

Vergaderjaar 2002–2003

28 875

Alleenstaande ouders in de bijstand

Nr. 2

RAPPORT

INHOUD

	SAMENVATTING	5	4	UITSTROOM UIT DE BIJSTAND	27
			4.1	Inleiding	27
1	INLEIDING	8	4.2	Doelstelling van het beleid	27
1.1	Achtergrond van het onderzoek	8	4.3	Beleidsinformatie	27
1.1.1	Doelgroep van het beleid	8	4.4	Doeltreffendheid	28
1.1.2	Hoofddoelen van het beleid	8	4.5	Conclusies	30
1.1.3	Instrumenten	10			
1.1.4	Financieel belang	10	5	STURING, TOEZICHT EN INFORMATIE	32
1.1.5	Verdeling van verantwoordelijkheden	10	5.1	Inleiding	32
1.2	Doel en opzet van het onderzoek	11	5.2	Sturing van het beleid	32
1.3	Leeswijzer	11	5.3	Toezicht op doeltreffendheid	33
			5.4	Informatie over doeltreffendheid	33
2	ACTIVERING	12	5.4.1	Beschikbaarheid en betrouwbaarheid van informatie	33
2.1	Inleiding	12	5.4.2	Acties ter verbetering van de informatievoorziening	33
2.2	Doelstelling van het beleid	12	5.5	Gevolgen nieuwe Wet Werk en Bijstand	34
2.3	Beleidsinformatie	13	5.6	Conclusies	35
2.4	Opleggen arbeidsverplichtingen	13			
2.4.1	Richtlijnen	13	6	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	36
2.4.2	Bevindingen voor alleenstaande ouders	14	6.1	Conclusies	36
2.5	Doeltreffendheid	16	6.2	Aanbevelingen	37
2.5.1	Uitvoering sluitende aanpak	16			
2.5.2	Instrumenten	19	7	REACTIES EN NAWOORD	39
2.6	Conclusies	20	7.1	Inleiding	39
			7.2	Reactie minister van SZW	39
3	WERK EN MAATSCHAPPELIJKE PARTICIPATIE	22	7.3	Reactie VNG	41
3.1	Inleiding	22	7.4	Nawoord Algemene Rekenkamer	41
3.2	Doelstelling van het beleid	22			
3.3	Beleidsinformatie	22	Bijlage 1	Samenvattend overzicht conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	43
3.4	Doeltreffendheid	23	Bijlage 2	Achtergrondkenmerken van alleenstaande ouders uit de steekproef	46
3.4.1	Werkhervatting en maatschappelijke participatie	23	Bijlage 3	Gebruikte afkortingen	47
3.4.2	Factoren van invloed op werkhervatting	25			
3.5	Conclusies	26			

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft in 2002 onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid van het rijksbeleid gericht op het vergroten van de arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders in de bijstand. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is eindverantwoordelijk voor de Algemene bijstandswet (Abw). De uitvoering geschiedt in medebewind door gemeenten. Dit betekent dat het ministerie de wettelijke kaders vaststelt en gemeenten daaraan invulling geven via de lokale beleidsvrijheid. Voor uitkeringen op grond van de Abw was voor 2002 een bedrag van circa € 4,3 miljard begroot¹. In 2001 bedroeg het aantal bijstandsgerechtigden gemiddeld 352 000. Ongeveer een kwart van hen is alleenstaande ouder, van wie 96% vrouw is.

In oktober 2002 heeft de staatssecretaris van SZW in een brief aan de Tweede Kamer de hoofdlijnen van een nieuwe, in voorbereiding zijnde bijstandswet uiteengezet². Doel van deze wet is om de uitvoering van de bijstand vergaand te decentraliseren. De gemeenteraad wordt in de plannen verantwoordelijk voor het toezicht op de doeltreffende uitvoering van het beleid. Het rijkstoezicht op de doeltreffendheid zal zich concentreren op de werking van het systeem van bijstandsverlening. Verder wordt met de nieuwe wet een forse administratieve lastenverlichting voor gemeenten beoogd.

Het Ministerie van SZW streeft naar een sluitende aanpak voor alleenstaande ouders in de bijstand: alle alleenstaande ouders moeten van de gemeente een passend aanbod krijgen gericht op werk of maatschappelijke participatie. Dit moet het verschil in uitstroom tussen deze groep en andere bijstandsgerechtigden helpen verkleinen.

Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de minister van SZW onvoldoende sturing heeft gegeven aan het beleid voor alleenstaande ouders in de bijstand. Het streven naar een sluitende aanpak voor alleenstaande ouders in de bijstand is niet geconcretiseerd in prestatieafspraken met gemeenten over de te leveren inspanningen voor deze specifieke groep. Evenmin zijn afspraken gemaakt met gemeenten over de wijze waarop de beoogde verkleining van het verschil in uitstroom tussen alleenstaande ouders en andere bijstandsgerechtigden in 2003 gerealiseerd moet worden. De minister heeft met gemeenten alleen prestatieafspraken gemaakt over het aantal in te zetten reïntegratietrajecten en de te realiseren werkhervatting voor de totale populatie van bijstandsgerechtigden.

De minister van SZW beschikt momenteel over onvoldoende betrouwbare informatie over de resultaten van het activeringsbeleid voor alleenstaande ouders in de bijstand om, indien nodig, bij te sturen. Hij heeft geen zicht op de mate waarin alleenstaande ouders een passend aanbod krijgen, een traject volgen en aan het werk gaan. De afgelopen jaren zijn diverse activiteiten in gang gezet om de informatievoorziening te verbeteren, maar deze hebben tot nog toe niet tot concrete verbeteringen geleid.

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer wijst uit dat gemeenten vooralsnog minder vaak reïntegratietrajecten inzetten voor alleenstaande ouders dan voor andere bijstandsgerechtigden. Met name voor alleenstaande ouders – voornamelijk moeders – met kinderen jonger dan 5 jaar blijven de prestaties duidelijk achter. Ondanks dat deze groep wettelijk

¹ Dit bedrag is inclusief de uitkeringen op grond van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAV) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ).

² De minister meldde in zijn reactie aan de Algemene Rekenkamer van 17 april 2003 dat het wetsvoorstel Wet Werk en Bijstand op dat moment ter advisering voorlag bij de Raad van State.

ontheven is van de arbeidsverplichtingen, schrijft de sluitende aanpak voor dat ook zij een passend aanbod moeten krijgen.

Een ander aspect van het beleid dat nog onvoldoende wordt uitgevoerd, betreft het voeren van een gesprek met alleenstaande ouders die langdurig van de bijstand afhankelijk zijn. Met deze alleenstaande ouders moeten afspraken worden gemaakt over het volgen van een traject danwel het verlenen van een formele ontheffing van de arbeidsverplichtingen.

Slechts 19% van alle alleenstaande ouders in de bijstand krijgt volledige arbeidsverplichtingen opgelegd. Het aantal ontheffingen van de arbeidsverplichtingen onder alleenstaande ouders in de bijstand is hoog. Dit geldt niet alleen voor het aantal formele ontheffingen (65%), ook het aantal alleenstaande ouders dat feitelijk niet aan de hen opgelegde arbeidsverplichtingen wordt gehouden – de zogenoemde de facto ontheffingen – is groot (16%). Medische en/of psychische problemen zijn vaak aanleiding voor een (de facto) ontheffing. Er worden nog onvoldoende activiteiten ondernomen om de reden voor de ontheffing weg te nemen (bijvoorbeeld door de inzet van zorg- of hulpverlening).

De Algemene Rekenkamer acht een volledige uitvoering van de sluitende aanpak van belang, aangezien een fors deel van de alleenstaande ouders (57%) al meer dan drie jaar niet aan het werk is of anderszins maatschappelijk actief is.

Ondanks dat gemeenten nog niet alle onderdelen van de sluitende aanpak volledig uitvoeren, constateert de Algemene Rekenkamer dat gemeenten belang hechten aan de activering en reïntegratie van bijstandsgerechtigden. Dit heeft erin geresulteerd dat bijna tweederde van de alleenstaande ouders in de bijstand van de gemeente een aanbod heeft gehad, gericht op activering. Ongeveer een kwart van de alleenstaande ouders in de bijstand verrichtte in oktober 2002 betaald of vrijwilligerswerk. De beschikbaarheid van kinderopvang, de motivatie, de opleiding en (afwezigheid van) sociaal-medische problemen zijn de belangrijkste factoren die bepalen of het alleenstaande ouders in de bijstand lukt om aan het werk te gaan.

Het resultaat in termen van uitstroom uit de bijstand is teleurstellend: slechts 6% van alle alleenstaande ouders is tussen juli 2001 en oktober 2002 uitgestroomd uit de bijstand doordat ze voldoende inkomsten uit arbeid hadden verworven. Evenveel alleenstaande ouders verlaten de bijstand, omdat zij gaan trouwen of samenwonen.

Het doel om het verschil tussen de uitstroom van alleenstaande ouders en andere bijstandsgerechtigden in 2003 kleiner te doen zijn dan in 2000, heeft voor 2001 een positief tussentijds resultaat opgeleverd. Weliswaar is de uitstroom van beide groepen in 2001 gedaald, maar voor alleenstaande ouders geldt dit minder dan voor andere bijstandsgerechtigden.

Aanbevelingen

Met het oog op de aangekondigde nieuwe Wet Werk en Bijstand beveelt de Algemene Rekenkamer de minister van SZW aan om:

- Duidelijk uit te werken op welke wijze de minister van SZW zijn verantwoordelijkheid voor de werking van het systeem van regelgeving, financiering en uitvoering zal invullen. In welke mate de minister verantwoordelijkheid draagt voor (het toezicht op) de doeltreffendheid van het beleid dient daarbij expliciet aandacht te krijgen.
- Te 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 toezicht-houdende en sturende rol waar te maken. Daarmee kan tevens de beoogde administratieve lastenverlichting voor gemeenten worden bereikt.

- Een duidelijke keuze te maken om al dan niet doelgroepen te benoemen die speciale aandacht moeten krijgen. Als hiervoor gekozen wordt, zijn specifieke en meetbare doelstellingen gewenst.

Reacties en nawoord

De minister van SZW constateert in zijn reactie dat gemeenten inmiddels een redelijke start hebben gemaakt met de sluitende aanpak voor alleenstaande ouders in de bijstand. De rapportage acht hij een goede aanleiding om nog eens kritisch te kijken naar het activeringsbeleid voor deze groep en de knelpunten die binnen dit beleid verbeterd moeten worden. In zijn reactie geeft de minister ook aan dat een specifiek doelgroepenbeleid ten aanzien van alleenstaande ouders in de bijstand niet wordt beoogd. De sturing van het Rijk is erop gericht gemeenten de faciliteiten te bieden om op basis van eigen afwegingen een lokale invulling te geven aan het activerings- en uitstroombesluit ten aanzien van alleenstaande ouders in de bijstand.

De Algemene Rekenkamer vindt het merkwaardig dat de minister schrijft dat hij geen specifiek doelgroepenbeleid voor alleenstaande ouders in de bijstand beoogt. Immers, de nota Arbeid en Zorg uit 2000 gaat uitvoerig in op beleid speciaal voor deze groep. Recenter – in de begroting 2003 – is hieraan ook een concrete doelstelling verbonden: het verschil tussen de uitstroom van alleenstaande ouders en andere bijstandsgerechtigden in 2003 kleiner maken dan in 2000.

De minister wijst in zijn brief op een aantal initiatieven ter verbetering van de informatievoorziening. De Algemene Rekenkamer wacht de ontwikkelingen met enige zorg af, gezien wat de afgelopen jaren op dit punt is bereikt.

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de minister de aanbevelingen op het terrein van de informatievoorziening en de relatie tussen beleid en uitvoering gaat betrekken bij de uitwerking en implementatie van de aangekondigde nieuwe Wet Werk en Bijstand.

De VNG geeft in haar reactie aan dat gemeenten om capaciteitsredenen keuzes hebben gemaakt en dat dit een belangrijke reden is dat nog maar tweederde van de alleenstaande ouders in de bijstand een activeringsaanbod hebben gehad.

Dit is volgens de Algemene Rekenkamer opnieuw een voorbeeld van rijksbeleid waarvan – door gebrek aan sturing van het Rijk en daaropvolgende beleidskeuzes in de uitvoeringsfase – te weinig terecht komt³.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 831, nrs. 1–2, «Tussen beleid en uitvoering; lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer».

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond van het onderzoek

1.1.1 Doelgroep van het beleid

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) streeft ernaar de combinatie van arbeid en zorg beter mogelijk te maken, ook voor uitkeringsgerechtigden. Dit draagt bij aan hun kans om aan het werk te gaan. Bij de uitwerking van het beleid is bijzondere aandacht geschonken aan de mogelijkheden die alleenstaande ouders in de bijstand hebben om arbeid met de zorg voor kinderen te combineren⁴.

Tot en met 2001 is er een daling opgetreden in het aantal personen met een bijstandsuitkering. De daling van het aantal alleenstaande ouders in de bijstand is hierbij achtergebleven. Hierdoor is deze groep een steeds groter deel van het totaal gaan vormen.

In 2001 bedroeg het aantal bijstandsgerechtigden gemiddeld 352 000. Ongeveer 95 000 (27%) van hen is alleenstaande ouder, van wie 96% vrouw is.

1.1.2 Hoofddoelen van het beleid

Het beleid voor alleenstaande ouders in de bijstand kent drie hoofddoelen (zie tabel 1).

Tabel 1 Beleid voor alleenstaande ouders in de bijstand

Doelstelling	Uitwerking
Aan alle alleenstaande ouders wordt een passend aanbod gedaan gericht op reïntegratie of maatschappelijke participatie. De zogenoemde sluitende aanpak voor alleenstaande ouders in de bijstand resulteert voor degenen met arbeidsverplichtingen in een (reïntegratie- of zorg)traject en/of (deeltijd-)baan ¹ , voor degenen zonder arbeidsverplichtingen kan dit op vrijwillige basis.	<ol style="list-style-type: none">1. Nieuwe instroom binnen 12 maanden een aanbod doen, te realiseren uiterlijk in 20012. Zittende bestand uiterlijk in 2002 doorlichten en z.s.m. een afspraak voor een traject of ontheffing arbeidsverplichtingen. Bestaande ontheffingen trachten te beëindigen.3. In 2003 dient 2/3 van de gemeenten een sluitende keten van reïntegratie te realiseren
Elke bijstandsccliënt (ook alleenstaande ouders) opnemen in het arbeidsproces danwel maatschappelijk laten participeren ² . De uitstroom van alleenstaande ouders in de Abw in overeenstemming brengen met de uitstroom van andere bijstandsgerechtigden.	In de periode 2001–2004 ongeveer 300 000 trajecten starten, die in 2006 tot 40% uitstroom naar (gesubsidieerd) werk moeten leiden. Er wordt naar gestreefd om het verschil tussen de uitstroom van alleenstaande ouders en andere bijstandsgerechtigden in 2003 kleiner te doen zijn dan in 2000 ³ .

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 26 447, nr. 37.

² Brief van 24 april 2001 van de minister van SZW aan de Tweede Kamer.

³ Begroting van het Ministerie van SZW voor 2003, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 600 hoofdstuk XV, nr. 2.

Eerste doelstelling: sluitende aanpak

De eerste doelstelling is het realiseren van de zogenoemde sluitende aanpak. Deze houdt in dat alle nieuwe werklozen – onder wie alleenstaande ouders in de bijstand – binnen 12 maanden nadat de uitkering gestart is een aanbod krijgen dat hun kans op werk vergroot. Voor deze «nieuwe instroom» moest de sluitende aanpak in 2001 gerealiseerd zijn. Naar dit doel wordt sinds 1999 toegewerkt. Een exacte startdatum van de «nieuwe» instroom ontbreekt.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 26 447, nr. 37.

Medio 2000 heeft de minister van SZW aangekondigd dat de sluitende aanpak ook ging gelden voor langdurig werklozen, het zogenoemde zittende bestand.

In april 2001 heeft de minister van SZW met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) nadere afspraken gemaakt over de activering van bijstandsgerechtigden. Deze afspraken zijn vastgelegd in de Agenda voor de Toekomst. Een belangrijke afspraak hierin is dat gemeenten het zittende bestand van bijstandsgerechtigden uiterlijk in 2002 moeten hebben doorgelicht. Dit houdt in dat de sociale dienst voor elke bijstandsccliënt heeft vastgesteld wat diens perspectief is op ontwikkeling, activering of uitstroom. Ook dient de gemeente zo snel mogelijk een afspraak met de cliënt te maken over het volgen van een traject of over het verlenen van een individuele ontheffing van de arbeidsverplichtingen. Een ontheffing kan nodig zijn om bijvoorbeeld medische redenen. Voor personen die al een ontheffing hebben, moet de sociale dienst nagaan met welke stappen de redenen ervoor kunnen worden weggenomen. Het streven is tot slot dat minstens tweederde van de gemeenten in 2003 een sluitende keten van reïntegratie hebben. Dit betekent dat zij cliënten minstens elk half jaar trachten te activeren⁵. Gemeenten dienen volgens de Agenda voor de Toekomst extra aandacht te besteden aan de activering van alleenstaande ouders in de bijstand door het stimuleren van deeltijdarbeid.

Tweede doelstelling: werk en maatschappelijke participatie

De tweede doelstelling is om elke bijstandsccliënt, dus ook alleenstaande ouders, op te nemen in het arbeidsproces danwel maatschappelijk te laten participeren. Een voorbeeld van maatschappelijke participatie is het verrichten van vrijwilligerswerk.

Ook deze beleidsdoelstelling is verder uitgewerkt in de Agenda voor de Toekomst en in afspraken die daaropvolgend met afzonderlijke gemeenten zijn gemaakt. De afspraken hebben betrekking op alle bijstandsgerechtigden en betreffen het aantal te realiseren reïntegratietrajecten voor de periode 2001–2004 en de mate waarin de trajecten tot werkhervatting moeten leiden (zie verder tabel 1).

De afspraken die het Ministerie van SZW met afzonderlijke gemeenten heeft gemaakt, betreffen de dertig grote en middelgrote gemeenten. Voor de kleinere gemeenten heeft het rijk een subsidieregeling ontwikkeld, waarbij rijk en gemeenten een hoeveelheid trajecten en een uitstroompercentage zijn overeengekomen. De financiering vanuit het rijk is afhankelijk van de mate waarin gemeenten de gemaakte afspraken realiseren.

Derde doelstelling: uitstroom uit de bijstand

De derde doelstelling van het beleid ten slotte, is erop gericht om het verschil tussen de uitstroom van alleenstaande ouders en andere bijstandsgerechtigden in 2003 kleiner te doen zijn dan in 2000. Een bijstandsgerechtigde kan uitstromen uit de uitkering door werkhervatting, mits de inkomsten uit arbeid hoog genoeg zijn. Andere redenen voor het beëindigen van de uitkering zijn onder meer het aangaan van een relatie (huwelijk of samenwonen), verhuizing naar een andere gemeente of naar het buitenland en het overtreden van de regels in de bijstandswet. Niet duidelijk is of in geval van verhuizing de «teller» weer op 0 komt te staan of dat de nieuwe gemeente van vestiging de lopende termijnverantwoordelijkheid overneemt.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 600 hoofdstuk XV, nr. 2.

1.1.3 Instrumenten

Om de activering van alleenstaande ouders in de bijstand te vergemakkelijken, ondersteunt de minister van SZW het beleid met de volgende instrumenten⁶.

- De Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders (KOA-regeling).
- De mogelijkheden om met behoud van uitkering scholing te volgen worden verruimd. Hiertoe is een wetsvoorstel in behandeling bij de Tweede Kamer⁷. Voor alleenstaande ouders die van de arbeidsverplichtingen zijn ontheven, worden geen eisen meer gesteld aan de aard van de scholing.
- De mogelijkheid van kortdurend verlof voor de zorg van onder meer zieke kinderen. Dit is geregeld in de Wet Arbeid en Zorg, die sinds 1 januari 2002 van kracht is.
- Financiële stimulansen voor werkaanvaarding, zoals een onbelaste vergoeding voor vrijwilligerswerk, een premie bij het aanvaarden van een deeltijdbaan en het deels vrijlaten van inkomsten uit arbeid van verrekening met de uitkering.

Daarnaast kunnen gemeenten gebruik maken van «reguliere» instrumenten ter bevordering van werkhervatting, zoals oriëntatie op de arbeidsmarkt, arbeidsbemiddeling en gesubsidieerde arbeid.

1.1.4 Financieel belang

In tabel 2 is het financieel belang dat gemoeid is met de uitkeringen op grond van de Abw en de reïntegratie van bijstandsgerechtigden weergegeven. Deze budgetten zijn – uitgezonderd de KOA-regeling – niet gespecificeerd voor de doelgroep alleenstaande ouders in de bijstand.

Tabel 2 financieel belang

	Budget 2002 (x miljoen)
Abw-uitkeringen ¹	€ 4300
Reïntegratie van uitkeringsgerechtigden, jongeren en langdurig werklozen ²	€ 700
Agenda voor de Toekomst	€ 141
KOA-regeling	€ 69

¹ Dit bedrag is inclusief de uitkeringen op grond van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ).

² Begroting van het Ministerie van SZW voor 2003.

1.1.5 Verdeling van verantwoordelijkheden

De minister van SZW is eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de Algemene bijstandswet (Abw). De uitvoering geschiedt in medebewind door gemeenten. Dit betekent dat de minister verantwoordelijk is voor de totstandkoming en handhaving van de bindende kaders voor de gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering op lokaal niveau, aldaar een zekere beleidsvrijheid genieten.

De minister heeft het toezicht op de uitvoering van de Abw ondergebracht bij de Inspectie Werk en Inkomens (IWI). De Inspectie is een onderdeel van het Ministerie van SZW. Deze heeft als wettelijke taak toezicht te houden

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 26 447, nr. 37.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 193, nrs. 1–2.

op de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de Abw door de gemeenten.

Sinds juli 2002 is de minister van SZW ook verantwoordelijk voor de kinderopvang. Tot die tijd berustte de verantwoordelijkheid bij de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Het kabinet Balkenende heeft in 2002 plannen ontwikkeld voor een nieuwe Wet Werk en Bijstand, waarin onder meer de Algemene bijstandswet, de Wet Inschakeling Werkzoekenden en het besluit In- en Doorstroom (ID-)banen opgaan⁸. De plannen beogen een verschuiving van verantwoordelijkheden van de minister van SZW naar gemeenten. In hoofdstuk 5 wordt hier nader op ingegaan.

1.2 Doel en opzet van het onderzoek

Het onderzoek heeft als doel inzicht te bieden in de mate waarin het lukt om alleenstaande ouders – voornamelijk alleenstaande moeders – in de bijstand een passend aanbod te doen op weg naar werk of maatschappelijke participatie. Het onderzoek is gericht op de doeltreffendheid van het beleid. Over de rechtmatigheid van de bijstandsuitkeringen rapporteert de Algemene Rekenkamer jaarlijks in het Rapport bij het jaarverslag van het Ministerie van SZW, dat dit jaar verschijnt op 21 mei.

Het onderzoek heeft zich toegespitst op de drie belangrijkste doelstellingen van het beleid (zie tabel 1). Er is gekeken hoe het beleid is vormgegeven, in hoeverre betrouwbare informatie beschikbaar is bij het Ministerie van SZW over de resultaten en wat de stand van zaken is rond de doeltreffendheid.

Om zicht te krijgen op de resultaten van het beleid is bij 18 gemeenten volgens een steekproef dossieronderzoek gedaan. Hieronder bevinden zich de vier grootste gemeenten (G-4) en vijf gemeenten die deel uitmaken van de G-26. Er zijn 357 dossiers bestudeerd van alleenstaande ouders die op 1 juli 2001 een Abw-uitkering ontvingen. De steekproef geeft een representatief beeld van de mate waarin alleenstaande ouders een aanbod hebben gekregen, een traject hebben gehad, aan het werk zijn en zijn uitgestroomd uit de bijstand. Om een zo volledig mogelijk beeld te geven van de inzet van trajecten en de resultaten daarvan, is gekeken naar de activiteiten van gemeenten in de periode van 1999 tot oktober 2002. Verder zijn bij de bezochte gemeenten gesprekken gevoerd met uitvoeringsfunctionarissen en beleidsmedewerkers om meer zicht te krijgen op de praktijk.

Tot slot is in kaart gebracht op welke wijze de minister van SZW sturing geeft aan en toezicht houdt op de beleidsuitvoering.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport gaat achtereenvolgens in op de activering van alleenstaande ouders in de bijstand (hoofdstuk 2), de mate waarin alleenstaande ouders werken en maatschappelijk participeren (hoofdstuk 3), de mate van uitstroom uit de bijstand (hoofdstuk 4) en de sturing en toezicht door het Ministerie van SZW (hoofdstuk 5). Hoofdstuk 6 bevat de belangrijkste conclusies en de aanbevelingen.

Bijlage 1 bevat een overzicht van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer (en de reactie van de minister van SZW daarop).

In bijlage 2 wordt een aantal achtergrondkenmerken van de steekproef belicht.

Bijlage 3 bevat de gebruikte afkortingen.

⁸ Brief van de staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer, 16 oktober 2002, kenmerk B&GA/02/73 434.

2 ACTIVERING

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nagegaan op welke wijze het activeringsbeleid voor alleenstaande ouders in de bijstand is vormgegeven, hoe het beleid wordt uitgevoerd door gemeenten en welke resultaten tot nog toe zijn bereikt. Onder activeringsbeleid wordt verstaan het doen van een aanbod op weg naar werk of maatschappelijke participatie en het volgen van een traject naar aanleiding van dit aanbod.

§ 2.2 gaat in op de doelstelling van het beleid gericht op de activering van alleenstaande ouders in de bijstand. De Algemene Rekenkamer is van mening dat beleidsdoelstellingen aan bepaalde kwaliteitscriteria moeten voldoen. Zo moeten de doelstellingen zodanig geformuleerd zijn dat duidelijk is welke prestaties moeten worden geleverd en tot welke effecten deze prestaties moeten leiden⁹. Alleen dan is het mogelijk om na te gaan of de gestelde doelen worden bereikt. Daartoe dient de minister van SZW informatie te verzamelen over de realisatie van de doelen. Met behulp van betrouwbare en volledige beleidsinformatie kan, indien nodig, worden bijgestuurd. § 2.3 behandelt de beschikbaarheid en de kwaliteit van beleidsinformatie. Vervolgens beschrijft § 2.4 in hoeverre alleenstaande ouders in de bijstand arbeidsverplichtingen opgelegd krijgen, aangezien dit van invloed kan zijn op de mate waarin zij geactiveerd worden om aan het werk te gaan. Tot slot komen in § 2.5 de resultaten van het activeringsbeleid aan de orde.

2.2 Doelstelling van het beleid

Uitgangspunt van het activeringsbeleid voor alleenstaande ouders is weergegeven in tabel 3.

Tabel 3 Doelstelling activering

Doelstelling	Uitwerking
Aan alle alleenstaande ouders wordt een passend aanbod gedaan gericht op reïntegratie of maatschappelijke participatie. De zogenoemde sluitende aanpak voor alleenstaande ouders in de bijstand resulteert voor degenen met arbeidsverplichtingen in een (reïntegratie- of zorg)traject en/of (deeltijd-)baan, voor degenen zonder arbeidsverplichtingen kan dit op vrijwillige basis.	<ol style="list-style-type: none">1. Nieuwe instroom binnen 12 maanden een aanbod doen, te realiseren uiterlijk in 2001.2. Zittende bestand uiterlijk in 2002 doorlichten en z.s.m. een afspraak voor een traject of ontheffing arbeidsverplichtingen. Bestaande ontheffingen trachten te beëindigen: een halvering van het aantal formele ontheffingen in 2006.3. In 2003 dient 2/3 van de gemeenten een sluitende keten van reïntegratie te realiseren.

In het beleid is niet uitgewerkt in welke mate gemeenten trajecten moeten inzetten voor alleenstaande ouders in de bijstand zonder arbeidsverplichtingen. Het ministerie heeft hier als reden voor dat deze groep een aanbod van de gemeente kan weigeren. Het gevolg is dat er geen ijkpunt is om vast te kunnen stellen of er voldoende inspanningen worden geleverd voor alleenstaande ouders zonder arbeidsverplichtingen. Het Ministerie van SZW heeft als uitgangspunt genomen dat *alle* alleenstaande ouders in de bijstand een aanbod moeten krijgen. Daarmee wil men een duidelijk signaal aan gemeenten afgeven om zich voor elke alleenstaande ouder in te spannen. Gemeenten worden er echter niet op afgerekend als ze niet alle alleenstaande ouders een aanbod doen.

⁹ Doelstellingen moeten ten minste SMART-C geformuleerd zijn: Specifiek, Meetbaar, Afgesproken, Realistisch, Tijdgebonden en Consistent.

2.3 Beleidsinformatie

Het Ministerie van SZW verzamelt geen informatie over de mate waarin alleenstaande ouders in de bijstand (en andere bijstandsgerechtigden) een passend aanbod wordt gedaan.

Evenmin is momenteel betrouwbare informatie beschikbaar over in hoeverre het aanbod heeft geleid tot een traject of een (deeltijd)baan. In de toekomst verwacht het Ministerie van SZW zicht te hebben op het aantal alleenstaande ouders dat een traject volgt, via de halfjaarlijkse verantwoordingsrapportages die gemeenten in het kader van de Agenda voor de Toekomst moeten leveren. Overigens wordt in de rapportages geen onderscheid gemaakt naar alleenstaande ouders met en zonder arbeidsverplichtingen. Indien de sluitende aanpak niet volledig gerealiseerd wordt, kan daardoor uit de rapportages niet worden afgeleid wat hiervan de oorzaak is. Enerzijds is er mogelijk sprake van een legitieme oorzaak, namelijk dat alleenstaande ouders zonder arbeidsverplichtingen het aanbod van de gemeente hebben geweigerd. Anderzijds kunnen gemeenten in gebreke zijn gebleven, omdat ze niet alle alleenstaande ouders een aanbod hebben gedaan.

2.4 Opleggen arbeidsverplichtingen

2.4.1 Richtlijnen

Gemeenten dienen aan alleenstaande ouders in de bijstand de arbeidsverplichtingen op te leggen die in de Abw staan vermeld. Het gaat om de volgende verplichtingen voor de cliënt (art. 113 Abw):

- a. naar vermogen trachten arbeid in dienstbetrekking te verkrijgen;
- b. ervoor te zorgen dat hij als werkzoekende geregistreerd is bij de Centrale organisatie Werk en Inkomen (CWI) en geregistreerd blijft, indien hem daartoe het recht toekomt op grond van artikel 25, eerste lid, van de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI);
- c. passende arbeid te aanvaarden;
- d. na te laten hetgeen inschakeling in arbeid belemmert;
- e. mee te werken aan een onderzoek naar de geschiktheid voor scholing of opleiding en aan een scholing of opleiding, die noodzakelijk wordt geacht;
- f. beschikbaar te zijn voor de voorzieningen van de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW), mee te werken aan het verkrijgen van die voorzieningen, daarvan gebruik te maken en daartoe op een aangegeven tijd en plaats te verschijnen.

Een alleenstaande ouder met kinderen onder de 5 jaar is wettelijk ontheven van deze arbeidsverplichtingen. Gesproken wordt van een categoriale ontheffing, omdat deze geldt voor de hele groep. Daarnaast kunnen gemeenten individuele ontheffingen verlenen om sociale en medische redenen, als de cliënt noodzakelijke scholing volgt of deelneemt aan sociale activering (bijvoorbeeld door het verrichten van vrijwilligerswerk of het volgen van cursussen en stages). Deze ontheffingen kunnen gelden voor alle arbeidsverplichtingen of voor een deel van de arbeidsverplichtingen. In al deze gevallen is er sprake van een zogenoemde formele ontheffing. In de praktijk komt het ook voor dat gemeenten bijstandsgerechtigden niet aan hun verplichtingen houden, zonder dat er een formele ontheffing wordt verleend¹⁰. Bij een dergelijke de facto ontheffing blijkt uit het dossier dat de gemeente soepel omgaat met de opgelegde arbeidsverplichtingen ofwel het meeste recente heronderzoek heeft zo lang geleden plaatsgevonden (meer dan achttien

¹⁰ Activeringsinstrumenten in de Bijstandswet. Deelrapport: arbeidsverplichtingen, december 1999 (werkdocument no. 139 van het Ministerie van SZW).

maanden geleden) dat de uitkeringsgerechtigde niet daadwerkelijk aan zijn verplichtingen kan zijn gehouden.

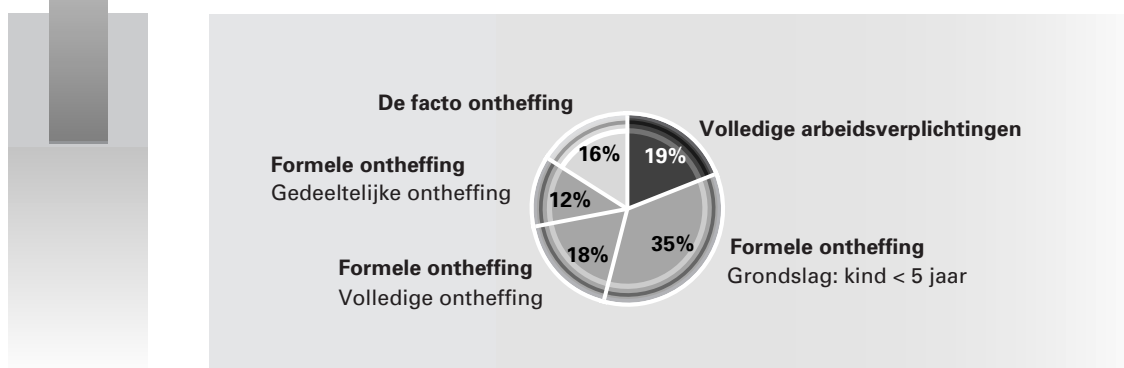
In het kader van de Agenda voor de Toekomst heeft de minister van SZW afspraken gemaakt met gemeenten over het terugdringen van het aantal formele en de facto ontheffingen voor de totale bijstandspopulatie. De minister streeft naar een halvering van het aantal formele ontheffingen op macroniveau in 2006 en een beoordeling van alle de facto ontheffingen op korte termijn.

2.4.2 Bevindingen voor alleenstaande ouders

In figuur 1 is weergegeven in welke mate alleenstaande ouders in de bijstand de arbeidsverplichtingen opgelegd krijgen. Deze gegevens zijn gebaseerd op het dossieronderzoek dat de Algemene Rekenkamer bij gemeenten heeft uitgevoerd.

Opleggen arbeidsverplichtingen aan alleenstaande ouders in de bijstand (september 2002)

Figuur 1



Een vijfde van alle alleenstaande ouders krijgt volledige arbeidsverplichtingen opgelegd (19%). In totaal 65% van de alleenstaande ouders heeft een formele ontheffing gekregen: 35% vanwege de zorg voor kinderen jonger dan 5 jaar en 30% heeft op individuele gronden een volledige of gedeeltelijke ontheffing van de arbeidsverplichtingen gekregen. De meest voorkomende reden voor een ontheffing op individuele gronden is dat er sprake is van medische of fysieke problemen. Ook psychische problemen, de zorg voor kinderen en het volgen van scholing zijn vaak reden voor een ontheffing. Gedeeltelijke ontheffingen van de arbeidsverplichtingen betreffen vooral de sollicitatieplicht, het aanvaarden van passende arbeid of het volledig beschikbaar moeten zijn voor arbeid.

Daarnaast heeft 16% van de alleenstaande ouders een de facto ontheffing van (een deel van) de arbeidsverplichtingen gekregen. In de meeste gevallen bevatte het dossier geen stukken waaruit een formele ontheffing blijkt, maar bleek dat soepel met (een deel van) de arbeidsverplichtingen wordt omgegaan. Gemeenten gaven aan als reden hiervoor dat het verlenen van een formele ontheffing tijd en geld kost. Slechts een beperkt aantal de facto ontheffingen is terug te voeren op de reden dat de alleenstaande ouder feitelijk niet aan de arbeidsverplichtingen is gehouden, omdat het laatste heronderzoek langer dan 18 maanden geleden heeft plaatsgevonden.

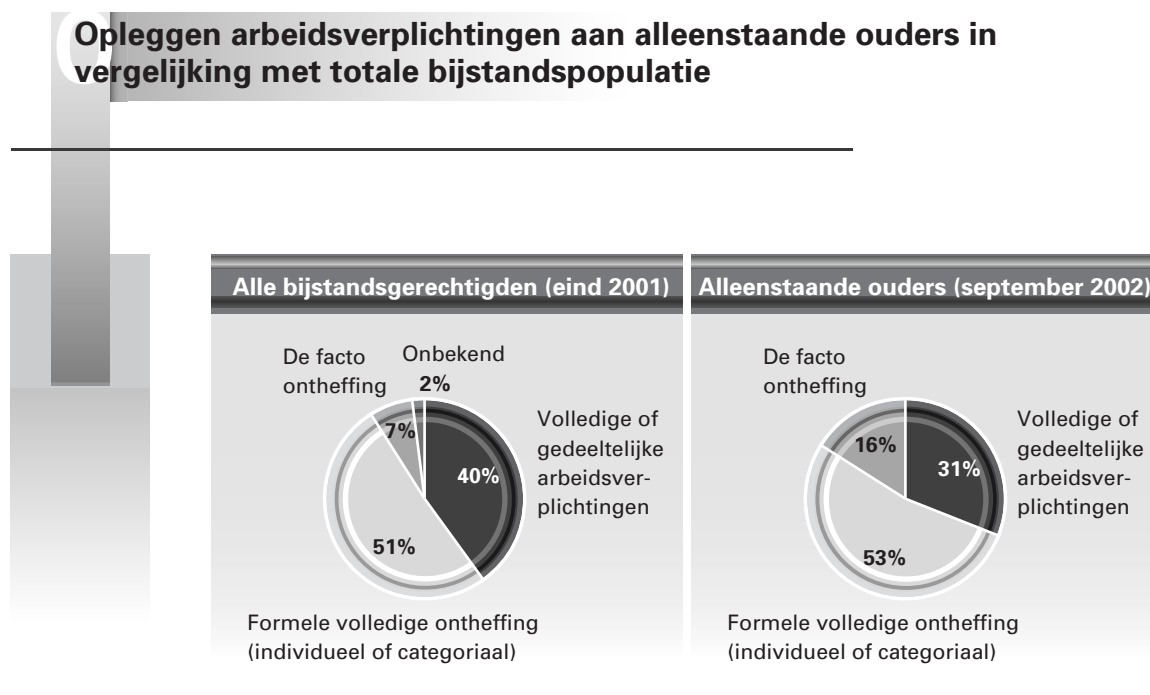
Aan een de facto ontheffing liggen vaak dezelfde redenen ten grondslag als aan een formele ontheffing, namelijk medische of psychische problemen en de zorg voor (probleem)kinderen.

Verder komt het voor dat de cliënt al in deeltijd werkt en de consulent dit, al dan niet tijdelijk, voldoende vindt. Diverse gemeenten gaan soepel om met ouders die 20 uur in de week werken, vooral als zij de zorg hebben voor kinderen tussen vijf en twaalf jaar oud. De sociale dienst dringt dan verder niet aan op meer werken of op uitstroom uit de bijstand.

Het aantal de facto ontheffingen is bij alleenstaande ouders ruim twee keer zo groot als bij de totale groep bijstandsgerechtigden: bij 7% van alle bijstandsgerechtigden wordt soepel omgegaan met (een deel van) de opgelegde arbeidsverplichtingen in vergelijking met 16% van de alleenstaande ouders. Dit blijkt uit een vergelijking van de bevindingen van de Algemene Rekenkamer met een onderzoek van de Inspectie Werk en Inkomen¹¹.

Opleggen arbeidsverplichtingen aan alleenstaande ouders in vergelijking met totale bijstandspopulatie

Figuur 2



¹¹ Gemeentelijk ontheffingenbeleid. Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van gemeenten rond het verlenen van ontheffingen van arbeidsverplichtingen aan bijstandsgerechtigden. Inspectie Werk en Inkomen, oktober 2002. De gegevens die in dit onderzoek zijn verzameld hebben betrekking op eind 2001.

Het aantal formele volledige ontheffingen is bij beide groepen ongeveer even groot. Overigens hebben alleenstaande ouders verhoudingsgewijs vaker een categoriale ontheffing van de arbeidsverplichtingen.

2.5 Doeltreffendheid

2.5.1 Uitvoering sluitende aanpak

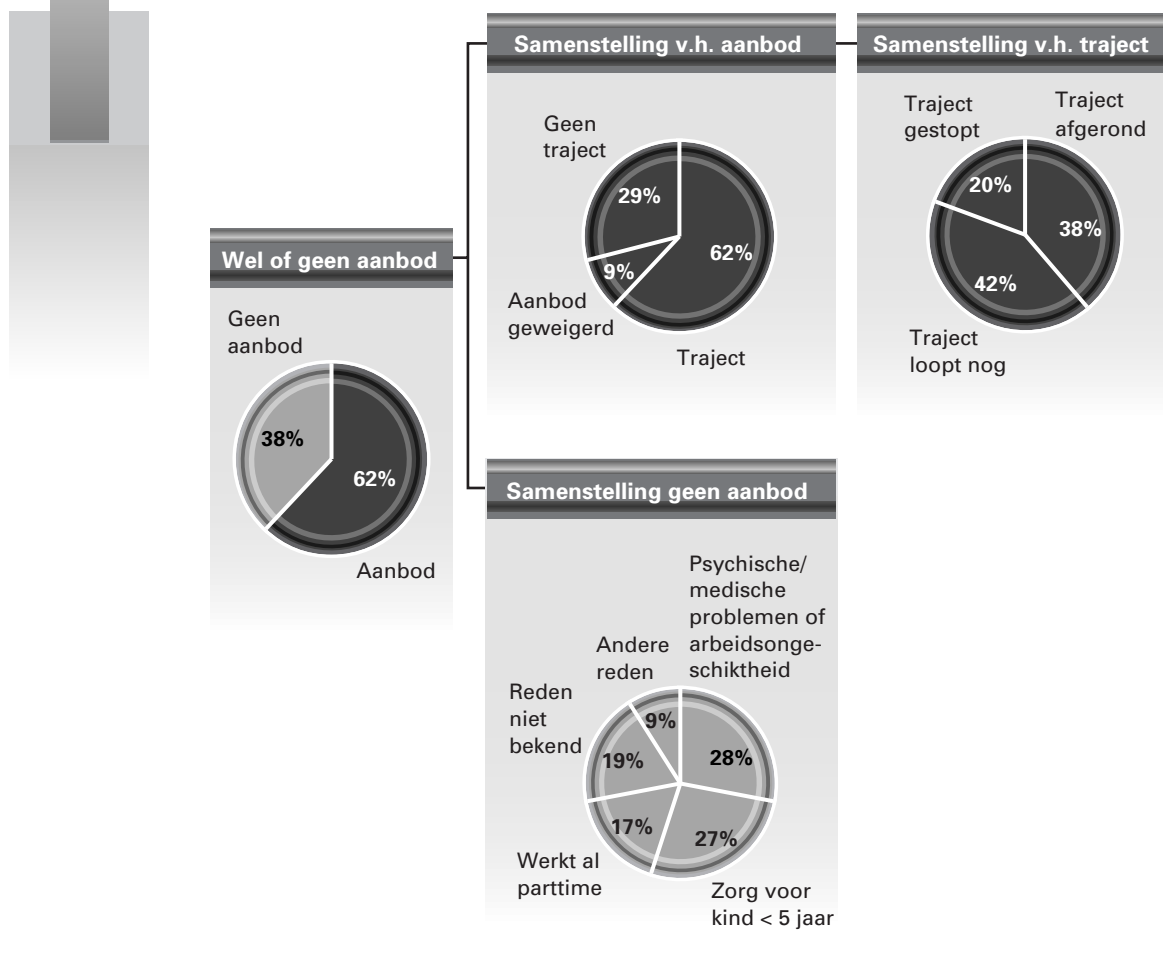
Werkwijze gemeenten

De Algemene Rekenkamer signaleert dat gemeenten belang hechten aan de activering en reïntegratie van bijstandsgerechtigden. Het verstrekken van de uitkering is voor gemeenten niet het enige doel, de inzet is ook om cliënten – indien mogelijk – aan het werk te krijgen. De meeste bezochte gemeenten geven aan dat zij nagaan wat de mogelijkheden zijn om aan het werk te gaan als een alleenstaande ouder instroomt in de bijstand. Een enkele gemeente kiest standaard voor eerst een half jaar rust. Gemeenten zijn ook begonnen met het doorlichten van het bestand van langdurig werklozen, zoals de sluitende aanpak voorschrijft. Ongeveer de helft van de bezochte gemeenten heeft ervoor gekozen eenmalig het hele bestand te analyseren om voor iedere cliënt de mogelijkheden voor ontwikkeling, activering en uitstroom te bepalen. Andere gemeenten zijn begonnen om bij het periodieke heronderzoek systematisch aan de orde te stellen of een traject naar werk mogelijk is. Als het dossier van een cliënt doorgelicht is, volgt hierop niet automatisch een gesprek met de desbetreffende persoon over het volgen van een traject danwel het verlenen van een individuele ontheffing. Dit is wel wat de sluitende aanpak beoogt. Veel gemeenten vinden een dergelijk gesprek niet zinvol als de cliënt al een ontheffing heeft of als om medische redenen rust geboden is.

Volgens de sluitende aanpak moeten alle alleenstaande ouders in de bijstand een passend aanbod krijgen, gericht op werk of maatschappelijke participatie. In figuur 3 is weergegeven welk deel van de alleenstaande ouders in de periode tussen januari 1999 en september 2002 een aanbod heeft gekregen van de gemeente en in hoeverre dit heeft geresulteerd in een (reïntegratie- of zorg)traject. Voor degenen die geen aanbod hebben gekregen is in figuur 3 vermeld welke factoren hierbij een rol hebben gespeeld.

Uitvoering sluitende aanpak alleenstaande ouders in de bijstand (periode 1999 tot en met september 2002)

Figuur 3



Aanbod

Aan 62% van de alleenstaande ouders in de bijstand blijkt sinds 1999 (gemeten tot en met september 2002) een aanbod te zijn gedaan, dat wil zeggen dat bekeken is welke stappen gezet moeten worden richting reïntegratie of maatschappelijke participatie.

Voor de alleenstaande ouders die geen aanbod hebben gekregen, is nagegaan welke overwegingen hierbij een rol hebben gespeeld. Belemmeringen bij de cliënt in de vorm van medische en/of psychische problemen danwel volledige of gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid zijn voor de consulent vaak redenen om geen aanbod te doen. Het gaat veelal om alleenstaande ouders die een formele ontheffing van de arbeidsverplichtingen hebben, al komen ook de facto ontheffingen voor. Uit de dossiers bleek niet dat er activiteiten werden ondernomen om de redenen voor de ontheffing weg te nemen, zoals de sluitende aanpak vereist.

Daarnaast is er een substantiële groep alleenstaande ouders die geen aanbod krijgt, omdat ze de zorg hebben voor één of meer kinderen jonger dan 5 jaar. In strijd met het beleid voor deze groep, gaven veel gemeenten aan alleen iets te doen op initiatief van de cliënt. Dit geldt in het bijzonder voor de nieuwe instroom: vaak moeders die de zorg voor het kind moeten combineren met de verwerking van een scheiding. Sommige gemeenten ondernemen actie als het kind 4 jaar wordt, om ervoor te zorgen dat de ouder klaar is voor werk als – een jaar later – de arbeidsverplichtingen van kracht worden. Bij enkele gemeenten krijgen ouders met jonge kinderen juist voorrang, omdat vijf jaar inactiviteit de afstand tot de arbeidsmarkt te zeer vergroot.

Als de cliënt een deeltijdbaan heeft, kan dat voor de consulent ook reden zijn om geen aanbod te doen. Veelal wordt het aantal gewerkte uren, al dan niet voor een beperkte periode, door de consulent als het maximaal haalbare gezien. Deze personen hebben vaak een gedeeltelijke ontheffing van de arbeidsverplichtingen.

Een andere reden om geen aanbod te doen is dat de cliënt bezig is met een opleiding, Nederlands aan het leren is of een inburgeringscursus volgt. Verder gold voor een aantal cliënten dat de consulent de tijd nog niet rijp vond voor een traject vanwege persoonlijke omstandigheden, zoals een problematische thuissituatie.

Start trajecten

Als er een aanbod wordt gedaan aan de cliënt, krijgt dit in 62% van de gevallen een vervolg in een traject. Dit betekent dat er daadwerkelijk één of meer instrumenten zijn ingezet, zoals (verdere) diagnose, scholing, arbeidsbemiddeling, zorg- of hulpverlening of activiteiten gericht op sociale activering.

Omgerekend naar de totale groep alleenstaande ouders, betekent dit dat voor 39% van alle cliënten een traject is gestart. Dit cijfer is aanzienlijk lager dan voor de totale bijstandspopulatie: uit onderzoek van de Inspectie Werk en Inkomen blijkt dat voor 59% van alle bijstandsgerechtigden instrumenten zijn ingezet om ze weer richting arbeidsmarkt te krijgen¹². Ook als de groep met een categoriale ontheffing buiten beschouwing wordt gelaten blijft het verschil groot: 45% versus 59%.

De redenen dat een aanbod geen vervolg krijgt in een traject zijn divers. Deels betrof het alleenstaande ouders met kinderen onder de 5 jaar, die het aanbod van de gemeente hebben geweigerd (9%). Verder leiden medische en/of psychische problemen bij de cliënt ertoe dat de consulent alsnog afziet van een traject. In mindere mate komt voor dat de uitkering inmiddels is beëindigd, de cliënt niet mee wil werken aan een traject (ondanks volledige arbeidsverplichtingen) of dat de cliënt al werkt.

Afronding trajecten

Van de trajecten die sinds begin 1999 zijn gestart, was in oktober 2002 ruim een derde afgerond. Een vijfde van de trajecten was tussentijds stopgezet, de overige trajecten liepen nog. De redenen om het traject te stoppen zijn nogal divers. Medische problemen komen het meest voor. Daarnaast komt in beperkte mate voor dat de cliënt niet (meer) kwam opdagen, verhuisd was of al werk gevonden had.

¹² Gemeentelijk ontheffingenbeleid. Inspectie Werk en Inkomen, oktober 2002.

2.5.2 Instrumenten

Als een traject gestart wordt, kunnen gemeenten diverse instrumenten inzetten om opname in het arbeidsproces of maatschappelijke participatie te bereiken. Uit het dossieronderzoek blijkt dat scholing het meest ingezette instrument is om de reïntegratie of maatschappelijke participatie van alleenstaande ouders te bevorderen. De helft van alle cliënten die een traject volgen, krijgt scholing aangeboden. Gemeenten vinden scholing effectief, zeker als het korte en beroepsgerichte opleidingen zijn, zoals opfriscursussen. Diverse gemeenten wijzen op het belang van specifieke cursussen voor alleenstaande ouders waarin aandacht wordt besteed aan het combineren van arbeid en zorg.

Ook maken de bezochte gemeenten veel gebruik van de mogelijkheid om kinderopvang te bieden aan alleenstaande ouders die vanuit de bijstand gaan werken of scholing gaan volgen. Gemeenten kunnen daarvoor gebruik maken van de Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders (KOA-regeling). Uit deze regeling worden de kosten van kinderopvang gesubsidieerd voor zover de alleenstaande ouder niet meer verdient dan 130% van het wettelijk minimumloon. Een knelpunt is dat er, met name in de grootste gemeenten, te weinig opvangplaatsen zijn. Dit leidt er soms toe dat cliënten die passende arbeid of een traject wordt aangeboden, niet aan de slag kunnen door ontbrekende kinderopvang. Een ander knelpunt is volgens gemeenten dat de KOA-regeling moeilijk uitvoerbaar is en veel administratieve lasten met zich meebrengt. Diverse gemeenten lieten kritische geluiden horen over de Wet Basisvoorziening Kinderopvang (WBK) die naar verwachting per 1 januari 2005 in werking zal treden. In de WBK zullen alle bestaande regelingen voor kinderopvang worden ondergebracht, waaronder de KOA-regeling. Ouders moeten dan zelf een opvangplaats inkopen. Veel gemeenten verwachten dat een groot deel van de alleenstaande ouders niet in staat zal zijn om de inkoop zelf te regelen. Gemeenten kunnen volgens het wetsvoorstel nog wel als intermediair optreden. Een aantal gemeenten geeft aan dat zij van plan zijn deze taak op zich te nemen. Volgens het wetsvoorstel moeten de kosten van kinderopvang door ouders, werkgever en overheid samen gedragen worden. Ouders betalen een inkomensafhankelijk deel. De overheid betaalt een vast percentage van de kosten, dat hoger is naarmate het inkomen van de ouder(s) lager is. Van de werkgever wordt verwacht dat hij een derde van de opvangkosten betaalt, al wordt dit niet wettelijk verplicht gesteld. Achterliggende gedachte hierbij is dat steeds meer collectieve arbeidsovereenkomsten gedeeltelijke vergoeding van kinderopvang als secundaire arbeidsvoorwaarde noemen. Gemeenten vrezen dat alleenstaande ouders minder aantrekkelijk worden voor werkgevers wanneer ze een bijdrage aan de kosten van de kinderopvang moeten leveren. Onder de KOA-regeling hoeven werkgevers niet bij te dragen aan de kosten voor kinderopvang als ze een alleenstaande ouder in dienst nemen. Overigens zal de overheid volgens het wetsvoorstel een deel van de werkgeversbijdrage compenseren als deze weigert mee te betalen.

Verder zien gemeenten gesubsidieerde arbeid (ID- en WIW-banen) als effectief instrument om alleenstaande ouders aan het werk te helpen. Gesubsidieerde arbeid wordt door de meeste gemeenten beschouwd als een opstap naar regulier werk voor zwakkeren op de arbeidsmarkt. Als het aantal gesubsidieerde banen wordt verminderd, vreest men dat voor alleenstaande ouders in de bijstand de stap naar de arbeidsmarkt wordt vergroot. Bovendien merkt men veel van positieve maatschappelijke

effecten, bijvoorbeeld bij klassenassistenten. Een enkele gemeente vindt juist dat gesubsidieerde arbeid met name de werkgevers voordeel oplevert, en daardoor niet genoeg leidt tot regulier werk voor de werknemers/-zoekenden.

Ook financiële stimulansen voor werkhervatting gebruiken gemeenten veel, maar zij achten deze minder belangrijk voor werkhervatting. Om het werken meer lonend te maken kunnen inkomsten uit arbeid tot op bepaalde hoogte vrijgelaten worden van verrekening met de uitkering. Deze zogenoemde vrijlatingsregeling is volgens gemeenten een stimulans om parttime te gaan werken. In een enkel geval wordt het ook als een rem op fulltime werken ervaren.

Ook kunnen gemeenten premies inzetten om werkhervatting te stimuleren. Dit gebeurt vaak om de afronding van scholing te belonen en vrijwilligerswerk te honoreren.

Veel gemeenten betreuren de afschaffing van de toetrederskorting per 1 januari 2003. Deze regeling maakte het mogelijk om door middel van een fiscale heffingskorting volledige uitstroom uit de bijstand naar regulier (niet-gesubsidieerd) werk te belonen.

Instrumenten als sociale activering, sollicitatiecursussen, sancties en de verlofregelingen uit de Wet Arbeid en Zorg worden veel minder vaak ingezet. Zij dragen nauwelijks bij aan werkhervatting door alleenstaande ouders in de bijstand, aldus de gemeenten.

Enkele gemeenten gaven aan dat het kortdurend zorgverlof uit de Wet Arbeid en Zorg, waarbij werknemers maximaal 10 dagen per jaar verlof kunnen nemen voor de zorg van onder meer zieke kinderen, vooral van nut is voor hoger betaalden. Dit heeft te maken het feit dat de werkgever slechts 70% van het kortdurend zorgverlof vergoedt, de overige 30% moet de werknemer zelf betalen. Voor personen die vanuit de bijstand gaan werken, is dit meestal niet aantrekkelijk, omdat ze vaak een laag inkomen hebben.

2.6 Conclusies

Doelstelling en beleidsinformatie

Het Ministerie van SZW heeft weinig sturing gegeven aan het activeringsbeleid voor alleenstaande ouders in de bijstand zonder arbeidsverplichtingen, aangezien niet is gespecificeerd in welke mate gemeenten trajecten voor deze groep moeten inzetten. Bijsturing van het beleid op dit punt is moeilijk, omdat er geen ijkpunt is om vast te kunnen stellen of er voldoende inspanningen worden geleverd. Bijsturing wordt verder bemoeilijkt doordat het Ministerie van SZW niet over (betrouwbare) beleidsinformatie beschikt om vast te stellen of alle alleenstaande ouders in de bijstand een passend aanbod wordt gedaan en in hoeverre het aanbod heeft geleid tot een traject of een (deeltijd)baan.

De Algemene Rekenkamer heeft zelf onderzoek gedaan naar de activering van alleenstaande ouders in de bijstand. Hieruit blijkt het volgende.

Opleggen arbeidsverplichtingen

Slechts 19% van alle alleenstaande ouders in de bijstand krijgt volledige arbeidsverplichtingen opgelegd. Het aantal formele ontheffingen van (een deel van) de arbeidsverplichtingen is hoog (65%). Daarenboven is het aantal de facto ontheffingen bij alleenstaande ouders (16%) hoog. Dit aantal is ruim twee keer zo groot als bij de totale groep bijstandsgerechtigden.

Realiseren sluitende aanpak

Gemeenten hechten belang aan de activering en reïntegratie van bijstandsgerechtigden. Voor alleenstaande ouders in de bijstand – voornamelijk moeders – blijft de inzet van trajecten vooralsnog echter achter bij de inspanningen die voor de totale bijstandspopulatie worden geleverd. Van alle bijstandsgerechtigden krijgt namelijk 59% een traject, terwijl dit voor de alleenstaande ouders 39% is en 45% als de ouders met kinderen onder de vijf jaar niet worden meegerekend.

Een vijfde van de trajecten wordt tussentijds beëindigd. Medische en/of psychische problemen zijn vaak de reden dat alleenstaande ouders geen traject volgen of dat een traject wordt afgebroken.

In strijd met de beleidsuitgangspunten doen veel gemeenten voor alleenstaande ouders met kinderen jonger dan 5 jaar alleen iets op initiatief van de cliënt. Ook de activiteiten voor alleenstaande ouders die langdurig in de bijstand zitten laten nog te wensen over. Gemeenten voeren met deze groep niet standaard een gesprek over het volgen van een traject danwel het verlenen van een ontheffing van de arbeidsverplichtingen. Ook het onderdeel van de sluitende aanpak om voor langdurig werklozen die al een ontheffing van de arbeidsverplichtingen hebben, activiteiten te ondernemen om de reden voor de ontheffing weg te nemen voeren gemeenten nog onvoldoende uit.

Instrumenten ingezet voor werkhervatting: kinderopvang

De Algemene Rekenkamer constateert dat een gebrek aan kinderopvangplaatsen de werkhervatting van alleenstaande ouders kan belemmeren. Ook de voorgenomen invoering van de Wet Basisvoorziening Kinderopvang (WBK) per 1 januari 2005 kan voor alleenstaande ouders nadelig zijn om aan het werk te gaan, met name in financieel opzicht. Onduidelijk is hoe hoog de bijdrage van de alleenstaande ouder aan de kosten van kinderopvang zal zijn, zeker als de werkgever niet bereid is een deel van de kosten te dragen.

3 WERK EN MAATSCHAPPELIJKE PARTICIPATIE

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre het activeringsbeleid voor alleenstaande ouders heeft geleid tot opname in het arbeidsproces danwel maatschappelijke participatie. Onder opname in het arbeidsproces wordt verstaan dat de alleenstaande ouder betaald werk verricht. Maatschappelijke participatie wil zeggen dat de alleenstaande ouder sociaal wordt geactiveerd door bijvoorbeeld vrijwilligerswerk of zorg- of hulpverlening krijgt aangeboden.

§ 3.2 beoordeelt de doelstelling van het beleid. Vervolgens behandelt § 3.3 welke informatie de minister verzamelt over de realisatie van de doelstelling en wat de kwaliteit van deze informatie is. Ten slotte beschrijft § 3.4 in welke mate het in de periode van 1999 tot oktober 2002 is gelukt alleenstaande ouders in de bijstand aan het werk te krijgen danwel maatschappelijk te laten participeren. Tevens komt aan de orde welke factoren volgens gemeenten van invloed zijn op werkhervatting.

3.2 Doelstelling van het beleid

In tabel 5 is de doelstelling op het gebied van werk en maatschappelijke participatie opgenomen.

Tabel 5 Doelstelling werk en maatschappelijke participatie

Doelstelling	Uit werking
Elke bijstandsccliënt (ook alleenstaande ouders) opnemen in het arbeidsproces danwel maatschappelijk laten participeren.	In de periode 2001–2004 ongeveer 300 000 trajecten starten, die in 2006 tot 40% uitstroom naar (gesubsidieerd) werk moeten leiden.

Er is geen concreet tijdpad aangegeven waarbinnen *alle* bijstandsgerechtigden aan het werk moeten zijn of anderszins moeten participeren in de maatschappij. Wel is met gemeenten afgesproken om in de periode 2001–2004 bijna 300 000 trajecten voor bijstandsgerechtigden te realiseren, met een uitstroomrealisatie naar werk van 40% in 2006. Wanneer de afgesproken aantallen trajecten en uitstroom niet worden gerealiseerd, ontvangen gemeenten een lagere financiële tegemoetkoming dan overeengekomen. Onduidelijk is of het realiseren van 40% werkhervatting na het volgen van een traject een eerste stap is op weg naar werk voor elke bijstandsccliënt of dat de minister van SZW 40% als einddoel ziet.

3.3 Beleidsinformatie

Het Ministerie van SZW verzamelt uit twee bronnen informatie over de realisatie van het streven naar werk en maatschappelijke participatie:

- de Monitor Scholing en Activering (MOSA);
- de bijstandskkenmerkenstatistiek, die door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) wordt bijgehouden.

De MOSA wordt in opdracht van het Ministerie van SZW uitgevoerd door een extern bureau. Het ministerie is verantwoordelijk voor de inhoud en het wettelijk kader van de bijstandskkenmerkenstatistiek. Het CBS is verantwoordelijk voor de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de statistiek.

Zowel MOSA als de bijstandskennmerkenstatistiek moeten informatie genereren over werkhervatting: gemeenten moeten inkomsten uit arbeid registreren en de reden van uitstroom uit de uitkering, bijvoorbeeld door werkhervatting. Daarnaast bevat MOSA informatie over ingezette trajectinstrumenten, waaronder maatschappelijk nuttige activiteiten (zoals vrijwilligerswerk). Dit kan inzicht bieden in de mate waarin bijstandsgerechtigden die een traject hebben gevolgd maatschappelijk participeren.

De volledigheid en de betrouwbaarheid van de beschikbare gegevens uit MOSA en de bijstandskennmerkenstatistiek laat echter te wensen over. MOSA wordt vooralsnog slechts door een klein aantal gemeenten ingevuld en bovendien zijn nog niet alle mensen die langdurig een bijstandsuitkering ontvangen (het zittende bestand) erin opgenomen. Dit levert informatie op over 70 tot 80% van de nieuw instromende bijstandsgerechtigden en van het zittende bestand, die op basis van het scholings- en activeringsbudget een traject volgt. Verder is de beleidsinformatie uit MOSA nog onvoldoende betrouwbaar. Dit komt door het niet (tijdig) aanleveren van bestanden door gemeenten en door fouten in de aangeleverde bestanden¹³. Ten slotte levert MOSA geen specifieke informatie op over alleenstaande ouders. Het is in principe mogelijk om door middel van sofi-nummers een koppeling te maken met CBS-gegevens, waaruit alleenstaande ouders wel zijn te herleiden. Dit is nog niet gebeurd, omdat de gegevens uit MOSA onvoldoende betrouwbaar zijn.

Ook de gegevens uit de bijstandskennmerkenstatistiek over de reden van beëindiging van de bijstandsuitkering en de inkomsten uit arbeid zijn niet betrouwbaar. Wat betreft de reden van beëindiging van de uitkering is met het CBS een verbetertraject gestart om ervoor te zorgen dat gemeenten dit beter registreren¹⁴. Daarmee ontstaat echter geen volledig beeld van het aantal bijstandsgerechtigden dat aan het werk is gegaan, maar alleen van degenen die door werkhervatting volledig uit de uitkering zijn gestroomd.

3.4 Doeltreffendheid

3.4.1 Werkhervatting en maatschappelijke participatie

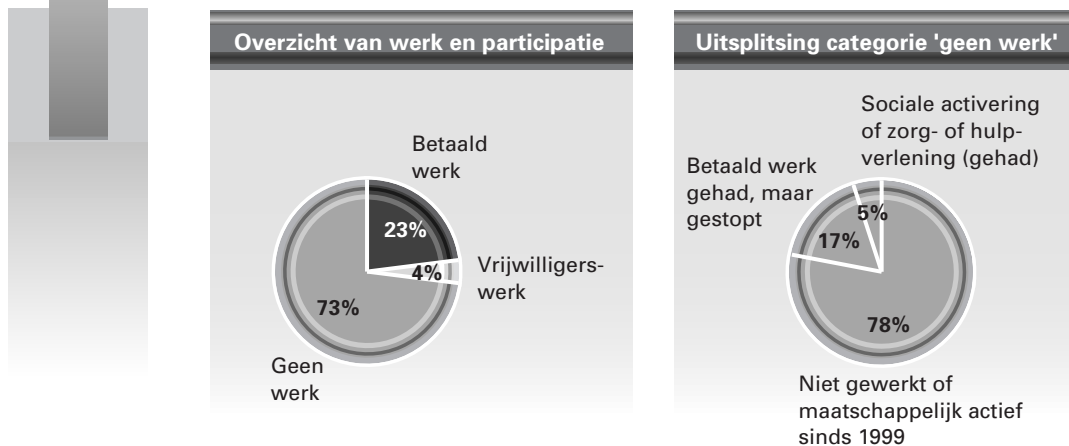
In totaal 23% van de alleenstaande ouders in de bijstand heeft een betaalde baan (peildatum oktober 2002). Van de werkenden heeft 87% niet-gesubsidieerd werk, de overige 13% heeft een WIW- of ID-baan. Het aantal gewerkte uren per week varieert tussen 4 en 35 uur. Ongeveer tweederde werkt 20 uur per week of minder (65%). Gemiddeld werkte men op het moment van onderzoek al 28 maanden. Het merendeel van de werkenden is niet uitgestroomd uit de bijstand (zie figuur 4). In hoofdstuk 4 wordt hier nader op ingegaan.

¹³ Monitor Scholing & Activering: tweede halfjaar 2001. Eindrapport. 1 juli 2002.

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 600 XV, nr. 83.

Overzicht werk en maatschappelijke participatie alleenstaande ouders in de bijstand (oktober 2002)

Figuur 4

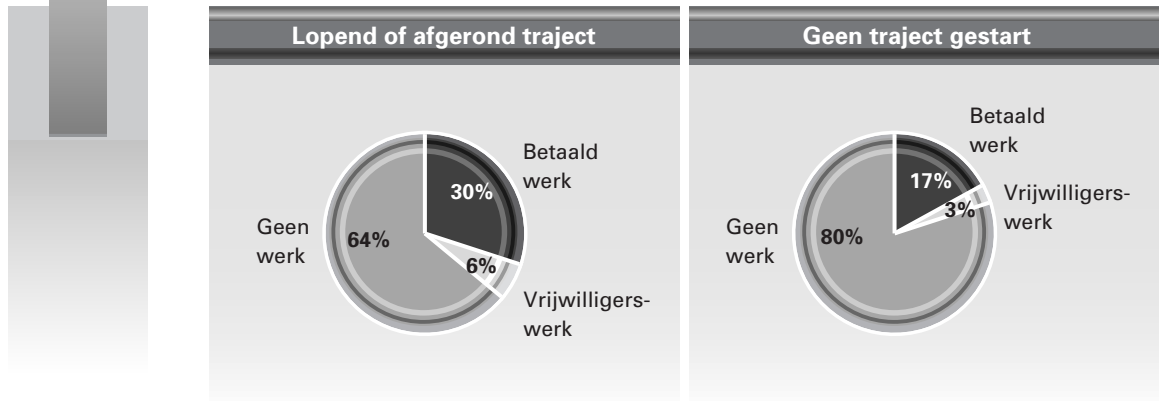


In het totaal is 57% van alle alleenstaande ouders al meer dan drie jaar niet aan het werk of anderszins maatschappelijk actief. Zorg- of hulpverlening wordt weinig ingezet als instrument om alleenstaande ouders weer aan het werk te krijgen.

In figuur 5 is het percentage alleenstaande ouders weergegeven, dat al dan niet na het volgen van een traject aan het werk is gegaan. Van de alleenstaande ouders die een traject volgen of hebben gevolgd verrichtte 30% in oktober 2002 betaald werk tegenover 17% van de alleenstaande ouders die geen traject volg(d)en. Overigens was een deel van degenen die een traject volg(d)en al voor aanvang van het traject aan het werk.

Werkhervatting en maatschappelijke participatie na het al dan niet volgen van een traject

Figuur 5



3.4.2 Factoren van invloed op werkhervatting

Uit de gesprekken die gevoerd zijn met de bezochte gemeenten, is een aantal factoren naar voren gekomen waarvan in de praktijk gebleken is dat zij de werkhervatting van alleenstaande ouders in de bijstand kunnen beïnvloeden.

Belemmeringen om werk te vinden zijn met name de vaak lage opleiding van alleenstaande ouders en de veel voorkomende sociaal-medische problemen. Alleenstaande ouders zijn vaker tussentijds gestopt met hun opleiding dan andere bijstandsgerechtigden, doordat ze veelal op jonge leeftijd de zorg voor kinderen kregen. Ook is bijna overal de taalachterstand van een al dan niet beperkt deel van de cliënten een absolute barrière om werk te vinden. Sociaal-medische problemen vormen in de grote steden voor 30 tot 60% van de alleenstaande ouders in de bijstand een belemmering om aan het werk te gaan. Gemeenten zijn van mening dat de Wet op de Reïntegratie Arbeidsgehandicapten een probaat middel kan zijn om werkhervatting voor deze groep te bevorderen. Deze wet voorziet bijvoorbeeld in een subsidie voor de werkgever die een arbeidsgehandicapte in dienst neemt.

Het combineren van arbeid en zorg is voor alleenstaande ouders vaak moeilijk, zeker als er moeilijk opvoedbare kinderen in het gezin zijn. Veel gemeenten zijn er voorstander van om alleenstaande ouders niet meteen aan een voltijdbaan te helpen, maar ze eerst te laten wennen aan «het loslaten van de kinderen» via een deeltijdbaan. Kinderopvang is voor alleenstaande ouders uiteraard een noodzakelijke voorwaarde om aan het werk te gaan. Ook motivatie is een belangrijke factor bij het vinden van werk.

Verder geven gemeenten aan dat de weinig flexibele houding van werkgevers als het gaat om het aanpassen van werktijden aan schooltijden, werkhervatting van alleenstaande ouders in de bijstand kan tegenwerken. Werkgevers zullen bij een slechter wordende economie, nog meer dan nu de voorkeur geven aan werkzoekenden die niet aan schooltijden gebonden zijn. Volgens de gemeenten is het in WIW- en ID-banen makkelijker om de werktijden aan te passen aan de schooltijden.

Gemeenten zijn van mening dat eerdere werkervaring niet van groot belang is voor alleenstaande ouders om aan de slag te gaan. Vaak is de werkervaring verouderd, omdat cliënten al jaren in de bijstand zitten. Bovendien tillen werkgevers meer aan de houding van sollicitanten dan aan eerdere ervaring met werken. Ook de armoedeval vormt volgens de bezochte gemeenten geen serieuze belemmering voor werkhervatting.

3.5 Conclusies

Doelstelling en beleidsinformatie

Het is onduidelijk waarop het Ministerie van SZW precies wil sturen als het gaat om de werkhervatting en maatschappelijke participatie van bijstandsccliënten. Enerzijds is als doel geformuleerd dat elke bijstandsgerechtigde moet werken of maatschappelijk participeren, anderzijds is met gemeenten afgesproken dat het voldoende is als in 2006 40% van de bijstandsccliënten aan het werk gaat na het volgen van een traject. De minister van SZW heeft momenteel onvoldoende zicht op de mate waarin bijstandsgerechtigden, en specifiek alleenstaande ouders, aan het werk gaan of maatschappelijk participeren. Dit komt doordat de volledigheid en de betrouwbaarheid van de beschikbare gegevens te wensen overlaat.

De Algemene Rekenkamer heeft zelf onderzoek gedaan naar het aan het werk gaan of maatschappelijk participeren van alleenstaande ouders in de bijstand. Hieruit blijkt het volgende.

Werkhervatting en maatschappelijke participatie

In oktober 2002 had 23% van de alleenstaande ouders in de bijstand een betaalde baan. De duurzaamheid van de werkhervatting is goed te noemen: gemiddeld werkte men al 28 maanden. Tweederde hiervan werkt maximaal 20 uur per week en is daarmee nog steeds (deels) van de bijstand afhankelijk. Daarnaast was een klein deel van de alleenstaande ouders maatschappelijk actief via vrijwilligerswerk (4%). Een fors deel van de alleenstaande ouders (57%) is al meer dan drie jaar niet aan het werk of anderszins maatschappelijk actief.

Factoren van invloed op werkhervatting

Opleiding, (afwezigheid van) sociaal-medische problemen, motivatie en de beschikbaarheid van kinderopvang zijn de belangrijkste factoren die bepalen of het alleenstaande ouders in de bijstand lukt om aan het werk te gaan.

4 UITSTROOM UIT DE BIJSTAND

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de mate waarin alleenstaande ouders uit de bijstand zijn gestroomd en in hoeverre het lukt om het verschil in uitstroom tussen alleenstaande ouders en andere bijstandsgerechtigden te verkleinen.

Allereerst beschrijft § 4.2 in hoeverre de doelstelling op het gebied van uitstroom uit de bijstand voldoet aan bepaalde kwaliteitscriteria. Vervolgens gaat § 4.3 in op welke informatie de minister verzamelt over de realisatie van de doelstelling en wat de kwaliteit van de beschikbare informatie is. Ten slotte komt in § 4.4 aan de orde in hoeverre op basis van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer de doelstelling van de minister momenteel wordt gerealiseerd.

4.2 Doelstelling van het beleid

Uitgangspunt van het beleid als het gaat om het realiseren van uitstroom uit de bijstand is weergegeven in tabel 6.

Tabel 6 Doelstelling uitstroom uit de bijstand

Doelstelling	Uitwerking
De uitstroom van alleenstaande ouders in de Abw in overeenstemming brengen met de uitstroom van andere bijstandsgerechtigden.	Er wordt naar gestreefd om het verschil tussen de uitstroom van alleenstaande ouders en andere bijstandsgerechtigden in 2003 kleiner te doen zijn dan in 2000.

Uit de doelstelling is niet eenduidig af te leiden hoeveel kleiner het verschil in uitstroom tussen alleenstaande ouders en andere bijstandsgerechtigden moet zijn om het resultaat als geslaagd te beschouwen. Er wordt aangegeven dat de uitstroom van alleenstaande ouders in overeenstemming moet worden gebracht met de uitstroom van andere bijstandsgerechtigden. Vervolgens is bij de uitwerking echter gekozen voor het «kleiner worden» van dit verschil zonder dit nader te specificeren. Het doel kan gerealiseerd worden terwijl de uitstroom voor zowel alleenstaande ouders als andere bijstandsgerechtigden is gedaald. Reden hiervoor is dat het Ministerie van SZW de realisatie van het doel onafhankelijk wilde laten zijn van conjuncturele fluctuaties. Bij een neergaande conjunctuur zal de uitstroom waarschijnlijk dalen voor beide groepen, toch wil het Ministerie van SZW dan het verschil in uitstroom tussen alleenstaande ouders en de andere bijstandsgerechtigden verkleind zien.

Het is niet duidelijk welke prestaties gemeenten moeten leveren om ervoor te zorgen dat het verschil in uitstroom tussen beide groepen kleiner wordt. Er is bijvoorbeeld geen directe link gelegd met het activeringsbeleid. Dit had gekund door aan te geven in hoeverre werkherleving na het volgen van een traject tot beëindiging van de uitkering moet leiden.

4.3 Beleidsinformatie

Betrouwbare informatie over de realisatie van de doelstelling om het verschil in uitstroom tussen alleenstaande ouders en andere bijstandsgerechtigden te verkleinen is beschikbaar in de bijstandskennemerk-

statistiek. Deze informatie is echter niet tijdig beschikbaar, waardoor zij niet meer actueel is. Dit blijkt onder meer uit een brief van de minister aan de Tweede Kamer over het inzicht in onder andere in- en uitstroomcijfers Abw en de gemiddelde duur van het verblijf in de Abw¹⁵. Momenteel werkt het CBS, dat de gegevens voor de bijstandskennmerkenstatistiek verzamelt, aan een versnelling van de levering van gegevens. De verwachting is dat over 2003 onder meer de uitstroomcijfers sneller beschikbaar zullen zijn.

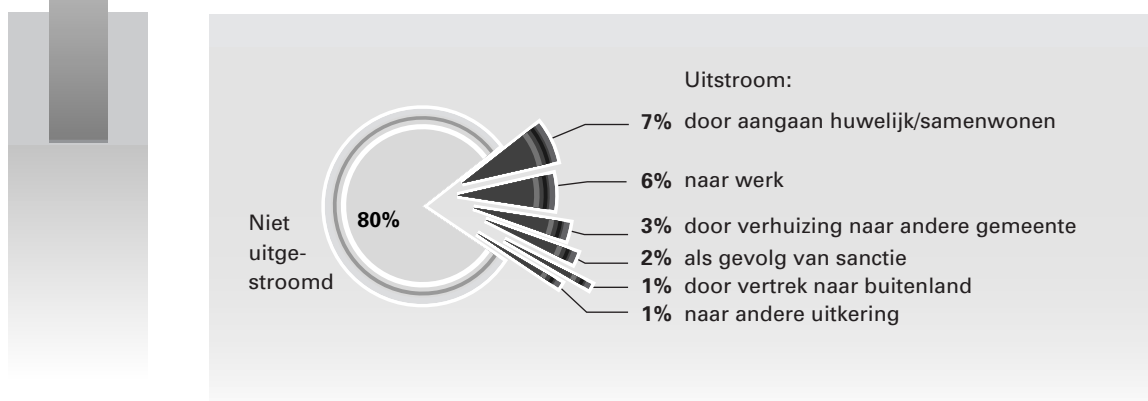
4.4 Doeltreffendheid

Mate van uitstroom

Van 20% van de alleenstaande ouders die op 1 juli 2001 een bijstandsuitkering ontvingen, was begin oktober 2002 de uitkering beëindigd.

Overzicht uitstroom alleenstaande ouders uit de bijstand en reden

Figuur 6



Naar verwachting zal een deel van de gerealiseerde uitstroom tijdelijk van aard zijn. Zo is bij 3% van de alleenstaande ouders de Abw-uitkering beëindigd vanwege verhuizing naar een andere gemeente. Feitelijk is hierbij naar alle waarschijnlijkheid geen sprake van uitstroom, aangezien de cliënt in de nieuwe gemeente opnieuw een uitkering zal aanvragen. Beëindiging van de uitkering als gevolg van een sanctie komt onder meer voor als de alleenstaande ouder niet tijdig de benodigde gegevens verstrekt op basis waarvan bij een heronderzoek het recht op uitkering moet worden vastgesteld. De Algemene Rekenkamer constateert dat in dergelijke gevallen de uitkering veelal opnieuw wordt verstrekt als de cliënt aan de informatieverplichting voldoet. Mogelijk wordt voor (een deel van) deze groep de uitkering dus op korte termijn opnieuw toegekend.

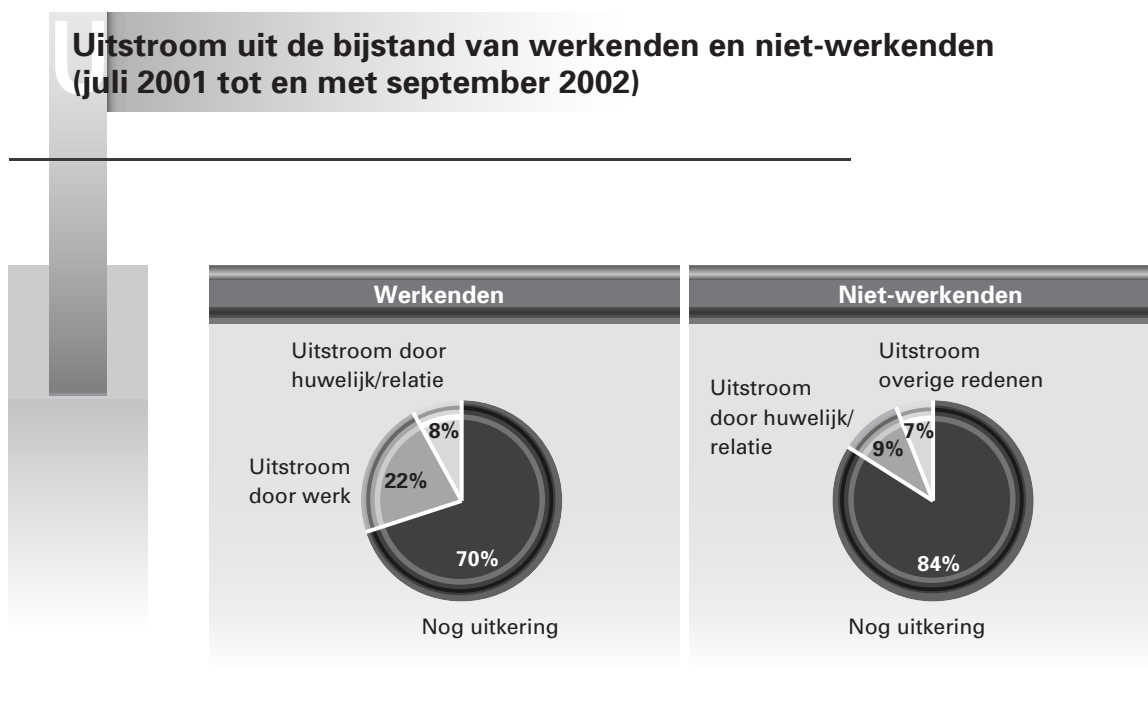
¹⁵ Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, szw0200537, 19 juli 2002.

Slechts 6% van de alleenstaande ouders is na verloop van 14 maanden uitgestroomd uit de bijstand doordat ze een dusdanig inkomen uit arbeid hadden dat de uitkering kon worden stopgezet. Beëindiging van de uitkering door werk komt vrijwel evenveel voor als beëindiging van de uitkering door huwelijk of samenwonen.

Ruim twee derde van de alleenstaande ouders die aan het werk gaan is nog steeds voor een deel van hun inkomen afhankelijk van de bijstand en dus niet volledig uitgestroomd uit de uitkering (zie figuur 7). Niet meer dan een vijfde van de alleenstaande ouders verdient voldoende om de uitkering te kunnen beëindigen. Dit hangt waarschijnlijk samen met het feit dat de meerderheid van de werkenden maximaal 20 uur per week werkt en dus onvoldoende inkomsten heeft om volledig uit te stromen uit de bijstand. Van de niet-werkenden heeft het merendeel nog steeds een Abw-uitkering (84%).

Uitstroom uit de bijstand van werkenden en niet-werkenden (juli 2001 tot en met september 2002)

Figuur 7



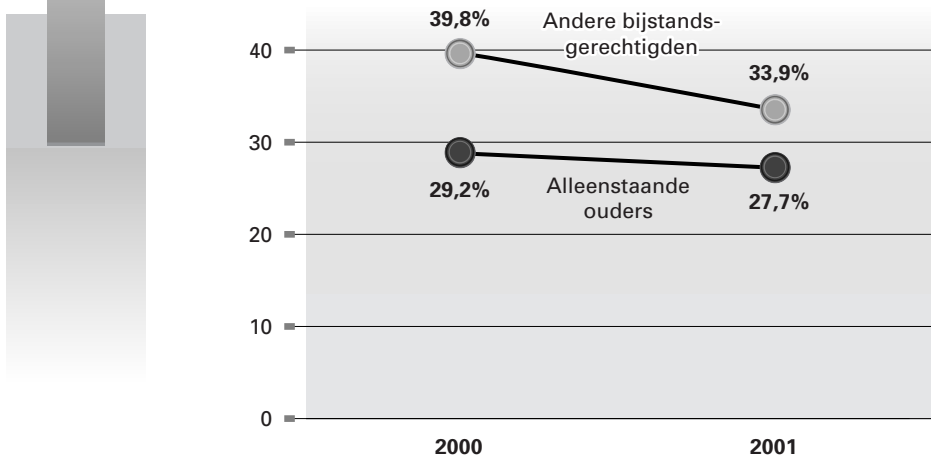
Uitstroom in vergelijking met andere bijstandsgerechtigden

Het Ministerie van SZW streeft ernaar om het verschil in uitstroom tussen alleenstaande ouders in de bijstand en andere bijstandsgerechtigden in 2003 kleiner te doen zijn dan in 2000. De Algemene Rekenkamer is op basis van cijfers van het CBS nagegaan of er in 2001 al een positieve ontwikkeling is waar te nemen ten opzichte van 2000 (zie figuur 8¹⁶).

¹⁶ Bron: CBS, Statline. Op Statline zijn de in- en uitstroomgegevens van 2000 en 2001 te vinden. Deze zijn te specificeren naar leefvorm. De gemiddelde bijstandsvolumes voor specifieke leefvormen zijn echter nog niet beschikbaar voor de jaren 2000 en 2001. De gemiddelde bijstandsomvang is berekend door de begin- en eindstand in een jaar te middelen.

Uitstroom alleenstaande ouders en andere bijstandsgerechtigden (in 2000 en 2001)

Figuur 8



Uit deze cijfers blijkt dat dit inderdaad het geval is: het verschil in uitstroom tussen alleenstaande ouders en andere bijstandsgerechtigden is afgenomen van 10,6% in 2000 naar 6,2% in 2001. Opvallend is dat de uitstroom voor beide groepen in 2001 is gedaald. De uitstroom van alleenstaande ouders is echter minder sterk gedaald dan bij andere bijstandsgerechtigden.

4.5 Conclusies

Doelstelling en beleidsinformatie

Het Ministerie van SZW heeft de doelstelling om het verschil in uitstroom tussen alleenstaande ouders en andere bijstandsgerechtigden te verkleinen onvoldoende uitgewerkt: er is niet aangegeven hoeveel kleiner het verschil in uitstroom moet worden om van geslaagd beleid te spreken, bovendien is niet duidelijk welke prestaties gemeenten moeten leveren om de doelstelling te realiseren. Daardoor wordt bijsturing van het beleid bemoeilijkt. Bijsturing is tevens moeilijk, omdat de minister van SZW niet kan beschikken over actuele cijfers betreffende de mate van uitstroom uit de bijstand van zowel alleenstaande ouders als andere bijstandsgerechtigden.

De Algemene Rekenkamer heeft zelf onderzoek gedaan naar de uitstroom van alleenstaande ouders uit de bijstand. Hieruit blijkt het volgende.

Mate van uitstroom

De uitstroom van alleenstaande ouders uit de bijstand bedraagt na verloop van 14 maanden 20%. Niet meer dan 6% van de alleenstaande ouders is tussen juli 2001 en oktober 2002 uitgestroomd uit de bijstand doordat ze voldoende inkomsten uit arbeid hadden verworven.

Waarschijnlijk doordat de meerderheid van de werkenden maximaal 20 uur per week werkt en dus onvoldoende inkomsten heeft om volledig uit te stromen. Beëindiging van de uitkering door huwelijk of samenwonen komt vrijwel even vaak voor.

Uitstroom in vergelijking met andere bijstandsgerechtigden

Het doel om het verschil tussen de uitstroom van alleenstaande ouders en andere bijstandsgerechtigden in 2003 kleiner te doen zijn dan in 2000, heeft voor 2001 (ten opzichte van 2000) een positief tussentijds resultaat opgeleverd. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat de uitstroom van beide groepen in 2001 is gedaald, voor alleenstaande ouders echter minder dan voor andere bijstandsgerechtigden.

5 STURING, TOEZICHT EN INFORMATIE

5.1 Inleiding

De minister van SZW is eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de Algemene bijstandswet (Abw). De uitvoering geschiedt in medebewind door gemeenten. De minister stelt de wettelijke kaders vast, is verantwoordelijk voor het toezicht op de doeltreffende uitvoering van het beleid door gemeenten en stuurt bij indien door het ministerie verzamelde informatie daartoe aanleiding geeft.

De Algemene Rekenkamer is nagegaan op welke wijze de minister van SZW het beleid voor alleenstaande ouders in de bijstand stuurt (§ 5.2) en hoe de minister toezicht houdt op de doeltreffende uitvoering (§ 5.3).

§ 5.4 geeft de stand van zaken rond de informatie over de doeltreffendheid van het beleid. § 5.5 gaat in op de gevolgen van de nieuwe Wet Werk en Bijstand voor het toezicht en de informatievoorziening.

5.2 Sturing van het beleid

In de vorige hoofdstukken zijn de belangrijkste doelstellingen besproken van het beleid van het Ministerie van SZW op het terrein van alleenstaande ouders in de bijstand. Samengevat richt het beleid zich op activering, werkhervatting en uitstroom uit de bijstand.

Het ministerie heeft nadere sturing gegeven aan dit beleid door met gemeenten concrete prestatieafspraken te maken over de reïntegratie van bijstandsgerechtigden. Dit is gebeurd in het kader van de Agenda voor de Toekomst. Gemeenten krijgen subsidie op basis van het aantal reïntegratietrajecten dat zij realiseren en op basis van het aantal bijstandsgerechtigden dat na een traject aan het werk gaat.

Over alleenstaande ouders in de bijstand is in de Agenda voor de Toekomst alleen afgesproken dat gemeenten extra aandacht besteden aan de activering van deze groep door het stimuleren van deeltijdarbeid. Er zijn voor deze groep geen concrete afspraken gemaakt over het aantal in te zetten trajecten of over werkhervatting of uitstroom uit de bijstand.

Sturing heeft tevens plaatsgevonden door het ontwikkelen van wetgeving, zoals het verruimen van de scholingsmogelijkheden voor onder meer alleenstaande ouders in de bijstand en de voorbereiding van de Wet Basisvoorziening Kinderopvang die op 1 januari 2005 in werking moet treden. Per 1 januari 2001 is de financieringssystematiek van de Abw veranderd. Voor 25% van de uitkeringskosten krijgen gemeenten een vast budget, de overige 75% wordt vergoed op basis van het aantal verstrekte uitkeringen. Indien een gemeente binnen het vaste budget bespaart op uitkeringskosten doordat veel mensen uit de bijstand stromen, mag die gemeente het bespaarde geld behouden.

Verder faciliteert het Ministerie van SZW de lokale uitvoering van het beleid op een aantal manieren. Het ministerie heeft de stichting Stimulansz opgedragen om gemeenten te ondersteunen op het gebied van de sluitende aanpak en het opzetten van een goed werkende beleidscyclus. Stimulansz blijkt voor veel gemeenten een welkome vraagbaak en hulp bij de uitvoering te zijn. Geregeld krijgen de gemeenten handreikingen en worden er themadagen georganiseerd. De informatievoorziening is volgens gemeenten echter niet altijd even snel en actueel. Daarnaast biedt het ministerie gemeenten rechtstreeks informatie aan over het uit te voeren beleid via circulaire's en via internetsites. Daarbij is

– zij het in beperkte mate – ook informatie beschikbaar over het beleid voor alleenstaande ouders in de bijstand.

5.3 Toezicht op doeltreffendheid

Het toezicht op de doeltreffendheid van de uitvoering van de Abw wordt onder gezag van de minister van SZW uitgevoerd door de Inspectie Werk en Inkomen (IWI), onderdeel van het ministerie. Deze inspectie houdt tevens toezicht op de rechtmatigheid van de bijstandsuitgaven, een onderwerp waarover de Algemene Rekenkamer jaarlijks rapporteert in het Rapport bij het jaarverslag van het Ministerie van SZW.

Het toezicht door IWI is signalerend van aard, dat wil zeggen dat de inspectie geen beleid overdraagt of advies geeft en geen correcties aanbrengt of sancties oplegt. IWI rapporteert over haar bevindingen aan de minister van SZW, die deze – voorzien van zijn oordeel – aan de Tweede Kamer aanbiedt. De rapporten van IWI zijn openbaar.

Bij onderzoek naar de doeltreffendheid van het beleid kijkt IWI vooral of is voldaan aan de waarborgen voor een doeltreffende uitvoering. Aangezien in wet- en regelgeving weinig specifieke doeltreffendheidsnormen zijn opgenomen, werkt IWI met relatieve normen, bijvoorbeeld door gemeenten te vergelijken of op een ranglijst te ordenen. De risico-analyse was voor IWI aanleiding om in 2002 een onderzoek te plannen naar maatwerk voor alleenstaande ouders in de bijstand. Vanwege dit onderzoek van de Algemene Rekenkamer is hiervan afgezien.

In 2002 is IWI gestart met het bij gemeenten verzamelen van 25 doeltreffendheidsgegevens over de bijstand en andere regelingen op het terrein van de sociale zekerheid. De gegevens voor deze zogenoemde Gemeentebarmeter betreffen de periode van een jaar. IWI vraagt niet specifiek naar gegevens over ingezette trajecten voor en uitstroom van alleenstaande ouders uit de bijstand.

5.4 Informatie over doeltreffendheid

5.4.1 Beschikbaarheid en betrouwbaarheid van informatie

In de hoofdstukken 2, 3 en 4 is aan de orde geweest dat er onvoldoende beleidsinformatie beschikbaar is over de doeltreffendheid van het beleid voor alleenstaande ouders in de bijstand. Bovendien laat de betrouwbaarheid van de informatie die wel beschikbaar is te wensen over. Uit de voorgaande paragraaf blijkt dat ook de IWI niet periodiek informatie verzamelt over de beleidsresultaten specifiek voor deze doelgroep. Uit de bezoeken die de Algemene Rekenkamer bij de gemeenten heeft afgelegd, blijkt dat op lokaal niveau vrijwel geen enkele gemeente scherp zicht heeft op de resultaten van het beleid voor alleenstaande ouders in de bijstand. Voorzover er betrouwbare cijfers zijn, zijn dit bijna altijd cijfers over de gehele bijstandspopulatie en niet over specifiek de alleenstaande ouders.

5.4.2 Acties ter verbetering van de informatievoorziening

Het Ministerie van SZW heeft de afgelopen jaren actie ondernomen om de knelpunten in de informatievoorziening op te lossen.

Knooppunt beleidsinformatie

Reeds in november 1999 schreef de minister van SZW aan de Tweede Kamer dat hij een knooppunt beleidsinformatie wilde oprichten om de informatievoorziening over het bereik en de effectiviteit van het activerings- en reïntegratieinstrumentarium te verbeteren¹⁷. Doel van het knooppunt beleidsinformatie is om gegevens die binnenkomen via verschillende monitorsystemen op persoonsniveau te koppelen. Op deze wijze zou informatie beschikbaar komen die nuttig is voor ramingen, analyses, evaluaties en de beoordeling van de effectiviteit van bepaalde beleidsinstrumenten¹⁸. De verwachting is dat deze bestandskoppeling ook leidt tot meer inzicht in de kwaliteit van de aangeleverde gegevens. Bovendien zal de koppeling van bestanden het mogelijk maken om inzicht te krijgen in de reïntegratie van alleenstaande ouders in de bijstand. Begin 2003 was het knooppunt nog niet in werking getreden. De plannen verkeerden in het stadium van een mogelijke koppeling van de bijstandskarakterstatistiek van het CBS met de Monitor Activering en Scholing (MOSA) van het Ministerie van SZW. Deze koppeling was nog niet uitgevoerd, omdat MOSA eerst op orde moest worden gebracht.

Structurering en integratie gemeentelijke informatiestromen

In oktober 2001 is op het Ministerie van SZW het project Structurering en integratie gemeentelijke informatiestromen (SIGIS) van start gegaan. Het doel van dit project is dat het Ministerie van SZW gaat beschikken over actuele en goede informatie op het terrein van werk en inkomen, voor zover dit beleid uitgevoerd wordt door gemeenten. Ook wordt een vermindering van de administratieve lastendruk bij gemeenten beoogd. In oktober 2002 is een inventarisatie gemaakt van de gegevens die het Ministerie van SZW structureel aan de gemeenten vraagt. Ook is voor alle beleidsdoelstellingen van het ministerie in beeld gebracht welke rechtmatigheids- en doeltreffendheidsindicatoren nodig zijn om de verwezenlijking van deze doelen te monitoren. Voor de statistieken en monitors op persoonsniveau zijn de gegevensdefinities bepaald. Begin 2003 was het Ministerie van SZW bezig om zich voor te bereiden op de gevolgen voor de informatievoorziening van de nieuwe Wet Werk en Bijstand (zie § 5.5).

5.5 Gevolgen nieuwe Wet Werk en Bijstand

De staatssecretaris van SZW heeft in oktober 2002 een brief naar de Tweede Kamer gestuurd waarin de hoofdlijnen en achtergronden van een nieuwe Wet Werk en Bijstand zijn opgenomen¹⁹. Voornaamste doel is dat gemeenten de verantwoordelijkheid, de ruimte en de middelen krijgen voor het voeren van een actief reïntegratiebeleid. Hiertoe wordt de bijstand volledig gebudgetteerd. Daarnaast krijgen gemeenten één vrij besteedbaar reïntegratiebudget. Tevens wordt met de nieuwe wet gestreefd naar een vermindering van de administratieve lasten voor gemeenten, onder meer door een aanzienlijke reductie van het aantal rapportages aan het Ministerie van SZW.

Volgens de hoofdlijnen van de nieuwe wet wordt de gemeenteraad verantwoordelijk voor de controle op een doeltreffende uitvoering van het beleid. Hiertoe hebben gemeenten inzicht nodig in de eigen prestaties. Het rijkstoezicht concentreert zich op de werking van het systeem van bijstandsverlening. De staatssecretaris geeft niet aan op welke wijze het Ministerie van SZW de toezichthoudende rol vorm wil geven en wanneer hij precies wil bijsturen. Evenmin is duidelijk welke beleidsinformatie gemeenten moeten aanleveren.

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 541, nr. 68.

¹⁸ Brief van 27 mei 2002 van de minister van SZW aan de Tweede Kamer, kenmerk SZW0200377.

¹⁹ Brief dd. 16 oktober 2002, kenmerk B&GA/02/73434.

De plannen voor de nieuwe wet verschaffen geen duidelijkheid over de vraag of in de toekomst nog doelgroepen, waaronder alleenstaande ouders, worden onderscheiden.

5.6 Conclusies

Sturing

De laatste jaren heeft het Ministerie van SZW sturing gegeven aan het beleid gericht op de activering van bijstandsgerechtigden door concrete prestatieafspraken te maken met gemeenten over aantal in te zetten trajecten en te realiseren werkhervatting. Er ontbreekt echter duidelijke sturing van het beleid voor alleenstaande ouders in de bijstand: ondanks de beleidsdoelstellingen die het Ministerie van SZW voor deze groep heeft geformuleerd, zijn er met gemeenten geen concrete afspraken gemaakt over aantallen trajecten en de mate van werkhervatting en/of uitstroom uit de bijstand.

Toezicht en informatievoorziening

De minister van SZW kan momenteel onvoldoende toezicht houden op de doeltreffendheid van het beleid voor alleenstaande ouders in de bijstand, omdat hij onvoldoende betrouwbare informatie over de resultaten van het beleid tot zijn beschikking heeft. De toezichthouder, de Inspectie Werk en Inkomen (IWI), verzamelt hier niet periodiek informatie over. De beleidsinformatie die het ministerie en het CBS verzamelen via statistieken en monitors is onvolledig en deels onbetrouwbaar, onder meer door fouten in de gegevens die gemeenten aanleveren. De minister van SZW heeft de afgelopen jaren diverse activiteiten in gang gezet om de informatievoorziening te verbeteren. Deze hadden begin 2003 nog niet tot concrete verbeteringen in de beschikbare informatie geleid. Het ontbreken van betrouwbare informatie over de doeltreffendheid van het beleid bemoeilijkt bijsturing.

Nieuwe Wet Werk en Bijstand

Met de invoering van de voorgenomen nieuwe Wet Werk en Bijstand wordt de gemeenteraad met ingang van 2004 verantwoordelijk voor het toezicht op de doeltreffende uitvoering van het beleid. De verantwoordelijkheid van de minister concentreert zich op de werking van het systeem. Hij dient zich daarom goed te informeren over hoe het systeem functioneert en wat het oplevert. Zijn de resultaten slecht en is dit het gevolg van tekortkomingen in het systeem, dan moet de minister het systeem verbeteren of vervangen.

Om deze verantwoordelijkheid voor het systeem te kunnen waarmaken, dient de minister ervoor te zorgen dat de gemeenten hem goed informeren over de beleidsresultaten. De vraag is of gemeenten deze informatie kunnen leveren, aangezien betrouwbare informatie momenteel veelal ontbreekt. Uit de hoofdlijnen voor de nieuwe wet wordt onvoldoende duidelijk op welke wijze het Ministerie van SZW zijn toezichthoudende rol vorm wil geven, hoe de minister wil bijsturen en welke beleidsinformatie gemeenten moeten aanleveren.

Verder geven de plannen geen uitsluitel over de vraag of in de nieuwe wet nog doelgroepen worden onderscheiden.

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1 Conclusies

Het Ministerie van SZW heeft de afgelopen jaren beleid ontwikkeld gericht op het vergroten van de arbeidsparticipatie van bijstandsgerechtigden. Daarbij is bijzondere aandacht geschonken aan de mogelijkheden die alleenstaande ouders in de bijstand hebben om arbeid en zorg te combineren. Uitgangspunt is dat ook voor deze groep een sluitende aanpak moet worden gerealiseerd: alle alleenstaande ouders in de bijstand moeten een passend aanbod krijgen gericht op werk of maatschappelijke participatie.

Het beleid is nader uitgewerkt in prestatieafspraken die de minister van SZW en gemeenten hebben gemaakt over het aantal in te zetten trajecten voor de totale populatie van bijstandsgerechtigden en de mate waarin deze tot werkhervatting moeten leiden. Er ontbreekt echter duidelijke sturing van het beleid voor alleenstaande ouders in de bijstand, aangezien er met gemeenten geen concrete afspraken zijn gemaakt over te leveren inspanningen specifiek voor deze groep. Dit brengt het risico met zich mee dat de sluitende aanpak voor alleenstaande ouders in de bijstand onvoldoende gerealiseerd wordt.

Activering

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer bevestigt dat de inspanningen van gemeenten om alleenstaande ouders te activeren tot op heden achterblijven bij de inspanningen die voor de totale bijstandspopulatie worden geleverd. In strijd met de uitgangspunten van de sluitende aanpak krijgen alleenstaande ouders met kinderen jonger dan 5 jaar vaak geen aanbod van de gemeente. Ook de activiteiten voor alleenstaande ouders die langdurig van de bijstand afhankelijk zijn, laten nog te wensen over. Gemeenten voeren met deze groep niet standaard een gesprek over het volgen van een traject danwel het verlenen van een formele ontheffing van de arbeidsverplichtingen.

Het aantal ontheffingen van de arbeidsverplichtingen onder alleenstaande ouders in de bijstand is hoog. Dit geldt niet alleen voor het aantal formele ontheffingen, ook het aantal alleenstaande ouders dat feitelijk niet aan de hen opgelegde arbeidsverplichtingen wordt gehouden (de zogenaamde de facto ontheffingen) is groot. Medische en/of psychische problemen spelen vaak een rol bij het verlenen van een ontheffing. In strijd met de sluitende aanpak ondernemen gemeenten veelal geen activiteiten om deze problemen op te lossen, zodat de ontheffing kan worden beëindigd. De Algemene Rekenkamer acht een volledige uitvoering van de sluitende aanpak van belang, aangezien een fors deel van de alleenstaande ouders (57%) al meer dan drie jaar niet aan het werk is of anderszins maatschappelijk actief.

Ondanks dat gemeenten nog niet alle onderdelen van de sluitende aanpak volledig uitvoeren, constateert de Algemene Rekenkamer dat zij belang hechten aan de activering en reïntegratie van bijstandsgerechtigden. Dit heeft erin geresulteerd dat bijna tweederde van de alleenstaande ouders in de bijstand van de gemeente een aanbod heeft gekregen, gericht op werk of maatschappelijke participatie.

Werkhervatting en uitstroom

Ongeveer een kwart van de alleenstaande ouders in de bijstand verrichtte in oktober 2002 betaald of vrijwilligerswerk. Opleiding, (afwezigheid van) sociaal-medische problemen, motivatie en de beschikbaarheid van

kinderopvang zijn de belangrijkste factoren die bepalen of het alleenstaande ouders in de bijstand lukt om aan het werk te gaan. Werkherhvatting die leidt tot beëindiging van de uitkering lukt maar in 6% van de gevallen; evenveel alleenstaande ouders verlaten de bijstand, omdat zij trouwen of gaan samenwonen.

De totale uitstroom van alleenstaande ouders uit de bijstand is in 2001 overigens gedaald. De uitstroom van andere bijstandsgerechtigden daalde in dat jaar iets meer, zodat het verschil in uitstroom tussen beide groepen kleiner werd. Dit is conform het streven van het ministerie van SZW.

Sturing van de uitstroom uit de bijstand is moeilijk, omdat de minister van SZW met gemeenten geen afspraken heeft gemaakt over de wijze waarop de beoogde verkleining van het verschil in uitstroom tussen alleenstaande ouders en andere bijstandsgerechtigden gerealiseerd moet worden. Ook het beleid gericht op de activering en werkherhvatting van alleenstaande ouders kan de minister onvoldoende bijsturen, doordat betrouwbare informatie ontbreekt over de resultaten die worden bereikt.

Nieuwe Wet Werk en Bijstand

In oktober 2002 heeft de staatssecretaris van SZW de hoofdlijnen van een nieuwe Wet Werk en Bijstand uiteengezet, die met ingang van 2004 onder meer de huidige Abw zou moeten vervangen. Met de nieuwe wet is een vergaande decentralisatie van de uitvoering beoogd, evenals een forse administratieve lastenverlichting voor gemeenten. Volgens de hoofdlijnen van de nieuwe wet wordt de gemeenteraad verantwoordelijk voor het toezicht op de doeltreffende uitvoering van het beleid. Het rijkstoezicht zal zich concentreren op de werking van het systeem van bijstandsverlening. De Algemene Rekenkamer constateert dat er vooralsnog onvoldoende duidelijkheid bestaat over de wijze waarop het Ministerie van SZW zijn toezichthoudende rol vorm wil geven, welke beleidsinformatie daarvoor verzameld moet worden bij gemeenten en hoe kan worden toegezien op de kwaliteit en volledigheid van deze informatie. Verder geven de plannen geen uitsluitsel over de vraag of gemeenten na invoering van de nieuwe wet (extra) inspanningen voor bepaalde doelgroepen, zoals alleenstaande ouders in de bijstand, moeten verrichten.

6.2 Aanbevelingen

Ten aanzien van het huidige beleid gericht op alleenstaande ouders in de bijstand en de uitvoering daarvan, beveelt de Algemene Rekenkamer het volgende aan:

- De minister van SZW moet zijn doelstellingen voor de activering en de uitstroom van alleenstaande ouders in de bijstand verder uitwerken, zodat duidelijk wordt in welke mate het activeringsbeleid moet leiden tot (gedeeltelijke) werkherhvatting danwel maatschappelijke participatie en tot uitstroom uit de uitkering.
- Om in 2003 de beoogde sluitende keten van reïntegratie te realiseren, dient de minister van SZW bij gemeenten onder de aandacht te brengen dat zij, zoals is afgesproken:
 - 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 danwel 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, door middel van bijvoorbeeld zorg- of hulpverlening;
- het aantal de facto ontheffingen van de arbeidsverplichtingen bij alleenstaande ouders terugdringen.

Ten aanzien van de voorgenomen Wet Werk en Bijstand beveelt de Algemene Rekenkamer de minister van SZW aan om:

- Duidelijk uit te werken op welke wijze de minister van SZW zijn verantwoordelijkheid voor de werking van het systeem van regelgeving, financiering en uitvoering zal invullen. De wijze waarop de minister zijn verantwoordelijkheid vorm geeft voor (het toezicht op) de doeltreffendheid van het beleid dient daarbij expliciet aandacht te krijgen.
- In aansluiting hierop te 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 kwaliteit van de gemeentelijke informatievoorziening.
- Een duidelijke keuze te maken om al dan niet 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.

7 REACTIES EN NAWOORD

7.1 Inleiding

Op 17 maart 2003 heeft de Algemene Rekenkamer haar conceptrapport voor commentaar gezonden aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en aan de voorzitter van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De reacties ontving de Algemene Rekenkamer op 17 en 14 april.

7.2 Reactie minister van SZW

De minister van SZW constateert dat, hoewel het volledig realiseren van een sluitende aanpak voor alleenstaande ouders in de bijstand nog de nodige inspanningen zal vergen, gemeenten inmiddels een redelijke start hebben gemaakt. De rapportage vormt een goede aanleiding om nog eens kritisch te kijken naar het activeringsbeleid voor alleenstaande ouders in de bijstand en de knelpunten die binnen dit beleid verbeterd moeten worden.

Wel moet volgens de minister worden bedacht dat de kern van de conclusies en aanbevelingen zich beweegt in het spanningsveld tussen prioriteiten van en sturing door het Rijk, en de beleidsvrijheid van gemeenten.

Het kabinet streeft ernaar de beleidsvrijheid van gemeenten te vergroten op het terrein van activering en toeleiding naar werk. Om gemeenten in staat te stellen hun brede zorgplicht voor reïntegratie van (bijstands)cliënten waar te maken, is een andere invulling van de medebewindsrelatie noodzakelijk. Binnen deze visie stelt het Rijk de kaders vast, die door de gemeenten nader uitgewerkt kunnen worden.

Deze visie was eveneens de leidraad bij het vaststellen van de bestuurlijke afspraken in het kader van de «Agenda voor de Toekomst». Het realiseren van een sluitende keten van reïntegratie voor alle (bijstands)cliënten vormt een essentieel onderdeel van deze overeenkomst met gemeenten. Uitgangspunt van de sluitende keten is dat met elke cliënt afspraken worden gemaakt over hetzij uitstroom, hetzij activeringstrajecten, hetzij maatschappelijke participatie. Achterliggende gedachte hiervan is dat op deze manier elke cliënt de mogelijkheid krijgt om zoveel mogelijk door middel van betaalde arbeid zelfstandig maatschappelijk te participeren. Deze doelstelling moet op lokaal niveau verder gestalte krijgen. De rol van het Rijk is vooral voorwaardenscheppend. De doelstellingen van het activerings- en uitstroombeleid voor alleenstaande ouders kunnen worden afgeleid uit de doelstellingen van het Kabinetsbeleid voor alle cliënten van de gemeenten, zoals hierboven geformuleerd. Het beleid voor alleenstaande ouders wijkt in die zin af, dat voor alleenstaande ouders met kinderen jonger dan vijf jaar op dit moment niet de verplichting geldt, om een aanbod van de gemeente te accepteren. Een specifiek doelgroepenbeleid ten aanzien van alleenstaande ouders in de bijstand wordt dus niet beoogd. De sturing van het Rijk is erop gericht gemeenten de faciliteiten te bieden om op basis van eigen afwegingen een lokale invulling te geven aan het activerings- en uitstroombeleid ten aanzien van alleenstaande ouders in de bijstand.

De minister is zich ervan bewust dat er onvoldoende (betrouwbare) informatie beschikbaar is over de doeltreffendheid van het beleid voor alleenstaande ouders in de bijstand. Met het oog op verbetering van de (kwaliteit van) de informatievoorziening is inmiddels een aantal initia-

tieven ontplooid, waarbij tevens aandacht is voor de beperking van de administratieve lasten van gemeenten:

- Onlangs is een project gestart dat gericht is op de herinrichting van de diverse gemeentelijke informatiestromen op persoonsniveau. Doel is onder meer afslanking van deze informatiestromen. Dit kan plaatsvinden door enerzijds de vraag te beperken tot de kerninformatiebehoefte van het ministerie en anderzijds dubbele vraag te voorkomen door koppeling van bestanden op centraal niveau (via het sofi-nummer). Het is de verwachting dat – vanwege het flexibel besteedbaar reïntegratiebudget (Werk-deel van het Fonds Werk en Inkomen) de informatiestromen inzake Monitoring Scholing en Activering, Wet Inschakeling Werkzoekenden en Instroom-Doorstroom banen waar mogelijk afgeslankt en in elkaar geschoven zullen worden. Gestreefd wordt naar invoering van de aangepaste statistieken per 1 januari 2004.
- Er zal meer gebruik gemaakt gaan worden van de mogelijkheden tot het koppelen van bestanden. Inmiddels is binnen het CBS het Centrum voor Beleidsstatistiek tot stand gekomen, waar bestanden aan elkaar gekoppeld worden.
- Voorts zal bij de afslanking van de informatiestromen op persoonsniveau nadrukkelijk aandacht zijn 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.
- Ook vindt ter bevordering van de kwaliteit regelmatig overleg met gemeenten, externe bewerkers en systeemhuizen plaats.
- Specifiek om uitstroom naar werk (ook van alleenstaande ouders) in het najaar van 2003 in kaart te kunnen brengen is mede in reactie op de motie-Bruls²⁰ een plan van aanpak opgesteld.

De minister onderschrijft volledig de aanbeveling om, teneinde de doelstellingen van de sluitende keten van reïntegratie in 2003 te realiseren, bij gemeenten onder de aandacht te brengen dat zij: A) alleenstaande ouders in de bijstand met kinderen onder de vijf jaar een passend aanbod doen, B) met alle cliënten die langdurig een bijstandsuitkering hebben een gesprek voeren over het volgen van een traject danwel het verlenen van een ontheffing van de arbeidsverplichtingen, C) proberen de reden voor bestaande ontheffingen weg te nemen.

Deze aanbeveling sluit volgens de minister goed aan bij de activiteiten die in de recente periode zijn ondernomen en in 2003 en 2004 worden voortgezet. De categorie alleenstaande ouders met kinderen onder de vijf jaar verdient hierbij bijzondere aandacht. Waar het gaat om het voorkomen van langdurige werkloosheid valt immers juist bij deze groep nog veel winst te behalen. Aansluitend op deze algemene opmerking over bovenstaande aanbeveling wijst de minister op de volgende activiteiten:

- Publicatie in april 2003 van een handreiking met methodieken voor de activering van alleenstaande ouders.
- Monitoring van de vorderingen in de uitvoering van het gemeentelijke ontheffingenbeleid door gebruik te maken van de gemeentelijke barometer van de Inspectie Werk en Inkomen.
- De jaarlijkse kwalitatieve voortgangsrapportages en de evaluatiegesprekken met gemeenten in het kader van de «Agenda voor de Toekomst» zullen worden aangegrepen om extra aandacht te schenken aan onderdelen van de sluitende keten van reïntegratie.

²⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 600 XV, nr. 58.

De minister wijst verder op een aantal activiteiten, die gemeenten ondersteunen bij de uitvoering van het beleid, en die alleenstaande ouders in staat stellen om arbeid en zorg te combineren.

- Recent is de regeling «Kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders» (KOA-regeling) vereenvoudigd, zodat het gebruik van deze regeling wordt gestimuleerd.
- Extra middelen voor kinderopvang die in het kader van de «Agenda voor de Toekomst» aan gemeenten worden verstrekt.
- De wettelijke uitbereiding van de verlofvoorzieningen zoals die de afgelopen jaren tot stand zijn gekomen. Dat neemt niet weg dat er nog steeds belemmeringen kunnen bestaan met betrekking tot het kunnen combineren van arbeid en zorgtaken. Een verdere, integrale aanpak van arbeid, zorg en economische zelfstandigheid is nog steeds van belang. De toegankelijkheid en de beschikbaarheid van combinatievoorzieningen voor alleenstaande ouders is daarbinnen een apart aandachtspunt.

De aanbeveling om de doelstellingen voor de activering en uitstroom voor alleenstaande ouders in de bijstand verder uit te werken, beziet de minister in de context van de nieuwe invulling van de medebewindsrelatie met gemeenten.

Van de aanbevelingen voor de (verdere) uitwerking van de Wet Werk en Bijstand (WWB) heeft de minister met interesse kennisgenomen. Aangezien de WWB ter advisering voorligt bij de Raad van State, gaat de minister in zijn reactie op het rapport hier niet verder op in. De aanbevelingen zal de minister betrekken bij de verdere uitwerking en implementatie van het wetsvoorstel.

7.3 Reactie VNG

De VNG benadrukt dat het onderzoek zich richtte op de effectiviteit van het rijksbeleid en niet op de effectiviteit van het gemeentelijke arbeidsparticipatiebeleid. Door de beperkte capaciteit bij gemeenten maken zij keuzes in de opbouw van hun sluitende aanpak van bijstandsgerechtigden ten behoeve van de reïntegratie van deze groep in de arbeidsmarkt. De VNG is van mening dat daarin een belangrijke reden ligt voor het feit dat nog maar tweederde van de alleenstaande ouders in de bijstand een activeringsaanbod heeft gehad.

Het rapport geeft naar de indruk van de VNG een redelijk getrouw beeld van de feitelijke situatie in gemeenten. In de conclusies en aanbevelingen kan de VNG zich vinden. Wel zou naar haar oordeel een doelgroepenbeleid van het Rijk niet passend zijn in een situatie waarin een wet zoals het controversieel verklaarde conceptwetsontwerp Werk en Bijstand aan de orde zou zijn.

7.4 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer vindt het merkwaardig dat de minister schrijft dat hij geen specifiek doelgroepenbeleid voor alleenstaande ouders in de bijstand beoogt. Immers, de nota Arbeid en Zorg uit 2000 gaat uitvoerig in op beleid speciaal voor deze groep. Recenter – in de begroting 2003 – is hieraan ook een concrete doelstelling verbonden: het verschil tussen de uitstroom van alleenstaande ouders en andere bijstandsgerechtigden in 2003 kleiner maken dan in 2000. De Algemene Rekenkamer beveelt aan het doel nog concreter te maken en bijvoorbeeld aan te geven naar hoeveel uitstroom naar werk gestreefd wordt. Op die manier kan

vervolgens worden beoordeeld of het beleid succesvol en realistisch is geweest.

De Algemene Rekenkamer spreekt zich uiteraard niet uit over de wenselijkheid van een doelgroepenbeleid. Zij wil slechts aangeven dat als de minister hiervoor kiest, hij om zijn verantwoordelijkheid waar te kunnen maken, toezicht moet houden en dus het resultaat moet willen weten en moet kunnen meten. Dan kan worden vastgesteld of het faciliteren en ondersteunen door het Rijk succesvol is geweest danwel of moet worden bijgestuurd.

De minister gaat helaas niet in op de aanbeveling om het aantal de facto ontheffingen van de arbeidsverplichtingen van alleenstaande ouders in de bijstand terug te dringen. Ook voor deze groep is het belangrijk dat er gewerkt wordt aan het wegnemen van de reden van de ontheffing.

De verbetering van de kwaliteit van de informatievoorziening wacht de Algemene Rekenkamer met enige zorg af.

Al in 1999 bijvoorbeeld beloofde de minister van SZW koppeling van diverse gegevensbestanden, waaronder die van de bijstand. Tot op heden is dit niet gelukt.

De Algemene Rekenkamer signaleert tekortkomingen, die voor een belangrijk deel terug te voeren zijn op problemen in de informatievoorziening en op de relatie tussen beleid en uitvoering. De aanbevelingen die betrekking hebben op de eventuele nieuwe bijstandswet richten zich op deze punten. De Algemene Rekenkamer is daarom verheugd dat de minister deze aanbevelingen gaat betrekken bij de uitwerking en implementatie van het wetsvoorstel.

De VNG geeft in haar reactie aan dat gemeenten om capaciteitsredenen keuzes hebben gemaakt en dat dit een belangrijke reden is dat nog maar tweederde van de alleenstaande ouders in de bijstand een activeringsaanbod hebben gehad.

Dit is volgens de Algemene Rekenkamer opnieuw een voorbeeld van rijksbeleid waarvan – door gebrek aan sturing van het Rijk en daaropvolgende beleidskeuzes in de uitvoeringsfase – te weinig terecht komt²¹.

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 831, nrs. 1–2, «Tussen beleid en uitvoering; lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer».

Conclusie	Aanbevelingen	Reactie minister	Nawoord
<p>1. Er zijn geen prestatieafspraken gemaakt met gemeenten over aantal in te zetten trajecten en de mate waarin waarin deze moeten leiden tot werkhervatting van alleenstaande ouders in de bijstand.</p> <p>2. Inspanningen van gemeenten om alleenstaande ouders te activeren blijven achter bij de inspanningen die voor de totale bijstandspopulatie worden geleverd:</p> <p>a. alleenstaande ouders met kinderen jonger dan 5 jaar krijgen vaak geen aanbod van de gemeente.</p> <p>b. met alleenstaande ouders die langdurig van de bijstand afhankelijk zijn, wordt niet standaard een gesprek gevoerd over het volgen van een traject of het verlenen van een ontheffing van de arbeidsverplichtingen.</p> <p>c. het aantal formele en de facto ontheffingen van de arbeidsverplichtingen onder alleenstaande ouders in de bijstand is hoog.</p>	<p>Zie onder conclusie 7.</p> <p>Om in 2003 de beoogde sluitende keten van reïntegratie te realiseren, dient de minister van SZW bij gemeenten onder de aandacht te brengen dat zij:</p> <p>a. alleenstaande ouders in de bijstand met kinderen onder de 5 jaar standaard een passend aanbod doen.</p> <p>b. met alle cliënten die langdurig een bijstandsuitkering hebben een gesprek voeren over het volgen van een traject danwel het verlenen van een ontheffing van de arbeidsverplichtingen.</p> <p>c. 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, door middel van bijvoorbeeld zorg- en hulpverlening. Verder is van belang om het aantal de facto ontheffingen van de arbeidsverplichtingen bij alleenstaande ouders terug te dringen.</p>	<p>De minister gaat niet specifiek in op deze aanbeveling.</p> <p>Deze aanbeveling wordt volledig onderschreven door de minister. In de recente periode zijn al diverse activiteiten ondernomen om tot verbeteringen te komen. De groep alleenstaande ouders met kinderen onder de vijf jaar verdient hierbij speciale aandacht volgens de minister. Voorbeelden van activiteiten ter verbetering zijn het publiceren van een handreiking met methodieken voor de activering van alleenstaande ouders en de monitoring van de vorderingen in de uitvoering van het gemeentelijk ontheffingenbeleid. Daarnaast acht de minister het essentieel om blijvend te investeren in de randvoorwaarden die gemeenten ondersteunen bij de uitvoering en die alleenstaande ouders in staat stellen om arbeid en zorg te combineren. Voorbeelden hiervan zijn regelingen voor kinderopvang en verlofvoorzieningen. Omtrent de aanbeveling over het terugdringen van de de facto ontheffingen geeft de minister geen concreet antwoord.</p>	<p>Wanneer de minister voor een doelgroepenbeleid kiest, zal hij het resultaat van het beleid voor een bepaalde doelgroep moeten willen weten en kunnen meten.</p> <p>De minister gaat helaas niet in op hoe het aantal de facto van de arbeidsverplichtingen bij alleenstaande ouders in de bijstand terug te dringen.</p>
<p>3. Sturing van de uitstroom uit de bijstand is moeilijk, omdat er geen afspraken zijn gemaakt met gemeenten over de wijze waarop in 2003 de beoogde verkleining van het verschil in uitstroom tussen alleenstaande ouders en andere bijstandsgerechtigden gerealiseerd moet worden.</p>	<p>De minister van SZW moet zijn doelstellingen voor de activering en de uitstroom van alleenstaande ouders in de bijstand verder uitwerken, zodat duidelijk wordt in welke mate het activeringsbeleid moet leiden tot (gedeeltelijke) werkhervatting danwel maatschappelijke participatie en tot uitstroom uit de uitkering.</p>	<p>De minister beziet deze aanbeveling in de context van de nieuwe invulling van de medebewindsrelatie met gemeenten.</p>	<p>De aanbeveling van de Algemene Rekenkamer luidt om het doel nog concreter te maken en bijvoorbeeld aan te geven hoeveel uitstroom naar werk wordt beoogd.</p>

Conclusie	Aanbevelingen	Reactie minister	Nawoord
4. De minister van SZW kan het beleid gericht op de activering en werkhervatting van alleenstaande ouders in de bijstand onvoldoende bijsturen, doordat betrouwbare informatie ontbreekt over de resultaten die worden bereikt.	Zie onder conclusie 6 en 7.	De minister is zich bewust van deze beperking en heeft een aantal initiatieven ontplooid. De minister noemt o.a. een project dat gericht is op de herinrichting van de informatiestromen op persoonsniveau zoals de MoSA en de bijstandskarakteristiek, het meer gebruik maken van de mogelijkheden tot het koppelen van bestanden, overleg met gemeenten, externe bewerkers en systeemhuizen. Ook is naar aanleiding van de motie Bruls een plan van aanpak opgesteld gericht op het betrouwbaar meten van de «reden van beëindiging bijstandsuitkering» ten bate van de Voortgangsrapportage in het kader van de Agenda voor de Toekomst najaar 2003.	De verbetering van de kwaliteit van de informatievoorziening wacht de Algemene Rekenkamer met enige zorg af. Reeds in 1999 is bijvoorbeeld beloofd bestanden te koppelen. Tot op heden is dit niet gelukt.
5. De hoofdlijnen van de nieuwe Wet werk en bijstand bieden onvoldoende duidelijkheid over de wijze waarop de minister van SZW zijn toezichthoudende rol vorm wil geven.	De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van SZW aan om duidelijk uit te werken op welke wijze hij zijn verantwoordelijkheid voor de werking van het systeem van regelgeving, financiering en uitvoering zal invullen. In welke mate de minister verantwoordelijkheid draagt voor (het toezicht op) de doeltreffendheid van het beleid dient daarbij expliciet aandacht te krijgen.	Ten aanzien van de aanbevelingen voor de verdere uitwerking van de nieuwe wet Werk en Bijstand meldt de minister dat hij de aanbevelingen zal betrekken bij de verdere uitwerking en implementatie van het wetsvoorstel.	De tekortkomingen die door de Algemene Rekenkamer zijnesignaleerd, zijn voor een belangrijk deel terug te voeren op problemen in de informatievoorziening en op de relatie tussen beleid en uitvoering. Op deze punten richten zich ook de aanbevelingen die betrekking hebben op de eventuele nieuwe wet Werk en Bijstand. De Algemene Rekenkamer is daarom verheugd dat de minister deze aanbevelingen betreft bij de uitwerking en implementatie van het wetsvoorstel.
6. De hoofdlijnen van de nieuwe Wet werk en bijstand bieden onvoldoende duidelijkheid over de beleidsinformatie die de minister van SZW nodig heeft om zijn verantwoordelijkheid waar te maken en hoe kan worden toegezien op de kwaliteit en volledigheid van deze informatie.	De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van SZW aan om te 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 kwaliteit van de gemeentelijke informatievoorziening.	Zie 5.	Zie 5.

Conclusie	Aanbevelingen	Reactie minister	Nawoord
7. De hoofdlijnen van de nieuwe Wet werk en bijstand geven geen uitsluitel over de vraag of gemeenten na invoering van de nieuwe wet (extra) inspanningen voor bepaalde doelgroepen, zoals alleenstaande ouders in de bijstand, moeten verrichten.	De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van SZW aan om een duidelijke keuze te maken om al dan niet 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.	Zie 5.	Zie 5.

ACHTERGRONDKENMERKEN VAN ALLEENSTAANDE OUDERS UIT DE STEEKPROEF

Tabel 1 geeft een overzicht van een aantal achtergrondkenmerken van alleenstaande ouders in de bijstand uit de steekproef. Vrijwel alle alleenstaande ouders zijn vrouw, de gemiddelde leeftijd is 37 jaar. Ze hebben de zorg voor gemiddeld 1,6 kinderen en hebben ongeveer 6 jaar een bijstandsuitkering. Bijna 80% van hen heeft werkervaring opgedaan voordat ze een uitkering ontvingen. Het overgrote deel heeft een opleiding op maximaal vbo/mavo-niveau afgerond. Ruim de helft van de alleenstaande ouders (60%) wordt niet bemiddelbaar geacht (fase 4)²².

Tabel 1: Achtergrondkenmerken alleenstaande ouders in de bijstand

Kenmerk	Gemiddelde of %
Leeftijd	37,0
Aandeel vrouwen	97%
Hoogst afgeronde opleiding:	
Basisschool	33%
Vbo/mavo	48%
Havo/vwo	5%
Mbo	10%
Hbo/universiteit	4%
Aantal kinderen	1,6
Duur uitkering in jaren	6,1
Fase-indeling:	
Fase 1: direct bemiddelbaar	14%
Fase 2: na kort traject bemiddelbaar	5%
Fase 3: na lang traject bemiddelbaar	21%
Fase 4: niet bemiddelbaar	60%
Gewerkt vóór uitkering	79%

²² De groep niet bemiddelbaren bestaat voor ruim de helft uit alleenstaande ouders die geen arbeidsverplichtingen opgelegd krijgen, d.w.z. degenen met kinderen jonger dan 5 jaar of met een volledige ontheffing op individuele gronden.

Abw	Algemene bijstandswet
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CWI	Centra voor Werk en Inkomen
ID-banen	Instroom, doorstroombanen
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
KOA-regeling	Regeling Kinderopvang en buitenschoolse opvang voor alleenstaande ouders met kinderen in de Abw
MoSA	Monitor Scholing en Activering
SIGIS	Project Structurering en integratie gemeentelijke informatiestromen
SUWI	Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
WBK	Wet Basisvoorziening Kinderopvang
WIW	Wet inschakeling werkzoekenden