

Vergaderjaar 2017–2018

30 982

Beleidsdoorlichting Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Nr. 39

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2018

Met deze brief licht ik u in over de opzet en de vraagstelling van de beleidsdoorlichting van artikel 2 van de SZW begroting: Bijstand, Participatiewet en Toeslagenwet. Aanleiding voor deze brief is de motie van het lid Harbers c.s. (Kamerstuk 34 000, nr. 36) waarin wordt verzocht om de Tweede Kamer voorafgaand aan de start van een beleidsdoorlichting te informeren over de opzet en vraagstelling.

In deze brief ga ik achtereenvolgens in op het doel van het begrotingsartikel het budgettaire beslag, afbakening van de beleidsdoorlichting, de onderzoeksvraag, opzet van het onderzoek en belangrijke onderliggende evaluaties en ander onderzoeksmateriaal, de borging van kwaliteit en onafhankelijkheid en tenslotte de planning.

Artikel 2: Bijstand, Participatie 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.* Dit kabinet streeft daarbij naar een transparant en activerend sociaal zekerheidstelsel dat mensen enerzijds ondersteunt en prikkelt om aan het werk te gaan en anderzijds de zekerheid biedt van een adequaat vangnet als dat echt nodig is.

Beleidsartikel 2 betreft onder meer de Participatiewet, de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten, diverse wetten en regelingen voor inkomensondersteuning, het schulden- en armoedebeleid en ook de sectorplannen.

De begroting voor dit artikel bedroeg in 2017 € 6,8 mld. waarvan meer dan 85 procent is bestemd voor het macrobudget Participatiewetuitkeringen (voornamelijk de algemene bijstand en loonkostensubsidies). In

tabel 1 geef ik een uitsplitsing van de gerealiseerde begrotingsuitgaven van 2014–2017.

Daarnaast ontvangen gemeenten vanaf 2015 via de Integratie-uitkering Sociaal Domein in het gemeentefonds een budget voor re-integratie en de Wsw. In 2017 was dit € 2,6 mld. Deze bijdrage neemt over de jaren af doordat met ingang 2015 de Wsw is afgesloten voor nieuwe instroom. Tenslotte ontvangen gemeenten ook geld voor bijzondere bijstand, armoede en schuldhulpverlening en voor de uitvoeringskosten van de Participatiewet. Deze middelen maken onderdeel uit van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Deze middelen zijn ontschot, waardoor de bijdrage niet specifiek is toe te rekenen aan de verschillende onderdelen.

Tabel 1. Gerealiseerde begrotingsgefinancierde uitgaven artikel 2 SZW periode 2014–2017

artikelonderdeel	Realisatie 2014	Realisatie 2015	Realisatie 2016	Realisatie 2017
Totaal	9.732.855	6.506.062	6.626.117	6.751.201
Waarvan:				
Macrobudget P-wet uitkeringen	5.736.429	5.623.935	5.711.137	5.900.666
Participatiebudget (inclusief Wsw)	3.084.829	18.853	17.906	1.800
TW	555.000	484.700	496.400	456.000
AIO	208.000	234.062	245.067	268.134
Bijstand zelfstandigen	66.216	62.311	56.427	42.866
Subsidie (waaronder sectorplannen en armoede)	77.047	76.890	92.361	132.858

Afbakening van de beleidsdoorlichting

Een beleidsdoorlichting betreft een (synthese)onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van een substantieel en samenhangend deel van een beleidsartikel. In bijlage 1 wordt het beleid onder artikel 2 schematisch weergegeven¹. Omdat dit beleid in samenhang bijdraagt aan de doelstelling wil ik dit beleid ook in samenhang evalueren in deze beleidsdoorlichting.

Ook het re-integratiebeleid, Wsw en het armoede en schuldenbeleid zullen onderdeel uitmaken van deze evaluatie. Hoewel de uitgaven onder het gemeentefonds vallen, maakt het beleid inhoudelijk deel uit van artikel 2. Voor de onderstand² wordt in het kader van deze beleidsdoorlichting volstaan met een beknopt cijfermatig overzicht. Dit omdat het financieel belang van de onderstand, die sterk afwijkt van de Europees Nederlandse situatie, met een aandeel van minder dan 0,1% van de begroting op artikel 2 gering is.

De sectorplannen nemen vanwege hun eigen doelstelling een enigszins zelfstandige positie in. Ze zullen apart worden beoordeeld op hun eigen doelstelling. De eindevaluatie van de sectorplannen is voorzien voor eind 2019 en zal dus vrijwel tegelijkertijd met deze beleidsdoorlichting verschijnen. Ik bezie in 2019 welke informatie uit de (tussen)evaluaties er in de beleidsdoorlichting kan worden opgenomen en op welke wijze de eindevaluatie en de beleidsdoorlichting het best op elkaar kunnen worden afgestemd.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Onderstand is de inkomensondersteuning in Caribisch Nederland, enigszins vergelijkbaar met de bijstand.

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 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 deze beleidsdoorlichting op het bereiken van de landelijke doelen in relatie tot het systeem.³

Januari 2015 is de Participatiewet in werking getreden. Om iets te kunnen zeggen over de effecten van deze wet kies ik er voor de periode 2014–2018 in deze beleidsdoorlichting te betrekken. Op deze manier kunnen de resultaten onder de Participatiewet worden vergeleken met het jaar 2014 toen de Participatiewet nog niet in werking was. Een aandachtspunt hierbij is dat in een groot deel van deze periode de gevolgen van de kredietcrisis nog goed zichtbaar zijn in bijvoorbeeld de bijstandscijfers. De periode 2014 -2018 kenmerkt zich door een toenemende economische groei. In 2018 is er volgens het CPB zelfs sprake van een hoogconjunctuur. Hier zal in de analyses rekening mee gehouden worden, door zover mogelijk te corrigeren voor economische ontwikkelingen. De eindevaluatie van de Participatiewet en de banenafpraak zijn voorzien eind 2019. De bevindingen uit deze evaluaties worden voor zover mogelijk verwerkt in de doorlichting.

Onderzoeksvraag

De hoofdvraag van deze beleidsdoorlichting 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?

Om de doeltreffendheid van beleid te kunnen meten is het allereerst noodzakelijk om het doel zoveel mogelijk in meetbare indicatoren te vatten, zodat kan worden vastgesteld in welke mate het doel wordt bereikt. Als het gaat om het maatschappelijke effect zullen in ieder geval de volgende indicatoren worden opgenomen:

- Duurzame uitstroom uit de bijstand naar werk
- aantal personen onder het basisbehoefte criterium (armoede in kaart SCP)
- wordt ondersteuning verleend aan hen die dat nodig hebben⁴
- aantal banen voor mensen met een beperking
- baankans voor mensen met een beperking

Doeltreffendheid gaat over meer dan het bereiken van de doelen. Het betreft de mate waarin de doelen dankzij de inzet van beleid wordt gerealiseerd. Daarom zal ik laten nagaan in welke mate het beleid en het stelsel onder artikel 2 een bijdrage levert aan de gevonden effecten. Daarbij ligt enerzijds de nadruk op de kaders en voorwaarden die het systeem biedt voor een goede uitvoering en anderzijds bij de vraag in welke mate het stelsel mensen activeert om deel te nemen aan de samenleving. Daarbij heeft betaalde arbeid de voorkeur maar wanneer dit

³ Eind 2018 zal naar aanleiding van de motie van het lid Bergkamp (Kamerstuk 34 725 XVI, nr. 13) een advies van de Algemene Rekenkamer en de Raad voor het Openbaar bestuur verschijnen over de wijze waarop de regering de Tweede Kamer beter in staat kan stellen de voortgang en de resultaten van de decentralisaties in het sociaal domein te beoordelen. Omdat de participatiewet onderdeel is van deze decentralisaties zal ik bezien of dit advies nog betrokken kan worden bij de vormgeving van de beleidsdoorlichting.

⁴ waaronder doelgroep bereik en effect van fraude en handhaving

(nog) niet mogelijk is, zijn ook andere vormen van participatie denkbaar. Activering vanuit gemeentelijke regelingen en perspectief in de bijstand zijn belangrijke prioriteiten voor dit kabinet.

Om de hoofdvraag te beantwoorden dienen de 15 voorgeschreven deelvragen uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) als leidraad. Deze worden beschreven in bijlage 2⁵.

Opzet onderzoek, methode en overzicht van belangrijke evaluaties

Bij de beantwoording van de vragen zal ik gebruikmaken van een synthese onderzoek dat zal worden uitbesteed aan een extern bureau. Het onderzoeksbureau zal starten met een reconstructie van het beleid en de beleidstheorie en een beschrijving van de veranderingen hierin in de onderzochte periode. Het bureau zal gebruik maken van de onderzoeken die al verricht zijn en de monitordata die reeds voorhanden zijn. De belangrijkste onderzoeken en monitorinformatie worden in bijlage 3 beschreven⁶. Het onderzoeksbureau zal daarnaast de opdracht krijgen om een (internationaal) literatuursearch uit te voeren om aanvullende informatie te vergaren voor de beantwoording van de vragen.

Naar verwachting geeft bovenstaand literatuuronderzoek aangevuld met enige aanvullende data-analyse zicht op de doeltreffendheid van het beleid, oftewel draagt het beleid bij aan het behalen van de landelijke doelen. Er is minder zicht op de doelmatigheid van de bijdrage van SZW, oftewel is de bijdrage efficiënt? Daarom zal het onderzoeksbureau worden gevraagd om aanvullend na te gaan welke mogelijkheden er zijn om uitspraken te doen over de doelmatigheid van het beleid van SZW.

Borging kwaliteit en onafhankelijkheid

Om de kwaliteit en onafhankelijkheid te borgen neem ik een aantal maatregelen. Op de eerste plaats zal de beleidsdoorlichting uitgevoerd worden door een onafhankelijk extern bureau. De opdracht zal worden aanbesteed en de offertes zullen worden beoordeeld aan de hand van objectieve criteria.

Om de kwaliteit te borgen zal ik twee onafhankelijke deskundigen betrekken in een aantal stadia van de beleidsdoorlichting. Dit zijn Paul de Beer, bijzonder hoogleraar arbeidsverhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam en Jelte Wicherts hoogleraar methodologie van de sociale en gedragswetenschappen aan de Universiteit van Tilburg. Zij zullen in ieder geval betrokken worden bij de onderzoeksopzet, halverwege bij de presentatie van de voorlopige resultaten en bij het concept eindrapport. Tevens zullen zij aan het eind een oordeel geven over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting en een toelichting op hun betrokkenheid en inbreng. Deze wordt separaat met de kabinetsreactie naar u toegezonden.

Uiteraard betrek ik ook het veld bij deze beleidsdoorlichting. Daarom zullen de opzet en de rapportages worden besproken in een klankbordgroep waarin VNG, Divosa, UWV, SVB, VNO-NCW en de LCR zitting hebben. Dit zal er voor zorgdragen dat ervaringen uit de praktijk voldoende worden meegenomen in het onderzoek. Ook het SCP die de evaluevaluatie van de Participatiewet uitvoert zal in het onderzoek betrokken worden. In de stuurgroep die de beleidsvoorlichting aanstuurt tenslotte zullen naast vertegenwoordigers vanuit het Ministerie van SZW

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

ook de onafhankelijke deskundigen en een ambtelijke vertegenwoordiger van het Ministerie van Financiën en van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties plaatsnemen. Deelname van deze externe, niet bij het beleid betrokken leden zal naar verwachting bijdragen aan een onafhankelijk en ook voor niet direct bij het beleid betrokken partijen leesbaar rapport.

Planning

Zoals aangekondigd in de begroting van SZW wordt de beleidsdoorlichting van artikel 2 uiterlijk eind 2019 samen met het oordeel van de onafhankelijke deskundige aan uw kamer aangeboden.

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