

Vergaderjaar 2007–2008

30 545

Uitvoering Wet Werk en Bijstand

Nr. 54

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juni 2008

Op 28 mei 2008 heb ik tijdens een algemeen overleg over het onderzoek «Voorbereiding Vazalo Verkend» en het ontwerpbesluit Experiment bevordering arbeidsparticipatie alleenstaande ouders WWB toegezegd uw Kamer schriftelijk nader te informeren over een aantal onderwerpen met betrekking tot het experiment. Het gaat hierbij om de rol van scholing, de data binnen looptijd, een nadere onderbouwing van de kwantitatieve doelstellingen, de financiële betekenis voor de doelgroep en de (armoedeval)effecten van een eventuele verhoging van de maximale vrijlating. Verder heb ik tijdens eerdergenoemd algemeen overleg toegezegd een tussentijdse evaluatie van het experiment te zullen uitvoeren, in verband met de wens om te bezien of gedurende het experiment bijsturing nodig is. Ook op deze toezegging ga ik in deze brief nader in.

Scholing

Tijdens het algemeen overleg heeft het lid Spies een aantal vragen gesteld over de aard en omvang van de scholing en of scholing en ondersteuning voldoende aandacht krijgen in het experiment. Tevens heeft zij gevraagd of in het kader van het experiment scholing ook afzonderlijk, niet in combinatie met werk, kan worden aangeboden en zo ja, of de alleenstaande ouder ook in dat geval in aanmerking komt voor de bonus voor scholing. Ten slotte is aan de orde geweest of de bonus eenmalig is, of dat deze ook nog in een volgend kalenderjaar kan doorlopen. Ik zal deze vragen in hun onderlinge samenhang beantwoorden.

Doel van het experiment de arbeidsparticipatie van bijstandsgerechtigde alleenstaande ouders te bevorderen door werken in deeltijd voor deze groep financieel aantrekkelijker te maken. De inzet van scholing in combinatie met werken moet dan ook in dit kader worden bezien.

De financiële incentive maakt deeltijdwerk rechtstreeks financieel aantrekkelijk(er). Door de vrijlating houdt de alleenstaande ouder onmiddellijk na

werkaanvaarding een extra bedrag per maand over ten opzichte van de bijstandsnorm. De eventuele bonus voor scholing in combinatie met werk en een latere uitstroompremie geven de alleenstaande op de langere termijn een financieel voordeel.

Daarnaast kan de combinatie van werk en scholing werken in deeltijd ook op een meer indirecte manier aantrekkelijk(er) maken. Via scholing die de alleenstaande ouder naast het werk volgt, kan deze het beroepsniveau, en daarmee de verdien capaciteit verhogen. Op termijn biedt dit kansen op werk met een hoger salarisoniveau. Dit betekent een verbetering van de financiële positie van de alleenstaande ouder en kan ertoe bijdragen dat de alleenstaande ouder op termijn met deeltijdwerk volledig in het levensonderhoud kan voorzien. Scholing in combinatie met werk is ook een belangrijk middel om te voorkomen dat alleenstaande ouders langdurig in een kleine baan zonder perspectief (moeten) blijven werken. Als werk en scholing worden gecombineerd, kan het geleerde meteen in de dagelijkse praktijk worden toegepast, waardoor aangeleerde kennis en vaardigheden beter kunnen beklijven.

Gegeven bovenstaande doelstellingen valt alleen scholing in combinatie met werken onder de condities van het experiment. Dit doet niets af aan het grote belang dat het kabinet, ook buiten de combinatie met werk, hecht aan scholing in het algemeen en van alleenstaande ouders in het bijzonder. Maar dit is geen aanleiding om ook dit element te betrekken bij het experiment rond de meergenoemde afspraak in het Coalitieakkoord, die immers ziet op het financieel aantrekkelijk maken van werken in deeltijd. Uiteraard doet het experiment niet af aan de bestaande mogelijkheden voor de gemeenten om bij scholing los van werk een financiële incentive te verlenen.

In het ontwerpbesluit worden geen minimumeisen gesteld aan de omvang van de scholing bij het in aanmerking komen voor de bonus. Dit sluit aan bij de gedachte dat leren meer is dan onderwijs alleen. Scholing kan gericht zijn op het verwerven van (vakinhoudelijke) kennis en het aanleren van vaardigheden, maar bijvoorbeeld ook op «empowerment» en verbeteren van het zelfbeeld. Het gaat voor de kansen op de arbeidsmarkt niet alleen om opleidingsniveau en vakinhoudelijke kennis, maar ook vertrouwen in het eigen kunnen en de eigen inschatting van de kans om aan ander, beter betaald, werk te komen spelen een belangrijke rol. Het behalen van een diploma of een startkwalificatie is daarbij geen doel op zich, en voor een deel van de doelgroep ook niet haalbaar. Het gaat om het maximaal benutten van de talenten van de alleenstaande ouder. Het gaat dus om maatwerk en het is aan de gemeente om samen met de alleenstaande ouder te bezien wat in de gegeven situatie nodig en haalbaar is. Hierbij kan ik mij voorstellen dat het accent in eerste instantie wat meer op scholing ligt en in de loop van de tijd meer of volledig naar werk verschuift.

Bovenstaande toelichting maakt naar mijn mening voldoende duidelijk welke rol scholing speelt in de opzet van het experiment. De wijze waarop gemeenten de doelgroep op dit punt ondersteunen, speelt ook een belangrijke rol. Bij de selectie van gemeenten zal worden gelet op de maatregelen die zij op dit punt al genomen hebben, naast maatregelen als nazorg en om de arbeidsinschakeling van de doelgroep te stimuleren en inkomensschommelingen tegen te gaan.

Looptijd van het experiment

Tijdens het algemeen overleg heeft het lid Spies tevens vragen gesteld over de schijnbare inconsistentie van in het ontwerpbesluit genoemde data. In antwoord hierop deel ik het volgende mee.

Zoals staat aangegeven in artikel 2, eerste lid van het ontwerpbesluit, vindt het experiment plaats in de periode van 1 januari 2009 tot en met 31 december 2011. De totale looptijd is derhalve drie jaar. Binnen die periode wordt de inkomstenvrijlating toegepast in de periode van 1 januari 2009 tot en met 31 december 2010 (zie artikel 3, eerste lid). In die periode kan ook recht ontstaan op de jaarlijkse bonus in verband met scholing of opleiding. Die bonus wordt na afloop van het betreffende kalenderjaar betaald (zie artikel 3, vierde lid van het ontwerpbesluit), dus in 2010 of 2011. Daarnaast ontstaat bij volledige uitstroom in de periode van 1 januari 2009 tot en met 31 december 2010, nadat die uitstroom zes aaneengesloten maanden heeft geduurd, recht op de eenmalige premie van € 500 (zie artikel 3, vijfde lid). Dat recht kan dus ontstaan uiterlijk op 30 juni 2011 en komt daarna, doch in ieder geval in 2011, tot uitbetaling. Ik stel daarom, naar aanleiding van het overleg met uw Kamer, voor de meetperiode te laten lopen van 1 januari 2009 tot en met 30 juni 2011 (dus de volledige periode waarin de inkomstenvrijlating wordt toegepast en recht op de bonus voor scholing/opleiding of een uitstroompremie kan ontstaan). Dit zal de kwaliteit van de evaluatie ten goede komen. Uiterlijk 30 september 2011 wordt dan, conform de termijn van artikel 83 WWB, een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van het experiment in de praktijk aan het parlement gezonden. Voor zover de data in het ontwerpbesluit afwijken van het vorenstaande zullen ze worden aangepast.

Tussentijdse evaluatie

Het lid Spekman heeft verzocht om gedurende de looptijd van het experiment een tussentijdse evaluatie in te bouwen, om indien nodig het experiment tussentijds te kunnen bijstellen. Ik heb toegezegd een dergelijke tussentijdse evaluatie uit te voeren. Gelet op de termijn die nodig is voor het verzamelen en verwerken van de benodigde gegevens, zal ik deze tussentijdse evaluatie voor 1 oktober 2009 aan het parlement doen toekomen. Dit biedt ruimte om het experiment zo nodig bij te stellen en tevens de effecten van die bijstelling te kunnen meten en betrekken bij de resultaten van het experiment.

Nadere onderbouwing van de kwantitatieve doelstellingen

Tijdens het algemeen overleg heeft het lid Spies aangegeven dat het ambitieniveau van het experiment haar laag voorkomt. Om die reden heeft zij verzocht om een nadere onderbouwing van de kwantitatieve doelstellingen van het experiment.

Zoals eerder aangegeven, beoog ik met het experiment de arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders te bevorderen door voor hen werken in deeltijd financieel aantrekkelijker te maken. Na afloop van het experiment wil ik op basis van objectief meetbare criteria kunnen vaststellen of de gedurende het experiment ingezette instrumenten succesvol zijn geweest. Daartoe heb ik een drietal kwantitatieve doelstellingen geformuleerd.

De eerste kwantitatieve doelstelling is dat tijdens de experimentperiode 5 procentpunten van de alleenstaande ouders die bij aanvang van het experiment nog niet of minder dan 12 uur per week werkte, gemiddeld 12 uur per week is gaan werken. Anders gezegd wil ik bereiken dat de groep die 12 uur per week of meer werkt gedurende het experiment met 50% toeneemt.

Ten tweede stel ik mij ten doel dat 25% van de alleenstaande ouders die bij aanvang van het experiment al minimaal 12 uur per week werkte, minimaal een hele dag per week meer is gaan werken, waarbij tevens scholing als instrument zal worden ingezet.

De derde kwantitatieve doelstelling betreft het uitstroompercentage. Mijn

doelstelling is dat in 2009 en 2010 de uitstroom van de doelgroep alleenstaande ouders in de experimentgemeenten significant hoger is dan in een controlegroep van gemeenten die niet aan het experiment deelnemen. Omdat de uitstroom mee beweegt met de conjunctuur heb ik in het ontwerpbesluit aangegeven dat de uitstroom in de experimentgemeenten 5 procentpunten hoger zou moeten liggen dan in de controlegroep.

Naar mijn mening zijn dit ambitieuze doelstellingen, die de hoge verwachtingen weerspiegelen die ik van dit experiment heb.

Verhoging van de maximale vrijlating naar € 181

De leden Van Gent en Karabulut hebben de wens geuit de maximale vrijlating in het experiment te verhogen naar € 181 per maand, het maximum van de huidige vrijlating binnen de WWB. Zij gaven daarbij aan dat werken altijd moet lonen en een vrijlating van maximaal € 120 onvoldoende motiverend zal zijn voor de alleenstaande ouder.

Bij de bepaling van de hoogte van financiële incentives in de WWB is er een spanningsveld tussen «werk moet lonen» enerzijds en «meer werk moet meer lonen» anderzijds. Dit spanningsveld kan, zoals ook in het Coalitieakkoord is aangegeven, leiden tot een armoedeval. Bij periodieke financiële incentives kan die op twee manieren optreden. In de eerste plaats doordat een hoger inkomen ertoe leidt dat minder inkomensafhankelijke bijdragen worden ontvangen c.q. hogere inkomensafhankelijke betalingen verschuldigd zijn. Bij eenmalige financiële incentives treedt dit effect niet op, omdat die niet behoren tot het toetsingsinkomen voor de betreffende regelingen.

In de tweede plaats ontstaat er een armoedeval doordat bij uitstroom uit de bijstand de periodieke financiële incentive vervalt. Als één euro meer verdiend wordt dan de bijstandsnorm vervalt de periodieke incentive. Voorts moet rekening worden gehouden met het feit dat onderzoek heeft uitgewezen dat de stimulans om meer te gaan werken afneemt naarmate een periodieke financiële incentive langer ontvangen wordt (gewinnings-effect).

Tot slot staat het gelijkheidsbeginsel eraan in de weg dat mensen met een qua hoogte gelijk inkomen bij inkomensafhankelijke bijdragen ongelijk worden behandeld op grond van de bron van het inkomen. Iemand die een inkomen heeft bestaande uit bijstand plus een periodieke vrijlating mag op grond van het gelijkheidsbeginsel niet meer inkomensafhankelijke bijdragen ontvangen (of minder inkomensafhankelijke betalingen verschuldigd zijn) dan iemand die een even hoog inkomen heeft, maar geen bijstand ontvangt.

Bij de bepaling van de hoogte van en de vorm van financiële incentives is het van belang om door de juiste maatvoering rekening te houden met vorenstaande factoren. Bij het experiment is die maatvoering als volgt uitgewerkt.

De financiële incentive in het experiment bestaat uit een combinatie van maatregelen: de vrijlating van maximaal € 120 per maand, een bonus voor scholing in combinatie met werk van maximaal € 600 per jaar en eenmalig bij volledige uitstroom een premie van € 500.

Door de combinatie van maatregelen blijft een prikkel bestaan om meer te gaan werken, dan wel om door scholing de kansen op een hoger loon te vergroten. De vormgeving van beide laatste maatregelen zorgt ervoor dat zij niet behoren tot het toetsingsinkomen voor inkomensafhankelijke regelingen en daar dus geen invloed op hebben.

Het maximum bedrag van de huidige vrijlating van € 181 wordt bereikt bij een arbeidsinkomen van € 728 netto per maand. Meer werk leidt vanaf

dat bedrag dus niet tot meer inkomen. Om dit effect te ondervangen blijft de vrijlating in het experiment toenemen naarmate de alleenstaande ouder meer uren werkt.

De hoogte van de maandelijkse vrijlating is mede afgestemd op de inkomenseffecten die optreden na uitstroom uit de bijstand. Op basis van het minimumloonniveau bij een 38-urige werkweek kan de alleenstaande ouder bij circa 30 uur per week werken uit de bijstand stromen. Om het verlies van de periodieke vrijlating te kunnen opvangen moet de alleenstaande ouder bij een vrijlating van € 120 circa 3 uur per week extra gaan werken. Bij € 181 is dat circa 5 uur per week. Om een reële inkomensverbetering te bereiken, en meer werken daadwerkelijk meer lonend te maken, moet de alleenstaande ouder dus bij een vrijlating van € 120 meer dan 33 uur per week gaan werken en bij een vrijlating van € 181 meer dan 35 uur per week.

Tevens is er bij een verhoging van de maximale vrijlating naar € 181 sprake van onwenselijke neveneffecten. De doorwerking in de inkomensafhankelijke regelingen is veel sterker dan bij een vrijlating van maximaal € 120 het geval is. Bij een vrijlating van € 120 euro is het verlies aan huur en zorgtoeslag ongeveer € 14 per maand, bij een vrijlating van € 181 euro is dit al ongeveer € 42 per maand. Daarnaast nemen de kosten van de bijstand toe doordat meer vrijlating ook betekent dat meer belasting verschuldigd is.

In het aldus binnen het experiment vormgegeven samenstel van financiële incentives past het niet om de maximale periodieke vrijlating te verhogen tot € 181 per maand.

Effecten voor de alleenstaande ouder met kinderen jonger dan vijf jaar

Het lid Karabulut heeft aandacht gevraagd voor alleenstaande ouders met kinderen jonger dan vijf jaar die recht hebben op vrijlating van de aan arbeid en zorg gerelateerde heffingskortingen. Hebben zij er financieel nog baat bij om onder de condities van het experiment te vallen? Specifiek is gevraagd om een rekenvoorbeeld van de situatie van een alleenstaande ouder die gemiddeld 20 uur per week werkt.

Alleenstaande ouders met kinderen onder de vijf jaar hebben recht op vrijlating van de aan arbeid en zorg gerelateerde heffingskortingen (artikel 31, tweede lid, onderdeel c, WWB). In het ontwerpbesluit van het experiment is geregeld dat deze vrijlatingen niet kunnen cumuleren met de vrijlating in het kader van het experiment. Cumulatie van de verschillende vrijlatingen wordt niet gewenst geacht, omdat de totale maximale vrijlating in dat geval zo hoog zou worden, dat aanzienlijke armoedevaleffecten optreden (zie ook hiervoor).

Het gevraagde rekenvoorbeeld ziet er als volgt uit. Vrijlating van de aan arbeid en zorg gerelateerde heffingskortingen levert bij 20 uur per week werken € 48 per maand op. De vrijlating in het kader van het experiment levert bij dit aantal uren € 80 per maand op. Voor deze alleenstaande ouder levert het experiment dus € 32 per maand extra op.

Ik vertrouw erop dat ik met bovenstaande de tijdens het algemeen overleg gestelde vragen in voldoende mate heb beantwoord.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. Aboutaleb