

Vergaderjaar 2000–2001

**25 271**

## **Implementatie van de Algemene Bijstandswet**

**Nr. 13**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 maart 2001

Hierbij doe ik u conform toezegging in het AO van 5 april 2000 (25 271/26 616, nr. 12) over de evaluatie van de Abw de opzet van de nieuwe evaluatie toekomen.

#### **I. Achtergrond**

Artikel 146 van de Algemene bijstandswet (Abw) bepaalt dat uiterlijk vier jaar na invoering van de wet, en vervolgens telkens na vier jaar, aan de Staten-Generaal verslag wordt gedaan over de doeltreffendheid en de effecten van de wet of onderdelen daarvan in de praktijk.

De eerste evaluatie had betrekking op de periode 1996–1999. Het evaluatierapport «Lijnen naar de toekomst» en het bijbehorende kabinetsstandpunt zijn op 15 februari 2000 aangeboden aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer (Kamerstukken II, 1999–2000, 25 271, nr. 11).

Artikel 146 geeft aan dat de evaluatie niet telkenmale de wet in al zijn aspecten hoeft te omvatten. Uit de nieuwe evaluatie voor de periode 2000–2003 zal in ieder geval moeten blijken of in de komende jaren de doelstelling zal worden gerealiseerd, die is neergelegd in het kabinetsstandpunt bij de eerste evaluatie. Daartoe zijn in het kabinetsstandpunt vijf hoofdlijnen van beleid vastgesteld:

- (1) het krachtig voortzetten van het uitstroom- en activeringsbeleid;
- (2) het bieden van een inkomenswaarborg zolang dat noodzakelijk is;
- (3) het verder ontwikkelen en uitvoeren van een systematisch fraudebeleid;
- (4) het handhaven en verder versterken van de bestuurlijke rol van gemeenten;
- (5) het faciliteren van de gemeenten bij de optimalisering van de gemeentelijke beleidsvorming.

De laatste twee beleidslijnen zijn ondersteunend om de eerste drie zo effectief mogelijk te realiseren.

Omdat deze hoofdlijnen betrekking hebben op de volle breedte van het bijstandsbeleid is het nodig dat de komende evaluatie zich zal richten op alle onderdelen van dat beleid – evenals bij de evaluatie over de afgelopen periode. Dit laat onverlet dat het wenselijk kan zijn om bepaalde onderdelen van de evaluatie naar voren te halen, zoals ook bepleit in het Algemeen Overleg van 5 april 2000.

## **II. Opzet algemeen**

### *Meer aandacht voor meetbare doelstellingen*

In het kabinetsstandpunt bij de vorige evaluatie is aangegeven dat niet het ontwikkelen van nieuwe beleidsinstrumenten voorop staat, maar het volledig benutten van de mogelijkheden die de Abw biedt. Die aanpak kan alleen worden gerealiseerd als er een duidelijk beeld is van de in termen van effectiviteit bereikte resultaten. Dat vraagt om duidelijke en meetbare doelstellingen, alsmede indicatoren die aangeven in welke mate de doelstellingen worden gerealiseerd, dan wel een ontwikkeling met betrekking tot die doelstellingen laten zien. Een dergelijke aanpak sluit aan bij de nieuwe opzet Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB) zoals deze met ingang van 2002 zal worden gerealiseerd. Ook in het Algemeen Overleg van 5 april 2000 over de eerste evaluatie is naar voren gebracht dat het wenselijk is om bij de nieuwe evaluatie vooraf te beschikken over controleerbare criteria en doelstellingen.

In het kabinetsstandpunt bij de vorige evaluatie is aangegeven dat in de nieuwe evaluatie ook het perspectief van gemeenten en cliënten nadrukkelijker in beeld zal komen. Door deze benadering kan een beter inzicht worden verkregen in de werking van het beleid op gemeenten en cliënten. Deze versterkte aandacht voor het perspectief van gemeenten en cliënten zal worden meegenomen bij de opzet en de keuze van de op te zetten onderzoeken.

### *Grotere rol voor bestuurlijke afspraken*

Het in het kabinetsstandpunt bij de vorige evaluatie neergelegde standpunt dat vergroting van het rendement van de uitvoering de komende jaren centraal staat, maakt het naar mijn oordeel nodig daarover met de gemeenten nadere bestuurlijke afspraken te maken. De inzet van deze bestuurlijke afspraken is het neerleggen van een duidelijke politiek/ bestuurlijke ambitie en zo te komen tot een toespitsing van het in het kabinetsstandpunt neergelegde programma en een versterking van de samenhang tussen verschillende dossiers.

Op 28 september jl. hebben de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en ik een intentieverklaring opgesteld «Een gezamenlijke agenda voor de toekomst». Ik ben met de VNG in overleg om deze intentieverklaring nader uit te werken in een set concrete bestuurlijke afspraken. Daarnaast streef ik naar afspraken met de G4 en G21. De informatie die in het kader van de genoemde afspraken wordt verzameld, vormt een belangrijke bron voor de evaluatie.

Een belangrijk element in de bestuurlijke afspraken is dat deze betrekking hebben op de periode 2001–2004. Mijn inzet is om jaarlijks te kunnen vaststellen of beleid en uitvoering op koers liggen. In het kader van de evaluatie betekent dit dat jaarlijks de belangrijkste onderwerpen aan bod komen. Hierdoor wordt een beeld verkregen van bereikte resultaten én knelpunten. Met deze aanpak wordt recht gedaan aan de door mij in het Algemeen Overleg gedane toezegging om onderdelen uit de evaluatie naar voren te halen.

Dit betekent dat de «eigenlijke» evaluatie voor een belangrijk deel zal berusten op al aan de Kamer bekende informatie, omdat de ambities van het kabinet al van jaar tot jaar zijn gevolgd.

De aandacht voor meetbare doelstellingen en de grotere rol voor bestuurlijke afspraken maken het noodzakelijk de voortgang van de individuele gemeenten te kunnen volgen. Dit wordt mede ondersteund door de inzet van de benchmark gemeentelijke sociale diensten als instrument ter verbetering van de uitvoering.

#### *Samenhang met andere evaluatietrajecten*

Een belangrijk omgevingsaspect van de evaluatie van de bijstandswet is dat er andere evaluatietrajecten lopen dan wel worden opgezet op terreinen die breder zijn dan de Abw zelf maar daar wel een direct raakvlak mee hebben zoals de trajecten Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw), Wet sociale werkvoorziening (Wsw), Structuur uitvoering werk en inkomen (Suwi) en de inmiddels afgeronde evaluatie Wet Boeten en Maatregelen.

#### *Samenhang regie werk en inkomen*

Met de invoering van SUWI en FWI wordt het belang benadrukt van een samenhangende regie op werk en inkomen. Onderzocht zal worden of deze samenhang daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Hierbij wordt gekeken naar de beleidsmatige regie, de aansturing van de uitvoeringsorganisaties en naar de individuele gevalshandeling.

#### *Analysemodel*

Bij het evalueren van de effectiviteit van de uitvoering van de Abw is al eerder de vraag naar voren gekomen in welke mate de behaalde resultaten zijn toe te rekenen aan het gevoerde beleid en de uitvoering daarvan, dan wel het gevolg zijn van macro-economische ontwikkelingen. Om de beantwoording daarvan mogelijk te maken zal een zogenaamd analysemodel Abw worden opgesteld. Met behulp van dit instrument zal worden getracht de invloed van de conjunctuur op de feitelijke ontwikkelingen in de bijstand vast te stellen. Het streven is er op gericht een dergelijk model eind 2001 gereed te hebben.

### **III. Concrete opzet**

De opzet van de nieuwe evaluatie zal aansluiten bij de vijf hoofdlijnen van beleid uit het kabinetsstandpunt bij de vorige evaluatie. In de volgende paragrafen zal worden ingegaan op de hoofdterreinen van beleid en de daarbij behorende aandachtspunten.

#### **III. 1 Uitstroom- en activeringsbeleid**

##### *Beleidsdoelstelling*

Een van de hoofddoelstellingen van de Abw is de eigen verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan. De wet en het daarop berustende instrumentarium dienen dus uitstroom en activering te bevorderen. In de intentieverklaring van 28 september jl. is de ambitie neergelegd om te komen tot een sluitende keten van reïntegratie en werk. Daarvoor zal een extra inspanning worden geleverd met als doel elke bijstandscliënt in het arbeidsproces op te nemen dan wel maatschappelijk te laten participeren.

### *Aandachtsgebieden*

Voor de beantwoording van de vraag in hoeverre deze doelstelling wordt gerealiseerd zullen de volgende aandachtspunten worden onderzocht:

1. Instroom en uitstroom uit de bijstand.
2. De inzet en werking van de verschillende activeringsinstrumenten alsmede het effect daarvan. Daarbij gaat het om:
  - formele en feitelijke ontheffing van de arbeidsverplichting, verdeeld over de verschillende soorten trajecten die in het kader van de sluitende keten van reïntegratie en werk worden aangeboden. Het gaat daarbij om trajecten die toeleiden naar arbeid, scholings-trajecten alsmede trajecten sociale activering die primair zijn gericht op vergroting van de maatschappelijke participatie;
  - de werking van de verschillende activeringsinstrumenten bij bijzondere groepen zoals alleenstaande ouders en allochtonen;
  - de inzet van de verschillende soorten trajecten, rekening houdend met de fase-indeling;
  - de mate waarin de verschillende soorten trajecten leiden tot uitstroom naar ongesubsidieerd en gesubsidieerd werk;
  - de mate van uitstroom naar werk zonder voorafgaand traject;
  - de inzet en werking van sancties;
  - de inzet en werking van de verschillende soorten premies en vrijlatingen;
  - de inzet en werking van casemanagement.

### **III. 2 Inkomenswaarborg**

#### *Beleidsdoelstelling*

De hoofddoelstelling van de Algemene bijstandswet is het bieden van een bestaanszekerheid (inkomenswaarborg) op minimumniveau, afgestemd op de persoonlijke situatie. Voor het beleid op dit terrein is niet alleen van belang dat deze hoofddoelstelling wordt gerealiseerd maar ook dat daarmee een bijdrage wordt geleverd aan een zo activerend mogelijke werking van de bijstand.

#### *Aandachtsgebieden*

Voor de beoordeling van de inkomenswaarborgfunctie van de Abw zullen de volgende aandachtsgebieden worden onderzocht:

1. Werking van de individuele en de categoriale bijzondere bijstand, zowel voor Abw-cliënten als niet-Abw-cliënten.
2. De werking van het gemeentelijk minimabeleid.
3. Beëindiging van de bijstand om andere redenen dan uitstroom naar werk, fraude, huwelijk, samenwonen, overlijden of vertrek naar het buitenland. Dit is een belangrijk aandachtspunt, omdat het hierbij om mensen kan gaan die tussen wal en schip terecht komen na het beëindigen van de Abw-uitkering.
4. De combinatie van bijstand en gebruik maken van inkomensafhankelijke regelingen (pakkettsamenstelling). De mate van gebruik en de cumulatie van inkomensafhankelijke regelingen bepalen in hoeverre en in welke mate de armoedeval zich voordoet.
5. Ontwikkeling van indicatoren op het gebied van armoede en sociale uitsluiting in EU-verband. In het voorjaar van 2001 zal Nederland een nationaal actieplan opstellen ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Hierbij zal een set van indicatoren worden opgenomen waarmee de ontwikkeling van armoede en sociale uitsluiting in Nederland op de voet kan worden gevolgd. Een deel hiervan zal betrekking hebben op de inkomensbescherming. Een subwerkgroep van het «Social Protection Committee» zal in 2001 onderzoeken welke indica-

toren geschikt zijn voor de monitoring van armoede en sociale uitsluiting in alle EU-lidstaten. Naar verwachting zullen in 2002 de resultaten hiervan bekend worden.

### **III. 3 Terugdringen misbruik en oneigenlijk gebruik**

#### *Beleidsdoelstelling*

Een belangrijke beleidsdoelstelling bij de Abw is dat alleen diegenen van deze voorziening gebruik mogen maken die daarop daadwerkelijk zijn aangewezen. Dit is niet alleen van belang voor kostenbeheersing en maatschappelijk draagvlak maar ook voor een zo goed mogelijke activerende werking van de bijstand: ook dat beleid moet zich direct kunnen richten op degenen die dat echt nodig hebben.

#### *Aandachtsgebieden*

De gehele cyclus van handhaving bestaat uit de regelgeving, het preventiebeleid, de controle en opsporingsinspanningen die leiden tot geconstateerde fraude, de afdoening van fraude en de uiteindelijke effectivering van de sancties. Met uitzondering van de regelgeving zijn voor deze gehele keten prestatie-indicatoren opgesteld. Dit geldt zowel voor de bijstand als voor de sociale verzekeringen.

De Kamer is over deze prestatie-indicatoren geïnformeerd bij brief van Staatssecretaris Hoogervorst van 31 januari jl. over het randomized response onderzoek en de motie Örgü-Schimmel.

In de integrale handhavingsrapportage die jaarlijks zal worden uitgebracht zullen deze indicatoren in beeld worden gebracht. In aanvulling hierop zal in de evaluatie een samenvattend oordeel over deze ontwikkelingen worden gegeven.

De hiernavolgende te evalueren hoofdterreinen betreffen aandachtpunten van procesmatige aard.

### **III. 4 Versterking bestuurlijke rol van gemeenten**

#### *Beleidsdoelstelling*

In het Kabinetsstandpunt bij de eerste evaluatie Abw staat als één van de hoofdlijnen van beleid aangegeven dat de bestuurlijke rol van gemeenten wordt gehandhaafd en verder wordt versterkt.

#### *Aandachtsgebieden*

Voor de beoordeling is in het algemeen van belang hoe SZW erin geslaagd is die bestuurlijke rol van gemeenten te versterken. Belangrijke elementen daarbij zijn de sturing op financiële stromen en de bestuurlijke regie op landelijk en lokaal niveau.

#### **1. Financiering**

FWI beoogt gemeenten meer financiële en beleidsmatige ruimte te geven om de bijstand effectief en efficiënt uit te kunnen voeren.

- Bij de evaluatie van de eerste ervaringen in 2002 zal het vooral gaan om indicaties. Beleidsmatig en organisatorisch gaat het onder meer om de effecten op de vormgeving van het gemeentelijk beleid (de inzet van middelen, de allocatie over doelgroepen en uitbesteding), de vormgeving van de regiefunctie arbeidsmarktbeleid en de betrokkenheid van de gemeenteraad.
- In financieel opzicht ontstaat landelijk en per gemeente inzicht in de overschotten en tekorten die de gemeenten in 2001 hebben op hun

uitkeringsbudget (het 25%-deel). Ook zal dan inzicht ontstaan in hoeveel gemeenten een beroep doen op de hardheidsclausule, d.w.z. recht hebben op een aanvullende uitkering van SZW omdat hun tekort uitkomt boven de grens van 15% van het toegekende budget of f 15,- per inwoner.

## **2. Bestuurlijke regie**

- In de evaluatie zal moeten worden vastgesteld in hoeverre gemeenten er in slagen op het vlak van rechtmatigheid en doeltreffendheid adequate randvoorwaarden te creëren in beleidsmatig, organisatorisch en bestuurlijk opzicht.
- Daarnaast zal duidelijk moeten worden of gemeenten, uitgaande van die randvoorwaarden, controle en sturing uitoefenen op de uitvoering van de bijstand en welke effecten zich daarbij voordoen. In het bijzonder is van belang de relatie tussen B&W en Gemeenteraad.
- In het kader van de evaluatie zal worden vastgesteld of de op dit moment bij SZW en tussenorganisaties in ontwikkeling zijnde faciliterende instrumenten positief dan wel negatief hebben bijgedragen aan de grotere sturingsrol van gemeentebestuurders. De gemeentelijke perceptie wordt daarbij betrokken.

## **III. 5 Bevorderen van een adequate uitvoering**

### *Beleidsdoelstelling*

Het bevorderen van een uitvoering door de gemeenten die op klant-gerichte wijze bijdraagt aan een zo groot mogelijke effectiviteit van de bijstand in termen van activering, inkomenswaarborg en fraudebestrijding.

### *Aandachtsgebieden*

Voor de beoordeling van de uitvoeringsfunctie van gemeenten zullen de volgende aandachtsgebieden aan bod komen:

1. Zorgvuldige behandeling van cliënten.
2. Effectiviteit van faciliterende activiteiten.
  - het door tussenorganisaties uitgevoerde faciliteringsbeleid;
  - het functioneren van het uitvoeringspanel en het automatiseringsoverleg;
  - de deelname aan de Benchmark sociale diensten en de mate waarin dit instrument voldoet aan de verwachtingen van de gemeenten.
3. Effect van de inzet van ICT.
4. De mate waarin een kwalitatief goede, snelle en efficiënte gegevensverzameling is gerealiseerd.
5. De mate waarin een deugdelijk systeem van cliëntenparticipatie is gerealiseerd.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
W. A. F. G. Vermeend