

Vergaderjaar 2018–2019

30 982

Beleidsdoorlichting Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Nr. 47

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 17 december 2018

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de brief van 4 juli 2018 inzake opzet beleidsdoorlichting artikel 2 SZW Bijstand, Participatiewet en Toeslagenwet (Kamerstuk 30 982, nr. 39).

De Staatssecretaris heeft deze vragen beantwoord bij brief van 14 december 2018. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Rog

De adjunct-griffier van de commissie,
Kraaijenoord

Vraag 1

Wordt in de uitwerking van vraag 14 in bijlage 2 ook partijen betrokken die niet in de Klankbordgroep vertegenwoordigd zijn?

Vraag 2

Is er bij de uitwerking van vraag 14 in bijlage 2 ruimte voor innovatieve ideeën en andere geluiden dan die van de partijen in de Klankbordgroep?

Antwoord 1 en 2

Bij de beantwoording van de vraag «Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?» (vraag 14 RPE) schakel ik niet alleen de Klankbordgroep in. Ik heb de intentie om bij de duiding van de onderzoeksbevindingen en het denken over aanbevelingen en maatregelen diverse, relevante veldpartijen (artikel 2 breed) te betrekken. Daarbij sta ik vanzelfsprekend open voor nieuwe en innovatieve ideeën die de doeltreffendheid en doelmatigheid realisatie van de doelen van artikel 2 verder kunnen vergroten.

Vraag 3

Constaterende dat uit onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek blijkt dat het aantal huishoudens in langdurige armoede is toegenomen, wordt onderzocht welke structurele oorzaken hieraan ten grondslag liggen en welke structurele oplossingen hiervoor mogelijk zijn?

Vraag 4

Wordt in de beleidsdoorlichting onderzocht wat de structurele oorzaken van armoede in Nederland zijn?

Antwoord 3 en 4

In de beleidsdoorlichting wordt niet onderzocht wat structurele oorzaken van armoede zijn. De beleidsdoorlichting is een synthese onderzoek dat zich hoofdzakelijk baseert op bestaande recente evaluaties en andere onderzoeken. Voor armoede gaat het bijvoorbeeld om Armoede en sociale uitsluiting (2018) van het CBS, Opgroeien zonder armoede (2017) van de SER, Alle kinderen kansrijk (2017) van de Kinderombudsman en Als werk weinig opbrengt (2018) van het SCP. De inzichten uit deze rapporten worden betrokken in de beleidsdoorlichting.

In de beleidsdoorlichting wil ik het beleid van artikel 2 in samenhang beoordelen. De wet- en regelgeving, subsidies en projecten in het kader van het armoede en schuldenbeleid worden vooral op hun bijdrage aan het bereiken van de doelstelling voor inkomensondersteuning.

Vraag 5

Wordt in de beleidsdoorlichting onderzocht of de bijstand en het minimumloon afdoende zijn om mee te kunnen doen in de samenleving voor verschillende typen gezinnen?

Antwoord 5

In de beleidsdoorlichting, die door onderzoeksbureau Panteia uitgevoerd wordt, wordt het doelbereik van de inkomensondersteuning onderzocht door het besteedbare huishoudinkomen af te zetten tegen het sociaal (beleidsmatig) minimum en het basisbehoeftecriterium. In de analyse op huishoudniveau variëren de gehanteerde grensbedragen naargelang de gezinssamenstelling. Dit geeft inzicht in het deel van de bevolking met een inkomen onder dan wel boven de grensbedragen. Ook wordt onderscheid gemaakt naar inkomensbronnen (zelfstandigen, werknemers, pensioen, verschillende uitkeringen) waardoor onderlinge vergelijking mogelijk is. In de beleidsdoorlichting wordt niet beoordeeld of de bijstand en het minimumloon afdoende zijn om mee te doen in de samenleving.

Vraag 6

Hoe worden de baankansen van arbeidsgehandicapten onderzocht die voorheen onder de Wajong vielen, maar nu onder de Participatiewet vallen?

Antwoord 6

De baankans van jonggehandicapten met arbeidsvermogen is onderzocht in het onderzoek «Jonggehandicapten onder de Participatiewet» (SEO, 2018). Dit onderzoek beschrijft welke gevolgen de Participatiewet heeft voor 18-jarige jonggehandicapten die in 2015 bij ongewijzigd beleid in de Wajong zouden zijn gestroomd. Dit is gedaan door twee groepen met elkaar te vergelijken: de groep jongeren die in 2014 18 jaar werd en daadwerkelijk is ingestroomd in de Wajong en een groep jongeren met vergelijkbare kenmerken die in 2015 18 jaar werd. Beide groepen zijn gevolgd tot eind 2016, waarbij onder meer in beeld is gebracht of de jongeren aan het werk zijn, onderscheiden naar type werk (vast/flexibel), arbeidsduur (deeltijd/voltime) en contractsoort (bepaalde/onbepaalde tijd). De voorlopige uitkomsten laten zien dat jonggehandicapten onder de Participatiewet een grotere kans op een baan hebben. De groei zit vooral in deeltijd- en flexibele banen en contracten voor bepaalde tijd. Jonggehandicapten doen relatief weinig beroep op de bijstand, veel 18-jarigen volgen onderwijs of kiezen voor een (mbo) vervolgopleiding. Dit onderzoek naar de baankans van jonggehandicapten onder de Participatiewet wordt de komende tijd geactualiseerd met gegevens over 2017. Ook het SCP, die de eindevaluatie van de Participatiewet uitvoert, zal onderzoek doen naar de baankansen en duurzaamheid van banen van jongeren die niet meer kunnen instromen in de Wajong. Vermelde onderzoeken worden in de beleidsdoorlichting meegenomen.

Vraag 7

Hoe worden op macroniveau de baankansen voor mensen met een arbeidsbeperking en mensen die arbeidsongeschikt zijn, onderzocht? Kunt u hierbij in aanmerking nemen dat er sprake is van communicerende vaten: de kans op een baan van bijvoorbeeld 35-minners kan afnemen door concurrentie uit het doelgroepenregister, terwijl de werkgelegenheid voor mensen met een arbeidsbeperking bij het bedrijfsleven toeneemt, maar de werkgelegenheid bij sociale werkvoorzieningen snel afneemt? Op welke manier wordt er rekening gehouden met de werking van communicerende vaten, hoe wordt de onderlinge overloop inzichtelijk gemaakt en krijgen we daadwerkelijk de macro- en nettoresultaten? Kijkt u naar de totale werkgelegenheid voor mensen met een beperking, dus inclusief de krimpende werkgelegenheid bij de sociale werkvoorzieningen?

Antwoord 7

Zie voor het antwoord op de eerste vraag het antwoord op vraag 6. Het is inderdaad de bedoeling dat bij de eindevaluatie van de Participatiewet wordt gekeken naar de ontwikkeling van de totale werkgelegenheid voor mensen met een beperking die vallen onder Participatiewet en de Wajong, rekening houdend met de afname van de werkgelegenheid in de Wsw. Daarbij zal het SCP verschillende groepen onderscheiden; de groep die voorheen al onder de Wet Werk en Bijstand viel, de groep die niet meer de Wajong kan instromen, de groep die niet meer de Wsw kan instromen en niet-uitkeringsgerechtigden. Hiermee ontstaat inzicht in relatieve effecten op de baankansen van specifieke groepen en mogelijke verdringingseffecten.

De eindevaluatie van de Participatiewet richt zich dus op de gevolgen voor zowel de «nieuwe doelgroep» als de brede doelgroep van de Participatiewet. Daarnaast wordt in 2019 de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten (Kamerstuk 33 981) geëvalueerd, om de doeltreffendheid en de effecten van deze wet te onderzoeken. De bevindingen uit

deze evaluaties worden voor zover mogelijk verwerkt in de beleidsdoorlichting.

Waar het de werkgelegenheid van mensen met een arbeidsbeperking betreft presenteer ik het nettoresultaat van het aantal mensen dat aan de slag is onder de Wet banenafpraak plus het aantal mensen met (nieuw) beschut werk minus het aantal mensen dat uit de sociale werkvoorziening uitstroomt.

Vraag 8

Gegeven het feit dat zaken naar de gemeenten gedelegeerd zijn, maar het Rijk systeemverantwoordelijke is, wordt onderzocht hoe het systeem werkt om niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) naar werk te begeleiden?

Antwoord 8

Ja, er wordt ook gekeken naar nuggers. In de doelgroepenanalyse van de eindevaluatie van de Participatiewet wordt ook deze groep meegenomen. De uitkomsten van de eindevaluatie worden meegenomen in de beleidsdoorlichting.

Vraag 9

Wordt onderzocht in hoeverre mensen met een beperking daadwerkelijk naar en bij werk worden geholpen en of mensen die een werkplek aanpassing behoeven hiermee daadwerkelijk en binnen de juiste termijn worden geholpen door de gemeenten?

Antwoord 9

In de eindevaluatie van de Participatiewet wordt onderzocht in hoeverre mensen met een beperking (duurzaam) aan het werk komen en welke re-integratievoorzieningen daarbij worden ingezet. De uitkomsten van de evaluatie worden meegenomen in de beleidsdoorlichting. De Participatiewet stelt geen termijnen voor de inzet van voorzieningen. Dit aspect wordt derhalve niet onderzocht.

Vraag 10

Wordt onderzocht hoe de kostendelersnorm uitpakt voor mantelzorgers?

Antwoord 10

Nee, in de beleidsdoorlichting wordt de toepassing van de kostendelersnorm niet specifiek onderzocht. De beleidsdoorlichting richt zich vooral op de vraag of het rijksbeleid zodanig is vormgegeven dat het de voorwaarden en kaders biedt waarmee de lokale overheden de landelijke beleidsdoelen kunnen realiseren. Eerder onderzocht het CBS in mijn opdracht het Maatwerk in het kader van de kostendelersnorm (2017). Dit onderzoek concludeerde dat gemeenten in beperkte mate maatwerk leveren in situaties die zij als «schrijnend» beoordelen. Ook werd geconstateerd dat gegevens over het toepassen van maatwerk niet eenvoudig zijn af te leiden uit het gemeentelijke registratiesysteem.

Vraag 11

Worden er naast overheidsinstanties, ook vakbonden, ervaringsdeskundigen en maatschappelijke organisaties betrokken in de Klankbordgroep, zoals de Bijstandsbond, de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN), de LFB, de Oogvereniging, Wij Staan Op en de ondernemingsraden van sociale werkvoorzieningen?

Antwoord 11

Op dit moment zitten UWV, SVB, VNG, Divosa, Landelijke Cliëntenraad (LCR), VNO-NCW en FNV in de Klankbordgroep van de beleidsdoorlichting. In de afrondende fase zullen andere organisaties betrokken worden (zie het antwoord op vraag 1 en 2). Zoals aangegeven is de

beleidsdoorlichting een synthese onderzoek. Ook bij de beleidsevaluaties en onderzoeken die in de doorlichting meegenomen worden, zijn klankborden met uiteenlopende relevante organisaties ingezet.

Vraag 12

Op welke manier wordt de Toeslagenwet meegenomen in de beleidsdoorlichting?

Antwoord 12

De Toeslagenwet is een van de instrumenten om inkomens te ondersteunen voor hen die het nodig hebben. In de beleidsdoorlichting wordt het beleid en de inzet van (financiële) instrumenten in samenhang beoordeeld op de bijdrage aan de doelstelling. Dit gebeurt door de inkomenspositie van huishoudens en personen af te zetten tegen het sociaal minimum en het basisbehoeftecriterium. In het geval een persoon een toeslag ontvangt, is dit onderdeel van het inkomen.

Vraag 13

Wordt de uitvoering van het armoede- en schuldenbeleid op de BES-eilanden wel betrokken bij de beleidsdoorlichting?

Antwoord 13

De uitvoering van het armoede- en schuldenbeleid op de BES-eilanden wordt niet betrokken in de beleidsdoorlichting. Armoede- en schuldenbeleid is een eilandelijke taak. De openbare lichamen zijn daarmee ook verantwoordelijk voor de evaluatie van het armoede- en schulden beleid.

Vraag 14

Wordt ook de dienstverlening aan nuggers meegenomen in de beleidsdoorlichting?

Antwoord 14

Ja, zie het antwoord op vraag 8

Vraag 15

Kunt u aangeven hoe de onderzoekers de doelmatigheid gaan operationaliseren en wordt dit nog aan de Kamer voorgelegd?

Antwoord 15

In mijn brief (Kamerstuk 30 982, nr. 39) geef ik aan dat er minder zicht is op de doelmatigheid van de bijdrage van SZW. Daarom heb ik het onderzoeksbureau Panteia gevraagd om suggesties te doen om toch tot uitspraken over de doelmatigheid van het beleid te komen. Het onderzoeksbureau stelt een internationale vergelijking voor. Hier besluit ik in een later stadium over en zal ik u over informeren.

Vraag 16

Kunt u aangeven in hoeverre voor Caribisch Nederland met een beknopt cijfermatig overzicht inzicht gegeven kan worden in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de re-integratieondersteuning en inkomensondersteuning op grond van de Onderstandsregeling op de BES-eilanden?

Antwoord 16

Ik heb er voor gekozen de re-integratieondersteuning en inkomensondersteuning van de Onderstandsregeling met een beperkte diepgang in de beleidsdoorlichting mee te nemen omdat het financieel belang van de onderstand met een aandeel van minder dan 0,1% van de begroting op artikel 2 gering is. Ook de problematiek en het beleid is anders waardoor lessen met betrekking tot de voorwaarden en kaders van het systeem niet zondermeer uitwisselbaar zijn. Voor uw beeldvorming verwijfs ik naar de

benadering die bij de beleidsdoorlichting artikel 3 voor de eveneens op Caribisch Nederland betrekking hebbende Wet ongevallenverzekering (OV) BES is gekozen. Bij die beleidsdoorlichting is voor het onderdeel dat op Caribisch Nederland betrekking heeft sprake van een eigen evaluatie met een beperkte opzet, waarbij de kern van de regeling en de relevante cijfers echter wel in beeld worden gebracht. Hoewel er in de daarop betrekking hebbende brief van 17 september 2018 (Kamerstuk 30 982, nr. 42) geen harde uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid kunnen worden gedaan, wordt er wel degelijk relevant inzicht geboden, zoals ten aanzien van het verbeteren van de doelmatigheid. Een vergelijkbare opzet ligt ook voor de toekomstige evaluatie van de onderstand BES voor de hand.

Vraag 17

Wat is de reden dat de beleidsdoorlichting niet in 2018 zal worden afgerond zoals eerder in de begroting van verschillende jaren is aangekondigd (2016 en 2017)? Wat is de consequentie hiervan voor eventuele beleidswijzigingen?

Antwoord 17

De uitvoering van de beleidsdoorlichting is een jaar uitgesteld en zal eind 2019 gereed zijn. Hiertoe is door mijn voorgangster besloten, zodat relevante informatie uit onder andere de evaluaties van de Participatiewet en de Wet banenafpraak die in 2019 beschikbaar komen, meegenomen kan worden in de beleidsdoorlichting. Uw Kamer is hierover geïnformeerd in de brief van 30 juni 2017 met onderwerpen Wet banenafpraak en Participatiewet (Kamerstuk 34 352, nr. 58).

De gewijzigde planning van de beleidsdoorlichting heeft geen consequentie voor eventuele beleidswijzigingen. Ik laat het beleid continu monitoren en pas aan of stuur bij indien daar aanleiding toe is.

Vraag 18

Wordt in de beleidsdoorlichting ook aandacht besteed aan de vereenvoudiging van regelingen die aan de Participatiewet ten grondslag lag?

Vraag 19

Op welke manier wordt de beoogde vereenvoudiging van de Participatiewet meegenomen in de beleidsdoorlichting?

Antwoord 18 en 19

In de eindevaluatie van de Participatiewet worden veronderstellingen over complexiteit van regelgeving en de beoogde vereenvoudiging van de invoering van de Participatiewet getoetst bij cliënten, werkgevers en gemeenten.

Vraag 20

Hoe wordt «ondersteuning» gedefinieerd?

Vraag 21

Hoe worden «hen die dat nodig hebben» gedefinieerd?

Antwoord 20 en 21

In de algemene doelstelling van artikel 2 verwijst het begrip «ondersteuning» zowel naar arbeidsondersteuning als naar inkomensondersteuning. De frase «hen die dat nodig hebben» wordt nader gepreciseerd in de betreffende wet- en regelgeving. Gemeenten bepalen binnen deze kaders, rekening houdend met persoonlijke omstandigheden, wie ondersteuning krijgt.

Vraag 22

Is er in de beleidsevaluatie ook aandacht voor de manier waarop de verantwoordelijkheden zijn verdeeld tussen Rijk en gemeenten?

Antwoord 22

Ja, echter gezien mijn systeemverantwoordelijkheid richt de beleidsdoorlichting zich vooral op de vraag of het rijksbeleid zo is vormgegeven dat het de voorwaarden en kaders biedt waarmee de gemeenten aan de realisatie van de beleidsdoelstelling van artikel 2 kunnen bijdragen.

Vraag 23

Waarom wordt er niet naar een langere periode voor 2014 gekeken, omdat één jaar oude situatie wellicht niet helemaal representatief is?

Antwoord 23

Een beleidsdoorlichting focust vooral op doelmatigheid en doeltreffendheid van het staande beleid. Er wordt gekeken of de beleidsdoelstelling behaald wordt op een efficiënte manier. Dit laat onverlet dat in onderliggende beleidsevaluaties, zoals die van de Participatiewet, wel gekeken wordt naar de situatie voor en na de invoering, waarbij ook een langere periode voor 2015 in ogenschouw zal worden genomen.

Vraag 24

Op welke wijze wordt de doelmatigheid van artikel 2 gemeten?

Antwoord 24

Zie antwoord vraag 15.

Vraag 25

Op welke manier wordt de doelmatige bijdrage van artikel 2 bij het vinden van werk, inkomensondersteuning en het bieden van aangepaste arbeid voor hen die dit nodig hebben in kaart gebracht?

Antwoord 25

Zie antwoord op vraag 15.

Vraag 26

Hoe is in de voorgestelde beleidsdoorlichting geborgd dat niet alleen over de doelgroep, maar ook met de doelgroep van de betreffende wetten en regelingen wordt gesproken?

Antwoord 26

De monitoring en evaluatie van de Participatiewet vormt een belangrijk onderdeel van de beleidsdoorlichting. Hiervoor zijn in 2015 en 2017 ervaringsonderzoeken onder P-wet cliënten (met onderscheid naar diverse doelgroepen), werkgevers en gemeenten gehouden. Op dit moment loopt de derde ronde van deze ervaringsonderzoeken ten behoeve van de evaluevaluatie. Een aanzienlijke steekproef van de doelgroep draagt daarmee bij aan het inzicht in de werking van de Participatiewet. Ook wordt voor de tweede keer onderzoek gedaan naar het functioneren van cliëntenraden en hun ervaringen met de uitvoering van de Participatiewet.

Zoals in het antwoord op vraag 11 is aangegeven neemt de LCR deel aan de Klankbordgroep voor de beleidsdoorlichting. Daarnaast zal ik in de afrondende fase van de beleidsdoorlichting ook vertegenwoordiging vanuit het cliënten perspectief betrekken.

Vraag 27

Hoe wordt voorkomen dat de beleidsdoorlichting een louter theoretische exercitie tussen stakeholders wordt en directe, ongefilterde praktijkge-luiden onvoldoende in de doorlichting worden meegenomen?

Antwoord 27

Zie antwoord op vraag 11 en 26.

Vraag 28

Is het mogelijk om aan de opzet voor de beleidsdoorlichting, via een representatieve steekproef, een enquête of interviewreeks met de doelgroep(en) van de betreffende wetten en regelingen toe te voegen?

Vraag 29

Indien het antwoord op vraag 28 negatief is, welke alternatieve onderzoeksmethoden en -technieken kunt u inzetten om van de beleidsdoorlichting een doorleefd, waarachtig verhaal te maken dat herkenbaar is voor de doelgroep(en) van de betreffende wetten en regelingen?

Antwoord 28 en 29

De doorlichting is een synthese onderzoek, dat zich vooral op bestaand onderzoeksmateriaal baseert. Sinds de invoering van de Participatiewet wordt tweejaarlijks onderzoek gedaan naar de ervaringen van cliënten, werkgevers en gemeenten. Voor de enquêtes van het cliëntenonderzoek, dat door de Inspectie SZW wordt uitgevoerd, worden representatieve steekproeven getrokken van verschillende doelgroepen van de Participatiewet. In de laatste ronde van deze ervaringsonderzoeken heb ik ter aanvulling hierop opdracht gegeven tot een casusonderzoek, waarin de drie perspectieven (cliënt, werkgever en gemeenten) in samenhang terugkomen. Deze methode zet ik juist in om herkenbare verhalen uit de praktijk te krijgen.

Vraag 30

Waarom is ervoor gekozen het onderzoek uit te besteden aan een extern bureau?

Antwoord 30

Vanwege de breedte van het artikel gaat het om een omvangrijk onderzoek en ligt het niet in de rede om dit binnen de bestaande capaciteit van het ministerie uit te voeren. Het laten uitvoeren van het onderzoek door een onafhankelijk, extern onderzoeksbureau is ook een manier om de kwaliteit en onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichting te bevorderen.

Vraag 31

Waarom wordt Cedris niet betrokken bij de beleidsdoorlichting?

Antwoord 31

Zie ook het antwoord op vraag 11.

De suggestie dat Cedris niet betrokken is bij de beleidsdoorlichting is niet correct. In tussentijdse evaluaties van het instrument Beschut werk is en wordt Cedris in de gelegenheid gesteld om mee te praten over het onderzoek. Ook is Cedris vertegenwoordigd in de klankbordgroepen voor de ervaringsonderzoeken in het kader van de evaluatie van de Participatiewet onder werkgevers en gemeenten. Daarnaast ligt het in de lijn der verwachting dat ik Cedris, naast andere veldpartijen, betrek bij het denken over aanbevelingen en maatregelen.

Vraag 32

Welke partijen worden nog meer betrokken bij de Klankbordgroep?

Vraag 33

Hoe worden innovatieve partijen betrokken bij de Klankbordgroep?

Vraag 34

Worden er andere partijen buiten de Klankbordgroep betrokken bij de beleidsdoorlichting?

Vraag 35

Worden ook innovatieve partijen betrokken bij de beleidsdoorlichting?

Vraag 36

Worden andere partijen buiten de Klankbordgroep de ruimte geboden om een bijdrage te leveren aan de beleidsdoorlichting?

Vraag 37

Op welke wijze wordt de inbreng van andere partijen buiten de Klankbordgroep meegenomen in de beleidsdoorlichting?

Antwoord 32 t/m 37

Zie antwoord op vraag 11.