

Vergaderjaar 2001–2002

25 271

Implementatie van de Algemene bijstandswet

Nr. 15

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 9 november 2001

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹ heeft op 17 oktober 2001 overleg gevoerd met minister Vermeend van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over:

- **de brief van 25 juni 2001 met antwoorden op vragen inzake de opzet van de nieuwe evaluatie van de Algemene bijstandswet (25 271, nr. 13).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Kamp** (VVD) geeft aan dat de bijstandswet van cruciale betekenis is voor mensen die niet zelf in hun inkomen kunnen voorzien. Van belang voor de samenleving als geheel is echter dat mensen die kunnen werken en voor wie er werk is, niet aan de kant blijven staan. Anders ontstaan er tekorten op de arbeidsmarkt, sociaal-maatschappelijke integratie- en veiligheidsproblemen en onvrede bij werkenden die belasting en premie betalen voor onnodige uitkeringen.

Ondanks de vele onderzoeken en het evaluatierapport in 2000 is gebleken dat de uitvoering van de ABW in Amsterdam – een op de zeven inwoners leeft daar van een bijstandsuitkering – nog steeds een puinhoop was. Men beperkte zich daar tot het verstrekken van uitkeringen en deed niets aan activering. Ook in andere grote gemeenten is veel mis, zoals het niet gebruiken van boetes als instrument. De activering moet beter en de evaluatie moet vooral daarop worden gericht. Fraudebestrijding is overigens ook een vorm van activering.

In 2003 wordt de periode 2000 t/m 2003 geëvalueerd. Als dit, zoals te verwachten valt, weer neerkomt op enkele onderzoeken met een rapport, is dat onvoldoende. De essentiële gegevens over de uitvoering van de ABW, met name dan de activering, moeten door de gemeenten deugdelijk worden vastgelegd, zodat de ontwikkelingen op de voet kunnen worden gevolgd. Hierdoor kunnen gemeenten zelf bijsturen en kunnen er tussen-tijds en aan het einde van de periode harde conclusies worden getrokken. De minister staat aan het begin van het goede spoor. Door de openbaarmaking van de benchmark – die bestaat uit vergelijkbare gegevens per gemeente – zullen burger, gemeenteraad, college van B&W en kabinet

¹ Samenstelling:

Leden: Terpstra (VVD), voorzitter, Biesheuvel (CDA), Schimmel (D66), Noorman-den Uyl (PvdA), ondervoorzitter, Kamp (VVD), Van Lente (VVD), Van Dijke (ChristenUnie), Bakker (D66), Visser-van Doorn (CDA), De Wit (SP), Van der Knaap (CDA), Harrewijn (GroenLinks), Balkenende (CDA), Van Gent (GroenLinks), Smits (PvdA), Verburg (CDA), Bussemaker (PvdA), Spoelman (PvdA), Örgü (VVD), Van der Staaij (SGP), Santi (PvdA), Wilders (VVD), Snijder-Hazelhoff (VVD), Depla (PvdA) en Bolhuis (PvdA).

Plv. leden: E. Meijer (VVD), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Giskes (D66), Kortram (PvdA), Blok (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Van Middelkoop (ChristenUnie), Van Vliet (D66), Stroeken (CDA), Marijnissen (SP), Ten Hoopen (CDA), Vendrik (GroenLinks), Mosterd (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Schoenmakers (PvdA), Dankers (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Middel (PvdA), Weekers (VVD), Van Walsem (D66), Oudkerk (PvdA), De Vries (VVD), Van Splunter (VVD), Van der Hoek (PvdA) en Hamer (PvdA).

inzicht krijgen in het functioneren van de diverse sociale diensten. De minister heeft verder aangegeven de ontwikkelingen van jaar tot jaar te willen volgen en heeft eerder aangetoond indien nodig in te grijpen. Ondanks zijn lof voor de minister vindt de heer Kamp dat beter moet worden bepaald welke gegevens over de uitvoering van de ABW door de gemeenten moeten worden vastgelegd. Het moet duidelijk worden wat zij doen om de armoedeval aan te pakken. De minister overschat volgens hem de extra werkdruk die registratie van het gebruik van inkomensafhankelijke regelingen met zich brengt, terwijl hierdoor een gemeente wordt gedwongen om zelf de feiten onder ogen te zien. De minister krijgt zo een volledig en vergelijkbaar overzicht van alle gemeenten waarmee hij kan beoordelen hoe zij in de praktijk omgaan met activering van mensen in de bijstand. Dit alles zou het trekken van conclusies na een evaluatie – dit kan bijvoorbeeld met een steekproef – van de uitvoering van de ABW vergemakkelijken.

Voor een goede evaluatie had er vanaf het begin van de desbetreffende periode moeten worden geregistreerd wat een gemeente per cliënt aan activering doet. Kan de minister aangeven met ingang van welke datum hij bij iedere gemeente voor iedere bijstandsccliënt de basisgegevens kan laten bijhouden? Hoe wil hij de gemeenten die hun plicht verzaken, corrigeren?

De heer **Mosterd** (CDA) wijst nog eens op het doel van de ABW: het bieden van bestaanszekerheid, een inkomenswaarborg op minimum-niveau, afgestemd op de persoonlijk situatie. De ABW is echter alleen bestemd voor mensen die niet zelf in hun levensonderhoud kunnen voorzien: sociaal voor wie niet kunnen en streng voor wie niet willen. De aanpak van de minister sluit hierop goed aan.

De maatregelen in het kader van het uitstroom- en activeringsbeleid worden door de heer Mosterd ondersteund. Het is wel noodzakelijk om de effectiviteit van deze maatregelen te onderzoeken. Hiervoor zijn functionele en betrouwbare gegevens nodig.

Fraudebestrijding is niet meer dan normaal. Overigens kan de minister niet blind vertrouwen op de fraudecijfers, want de praktijk kan heel anders zijn. De discussie over de SIOD is in dat verband een positieve ontwikkeling, hoewel de precieze invulling een ander verhaal is. In het verleden heerste bij sommige gemeenten een cultuur waarin zelfs «sociale recherche» een ongepast woord was. Er is al een hele weg afgelegd en daarop moet consequent en verantwoord worden voortgegaan.

Het beleid was erop gericht om de bestuurlijke rol van de gemeenten te versterken. Het is belangrijk om vast te stellen of dat heeft geleid tot een grotere bestuurlijke betrokkenheid. Het gaat echter uiteindelijk om de direct meetbare gevolgen voor de betrokken uitkeringsgerechtigden: de uitstroom en de activering. Ook voor de samenhangende regie voor werk en inkomen geldt dat het moet gaan om de resultaten. Beleidsmatige regie, aansturing van de uitvoeringsorganisatie en de individuele benadering behoren slechts middelen te zijn ter verbetering van het primaire proces. In de evaluatie moet dit ook tot uitdrukking komen.

Hoe kan de minister conjuncturele invloeden kan onderscheiden van de effecten van het beleid? De metingen in verband met de SUWI-operatie moeten bij de zaak betrokken worden. Onzekerheden daar kunnen gevolgen hebben voor de uitvoering van de ABW.

Het kabinet heeft bij een vorige evaluatie aangegeven dat het perspectief van gemeenten en cliënten nadrukkelijker in beeld moet komen. Wat wordt hiermee bedoeld en tot welke veranderingen in het beleid leidt dit?

Mevrouw **Smits** (PvdA) vindt de evaluatieopzet deugdelijk en veelomvattend. Er wordt terecht veel nadruk gelegd op activering, uitstroom en fraudebestrijding. De tweede belangrijke doelstelling van de ABW, de

inkomenswaarborg, komt minder aan bod. Zijn daarvoor wel voldoende meetbare toetspunten geformuleerd?

Met de gemeenten is overeengekomen dat er een sluitende keten van reïntegratie en werk wordt opgezet. Elke bijstandcliënt moet in principe worden opgenomen in het arbeidsproces of maatschappelijk functioneren. De indicatorenlijst is uitputtend op de punten activering en uitstroom en geeft zo een goed beeld van de resultaten. Het gaat uiteindelijk niet om de registratie, maar om de effecten van het beleid.

De inkomenswaarborg is van belang voor de grote groep die geen sollicitatieplicht heeft. Is er wel voldoende aandacht voor de groepen waarvoor de gemeente een zorgplicht heeft, gezien het geringe aantal indicatoren? Komt in de aangekondigde Europese indicatorenlijst voor armoede en uitsluiting aan de orde of activering leidt tot het bieden van voldoende inkomenswaarborg en is deze voor Nederland bruikbaar? Betaald werk is namelijk nog geen garantie voor voldoende inkomen.

De bestuurlijke rol van de gemeente is voorwaardenscheppend voor activering, inkomenswaarborg en fraudebestrijding. Van het bijstandsbudget wordt 25% opgebracht door de gemeente zelf. Wordt uiteindelijk duidelijk welke gemeenten geld overhouden en welke tekorten hebben? Zijn voldoende concrete criteria om te beoordelen of cliënten zorgvuldig worden behandeld.

Veel gemeenten werken enthousiast mee aan de benchmark. Voorwaarde was deelname op vrijwillige basis. De uitkomsten van de benchmark moeten beschikbaar komen voor beoordeling van beleid. Zullen gemeenten blijven deelnemen als de Kamer de gegevens krijgt? In hoeverre is die informatie herleidbaar tot een specifieke gemeente?

Antwoord van de minister

De **minister** geeft aan dat het belangrijk is dat de Kamer het tot stand komen en de resultaten van beleid kan beoordelen. Om goed te kunnen meten zijn gegevens nodig. Daartoe zijn met de gemeenten afspraken gemaakt over de «sluitende keten». Deze aanpak houdt in dat van alle cliënten gegevens worden geregistreerd. Op basis daarvan kan het gemeentelijk beleid worden beoordeeld. Dit moet gericht zijn op uitstroom, scholing of sociale activering. Er zijn nadere afspraken gemaakt met de vier grote gemeenten en de G26.

De bijstand is slechts een vangnet. Wie kan werken, moet zo snel mogelijk aan de slag. Er zijn echter ook cliënten waarvoor de afstand tot de arbeidsmarkt te groot is. In die gevallen moet worden overgegaan tot scholing of sociale activering, hoewel in sommige gevallen zelfs dat niet voldoende is voor het krijgen van een (volledige) baan.

Het nadeel van het eens in de paar jaar evalueren is dat pas achteraf maatregelen kunnen worden genomen. Met het oog daarop moet meer de vinger aan de pols worden gehouden. De maatregelen bij de sociale dienst van Amsterdam zijn daarvan een voorbeeld. Het is de bedoeling om alle 504 gemeenten minimaal aan een globaal onderzoek onderwerpen. Als zo'n globaal onderzoek daartoe aanleiding geeft, zal vervolgens een quick scan worden uitgevoerd. Als daaruit blijkt dat uitvoering van de bijstandswet in al haar aspecten onvoldoende is, volgt een diepgaand onderzoek. Er worden alleen afspraken over bijvoorbeeld case management en kinderopvang gemaakt met gemeenten die op orde zijn. Door het overleg met de gemeenten en het cijfermatige overzicht is er een beter inzicht in de effecten van regelingen in verband met de armoedeval en de activering. Dit inzicht is nodig voor het ontwikkelen van rijksbeleid en het maken van afspraken met gemeenten om de armoedeval te doorbreken. Gemeenten moeten ook zelf maatregelen nemen op dit terrein en zijn daar ook mee bezig. De minister zegt toe, de communicatie met gemeenten over dit alles nog eens nader te bezien.

De effecten van extra beleid op basis van landelijk afspraken moeten

gescheiden worden van bestaand beleid van gemeenten. De G26 moeten jaarlijks rapporteren, zodat duidelijk wordt wat er met cliënten gebeurt. De afspraken met deze gemeenten hebben betrekking op ongeveer 80% van de bijstandsgerechtigden. Hierdoor ontstaat een gedetailleerd beeld van de uitvoering van de bijstandswet. De Kamer krijgt de beschikking over de gemeentelijk verslagen.

In het algemeen zijn er weinig klachten over het op tijd en adequaat verstrekken van bijstandsuitkeringen. Er zijn echter wel grote verschillen bij aanvullende maatregelen. In het kader van de uitvoering van de motie-Noorman-den Uyl terzake wordt getracht een en ander te corrigeren. Het streven is om via afspraken met de VNG over een centrale regeling om meer eenheid te krijgen in het koopkrachtbeleid.

In Europees verband worden er indicatoren ontwikkeld om voor een definitie van het begrip «armoede». De meningen hierover verschillen bij de lidstaten. De desbetreffende indicatoren zullen uiteindelijk worden gebruikt bij een internationale beoordeling van het beleid.

De benchmark is oorspronkelijk opgezet om een onderlinge vergelijking van gemeenten mogelijk te maken en niet uit een oogpunt van toezicht. Er moest een intern leerproces door op gang komen. Er wordt overlegd met de VNG over de openbaarmaking van de cijfers, maar de uiteindelijke beslissing ligt bij de VNG. Door de afspraken met de G26 ontstaat er al een vrij goed beeld. Het is overigens lastig om de conjuncturele ontwikkeling los te koppelen van beleidseffecten. Conjuncturele ontwikkelingen kunnen namelijk per gemeente anders uitpakken en tot nu toe is het nog maar beperkt mogelijk gebleken, de cijfers daarvoor te corrigeren. Er zal nog nadere studie volgen.

Met behulp van de budgettering van het Fonds werk en inkomen (FWI) ontstaat er een beter inzicht in tekorten en overschotten. De cijfers en resultaten komen dan per gemeente beschikbaar. Regering, Kamer en gemeenteraad krijgen zo beter inzicht in de effecten van het beleid. Bij activering moet een onderscheid gemaakt worden tussen de begeleiding naar duurzame arbeidsplaatsen in de marktsector en die naar tijdelijke gesubsidieerde arbeidsplaatsen. Er wordt met de gemeenten gesproken over de uitstroom uit gesubsidieerde arbeid. Het Rijk kan dit financieel ondersteunen.

Binnenkort verschijnt een artikel van een medewerker van de minister waaruit blijkt dat meer werk leidt tot evenwichtigere inkomensverhoudingen. Op macroniveau draagt het activeringsbeleid daaraan bij. Op microniveau speelt de armoedeval een rol. Het is een interessant idee om met een representatieve steekproef de koopkrachtontwikkeling van mensen die uitstromen uit de bijstand te onderzoeken.

De cliëntenparticipatie verschilt sterk per gemeente. In het kader van SUWI-operatie is geprobeerd, een en ander te stroomlijnen, onder andere door het maken van afspraken over de cliëntenbegeleiding. De verwachting is dat dit een positieve invloed op het gemeentelijk niveau zal hebben.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Kamp** (VVD) benadrukt dat mensen die geen uitkering nodig hebben, die ook niet moeten krijgen. In de schriftelijke vragen heeft de VVD-fractie aangegeven welke gegevens moeten worden geregistreerd om het beleid van gemeenten op dit punt te beoordelen. Dit betreft deeltijdwerk, belemmeringen voor het aanvaarden van werk, afspraken over het wegnemen van die belemmeringen, concrete acties die hieruit volgen, controle op het nakomen van de afspraken en sancties die eventueel moeten worden opgelegd. Wil de minister nagaan of deze punten onderdeel zijn van de afspraken die hij maakt? Is bij de evaluatie in 2003 alle basisinformatie geregistreerd en is die ook beschikbaar?

De heer **Mosterd** (CDA) wil graag de zekerheid dat kan worden gemeten of maatregelen – bijvoorbeeld ontschotting bij werk en inkomen, mogelijkheden voor vrijstellingen en ruimere budgetten voor gemeenten – tot gevolg hebben gehad dat de uitstroom is toegenomen.

Mevrouw **Smits** (PvdA) is verheugd over het toetsen van de inkomenswaarborg in verband met aanvullende regelingen en de toegezegde steekproef.

De **minister** geeft aan dat de door de heer Kamp genoemde zaken vanzelfsprekend onderdeel zijn van het rechtmatigheids- en doelmatigheidsonderzoek. Op grond van de wet zouden gemeenten deze gegevens al moeten registreren en de minister houdt hen ook daaraan. Hij zegt toe de gemeenten daar ook nog eens op te wijzen. Deze punten maken overigens onderdeel uit van het lijstje dat de minister hanteert bij elke afspraak die hij met gemeenten maakt. Er worden alleen afspraken met gemeenten over onderwerpen zoals case management gemaakt als effecten duidelijk kunnen worden aangegeven.

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Terpstra

De griffier van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Nava