

Vergaderjaar 1999–2000

25 271

Implementatie van de Algemene Bijstandswet

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 15 februari 2000

Hierbij doe ik u **het kabinetsstandpunt over de eerste evaluatie van de Algemene bijstandswet (Abw)** toekomen. Tevens bied ik u ter informatie het evaluatierapport en het oordeel van de externe Toetsingscommissie aan.¹

Op basis van de evaluatieresultaten is het kabinet overwegend positief over de mogelijkheden én de werking van de wet. De opzet van de Abw om meer accent te leggen op activering is geslaagd. Daaraan heeft ook de vernieuwing van de bestuurlijke verhouding een belangrijke bijdrage geleverd.

De positieve beweging die is ingezet met de nieuwe Abw zal zich de komende tijd moeten doorzetten. Nu is gebleken dat de doelen van de Abw voor een belangrijk deel gerealiseerd kunnen worden met de instrumenten die de wet biedt, geldt voor de komende periode dat een effectieve en efficiënte uitvoering centraal moet staan.

Het kabinet heeft daartoe een aantal hoofdlijnen van beleid vastgesteld en legt aan de Kamer als besispunt voor of zij kan instemmen met de volgende vijf hoofdlijnen voor het bijstandsbeleid voor de komende vier jaar, zoals vermeld in het bijgevoegd kabinetsstandpunt op pagina 5.

1. Het krachtig voortzetten van het uitstroom- en activeringsbeleid, met specifieke aandacht voor de verdere implementatie van de sluitende aanpak en sociale activering en met extra inzet om ook bijzondere doelgroepen zoals alleenstaande ouders en allochtonen optimaal te kunnen bereiken.
2. Het bieden van een inkomenswaarborg zolang dat noodzakelijk is.
3. Het handhaven en verder versterken van de bestuurlijke rol van gemeenten via de invoering en verdere uitbouw van het Fonds Werk en Inkomen, dat voor gemeenten meer kansen biedt voor een succesvol activeringsbeleid.
4. Het faciliteren van gemeenten bij de optimalisering van de gemeente-

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

lijke beleidsvorming en uitvoering d.m.v. een plancycclus, ondersteund door een effectieve informatie-voorziening.

5. Het verder ontwikkelen en uitvoeren van een systematisch fraude-beleid gericht op het tijdig voorkomen en op het adequaat bestrijden van misbruik.

In het kabinetsstandpunt worden deze hoofdlijnen verder uitgewerkt.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
K. G. de Vries

1. Inleiding

Het kabinet heeft kennis genomen van de resultaten van de eerste evaluatie van de Algemene bijstandswet (Abw). Deze evaluatie is uitgevoerd naar aanleiding van de bepaling in de wet dat deze elke vier jaar dient te worden geëvalueerd. Deze eerste evaluatie betreft de periode 1996 tot en met 1999.

In dit kabinetsstandpunt geeft het kabinet zijn oordeel over de evaluatie en wordt voor de komende vier jaar de koers uitgezet voor het bijstandsbeleid.

De Abw vormt één van de fundamenten van de sociale zekerheid. Dit maakt het noodzakelijk de werking van deze wet en met name de uitvoering periodiek te analyseren.

Meetpunten

De evaluatie is uitgevoerd op basis van een aantal meetpunten die zijn afgeleid van de doelen van de nieuwe wet. Deze meetpunten zijn vastgesteld op basis van de «Meetpuntennotitie» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 271, nr. 7) en besproken in het algemeen overleg van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 2 september 1998.

De vier meetpunten zijn:

- het bevorderen van activering en uitstroom
- het bieden van een inkomenswaarborg
- het voorkomen en bestrijden van misbruik
- het bevorderen van een adequate uitvoering.

Activering en inkomenswaarborg zijn de hoofddoelen van de wet. Voor het realiseren daarvan is een adequate uitvoering door gemeenten nodig. Verder moet een onterecht beroep op bijstand zo goed mogelijk worden voorkomen en bestreden.

De evaluatie bestaat uit een systematische samenvatting van de uitgevoerde onderzoeken op basis van de meetpunten, aangevuld met statistische gegevens. Daarnaast is gebruik gemaakt van actuele onderzoeken, verricht door de directie Toezicht van dit departement, en is informatie vanuit de cliëntenorganisaties verwerkt. De verschillende onderzoeken en rapporten zijn inmiddels aan het parlement aangeboden.

Kwaliteitsoordeel Toetsingscommissie

De evaluatie is onderworpen aan een kwaliteitstoets door een externe Toetsingscommissie, bestaande uit deskundigen uit de kring van bestuur en wetenschap, de VNG, Divosa en de cliëntenorganisaties. De Tweede Kamer is hierover bij brief van 15 juli 1999 geïnformeerd (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 25 271, nr. 10). De Toetsingscommissie had de opdracht om de samenvatting van de onderzoeksresultaten en de statistische gegevens te toetsen op consistentie en kwaliteit met als kader de hiervoor genoemde Meetpuntennotitie. Het oordeel van de commissie is als aparte bijlage gevoegd bij dit kabinetsstandpunt.

De Toetsingscommissie is van oordeel dat de evaluatie zorgvuldig is uitgevoerd en dat het beschikbare onderzoeksmateriaal op een consistente en verantwoorde manier is verwerkt. Daarnaast komt de commissie nog tot een aantal bevindingen die verder reiken dan haar opdracht. Deze bevindingen bestaan deels uit suggesties die kunnen worden betrokken bij toekomstige evaluaties en gaan deels in op bepaalde aspecten van bijstandsbeleid.

In het vervolg is de reactie van het kabinet op de bevindingen verwerkt.

Overleg VNG en cliëntenorganisaties

De bevindingen uit de evaluatie zijn besproken met de VNG en met vertegenwoordigers van de landelijke cliëntenorganisaties.

De VNG kan zich in hoofdlijnen vinden in de conclusies van het kabinet betreffende de evaluatie van de Abw. Met de VNG is afgesproken dat over de diverse aan de evaluatie gerelateerde beleidstrajecten nog nader bestuurlijk overleg zal plaatsvinden. Hiervoor zal een agendaplanning opgesteld worden.

Cliëntenorganisaties hebben gepleit voor aandacht voor de cliëntgerichtheid van het beleid. Men onderschrijft de extra aandacht voor sociale activering en is van mening dat sociale activering ook zinvol is als dit niet leidt tot uitstroom naar betaalde arbeid. Verder is aandacht gevraagd voor de problematiek van alleenstaande ouders. Deze aspecten komen verder in dit kabinetsstandpunt aan de orde.

Meer in het algemeen zal het kabinet de VNG en de cliëntenorganisaties betrekken bij het realiseren van de hoofdlijnen van dit kabinetsstandpunt.

In dit kabinetsstandpunt komen eerst de kernbevindingen uit de evaluatie aan de orde. Daarna wordt ingegaan op de hoofdlijnen van beleid voor de komende periode. Tenslotte worden in de slotparagraaf de aandachtspunten voor de volgende evaluatie genoemd.

2. Kernbevindingen uit de evaluatie Algemene Bijstandswet

Op 1 januari 1996 is een grondig herziene Abw in werking getreden. Centraal uitgangspunt voor de herinrichting van de Abw was een vernieuwing van de bestuurlijke verhoudingen door een versterking van de rol van gemeenten. Algemeen leefde immers de opvatting dat de vergaande centrale bemoeienis, zoals in de jaren zeventig en tachtig gegroeid om redenen van uitgavenbeheersing en rechtsgelijkheid, afbreuk deed aan een echt effectieve uitvoering. Alleen door een nieuwe aanpak zouden de centrale hoofd-doelstellingen activering en inkomenswaarborg, alsmede de doelstelling misbruikbestrijding voluit aan bod kunnen komen. Deze doelstellingen van de nieuwe wet zijn naar het oordeel van het kabinet blijkens de evaluatie in aanzienlijke mate bereikt.

De evaluatie van de Abw, waarbij zoveel factoren bepalend zijn voor het doelbereik van de wet, is een complexe materie. Voor een evaluatie is het dan ook nodig dat de werking van de verschillende factoren goed in kaart wordt gebracht. Naar de opvatting van het kabinet heeft de veelheid aan (sub)meetpunten een integrale beoordeling niet in de weg gestaan. Wel is het zo dat het werken met gekwantificeerde doelstellingen, zoals ook de Toetsingscommissie voorstaat, zeker voor de komende periode de voorkeur verdient, zij het dat hierbij aangetekend moet worden dat dit niet altijd mogelijk zal zijn.

Het kabinet wil in de komende evaluatie komen tot een betere effectmeting van het bijstandsbeleid, waarbij ernaar gestreefd wordt om ook de relatie met de conjunctuur te verduidelijken.

Het bevorderen van activering en uitstroom

De inzet van gemeenten in combinatie met een gunstige economische ontwikkeling heeft er toe geleid dat de bijstandspopulatie aanzienlijk in omvang is afgenomen: van 489 000 cliënten eind 1995 naar circa 365 000 cliënten eind 1999. Daarbij valt op dat de gemiddelde verblijfsduur toeneemt en dat de bijstandspopulatie enigszins vergrijsst.

Voor al diegenen met een niet al te grote afstand tot de arbeidsmarkt

hebben geprofiteerd van de inzet van de verschillende activeringsinstrumenten. Mede daardoor bestaat de bijstandspopulatie steeds meer uit mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Uit onderzoek blijkt dat voor de huidige bijstandspopulatie het opleggen en effectueren van een arbeidsverplichting niet altijd mogelijk is; zo is 42% ontheven van een arbeidsverplichting. Ontheffing vindt plaats op basis van in de wet omschreven criteria, namelijk leeftijd (57,5 jaar en ouder) en eenoudergezinnen met een kind jonger dan vijf jaar. Daarnaast wordt ontheffing verleend op basis van individuele redenen van medische of sociale aard. Bovendien komt uit de evaluatie naar voren dat het opstellen en uitvoeren van een trajectplan voor de mensen waarvoor wel een arbeidsverplichting geldt een complexe aangelegenheid is, o.a. vanwege de zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt van een relatief steeds groter aandeel cliënten. Niettemin slagen gemeenten er in toenemende mate in goed gebruik te maken van de nieuwe instrumenten die de wet biedt: trajectplannen, kinderopvang, premies, vrijlatingen van inkomsten en sancties. Daarnaast hebben gemeenten de beschikking gekregen over een gemeentelijk arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsinstrumentarium: de Wiw, de ID banen en de vernieuwde Wsw. Dit instrumentarium faciliteert met name ook het uitstroombeleid van bijstandsgerechtigden.

De inzet van instrumenten voor gesubsidieerde arbeid is succesvol gebleken. Het grootste deel van de instromers in de Experimenten Activering Uitkeringsgelden (EAU) is doorgestroomd naar een reguliere baan. Ook zijn er via de zgn. instroom/doorstroombanen (ID banen) ultimo derde kwartaal 1999 ruim 39 000 nieuwe banen (inclusief de zorgbanen) door gemeenten ingevuld. Via de bijstandsexperimenten (de activiteiten met behoud van uitkering) is ervaring opgedaan met de activering van 10 000 cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Circa 10% is uitgestroomd naar een vervolgtraject, vrijwilligerswerk of scholing; circa 11% is uitgestroomd naar betaald werk.

Hoewel er met de nieuwe instrumenten van de Abw en met de instrumenten op grond van de Wiw en de ID banen een sterke impuls is gegeven aan activering en uitstroom kan de integrale toepassing van de nieuwe instrumenten van de Abw verder verbeterd worden. Een verdere optimalisering van de uitvoering en een betere benutting van deze instrumenten is noodzakelijk, juist tegen de achtergrond van de veranderende samenstelling van de bijstandspopulatie.

Het bieden van een inkomenswaarborg

Gemeenten hebben bij de invulling van hun beleidsruimte om toeslagen en verlagingen vast te stellen vooral gekozen voor vereenvoudiging van de uitvoering. Maatwerk is vooral gerealiseerd door de mogelijkheden van de bijzondere bijstand te benutten. Dit sluit aan bij de inzet van het kabinet om te komen tot een combinatie van generiek en specifiek beleid, waarbij de gemeenten de ruimte hebben om in aanvulling op de centraal vastgestelde normen specifieke maatregelen te treffen. De vergroting van de financiële armslag op het gebied van de bijzondere bijstand heeft hieraan een positieve bijdrage geleverd.

De afgelopen jaren zijn de normbedragen steeds aangepast aan de ontwikkeling van het nettominimumloon. In de periode 1995–1998 onderonden mensen met een bijstandsuitkering een koopkrachtverbetering van gemiddeld 1,75 à 2 procent. Daarnaast zijn bijzondere verhogingen doorgevoerd zoals de aanpassing van de normen van 65+ers aan de extra verhoging van de AOW. In de evaluatie is voor wat betreft de toereikendheid van het inkomen geput uit «De andere kant van Nederland, Voortgangsrapportage 1999», waarin uitgebreid op dit onderwerp is ingegaan. Inkomenswaarborg en activering, zo blijkt uit de evaluatie, kunnen op gespannen voet met elkaar komen te staan, daar waar de zogenaamde armoedeval een uitstroombelimmerende factor wordt. Een armoedeval

kan ontstaan wanneer het accepteren van een betaalde baan niet of nauwelijks resulteert in een financiële vooruitgang, omdat die inkomensvoortgang geheel of gedeeltelijk teniet wordt gedaan door (gedeeltelijk) verlies van inkomensafhankelijke regelingen. Voor de aanpak hiervan zij verwezen naar het kabinetsstandpunt inzake de resultaten van de Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (WHIR), zie pagina 9.

Het voorkomen en bestrijden van misbruik

Het beoordelen van een eerste aanvraag voor bijstand – de zgn. poortwachtersfunctie – en de werkzaamheden na de poort zijn zichtbaar verbeterd. Dit is vooral het gevolg van een betere bedrijfsvoering waarbij gemeenten systematischer onderzoek doen naar de voor de bijstand relevante gegevens en op grotere schaal gegevens uitwisselen met andere instanties als de Belastingdienst, de Gemeentelijke Bevolkingsadministratie en de Informatie Beheer Groep. Gemeenten maken in toenemende mate gebruik van de mogelijkheden van de Wet boeten en maatregelen.

Het nieuwe partnerbegrip heeft een bijdrage geleverd aan een betere bestrijding van partnerfraude. Het effect is echter beperkt, omdat het vaak moeilijk blijft om deze vorm van misbruik aan te tonen.

Het bevorderen van een adequate uitvoering

Het verplicht opnemen van cliëntenparticipatie in het gemeentelijk beleidsplan heeft een stimulans gegeven aan de ontwikkeling daarvan. Vrijwel alle gemeenten kennen inmiddels een vorm van cliëntenparticipatie.

Nagenoeg alle gemeenten stellen beleidsplannen en verslagen vast. De helft van de gemeenten neemt ook lokale en regionale analyses op over ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en cijfers over de opbouw van het cliëntenbestand van de sociale dienst. Het kwantificeren van doelstellingen voor uitstroom en misbruikbestrijding is echter nog geen gemeengoed.

In de beleidsontwikkeling is, mede naar aanleiding van de problematiek bij de invoering waarop ook de Toetsingscommissie wijst, een grotere aandacht ontstaan voor de uitvoerbaarheid van beleid. Uitvoeringsproblemen ontstonden niet alleen als gevolg van de invoering van de Abw, maar ook door de samenloop met overige vernieuwingen in wet- en regelgeving op het terrein van werk en inkomen. De grotere aandacht voor implementatie heeft onder andere geleid tot het samen met de VNG en Divosa opgestelde implementatiekader en de instelling van het uitvoeringspanel van afgevaardigden van sociale diensten van gemeenten en vertegenwoordigers van VNG en Divosa dat beleidsvoornemens en wet- en regelgeving toetst op alle aspecten van uitvoerbaarheid. Het gebruik van informatie- en communicatietechnologie is een belangrijke randvoorwaarde gebleken voor een adequate uitvoering van de Abw. In het rijkstoezicht zijn belangrijke vernieuwingen doorgevoerd zoals het single auditbeginsel bij de verantwoording en controle van de uitvoering van de Abw. Ook is een nieuw toezichtsinstrument geïntroduceerd: het verbetertraject. Inmiddels zijn nagenoeg alle verbetertrajecten succesvol afgerond.

Naar het oordeel van kabinet blijkt uit de evaluatie dat in de uitvoering duidelijk vorderingen zijn gemaakt.

3. Hoofdpijnen voor de komende periode

Het Kabinet stelt vast dat de opzet van de nieuwe wet om meer accent te leggen op activering is geslaagd. Daaraan heeft ook de vernieuwing van de bestuurlijke verhouding een belangrijke bijdrage geleverd.

Nu is gebleken dat met deze bestuurlijke kaders de doelen gerealiseerd kunnen worden met de instrumenten die de wet biedt, geldt voor de komende periode dan ook dat een verdere verbetering van een effectieve en efficiënte uitvoering centraal moet staan. Daarbij wil het kabinet de bestuurlijke rol van gemeenten handhaven en verder versterken.

In aanvulling daarop wil het kabinet in overleg met de gemeenten bevorderen dat de klantgerichtheid van de uitvoering wordt versterkt. Klantgerichtheid betekent niet alleen dat cliënten zelf een bijdrage kunnen leveren aan de beleidsontwikkeling en de effectiviteit van de gemeentelijke uitvoering, maar ook dat gemeenten beter kunnen inspelen op de mogelijkheden van cliënten.

Het kabinet zal de verdere ontwikkeling van cliëntenparticipatie bevorderen en blijven volgen en daar waar mogelijk cliënten en gemeenten ondersteunen om cliëntenparticipatie verder te verbeteren. Het daartoe door SZW en VWS ondersteunde Landelijk Expertise Centrum cliëntenparticipatie (LEC) zal hieraan als informatiepunt een belangrijke bijdrage kunnen leveren. Het is de bedoeling dat in de komende vier jaar alle gemeenten een deugdelijk functionerend systeem voor cliëntenparticipatie hebben opgezet. Ten behoeve van de eenduidigheid van cliëntenparticipatie op SZW-terrein zullen (in het kader van SUWI) aan het Landelijk Instituut voor Werk en Inkomen (LIWI) en het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV) eisen worden gesteld met betrekking tot cliëntenparticipatie.

De uitvoering van de Abw vindt plaats in medebewind met gemeenten. De gemeente is vanuit haar algemene zorgplicht bij uitstek de instantie om voor haar burgers uitvoering te geven aan het bijstandsbeleid. Uiteraard geschiedt deze verantwoordelijkheid binnen de rijkskaders die de rechtszekerheid voor alle burgers moeten garanderen.

Niet alleen de gemeentelijke zorgplicht vormt het fundament van de bestuurlijke verhouding in de Abw, maar ook het gegeven dat de gemeente het democratisch gelegitimeerd orgaan is waartoe de burger zich direct kan wenden.

Gemeenten kunnen komen tot een op de lokale en regionale situatie toegesneden bijstandsbeleid dat is ingebed in de gemeentelijke beleidsverantwoordelijkheden op de terreinen werkgelegenheid, zorg, onderwijs en welzijn. In een lokaal sociaal beleid kan rekening gehouden worden met de specifiek gemeentelijke situatie. Dat veronderstelt een actieve rol van het lokale bestuur. Naar de mening van het kabinet is het wenselijk dat gemeenten die aanpak maximaal benutten juist nu uit de evaluatie is gebleken dat zij die actieve rol in toenemende mate hebben ingevuld. Gezien het belang van gemeenten bij de totstandkoming van een regionale samenwerking krijgen gemeenten de opdracht regionale platforms in te stellen met het oog op een regionale afstemming tussen de diverse bij de reïntegratie betrokken partijen in het kader van de voorstellen voor de Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI).

Uitgaande van deze bestuurlijke visie ziet het Kabinet wat betreft het bijstandsbeleid vijf hoofdsporen voor de komende jaren:

- A. Het krachtig voortzetten van het uitstroom- en activeringsbeleid, met specifieke aandacht voor de verdere implementatie van de sluitende aanpak en sociale activering en met extra inzet om ook bijzondere doelgroepen zoals alleenstaande ouders en allochtonen optimaal te kunnen bereiken.
- B. Het bieden van een inkomenswaarborg zolang dat noodzakelijk is.

- C. Het handhaven en verder versterken van de bestuurlijke rol van gemeenten via de invoering en verdere uitbouw van het Fonds Werk en Inkomen, dat voor gemeenten meer kansen biedt voor een succesvol activeringsbeleid.
- D. Het faciliteren van gemeenten bij de optimalisering van de gemeentelijke beleidsvorming en uitvoering door middel van een plancyclus, ondersteund door een effectieve informatievoorziening.
- E. Het verder ontwikkelen en uitvoeren van een systematisch fraudebeleid gericht op het tijdig voorkomen en adequaat bestrijden van misbruik.

Als belangrijke randvoorwaarde bij deze hoofdlijnen geldt dat onnodig belemmerende uitvoeringsvoorschriften voorkomen dienen te worden. Minder formele rechtmatigheidsvoorschriften kunnen leiden tot een grotere doelmatigheid en daarmee tot een effectievere uitvoering.

De centrale uitdaging voor de komende jaren bij deze aanpak is dus om meer rendement te halen uit de uitvoering om de activerende werking van de wet te vergroten.

4. Uitwerking

In deze paragraaf worden de hiervoor geschetste hoofdlijnen verder uitgewerkt, waarbij wordt teruggerepen op de resultaten van de evaluatie.

A. Het krachtig voortzetten van het uitstroom- en activeringsbeleid

Het kabinet is van mening dat ook de groep mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt meer profijt moet hebben van de uitstroom- en activeringsinstrumenten. In het kader van de sluitende aanpak wordt reeds een aanbod gedaan aan alle nieuwe volwassen werklozen die niet zelf aan de slag kunnen komen. Door een tijdig aanbod kan langdurige werkloosheid worden voorkomen. Een dergelijke preventieve aanpak zou vanaf 2002 volledig geïntegreerd moeten zijn in de gemeentelijke uitvoering.

Zo'n preventieve aanpak mag echter niet ten koste gaan van degenen die al langdurig werkloos zijn dan wel een grote afstand hebben tot de arbeidsmarkt. In de komende periode zal het activeringsinstrumentarium voor iedereen ingezet moeten worden. Juist de huidige conjunctuur biedt daartoe kansen. Het kabinet streeft naar een evenwichtige verdeling van werk, waarbij de groepen die nog geen plek hebben op de arbeidsmarkt ook zoveel mogelijk kunnen participeren. Dat betekent dat aan hen kansen geboden moeten worden, maar ook dat zij worden gestimuleerd om zelf zich actief op de arbeidsmarkt te begeven. Zo wil het kabinet gemeenten in de gelegenheid stellen om, daar waar dat nog niet het geval is, een volledig inzicht te verkrijgen in de situatie van alle bijstandsgerechtigden om te kunnen bepalen of en in welke vorm activering aan de orde is. Waar mogelijk zal dan een activeringsplan worden opgesteld in het kader van de sluitende aanpak. In de loop van 2000 zal dit voorstel in overleg met VNG en Arbeidsvoorziening concreet worden uitgewerkt. Relevant hierbij is eveneens het voornemen van Arbeidsvoorziening om in 2000 herwaarderingsgesprekken te gaan houden met mensen in fase vier. Cliënten die ooit een fase vier beoordeling hebben gekregen, maar waarvan de belemmeringen voor arbeidsinschakeling inmiddels zijn opgeheven, kunnen daardoor alsnog op een regulier fase twee of fase drie traject terecht komen. Overigens zal het kabinet binnenkort de kamer een notitie toezenden met een plan van aanpak voor de oplossing van de knelpunten op de arbeidsmarkt.

Ook kan gewezen worden op het kabinetsstandpunt over het SER-advies over het ouderenbeleid dat binnenkort aan de kamer wordt aangeboden.

Bijzondere aandacht verdient daarbij het streven naar een duurzame reïntegratie in de arbeidsmarkt. Terugkeer in de bijstand moet zoveel mogelijk voorkomen worden. Cliëntenorganisaties hebben opgemerkt dat het voor een duurzame reïntegratie noodzakelijk is om rekening te houden met de mogelijkheden van de cliënt.

Sociale activering maakt onderdeel uit van de kabinetsbrede inzet om achterstanden van burgers en van bevolkingsgroepen te voorkomen of te verminderen. Mensen met een geringe kans op directe arbeidsdeelname moeten maatschappelijk kunnen participeren en zich kunnen oriënteren op deelname aan de maatschappij via velerlei activiteiten, ook in het geval dat niet bij voorbaat is aan te geven of hiermee de uitstroom kan worden vergroot.

Sociale activering is nog volop in ontwikkeling. Uit de eerste ervaringen met sociale activering blijkt dat sociale activering niet alleen bijdraagt aan de maatschappelijke participatie van de cliënt, maar ook vaker dan verwacht leidt tot uitstroom naar betaalde arbeid.

- Naast al in gang gezette maatregelen (premiëvrijlating voor vrijwilligerswerk, een wetwijziging om de mogelijkheden te verruimen van bijstandsgerechtigden om met een eigen bedrijf te kunnen beginnen) zal het sociale activeringsbeleid dan ook verder worden uitgebouwd. Zo is een wetgevingstraject in voorbereiding waarbij bijstandsgerechtigden vrijgesteld kunnen worden van de actieve sollicitatieplicht wanneer zij deelnemen aan activiteiten in het kader van sociale activering (zie brief Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 23 972, nr. 41). In dit verband kan ook nog gewezen worden op de recente uitbreiding van de Regeling Kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders ten behoeve van deelnemers aan sociale activering.
- Per 1 januari 2000 is een Informatie- en Servicepunt Sociale Activering (ISSA) gestart. Het ISSA richt zich op sociale activering vanuit de samenhang en koppeling met verschillende beleidsterreinen zoals sociale zekerheid, arbeid, welzijn en zorg. Het is een samenwerkingsverband van SZW en VWS. De Stimuleringsregeling sociale activering, die begin 2000 van kracht is geworden, beoogt de organisatorische inbedding en lokale beleidsontwikkeling van sociale activering bij gemeenten te stimuleren.
- In de komende periode zal het ondersteuningsbeleid voor alleenstaande ouders nader worden uitgewerkt. Centraal daarbij staat de participatie van deze categorie bijstandsgerechtigden. Daarbij is niet alleen het aanvaarden van arbeid aan de orde, maar ook scholing, sociale activering, het opdoen van werkervaring en het aanvaarden van tijdelijk deeltijdwerk. Ook de aanwezigheid van passende kinderopvang is daarbij van belang: de recente uitbreiding van de regeling kinderopvang is mede bestemd om een grotere toestroom van alleenstaande ouders te kunnen faciliteren.
- Momenteel wordt de wenselijkheid van een aanpassing van de Regeling noodzakelijke scholing onderzocht. In deze regeling zijn een aantal beperkingen gesteld aan het volgen van scholing of onderwijs op het niveau van hoger beroepsonderwijs of universiteit. Naast de algemene voorwaarde dat het moet gaan om noodzakelijkheid voor inschakeling in het arbeidsproces gaat het om een maximale duur van twee jaar, het beroepsgericht zijn, een praktijkcomponent die niet meer dan de helft van het programma uitmaakt en de vormgeving via een specifiek op werklozen gericht project. Overwogen wordt of het criterium dat het moet gaan om onderwijs in een specifiek op werklozen gericht project geschrapt kan worden. Tevens kan overwogen worden om de eis dat de praktijkcomponent niet meer dan 50% mag bedragen te laten vervallen. Een dergelijke stap kan nieuwe mogelijkheden creëren voor participatie en uitstroom uit de bijstand van o.a. alleenstaande ouders.

- Extra aandacht zal worden besteed aan de mogelijkheden tot participatie op de arbeidsmarkt van de zgn. nieuwkomers, dat wil zeggen vluchtelingen en de door de voorgenomen nieuwe Vreemdelingenwet gecreëerde groep ex-asielzoekers/houders van een tijdelijke verblijfs-status.
- Ook zal op grond van de eindresultaten van de projecten allochtone jongeren nader worden gezien op welke wijze de leerervaringen en de instrumenten die in de projecten zijn ontwikkeld overgedragen kunnen worden aan gemeenten.
Deze specifieke aandacht voor nieuwkomers en allochtone jongeren is nodig gezien de grote werkloosheid onder hen. Het Kabinet heeft ten aanzien van allochtonen beleidsvoorstellen gedaan in de notitie «Kansen krijgen, kansen pakken», (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 333, nr. 1 en 2). Over dit beleid wordt jaarlijks verslag gedaan in de Rapportage integratiebeleid etnische minderheden.
- Gemeenten kunnen de inschakeling van betaalde arbeid stimuleren door aan de uitkeringsgerechtigde een premie te verstrekken op het verkrijgen van betaalde arbeid of op het verrichten van vrijwilligerswerk. De effectiviteit van het premiebeleid wordt beperkt doordat het ontvangen premiebedrag meegeteld wordt bij de vaststelling van het inkomen dat als referte dient voor de bepaling van de hoogte van bijvoorbeeld de individuele huursubsidie. Teneinde de effectiviteit van het gemeentelijk premiebeleid te bevorderen en de onbedoelde negatieve effecten te verminderen wordt, in overleg met het ministerie van Financiën gezien hoe de fiscale behandeling van de premies aangepast wordt. Een daartoe strekkend wetsvoorstel is in voorbereiding.
- De eerder genoemde grotere klantgerichtheid van de uitvoering is ook van groot belang voor succesvolle activering. Zo'n uitvoering sluit aan op de mogelijkheden van de cliënt in relatie tot de arbeidsmarkt, zonder vrijblijvendheid van beide kanten. In dit verband verdient ook een consequent sanctiebeleid de aandacht. Met andere woorden: een verplichtende aanpak, die leidt tot een snelle en doelgerichte activering. Via het volgen van best practices zal zo'n aanpak met kracht gestimuleerd gaan worden.

De voorgenomen structuurverbetering in het kader van SUWI (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 23 972, nr. 41) draagt er eveneens toe bij dat veel sterker dan voorheen de klant vanaf het allereerste begin op werk wordt gefocust. In het kader van SUWI wordt beoogd om uitkeringsgerechtigden en werkzoekenden zo efficiënt en effectief mogelijk tegemoet te treden door aan de start van het proces één loket te bieden.

B. Het bieden van een inkomenswaarborg

Het bieden van een inkomenswaarborg is een belangrijke doelstelling van de Abw. Ook de komende periode zal deze doelstelling gerealiseerd moeten worden. Het gaat daarbij zowel om het Rijksbeleid als om het inkomensondersteuningsbeleid van gemeenten.

- Een goede afstemming in de gemeentelijke uitvoering en tussen rijk en gemeenten is daarbij van belang. In het voorjaar zal dit onderwerp besproken worden tijdens het zgn. Overhedenoverleg dat in het kader van het Bestuursakkoord-nieuwe-stijl (BANS) plaatsvindt.
- In de evaluatie is als een knelpunt bij de uitvoering van de bijzondere bijstand geconstateerd dat er sprake is van zgn. niet-gebruik. Inmiddels is er ervaring opgedaan met de aanpak van niet-gebruik. De Tweede Kamer is op 16 december 1999 geïnformeerd over het eindrapport (99/989 SoZaWe). Over de wenselijkheid van toepassing van bestandskoppelingen met als doel het terugdringen van het niet-gebruik wordt een standpunt voorbereid.

- Centraal uitgangspunt blijft dat het bieden van inkomenswaarborg geen belemmering mag zijn voor het aanvaarden van betaalde arbeid. Daar waar door een samenloop van inkomensafhankelijke regelingen belemmeringen ontstaan voor uitstroom zullen deze worden geslecht. De resultaten van de Werkgroep Harmonisatie van Inkomensafhankelijke Regelingen zullen daarbij benut worden. De WHIR heeft de effecten van de huidige inkomensafhankelijke regelingen, waaronder de gemeentelijke, op de armoedeval geïnventariseerd en gezien hoe vermindering van de armoedeval bereikt zou kunnen worden. Het kabinet zal zeer binnenkort een standpunt bepalen over de bevindingen van de werkgroep en daarover de kamer informeren. Over de aanbevelingen van de WHIR zal nog overleg worden gevoerd in het kader van BANS. Met deze voornemens wordt aandacht besteed aan de terecht door de Toetsingscommissie geconstateerde spanning tussen activering en inkomenswaarborg.

C. Het handhaven en verder versterken van de bestuurlijke rol van gemeenten

- De vernieuwing van de financiering van de Abw die wordt beoogd met het Fonds Werk en Inkomen (FWI) sluit aan bij de vernieuwing van de bestuurlijke verhouding zoals die met de nieuwe wet is ingezet. De in het FWI te ontwikkelen financieringssysteem moet bijdragen aan het vergroten van de kansen op werk en reïntegratie van uitkeringsgerechtigden. Gemeenten zullen besparingen kunnen realiseren door het voeren van een effectief bijstandsbeleid. Activering en uitstroom van bijstandsgerechtigden staan daarbij centraal. Door bestaande geldstromen in het kader van vooralsnog de Wiw te stroomlijnen en te ontschotten krijgen gemeenten meer ruimte om de reïntegratie voortvarend ter hand te nemen. Inmiddels is met gemeenten overeenstemming bereikt over de eerste stappen die worden gezet richting FWI. Het ligt in de bedoeling om in 2001 te beginnen met een budgetteringspercentage van 25% en een deregulering van het werkdeel, dat is het gemeentelijk werkfonds in het kader van de Wiw. De verdere uitwerking van het verdeelmodel, de invulling van het zgn. werkdeel en van dereguleringsvoorstellen vindt plaats in nauwe samenwerking met gemeenten. De kamer is bij brief van 1 december 1999 geïnformeerd over de stand van zaken (99/883 SoZaWe). Een wetgevingstraject is in voorbereiding; in het voorjaar zal een wetsvoorstel aan de Kamer worden aangeboden, gericht op invoering van de eerste fase van het FWI per 2001.
- De eerder genoemde beperking van uitvoeringsvoorschriften in de bijstand zal, zowel voor de korte als de langere termijn, in het kader van FWI ter hand worden genomen, naast de administratieve vereenvoudigingen die betrekking hebben op het nu nog zo geheten gemeentelijk werkfonds in het kader van de Wiw. Hiermee wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan een vergroting van de doelmatigheid van de uitvoering; deze is van belang voor de doeltreffendheid van de wet. Hierop is ook gewezen door de Toetsingscommissie.

D. Het faciliteren van gemeenten ten behoeve van de gemeentelijke beleidscyclus

Om de uitdaging waar te maken meer mensen aan het werk te helpen moeten gemeenten hun bijstandsbeleid effectief kunnen uitvoeren. Een stevige bestuurlijke regie op basis van goed onderbouwde gemeentelijke beleidskeuzes is daarvoor noodzakelijk. Een systematische en kwalitatief goede gemeentelijke beleidscyclus vormt hiervoor het fundament. Zo'n systematische beleidscyclus is ook noodzakelijk om voldoende sturing te kunnen geven aan de financiële geldstromen in het kader van het FWI,

zodat het financieel voordeel dat te behalen valt met het FWI ook daadwerkelijk geïncasseerd kan worden. Bovendien vereist de ontwikkeling van het uitbesteden van reïntegratietaken inzicht in de kwaliteit en de kostenopbouw van producten als basis van de gemeentelijke besluitvorming.

Een betere onderbouwing van gerealiseerde prestaties is ook van belang voor adequate beleidsinformatie aan het rijk. Daarvoor moet beschikt kunnen worden over betrouwbare prestatie- en kengetallen. Het kunnen beschikken over prestatie- en kengetallen en het meer gaan werken met «best practices» maakt het ook mogelijk om in de toekomst beter inzicht te verkrijgen in de verschillen in effectiviteit tussen gemeenten. Hiermee kan, zoals ook de Toetsingscommissie heeft opgemerkt, lering getrokken worden van verschillen tussen gemeenten.

- Hoewel er in relatief korte tijd veel vooruitgang is geboekt in de gemeentelijke beleidscyclus is er nog sprake van een ontwikkelingsproces. Om te komen tot een volwaardige gemeentelijke beleidscyclus is het wenselijk om de zogenaamde planverplichting op grond van art. 118 vooralsnog voor de komende vier jaar te laten voortbestaan. In de Veegwet 1999 is nader uiteengezet dat deze verplichting in beginsel voor onbepaalde tijd geldt, waarbij verwezen is naar de evaluatie Abw voor een nadere keuze voor de voortzetting van deze verplichting. Het kabinet wil de verdere optimalisering van de gemeentelijke beleidscyclus faciliteren in overleg met de VNG.
- Leidraad voor het informatiebeleid voor de komende vier jaar is een verdere verdunning van de diverse informatiestromen. Door gebruik te maken van zogenaamde authentieke bronnen en door aan te sluiten bij informatie die gemeenten zelf gebruiken kan worden voorkomen dat er een te grote informatiedruk ontstaat voor gemeenten. In het kader van het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) zijn hierover afspraken gemaakt. Overigens is de Tweede Kamer bij brief van 17 november 1999 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 541, nr. 68) reeds geïnformeerd over het voornemen om te werken met een eenduidige informatie-architectuur. De komende tijd zal dan ook nader bezien worden op welke wijze nu nog gescheiden informatiestromen gebundeld kunnen worden en beter op elkaar afgestemd kunnen worden. Een verdere optimalisering van de informatievoorziening is ook van toepassing op de Monitor Gemeentelijk Armoedebestand. In 1999 is de eerste monitor van de gemeentelijke uitgaven aan inkomensondersteuning, kwijtscheldingen en schuldhulpverlening uitgebracht. De gegevensverzameling voor de monitor zal onder de loop genomen worden om de volgende metingen te kunnen verbeteren.
- In de toekomst zal de uitwisseling van gegevens tussen gemeenten (en in de huidige situatie) UVI's en Arbeidsvoorziening, zowel in het kader van de beleids-informatievoorziening als in het kader van het reguliere uitvoeringsproces, zeer veelvuldig voorkomen. Uit de eerste evaluatie van de proeven met een centrale infrastructuur voor het SUWI-domein, het Cliënt Volg Communicatie Stelsel (CVCS), is gebleken dat een dergelijke uitwisseling niet succesvol kan verlopen zonder verregaande afstemming van processen en standaardisatie van gemeenschappelijke begrippen en gegevens, alsmede het inrichten van een gezamenlijke ICT-infrastructuur. De Tweede Kamer is hierover ook geïnformeerd bij brief van 17 november 1999 (99/904 SoZaWe). Het kabinet zal dit jaar plannen ontwikkelen om deze centrale sturing vorm te geven. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de raakvlakstandaardisatie (het vastleggen van definities en uitwisselingsformaten voor gezamenlijk gebruikte begrippen).

Het sterker stimuleren van arbeidsdeelname en participatie van bijstandsgerechtigden gaat vergezeld van een blijvende aandacht voor het voorkomen en bestrijden van misbruik. Het maatschappelijk draagvlak voor de bijstand staat of valt immers met het garanderen van een rechtmatig gebruik van de bijstand. Naast preventie zal daarbij ook de bestrijding van misbruik de nodige aandacht krijgen.

Een goed functionerend gemeentelijk beleid ten aanzien van fraude is onontbeerlijk.

Het belang van het inzichtelijk maken van fraudebeleid in de gemeentelijke beleidsplannen en -verslagen wordt onderstreept in het project Kwaliteitsverbetering fraudebestrijding dat loopt tot 1 januari 2001. In samenwerking met gemeenten wordt binnen dit project een methodische aanpak ontwikkeld waarbij de analyse van resultaten van beleidskeuzes op het gebied van fraude dient als input voor het gemeentelijk fraudebeleidsplan.

Op het terrein van de zwarte fraudebestrijding lopen op rijksniveau een aantal trajecten. Zo wordt een groter inzicht in de fraudeproblematiek verkregen uit het zogenaamde Randomized Response Onderzoek (RRO). In dit onderzoek wordt gestreefd naar het zo betrouwbaar mogelijk schatten van de omvang van het aantal regelovertredingen in onder meer de Abw en de factoren die hiermee samenhangen. Dat gebeurt via een bepaalde interviewtechniek. Naar verwachting zullen de resultaten van dit onderzoek najaar 2000 aan de kamer aangeboden worden. Omstreeks april 2000 wordt een kwalitatief onderzoek gestart waarbij de nadruk wordt gelegd op mogelijke nieuwe instrumenten op het gebied van de bestrijding van zwarte fraude. Daarbij worden ook ervaringen van andere landen betrokken. Het concrete resultaat van dit onderzoek wordt najaar 2000 verwacht.

- De realisatie van het gemeentelijk Inlichtingenbureau, als follow-up op succesvolle pilots, zal een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen en tegengaan van misbruik.
- In 2000 zal de Wet boeten en maatregelen voor de bijstand worden geëvalueerd. Vooruitlopend op de evaluatie zal in overeenstemming met de wens van de Tweede Kamer het boetenbesluit worden aangepast om zodoende een harmonisatie te bewerkstelligen tussen de bijstand en de sociale verzekeringen.
- De oprichting van de Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams (Rif's) heeft een stimulans gegeven aan de bestrijding van fraude. In de komende periode zal een grote impuls worden gegeven aan de bestrijding van zwarte fraude. Deze gerichte aandacht sluit aan bij de verbeterde structurering van de werkzaamheden van de Rif's die is ontstaan met de afsluiting van het Kaderconvenant, dat afspraken bevat over de relatie tussen de Rif's en het Landelijk Overlegplatform betreffende onderlinge afstemming en coördinatie. Het Kabinet streeft een effectieve en efficiënte wijze van functioneren van de bijzondere opsporingsdiensten na. Voor de sociale recherche zal worden bezien in hoeverre een centrale aansturing van de opsporing bij zwaardere fraudezaken gestalte kan krijgen.
- Een belangrijke component bij de handhaving is de internationale fraudebestrijding, gelet op de kabinetsnotitie inzake fraudebestrijding d.d. 9 april 1998 (kenmerk Justitie 691852/598/wb). De mogelijkheden van het bestrijden van witte fraude binnen de landsgrenzen zijn in het algemeen ruimer dan op het internationale terrein. Het departement van SZW onderzoekt thans in nauw overleg met vertegenwoordigers van Duitsland de mogelijkheden om via het uitwisselen van gegevensbestanden witte fraude te bestrijden. Bezien wordt of wetswijziging

hiervoor noodzakelijk is. Dergelijke initiatieven zullen eveneens met België en Engeland worden ontwikkeld.

- Op 1 mei 2000 zal het project Controle vermogen/inkomsten in het buitenland van start gaan. Dit project is specifiek gericht op controle vermogen buitenland, waarbij Turkije en Marokko als aandachtsveld zijn gekozen.
- Tenslotte wordt aandacht besteed aan het over en weer uitwisselen van bijstandsrelevante data tussen Nederland en de Antillen.

5. Afronding

De eerste evaluatie van de Abw maakt duidelijk dat er flinke vooruitgang wordt geboekt in de uitvoering. De vernieuwingen in de bijstandswet hebben een grote impact gehad. Het heeft dan ook de nodige tijd gekost te komen tot een volledige doorwerking van de bedoelingen van de wet. Geconstateerd kan worden dat de nieuwe activeringsinstrumenten, de herinrichting van de inkomenswaarborgfunctie en de wijzigingen ten aanzien van misbruik hebben geleid tot een beter doelbereik.

Nu uit de evaluatie van de Abw naar voren komt dat de nieuwe instrumenten in principe adequaat werken, ligt de uitdaging voor de komende vier jaar erin om de uitvoering verder te verbeteren, zodat de activerende werking van de Abw groter wordt en misbruik beter wordt voorkomen en aangepakt. Deze aanpak zal worden ondersteund vanuit het rijkstoezicht.

Het vergroten van de activerende werking van de Abw sluit aan bij de vergroting van de activerende werking van het gehele stelsel van sociale zekerheid zoals dat met de uitwerking van SUWI wordt beoogd. De vernieuwing van de uitvoeringsorganisatie, o.a. via de inrichting van de Centra voor Werk en Inkomen en de verdergaande marktwerking op het terrein van de reïntegratie moet in de komende jaren zijn beslag krijgen.

Gemeenten hebben in de afgelopen jaren een grote inspanning gepleegd, zeker tegen het licht van de vele veranderingen waarmee zij te maken hebben gekregen, zowel als gevolg van de nieuwe wet, maar ook als gevolg van ontwikkelingen in aanpalende terreinen, zoals de nieuwe Wiw, de herziening van de Wsw en de vorming van de Centra voor Werk en inkomen.

Ook buiten het terrein van werk en inkomen blijft er dynamiek, o.a. door de komst van de Euro en de invoering van het belastingplan van de 21e eeuw. Dat zal veel inzet van de gemeentelijke uitvoering vergen.

Deze dynamiek maakt duidelijk dat een zorgvuldige implementatie van beleid noodzakelijk blijft. Een regelmatig bestuurlijk overleg met de VNG over de hoofdlijnen van het beleid en de inschakeling van instrumenten zoals bijvoorbeeld het uitvoeringspanel, maar ook een regelmatig overleg met de automatiseerders, moeten bijdragen aan vergroting van de effectiviteit van het bijstandsbeleid.

Het kabinet is van oordeel dat de toetssteen voor de evaluatie over vier jaar moet zijn om meer rendement te halen uit de uitvoering om de activerende werking van de Abw te vergroten. Dan zal opnieuw worden bezien in hoeverre de Abw bijdraagt aan het bevorderen van de zelfstandige bestaansvoorziening. De daadwerkelijke effecten op de twee hoofddoelen activering en inkomenswaarborg zullen over vier jaar bepaald kunnen worden.

In aansluiting op de bevindingen van de Toetsingscommissie zal voor deze nieuwe evaluatie zowel expliciet het perspectief van gemeenten worden meegenomen, als ook dat van cliënten. Hetzelfde geldt voor de effecten van de nieuwe normensystematiek, de toeslagen, de bijzondere bijstand en het aanvullend gemeentelijk inkomensondersteuningsbeleid in hun onderlinge samenhang. Het extra belang dat het kabinet hecht aan de

uitvoering en aan de verdere versterking van de positie van cliënten betekent dat in een volgende evaluatie de verschillende posities, waaronder die van de cliënten, uitdrukkelijk aandacht zullen krijgen. Het kabinet zal voor de komende evaluatie een analysemodel opstellen en daar waar dat mogelijk is concrete doelen en prestaties formuleren. Daarbij zal gebruik gemaakt worden van de ervaringen met het opstellen van streefcijfers en prestatieafspraken die worden opgedaan in het kader van zowel het Grotestedenbeleid als het Fonds Werk en Inkomen.