

Vergaderjaar 2017–2018

34 352

Uitvoering en evaluatie Participatiewet

Nr. 114

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juli 2018

In deze brief ga ik in op de aanpassingen in het model voor de verdeling van de bijstandsbudgetten 2019. Hierbij informeer ik u ook over de adviezen over het verdeelmodel van prof. dr. M.A. Allers (COELO, Rijksuniversiteit Groningen), prof. dr. B. van der Klaauw (Vrije Universiteit), de Rob en de VNG. Het rapport van de onderzoekers, de adviezen van de experts en de Rob, evenals de brief van de VNG, zijn als bijlagen toegevoegd¹.

Tevens maak ik van de gelegenheid in te gaan op een aantal onderwerpen waarvan in een eerder stadium is toegezegd uw kamer daarover te informeren:

- Onderzoeken gemeenten binnen de kaders van de Participatiewet;
- Voortgang kennisprogramma Vakkundig aan het werk;
- Programma vakmanschap «Op weg naar een lerende praktijk»;
- Rapportage Wsw-statistiek 2017.

Aanpassing verdeelmodel bijstandsbudgetten 2019

Het verdeelmodel voor de bijstandsbudgetten bestaat uit een volumecomponent en een prijscomponent. De volumecomponent van het model bepaalt de bijstandskans op het niveau van het huishouden en houdt rekening met de invloed van factoren op het niveau van het huishouden, de buurt en de gemeente. De prijscomponent bepaalt de verwachte uitkeringshoogte op basis van wettelijke bijstandsnormen voor verschillende typen huishoudens. Door de bijstandskans te vermenigvuldigen met de verwachte uitkeringshoogte wordt een verwacht bijstandsbedrag voor alle huishoudens bepaald, welke vervolgens binnen iedere gemeente bij elkaar op worden geteld.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

De afgelopen jaren is het verdeelmodel verbeterd met als belangrijkste verbetering in 2017 de overstap van het gebruik van gegevens uit de Enquête Beroepsbevolking (EBB) naar integrale gegevensbestanden van het CBS. Experts waren het erover eens dat het verdeelmodel zoals toegepast in 2018 voor wat betreft de volumecomponent uitontwikkeld was. Voor wat betreft de prijscomponent werd geconstateerd dat de mate waarin de voorspelde uitkeringshoogte aansluit bij de werkelijke uitkeringshoogte verschilt tussen gemeenten. Experts adviseerden daarom om voor het verdeelmodel voor 2019 nader onderzoek te doen naar de aard van deze verschillen en de prijscomponent eventueel uitgebreider te modelleren. In het afgelopen halfjaar hebben de onderzoeksbureaus SEO Economisch Onderzoek en Atlas voor Gemeenten onderzoek gedaan naar deze prijscomponent.

De uitkomsten hiervan zijn weergegeven in het onderzoeksrapport dat als bijlage 1 is toegevoegd².

Bij het onderzoek zijn de VNG, Divosa en diverse gemeenten intensief betrokken via een begeleidingscommissie. De volgende gemeenten maakten deel uit van de begeleidingscommissie: Amsterdam (namens de G4), Arnhem, Enschede, Groningen, Nijmegen, Orionis Walcheren (Gemeenschappelijke Regeling van de gemeenten Middelburg, Veere en Vlissingen), Leeuwarden, de WSD Groep (Boxtel) en Zoetermeer. Ook de Ministeries van BZK en Financiën maakten deel uit van de begeleidingscommissie. Daarnaast is geregeld een expertgroep geraadpleegd bestaande uit prof. dr. M.A. Allers, prof. dr. B. van der Klaauw en de Raad voor het openbaar bestuur.

Onderzoek prijscomponent

Om tot een uitgebreidere modellering van de prijscomponent te komen, is allereerst aan gemeenten gevraagd om objectieve factoren naar voren te brengen die kunnen bijdragen aan de prijsverschillen. Dit heeft een lijst met mogelijke verdeelkenmerken voor de prijscomponent opgeleverd. Vervolgens hebben de onderzoekers bekeken of en in welke mate de verstrekte uitkeringshoogte per huishouden verklaard kan worden door deze objectieve verdeelkenmerken.

Een belangrijk punt in het onderzoek betrof het verschil in de mate waarin huishoudens met een bijstandsuitkering inkomsten uit deeltijdwerk genereren, welke met de uitkering worden verrekend. Dit verschil wordt deels verklaard door verschillen in gemeentelijk beleid en uitvoering. Er blijken echter ook objectieve kenmerken te zijn die ten grondslag liggen aan verschillen in deeltijdwerk.

Technische aanpassing verdeelmodel

In de prijscomponent van het verdeelmodel wordt een inschatting gemaakt van de hoogte van de bijstandsuitkering van een huishouden. De hoogte van de uitkering hangt ten eerste af van het wettelijke bruto normbedrag voor de verschillende typen huishoudens en van de kostendelersnorm. Daarnaast is relevant of een huishouden overige inkomsten heeft. Deze inkomsten worden verrekend met de bijstandsuitkering. De prijscomponent berekent daarom de te verwachten hoogte van de uitkering als fractie van het bruto normbedrag middels objectieve indicatoren die samenhangen met de mate waarin huishoudens met een bijstandsuitkering overige inkomsten hebben. De indicatoren zijn onderverdeeld in factoren die direct de hoogte van de bijstandsuitkering

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

beïnvloeden, zoals ontvangst van een andere uitkering, en factoren die samenhangen met de kans dat iemand in de bijstand bijverdiensten uit (deeltijd) werk heeft. De mate waarin mensen in de bijstand bijverdienen wordt grotendeels verklaard door dezelfde kenmerken als opgenomen in de volumecomponent. In de prijscomponent zijn een aantal kenmerken samengevoegd tot een hoger aggregatieniveau om te waarborgen dat de gewichten gebaseerd zijn op gegevens over voldoende huishoudens in de bijstand. Met de schattingsresultaten die volgen uit het model voor de prijs per uitkering is voor ieder huishouden een verwachte fractie van het normbedrag berekend. Deze fractie levert, gecombineerd met het van toepassing zijnde bruto normbedrag, voor ieder huishouden een voorspelling op voor de uitkeringshoogte.

Aanvullend op de uitgebreidere modellering van de prijscomponent, heeft de te verklaren variabele in het volumemodel niet alleen meer betrekking op de kans op een bijstandsuitkering, maar ook op de kans op het van toepassing zijn van loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet. Dit is mogelijk omdat hier voor het eerst brongegevens beschikbaar over zijn.

Advies van prof. dr. M.A. Allers

Prof. Allers heeft op verzoek van het Ministerie van SZW advies uitgebracht over het voorstel voor verdeelmodel 2019 (zie bijlage 2)³. Hij onderschrijft de conclusie van de onderzoekers dat verbeteringen aan het volumemodel niet mogelijk zijn. Hij kan zich ook vinden in de door de onderzoekers gemaakte technische keuzes met betrekking tot de prijscomponent. Ondanks de imperfecties in de gegevensbronnen tonen de onderzoekers volgens prof. Allers aan dat objectieve factoren van invloed zijn op de verstrekte uitkeringshoogte. Hiermee rekening houden betekent volgens hem een aanzienlijke verbetering van het verdeelmodel. Hij adviseert daarom het voorstel van de onderzoekers toe te passen voor de verdeling 2019. Tot slot stelt hij dat, met uitzondering van regulier onderhoud, verdere herziening van het model pas zinnig is wanneer zich ontwikkelingen in de beschikbare gegevensbronnen hebben voorgedaan.

Advies van prof. dr. B. van der Klaauw

Ook prof. Van der Klaauw heeft op verzoek van het Ministerie van SZW een reactie gegeven op het voorstel voor het verdeelmodel 2019 (zie bijlage 3)⁴. Hij constateert dat toevoegen van een objectieve prijscomponent een modelverbetering oplevert. Prof. Van der Klaauw adviseert wel om voorzichtig om te gaan met het samenvoegen van indicatoren. Hij merkt verder op dat het voorliggende verdeelmodel de bijstandsuitgaven voorspelt door het volume en de prijs apart te modelleren, en de uitkomsten vervolgens samen te voegen. Hij stelt voor om in de toekomst te onderzoeken welke uitkomsten één gecombineerd model voor bijstandsuitgaven oplevert. Tot slot sluit prof. Van der Klaauw zich aan bij de conclusie van prof. Allers dat, tenzij zich grote veranderingen in regelgeving of de economie voordoen, de volumecomponent ondertussen wel is uitontwikkeld.

Advies Raad voor het openbaar bestuur

De Raad voor het openbaar bestuur is positief over de objectieve modellering van de prijscomponent en adviseert om het voorstel in te

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

voeren voor de verdeling van 2019 (zie bijlage 4)⁵. De Raad stelt dat relevante en objectieve verdeelkenmerken met succes zijn geïdentificeerd. Evenals de experts constateert de Rob dat de kwaliteit van geregistreerde uitkeringsbedragen niet optimaal is. Om deze reden geeft de Raad, evenals de onderzoekers en prof. Allers, de voorkeur aan het prijsmodel waarin het aantal verklarende factoren is beperkt. Deze modelvariant sluit het beste aan bij de (kwaliteit van de) beschikbare gegevens. Tevens constateert de Raad dat de uitkomsten van deze variant ten opzichte van een variant met meer verdeelkenmerken nagenoeg geen verschil vertonen.

De Raad vindt het objectieve verdeelmodel na deze verbeterslag klaar: er bestaat geen aanleiding om te zoeken naar verdere vervolmaking van de volumecomponent en binnen de beschikbare gegevens is gekozen voor het best haalbare model voor de prijscomponent. Onderzoek naar andere modellering, waaronder een variant die de prijscomponent en volumecomponent gezamenlijk modelleert, heeft naar mening van de Raad geen toegevoegde waarde en brengt onzekerheid met zich mee. Het huidige voorstel vraagt reeds het uiterste van de (kwaliteit van de) gegevens. Volgens de Raad blijven enkele uitkomsten/overschotten op gemeenteniveau ondanks de verbeteringen in het model onvoldoende verklaarbaar. De Rob adviseert daarom te onderzoeken of het wenselijk is deze uitkomsten af te toppen tot een vooraf bepaald maximum.

Voorts wijst de Rob op het verband tussen de eigenrisicodrempel voor de vangnetuitkering en zijn adviezen over de systematiek omtrent het macrobudget. Zoals hierboven aangegeven heb ik met de VNG afgesproken de adviezen van de Rob op dit vlak in september in een volgend bestuurlijk overleg te bespreken.

Advies Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Ook de VNG is betrokken bij de doorontwikkeling van het verdeelmodel en is gevraagd advies te geven over de voorgestelde wijziging. De VNG heeft hierbij aangegeven veel waarde te hechten aan het oordeel van de onafhankelijke experts en de Rob. Alle adviseurs stellen dat het voorstel van de onderzoekers leidt tot een verbeterde budgetverdeling. De VNG stemt daarom in met het voorstel van de onderzoekers voor de budgetverdeling van 2019 (zie bijlage 5)⁶.

Toepassing verdeelmodel 2019

Alle partijen zien op dit moment geen mogelijkheden tot verdere verbetering van de volumecomponent van het model. Ook wordt de conclusie gedeeld dat objectief modelleren van de prijscomponent leidt tot een beter verdeelmodel. Over de precieze vormgeving van de prijscomponent bevinden de onderzoekers, prof. Allers en de Rob zich op één lijn, en maakt prof. Van der Klaauw op enkele punten een andere afweging. Ook de VNG is positief over het bereikte resultaat. Evenals de VNG hecht ik veel waarde aan het oordeel van de Rob en van de experts. Ik kies er daarom voor om de prijscomponent uitgebreider te modelleren conform het voorstel van de onderzoekers.

Nu experts hebben aangegeven dat het verdeelmodel niet verder verbeterd kan worden, ben ik voornemens om het model in de huidige vorm de komende jaren in stand te houden. Wel zal regulier onderhoud nodig blijven. Een verdere verbeterslag acht ik pas wenselijk wanneer

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

nieuwe ontwikkelingen in beschikbare gegevensbronnen of veranderende wetgeving daar aanleiding toe geven. De rekentool die gemeenten meer inzicht biedt in de opbouw van het budget zal worden uitgebreid met extra informatie over de prijscomponent. Ik dank alle betrokkenen voor hun bijdrage aan deze verbetering van het verdeelmodel.

Tot slot: Rob-advies macrobudget

In het verlengde van het overleg over het interbestuurlijk programma (IBP) hebben het kabinet en de VNG afgesproken de Rob om advies te vragen over enkele onderdelen met betrekking tot de totstandkoming van het macrobudget voor de bijstand. De Rob is verzocht te beoordelen hoe de beoogde prikkelwerking in het systeem wordt beïnvloed door het tijdstip van de bekendmaking van budgetten in het licht van de gemeentelijke begrotingscyclus, de financiering van vangnetuitkeringen, en de verhoogde in- en uitstroom van statushouders. Het advies staat daarmee inhoudelijk los van de ontwikkelingen op het gebied van het verdeelmodel. Mijn reactie op de conclusies van de Rob ontvangt u na de zomer.

Onderzoeken gemeenten binnen de kaders van de Participatiewet

In het debat van 18 januari jl. over een experiment met soepelere bijstandsregels in Amsterdam is ook gesproken over gemeenten die zeggen dat zij binnen de wettelijke kaders onderzoeken hoe zij de Participatiewet effectiever kunnen uitvoeren, maar die daarbij – blijkens ontvangen signalen – mogelijk niet geheel binnen het wettelijk kader blijven. Ik heb u toegezegd dat ik bij de gemeenten die mij bekend zijn op basis van signalen, informatie zal inwinnen en dat ik, wanneer daartoe aanleiding bestaat, met die gemeenten in gesprek zal gaan en uw Kamer daarvan vervolgens in kennis zal stellen (Handelingen II 2017/18, nr. 41, item 9). Op basis van bedoelde signalen heb ik bij enkele gemeenten nadere informatie ingewonnen. De betreffende gemeenten voeren onderzoek uit naar een effectievere uitvoering van de Participatiewet, waarbij de vraag centraal staat wat het effect is op (o.a.) uitstroom naar werk van andere werkwijzen, waarbij meer wordt uitgegaan van vertrouwen en eigen initiatief dan bij de reguliere werkwijzen. Soms maken zij gebruik van externe deskundigheid en hebben zij vooraf, om zeker te weten dat het onderzoek binnen de wettelijke kaders blijft, gebruik gemaakt van een zogenaamde »law-clinic«, een door een groep van studenten van de rechtenfaculteit van de universiteit van Tilburg uitgevoerd onderzoek naar de mogelijkheden voor gemeenten om te »experimenteren« binnen de kaders van de Participatiewet. Op basis van de ontvangen informatie heb ik de lokale situaties marginaal kunnen beoordelen en geconcludeerd dat het op dit moment bij geen van de gemeenten nodig is tot nadere actie over te gaan.

Kennisprogramma Vakkundig aan het werk

In deze brief informeer ik u ook over de voortgang op het vlak van kennisontwikkeling en professionalisering van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk, in aanvulling op eerdere brieven (Kamerstuk 28 719, nrs. 79, 89, 91, 94, 98). Ik heb u toegezegd jaarlijks over de voortgang van het kennisprogramma Vakkundig aan het werk te informeren.

ZonMw voert dit programma via subsidie rondes uit. De stand van zaken is als volgt:

- Inmiddels zijn 14 projecten binnen het programma afgerond. De resultaten van deze projecten zijn online verkrijgbaar via ZonMw⁷. ZonMw onderneemt diverse initiatieven om de resultaten op een aantrekkelijke wijze te verspreiden.
- Op dit moment zijn 30 (meerjarige) kennisprojecten toegekend. Deze projecten zijn verspreid over heel Nederland en vinden in grotere maar veelal ook in meerdere kleinere gemeenten plaats. Aanvragen van nog eens 7 projecten zijn in behandeling.
- Bij ZonMw stond een nieuwe subsidieronde tot 20 juni open gericht op het versterken en verankeren van het evidence based handelen van professionals in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Doel van deze ronde is duurzame verbetering van de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening op het terrein van Werk en Inkomen.

We concluderen dat veel gemeenten aangehaakt zijn bij het programma Vakkundig aan het werk. Onderzoekers en gemeentelijke projectleiders worden uitgedaagd de opgedane ervaringen te delen met anderen via publicaties, workshops, dit gebeurt dan ook veelvuldig. De programma-partners SZW, VNG, VWS, UWV en Divosa benutten de resultaten bovendien voor diverse eigen trajecten rondom vakmanschap en sociaal domein.

Programma vakmanschap «Op weg naar een lerende praktijk»

Mensen die afhankelijk van de lokale overheid bij de stappen die zij willen zetten richting participatie en werk, inkomensondersteuning en het aanpakken van schulden, mogen van diezelfde overheid verwachten dat de ondersteuning die geboden wordt kwalitatief van goed niveau is. Zij verwachten maatwerk, gebaseerd op (liefst wetenschappelijk onderbouwde) inzichten over welke aanpak in hun geval het meest passend is.

Deze manier van werken (methodisch, vraaggericht, dienstverlenend, evidence based en context gerelateerd) vraagt een andere manier van werken en een andere houding van zowel de uitvoerenden (professionals) als de organisatie waarin zij hun werk doen. De effectiviteit van het lokaal beleid wordt vergroot als gemeenten erin slagen de transformatie te maken naar een lerende organisatie, die gebaseerd is deze werkwijze. Deze transformatie is een gezamenlijke opgave van zowel op de professional zelf als op de organisatorische context waarin zij werkt (afdeling, gemeente, regio, netwerk).

In de afgelopen jaren heeft SZW Divosa en de Beroepsvereniging van Klantmanagers (BvK) financieel ondersteund bij de bevordering van het methodisch werken bij gemeenten (Effectiviteit en vakmanschap). Dit heeft geleid tot fors meer bewustwording bij gemeenten, en een breed scala aan instrumenten en activiteiten om gemeenten te helpen de nodige stappen te zetten.

In 2017 is intensief overleg gevoerd tussen de VNG, Divosa, de BvK, het A+O-fonds gemeenten en de Werkplaatsen sociaal domein over de vraag welke focus dit thema nodig heeft om de gewenste transformatie binnen de gemeenten een steviger impuls te geven. Het resultaat van dit overleg is de totstandkoming van het programma «Op weg naar een lerende praktijk», dat deze zomer start en loopt tot eind 2020. Centraal vertrekpunt is de notie dat het gevraagd effect bij gemeenten het best bereikt kan worden als op drie niveaus gelijktijdig, gezamenlijk en evenredig inspanningen worden geleverd: de professional, de organisatorische

⁷ Kamerstuk 24 515 nr. 431. Zie <https://www.zonmw.nl/nl/onderzoek-resultaten/preventie/programmas/programma-detail/vakkundig-aan-het-werk/>

context en de bestuurlijke invalshoek (wethouders, raadsleden). Op al deze niveau's zullen diverse activiteiten en instrumenten worden ontwikkeld. Onderdeel van het programma is tevens een onderzoek naar de ontwikkeling van het methodisch werken in de gemeentelijke praktijk.

Het Ministerie van SZW zal het programma in deze periode financieel ondersteunen. Het programma staat niet op zichzelf, maar zal worden uitgevoerd in nauwe afstemming met andere partijen en lopende initiatieven die betrekking hebben op kennisontwikkeling en -toepassing en bevordering van de professionaliteit van de uitvoering, zowel binnen het domein van werk en inkomen als daarbuiten.

Jaarrapport Wsw-statistiek 2017

In opdracht van het Ministerie van SZW voert Panteia de Wsw-statistiek uit. Jaarlijks rapporteert Panteia over de omvang en de karakteristieken van de Wsw door middel van een rapport. Ik bied u hierbij de rapportage over 2017 aan⁸.

De omvang van het totale werknemersbestand in arbeidsjaren is als gevolg van het ontbreken van nieuwe instroom gedaald naar 76.662 eind 2017. De gemiddelde realisatie in 2017 bedroeg 78.613 arbeidsjaren. Dit ligt iets boven de verwachting bij invoering van de Participatiewet.

Het aandeel detacheringen in het werknemersbestand steeg de afgelopen jaren gestaag van 30% eind 2014 naar 37% eind 2017. De gemiddelde leeftijd neemt vanaf 2014 met 2 jaar toe. Door de stop op de instroom is het aandeel jongeren onder de 27 jaar gehalveerd. Tegelijkertijd is het aandeel ouderen boven de 45 jaar gestegen tot 53%. Naast de afname van het aandeel jongeren speelt hierbij het verhogen van de AOW-leeftijd een rol. Het aandeel mensen met een lichamelijke beperking neemt in die periode licht af en het aandeel mensen met een verstandelijke beperking neemt licht toe. Ook het aandeel mensen met een ernstige arbeidsbeperking neemt iets toe. In de dienstbetrekkingen van vóór 1998 wordt in 71% van de gevallen voltijds gewerkt. In dienstbetrekkingen vanaf 1998 werkt 40% in voltijd.

Ongeveer tweederde van alle uitstroom uit het werknemersbestand wordt veroorzaakt door overlijden, pensioen of 2 jaar ziekte. Er is wel verschil tussen de groepen. Zo vindt bij de arbeidsovereenkomsten begeleid werken nog regelmatig uitstroom plaats vanwege het aflopen van een overeenkomst voor bepaalde tijd en is er bij de dienstbetrekkingen van na 1998 wat vaker ontslag op eigen verzoek.

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

⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl