

Vergaderjaar 2016–2017

34 352

Uitvoering en evaluatie Participatiewet

Nr. 40

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 oktober 2016

In deze brief informeer ik u over de volgende onderwerpen.

In het algemeen overleg over de Participatiewet van 7 juli 2016 (Kamerstuk 34 352, nr. 38) heb ik toegezegd uw Kamer te zullen informeren over het knelpunt omtrent termijnen en voorfinanciering van werkvoorzieningen voor mensen met een visuele beperking (paragraaf 1).

Ook heb ik toegezegd de Kamer te informeren over de stand van zaken rond de tegenprestatie (paragraaf 2).

Met deze brief doe ik beide toezeggingen gestand.

Met deze brief informeer ik de Kamer tevens over de middelen voor de uitvoering van de Wsw. In mijn brief van 24 juni 2016¹ over de Participatiewet heb ik aangegeven de zorgen van de VNG en Cedris over de middelen voor de uitvoering van de Wsw serieus te nemen. Om die reden heb ik met VNG en Cedris afgesproken om de beschikbare meerjarencijfers (2016 e.v.) goed tegen het licht te houden om te komen tot een eenduidig beeld en te bezien hoe dit zich verhoudt tot de beschikbare middelen voor de uitvoering van de Wsw. Samen met Cedris en de VNG is hiertoe een notitie opgesteld. In deze brief informeer ik u over deze notitie (paragraaf 3), die is opgenomen als bijlage bij deze brief².

Voorts ga ik nader in op de door de wetenschappers aan de Kamer gestuurde reactie over de inhoud van het ontwerpbesluit Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet, zoals de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van uw Kamer op 12 oktober jl. heeft verzocht (paragraaf 4).

¹ Kamerstuk 34 352, nr. 19.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Tot slot ga ik in op de motie van het lid Kerstens³, waarin de regering wordt verzocht om in overleg met werkgevers, werknemers en betrokken partijen te bezien hoe de vorming van een brede prestatieladder sociaal ondernemen kan worden gestimuleerd (paragraaf 5).

1. Werkvoorzieningen voor mensen met een visuele beperking

In vervolg op mijn brief van 4 juli 2016 over knelpunten rond de ondersteuning van mensen met een visuele beperking (Kamerstuk 34 352, nr. 20) is overleg gevoerd met UWV en met vertegenwoordigers van cliënten. Deze brief bevat de uitkomsten van dit overleg en gaat in op verbetermogelijkheden die UWV momenteel onderzoekt, zowel ten aanzien van de duur van de procedure als omtrent de mogelijkheden voor voorfinanciering.

Overleg met de Oogvereniging en Stichting Mi ta Stimabo

Naar aanleiding van overleg van leden van uw Kamer met de Oogvereniging zijn signalen naar voren gekomen over knelpunten bij de werkvoorzieningen aan mensen met een arbeidsbeperking. Ik vind het van belang dat de communicatie over knelpunten in de praktijk zo veel mogelijk direct plaatsvindt tussen de cliënten en de uitvoering. UWV heeft om deze reden apart overleg gevoerd met de Oogvereniging en zal dit periodiek blijven doen. UWV staat ervoor open dat gemeenten en andere belangenbehartigers, zoals de stichting Mi ta Stimabo, zich bij dit overleg aansluiten.

Mogelijkheden ter versnelling van het toekennen van voorzieningen

De doorlooptijd voor toekenning van een voorziening is de optelsom van de termijnen voor aanvragen, beoordelen, beslissen en realiseren. Zodra een complete aanvraag is ontvangen, heeft het UWV een beslistermijn van maximaal 8 weken. Een jobcoach of een taxivergoeding zijn voorbeelden van relatief eenvoudige voorzieningen waarbij de realisatie vrijwel direct na beschikking en ruim binnen deze termijn tot stand komt. Dit geldt ook voor de meeste voorzieningen voor visueel beperkten, zoals een aangepast beeldscherm, een loep of een vervoersvoorziening zoals taxivervoer.

In het geval van complexere voorzieningen is er vaak tijd nodig om de voorziening ook daadwerkelijk werkend te krijgen. De brailleleesregel die voor de groep visueel beperkten vaak nodig is, moet op de software kunnen aansluiten in het ICT-landschap van de werkgever. De realisatiefase omvat daarom onderzoek naar de applicaties die de werknemer nodig heeft en naar welke systeemaanpassingen nodig zijn. De maximale doorlooptijd van aanvraag tot realisatie kan in zo'n geval 20 weken bedragen. Waar mogelijk biedt UWV bij complexere voorzieningen een tussenoplossing, zoals de mogelijkheid om taxikosten te declareren in de periode totdat de gevraagde aanpassing van een auto voor een visueel beperkte is gerealiseerd.

Het overleg met vertegenwoordigers van cliënten en de uitvoering bevestigt het beeld van een sterke behoefte om de doorlooptijd van een werkvoorziening te verkorten. De bestaande spoedprocedure bij UWV biedt aanknopingspunten om de termijnen bij UWV beter op elkaar en op de voorbereiding bij werkgevers te laten aansluiten. UWV licht de bestaande procedures momenteel door en onderzoekt hoe de procedure kan worden versneld. Daarnaast zet UWV in toenemende mate zgn.

³ Kamerstuk 33 981, nr. 36.

dedicated arbeidsdeskundigen in bij het toekennen van voorzieningen. De inzet van deze specialisten levert tijdswinst op door hun kennis van systemen, werkgevers en leveranciers. In de realisatiefase is UWV sterk afhankelijk van de medewerking van leveranciers en werkgevers, maar vervult daarin wel een regierol. UWV beziet hoe deze verder kan worden versterkt. Ik zal uw Kamer komend voorjaar informeren over de tijdswinst die hiermee in gevallen kan worden geboekt.

Voorfinanciering

Tijdens het overleg van leden van uw Kamer met de Oogvereniging is ook gesproken over het voorfinancieren van voorzieningen door werkgevers. De verstrekking van de werkvoorziening door UWV is ingericht op de meest doelmatige ondersteuning. Daarom heeft UWV voor de meeste voorzieningen aanbestedingovereenkomsten met leveranciers gesloten om de beste prijs en kwaliteit te waarborgen.

Kijkend naar wat er beter kan, kan in de eerste plaats het risico voor de werkgever en werknemer worden beperkt door betere communicatie over de mogelijkheden en risico's van voorfinanciering. Daarnaast onderzoekt UWV onder welke voorwaarden voorfinanciering mogelijk kan worden gemaakt in het geval van gecontracteerde leveranciers. Ik kom hier gelijktijdig met de uitkomsten over de doorlichting van de procedure op terug.

Rol gemeenten

Wat betreft de rol van gemeenten is het volgende van belang. Zoals ik in mijn brief van 24 juni 2016 over de Participatiewet (Kamerstuk 34 352, nr. 18) heb aangegeven is een belangrijke vraag hoe de kennis over de doelgroep enerzijds, en de specifieke methoden voor re-integratie anderzijds, ter beschikking kunnen komen van de gemeenten en de arbeidsmarktregio's. Ik heb aangegeven dat SW-bedrijf Proson samen met Stichting Bartiméus een maatschappelijke kosten-batenanalyse heeft gemaakt en een plan heeft ontwikkeld. Dit plan voorziet in een pilot in drie arbeidsmarktregio's in samenwerking met SBCM (A&O-fonds van de Sw sector) en kent vanaf de start (najaar 2016) een tijdspad van twee jaar. Het doel van de pilot is de werkwijze die bij Proson is ontwikkeld overdraagbaar te maken voor gebruik door gemeenten. Dit betekent dat gemeenten hierdoor de beschikking krijgen over de specifieke kennis en instrumenten die nodig zijn om deze bijzondere doelgroep met een aanbod op maat te ondersteunen. Voorzien is dan ook in bundeling en verspreiding van de kennis en ervaring uit deze pilot naar de gemeenten en arbeidsmarktregio's.

2. Stand van zaken tegenprestatie

Tijdens het Algemeen Overleg Participatiewet van 7 juli 2016 heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over de stand van zaken rond mijn contacten met de gemeenten die, conform het rapport van de Inspectie SZW, een verordening inzake de tegenprestatie hebben die niet in lijn is met de Participatiewet.

De Inspectie heeft eind vorig jaar geconstateerd dat het merendeel van de gemeenten een verordening tegenprestatie heeft opgesteld die in lijn is met de Participatiewet. Slechts 29 van de 390 gemeenten hadden een verordening die niet voldeed aan de eisen die de Participatiewet daaraan stelt. Van deze 29 gemeenten hebben er 9 direct aangegeven de verordening aan te zullen passen. De overige 20 gemeenten zijn benaderd. Op basis van de gevoerde gesprekken blijkt dat 16 gemeenten de verordening

zodanig aanpassen dat deze in lijn komt met de Participatiewet. In vier gemeenten is dat inmiddels het geval. Voor 12 gemeenten behoeft dit nog bestuurlijke bekrachtiging. In de overige vier gevallen vindt nog overleg plaats.

3. Middelen voor de uitvoering van de Wsw

In het kader van de Invoeringswet Participatiewet heb ik met de VNG bestuurlijke afspraken gemaakt om de ontwikkelingen m.b.t. de financiële middelen voor de uitvoering van de Wsw jaarlijks nauwgezet te volgen. Daarbij gaat het om de vraag of de onderliggende aannames voor de berekening van de financiële middelen houdbaar blijven. Hiervoor is de zogenoemde thermometer Wsw afgesproken.

In mijn brief van 24 juni 2016 over de Participatiewet (Kamerstuk 34 352, nr. 19) heb ik aangegeven de zorgen van de VNG en Cedris over de middelen voor de uitvoering van de Wsw serieus te nemen. Om die reden heb ik met VNG en Cedris afgesproken om de meest recente meerjaren-cijfers (2016 e.v.) goed tegen het licht te houden om te komen tot een eenduidig beeld en te bezien hoe dit zich verhoudt tot de beschikbare middelen voor de uitvoering van de Wsw. Samen met Cedris en de VNG is hiertoe een notitie opgesteld die is opgenomen als bijlage bij deze brief. In de notitie wordt een vergelijking gemaakt tussen de geraamde volumina en middelen voor uitvoering van de Wsw, zoals die zijn opgenomen in de Invoeringswet Participatiewet en een raming op basis van de laatste inzichten van onderzoeksbureau Panteia over de ontwikkeling van het Wsw-volume in 2016 e.v.

De cijfers van Panteia worden gebruikt voor de verdeling van de Wsw-middelen over de gemeenten en zijn gebaseerd op blijfkansen van de mensen die werkzaam zijn in de Wsw. Dit verdeelmodel levert een wat andere inschatting op van de ontwikkeling van het aantal Wsw-ers (in standardeenheden, SE) in 2016 e.v. dan de geraamde ontwikkeling uit de Invoeringswet Participatiewet. In de bijgevoegde notitie worden beide ramingen met elkaar vergeleken.

Uit de notitie blijkt dat volgens de meest recente ramingen het volume in de Wsw in de periode 2016–2020 iets minder zou kunnen afnemen dan voorzien is in de Invoeringswet Participatiewet. Indien zich dit daadwerkelijk zou voordoen leidt dit tot «tegenvallers» voor gemeenten (zie de tabel op pagina 2 van de notitie). M.i.v. 2021 slaat dit, op grond van de thans bekende cijfers, om in «meevallers».

De notitie is besproken in het bestuurlijk overleg met de VNG op 8 september 2016. Ik heb daarbij aangegeven dat het uiteraard onzeker is hoe de realiteit de komende jaren er uit zal komen te zien. Het gaat immers om verwachtingen. Over 2015 was eerder ook de verwachting op basis van Panteia-cijfers dat het Wsw-volume minder zou dalen. Gebleken is echter dat over 2015 het feitelijke Wsw-volume iets sneller is gedaald dan geraamd in de Invoeringswet Participatiewet en dat gemeenten dus een «meevaller» hebben gehad. Hoe dat in 2016 en verder zal zijn is logischerwijs nog niet bekend. Op basis van de Wsw-statistiek over 2016 zal er in het voorjaar 2017 inzicht komen in de ontwikkeling van de realisaties in 2016.

De 1-meting van de hierboven genoemde thermometer komt ook in 2017 beschikbaar. Daarin wordt niet alleen gekeken naar de volumeontwikkeling, maar ook naar de ontwikkeling van de kosten en opbrengsten van de uitvoering van de Wsw. Daarbij is ook het Lage Inkomens Voordeel (de LIV) relevant. Een deel van het budget dat beschikbaar is voor de LIV zal ten goede gaan komen aan de Wsw-sector.

Deze middelen waren bij de Invoeringswet Participatiewet nog niet beschikbaar.

In ditzelfde kader heeft uw commissie een brief ontvangen van de gemeente Roermond. Uw commissie heeft mij gevraagd op deze brief te reageren. De gemeente is van mening dat de verschillen tussen de geraamde uitvoeringskosten voor de Wsw en de financiering hiervan vanuit het Rijk niet in overeenstemming is met de doelstelling van de Participatiewet. De gemeente Roermond raamt een verschil van 4 mln in 2017 en 7 mln in 2020 en maakt zich om die reden zorgen om de betaalbaarheid van de Wsw-loonkosten. Ook hiervoor verwijs ik naar de bestuurlijke afspraken die gemaakt zijn over het volgen van de financiële ontwikkelingen in de Wsw en de 1-meting van de thermometer die in 2017 uitkomt. Deze zal inzicht kunnen verschaffen in de houdbaarheid van de aannames die ten grondslag liggen aan de ramingen waarbij ook rekening gehouden kan worden met recente veranderingen, zoals de beschikbaarheid van de LIV.

4. Reactie op de brief van wetenschappers over het ontwerpbesluit Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet

Op 30 september 2016 (Kamerstuk 34 352, nr. 39) heb ik uw Kamer het ontwerpbesluit Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet toegestuurd. Het ontwerpbesluit maakt mogelijk dat gemeenten kunnen experimenteren met de Participatiewet met als doel om te onderzoeken wat het beste werkt om uitstroom naar werk te realiseren. Hieronder ga ik nader in op de door de wetenschappers aan de Kamer gestuurde reactie over de inhoud van het ontwerpbesluit, zoals de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van uw Kamer op 12 oktober jl. heeft verzocht.

De wetenschappelijke borging van een deugdelijke effectevaluatie van de experimenten heeft centraal gestaan in de totstandkoming van het ontwerpbesluit. In het voortraject heeft de regering ZonMw gevraagd om een onafhankelijk wetenschappelijk beoordelingskader⁴ te maken waarin de wetenschappelijke randvoorwaarden staan waaraan de effectevaluatie van de experimenten moet voldoen. ZonMw heeft de wetenschappers, die betrokken zijn bij de experimenten van de vier initiatiefgemeenten, en enkele onafhankelijke experts hierbij geconsulteerd. Met het beoordelingskader kan getoetst worden of het onderzoek op adequate wijze voldoet aan de wetenschappelijke standaarden voor effectiviteitsonderzoek⁵ zoals beschreven door ZonMw. Naar aanleiding van de brief van de wetenschappers onderschrijft ZonMw dat wetenschappelijk onderzoek naar de experimenten op basis van de door hen opgestelde randvoorwaarden mogelijk is en van belang is. ZonMw geeft aan dat het om complex onderzoek gaat, zoals ook uit het beoordelingskader blijkt, waarin ook de kwalitatieve analyse, het bestuderen van contextfactoren en achtergrondvariabelen van belang is.

Het ontwerpbesluit dat de experimenten mogelijk maakt is tot stand gekomen op basis van de plannen van de vier gemeenten (en de door hen betrokken wetenschappers) en via een zoektocht naar een breed draagvlak voor de experimenten. Het klopt dat het ontwerpbesluit de experimenteervoorstellen van de vier initiatiefgemeenten niet één op één mogelijk maakt. Bijvoorbeeld op het punt van het vrijlaten van inkomen zijn andere

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/documenten/publicaties/2016/09/30/beoordelingskader-experimenten>.

⁵ De effectiviteit van de onderzochte interventie geeft aan in welke mate deze interventie een – liefst onafhankelijke – bijdrage heeft geleverd aan het bereiken van het doel van de interventie, inclusief de sterkte van dit effect.

keuzes gemaakt. Dit betekent ook dat wetenschappers niet één op één het onderzoek kunnen doen dat zij voor ogen hadden. Met alle partijen zijn we tot een ontwerpbesluit gekomen dat experimenten, en de wetenschappelijke evaluatie daarvan, mogelijk maakt. Het is nu aan de wetenschappers en de gemeenten om hun onderzoeksvoorstellen aan te passen zodat de experimenten op basis van het ontwerpbesluit goed onderzocht kunnen worden. Desalniettemin wil ik graag een helpende hand bieden en streef er naar nog voor het AO Participatiewet van 27 oktober aanstaande een gesprek te organiseren tussen mijn departement, de wetenschappers en ZonMw.

De wetenschappers zetten vraagtekens bij de intensiveringsgroep en de representativiteit van het onderzoek.

Eén van de andere keuzes, die zijn gemaakt in de totstandkoming van het ontwerpbesluit, is dat er ook een intensiveringsgroep onderzocht dient te worden naast de onderzoeksgroep die tijdelijk geen verplichtingen krijgt. Op deze manier kan het hele spectrum van verplichtingen worden onderzocht, in vergelijking met de huidige regels. De intensiveringsgroep hoeft niet als een benadeelde groep te worden gezien. De verwachting is dat er genoeg mensen zijn die meer hulp en intensievere begeleiding waarderen. Het onderzoek is bedoeld om na te gaan wat de effecten zijn van verschillende regimes op uitstroom naar werk. De vergelijking met de referentiegroep laat juist zien in welke mate de deelnemers verschillen van niet-deelnemers aan het experiment.

De wetenschappers stellen tevens dat het ontwerpbesluit mensen zou dwingen om tegen hun wil deel te (blijven) nemen aan de experimenten. Deelnemers kunnen zich vrijwillig aanmelden, en daarbij is het belangrijk dat zij goed nadenken over hun mogelijk veranderende rechten en plichten gedurende de duur van het experiment. Om hoge uitval te voorkomen benadrukt het ontwerpbesluit dat deelname aan de experimenten niet geheel vrijblijvend is. Deelnemers dienen voldoende te beseffen dat ze zich opgeven voor een experiment waarbij ze ook in een groep terecht kunnen komen die niet hun eerste voorkeur heeft zonder dat zij zich meteen kunnen terugtrekken. Bij grote en selectieve uitval is een zinvolle effectevaluatie van de verschillende regimes niet meer mogelijk. Er is nadrukkelijk geen sanctie voor deelnemers die echt niet meer mee willen doen aan het experiment en het is ter beoordeling aan de gemeenten of in het individuele geval iemand mag stoppen.

De wetenschappers geven aan dat de voorwaarden voor de groep die gedurende een proefperiode geen verplichtingen krijgt, kunnen leiden tot onvoldoende inzicht in de vraag of het loslaten van de verplichtingen werkt (selectieve uitval).

Deelnemers krijgen in beginsel een jaar lang geen verplichtingen en dit kan langer duren als zij zich voldoende inspannen. Als deelnemers niet zelf actief worden, dan gaan de arbeids- en re-integratieverplichtingen na een jaar weer gelden. Ik vind het niet passen bij de geest van de wet om mensen die zelf niet actief worden langer zonder begeleiding te laten. Ook het gedrag en het resultaat van degenen die in de proefperiode niet actief worden, is een belangrijke uitkomst voor de onderzoekers die juist meegenomen moet worden in het onderzoek. Daarbij schrijft het ontwerpbesluit nadrukkelijk voor dat het aan de gemeenten is om te beoordelen of de activiteiten die de bijstandsgerechtigde heeft ondernomen voldoende zijn, en het is aan gemeenten hoe zij de contacten en communicatie met deelnemers invullen.

Onderzoekers en gemeenten zijn vrij om naast uitstroom naar reguliere arbeid ook mogelijke andere belangrijke effecten op bijvoorbeeld sociale participatie, gezondheid en welbevinden mee te nemen in het onderzoek. Ook zijn onderzoekers en gemeenten vrij om de deelnemers langer te volgen in de tijd dan de duur van de experimenten tot twee jaar.

Divosa heeft u op 11 oktober jl. laten weten het ontwerpbesluit als een eerste stap te zien, maar dat het ontwerpbesluit voor andere onderwerpen geen ruimte biedt. Ik wil benadrukken dat ik blij openstaan voor signalen over knelpunten die worden ervaren. Ik wil samen met gemeenten analyseren wat het probleem is en welke oplossingen er binnen de wet zijn. Oplossingen hoeven niet standaard gevonden te worden in het creëren van nieuwe regel- of experimenteerruimte, wat veel tijd en complex onderzoek vergt. Een goed voorbeeld daarvan is de City Deal Inclusieve stad, waarin gemeenten met de rijksoverheid op zoek gaan naar oplossingen voor complexe problemen die binnen de bestaande regelgeving uitgevoerd kunnen worden.

5. Motie van het lid Kerstens over het stimuleren van de prestatieladder sociaal ondernemen

Bij de behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel Wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen in verband met een heffing bij het niet voldoen aan de quotumdoelstelling (Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeprekten) is de motie van het lid Kerstens (Kamerstuk 33 981, nr. 36) over hoe de vorming van een brede prestatieladder sociaal ondernemen (PSO) kan worden gestimuleerd aangenomen.

De Participatieladder sociaal ondernemen is momenteel het snelst groeiende keurmerk voor sociale ondernemingen en daarmee, naast de CO₂ prestatieladder, de grootste prestatieladder in Nederland. Er zijn ondertussen bijna meer dan 600 PSO-gecertificeerde organisaties. De Prestatieladder sociaal ondernemen is tevens het enige landelijke meetinstrument/keurmerk dat de mate van sociaal ondernemen meet en hiervoor een erkenning afgeeft. De SER heeft in zijn advies «Sociale ondernemingen: een verkennend advies» (mei, 2015) aandacht besteed aan het functioneren van de Prestatieladder sociaal ondernemen. De ontwikkelingen wat betreft het PSO 30+ certificaat en ook de inzet voor de zogenaamde «ketenstimulering» vind ik veelbelovend. Ik concludeer hiermee dat de Prestatieladder sociaal ondernemen momenteel voortvarend door de markt wordt opgepakt, en vooralsnog geen verdere stimulans van de overheid behoeft.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma