



3 Alleenstaande ouders in de bijstand

31

3.1 Inleiding

Op 14 mei 2003 publiceerde de Algemene Rekenkamer het onderzoek *Alleenstaande ouders in de bijstand*¹. Doel van het onderzoek was om inzichtelijk te maken in hoeverre het lukt om deze groep een passend aanbod te doen op weg naar werk of maatschappelijke participatie. De Algemene Rekenkamer deed, kort samengevat, de volgende aanbevelingen:

- Werk de doelstellingen van het huidige beleid voor alleenstaande ouders verder uit’.
- Breng bij gemeenten onder de aandacht hoe zij een sluitende keten van reïntegratie kunnen realiseren.
- Zorg dat in de nieuwe Wet werk en bijstand (WWB) die in 2004 in werking treedt de verantwoordelijkheid van de minister duidelijk is uitgewerkt en dat de informatie die aan gemeenten wordt gevraagd hierop aansluit.

De Algemene Rekenkamer is in november 2004, dus ongeveer anderhalf jaar na publicatie van het rapport, nagegaan in hoeverre haar aanbevelingen zijn opgevolgd en of de minister zijn toezeggingen is nagekomen. De bevindingen zijn gebaseerd op een gesprek met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en op een aantal stukken die de Algemene Rekenkamer van het ministerie ontving.

3.2 Bevindingen terugblik

In deze paragraaf komt per aanbeveling van de Algemene Rekenkamer aan de orde of het Ministerie van SZW maatregelen heeft getroffen. Zo ja, welke maatregelen dit zijn. Zo nee, om welke reden geen maatregelen zijn genomen.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 875.



3.2.1 Doelstellingen beleid

32

Een van de conclusies van het onderzoek was dat er met gemeenten geen concrete afspraken waren gemaakt over de te leveren inspanningen voor alleenstaande ouders, terwijl het beleid erop gericht was ook voor deze groep een sluitende aanpak te realiseren. Om de uitstroom uit de bijstand te kunnen sturen, beval de Algemene Rekenkamer de minister van SZW aan om zijn doelstellingen voor de activering en de uitstroom van alleenstaande ouders in de bijstand verder uit te werken. Zo wordt duidelijk in welke mate het activeringsbeleid moet leiden tot (gedeeltelijke) werkhervatting dan wel maatschappelijke participatie en tot uitstroom uit de uitkering. De minister gaf aan dat hij deze aanbeveling zou bezien in de context van de nieuwe invulling van de medebewindsrelatie met gemeenten.

Met de invoering van de WWB zijn specifiek beleid en aparte doelstellingen voor alleenstaande ouders in de bijstand komen te vervallen. In de WWB is ernaar gestreefd om het aantal expliciete doelstellingen zoveel mogelijk te beperken. In de wet is alleen opgenomen dat de gemeenten moeten streven naar evenwicht in de aanpak van doelgroepen. Het is aan gemeenten om vorm te geven aan het beleid voor specifieke groepen. Het *Plan van Aanpak voor de evaluatie WWB* bevat een analyse van gemeentelijke verordeningen. Zo kan worden nagegaan hoe gemeenten in deze verordeningen de evenwichtige aanpak op papier hebben vormgegeven. Daarnaast is in 2005 voorzien in een eerste inventariserend onderzoek naar de stand van zaken rondom de WWB. Daarbij wordt ook onderzocht hoe gemeenten in de praktijk met de verordeningen omgaan. Naar verwachting zal dit in 2006 nogmaals plaatsvinden.

De wet bevat overigens wel een activerend instrument voor alleenstaande ouders: gemeenten mogen geen categoriale ontheffingen van de arbeidsverplichtingen meer verlenen, zoals onder de Algemene bijstandswet (Abw) gold voor alleenstaande ouders met de zorg voor kinderen onder de 5 jaar. Gemeenten mogen alleen tijdelijke ontheffingen op individuele basis verlenen. Een andere activerende maatregel is opgenomen in de Wet kinderopvang (Wk) die op 1 januari 2005 in werking is getreden. Daarin is geregeld dat alleenstaande ouders in de bijstand die een reïntegratietraject volgen, gratis gebruik kunnen maken van kinderopvang.



3.2.2 Sluitende keten

33

Uit het onderzoek bleek dat de inspanningen van gemeenten om alleenstaande ouders te activeren achterbleven bij de inspanningen voor de totale bijstandspopulatie. Om de in 2003 beoogde sluitende keten van reïntegratie te realiseren, beval de Algemene Rekenkamer aan dat de minister van SZW bij gemeenten onder de aandacht zou brengen dat zij:

- Ook alleenstaande ouders in de bijstand met kinderen onder de 5 jaar standaard een passend aanbod doen.
- Met alle cliënten die langdurig van de bijstand afhankelijk zijn een gesprek voeren over het volgen van een traject dan wel het verlenen van een individuele ontheffing van de arbeidsverplichtingen.
- Proberen de reden voor bestaande ontheffingen van de arbeidsverplichtingen weg te nemen. Daarbij is aandacht vereist voor de veel voorkomende medische en psychische problemen bij alleenstaande ouders, bijvoorbeeld met zorg- of hulpverlening.
- Het aantal de facto ontheffingen van de arbeidsverplichtingen bij alleenstaande ouders terugdringen.

De minister heeft deze aanbeveling in zijn reactie volledig onderschreven en diverse toezeggingen gedaan:

1. publicatie van een handreiking in april 2003 met methodieken voor de activering van alleenstaande ouders;
2. monitoring van de vorderingen in de uitvoering van het gemeentelijk ontheffingenbeleid door gebruik te maken van de gemeentelijke barometer van de Inspectie Werk en Inkomen (IWI);
3. benutten van de jaarlijkse voortgangsrapportages en de evaluatiegesprekken met gemeenten in het kader van de Agenda voor de Toekomst om extra aandacht te schenken aan onderdelen van de sluitende keten van reïntegratie;
4. blijvend investeren in regelingen voor kinderopvang en verlofvoorzieningen door vereenvoudiging van de Regeling Kinderopvang en buitenschoolse opvang voor alleenstaande ouders met kinderen in de Abw (KOA-regeling), extra middelen aan gemeenten voor kinderopvang en aandacht voor de toegankelijkheid en beschikbaarheid van verlofvoorzieningen.

De minister was op het moment van onze monitoring van de aanbevelingen alle toezeggingen nagekomen:

Ad 1. In maart 2003 is de handleiding *Arbeid en zorg* gepubliceerd. Daarin wordt onder meer aandacht besteed aan de mogelijkheid van een zorgtraject als de alleenstaande ouder (psychische) problemen heeft.



Ad 2. IWI heeft inmiddels over 2002 en 2003 een interne rapportage uitgebracht over het gemeentelijk ontheffingenbeleid. Deze rapporten worden in het voorjaar van 2005 openbaar.

34

Ad 3. Er zijn verschillende activiteiten georganiseerd, zoals een bijeenkomst met gemeenten en reïntegratiebedrijven over de inkoop van reïntegratietrajecten. In de jaarlijkse voortgangsrapportages over de Agenda voor de Toekomst wordt nu standaard aandacht besteed aan de wijze waarop het ministerie en gemeenten de activering van alleenstaande ouders proberen te bevorderen. Ook is er een rondetafelgesprek geweest waarin alleenstaande ouders vertelden over hun ervaringen met reïntegratietrajecten.

Ad 4. De KOA-regeling is in 2003 vereenvoudigd en er is tot en met 2006 € 60 miljoen extra beschikbaar gekomen voor (flexibele) kinderopvang. Verder heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau onderzoek gedaan naar de behoefte aan en het gebruik van verlofvoorzieningen door verschillende groepen werknemers, onder wie alleenstaande ouders. De resultaten worden meegenomen in de evaluatie van de Wet Arbeid en Zorg. Ten slotte is er een wetsvoorstel langdurig zorgverlof ingediend bij de Tweede Kamer, dat het mogelijk moet maken om maximaal zes keer de wekelijkse arbeidsduur aan zorgverlof op te nemen.

De minister heeft geen toezegging gedaan over de wijze waarop hij het grote aantal de facto ontheffingen van de arbeidsverplichtingen bij alleenstaande ouders wil terugdringen. Het ministerie gaf aan dat dit punt wel aan de orde is geweest in het overleg met gemeenten.

In het kader van de Agenda voor de Toekomst heeft de minister met gemeenten afgesproken dat zij alle de facto ontheffingen beoordelen met een bestandsanalyse. Het is niet bekend of deze bestandsanalyses leiden tot een lager aantal de facto ontheffingen, aangezien deze ontheffingen niet geregistreerd staan. Omdat het ministerie conform de nieuwe sturingsfilosofie van de WWB terughoudend is met extra informatie te vragen aan gemeenten, zal het geen gegevens vragen over de facto ontheffingen.

3.2.3 Wet werk en bijstand

In het onderzoek is aandacht besteed aan de WWB die op 1 januari 2004 van kracht werd. Deze wet bracht een grote verandering in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en het Ministerie van SZW met zich mee. De gemeenteraad is verantwoordelijk geworden voor de controle op de uitvoering van het beleid, het rijkstoezicht concentreert zich op de werking van het systeem. De Algemene Rekenkamer deed de minister van SZW de volgende aanbevelingen:



- De minister van SZW moet duidelijk uitwerken op welke wijze hij zijn verantwoordelijkheid voor de werking van het systeem van regelgeving, financiering en uitvoering zal invullen. De wijze waarop de minister zijn verantwoordelijkheid voor (het toezicht op) de doeltreffendheid van het beleid vormgeeft, dient daarbij expliciet aandacht te krijgen.
- In aansluiting hierop moet de minister bepalen welke informatie nodig is voor toezicht, beleidsvorming, budget(verdeling) en verantwoording aan de Tweede Kamer. Uitgangspunt hierbij dient te zijn om aan gemeenten alleen de kerngegevens te vragen die de minister nodig heeft om zijn toezichthoudende en sturende rol waar te maken. Daarmee kan tevens de beoogde administratieve lastenverlichting voor gemeenten worden bereikt. Ook beveelt de Algemene Rekenkamer aan om aandacht te besteden aan verbetering van de gemeentelijke informatievoorziening.
- De minister moet een duidelijke keuze maken om wel of geen doelgroepen te benoemen. Als er gekozen wordt voor doelgroepen, is het van belang per doelgroep specifieke en meetbare doelstellingen te formuleren en de informatievoorziening door gemeenten daarop te laten aansluiten.

35

Over de uitwerking van de WWB deed de minister geen concrete toezeggingen. Hij gaf aan de aanbevelingen te betrekken bij de verdere uitwerking en implementatie van het wetsvoorstel.

In de WWB is bepaald dat IWI namens de minister toezicht houdt op de doeltreffende uitvoering van de wet op landelijk niveau. Er vindt geen oordeelsvorming meer plaats op het niveau van de afzonderlijke gemeente. Dit neemt niet weg dat de minister informatie wil hebben over de doeltreffendheid van de uitvoering door afzonderlijke gemeenten om zijn verantwoordelijkheid voor de werking van het systeem van regelgeving, financiering en uitvoering waar te kunnen maken.

In de WWB is verder bepaald dat de minister een beleidsplan opstelt als kader voor de informatie die hij aan gemeenten vraagt. Inmiddels heeft het ministerie een *Beleidsplan informatieuitvraag SZW* opgesteld, waarin is vastgelegd welke informatie vanaf 2005 wordt verzameld bij gemeenten en met welk doel. 2004 is een overgangsjaar waarin al een deel van de reductie aan de orde is, het grootste deel wordt in 2005 gerealiseerd. Uitgangspunt bij de reductie was om alleen de noodzakelijke informatie op te vragen en te streven naar hergebruik van gegevens. IWI maakt voor haar toezicht gebruik van deze informatie. Aangezien dit onvoldoende oplevert over de werking van de wet, zal IWI met steekproefonderzoek aanvullende informatie verzamelen. Het Beleidsplan is eind oktober 2004 besproken met de vaste commissie voor SZW van de Tweede Kamer. Dit heeft niet tot wijzigingen geleid.



Zoals gezegd heeft de minister ervoor gekozen om in de WWB geen doelgroepen meer te benoemen.

36

De verdeling van de middelen geschiedt volgens een verdeelmodel, vastgelegd in het Besluit WWB. De Tweede Kamer heeft ingestemd met de toepassing van het verdeelmodel 2005, maar vroeg wel om het model verder te verbeteren en verder onderzoek te doen naar de plausibiliteit van het model. Dit plausibiliteitsonderzoek moet duidelijk maken in hoeverre het oogmerk van de verdeelsystematiek wordt bereikt, namelijk dat gemeenten die effectief beleid voeren worden beloond met een overschot (positief herverdeeleffect).

De minister deed een aantal toezeggingen om de kwaliteit van de beleidsinformatie te verbeteren:

1. herinrichting van de informatiestromen op persoonsniveau (zoals de Monitor Scholing en Activering (MoSA), de bijstandskennersstatistiek (BKS), de Wet inschakeling werzoekenden(WIW)-statistiek, de Instroom doorstroombanen(ID-banen)statistiek en de bijstandsdebiteuren en -fraudestatistiek) per 1-1-2004;
2. het meer gebruik maken van de mogelijkheden tot het koppelen van bestanden;
3. bij de afslanking van de informatiestromen op persoonsniveau aandacht hebben voor die gegevens die vanuit de gemeenten betrouwbaar te leveren zijn, onder meer door zoveel mogelijk aan te sluiten bij de informatiebehoeften van de gemeenten zelf;
4. regelmatig overleg met gemeenten, externe bewerkers en systeemhuizen ter bevordering van de kwaliteit;
5. plan van aanpak opstellen om de uitstroom naar werk in het najaar van 2003 in kaart te kunnen brengen.

Deze toezeggingen zijn – voor zover de Algemene Rekenkamer heeft kunnen vaststellen – nagekomen:

Ad 1. en 2. Deze toezeggingen zijn volgens planning per 1 januari 2005 gerealiseerd. MoSa, WIW-statistiek en ID-banenstatistiek zijn vervangen door de Statistiek Reïntegratie door Gemeenten (SRG). Deze is simpeler van vraagstelling en wordt uitgevoerd door het CBS. Alle gemeenten zullen van de SRG gebruik maken. De bijstandskennersstatistiek (BKS) is per 1 januari 2005 sterk versoepeld. Alleen de meest essentiële gegevens worden nog opgevraagd, met name voor de ramingen van het budget en om inzicht te krijgen in de doeltreffendheid van de uitvoering van de WWB. Andere benodigde informatie wordt zoveel mogelijk uit andere bronnen verzameld, bijvoorbeeld uit het GBA, bij UWV of CWI. Daarbij worden bestanden gekoppeld. De bijstandsdebiteuren en –



fraudestatistiek blijven in afgeslankte vorm bestaan; ook hierbij wordt de te vragen informatie aan gemeenten verminderd door het koppelen van bestanden.

37

Ad 3. De door het ministerie gevraagde informatie wordt in het directe productieproces van gemeenten gebruikt en is daarmee aan een voortdurende kwaliteitscontrole onderworpen. Daarnaast heeft het ministerie de afgelopen jaren een aantal informatie-instrumenten voor gemeenten gesubsidieerd die voor een belangrijk deel gebaseerd zijn op het hergebruik van gegevens die gemeenten al centraal (bij het CBS) hebben aangeleverd. Verondersteld mag worden dat hergebruik van CBS-gegevens door gemeenten zelf, bijdraagt aan goede aanlevering aan het CBS.

Ad 4. Het ministerie heeft afspraken gemaakt met het CBS om de gesprekken met gemeenten, externe bewerkers en systeemhuizen te voeren.

Ad 5. Om de uitstroom naar werk in kaart te brengen koppelt het CBS de bijstandskennersstatistiek aan bestanden van UWV (met gegevens over de datum waarop een dienstverband is aangegaan).

3.3 Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de minister van SZW het merendeel van zijn toezeggingen is nagekomen of bezig is op korte termijn maatregelen te effectueren. De toezeggingen hebben betrekking op een deel van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer, namelijk op het realiseren van een sluitende keten van reïntegratie voor alleenstaande ouders in de bijstand en het verbeteren van de aan gemeenten te vragen informatie. De getroffen maatregelen leiden in opzet tot een verbetering van de geconstateerde problemen. De Algemene Rekenkamer heeft (nog) niet kunnen vaststellen of de problemen daadwerkelijk zijn opgelost. Aangezien de aan gemeenten te vragen informatie pas in 2005 is veranderd, kan de Algemene Rekenkamer evenmin beoordelen of de betrouwbaarheid van de informatie is verbeterd sinds de invoering van de WWB.

De minister deed geen toezeggingen op de volgende punten:

- Het uitwerken van de doelstellingen van het bestaande beleid voor alleenstaande ouders in de bijstand. Met de invoering van de WWB heeft de minister ervoor gekozen geen specifiek beleid of instrumenten voor bepaalde doelgroepen in te zetten. Dat is een beleidskeuze waar de Algemene Rekenkamer geen uitspraken over doet. Wel is in de WWB opgenomen dat gemeenten moeten zorgen



voor evenwicht in de aanpak van doelgroepen, onder wie vrouwen. In het *Plan van Aanpak voor de evaluatie WWB* is een analyse van de gemeentelijke verordeningen opgenomen, waarmee kan worden nagegaan hoe gemeenten de evenwichtige aanpak op papier vormgeven. In 2005 is een eerste inventariserend onderzoek voorzien naar de stand van zaken rondom de WWB. De Algemene Rekenkamer kan nu nog niet vaststellen of er inderdaad sprake is van een evenwichtige aanpak.

38

- Het duidelijk uitwerken van zijn verantwoordelijkheid voor de werking van het systeem van regelgeving, financiering en uitvoering. De wet zelf bevat zo'n uitwerking niet. Het ministerie is hier momenteel mee bezig en werkt onder meer het toezicht en de financieringssystematiek verder uit. Vanwege de korte tijd dat de WWB geldt kan de Algemene Rekenkamer nu nog niet beoordelen of de minister zijn verantwoordelijkheid in de praktijk waarmaakt.
- Het terugdringen van het aantal de facto ontheffingen van de arbeidsverplichtingen bij alleenstaande ouders in de bijstand. Het ministerie heeft dit onder de aandacht gebracht van gemeenten. Het effect hiervan is niet bekend, omdat het ministerie conform de nieuwe sturingsfilosofie van de WWB hierover geen gegevens opvraagt bij gemeenten.

De Algemene Rekenkamer zal de ontwikkelingen rondom de informatievoorziening door gemeenten, de evenwichtige aanpak van doelgroepen en de invulling van de verantwoordelijkheid van de minister blijven volgen. Op welke wijze zij dit zal doen (via een volgende terugblik of anderszins), is nog niet bekend.

3.4 Reactie minister

Op 11 februari 2005 heeft de Algemene Rekenkamer een reactie op het conceptrapport gevraagd van de minister van SZW. De minister van SZW reageerde op 11 maart 2005. In zijn reactie schrijft de minister dat het rapport de actuele stand van zaken weergeeft.

3.5 Overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005

Overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005. Het overzicht is naar de stand van ultimo 2004 aan de minister voorgelegd en geactualiseerd aan de hand van de reactie.

