en de betrokken onderzoekers van een hogeschool en verschillende universiteiten. Beide rapporten zijn in nauwe samenwerking met deze partijen tot stand gekomen.

Bij gelegenheid van deze evaluatie wil ik nogmaals mijn waardering uitspreken voor de inzet, gedrevenheid en constructieve houding, waarmee gemeenten, de onderzoekers en mensen in de bijstand die hebben deelgenomen aan de experimenten op innovatieve wijze de mogelijkheden hebben onderzocht om de Participatiewet doeltreffender uit te voeren met betrekking tot de arbeidsinschakeling en de constructieve wijze waarop is samengewerkt met ZonMw en CPB. Onderzoek, bij wijze van experiment of als werkwijze binnen het kader van de Participatiewet, naar succesvolle manieren om re-integratie binnen de Participatiewet vorm te geven, vind ik belangrijk. Ik stimuleer het ontwikkelen van effectieve werkwijzen daarom ook via het kennisprogramma «Vakkundig aan het Werk»⁵.

Korte beschrijving van de interventies

Vanuit het doel te onderzoeken hoe de Participatiewet met betrekking tot arbeidsinschakeling doeltreffender kan worden uitgevoerd, is ruimte geboden voor de volgende soorten interventies:

1. Ontheffing van de arbeids- en re-integratieverplichtingen, bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Participatiewet.
2. Intensivering van de arbeids- en re-integratieverplichtingen, bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Participatiewet.

⁴ Kamerstuk, 34 352, nr. 75

⁵ Zie voor meer informatie Kamerstuk 28 719, nrs. 94, 95, 98 en Kamerstuk 34 352, nr. 114

3. Verruiming van de mogelijkheid om inkomsten uit arbeid vrij te laten.

Een experiment kan bestaan uit een enkelvoudige interventie of uit een combinatie van interventies, waarbij een gemeente die kiest voor een ontheffingsgroep ook een intensiveringsgroep in het experiment moet opnemen. De gemeten effecten van alle interventiegroepen zijn afgezet tegen die van een zogenaamde controlegroep waarin mensen voor de eigen gemeente reguliere aanpak ontvingen. De gemeenten hebben bovenstaande interventies op verschillende wijzen ingevuld.

Procesbegeleiding en -evaluatie door ZonMw

Van meet af aan heb ik aangegeven dat het van groot belang is dat de experimenten op een wetenschappelijk gefundeerde wijze beleidsrelevante informatie moeten opleveren. Het is echter niet gemakkelijk om een wetenschappelijk experiment op te zetten in de dynamische gemeentelijke uitvoeringspraktijk. ZonMw heeft daarom voor, tijdens en na de experimenten zorggedragen voor het bevorderen van het wetenschappelijk gehalte van de experimenten. In samenwerking met de gemeentelijke onderzoekers heeft ZonMw een procesevaluatie uitgevoerd over de uitvoering van de experimenten aan de hand van een vooraf afgesproken evaluatiekader. De belangrijkste conclusies van ZonMw zijn hieronder kort samengevat en worden uitgebreider toegelicht in het bijgevoegde ZonMw-rapport:

1. De experimenten hebben voldoende wetenschappelijk fundament om zinvolle uitspraken te kunnen doen over het effect van de uitgevoerde interventies.
2. Het bestaan van combinatie-interventies maakt het lastig om te constateren welke mechanismen in deze combinatie-interventies van invloed zijn geweest op de uitkomsten.
3. De wijze waarop in de verschillende gemeenten de «care as usual» is beschreven verschilt van de uitgevoerde experimentele interventies. De aard, frequentie en aantal contactmomenten in de «care as usual» is niet altijd duidelijk en verschilt per gemeente wat een eenduidige vergelijking bemoeilijkt.
4. De gemeenten hebben klantmanagers niet at random toegewezen aan interventies waardoor persoonlijke aanpak mogelijk van invloed is geweest op de resultaten.
5. De indruk bestaat dat in de interventiegroepen in de verschillende gemeenten, hoger opgeleiden, mensen zonder migratieachtergrond en alleenstaanden zijn oververtegenwoordigd. Als gevolg hiervan zal er naar alle waarschijnlijkheid sprake zijn van een selectieve groep binnen de bijstand.
6. De follow-up periode van de experimenten is nog te kort geweest om uitspraken te kunnen doen over de duurzaamheid van de uitstroom naar betaald werk en over de uitstroom naar werk als zelfstandige.

Effectanalyse door het CPB

Een overkoepelende en wetenschappelijk eenduidige effectanalyse van de experimenten is zeer waardevol. Gesteund door gemeenten en de onderzoekers die betrokken waren bij de experimenten heb ik het CPB verzocht om deze analyse te verzorgen. Het CPB en de onderzoekers die betrokken waren bij de gemeentelijke experimenten hebben afspraken gemaakt over de statistische methoden, betrouwbaarheidschecks en over welke gegevens van het CBS gebruikt worden om de primaire uitkomstmaat vast te stellen, dat wil zeggen uitstroom naar regulier, betaald werk en het onafhankelijk worden van de uitkering.

Voor het onderzoek naar deze primaire uitkomstmaat is regulier betaald werk van meer dan 27 uur per week van belang omdat dit leidt tot volledige uitstroom uit de bijstand. Ook heeft het CPB onderzocht in hoeverre een interventie heeft geleid tot een effect op de variabele «gedeeltelijke plus volledige uitstroom» (het aanvaarden van werk van meer dan 12 uur per week). In deze uitkomstmaat wordt deeltijdwerk dus ook meegerekend bij uitstroom naar regulier werk aangezien dit, naast volledige uitstroom, ook om gedeeltelijke uitstroom gaat. Gedeeltelijke uitstroom kan immers een opstap vormen naar volledige uitstroom en bovendien worden de gemeentelijke uitkeringslasten daarmee beperkt. Het CPB heeft geen onderzoek gedaan naar andere uitkomstenmaten. Uitstroom naar werk als zelfstandige heeft het CPB nog niet kunnen vaststellen omdat hierover op dit moment nog geen actuele data beschikbaar zijn.

Het CPB komt in haar notitie tot de volgende algemene uitkomsten:

- Voor de interventie *ontheffing* vindt het CPB in geen enkele gemeente een statistisch significant effect op volledige en/of gedeeltelijke uitstroom naar werk.
- Voor de interventie *intensivering* vindt het CPB in geen enkele gemeente een statistisch significant effect op de volledige uitstroom naar werk (> 27 uur). Het CPB vindt in Utrecht een statistisch significant effect op de variabele «gedeeltelijke plus volledige uitstroom naar werk (>12 uur)».
- Voor de interventie *vrijlating* vindt het CPB in geen enkele gemeente een statistisch significant effect op de volledige uitstroom naar werk. Het CPB vindt in Utrecht een statistisch significant effect op de variabele «gedeeltelijke uitstroom plus volledige uitstroom naar werk (> 12 uur)».

Bij deze uitkomsten is het belangrijk te vermelden dat het CPB aangeeft voor de gemeenten Groningen, Tilburg en Nijmegen de uitkomsten van de experimenten om uiteenlopende methodologische redenen niet met voldoende zekerheid te kunnen vaststellen. Zoals al eerder aangegeven, betreft het ingewikkeld veldonderzoek dat uitgevoerd is in de dynamische praktijk van een gemeente. Hierdoor zijn de door het CPB gemeten effecten in deze drie gemeenten niet direct toe te wijzen aan (alleen) de interventies. In de gemeenten Wageningen en Deventer vindt het CPB voor geen van de verschillende interventiegroepen een statistisch significant effect, zowel niet voor volledige als gedeeltelijke uitstroom. Voor de gemeente Utrecht constateert het CPB bij de intensiveringsgroep en de vrijlatingsgroep een statistisch significant positief effect op de variabele «gedeeltelijke plus volledige uitstroom». Vergeleken met de controlegroep hebben deze groepen respectievelijk een 8%- en 7%-punt hogere kans op meer dan 12 uur werk per week dan de 12% in de controlegroep, waarbij wel aangetekend dient te worden dat de interventiegroep volgens het CPB voorafgaand aan het experiment al iets afweek van de controlegroep.

Gemeentelijke rapportages

De gemeenten hebben door onderzoekers van een hogeschool en verschillende universiteiten evaluaties laten uitvoeren van de experimenten in de lokale context. De gemeenten hebben naast (gedeeltelijke) uitstroom naar werk ook andere uitkomsten onderzocht, zoals effecten op welbevinden, ervaren gezondheid, zelfredzaamheid, sociale participatie en zelfvertrouwen. In deze rapporten komt een aantal interessante uitkomsten en ervaringen naar voren.

Het lijkt erop dat een ontheffing van de re-integratieverplichtingen zonder mogelijkheid tot begeleiding aan bijstandsgerechtigden negatieve resultaten kan hebben op welzijn, omdat mensen behoefte hebben aan contact, hulp en informatie. In de gemeentelijke rapporten komt verder naar voren dat intensivering van begeleiding, in het bijzonder wanneer het gericht is op het versterken van zelfregie, tot meer arbeidsparticipatie, welzijn en/of zelfredzaamheid kan leiden. Alle gemeenten rapporteren op basis van de experimenten dat het vormgeven van extra begeleiding en aandacht positieve effecten heeft op het goed uitvoeren van de Participatiewet. Daarnaast ontstaat het beeld in de gemeentelijke rapportages dat een ruimere vrijlating tot meer deeltijdwerk kan leiden. Dit effect kan wel worden belemmerd door onzekerheid over inkomsten, bijvoorbeeld in relatie tot toeslagen. Verder wijzen de onderzoekers er ook op dat de deelnemende klantmanagers en de cliënten positieve effecten van de interventies ervaren op bijvoorbeeld zelfredzaamheid en sociaal vertrouwen en dat er meer tevredenheid was over de dienstverlening door gemeenten. Ten slotte merken gemeenten op dat positieve aandacht bijdraagt aan ondersteuning van mensen in de bijstand: het is belangrijk om open in gesprek te gaan over de situatie van mensen in de bijstand en wat er bij hen aansluit om de weg naar werk en maatschappelijke participatie te versterken, ook in combinatie met het gesprek over andere leefgebieden.

Reactie op de uitkomsten

Uit de CPB-notitie komt naar voren dat er in geen enkele gemeente significante effecten gevonden kunnen worden met betrekking tot de ontheffingsvariant. De effecten zijn niet significant of kunnen om methodologische redenen niet met voldoende wetenschappelijke basis geïnterpreteerd worden. De resultaten geven mij daarom geen aanleiding om de Participatiewet aan te passen.

Verder blijkt dat de intensiveringsvariant alleen in Utrecht een positief effect heeft op uitstroom naar banen van twaalf uur of meer. Hierbij lijkt de manier waarop intensivering van de dienstverlening wordt vormgegeven belangrijk. In andere gemeenten is er namelijk geen significant effect van een dergelijke interventie op uitstroom naar werk. De opzet van de intensiveringsvariant in Utrecht, maar ook die in andere gemeenten, wil ik meenemen in de gesprekken die ik met gemeenten en andere stakeholders voer over hoe we de ervaringen die zijn opgedaan tijdens deze experimenten kunnen gebruiken om de dienstverlening aan bijstandsgerechtigden beter vorm te geven.

Ook de vrijlatingsvariant blijkt in Utrecht een positief effect op uitstroom naar banen van twaalf uur of meer te hebben. Het CPB constateert dit effect niet in andere gemeenten. Ik kan daarom nu niet concluderen dat een ruimere vrijlating binnen de Participatiewet uitstroom naar werk bevordert. Daarbij realiseer ik mij terdege dat een stap richting werk niet belemmerd zou moeten worden, ook niet binnen de huidige vrijlatingsregeling. Met het programma Smpel Switchen in de Participatieketen wordt onder meer gekeken op welke wijze de vrijlating van inkomsten, en de premie gericht op arbeidsinschakeling, binnen de kaders van de Participatiewet bij het verrekenen van inkomsten kan worden gebruikt om inkomensonzekerheid weg te nemen, zodat mensen sneller de stap richting betaald werk durven zetten.

Al met al kan gesteld worden dat de belangrijkste wetenschappelijk vastgestelde resultaten van deze experimenten bescheiden zijn. Gemeenten erkennen dit ook, maar wijzen tegelijkertijd op positieve ervaringen. Een mogelijke verklaring voor de bescheiden effecten op

volledige uitstroom is dat elke bijstandsgerechtigde een op maat gesneden aanpak vraagt. Bovendien gaat het vaak om mensen die al langdurig in de bijstand zitten en dus een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Er bestaat simpelweg geen algemene succesformule om deze uitstroom snel te realiseren. Die constatering doet echter niets af aan de doelstelling om zo veel mogelijk bijstandsgerechtigden te helpen om zelfvoorzienend te worden voor wat betreft hun inkomstenverwerving. Dit is zowel nodig voor de zelfontplooiing van een bijstandsgerechtigde – iets dat soms met kleine stapjes gaat en ook bredere inspanningen binnen het sociaal domein vraagt – als voor het maatschappelijk draagvlak. Van belang is daarbij dat gemeenten alle beschikbare instrumenten inzetten om dit doel te bereiken.

Gemeenten spelen een belangrijke rol om mensen in de bijstand op de juiste weg te helpen. Dit zal de komende tijd een extra uitdaging zijn gegeven de crisis waar we voor staan. Desondanks vind ik het belangrijk dat ook juist de groep die al langer in de bijstand zit en de afgelopen tijd weer wat meer aandacht heeft gekregen nu niet verloren gaat. Daartoe bieden de kaders van de Participatiewet gemeenten ook ruimte. Hierover wil ik in gesprek met gemeenten, waarbij we alle inzichten die de experimenten hebben opgeleverd goed kunnen benutten. Ook juich ik het toe wanneer de experimenteergemeenten hun opgedane kennis actief met andere gemeenten delen.

Tot slot

Tot slot hecht ik eraan te benadrukken dat het proces om deze experimenten tot stand te laten komen de afgelopen jaren samen met gemeenten is uitgevoerd en waardevolle lessen heeft opgeleverd. De belangrijkste les is dat een goede samenwerking tussen onderzoekers en uitvoerders cruciaal is om meer beleidsinzichten te vergaren, waarbij gezorgd moet worden voor een goed evenwicht tussen de bestuurlijke wensen, de wetenschappelijke aanpak en de praktische uitvoerbaarheid.

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