

Vergaderjaar 2005–2006

28 870

Vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten (Wet werk en bijstand)

29 674

Evaluatie Wet Werk en Bijstand

Nr. 148

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2005

1. Inleiding

In het Algemeen overleg op 15 juni 2005 (kamerstuk 28 870/29 674, nr. 141) over de Wet werk en bijstand (WWB) met de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van uw Kamer is de evaluatie van de WWB aan de orde geweest. De Commissie kon zich vinden in de opzet van de evaluatie zoals neergelegd in het plan van aanpak.¹ Wel droegen leden van de Commissie elementen aan die mogelijk extra aandacht behoeven in de evaluatie.

In hetzelfde overleg heb ik uw Kamer toegezegd om een notitie met de voor- en nadelen van een ander vaststellingsmoment van de WWB-budgetten toe te sturen.

Over beide onderwerpen informeer ik u in deze brief.

Tevens informeer ik u over de stand van zaken in aantal andere onderwerpen die tijdens het algemeen overleg van 15 juni en in een algemeen overleg op 3 november (kamerstuk 28 870/28 447, nr. 147) aan de orde zijn geweest: de uitvoeringskosten voor de bijstand, cumulatie herverdeel-effecten en de verdeelmaatstaf huishoudens met een laag inkomen.

2. Evaluatie WWB

2.1 Algemeen uitgangspunt

Conform mijn toezegging geef ik onderstaand aan of en hoe de suggesties uit de Commissie meegenomen zijn in de al gedane toezeggingen over de evaluatie van de WWB dan wel mijns inziens niet passen in deze evaluatie. Een inventarisatie van alle reeds gedane toezeggingen over de evaluatie vindt u in de bijlage.

¹ «Plan van Aanpak Evaluatie Wet werk en bijstand 2004–2007 Nader Uitgewerkt». Bijlage bij brief van 26 april 2005, TK 29 674, nr. 6.

Alvorens in te gaan op de afzonderlijke suggesties zet ik het algemene uitgangspunt voor mijn reactie uiteen. Op het terrein van werk en bijstand

kunnen veel aspecten onderscheiden worden. De laatste evaluatie van de Algemene bijstandswet heeft echter geleerd dat het incorporeren van een te groot aantal factoren het risico in zich draagt van een veelsoortige reeks beschrijvende onderzoeken. Dit belemmert een samenhangend oordeel over de werking van het systeem.¹

Een oordeel over de WWB vraagt dan ook om een inkadering van de evaluatie rond de hoofdvraag. De WWB brengt vooral een beweging naar verdergaande decentralisatie in combinatie met deregulering en derapportage. Rode draad in de evaluatie is bijgevolg de mate waarin deze landelijke systeemwijziging het hoofddoel werk boven inkomen dichterbij brengt.

2.2. Suggesties voor onderzoek

De suggesties van de Commissie voor te onderzoeken elementen heb ik hieronder per thema samengevat en voorzien van mijn reactie. Ter onderbouwing zal ik daarbij verwijzen naar diverse rapporten, in het bijzonder naar bovengenoemd plan van aanpak.

Suggestie Commissie: Doelgroepen.

Doelgroepen in het algemeen en in het bijzonder de inkomensondersteuning van mensen die in de IOAW zitten of moeten zitten en de positie van chronisch zieken en gehandicapten bij activering

De WWB gaat uit van maatwerk door gemeenten en schrijft geen doelgroepenbeleid voor. Daarom zijn in de evaluatie niet vooraf specifiek te onderzoeken doelgroepen gedefinieerd.

Hierover zijn bij de wetbehandeling dan ook geen toezeggingen gedaan, getuige de bijlage.

Wanneer de evaluatie-onderzoeken stuiten op knelpunten voor bepaalde groepen dan wordt daar uiteraard wel aandacht aan besteed. En als het gaat om activering wordt gevolgd hoe gemeenten evenwichtige aandacht voor groepen personen in de WWB vorm geven. De gemeenteraad heeft immers de wettelijke opdracht hiervoor regels te stellen in de reïntegratieverordening.² Dit komt onder meer aan de orde in de analyse van de WWB-verordeningen.³

De Chronisch zieken en Gehandicapten Raad Nederland (CG-Raad) bepleit dat bij de evaluatie in kaart wordt gebracht hoeveel alleenstaande mensen die volledig arbeidsongeschikt zijn een uitkering ontvangen op grond van de WWB en geen recht hebben op IOAW. De CG-Raad bepleit dat mensen met zware beperkingen die een WWB-uitkering hebben in plaats daarvan recht krijgen op IOAW, omdat zij daarmee tegen de vermogenstoets van de WWB worden beschermd. Ik zie geen aanleiding op deze bewuste keuze terug te komen en de positie van de groep zonder arbeidsverleden bij de evaluatie van de WWB te betrekken. De IOAW is bij de totstandkoming bewust voorbehouden aan oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers met een lang arbeidsverleden en dus in de regel met een voorafgaande uitkering op grond van de Werkloosheidswet. Dit betekent een regime dat voor hen gunstiger is dan voor mensen zonder arbeidsverleden (die in de WWB komen).

Suggestie Commissie: Toets op het verstrekken van bijstand Vooral het niet gebruik maken van de bijstand en van de bijzondere bijstand.

Inkomenswaarborg is één van de hoofdelementen in het plan van aanpak en zal in meerdere onderzoeken binnen de evaluatie terugkeren.⁴ Eerste resultaat hiervan is het rapport «Gemeenten en de WWB I. Geprikkeld tot

¹ «Een transparante evaluatie wordt bemoeilijkt wanneer de causaliteit van ontwikkelingen moeilijk is aan te geven aan de hand van het grote aantal factoren dat daarbij in het geding is.» (Verslag van de externe Toetsingscommissie van de evaluatie van de nieuwe Algemene bijstandswet, 25 januari 2000. Bijlage bij de brief van 15 februari 2000 van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer, TK 25 271, nr. 11).

² Plan van aanpak, paragraaf 4.5.

³ WWB Verordeningen Geordend (Evaluatie Wet werk en bijstand 2004–2007), toegevoegd bij brief van 25 november 2005 (TK 29 674, nr. 8).

⁴ Plan van aanpak, paragraaf 2.1 en 3.2.

werken» dat inzicht geeft in de wijze waarop gemeenten de inkomensondersteuning in de praktijk vormgeven.¹

Wat betreft het verschijnsel dat mensen na aanvankelijke aanmelding toch afzien van een aanvraag voor uitkering heb ik tot op heden geen signaal dat landelijk sprake zou zijn van het ten onrechte niet verstrekken van een uitkering. Wanneer het gaat om de vraag waar deze mensen blijven nemen diverse gemeenten zelf hun verantwoordelijkheid en proberen hier zicht op te krijgen. Als deze lokale initiatieven leiden tot generaliseerbare bevindingen zal ik deze betrekken bij de evaluatie.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) verricht momenteel in samenwerking met de ministeries van SZW en OCW een onderzoek naar niet gebruik van inkomensvoorzieningen in het kader van armoedebeleid. Onder meer individuele en categoriale bijzondere bijstand, aanvullende bijstand voor 65-jarigen en ouder en de langdurigheidstoeslag komen aan de orde. De resultaten worden naar verwachting februari 2006 gepresenteerd en zullen bij de evaluatie worden betrokken.²

Suggestie Commissie: Het gebruik van de bijzondere bijstand.

Specifiek door bijzondere categorieën als chronisch zieken, ouderen, gehandicapten en schoolgaande jongeren.

Bijzondere bijstand komt als aspect van inkomenswaarborg vanzelfsprekend terug. Onder andere de ervaringen met de omschakeling van de categoriale bijzondere bijstand naar de individuele bijzondere bijstand die de WWB heeft geïntroduceerd. Ik heb geen aanleiding nader onderzoek te doen naar schoolgaande jongeren. Zij zijn niet apart benoemd in de wet en komen niet afzonderlijk voor in de statistiek voor bijzondere bijstand. Er is wel aandacht voor de specifieke categoriale regelingen die de WWB nog steeds kent voor chronisch zieken en gehandicapten en ouderen.³

Suggestie Commissie: De duurzaamheid van de uitstroom.

De inzet van scholing en andere duurzaamheidsversterkende middelen en de effectiviteit ervan. Zicht op het effect van Work First, vooral als het gaat om duurzaam werk, is belangrijk.

Aan de inzet van scholing door gemeenten zal via onderzoek in de evaluatie van de reïntegratiemarkt in 2006 aandacht worden besteed. De resultaten daarvan worden ook betrokken bij de eindevaluatie WWB. Hoe gemeenten Work First oppakken wordt gevolgd, getuige het eerste onderzoek bij gemeenten (Geprikkeld tot werken).

Meer in het algemeen is het niet aan mij te oordelen over de effectiviteit van specifieke instrumenten als Work First. De verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en keuze van instrumenten ligt bij gemeenten. Zo gaat een aantal gemeenten na of zij een benchmark kunnen opzetten voor Work First projecten. SZW subsidieert dit haalbaarheidsonderzoek.

Het kabinet heeft als doelstelling de uitstroom naar regulier werk na een reïntegratietraject in 2007 met een kwart te verhogen ten opzichte van 2004. In dat kader wordt ook gerapporteerd over de duurzame uitstroom via de kwartaalberichten Arbeidsmarkt.⁴ Work First zal hierin niet afzonderlijk zichtbaar zijn, maar voorzover het effect heeft is dat in de resultaten verwerkt.

Suggestie Commissie: De kennis van rechten en plichten van de klant.

De klant moet centraal staan. De toereikendheid van de voorziening, de werking van de bezwaar- en beroepsprocedures en de ombudsfunctie.

De invalshoek van de klant komt expliciet aan bod in een apart cliëntenonderzoek in de evaluatie WWB.⁵ Over opzet en inhoud zal afgestemd worden met cliëntenorganisaties. De specifieke onderwerpen die aan bod

¹ Gemeenten en de WWB I: Geprikkeld tot werken (Evaluatie Wet werk en bijstand 2004–2007). Regioplan in opdracht van ministerie SZW, juni 2005. TK 29 674, nr. 7.

² Plan van aanpak, bijlage 2.

³ Plan van aanpak, paragraaf 3.2 en 4.2 (kwantitatieve analyses).

⁴ Kwartaalbericht Arbeidsmarkt september 2005, aangeboden op 6 oktober 2005 (TK 29 544, nr. 38).

⁵ Plan van aanpak, par. 4.4.

komen kan ik daarom nog niet opsommen. Ook moet blijken of de gewenste informatie voorhanden is. Zo moeten gemeenten per 1 januari 2006 de externe klachtvoorziening (ombudsfunctie) belegd hebben. Het resultaat van de evaluatie van deze ombudsfunctie kan niet betrokken worden in de eerste eindevaluatie WWB in 2007. De evaluatie van de externe klachtvoorziening, met voortouw bij de departementen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie, komt in het kader van de Wet algemeen bestuursrecht over vijf jaar.

3. Alternatief vaststellingmoment WWB-budgetten

De definitieve vaststelling van het WWB-budget 2005 in oktober 2005 heeft aangegeven dat er een spanningsveld is tussen een zo actualiteit en stabiliteit. Bij de invoering van de WWB is bewust gekozen voor een zo actueel mogelijke en daarmee zo betrouwbare mogelijke raming van de verwachte bijstandsuitgaven. Dit heeft als onvermijdelijk gevolg dat gemeenten met een onzekere factor worden geconfronteerd in het begrotingsproces. Vanuit het oogpunt van bestuurlijke orde ben ik daarom ook bereid om na te gaan of het mogelijk is om op een ander moment tot vaststelling van het budget over te gaan.

Met de VNG en Divosa wordt gewerkt aan de voorbereiding van een bestuurlijk besluit dat in februari in het bestuurlijk overleg kan worden genomen. Onderdeel van dit proces is een discussiebijeenkomst met bestuurders en managers. De VNG-commissie SZW bepaalt haar standpunt vervolgens eind januari tijdens haar jaarlijkse tweedaagse bijeenkomst. Ik vertrouw er op dat dit voldoende voorbereiding is voor een zorgvuldig besluit in het bestuurlijk overleg. Zodra het bestuurlijk overleg terzake heeft plaatsgevonden, zal ik u informeren over de uitkomsten.

4. Overige onderwerpen

In het algemeen overleg van 15 juni heb ik toegezegd de uitkomsten van het overleg dat uw Kamer voerde met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) over de herijking van het gemeentefonds te bestuderen en zonodig nog contact op te zullen nemen met de Minister van BZK. Ik heb toegezegd daarbij ook de opmerkingen van dhr. Bruls te zullen betrekken over de cumulatie van herverdeeleffecten. De uitvoeringskosten voor de bijstandsverlening zijn op 11 mei 2005 besproken in de Vaste Commissie voor BZK. Die Kamercommissie was in meerderheid akkoord met de herijking. De herijking is verwerkt in de meicirculaire en gaat in 2006 in. De nieuwe systematiek leidt er toe dat er een passende verdeling tot stand komt die de behoefte aan middelen volgt; gemeenten met meer bijstandsgerechtigden ontvangen meer middelen voor uitvoeringskosten. De bevrozing van de verdeling is dus opgeheven.

In uw Kamer is aandacht gevraagd voor het cumuleren van herverdeeleffecten van verschillende operaties. De gemeentefondsbeheerders hebben hier oog voor. De herverdeeleffecten van de invoering van de Wet op de maatschappelijke ondersteuning (WMO) worden zoals te doen gebruikelijk bij de invoering van een nieuw onderdeel van het fonds begrensd op 15 euro per inwoner. Dat bepaalt de lengte van het overgangstraject. Voor het afschaffen van de OZB is bovendien een afzonderlijke compensatieregeling getroffen.

Ik zie gezien het bovenstaande geen aanleiding om nader contact op te nemen met de minister van BZK.

Tijdens het algemeen overleg op 3 november vroeg mw. Noorman naar het gebruik van de maatstaf lage inkomens bij de (actualisatie van de) verdeling van de WWB-budgetten. De meest recente definitieve cijfers die

in augustus op gemeenteniveau beschikbaar waren zijn gebruikt. Inmiddels zijn er wel *voorlopige* cijfers per gemeente over 2003 door het CBS op Statline gepubliceerd. Voorlopige cijfers kunnen nog veranderen, bijvoorbeeld omdat er nog nagekomen gegevens moeten worden verwerkt of bepaalde controles worden uitgevoerd. Daarom worden voor de verdeling alleen definitief vastgestelde cijfers gebruikt.

Ik hoop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. A. L. van Hoof

Toezeggingen aan Eerste en Tweede Kamer inzake de evaluatie van de Wet werk en bijstand 2004–2007¹

Onderstaande lijst bevat alle toezeggingen aan het parlement over de evaluatie WWB. Op 26 april 2005 (TK 29 674, nr. 6) is het «Plan van Aanpak Evaluatie Wet werk en bijstand 2004–2007 Nader uitgewerkt» toegezonden aan de Tweede Kamer. De lijst is ingedeeld naar toezeggingen gedaan na (I) en tot en met (II) dit plan van aanpak.

I. Toezeggingen na Plan van Aanpak

Toezeggingen tijdens AO WWB 15 juni 2005

De werking van de financieringsystematiek WWB wordt gezien met het oog op mogelijke effecten van afnemende meeropbrengsten (besparingen op de bijstandslasten) als gevolg van de budgetteringssystematiek. De resultaten worden betrokken bij de eindevaluatie WWB.

Toegezegd wordt om te inventariseren wat reeds is toegezegd, na te gaan of en hoe de bedoelde elementen reeds worden geëvalueerd, zoals het niet-gebruik, en aan te geven welke elementen er niet in thuis horen, zoals de «oude» doelgroepen.

II Toezeggingen tot en met Plan van Aanpak

De toezeggingen staan als bijlage 1 in het Plan van Aanpak, Nader uitgewerkt. Per toezegging wordt, waar van toepassing, verwezen naar de vindplaats in het Plan van aanpak, Nader uitgewerkt.

A. Toezeggingen tijdens AO WWB 28 oktober 2004

In april 2005 zal aan de Tweede Kamer een uitwerking van dit plan worden toegezonden;

de Landelijke Cliëntenraad (LCR) zal bij de uitwerking van de evaluatie worden betrokken.
-> par. 1

Specifieke aandacht zal worden geschonken aan de regionale verschillen in budgetverdeling. -> De verdelende werking van de verdeelsystematiek van de WWB kan achteraf worden vastgesteld. Nagegaan wordt of deze verdelende werking al dan niet regionale vertekeningen kent. Alhoewel dit ook in het ontwikkeltraject van de verdeelsystematiek een aandachtspunt is, kunnen de effecten eerst achteraf worden vastgesteld. Een dergelijke analyse kan voor het eerst plaatsvinden over de uitgaven 2004. Deze analyse dient behalve de vergelijking van inkomsten en uitgaven ook de wijze waarop gemeenten de uitvoering ter hand hebben genomen te omvatten. Ook hierin kunnen immers regionale patronen zitten die een verklaring kunnen vormen voor een ogenschijnlijk onevenwichtige regionale verdeling. Eind 2005 zijn de resultaten 2004 bekend en kan de analyse een aanvang nemen. Afhankelijk van de snelheid waarmee aanvullende gegevens over de uitvoering bij gemeenten kunnen worden verkregen, zal in het voorjaar van 2006 hierover kunnen worden gerapporteerd.

Teruggekomen zal worden op het onderzoek naar bestandskoppelingen ter verbetering van de fraudebestrijding; -> Door het Coördinatiepunt ICT is een onderzoek gedaan onder 80 gemeenten naar de wensen van gemeenten ten aanzien van bestandskoppelingen en elektronische gegevenslevering. In het kader van de bestrijding van fraude op het terrein van de sociale zekerheid is het van belang nader inzicht te krijgen in het rendement van bestandskoppelingen. Daartoe zal SZW in samenwerking met het Coördinatiepunt ICT Gemeenten, Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI) en het Inlichtingenbureau een selectie maken van potentieel aan te sluiten bronnen. Het doel is om door middel van een kosten-baten analyse inzicht te verkrijgen in het rendement van verschillende koppelingen. Als de uitkomsten positief zijn is het streven om voor het einde van 2005 de voorbereidingen te treffen voor de implementatie.

¹ Bijlage bij brief SZW/W&B/SFI/05/94185 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer over toezeggingen evaluatie Wet werk en bijstand.

B. Toezeggingen voorafgaand aan het Plan van Aanpak Evaluatie WWB juni 2004

Tweede Kamer

Evaluatie: Bij de evaluatie (na 4 jaar) van de wet zal aandacht worden besteed aan: cliëntenparticipatie, zorgplicht voor dak- en thuislozen en bijstand in natura.

Zonodig kunnen bepaalde elementen van de evaluatie in de tijd naar voren worden gehaald. -> par. 3.2

Positie van de ombudsfunctie: Onderzoek hiernaar is bij de behandeling van de WWB aan de orde geweest. In het kader van het wetsvoorstel Extern klachtrecht zal de implementatie van deze, niet enkel voor de WWB bedoelde, ombudsfunctie door andere departementen (voortouw BZK en Justitie) worden gevolgd. -> par. 3.2 onder Cliëntenparticipatie

Persoonsgebonden reïntegratiebudget (PRB): De staatssecretaris zal het gebruik van het PRB volgen en daar in de evaluatie aandacht aan besteden. -> par. 3.2 onder Activering

Gegevenskoppeling: De staatssecretaris zegt toe te onderzoeken welke gegevenskoppelingen het meeste rendement opleveren voor de fraudebestrijding en de bevindingen met de Tweede Kamer te bespreken. -> zie onder A hierboven

Gesubsidieerde arbeid: De staatssecretaris zal in de gaten houden hoe de uitstroom van gesubsidieerde arbeid naar regulier werk zich ontwikkelt. -> par. 3.1

Aanzetten tot scholing. Bij de behandeling van het Wetsvoorstel verruiming scholingsmogelijkheden uitkeringsgerechtigden is toegezegd dat de gevolgen van dit wetsvoorstel zullen worden geëvalueerd. Dit wordt meegenomen in de evaluatie van de WWB. -> par 3.2 onder Activering

Eerste Kamer

Langdurigheidstoelage. Bij de evaluatie van de reïntegratiemarkt zal bezien worden of het activerende beleid (als gevolg van de WWB) heeft geleid tot snellere uitstroom uit de bijstand, zodat overwogen kan worden om de termijn waarna recht ontstaat op een langdurigheidstoelage, te wijzigen.-> par. 2.2

Verordeningen. Overzicht maken van alle verordeningen van gemeenten op vrijwillige basis al vóór de evaluatie (ontwikkeling van verschillen tussen gemeenten: functioneel/niet functioneel). -> par. 4.5

Voortgang van de implementatie bij gemeenten wordt gevolgd. -> separate informatie via de WWB Implementatiemeter

Meenemen bij de evaluatie van de wet:

- Cliëntenparticipatie-ontwikkelingen.-> par. 3.2 onder Cliëntenparticipatie
- Bijdrage van de wet aan vermindering van armoede. -> par. 3.2 onder Inkomensondersteuning
- de relatie tussen EVRM en de bepalingen in WWB die kunnen leiden tot reparatoire sancties ten aanzien van de uitkering. -> par. 3.2 onder Handhaving
- Uitvoeringspraktijk ten aanzien van «aanspraak» op reïntegratie-ondersteuning. -> par. 3.2 onder Activering
- De overschakeling van categoriale bijstand naar individuele bijzondere bijstand. -> par. 3.2 onder Inkomensondersteuning

Plan van aanpak Het plan wordt voor de zomer 2004 aangeboden aan de Eerste Kamer en de Tweede Kamer. Hierbij wordt in elk geval aandacht besteed aan:

- Beperking van de instroom, beperking van het verblijf in de bijstand en inkomenswaarborg. -> par. 2.1 onder Kernvraag.

- Ook wordt nadrukkelijk rekening gehouden met de beleving door de cliënt van de uitvoering. -> par. 4.4
- De uitkomsten van het toezicht op de doeltreffendheid van de wet zal op zichzelf een eigenstandige rol spelen bij de evaluatie. -> par. 2.2