

Vergaderjaar 1999–2000

25 271

Implementatie van de Algemene Bijstandswet

26 616

Uitvoering toezicht gemeentelijke sociale-zekerheidswetten

Nr. 12

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 27 april 2000

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹ heeft op 5 april 2000 overleg gevoerd met minister Vermeend van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over:

- **het kabinetsstandpunt bij de eerste evaluatie van de Algemene bijstandswet (25 271, nr. 11);**
- **het rapport van de Algemene Rekenkamer Uitvoering toezicht gemeentelijke socialezekerheidswetten (26 616);**
- **brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 20 maart 2000 inzake het landelijk rapport Doeltreffendheid uitvoering ABW, poortwachtersfunctie en misbruikbestrijding.**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Kamp** (VVD) vond het naar behoren functioneren van de Algemene bijstandswet (ABW) van groot belang voor de sociale zekerheid, de werking van de arbeidsmarkt en de integratie. Voor de VVD staat daarbij de sociale zekerheid voorop: de bijstandswet moet voorzien in het inkomen van de mensen die dat zelf niet kunnen. De nieuwe bijstandswet gaat uit van een grote gemeentelijke verantwoordelijkheid. Bij de uitvoering van de ABW komt het er dus op aan wat de gemeentes er van maken. Een evaluatie van de nieuwe wet na vier jaar is daarom van belang en die is door de eerste evaluatie van de ABW, het rapport van de Algemene rekenkamer (ARK) en het rapport van de directie toezicht goed mogelijk. Vooral voor het laatste rapport sprak de heer Kamp zijn complimenten uit. Het kabinet wil de positieve beweging die met de nieuwe ABW is ingezet doorzetten en in de komende vier jaar een effectieve en efficiënte uitvoering centraal stellen. De activerende werking van de wet moet worden vergroot. De VVD-fractie is het daarmee eens, maar de verbeteringen kunnen sneller gerealiseerd worden. Het ministerie van SZW richt zich daarbij op een sluitende beleidscyclus bij de gemeentes. Als gemeentes onnodig achterblijven, moet de druk op die gemeentes worden opgevoerd. In het kabinetsstandpunt blijft het dan bij verwijzingen naar de intensieve relatie met gemeentes en de ontwikkeling en uitvoering van onderzoeken, maar zo wordt het doel niet bereikt. Een krachtiger aanstu-

¹ Samenstelling:

Leden: Terpstra (VVD), voorzitter, Biesheuvel (CDA), Schimmel (D66), Van Zijl (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Kalsbeek (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), ondervoorzitter, Kamp (VVD), Essers (VVD), Van Dijke (RPF/GPV), Bakker (D66), Visser-van Doorn (CDA), De Wit (SP), Verburg (CDA), Smits (PvdA), Spoelman (PvdA), Van der Staaij (SGP), Örgü (VVD), Harrewijn (GroenLinks), Van Gent (GroenLinks), Bussemaker (PvdA), Balkenende (CDA), Wilders (VVD), Santi (PvdA) en Snijder-Hazelhoff (VVD).

Plv. leden: E. Meijer (VVD), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Giskes (D66), Van der Hoek (PvdA), Dankers (CDA), Hamer (PvdA), Kortram (PvdA), Blok (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Van Middelkoop (RPF/GPV), Van Vliet (D66), Stroeken (CDA), Marijnissen (SP), Eisses-Timmerman (CDA), Schoenmakers (PvdA), Middel (PvdA), Van Walsem (D66), Weekers (VVD), Vendrik (GroenLinks), Rosenmöller (GroenLinks), Wagenaar (PvdA), Mosterd (CDA), De Vries (VVD), Oudkerk (PvdA) en Klein Molekamp (VVD).

ring van gemeentes en het opstellen van een tijdpad zijn nodig. Hoe gaat de minister die concreet invullen, hoe gaat hij controleren of de beoogde resultaten worden bereikt en welke sancties gaat hij toepassen tegen gemeentes die onvoldoende presteren? De Kamer wacht al anderhalf jaar op een onderzoek naar zwarte fraude. Ook zou zij nog informatie krijgen over het project controle vermogensinkomens buitenland. Dat wordt vooruitgeschoven en daarover is de VVD-fractie ontevreden.

Volgens de wet moeten de gemeentes de doeltreffendheid van de uitvoering van de ABW zelf onderzoeken. Omdat daar niets van terecht komt, is de minister gedwongen zelf onderzoek in te stellen. De heer Kamp verzocht de minister ervoor te zorgen dat de gemeentes de voorgeschreven onderzoeken wél instellen en op basis daarvan verantwoording afleggen over de uitvoering van de wet. Hierover moet de minister met de Kamer harde afspraken maken.

Om de doeltreffendheid van de uitvoering goed te kunnen beoordelen, is het nodig vooraf concrete, controleerbare en gekwantificeerde doelstellingen vast te stellen. Dat is vier jaar geleden niet gebeurd. De minister is daarom gedwongen te volstaan met de veronderstelling dat de daling van het aantal bijstandsontvangers niet alleen het gevolg is van de gunstige economische ontwikkeling, maar ook van de inzet van gemeentes. Dit moet echter niet verondersteld, maar vastgesteld kunnen worden. De heer Kamp verzocht de minister deze doelstellingen, die zoveel mogelijk conjunctuur-neutraal moeten worden geformuleerd, nu wel vast te stellen zodat de werking van de wet onafhankelijk van de economische ontwikkeling kan worden beoordeeld.

De bijstandswet moet alleen het inkomen waarborgen van degenen die niet kunnen werken of voor wie er geen werk is. Dan staat inkomenswaarborg, zo nodig in combinatie met sociale activering, voorop. Van iedereen die bijstand ontvangt of wil ontvangen moet vastgesteld worden of hij/zij kan werken en of er werk is. Is het antwoord op een van deze vragen niet duidelijk, dan is maatwerk nodig: belemmeringen wegnemen of inspanningen verrichten om te bereiken dat de betrokkene op eigen benen komt te staan. Is het antwoord op beide vragen «ja», dan moet er geen recht op een bijstandsuitkering zijn. Nu wordt in de ABW en in de Wet boeten en maatregelen nog te veel om de hete brij heen gedraaid. Door de groei van de werkgelegenheid, de invoering van het nieuwe belastingstelsel met een arbeidskorting voor werkenden, de vorming van de centra voor werk en inkomen (CWI) en de ruimere financiële mogelijkheden van de rijksoverheid zijn de omstandigheden gunstiger dan ooit. Daarom is het nu tijd voor een sluitende aanpak voor alle bijstandsontvangers die kunnen werken. Werk is er en de armoedeval wordt aangepakt, maar het is ook nodig dat de gemeentes als uitvoerders van de ABW hun taak als poortwachter en bestrijder van misbruik naar behoren vervullen.

Het rapport van de directie toezicht maakt een beoordeling op deze punten goed mogelijk. De resultaten van haar onderzoek vond de VVD zorgwekkend.

1. Meestal worden geen bestuurlijke taakstellingen vastgelegd en voorzover dat wel het geval is, hebben de taakstellingen geen betrekking op de te bereiken resultaten, maar op de inzet van middelen, terwijl het er juist om gaat wat je met die middelen beoogt te bereiken.
2. De grote gemeentes hebben de plannen voor de poortwachtersfunctie onvoldoende vertaald in uitvoeringsinstructies. Vooral de beperking van de instroom door het stimuleren van werkaanvaarding laten de gemeentes liggen. Instructies die er zijn, worden vaak niet nageleefd.
3. Voor de primaire processen staan de procedures wel vast, maar bij interne controles blijkt dat die procedures in de grote gemeentes vaak niet worden gevolgd, terwijl dat bij de kleine gemeentes juist wel het geval is. Voor het vaststellen van de doeltreffendheid van het gemeentelijk poortwachtersbeleid en/of fraudebestrijdingsbeleid zijn er twee

belangrijke indicatoren: het aantal door de sociale dienst gegenereerde fraudesignalen en het aantal belastingsignalen. Bij de grote gemeentes zijn er weinig zelf gegenereerde fraudesignalen en zeer veel belasting-signalen. Dat is een indicatie de verkeerde kant op. Bij de kleine gemeentes is dit juist andersom. Kan de minister duidelijk maken waarom de fraude door onjuiste opgave van de woonsituatie en de partnerfraude bij grote gemeentes vele malen minder geconstateerd wordt dan bij kleine gemeentes?

4. Voorzover gemeentes over resultaatgegevens beschikken, spelen die bij de vaststelling van het gemeentelijk beleid geen enkele rol.
5. Een goede registratie van sancties vindt niet plaats.

Concluderend merkte de heer Kamp op dat aan de randvoorwaarden voor een doeltreffende uitvoering van de ABW niet wordt voldaan omdat bij het overgrote deel van de gemeentes de beleidscyclus niet sluitend is. Dit moet snel veranderen. De VVD-fractie had waardering voor de wijze waarop de problematiek nu inzichtelijk is gemaakt en voor de wijze waarop door het ministerie van SZW wordt gewerkt aan de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van de ABW, maar nu de omstandigheden gunstig zijn, is het hoog tijd om resultaten te bereiken.

De mensen die een uitkering uit de ABW hard nodig hebben en daar alle recht op hebben, gunde de heer Kamp graag wat extra's en liefst zonder ingewikkeld gedoe. Naarmate men er beter in slaagt de bijstandsuitkeringen tot deze mensen te beperken, wordt het beter mogelijk om voor hen een generiek beleid tot inkomensverbetering te ontwikkelen.

De heer **Van Dijke** (RPF/GPV), die mede namens SGP sprak, had uit de stukken opgemerkt dat het kabinet over het ABW-beleid overwegend positief is en daar is ook wel aanleiding voor. Het uitgangspunt dat de ABW gesloten moet blijven voor degene die redelijkerwijs in staat moet worden geacht zelf een inkomen te verwerven, is juist. Het grotere accent op de activering is succesvol en de bestuurlijke verhouding bij de uitvoering geeft voldoende evenwicht om de verantwoordelijkheden goed in te vullen. Het instrument ABW blijkt de doeleinden deugdelijk te realiseren, al is wel onduidelijk wat precies de invloed van de conjunctuur is. Met de door het kabinet gestelde doeleinden voor de komende vier jaar kon de heer Van Dijke instemmen. Deze zijn overigens te vaak niet kwantificeerbaar geformuleerd.

De toetsingscommissie is tevreden over de zorgvuldigheid waarmee de evaluatie van de bijstandswet is uitgevoerd. Onduidelijk blijft of het onderzoeksmateriaal wel toereikend is. De heer Van Dijke betwijfelde dat alles is gemeten wat gemeten had moeten worden. Wat bedoelt de minister precies als hij schrijft dat verbetering van effectmeting moet worden nagestreefd?

Het is prachtig dat het aantal bijstandsccliënten is afgenomen, maar daar staat tegenover dat de verblijfsduur in de bijstand is toegenomen. Ook de vergrijzing in de bijstand en de afstand tot de arbeidsmarkt zijn toegenomen. Bovendien is 42% ontheven van de sollicitatieplicht. Uit de stukken wordt niet duidelijk welk percentage nu wel een sollicitatieplicht heeft. Uit het rapport Lijnen naar de toekomst kan zelfs worden opgemaakt dat dit maar een goede 30% is. Kan de minister hierover opheldering geven?

Bij de uitvoering van de bijstandswet is de taalachterstand vaak een groot probleem. Een verwijzing naar de inspanningen van de minister voor GSI is echt te makkelijk. Het probleem wordt steeds groter en een extra inzet van de minister van SZW is hard nodig. De heer Van Dijke verzocht de minister voorts meer inzicht te geven in de kosten van de uitstroom per traject. Hoe verhouden deze kosten zich bijvoorbeeld tot de afstand van de arbeidsmarkt?

Hij vond in de stukken onvoldoende terug over de alleenwonende ouders in de bijstand. Onduidelijk is in hoeverre een bijstandsccliënt met de zorg voor kinderen de opgelegde plicht tot arbeid en de mogelijkheid van zorg

kan combineren. Deze ouder moet meer rechten krijgen om een eigen afweging te maken. De heer Van Dijke pleitte daarom voor een vrijstelling van de sollicitatieplicht van 40% of 50% voor ouders met kinderen tot achttien jaar. Wordt immers te weinig aandacht geschonken aan de begeleiding van kinderen, dan wordt daarmee een probleem voor de toekomst georganiseerd.

Het is nog steeds de vraag of de ABW voor blijvers in de bijstand de armoede kan bestrijden. De mogelijkheden van de bijzondere bijstand zijn de afgelopen jaren spectaculair verruimd, maar uit een rapport van de FNV blijkt toch nog dat een belangrijk deel van dit bedrag op de plank blijft liggen of voor andere doeleinden wordt aangewend. Verder is het de vraag of, als iedereen aanspraak kan maken op de bijzondere bijstand, de toereikendheid van de ABW-uitkering zelf niet ter discussie moet komen te staan. Biedt het minimum wel een adequate inkomenswaarborg? De koopkrachtverbetering van 1995/1998 is te gering om de in het verleden opgelopen achterstand in te halen. Wanneer is de minister overigens voornemens om op het gebied van de armoedeval stappen te zetten en niet meer terug te vallen op weer een studie en weer een rapport? De gemeentes maken in toenemende mate gebruik van de Wet boeten en maatregelen, maar hoeveel gemeentes doen dat nog onvoldoende? Hoe is het trouwens mogelijk dat mensen kunnen beschikken over een sof-nummer terwijl zij niet kunnen aantonen dat zij rechtmatig in Nederland verblijven en hoe is het mogelijk dat mensen over meer dan 1 sof-nummer beschikken? Samenlevingsfraude blijkt moeilijk bewijsbaar. Is de minister voornemens om de bewijslast op dit punt te vergemakkelijken en waar denkt hij dan aan? Voor de aantallen rechercheurs per gemeente geldt een richtlijn. Niet alle gemeentes houden zich daaraan. Moet er niet meer dwang van het ministerie komen, opdat aan het minimumaantal wordt voldaan? Ook het rapport van het Landelijk contact sociale rechercheurs tekent een groot aantal knelpunten op; er wordt gewezen in de richting van een grote centrale sturing bij de opsporing van bijstands-fraude. De heer Van Dijke betwistte verder of er nog wel een fatsoenlijke relatie is tussen opgelegde sancties en geïnde sancties. Het leek hem daarom verstandig om de fraudebestrijding aan de hand van een aparte nota in de Kamer te behandelen.

Is een sanctie van de minister denkbaar als een gemeente onvoldoende inhoud geeft aan de gewenste cliëntenparticipatie? Doen de regionale platforms geen afbreuk aan de mogelijkheid van de burger om de gemeenteraad te beïnvloeden? Kan de minister eens toetsbare en kwantificeerbare doeleinden formuleren opdat het toezicht adequaat kan functioneren?

Een accountantsonderzoek op gemeentelijk niveau – overeenkomstig de single audit – zegt heel weinig over het beleid. Hoe kan een accountant nu beoordelen of de wet goed is toegepast? Vindt rijkstoezicht overigens niet meer plaats na een accountantsrapport op dossierniveau? De heer Van Dijke verwachtte veel van de single audit, maar maakte zich hierover ook zorgen. Hoe denkt de minister een adequate controle te kunnen blijven vormgeven?

De heer **Mosterd** (CDA) merkte op dat de evaluatie van de ABW niet los gezien kan worden van de conjuncturele factoren. In een tijd van werkloosheid is uitstroom immers erg moeilijk. Hij vond het dan ook voorbarig om de grote uitstroom voornamelijk op rekening van de nieuwe ABW te zetten. Ook de externe toetsingscommissie stelt dat een causaal verband tussen activering-uitstroom en de nieuwe ABW moeilijk is te leggen. Hij vond het jammer dit te moeten constateren, want juist nu er door het economisch tij gelegenheid is om aan uitstroom en activering alle aandacht te besteden, moeten de instrumenten van de ABW zo goed mogelijk worden ingezet, zeker gelet op de huidige samenstelling van het cliëntenbestand van de ABW.

Maatwerk leveren is een goede zaak. Dit lukt steeds beter, maar via trajecten en het CVCS (cliëntvolgcommunicatiestelsel) is nog veel te bereiken. Door het CVCS kan immers worden beoordeeld of de instrumenten inderdaad werken dan wel of andere factoren een rol spelen. Het CDA stond positief tegenover de decentralisatie van het rijk naar de gemeente. De gemeentes staan het dichtst bij de cliënt en kunnen daarom het beste maatwerk leveren, bijvoorbeeld via de bijzondere bijstand. Uit het verslag van de externe toetsingscommissie blijken evenwel ook nadelen. De gemeentes gebruiken de bijzondere bijstand niet voor maatwerk, maar voor een zo eenvoudig mogelijke uitvoering. De decentralisatie leidt tot verschillen in uitvoering tussen de gemeentes. Dat is acceptabel, maar tot welke hoogte, en welke randvoorwaarden worden daaraan gesteld? Verder wordt het gemeentelijk minimabeleid veel te categoriaal uitgevoerd, waardoor de problemen van de armoedeval weer worden vergroot. Mensen die langdurig in de ABW zitten, komen op den duur te kort. Is de minister voornemens om voor deze categorie via de bijzondere bijstand of van rijkswege extra maatregelen te nemen? De poortwachtersfunctie is nog te weinig doeltreffend. Wat wordt in dit kader overigens met preventie bedoeld?

De armoedeval wordt als een belemmerende factor beschouwd bij de uitstroom uit de ABW. De individuele huursubsidie, maar ook het gemeentelijk minimabeleid dragen hieraan bij. De heer Mosterd verwees in dezen naar de oplossing die is gevonden bij de Wet tegemoetkoming studiekosten. Denkt deze minister aan eenzelfde oplossing? Het CDA vroeg voorts extra aandacht voor de combinatie arbeid en zorg. Ouders moeten in vrijheid kunnen bepalen hoe zij de zorg voor hun gezin invullen. Fraudebestrijding had ook in de ogen van het CDA een hoge prioriteit. De minister spreekt over een systematische fraudebestrijding, maar wat wordt daarmee bedoeld? Mensen die niet frauderen, mogen niet zonder aanleiding met een fraudeonderzoek geconfronteerd worden. De ARK beoordeelt de uitvoering van de toezichthoudende taken door de rijksconsulentschappen in grote lijnen positief. Rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid zijn kernbegrippen. Voor het draagvlak en de solidariteit in de maatschappij tussen werkenden en niet-werkenden is het van het allergrootste belang dat vaststaat dat een uitkering rechtmatig, doelmatig en doeltreffend wordt verstrekt. Kan de minister bevestigen dat dit zo is? De ARK wijst verder op de risico's die ontstaan als het single audit systeem niet gepaard gaat met een waarborgsysteem voor de betrouwbaarheid van de verantwoording door de gemeentes. De minister heeft laten weten dat hierover nog overleg moet plaatsvinden, maar de heer Mosterd ging ervan uit dat, als de single audit eenmaal werkt, de rechtmatigheid en doeltreffendheid niet in gevaar komen. Het leek hem verder een goed idee indien de gemeente zich eens in het openbaar zou moeten verantwoorden over de doelmatigheid van hun beleid. Dat kan de onderlinge afstemming tussen bepaalde sectoren (WSW/gemeentelijke sociale dienst) ook best ten goede komen.

Anders dan het kabinet meende de heer **De Wit** (SP) dat de evaluatie van de Algemene bijstandswet geen positief resultaat laat zien. Het kabinet heeft de fundamentele kritiek die door de externe toetsingscommissie is geuit, veel te gemakkelijk naast zich neergelegd. De toetsingscommissie heeft bijvoorbeeld geconcludeerd dat er onvoldoende aandacht is voor de uitkeringsgerechtigde. Conclusies over de spanning tussen rechtszekerheid en de gemeentelijke beleidsvrijheid ontbreken. De vraag of voldoende inkomensgarantie wordt geboden, wordt onvoldoende beantwoord en de hoofdconclusie dat de ABW de beoogde doelstelling heeft bereikt, kan niet worden getrokken. Doordat de cliënt onvoldoende bij de evaluatie is betrokken, wordt ook niet duidelijk of de nieuwe ABW bijdraagt aan de bestrijding van armoede.

Een grotere gemeentelijke beleidsvrijheid moet tot maatwerk leiden, maar helaas lijkt het erop dat eerder sprake is van willekeur. De armoede is namelijk niet afgenomen. 13% van de uitkeringsgerechtigden, waaronder voornamelijk alleenstaanden en alleenstaande ouders, heeft als gevolg van de nieuwe normen- en toeslagensystematiek een lagere uitkering gekregen. De verschillen tussen de uitkeringsgerechtigden, maar ook de verschillen tussen de gemeentes bij het hanteren van de ABW zijn toegenomen. Tussen gemeentes kan zelfs een verschil van een paar honderd gulden optreden. Door de decentralisatie is de uitvoering effectiever en adequater geworden, maar de rechtsgelijkheid delft daarbij het onderspit. Afhankelijk van de politieke samenstelling en de financiële situatie van de gemeente kan een bijstandsgerechtigde het meer of minder treffen. De gemeente kan geld, bestemd voor armoedebestrijding, overhouden en bestemmen voor andere zaken. Uit het onlangs gepubliceerde FNV-rapport blijkt dat bijna de helft van de gemeentes aan de bijzondere bijstand geld overhoudt, geld dat juist bestemd is voor het bestrijden van de armoede. Wat vindt de minister van dit FNV-rapport?

Kennelijk is de rechtsgelijkheid geen doelstelling van de nieuwe ABW. Het bieden van een inkomenswaarborg, het activeren van mensen in de bijstand en het bevorderen van uitstroom zijn wel doelstellingen, maar uit de evaluatie blijkt niet precies of het succes op dat gebied moet worden toegeschreven aan de nieuwe ABW of aan de hoogconjunctuur. Of de ABW een voldoende inkomenswaarborg biedt, is niet duidelijk. Het aantal mensen dat moeilijk kan rondkomen van de bijstand is in het laatste decennium aanzienlijk gestegen. Wat vindt de minister nu een voldoende inkomenswaarborg en wat vindt hij van de conclusie van het CBS dat het besteedbaar inkomen van een huishouden met een uitkering in 1997 23% lager is dan in 1977?

De heer De Wit pleitte ervoor om uit het oogpunt van rechtsgelijkheid de bijstandsnorm te recentraliseren. Voor het realiseren van armoedebestrijding en een inkomenswaarborg is het eveneens nodig de norm te verhogen. Een bijkomend voordeel daarvan is dat er minder noodzaak is tot het treffen van inkomensafhankelijke regelingen. Al eerder is door minister De Vries vastgesteld dat het inkomensbeleid minder specifiek en meer generiek moet worden om de armoedeval te bestrijden. Ook in de evaluatie wordt geconcludeerd dat maatwerk niet zozeer wordt geleverd door het toeslagenbeleid van gemeentes, maar door de bijzondere bijstand. Zo leidt de bijzondere bijstand niet alleen tot meer rechtsongelijkheid, maar ook tot een versterking van de armoedeval. Hoe denkt deze minister de armoedeval te bestrijden? Een ander voordeel van een hogere norm is minder betutteling en minder problemen bij het toekennen van de bijzondere bijstand. Een centrale norm geeft bovendien meer duidelijkheid over de rechten van de bijstandsgerechtigde.

Sinds een aantal gemeentes op bezoek is geweest in Wisconsin voeren zij een sterker activeringsbeleid. Mensen in de bijstand worden met de meest wilde trajecten geprikkeld tot toetreding tot de arbeidsmarkt. Daar is niks mis mee, maar als de afspraken die in het kader van een dergelijk traject worden gemaakt, niet worden nagekomen, wordt meteen de Wet boeten en maatregelen toegepast. Die aanpak vond de heer De Wit toch wel hard. De mensen die nu nog in de bijstand zitten, hebben vaak een meervoudige problematiek. Zij zitten in fase 4 omdat zij een onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt hebben. In de ogen van de SP is voor hen juist meer maatwerk nodig.

De uitvoering van de bijstandswet wordt door gemeentes ook uitbesteed. Omdat hieraan privacy-aspecten verbonden zijn, leek het de heer De Wit goed tegenover de gemeentes nog eens duidelijk te maken wat bij de uitvoering van de bijstandswet wel en niet mag worden uitbesteed.

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA) was het op hoofdlijnen eens met het kabinet dat de eerste resultaten van de ABW als positief kunnen worden

beoordeeld. De wet is minder fraudegevoelig geworden, mensen komen makkelijker en beter begeleid uit de bijstand en de wet is klantvriendelijker en uitvoeringsvriendelijker. De heftige kritiek op de gemeentes van zes jaar geleden is verstomd. Overheden kunnen kennelijk veranderen en werken aan verbetering. De daling van het uitkeringsbestand is spectaculair. Het is wel de vraag of de wet goed genoeg wordt uitgevoerd en of op punten geen verbetering gewenst is. De PvdA-fractie had nadrukkelijk kritiek op de wijze waarop de doeltreffendheid van de bijstand wordt gemeten. Wordt iedereen bereikt en wat is de kwaliteit van de uitvoering, de opleiding de activering?

De regering legt de prioriteit vooralsnog bij de kwantitatieve gegevens, maar het zicht op het vangnet van de bijstand laat zij nog steeds in het ongewisse. Is dat sluitend genoeg? Wordt er voldoende geïnvesteerd in het bereik en de doeltreffendheid van de bijstand? Dat is niet onderzocht. Mevrouw Noorman nodigde de minister uit om dit bij een volgende evaluatie wel te doen. Ook is niet gekeken naar de toeleiding naar duurzame arbeid en naar voorwaarden voor scholing. De regering heeft weliswaar aangegeven bereid te zijn de mogelijkheden tot scholing te verruimen, maar dat is niet genoeg. Vergeleken met de andere Europese landen, zinkt de Nederlandse investering in het niet. De Kamer heeft breed en duidelijk aangegeven dat er meer geïnvesteerd moet worden in scholing en scholingsmogelijkheden. Ook bij het appelleren aan zelfredzaamheid en het verstevigen van initiatiefrechten van klanten op de reïntegratie- en hulpmiddelen is nog een hele weg te gaan. Veel gemeentes investeren nog te weinig in mensen met beperkingen in de bijstand en het instrumentarium daarvoor is nog te beperkt beschikbaar.

Mevrouw Noorman was verder van mening dat in de uitwerking van de wet een fout is gemaakt. Verzuimd is aan te geven hoe het doel van de wet moet worden gedefinieerd, welke resultaten van de wet worden verwacht en hoe deze resultaten gemeten zullen worden. Omdat de uitvoeringsregels daar niet op zijn toegeschreven, is er nog steeds onvrede over de meetbaarheid van het resultaat en de sturingsmogelijkheden. Voorts is de verkeerde benchmark ontwikkeld. Er is juist een beleidsbenchmark nodig aan de hand waarvan gemeentes met elkaar vergeleken kunnen worden en inzicht verkregen kan worden in de kwaliteit van het bestand en de uitstroom uit de bijstand. Het zal de minister bekend zijn dat een zekere balans gevonden moet worden tussen rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid en dat de bijstandswet op dit onderdeel niet in evenwicht is.

Het is opvallend dat de allochtonen en de bijstandsklanten met kinderen als percentage van het aantal bijstandsgerechtigden stabiel is gebleven. Het aandeel van de mensen die in feite geen toegang hebben tot de arbeidsmarkt is wel toegenomen. Op dit moment is er nog steeds niet voldoende geld om sociale activering te financieren. Mevrouw Noorman riep de regering dan ook op daarover in de komende periode voorstellen te doen.

Een beoordeling inzake het vermogen als element in de bijstand had zij gemist. Daar is nog veel onduidelijkheid over en dat leidt tot onbillijkheden. Op dit onderdeel moet de bijstandswet aangepast worden. De aanbevelingen die in het ARK-rapport zijn gedaan voor het verbeteren van de doeltreffendheid, zijn onvoldoende beantwoord. Zij verzocht de minister deze nader uit te werken. Hetzelfde geldt voor de single audit. Zij maakte zich zorgen over het signaal dat de gemeentes het geld voor de bijzondere bijstand niet in voldoende mate opmaken. Is dat waar? Kan de minister een onderzoek instellen om zichtbaar te maken in welke mate het geld wordt besteed? Als het geld in de zakken van de gemeente blijft, zijn aanvullende maatregelen gewenst.

De heer **Harrewijn** (GroenLinks) concludeerde dat de bijstand nauwelijks wordt gezien als een buffer tegen de armoede of als een middel voor

armoedebestrijding. In de evaluatie wordt gesproken over het bieden van een inkomenswaarborg zolang dat noodzakelijk is, maar een fundamentele beoordeling van het functioneren van de ABW als waarborg ontbreekt. Vindt de minister dat de bijstand een voldoende inkomenswaarborg biedt en beschermt de bijstand voldoende tegen armoede? De heer Harrewijn vroeg zich af of armoedebestrijding, participatie en wellicht sociale activering niet de eerste doelstellingen van de ABW moeten zijn, nog voor uitstroombevordering en inkomenswaarborg. Deze volgorde is overigens ook af te leiden uit het rapport Een bestaan in de bijstand. In feite heeft 60% van de bijstandsgerechtigden geen arbeidsverplichting. Ongeveer de helft van de bijstandspopulatie is door medische of psychische factoren niet op afzienbare tijd beschikbaar voor de arbeidsmarkt en bij een groot deel is sprake van een complex van probleemfactoren. Bovendien is er een groep die wel voor een deel betaald werk kan verrichten, maar niet voldoende om los te komen van de bijstand. Ook dat zijn blijvers, al is het maar voor een deel. Dat rechtvaardigt de conclusie dat de inspanning voor de meerderheid van de bijstandsgerechtigden gericht moet zijn op armoedebestrijding, hulpverlening en participatie. Door het beleid van de afgelopen vier jaar is het bestand van de bijstand veranderd. Daarover moet worden nagedacht; het beleid van de afgelopen vier jaar kan niet zomaar gekopieerd worden voor de komende vier jaar. Juist omdat de bijstandspopulatie voor een groot deel uit blijvers bestaat en men via tal van regelingen het hoofd boven water moet houden, moet voor de huidige bijstandspopulatie worden gedacht aan een generieke verhoging van het sociaal minimum. Hierdoor kan de opgelopen achterstand worden ingelopen en kan een aantal gemeentelijke categoriale inkomensondersteunende maatregelen generiek worden gemaakt. Het is toch te gek dat zo langzamerhand via de bijzondere bijstand inkomensbeleid wordt gevoerd. In veel gemeentes krijgen mensen die langer dan drie jaar in de ABW zitten al vaste bedragen. Kan hiervan geen generiek landelijk beleid worden gemaakt? Generieke maatregelen zijn verder nodig om een aantal inkomensafhankelijke regelingen in te bouwen in het inkomenssysteem en wel op zodanige wijze dat zij blijven bijdragen aan de bescherming tegen armoede, maar niet wegvallen bij het aanvaarden van werk. Als hieraan op een verstandige manier vorm wordt gegeven, hoeft het absoluut niet te botsen met werkgelegenheidsdoelstellingen, maar het zal wel geld kosten. Is deze minister bereid voor forse bedragen te knokken in de ministerraad? In de evaluatie had de heer Harrewijn een goede kwalitatieve en kwantitatieve samenhang tussen de bijstand, de bijzondere bijstand en het overig inkomensbeleid gemist. Hij hoopte niet vier jaar te hoeven wachten op een volgende evaluatie.

Participatie, sociale activering en uitstroom zijn belangrijke onderwerpen. Dat de nadruk op uitstroom heeft gelegen, was een goede zaak. Een oriëntatie op kansen is goed, zeker als de arbeidsmarkt kansen biedt. Hij benadrukte dat hierbij niet alleen de economische groei een rol heeft gespeeld. Uit de praktijk was hem bekend dat in allerlei gemeentes specifiek werk is gedaan dat heeft bijgedragen aan de uitstroom. Met de huidige bijstandspopulatie is de waterscheiding tussen volledig uitstromen of volledig in de bijstand blijven niet meer in stand te houden. Veel meer zal tot mengvormen moeten worden overgegaan: een gedeeltelijke uitstroom met een financieel steuntje, uit de bijstandskas, in de rug. Dat steuntje kan een eigen vorm krijgen, een andere status dan de bijstand. Hiervoor kan een aantal groepen in aanmerking komen.

1. Aan alleenstaande ouders kan een gedeeltelijke vrijstelling van de sollicitatieplicht worden gegeven, maar bijvoorbeeld ook een gedeeltelijk inkomen, behorend bij de vrijstelling. Hiermee kan al in een aantal steden of met een bepaalde groep geëxperimenteerd worden. Uiteraard moet er in de tussentijd een goede vrijlatingsregeling zijn of, nog beter, een landelijke regeling die voor iedereen helder is. Wanneer wordt de motie-Bussemaker overigens uitgevoerd?

2. In het rapport Een bestaan in de bijstand is terecht naar voren gekomen dat de medisch en psychisch zieken in de bijstand een grote groep vormen. Voor hen zou apart beleid moeten worden geformuleerd. De instrumenten van de Wet REA (reïntegratie arbeidsgehandicapten) worden nog onvoldoende gekend en gebruikt. Ook in verband met de WSW kan een nieuwe taak voor deze minister zijn weggelegd.
3. Een aantal mensen in de bijstand kan marginale arbeid verrichten, maar deze wordt vaak als fraude bestempeld of tot een grijze of zwarte schmerzzone gemaakt. Kan niet gewoon worden afgesproken dat deze mensen iets mogen verdienen, zonder dat zij zonder uitkering komen te staan?

Ook de samenhang van de ABW met de SUWI en de vorming van het CWI had de heer Harrewijn gemist. Hij verwees hierbij naar het rapport van Taskforce kwaliteit bijstand (TKB), een vernietigend rapport over automatisering. Kan de minister hierop ingaan?

Mevrouw **Schimmel** (D66) vond het jammer dat uit de evaluatie niet blijkt of de daling van het aantal mensen in de bijstand voortkomt uit het beleid of de conjuncturele opleving. Dat zou bij een volgende evaluatie wel te traceren moeten zijn. Uit de evaluatie wordt ook niet duidelijk of de nieuwe ABW voldoet aan haar doel: het bieden van een inkomenswaarborg. Wel wordt geconstateerd dat gemeentes meer bevoegdheden hebben gekregen, maar het effect van de nieuwe normensystematiek – toeslagen, de bijzondere bijstand en het aanvullend inkomensbeleid – op de inkomenswaarborg is niet bekend. Dat is jammer, want op grond daarvan had beoordeeld kunnen worden of het verstandig is om over te gaan tot een generiek fiscaal beleid, waarmee bijvoorbeeld een scheiding kan worden gemaakt tussen degenen die nog in staat zijn om arbeid te verrichten en degenen die echt langdurig zijn aangewezen op de bijstand. Mevrouw Schimmel wilde daarvoor eerst bezien hoe de plannen van het kabinet inzake de bestrijding van de armoedeval uitpakken, inclusief de belastinghervormingen 2001. De evaluatie van de effecten van de nieuwe normen kan misschien naar voren worden gehaald, opdat de keuze op een weloverwogen manier kan worden gemaakt. Over de verschillen die door de decentralisatie tussen de gemeentes bestaan, wordt overigens al lang geklaagd. Uit het FNV-rapport blijkt zelfs dat 48% van de gemeentes niet voldoende uitgeeft aan de bijzondere bijstand of het geld aan andere zaken besteedt.

Het kabinet concludeert dat het voorkomen en bestrijden van misbruik is verbeterd en verwijst daarvoor naar de verbeterde bedrijfsvoering en een verbeterde uitvoering van de Wet boeten en maatregelen. Deze conclusie vond zij te snel getrokken, want de Kamer wacht nog op de evaluatie van deze wet en de Algemene rekenkamer is niet tevreden omdat het ontbreekt aan een deugdelijk systeem van validering van de gemeentelijke verantwoordingsinformatie. Kan de minister een tijdschema aangeven waarbinnen een deugdelijk informatiesysteem voor de beoordeling van de doeltreffendheid kan worden gerealiseerd?

De klantvriendelijkheid van de bijstandswet moet worden verbeterd, evenals de klantenparticipatie. Een kaderwet voor klantenparticipatie die voor alle uitvoeringsorganisaties geldt, vond zij daarbij van belang. Mevrouw Schimmel was het eens met het voortzetten van het uitstroom- en activeringsbeleid van het kabinet, maar zij had wel het gevoel dat de kenmerken van de groep die nog in de bijstand zit, het moeilijker maken om uit de bijstand te komen. Voor alleenstaande ouders met kinderen tot zestien jaar zou een kindvriendelijk arbeidstoeleidingstraject moeten worden ontwikkeld. Dat moet gepaard gaan met een kwalitatief goede kinderopvang. Verder zou het aantal uren activering gemaximaliseerd moeten worden om een extra instroom in de WAO te voorkomen. Voorts moet de toegankelijkheid tot WO en HBO worden vergroot. Zij ging er overigens van uit dat de motie-Bussemaker wordt uitgevoerd.

Dat het kabinet tot een sluitende aanpak voor alle bijstandsgerechtigden wil komen, vond mevrouw Schimmel verrassend. Voorzover mogelijk zal voor iedereen een trajectplan worden opgesteld en er vinden herwaarderingsprekken plaats met alle fase-4-cliënten. Dat had haar instemming, maar dan moet daarvoor ook geld beschikbaar worden gesteld. De 40 mln. die nu voor sociale activering wordt ingezet, vond zij aan de lage kant. Het is van belang dat een ontschotting en deregulering van reïntegratiebudgetten plaatsvindt. Misschien is het ook nodig dat voor de huidige groep bijstandcliënten een aparte visie wordt ontwikkeld. Zij verzocht de minister te werken aan het bestrijden van de onderuitputting in de bijzondere bijstand. Een nader onderzoek naar het objectief verdeelmodel leek haar de moeite waard.

Het rapport van Taskforce kwaliteit bijstand geeft de indruk dat de automatisering bij de gemeentes stagneert. Het ontbreekt aan een door de overheid opgelegde of door partijen ontwikkelde regie. De gevolgen van een stagnerende ICT-ontwikkeling zijn groot: bestaande problemen worden niet goed opgelost, wijzigingen in de uitvoeringsstructuur zijn moeilijk te implementeren en wetswijzigingen kunnen slechts met veel moeite worden doorgevoerd. Zij hoopte dat de minister dit rapport snel aan de Kamer toestuurt en het betreft bij het overleg over het CVCS. Een van de opvattingen over het fraudebeleid is dat steunfraude tot f 50 000 op lokaal niveau moet worden afgedaan en dat grotere fraudezaken op centraal niveau moeten worden afgehandeld. Wat vindt de minister hiervan? De verhaalsplicht van gemeentes van bijstand op de ex-echtgenoot had mevrouw Schimmel gemist. Indertijd heeft D66 tegen dit wetsvoorstel gestemd. Kan de minister zijn visie hierop weergeven?

Antwoord van de regering

De **minister** was het opgevallen dat moeilijk is na te gaan wat het effect is geweest van de nieuwe bijstandwet. Op basis van de thans geformuleerde criteria en doelstellingen zijn geen harde uitspraken mogelijk. Doordat Nederland, ook internationaal gezien, goed presteert op het terrein van economische groei en werkgelegenheid is een gunstige arbeidsmarkt ontstaan. Dat werkt natuurlijk versterkend voor het activerend beleid op gemeentelijk niveau. Maar ook de aanpak van de gemeentes is de afgelopen jaren onmiskenbaar professioneler geworden. Het activeringsbeleid heeft in veel steden vorm gekregen en is effectiever geworden. Tegelijkertijd kan niet ontkend worden dat de uitstroom voor een groot deel te maken heeft met de conjunctuur. Die wordt niet alleen veroorzaakt door de wereldeconomie, maar is ook het gevolg van beleid van het kabinet. Er is dus sprake van een wisselwerking. Juist deze gunstige omstandigheden moeten worden gebruikt om er een schepje bovenop te doen, om activering, scholing en dergelijke te versterken.

Het totale pakket van de sociale zekerheid, de werknemersverzekeringen, maar ook de bijstand is zeker ingewikkeld. Naarmate meer maatwerk gewenst is, zullen vaker bijzondere voorzieningen worden getroffen. Daardoor wordt de wetgeving weer ingewikkelder. Het is daarom van belang te zoeken naar een evenwicht in rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Dat betekent dat bij regelgeving altijd wordt gezocht naar compromissen. De minister was het met de heer Kamp eens dat naar vereenvoudiging moet worden gestreefd. Hij zei al een afspraak te hebben gemaakt met de minister van Financiën over het invoeren van het eenloonbegrip. Dat leidt in ieder geval tot een verlaging van de administratieve lasten. De minister was bereid met de Kamer overleg te voeren over verdere vereenvoudiging, maar hij wees er wel op dat ook de consequenties daarvan moeten worden ingezien.

Verbeteringen moeten sneller kunnen worden doorgevoerd, maar er moeten niet te veel of valse verwachtingen worden gewekt. Bij de uitvoering van de bijstandwet is het kabinet sterk afhankelijk van de gemeen-

tes. Er is immers bewust voor gekozen een stuk beleidsvrijheid aan hen over te dragen. Dat veroorzaakt een bepaalde spanning. Die beleidsvrijheid kan ook worden geaccepteerd, terwijl tegelijkertijd een zekere bandbreedte wordt aangebracht. Dan moet de democratie op lokaal niveau haar werk doen. Blijkt de doelstelling die het rijk heeft geformuleerd uiteindelijk niet gehaald te worden, dan kan de beleidsvrijheid heroverwogen worden. Omdat een analyse over de uitgaven van de bijzondere bijstand ontbreekt, kon de minister hierover nog geen uitspraak doen. In de zomer zijn wel een nadere analyse van de bijzondere bijstand en een armoedemonitor beschikbaar en dan kan hierover met de Kamer van gedachten worden gewisseld. Voor harde uitspraken en een goed beleid zijn immers feiten nodig en die zijn er op dit moment nog niet. De minister zei toe te proberen deze zo snel mogelijk in handen te krijgen.

Het leek hem verstandig gefaseerd te evalueren, met een eindevaluatie na vier jaar, opdat het beleid bijgestuurd kan worden. De minister zei bereid te zijn te bekijken welke elementen daarvoor in aanmerking komen.

Nu zijn vooraf onvoldoende criteria geformuleerd aan de hand waarvan getoetst kan worden. Voorkomen moet worden dat achteraf over de criteria moet worden gediscussieerd. Nu een vervolgevaluatie toch nodig is, wilde de minister met de Kamer afspreken wat zal worden gemeten en hoe, opdat kabinet en Kamer het eens zijn over de opzet. Op basis van die controleerbare criteria en doelstellingen kunnen hardere uitspraken worden gedaan in de confrontatie met het beleid. Ook de doeltreffendheid kan alleen maar gemeten worden als daarvoor vooraf criteria worden geformuleerd. Daarbij moet niet alleen naar de kwantitatieve gegevens worden gekeken, maar ook naar de kwalitatieve. Het is nodig dat Kamer en regering het eens zijn over de kwaliteitsmeting en de normstelling, de criteria voor kwaliteit. De minister realiseerde zich dat het buitengewoon moeilijk is om een kwaliteitsmeting te verrichten omdat een aantal aspecten daarbij een rol speelt. Een van die elementen is de klantvriendelijkheid. Hij opperde de mogelijkheid om de ervaring die is opgedaan bij monitor bij de belastingdienst op dit vlak hierbij in te zetten. Bij de vraag van de heer De Wit naar een controle op het besteedbaar inkomen, verwees de minister naar het armoededebat 1999 en de algemene financiële beschouwingen. Toen is ervoor gekozen 1% koopkrachtverhoging door te voeren via fiscale maatregelen en de kinderbijslag. Die aanpak is doeltreffend en gaat verder dan een armoedebeleid uitsluitend via de bijstand. Armoedebeleid heeft ook te maken met werkgelegenheidsbeleid en fiscaal beleid. Het zou niet goed zijn het armoedebeleid te beperken tot de bijstand.

Uit het rapport van de Algemene Rekenkamer had de minister afgeleid dat het toezicht op de gemeentes scherper moet. Hierover zal al op 12 april met de gemeentes worden overlegd. De wijze waarop het toezicht kan worden verscherpt, kan al snel kenbaar worden gemaakt omdat de derde woensdag in mei het jaarverslag Toezicht wordt besproken. De minister zei al te proberen iets aan een intensivering van toezicht op doeltreffendheid te doen, maar hij verzocht de Kamer hem nog enkele weken gelegenheid te geven daarover na te denken. De discussie over een adequate standaardinformatie en de single audit zullen daarbij betrokken worden. Hij was het met de heer Kamp eens dat de gemeentes de doeltreffendheid van hun beleid moeten onderzoeken en daarover moeten rapporteren aan de minister. Dat is de intentie van de wetgever en die moet gevolgd worden.

Met de fraudeanalyse van de heer Kamp was de minister het eens. Het was hem opgevallen dat een groot aantal fraudesignalen van de belastingdienst komt. Hoewel er ook steeds meer signalen van de gemeentes komen, vond hij het toch noodzakelijk om hier nog eens goed naar te kijken. Hij herinnerde er wel aan dat het fraudebeleid van het kabinet overheidsbreed is en niet alleen te maken heeft met de bijstand, maar met

de hele sociale zekerheidswetgeving en fiscale wetgeving. Kort voor de zomer zal een voortgangsnotitie over fraudebestrijding worden uitgebracht. Dan kan worden bekeken of voldoende aandacht is geschonken aan de punten die nu door de leden aan de orde zijn gesteld en dan kan daarover nader van gedachten worden gewisseld. Het signaal was de minister duidelijk. De evaluatie van de Wet boeten en maatregelen is voorzien voor het najaar. Alsdan kan worden bekeken of nadere maatregelen al dan niet wenselijk zijn.

Over de activering en de sluitende aanpak merkte de minister op dat door de ministers van SZW een notitie is toegezegd over scholing. Deze zal in mei-juni verschijnen. Daarin wordt een aantal maatregelen besproken dat te maken heeft met de activering en scholing. De minister kon niet onmiddellijk aangeven op welke wijze aan de motie-Bussemaker vorm zal worden gegeven. Hij zei zich thans te oriënteren op een stuk voor het kabinet.

Met de fase-4-cliënten zullen heroriënteringsgesprekken worden gehouden om te bezien op welke wijze opschoning van het bestand mogelijk is. Op de vraag van mevrouw Noorman of dit impliceert dat extra geld voor trajectbegeleiding beschikbaar komt, antwoordde de minister dat hij het mogelijk achtte dit te financieren uit de sluitende aanpak. Er is niet alleen geld voor de nieuwe instroom; er is ook nog een reïntegratiebudget. Bovendien is het redelijk om rekening te houden met inverdien-effecten. Mocht meer geld nodig zijn, dan zal dit moeten worden aangekaart bij het kabinet.

Het aanpakken van de armoedeval zal zeker geld kosten. Hierover zal binnen enkele weken in het kabinet worden vergaderd. Daarna zal aan de Kamer kenbaar worden gemaakt hoe het kabinet de armoedeval wil aanpakken. De minister wilde nu nog niet ingaan op oplossingen, maar een deel van de problematiek is natuurlijk oplosbaar in de fiscaliteit. Overigens levert het belastingstelsel 2001 al een bijdrage aan de beperking van de armoedeval door de introductie van een arbeidskorting. Over de arbeidsparticipatie van minderheden wordt eind mei een aparte nota uitgebracht. De problematiek van de taallessen en de overige aspecten van de motie-Noorman-den Uyl komen daarbij aan de orde.

Het rapport van de Taskforce kwaliteit bijstand was de minister nog niet bekend. Hij zei toe het zo snel mogelijk te bekijken en hierop een reactie te geven. In de suggestie van de heer Harrewijn om dit te doen voor het algemeen overleg van 18 mei over het CVCS kon hij zich vinden.

De minister was voor het Wisconsinmodel als het echt goed werkt. Wellicht ligt in de Amerikaanse situatie veel nadruk op de sancties, maar in Nederland bestaat een systeem van afspraken dat in de wet is verankerd. Bij het realiseren van een sluitende aanpak worden met een cliënt afspraken gemaakt. Daarbij is het van belang dat wordt gezorgd voor voldoende scholing, begeleiding, training etc., zodat een evenwichtige situatie ontstaat. Dan mag ervan uit worden gegaan dat de cliënt zich aan die afspraken houdt. Het is niet de bedoeling om telkens de nadruk te leggen op de Wet boeten en maatregelen, maar als de cliënt geen goede reden heeft om zich niet aan de afspraak te houden, geldt natuurlijk de wet.

Met de opmerking van mevrouw Noorman over de benchmarks was de minister het eens. Er moet inderdaad bezien worden of op een andere wijze vergeleken kan worden.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Kamp** (VVD) vond het logisch dat de minister op enkele punten nog wat achter de hand houdt. Meer kan van hem niet gevraagd worden. Hij kon zich voorstellen dat er beperkingen zijn aan de vereenvoudiging. De toezegging van de minister om het toezicht op de gemeentes te verscherpen en de gemeentes te houden aan de wet bij het zelf doen van

onderzoek naar hun eigen doeltreffendheid vond de heer Kamp voldoende. Hij vond het adequaat de doelstellingen voor de volgende evaluatieperiode vooraf te formuleren. Daarbij gaat het zowel om kwantitatieve doelstellingen als om kwalitatieve.

Nu de minister het eens is met de analyse over de fraude, verzocht de heer Kamp hem de acties die hij daaruit wil laten voortvloeien te verzamelen en de drie lopende onderzoeken daarbij te betrekken: een kwantitatief onderzoek naar zwarte uitkeringsfraude, een kwalitatief onderzoek naar bestrijdingsmogelijkheden en de controle van vermogende inkomensbestanddelen in het buitenland.

Het leek de heer **Van Dijke** (RPF/GPV) buitengewoon nuttig om bepaalde elementen eerder te evalueren. Hij verzocht de minister alsnog in te gaan op de kosten van de uitstroom van een bijstandsccliënt, opdat de verhouding tussen middelen en doelen in de gaten gehouden kan worden. Het is immers zinvol om onder ogen te zien dat een bepaalde categorie in de bijstand zal blijven. Als hierover cijfers bekend zijn, kan daarvoor wellicht een apart beleid worden uitgestippeld.

De wijze waarop zal worden omgegaan met de sollicitatieplicht van alleenwonende ouders was hem nog niet duidelijk. Op welke wijze zal de desbetreffende motie worden uitgevoerd? Inzake de effectiviteit van de bijstand refereerde de heer Van Dijke aan het SCP-rapport, waaruit duidelijk wordt dat ondanks de extra middelen van de ABW het aantal arme huishoudens de afgelopen jaren gelijk is gebleven. Kan de minister hierop reageren?

In het rapport van het Landelijk contact sociale rechercheurs komen relevante klachten over het huidige beleid naar voren. Wil de minister dit rapport bij de evaluatie van de fraudebestrijding betrekken? Het leek hem dat een verhouding tussen de opgelegde sanctie en de feitelijke inning gegeven moet kunnen worden. Wat mag overigens van het gemeentelijk accountantsrapport worden verwacht en moet het rijk daar niet een toets overheen laten gaan?

De heer **Mosterd** (CDA) zei dat het juist zijn bedoeling was te bekijken welke bandbreedte de gemeentelijke beleidsvrijheid kan hebben. Hij dankte de minister voor deze toezegging. Hij was het ermee eens dat de evaluatie op bepaalde onderdelen sneller kan en dat doelstellingen vooraf geformuleerd moeten worden. Daaraan wilde hij de minister graag houden.

De armoedeval gaat verder dan de bijstand. De WTS biedt een soort tussenmaatregel, maar het leek hem ook nuttig om te bekijken of de fiscaliteit mogelijkheden biedt. Ook binnen het CDA wordt bekeken welke extra bijdragen nog geleverde kunnen worden.

Hij nam aan dat de minister op een later tijdstip duidelijk zal maken op welke wijze de motie-Bussemaier zal worden uitgevoerd. Het evenwicht tussen zorg enerzijds en arbeid anderzijds is daarbij van belang.

De heer **De Wit** (SP) verzocht de minister alsnog in te gaan op de constatering dat door de nieuwe bijstandswet de rechtsongelijkheid tussen uitkeringsgerechtigden en de verschillen tussen gemeentes worden bevorderd. In dezelfde situaties worden toeslagen verschillend gehanteerd. Per gemeente kunnen de kosten verschillen, maar deze kunnen de honderden guldens verschil niet rechtvaardigen. Het gaat hierbij voornamelijk om gemiddelde gemeentes, zodat het kostenelement nauwelijks een rol kan spelen bij de toekenning van een toeslag. Door een recentralisatie kan deze rechtsongelijkheid niet meer voorkomen.

Hoe wordt door de gemeentes die de uitvoering van de ABW hebben uitbesteed, omgegaan met de privacy van de cliënten?

Over het Wisconsinmodel merkte de heer De Wit nog op dat het hierbij om mensen gaat die in de bijstand zitten en voor wie een traject wordt

bedacht. Voor deze mensen is maatwerk nodig. Juist omdat de gemeentes een monopolie hebben op dit punt, moet niet meteen worden begonnen met het uiten van dreigementen.

In september-oktober zal de minister aan de hand van de nieuwe armoedemonitor terugkomen op de armoedebestrijding en de bijzondere bijstand. Als de minister dan tot de conclusie komt dat de bijzondere bijstand geen bijdrage levert aan de armoedebestrijding, is hij dan bereid te kiezen voor andere maatregelen, zoals het verhogen van de uitkering?

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA) vond het verontrustend dat het aantal mensen dat binnen de bijstand in deeltijd werkt, de afgelopen vier jaar onveranderd is gebleven. Dit geeft aan dat er te weinig is geïnvesteerd in mensen met beperkte mogelijkheden. Het instrumentarium voor mensen met beperkte mogelijkheden om toch enige maatschappelijke activiteit te ontplooien schiet dus tekort. Zij vroeg aandacht voor het feit dat hierbij niet alleen aspecten van sociale activering, maar ook vrijlatingsfaciliteiten van belang zijn. Voor alleenstaande ouders is bijvoorbeeld extra instrumentarium nodig.

Is de minister bereid aan te geven wanneer het instrument voor de nieuwe benchmark er is? Al is het maar om te voorkomen dat via het Fonds werk en inkomen gemeentes worden beloofd die het niet zo goed hebben gedaan. Mevrouw Noorman legde verder nogmaals de nadruk op cliëntenparticipatie. Onbenutte kwaliteiten van uitkeringsgerechtigden moeten meer kans krijgen en hulpmiddelen die reïntegratiekansen verbeteren, moeten beschikbaar zijn. Dat is nu in onvoldoende mate het geval. Een substantiële groep mensen in de bijstand heeft een onvoldedige AOW. Het is goed dat bijstand daarin compenseert, maar over het vermogen dat mensen gelaten wordt en de aard van het vermogen moet nog worden gediscussieerd. De mensen die op een ander manier een AOW-voorziening hebben gecreëerd, bijvoorbeeld omdat zij door een verblijf buitenslands maar een gedeeltelijk recht op AOW hebben, moeten deze eerst «opeten» en zullen ook na hun AOW altijd op het absolute minimum blijven. De PvdA vindt dat onrechtvaardig.

Bij ingang in de bijstand wordt het vermogen gefixeerd. Dat leidt tot onbillijkheden omdat het ook een negatief vermogen kan zijn. Over deze regeling hadden mevrouw Noorman veel klachten bereikt. Deze technische problemen komen niet naar voren in de rapporten. Er is reden om de bijstandswet op deze onderdelen aan te passen. Op verzoek van de minister zei mevrouw Noorman toe de klachten en technische aspecten op een rijtje te zetten en aan de minister te overhandigen.

Tegenover haar collega's merkte mevrouw Noorman op dat het aantal huishoudens op minimumniveau van 1997 tot nu met meer dan 100 000 is gedaald. Zij hoopte verder dat de volgende evaluatie duidelijk zal maken op welke wijze de bijstand wordt gehanteerd, welke mensen niet bereikt worden en of de kwaliteit van de bijstand afdoende is, opdat omissies gerepareerd kunnen worden.

De heer **Harrewijn** (GroenLinks) constateerde dat de minister al vrij veel notities heeft toegezegd. Hij hoopte dat de oplossing daardoor niet verder vooruit wordt geschoven, maar dat de notities een aanzet zijn tot werkelijk nieuw beleid.

Wat betekent de huidige samenstelling van de bijstandspopulatie voor het beleid? Het is toch significant dat de helft van de mensen om medische of psychische redenen niet beschikbaar is voor de arbeidsmarkt en dat zoveel mensen niet meer sollicitatieplichtig zijn. Er moet inderdaad nagedacht worden over de vraag wat dit betekent voor de mensen die voor een deel in de bijstand blijven en voor een deel kunnen werken. Er is een groot gebied tussen sociale activering en volledige uitstroom en dat gebied zal het beleid voor de komende jaren moeten bepalen. Er moet goed worden nagedacht over de inzet van reïntegratiemiddelen, de kennis

daarvan bij gemeentes en wellicht over andere financiële instrumenten. Iemand die nu iets verdient door oude spullen op te halen wordt van fraude beschuldigd. Kan geen regeling worden verzonnen waarbij iemand rechtmatig iets kan bijverdienen?

Drie kwart van de bijstandspopulatie zijn blijvers. Daardoor zal de inkomenswaarborg een belangrijke plaats gaan innemen. Is de bijstand daarvoor niet te veel een kerstboom met toeters en bellen geworden? Verdwalen de mensen niet in het specifiek beleid, waardoor het wellicht te weinig wordt gebruikt?

Heroriënteringsgesprekken met fase-4-cliënten hebben alleen maar zin als met de uitkomst wat wordt gedaan. Daarvoor moet geld beschikbaar worden gesteld. Het mag geen papieren operatie worden.

Ten slotte hield de heer Harrewijn een warm pleidooi voor een kaderwet cliëntenparticipatie. Een volgende evaluatie, evenals de deelevaluaties, zouden meer vanuit het cliëntperspectief geschreven moeten worden.

Mevrouw **Schimmel** (D66) was nieuwsgierig naar de door de minister aangekondigde vereenvoudiging. Zij hoopte dat hij daarin verder zou gaan dan het genoemde eenloonbegrip. Ook naar de versnelling was zij nieuwsgierig.

De toezegging dat onderdelen van de evaluatie naar voren worden geschoven vond zij belangrijk. Zij dacht daarbij vooral aan de inkomenswaarborg. Daar is nu nog te weinig over bekend: de effecten van de nieuwe normensystematiek, de toeslagen, de bijzondere bijstand, een aanvullend inkomensondersteuningsbeleid. Als dit onderdeel naar voren kan worden gehaald, is het misschien mogelijk om iets meer te weten te komen over de bestaande verschillen, de bandbreedte van die verschillen en de rechtvaardigheid daarvan.

Mevrouw Schimmel nam aan dat bij de aanpak van de armoedeval het koopkrachtbehoud wordt gegarandeerd. Zij was blij met de toezegging van extra geld voor de sluitende aanpak voor de huidige bijstandspopulatie. Het is belangrijk dat er iets gebeurt. Overigens moeten de rechten van de klanten en de klantenparticipatie daarbij wel goed geregeld worden. Het Wisconsinsysteem stond haar aan, maar er moet wel een evenwicht zijn tussen rechten en plichten.

Over het nader bezien van het onderzoek naar ICT, de bijzondere bijstand en alleenstaande ouders in de bijstand en het aangekondigde overleg over de meetinstrumenten, de kwaliteit en kwantiteit was mevrouw Schimmel verheugd. Zij vond het jammer dat de minister niet is ingegaan op de verhaalsplicht bijstand op ex-echtgenoten. Hiervoor moet veel werk worden gedaan, het levert weinig op en het werkt bovendien anti-emancipatoir.

De **minister** zei de drie onderzoeken die de heer Kamp noemde graag bij de te formuleren acties te betrekken.

Op de vraag van de heer Van Dijke naar de kosten van de uitstroom antwoordde de minister dat hij zich daar uit een oogpunt van effectiviteit wel iets bij kon voorstellen, maar het is wel onduidelijk wat dan allemaal tot de kosten gerekend moet worden. Hij vroeg zich ook af welke bijdrage het kan leveren. Het gaat immers niet alleen om uitstroom. Er zit ook geld in voor participatie. Een berekening zou tot een soort schijnbedrag leiden dat de werkelijkheid niet dekt. De minister was bereid te bekijken of een berekening mogelijk is. Als het bijdraagt aan effectiviteit, doelmatigheid of doeltreffendheid was de minister ervoor, maar vooralsnog was hem de bijdrage van een getal met zoveel onzekerheden en veronderstellingen niet duidelijk.

Over de motie inzake de sollicitatieplicht van alleenstaande ouders in de bijstand zal het kabinet zich nog moeten beraden. De minister had begrip voor het ongeduld van de Kamer, maar hij kon hierover nu nog geen

uitspraak doen. Een voorstel aan het kabinet is in voorbereiding. Waarschijnlijk zal dit binnen enkele weken bij het kabinet voorliggen. Het leek de minister nuttig om het rapport van het Landelijk contact sociale rechercheurs te betrekken bij de evaluatie van de fraudebestrijding. Hij wilde verder een gesprek voeren met de rechercheurs opdat eens aangegeven kan worden hoe het in de praktijk is. De gegevens van de nieuwe benchmarks zijn in feite al nodig bij het FWI. De minister zei daarom te proberen de resultaten te hebben voor de input van het FWI. Bij de behandeling van het FWI kan hierover uitvoerig van gedachten worden gewisseld. Nu de samenstelling van het bestand is veranderd, was de minister ervoor om de effectiviteit, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de bestaande instrumenten te bekijken. Dat leek hem belangrijker dan eerst bekijken of nieuwe instrumenten gegeneerd moeten worden. Een instrument dat goed werkt, moet wellicht intensiever worden ingezet. De minister benadrukte dat hij geen instrumenten afwijst. Voordat aan nieuwe instrumenten wordt begonnen, moet alleen eerst worden bekeken of en in hoeverre de bestaande instrumenten voldoen. Wellicht kan dan bijgesteld worden of worden ingespeeld op marktveranderingen. Over het aspect deeltijdwerk-deeluitkering in de bijstand wordt een aparte notitie uitgebracht. Daarbij zal gekeken worden naar de mogelijkheden binnen de wet. Ook zal worden gekeken naar het niet gebruiken van voorzieningen.

De fase-4-cliënten moeten niet van de ene bak naar de andere bak worden verplaatst. Het is de bedoeling dat een aanbod wordt gedaan in het kader van een begeleiding naar de arbeidsmarkt. Of dat uiteindelijk sociale activering betekent, hangt af van de situatie.

Bij de vereenvoudigingen dacht de minister onder andere aan de verhaalsplicht. Die is nogal ingewikkeld. Hij hield zich aanbevolen voor goede ideeën op het gebied van de vereenvoudiging.

Op basis van de kritiekpunten en de situatie op de arbeidsmarkt zal worden bekeken welke elementen voor evaluatie naar voren gehaald kunnen worden. Als met de gemeentes afspraken kunnen worden gemaakt over het sneller beschikbaar komen van gegevens, kan op basis daarvan sneller dan na vier jaar worden geëvalueerd. Over de inkomenswaarborg is aan de hand van de armoedenota 1999 al uitvoerig van gedachten gewisseld. Wat dat betreft is er al voldoende materiaal. Het ligt daarom niet voor de hand daar weer onmiddellijk mee te beginnen. De minister wilde liever een aantal andere elementen naar voren halen.

Als antwoord op de vraag van de heer De Wit naar de rechtsongelijkheid verwees de minister naar zijn opmerking over de beleidsvrijheid, die willens en wetens aan de gemeentes is gegeven. Kostenpatronen kunnen per gemeente verschillen en door de beleidsvrijheid is juist maatwerk mogelijk. Die keuze is in het verleden weloverwogen gemaakt. Komt de Kamer tot de conclusie dat het anders moet, dan kan daarover van gedachten worden gewisseld, maar vooralsnog ging de minister ervan uit dat die keuze wordt gerespecteerd. Uiteraard moet binnen een gemeente rechtsgelijkheid worden betracht. De minister zei geen signalen te hebben ontvangen waaruit blijkt dat het rijk op dat gebied moet ingrijpen.

Voorzover bekend, wordt de uitvoering van de ABW slechts in beperkte mate uitbesteed. Het is overigens niet verboden. Het is noodzakelijk dat de gemeente waarborgen biedt voor de privacy. Daar bestaat ook een wettelijke regeling voor. De minister zei de gemeentes hierop nog eens te willen wijzen. Een nieuwe handreiking aan gemeentes op dit gebied is in voorbereiding.

De voorzitter van de commissie,
Terpstra

De griffier van de commissie,
Van Dijk