

Vergaderjaar 1997–1998

25 271

Implementatie van de Algemene Bijstandswet

Nr. 8

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 16 april 1998

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹ heeft over de brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 3 februari 1998 over de meetpunten die bij de evaluatie van de nieuwe Algemene bijstandswet in acht zullen worden genomen (kamerstuk 25 271, nr. 7), de navolgende vragen ter beantwoording aan de regering voorgelegd. Deze vragen, alsmede de daarop op 16 april 1998 gegeven antwoorden, zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Wolters

De griffier voor deze lijst,
Nava

¹ Samenstelling:

Leden: Wolters (CDA), voorzitter, Van Nieuwenhoven (PvdA), Doelman-Pel (CDA), Biesheuvel (CDA), Vliegthart (PvdA), ondervoorzitter, Scheltema-de Nie (D66), Van Middelkoop (GPV), Schimmel (D66), Rosenmöller (GroenLinks), Van Zijl (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Middel (PvdA), Van Hoof (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Adelmund (PvdA), Dankers (CDA), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Essers (VVD), Van der Stoep (VVD), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), R.A. Meyer (Groep Nijpels).
Plv. leden: Terpstra (CDA), Oudkerk (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Mulder-van Dam (CDA), A. de Jong (PvdA), Visser-van Doorn (CDA), Van der Vlies (SGP), Fermina (D66), Rabbae (GroenLinks), Van der Ploeg (PvdA), G. de Jong (CDA), Dijkzema (PvdA), M.M.H. Kamp (VVD), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Oudkerk (PvdA), Apostolou (PvdA), Heeringa (CDA), Van Boxtel (D66), vacature CD, J.M. de Vries (VVD), B.M. de Vries (VVD), Leerkes (U55+), Van Vliet (D66), Hofstra (VVD), Hoogervorst (VVD), Nijpels-Hezemans (Groep Nijpels).

Vragen:

1

Zullen in de evaluatierapporten zelf ook waardeoordelen worden uitgesproken over de verschillende deelaspecten of de Algemene bijstandswet als geheel? Zo ja, zijn er daartoe prestatie-indicatoren, kengetallen of 0-metingen aanwezig? Indien deze aanwezig zijn, kunnen deze dan weergegeven worden bij elk van de te onderzoeken deelaspecten? Wanneer wordt een werking of functioneren als onvoldoende beoordeeld? Welke maatstaven gaat de regering hanteren? (blz. 1)

2

Als de evaluatie niet ingaat op individuele gemeenten, gaat deze dan wel in op gemeten groepen van gemeenten met op dat onderdeel vergelijkbare kenmerken? (blz. 1)

3

Op welke wijze wordt de invulling van de beleidsruimte in individuele gemeenten in de beoordeling van de werking van de gehele wet meegenomen? (blz. 1)

4

Hoe verhoudt zich het feit dat de evaluatie de werking van de Algemene bijstandswet in algemene zin betreft tot het streven naar een informatiehuishouding die beter inzicht moet bieden in de ontwikkelingen in individuele gemeenten? (blz. 1)

5

Wat wordt precies verstaan onder een informatiehuishouding? (blz. 1)

6

Zijn er voorgeschreven doeltreffendheidsnormen aanwezig? Zo ja, welke? Zo nee, hoe is het dan mogelijk om te komen tot een beoordeling van de doeltreffendheid van de Algemene bijstandswet? Is het bijvoorbeeld (wetenschappelijk verantwoord) mogelijk op basis van vergelijking van jaarcijfers te constateren of er al dan niet verbeteringen zijn gerealiseerd? (blz. 2)

7

Wordt het feit dat de betrouwbaarheid van gegevens mede afhankelijk is van een correct gevoerde administratie ook meegenomen in de evaluatie? (blz. 2)

8

Welke partijen werden bij de evaluatie betrokken? Wordt ook de Nationale Ombudsman bij de evaluatie betrokken? (blz. 2)

9

Is de regering voornemens de informatie die ook al eerder aan de Kamer is verstrekt (bijvoorbeeld over deelaspecten) ook mee te nemen in het uiteindelijke evaluatierapport van eind 1999, om zodoende de samenhang op alle (deel)onderdelen tot uitdrukking te brengen en de evaluatie niet (toch deels) versnipperd de Kamer bereikt? (blz. 2)

10

Zal ook de Raad voor de financiële verhoudingen ingeschakeld worden als het gaat om de beoordeling van de kostenvergoeding voor de uitvoering van de bijstandswet die via de uitkering uit het gemeentefonds plaatsvindt? (blz. 2)

11

Is het de bedoeling dat er in de evaluatie een verband wordt gelegd tussen de verschillende meetpunten en de te verzamelen gegevens? (blz. 2)

12

Welke meetpunten zijn essentieel om te beoordelen of de Algemene bijstandswet doeltreffend is? (blz. 2)

13

Zijn er voldoende (of te veel) eenduidige indicatoren, parameters of criteria om te kunnen meten? (blz. 3)

14

Is het de bedoeling om de te komen tot een evaluatierapport dat een rapportage biedt voor alle afzonderlijke meetpunten of is het de bedoeling te komen tot een empirisch onderbouwd oordeel over de mate waarin de afzonderlijke doelstellingen zijn bereikt? (blz. 3)

15

Welke criteria worden gebruikt om de effectiviteit van maatregelen te meten? Wanneer is een maatregel effectief en wie bepaalt dat? (blz. 3)

16

Hoe wordt de ontwikkeling van de gemiddelde uitkeringsduur gemeten? Wordt flexwerk (korter in de bijstand, wel vaker) reëel meegenomen? (blz. 3)

17

Wordt per categorie bijstandsccliënten (schoolverlaters, bijstandsmoeders gerelateerd aan kinderleeftijd e.d.) ook de (gemiddelde) verblijfstijd in de bijstand meegenomen? Kan via benchmarking ook de «best-practice» van gemeente in dat kader zichtbaar worden gemaakt? (blz. 3)

18

Wordt in het kader van de kwantitatieve uitstroomgegevens ook onderzocht in hoeverre uitgestroomde uitkeringsgerechtigden na verloop van tijd terugkeren in de bijstand of een andere uitkering ontvangen? Zo nee, waarom niet? (blz. 3)

19

Gaat het bij het aanbodversterkend instrumentarium om volumegegevens over de mate waarin instrumenten zijn toegepast en/of gaat het om een effectiviteitsonderzoek waarbij wordt vastgesteld of en in hoeverre de uitstroom te danken is aan de inzet van de instrumenten? (blz. 3)

20

Wordt de instroom in de bijstand onderzocht? Worden daarbij de herkomst van eerdere uitgaven, de verblijfstijd in andere uitkeringen (WW, WAO, TW, studiefinanciering e.d.) voorafgaand aan de uitkering ook meegenomen? (blz. 3)

21

Hoeveel bijstandsaanvragen zijn er per jaar? Hoeveel worden er goedgekeurd? Wat is de doorlooptijd van de aanvraag? Hoeveel stromen er per jaar uit? (blz. 3)

22

Kan aangegeven worden in welke mate er sprake is van neveninkomsten dan wel aanvullende inkomsten uit arbeid? Is er dan sprake van specifiek benoembare groepen? (blz. 3)

23

Kan een nader (vervolg)onderzoek gedaan worden naar de zogenaamde blijvers in de bijstand? Zijn er indicaties aan te geven wanneer men nagenoeg geen kans meer heeft om bijstandsonafhankelijk te worden? (blz. 3)

24

Worden bij de doeltreffendheid over de uitstroom ook de aanspraak op scholing en het aanbod daarvan meegewogen? (blz. 4)

25

In welke mate vindt er participatie via vrijwilligerswerk plaats (activiteiten die buiten de werking van art 144 plaatsvinden)? (blz. 4)

26

Wil de regering nog een kwalitatieve beoordeling geven over de mate van doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid en hun onderlinge verband? (blz. 4)

27

Worden de doelstellingen «verruiming van de participatie» en het «terugdringen van het niet-gebruik» ook onderzocht in het kader van de genoemde meetpunten in paragraaf II.2? (blz. 5)

28

Zijn de twee monitoren inzake armoede en armoedebestrijding exact op elkaar afgestemd en waarom is er voor twee gekozen? (blz. 5)

29

Kunnen ten aanzien van het terugdringen van het misbruik en het bevorderen van een adequate uitvoering de doelstellingen die bereikt dienen te worden, geëxpliciteerd worden? (blz. 5–7)

30

Wat is het precieze onderscheid tussen een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de wet door de gemeenten? (blz. 7)

31

Is het de bedoeling dat de organisatie en de uitoefening van het toezicht zelf als onderdeel van het uitvoeringsproces van de Algemene bijstandswet, ook als onderwerp wordt meegenomen in de evaluatie? Wat wordt precies bedoeld met de toezichtsbevindingen? Aan welke bevindingen moet worden gedacht? (blz. 7)

32

Worden eerdere rapportages over doeltreffendheid en toezicht bij deze evaluatie betrokken? (blz. 7–8)

33

In hoeverre wordt de medeverantwoordelijkheid geëvalueerd en op basis daarvan ook een oordeel gegeven ook de grenzen van centraal/decentrale bevoegdheden in verhouding tot het rechtsgelijkheidsbeginsel? (blz. 7–8)

34

Wordt ook aandacht besteed aan de ontwikkeling in de uitvoeringskosten van de gsd-en? Worden deze uitvoeringskosten in samenhang bekeken met de uitvoeringskosten van de Arbeidsvoorziening in het kader van het project SWI? (blz. 8)

35

Wat is de verhouding van het onderzoek naar de activeringsfunctie van de bijstand tot het onderzoek naar de activeringsfunctie in de evaluatie van de experimenten? Is hier sprake van een overlap en betekent dit een dubbele belasting voor de te onderzoeken gemeenten? Kan een overzicht worden gegeven van de meetpunten bij welke een overlap met andere onderzoeken voor komt? (blz. 8)

36

Wordt in de evaluatie ook afzonderlijk ingegaan op effecten van de gewijzigde verhouding tussen Rijk en gemeenten na introductie van de nieuw Algemene bijstandswet, bijvoorbeeld op het punt van de efficiëntie van de bedrijfsvoering en de rechtszekerheid van de cliënten? (blz. 8)

37

Kunnen er ook waardeoordelen verwacht worden over deelelementen, bijvoorbeeld het toeslagenbeleid in verhouding tot de drie uitgangspunten (doelmatigheid/doeltreffendheid/rechtmatigheid)? (blz. 8)

38

Welke kosten zijn verbonden aan alle onderzoeken en ander vormen van gegevensverzameling? Welk deel van de kosten komt voor rekening van het Rijk en welk deel voor rekening van de gemeenten? Wordt het totale bedrag ten laste van de uitgaven gemoeid met de verstrekking van de bijstand?

Antwoorden:

1. Achtergrond/ Algemeen

Reikwijdte

De leden van de vaste Kamercommissie vragen of in het eindrapport met betrekking tot de evaluatie waardeoordelen worden uitgesproken over de bijstandswet als geheel of alleen over de verschillende deelaspecten en in hoeverre reeds eerder verstrekte onderzoeksgegevens daarin worden verwerkt. Ook stellen de leden de vraag of groepen gemeenten onderdeel uitmaken van de reikwijdte van de evaluatie.

Voorts willen de leden weten vanuit welk perspectief de regering gaat beoordelen of een maatregel als effectief kan worden aangemerkt en welke maatstaven hiervoor worden gehanteerd. Evenzeer of het mogelijk en wetenschappelijk verantwoord is op basis van jaarcijfers te constateren of er al dan niet verbeteringen zijn gerealiseerd. Of de Bijstandswet voorgeschreven doeltreffendheidsnormen kent is ook een vraag die tenslotte in het kader van de reikwijdte zal worden beantwoord. Bovenstaande is een samenvatting van het gestelde in de vragen onder: 1, 2, 3, 6, 9, 14, 15, 26, 30 en 37.

De evaluatie van de bijstandswet heeft zowel betrekking op de werking van de bijstandswet in algemene zin als op de afzonderlijke onderdelen, vermeld in de meetpuntennotitie. Hierbij zal waar mogelijk een onderscheid worden gemaakt naar groepen gemeenten, geclassificeerd naar gemeentegrootte, regio of het aantal bijstandsontvangers. De gemeentelijke invulling van de beleidsvrijheid op gemeentelijk niveau en de

beslissing op individuele aanvragen zijn geen onderwerp van evaluatie. Bijstand behoort afgestemd te zijn op individuele omstandigheden van de betrokkene geplaatst in de lokale context. Aan de hand van een analyse van de gemeentelijke beleidsplannen en -verslagen zal echter wel worden nagegaan op welke wijze deze tot stand zijn gekomen en zal aldus op macroniveau aandacht worden besteed aan de invulling van de gemeentelijke beleidsruimte.

Reeds eerder aan u verstrekte resultaten van onderzoek zullen in de evaluatie worden betrokken. Daarbij zullen statistisch waarneembare ontwikkelingen en kwalitatieve oordelen op basis van de diverse (evaluatie-)onderzoeken worden gebruikt. Naar verwachting zal de informatie voldoende zijn om een beeld te geven over de genoemde meetpunten. Voorgeschreven doeltreffendheidsnormen kent de Bijstandswet niet. Vergelijking van jaarcijfers is nodig om te kunnen constateren of sprake is van een verbetering en daarmee doeltreffendheid van de ingezette middelen.

Bezien zal worden in hoeverre de ontwikkelingen 1992–1995 en de daarop gebaseerde ramingen bij ongewijzigd beleid als referentiekader gehanteerd kunnen worden.

De in de aanbiedingsnota vermelde externe organisatie zal erop dienen toe te zien, dat een en ander op wetenschappelijk verantwoorde wijze plaatsvindt.

Betrokken partijen

De leden vragen welke partijen bij de evaluatie worden betrokken en of ook de Nationale Ombudsman daarvan deel uitmaakt (vraag 8).

Zoals ik in de meetpuntennotitie heb aangegeven zijn VNG en Divosa betrokken bij de evaluatie. Daarnaast zal ik bij het opstellen van de eindrapportage gebruikmaken van de «wit- en zwartboeken» van cliëntenorganisaties en de informatie die vergaard is tijdens de hoorzittingen over de bijstand. De Nationale Ombudsman wordt niet bij de evaluatie betrokken. Gemeenten vallen niet onder de wettelijke verplichting zich bij de Nationale Ombudsman aan te sluiten.

Indicatoren/kengetallen

De leden vragen of er voldoende prestatie-indicatoren, kengetallen of nulmetingen aanwezig zijn en of er een verband wordt gelegd tussen de meetpunten en de te verzamelen gegevens (vragen 1, 11 en 13). In dat kader verzoeken de leden aan te geven welke meetpunten essentieel zijn voor de doeltreffendheidsbeoordeling van de bijstandswet (vraag 12).

In de meetpuntennotitie heb ik bewust de meetpunten gekoppeld aan de doelstellingen die aan de herziening van de bijstandswet ten grondslag liggen. Samengevat betreft dit de activering/uitstroombevordering, de inkomenswaarborg/armoedebestrijding, het terugdringen van misbruik en oneigenlijk gebruik en tenslotte de bevordering van een adequate uitvoering.

Voor het bereiken van deze doelstellingen voorziet de wet in verschillende nieuwe instrumenten, waarvan de effecten in het kader van de evaluatie van de Abw steeds dienen te worden beoordeeld. Bij het meten van deze effecten wordt met name gebruikgemaakt van statistische informatie (vooral gegevens van het CBS), resultaten van wetenschappelijk onderzoek en informatie verzameld vanuit het oogpunt van toezicht op de uitvoering van de bijstandswet (actuele onderzoeken). Hoewel de informatie niet uit dezelfde bron komt kan in het algemeen worden gesteld dat de gegevens elkaar aanvullen. Dit komt mede omdat bij het opzetten van de CBS-statistiek inzake de nieuwe bijstandswet en bij het

programmeren van veel onderzoek op het gebied van bijstand mede de evaluatie van de Abw voor ogen stond.

Informatievoorziening

Algemeen

De leden hebben ten aanzien van de informatiehuishouding bij gemeenten een aantal vragen gesteld en daarmee samenhangend ten aanzien van de aard van de gegevens van de gemeentelijke administratie een aantal vragen gesteld.

Zo vragen de leden zich af wat onder de gemeentelijke informatiehuishouding moet worden verstaan, hoe zich de verbetering van de gemeentelijke informatiehuishouding verhoudt tot een evaluatie van de werking van de bijstandswet en in hoeverre in de evaluatie ook een betrouwbare gegevensverstrekking vanuit de gemeentelijke administratie wordt betrokken (vragen 4, 5 en 7).

Ten behoeve van een adequate beleids-, management- en sturingsinformatie bij gemeenten is een adequate informatiehuishouding noodzakelijk. Voor een dergelijke informatiehuishouding geldt dat sprake is van een zodanige organisatie en opzet bij de uitvoering dat de gegevens die voor de informatievoorziening van belang zijn, in de administratie worden vastgelegd. Hiermee wordt bereikt dat de gegevens die bij de uitvoering worden gebruikt, als betrouwbare bron voor de beleidsinformatievoorziening kunnen worden aangewend. Aan de hand van de eigen informatiehuishouding kunnen gemeenten hun beleid inrichten en processen sturen. Een betrouwbare gegevensopslag is daarmee in het eigen belang van de gemeenten.

De gegevens die opgeslagen liggen in de administraties bij gemeenten vormen een belangrijke basis voor de aanlevering van statistische gegevens aan het CBS. Ik streef er overigens naar de informatiebehoefte vanuit het Rijk, voorzover deze vanuit de uitvoeringsadministratie kan worden gevoed, samen te laten vallen met de in gemeentelijke uitvoering toegepaste gegevensopslag, waardoor de uitvoering niet onnodig wordt belast.

Het CBS controleert de juistheid van de aangeleverde gegevens door middel van een toets op consistentie van de gegevens die betrekking hebben op een persoon. Vervolgens genereert het CBS de gegevens naar landelijke totalen, waarbij ook een onderverdeling plaatsvindt naar gemeentegrootteklasse.

De evaluatie van de richtlijnen met betrekking tot de statistiek maakt deel uit van de algehele evaluatie. Bij deze evaluatie zal met name worden ingegaan op de rol die de diverse partijen vervullen bij het proces dat moet leiden tot adequate statistische informatie. Hierbij zal ook aandacht worden besteed aan de betrouwbaarheid van de door de gemeenten te verstrekken gegevens en aan de mogelijkheden die er zijn om hier, indien nodig, verbetering in aan te brengen.

Algemene cijfermatige informatie

De leden hebben ten aanzien van het ter beschikking komende statistisch cijfermateriaal vragen gesteld over uitstroom, neveninkomsten en bijstandsaanvragen (vragen 18, 21 en 22).

Op basis van de door de gemeenten in het kader van de bijstandsstatistiek verstrekte gegevens kan het CBS in staat worden geacht het aantal toegekende bijstandsaanvragen, de omvang van de uitstroom en het aantal bijstandsontvangers met neveninkomsten of aanvullende

inkomsten uit arbeid, onderscheiden naar categorieën cliënten, vast te stellen. Mede gezien de nog niet kwalitatief voldoende levering door de gemeenten heeft het CBS nog geen mogelijkheden gehad dit te realiseren. Volgens verwachting zullen dergelijke gegevens bij de evaluatie betrokken kunnen worden.

De statistiek genereert geen gegevens over het aantal bijstandsaanvragen; wel genereert de statistiek de aantallen toegekende bijstandsaanvragen. Dit houdt verband met de in het verleden opgedane ervaring dat de vraag naar het aantal aanvragen door de gemeenten niet eenduidig kon worden beantwoord: zo zijn er gemeenten die elk verzoek direct beschouwen als een aanvraag en dit ook als zodanig registreren, terwijl er daarnaast gemeenten zijn die pas overgaan een verzoek als een aanvraag te beschouwen als er een gerede kans tot honorering van het verzoek aanwezig is.

Kosten informatievoorziening

Gevraagd wordt welke kosten verbonden zijn aan alle onderzoeken en andere vormen van gegevensverzameling en in hoeverre deze kosten ten laste komen van gemeenten of uitgaven bijstand (vraag 38).

Bij de evaluatie van de bijstandswet zullen de resultaten van zo'n 20 wetenschappelijke onderzoeksprojecten worden betrokken. Deze projecten zijn/worden gedurende de periode 1996 tot en met het tijdstip waarop de resultaten voor de evaluatie worden aangewend met behulp van interne prioritering gefinancierd uit het beschikbare onderzoeks-budget van SZW. De kosten zijn dus gespreid over meerdere jaren. Uitgaande van 20 extern uitbestede projecten bij een gemiddelde prijs van f 200 000 (de kosten zijn per project overigens zeer uiteenlopend) zijn de totale kosten indicatief te ramen op ongeveer vier miljoen.

De gemeenten betalen niet mee aan deze projecten. Wel leveren zij uiteraard een inspanning door middel van het meewerken aan het veldwerk van de afzonderlijke projecten. Deze inspanning varieert sterk per type onderzoeksproject en het aantal deelnemende gemeenten waardoor deze kosten moeilijk zijn te ramen.

Voor het aanleveren van statistische gegevens worden gemeenten gecompenseerd doordat bij de vaststelling van de invoeringskosten van nieuwe wet- en regelgeving en de extra uitvoeringskosten deze post mede worden begrepen.

Zowel de onderzoekskosten als de verwerkingskosten voor de statistiek komen niet ten laste van de middelen op de begroting van SZW die voor de verstrekking van bijstandsuitkeringen zijn gereserveerd.

II.1 Activering en uitstroombevordering

Doeltreffendheid

De leden vragen zich af of bij de uitstroombevorderende maatregelen wordt gezien in hoeverre een instrument wordt toegepast of dat wordt vastgesteld of en in welke mate de uitstroom het gevolg is van de inzet van het instrumentarium. Specifiek vragen de leden zich af of de aanspraak op scholing en het aanbod daarvan kan worden meegewogen (vragen 19 en 24).

In het kader van het meten van de doeltreffendheid van de aanbod-versterkende instrumenten ter bevordering van het uitstroom- en activeringsbeleid bij gemeenten biedt de bijstandswet, zoals aangegeven in de meetpuntennotitie, een scala aan mogelijkheden: trajectplannen; incentives en premies; inkoopregeling; vrijlatingsbepalingen;

kinderopvangregelingen; arbeidsverplichtingen en maatregelen. Scholing en het aanbod daarvan maken onderdeel uit van deze instrumenten. Onderzocht zal worden in welke mate gemeenten deze instrumenten inzetten. Voorts zal afhankelijk van de doelstelling van het betreffende instrument zo goed als mogelijk worden onderzocht op welke wijze de toepassing heeft bijgedragen aan de uitstroom uit de bijstand, armoedebestrijding of een doelmatiger inzet van middelen.

Relatie toezicht

Vanuit toezicht wordt onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid van de uitvoering ten aanzien van het activerings- en uitstroombeleid. Dit onderzoek heeft ten doel zicht te krijgen op de wijze, waarop de gemeente het totaal van de haar ter beschikking staande instrumenten ten behoeve van dat beleid aanwendt, zowel op planmatig niveau als ten aanzien van de vertaling ervan in de uitvoeringspraktijk. Aan de hand van een indicatorenlijst wordt hiertoe nagegaan of en in welke mate de gemeente verschillende aanbodversterkende instrumenten in haar aanpak heeft verdisconteerd. Ook in dat kader wordt gezien in hoeverre scholing en het aanbod daarvan worden ingezet.

Activeringsfunctie

De leden wijzen op de mogelijkheid van een overlap tussen het onderzoek naar de activeringsfunctie in de bijstand en het onderzoek naar de activeringsfunctie in de experimenten (vraag 35)

Van overlap is geen sprake. Het onderzoek naar de werking van de activeringsfunctie in de bijstand – mede omvattend de sociale activering – is de eerste tranche van toezichtsonderzoek naar de doeltreffendheid van de uitvoering. Vervolgtranches worden later ontwikkeld.

Dit onderzoek naar de werking van de activeringsfunctie beziet in de breedte of er op het gehele terrein van de activering door gemeenten beleidsinspanningen geformuleerd zijn en ook zichtbaar zijn in de werking van de uitvoering. Het toezichtsonderzoek richt zich op het analyseren van de opgevraagde documentatie, aanvullende informatieve interviews waar nodig met hoofden van de sociale dienst en het terugleggen van deze analyse naar de wethouder en de sociale dienst. Dossieronderzoek vindt niet plaats.

Het onderzoek naar de activeringsfunctie in de experimenten ex artikel 144 daarentegen richt zich met name op de effecten voor de belanghebbenden en gaat diepgaander en langduriger in op inhoud en processen rond sociale activering.

Blijvers in de bijstand

De leden vragen naar een nader (vervolg)onderzoek naar de zogenaamde blijvers in de bijstand. Ook vragen de leden of er indicaties te geven zijn wanneer men nagenoeg geen kans meer heeft om bijstandsonafhankelijk te worden (vraag 23).

Op dit moment vindt een onderzoek plaats naar de sociale en arbeidsmarktpositie van «blijvers» in de bijstand. De resultaten van dit onderzoek zijn naar verwachting tijdig voor de evaluatie beschikbaar. Tevens wordt bij de evaluatie voor een belangrijk deel aandacht besteed aan kwantitatieve uitstroomgegevens. Onderdeel daarvan is een verdeling van de bijstandspopulatie naar de vier fases van afstand tot de arbeidsmarkt. Uit deze gegevens moet de omvang en aard blijken van de groep die langdurig afhankelijk is van bijstand.

In het kader van SWI wordt thans gewerkt aan de voorbereiding van regelgeving m.b.t. een uniforme, landelijk toe te passen methodiek van bestandsindeling. Daarbij zal aandacht worden besteed aan het perspectief voor personen waarvan wordt ingeschat dat ten gevolge van zware persoonlijke belemmeringen de afstand tot de arbeidsmarkt (voorals-nog) niet overbrugbaar is. Hierover zult u binnen afzienbare tijd een brief ontvangen.

In de praktijk is gebleken dat het lastig is om te voorspellen in hoeverre personen nagenoeg geen kans meer hebben om bijstandsonafhankelijk te worden (immers zelfs na een uitkeringssituatie die langer dan 5 jaar heeft geduurd vinden mensen werk). Het ligt in de rede om, mede op grond van ervaringen met het bestandsindelingsinstrument, objectieve en subjectieve kenmerken rond de persoonlijke situatie van mensen te benutten bij het inschatten van het toekomstperspectief van betrokkene (inclusief de kans op blijvende bijstandsafhankelijkheid). Bij de evaluatie van het besluit m.b.t. de bestandsindeling zal dit aspect worden betrokken.

Statistische informatie

Enkele leden van de commissie vragen op welke wijze c.q. in welke mate

- de gemiddelde uitkeringsduur wordt gemeten en welke categorieën hierbij worden onderscheiden;
- zichtbaar wordt gemaakt dat sprake is van terugkeer in de bijstand (flexwerk) of het ontvangen van andersoortige uitkeringen;
- zichtbaar wordt gemaakt welke oorzaak bijstandsafhankelijkheid (instroom) tot gevolg heeft;
- er via vrijwilligerswerk participatie plaatsvindt. (vragen 16, 17, 20 en 25)

Maandelijks verstrekken gemeenten – conform de Regeling statistische gegevens Abw, loaw, loaz en fraude – op cliëtniveau en onder vermelding van het sociaal fiscaal nummer statistische gegevens aan het CBS.

Aan de hand van die gegevens kunnen categorieën bijstandsontvangers worden vastgesteld, waarbij een onderscheid kan worden gemaakt naar de volgende kenmerken: geboortedatum; burgerlijke staat; huishoudtype; leeftijd jongste kind; opleidingsniveau; oorzaak bijstandsafhankelijkheid; inkomstenbron naast de bijstand; en reden van uitstroom. De gegevens over al deze kenmerken komen voor de evaluatie beschikbaar.

Tot de maandelijks integrale verstrekking behoren ook de kenmerken aanvangsdatum en einddatum bijstandsuitkering, op basis waarvan de gemiddelde uitkeringsduur voor de diverse categorieën valt vast te stellen. Een kenmerk vrijwilligerswerk is niet in de statistiek opgenomen. Bijstandsgerechtigden hebben een meldingsplicht voor vrijwilligerswerk maar behoeven geen toestemming aan de gemeente te vragen.

De gegevens die de gemeenten aan het CBS moeten verstrekken uit hoofde van de Regeling statistische gegevens Abw omvatten tevens het sofi-nummer. Aan de hand van dit gegeven kan worden nagegaan of een bijstandsgerechtigde ook in het verleden bijstand heeft gekregen en zo ja, of deze bijstandsgerechtigde tijdens één of meerdere perioden geen recht op bijstand heeft gehad. Deze gegevens zullen naar verwachting op tijd voor de evaluatie beschikbaar zijn.

Op dit moment bestaat enig inzicht in het verschijnsel terugkeer in de bijstand op basis van gegevens uit het Inkomenspanelonderzoek (IPO) van het CBS, dat is gebaseerd op belastinggegevens. Het IPO verschaft, met een vertraging van twee jaar, ook inzicht in de inkomensbronnen die de bijstandsontvanger in de loop van het jaar verkrijgt. Het is ook mogelijk uit het IPO gegevens te genereren die de «inkomenslevensloop» van een bijstandsgerechtigde over meer dan één jaar weergeven.

Voor een globale indruk van de gebruiksmogelijkheden van het IPO voor het geven van inzicht in stromen tussen Abw, WW en werk kan ik u onder meer verwijzen naar bijlage 17 van de Sociale Nota 1998.

II.2. Inkomenswaarborg en armoedebestrijding

Doelstellingen

De leden vragen zich af of de doelstellingen «verruiming van de participatie» en «terugdringing van het niet-gebruik» onderdeel uitmaken van de evaluatie (vraag 27)

De doelstellingen «verruiming van de participatie» en de daarbij behorende meetpunten worden in paragraaf II.1 (activering en uitstroombetovordering) van de meetpuntennotitie genoemd en maken daarmee onderdeel uit van de evaluatie.

Een belangrijke actie in het kader van het bestrijden van niet-gebruik kan het koppelen van bestanden zijn. Daarbij is de privacywetgeving een belangrijk aandachtspunt. Momenteel vinden een aantal pilots plaats naar het effecten van zo'n koppeling. De Registratiekamer is hierbij betrokken.

Monitoring armoede en armoedebestrijding

Ook vragen de leden zich af wat het onderscheid is tussen de monitoren armoede en armoedebestrijding (vraag 28).

Voor wat betreft de vraagstelling over het onderscheid tussen de monitor armoede en de monitor armoedebestrijding kan ik u het volgende mededelen.

Het gaat hier om twee verschillende monitoren die elkaar aanvullen. De *Armoedemonitor* van het SCP en CBS geeft de belangrijkste kengedallen met betrekking tot armoede en sociale uitsluiting weer, zoals aantal huishoudens met een minimuminkomen, koopkrachtontwikkeling, ontwikkeling van vaste lasten en deelname aan het maatschappelijk verkeer. De *Monitor gemeentelijk armoedebeloid* volgt de inspanningen van gemeenten. In deze monitor wordt zichtbaar op welke wijze gemeenten de daarvoor via het Gemeentefonds beschikbare gelden aanwenden voor onder andere bijzondere bijstand, armoedebestrijding, arbeidsinschakeling en kwijtschelding van lokale heffingen.

II.3. Misbruik en oneigenlijk gebruik

De leden vragen de minister een explicatie van de doelstellingen ten aanzien van het terugdringen van misbruik (vraag 29).

In het kader van het terugdringen van het misbruik en het bevorderen van een adequate uitvoering is in de wet opgenomen binnen welke termijn een aanvraag moet worden afgehandeld en welke stappen een gemeente moet zetten bij de behandeling van de aanvraag. In het gemeentelijk fraudebeleidsplan wordt aangegeven welke middelen gemeenten inzetten om misbruik tegen te gaan: o.a. het aangeven welke bewijsstukken moeten worden overgelegd; op welke wijze verificatie en validering plaatsvindt; opgelegde verplichtingen etc.

Aan de hand van de gegenereerde gegevens uit de fraudestatistiek en gegevens uit de toezichtsmonitor M&O zal worden gezien of deze inzet van middelen hebben geleid tot een vermindering van het aantal en gemiddelde hoogten van de fraudegevallen.

Overigens merk ik in dit verband op dat binnen het toezicht concreet wordt gewerkt aan een kwaliteitsslag op de uitvoering van de fraudebestrijding. Zoals ik u in mijn brief van 13 maart jl. heb laten weten streef

ik ernaar binnen drie jaar een aanmerkelijke verbetering van deze uitvoering tot stand te brengen, uitgaande van de beginselen van medebewind en partnerschap.

II.4. Bevorderen van een adequate uitvoering

Doelmatigheid

De leden vragen wat onder een doelmatige uitvoering moet worden verstaan (vraag 30)

Onder een doelmatige uitvoering wordt verstaan een uitvoering waarbij een gemeente met een optimale inzet van gemeentelijke middelen (personeel, technische en informatie-technische voorzieningen, know how etc.) haar organisatie zodanig inricht dat zij haar doelstellingen realiseert. Gemeentelijke sociale diensten leggen hierover in eerste aanleg verantwoording af aan de gemeenteraad.

Een doelmatige uitvoering en de kosten die gemeenten moeten maken ter uitvoering van de bijstandswet zijn ook voor het Rijk van groot belang. Enerzijds vanwege de inzet van publieke middelen en anderzijds vanwege de vergoeding die van rijkswege aan gemeenten wordt verstrekt in de uitvoeringskosten van (nieuwe) wet en regelgeving.

Uitvoeringskosten

Algemeen

De leden vragen in hoeverre aandacht wordt besteed aan de ontwikkeling in de uitvoeringskosten van de gsd-en (vraag 34).

Met betrekking tot het volgen van de ontwikkeling in de uitvoeringskosten kan worden gewezen op de ondersteuning van gemeenten door de Taskforce Kwaliteit Bijstand (TKB). Een van de opdrachten aan de TKB is het uitvoeren van een project benchmark. Dit project richt zich met name op de bedrijfsprocessen van sociale diensten en de kosten die hiermee gemoeid zijn, waarbij specifiek aandacht wordt besteed aan de beleidsvelden uitkeringsverstrekking, arbeidstoeleiding en zorg. Aan de hand van de bedrijfsprocessen op deze onderdelen zullen gemeenten aan de benchmark gegevens aanleveren omtrent de producten (o.a. doorlooptijden) en aantallen die gerealiseerd worden en de uitvoeringskosten die hiermee gemoeid zijn. De benchmark beoogt gemeenten in staat te stellen zich in de tijd zelf en onderling te vergelijken, waardoor kwaliteitsslagen bij de gemeenten kunnen worden bevorderd.

Het project omvat mede een monitorsysteem dat gericht is op het genereren van beleidsinformatie. Het monitorsysteem zal objectieve informatie verstrekken over de prestaties, kosten en ontwikkelingen in de sociale dienstverlening.

Het bijdragen aan het optimaliseren van de uitvoering van de Abw is ook bij het toezicht een primaire doelstelling. Daartoe hebben gemeenten de mogelijkheid specifieke uitvoeringstekorten aan te pakken door middel van een verbeterplan dat door de minister dient te worden goedgekeurd. Voorafgaande aan goedkeuring beoordeelt Toezicht of gelet op de constellatie van de gemeentelijke uitvoering er een redelijk vertrouwen bestaat in de haalbaarheid van het voorgestelde plan. Realisatie van herstel van de uitvoeringstekorten aan de hand van het plan leidt tot het niet effectueren van financiële maatregelen tegen de gemeente. De TKB adviseert veel gemeenten bij het opstellen van dergelijke verbeter-

plannen. In dit verband verwijs ik naar mijn brief van 24 februari 1997 (Kamerstukken II, 1996–1997, 25 242, nr.1).

Uitvoeringskosten in relatie tot SWI

Ook vragen de leden of de uitvoeringskosten in samenhang worden gezien met de uitvoeringskosten van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie in het kader van het SWI-project (vraag 34).

In het kader van SWI zal gericht worden onderzocht hoe de uitvoeringskosten van gemeenten, uitvoeringsinstellingen en arbeidsvoorziening zich ontwikkelen met betrekking tot de uitvoering van de binnen het SWI-centrum uitgevoerde taken. Een eerste verkenning van de kosten en besparingen is op 17 december 1997 aan de Kamer ter informatie aangeboden (Kpmg/Bea: «Kosten en besparingen bij de vorming van SWI-centra»). Gedurende de opbouw van de SWI-centra is voorzien in een jaarlijkse herhaling van dit onderzoek. De resultaten van dit onderzoek zullen worden betrokken bij de evaluatie van de ABW.

Uitvoeringskosten in relatie tot de Raad voor de financiële verhoudingen

Enkele leden vragen in hoeverre de Raad voor de financiële verhoudingen wordt ingeschakeld bij de beoordeling van de kostenvergoeding van de bijstandswet die via de uitkering van het gemeentefonds plaatsvindt (vraag 10).

Gezien de taakstelling van de Raad vindt raadpleging alleen plaats bij verdeelvraagstukken die betrekking hebben op de middelen in het gemeentefonds en niet bij de vaststelling van de concrete hoogte van de kostenvergoeding.

Toezicht

De leden vragen in hoeverre de organisatie en uitoefening van toezicht zelf als onderdeel van het uitvoeringsproces van de bijstandswet onderwerp van onderzoek is. Ook vragen de leden wat onder toezichtsbevindingen moet worden verstaan en of daar voorbeelden van gegeven kunnen worden (vraag 31 en 32).

De organisatie en uitvoering van het toezicht zelf is geen onderwerp van onderzoek. Het toezicht is voor de minister van SZW een bestuurlijk instrument om inhoud te kunnen geven aan zijn verantwoordelijkheden als medewetgever en financier en aldus aan zijn medeverantwoordelijkheid voor een landelijk rechtmatige en doeltreffende wetsuitvoering. Aan de functie en positionering van het toezicht in het kader van de nieuwe Abw is recent de nodige aandacht besteed.¹ Ik acht dit met het oog op de nu voor de deur staande evaluatie toereikend. In deze discussie nam het vernieuwingsproces van het toezicht een belangrijke plaats in.

Bestuurlijke verhouding

De leden vragen in hoeverre de medeverantwoordelijkheid en de effecten van de voorgestelde gewijzigde financiële verhouding wordt geëvalueerd en op basis daarvan een oordeel wordt gegeven over de grenzen van centrale/decentrale bevoegdheden in verhouding tot het rechtsbeginsel (vragen 33 en 36).

¹ Verwezen wordt naar de brieven van 4 november 1996, 24 februari 1997 en 8 oktober 1997, de Algemeen Overleggen van 19 juni 1997 en 14 januari 1998 en het 2-minutendebatje van 21 januari 1998.

De effecten van de voorgestelde gewijzigde financiële verhouding kunnen geen deel uitmaken van de evaluatie. Zoals ik u in mijn brief van 23 maart jl., kenmerk BZ/UB/11345B, heb laten weten heeft het kabinet in het kader van de millennium-problematiek besloten de overdracht van de financiële verantwoordelijkheid met één jaar uit te stellen naar 1 januari 2000.

Onder medeverantwoordelijkheid begrijp ik de uitvoeringsverantwoordelijkheid van gemeenten. Bij de evaluatie wordt gekeken naar bijvoorbeeld de uitstroombevordering, de effecten van de verbetertrajecten alsmede de wijze waarop door de gemeente via plannen invulling wordt gegeven aan lokaal beleid. In dat kader dient te worden gewerkt met beleidsplannen en -verslagen en fraudebestrijdingsplannen. Bij de evaluatie wordt niet in ogenschouw genomen of de invulling van het lokaal beleid op gelijke wijze geschiedt, maar wordt nagegaan of daadwerkelijk plannen worden opgesteld en op welke wijze hiermee wordt omgegaan.

Tevens zal op onderdelen – toeslagenbeleid, uitstroombesleid, bijzondere bijstandsverlening – worden gezien in hoeverre de toegenomen beleidsvrijheid voor gemeenten geleid heeft tot een doeltreffender uitvoering.