

Vergaderjaar 2000–2001

27 400 XV **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2001**

27 081 **Nieuwe regels voor de financiering van de Algemene bijstandswet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (Wet financiering Abw, IOAW en IOAZ)**

26 435 **Wijziging van de Wet voorzieningen gehandicapten in verband met de tweede evaluatie van die wet**

Nr. 21 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 november 2000

Ter voorbereiding van de SZW-begrotingsbehandeling 2001 doe ik u hierbij nadere informatie toekomen over een aantal onderwerpen op het terrein van de Algemene bijstandswet en de Wet voorzieningen gehandicapten.

Fonds Werk en Inkomen: randvoorwaarden experimenten en toezichtsfilosofie (motie Schimmel/Snijder-Hazelhoff, 27 081 nr. 15)

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Wet financiering Abw, IOAW en IOAZ (kamerstukken II 1999/2000 27 081) in de Tweede Kamer heb ik toegezegd de breed aanvaarde motie van de fracties van D66 en de VVD (motie-Schimmel/Snijder-Hazelhoff, kamerstukken II 1999/2000 27 081, nr. 15) uit te voeren om op korte termijn een verkenning te maken over de randvoorwaarden waaraan experimenten in het kader van het Fonds werk en inkomen (FWI) zouden moeten voldoen en waarbinnen ze kunnen worden uitgevoerd.

Onderstaand wordt gevolg gegeven aan deze toezegging. Daarbij zal ik tevens, naar aanleiding van een vraag van de heer Van Dijke namens de fracties van RPF en GPV, ingaan op de mogelijke consequenties voor het toezicht.

De Wet financiering Abw, IOAW en IOAZ (WFA), zoals die op 1 januari 2001 in werking treedt, regelt dat het gemeentelijk aandeel in de financiering van de uitkeringslasten Abw, IOAW en IOAZ toeneemt van 10% naar 25%. Gemeenten ontvangen voor hun aandeel jaarlijks een uitkeringsbudget. Het percentage van 25% is tot stand gekomen na intensief overleg met de gemeenten. In dat overleg zijn ook hogere percentages aan de orde geweest. Uiteindelijk is op verzoek van de gemeentelijke vertegenwoordigers gekozen voor een voorzichtige start met budgettering in 2001. Door een aantal gemeenten is reeds vóór de parlementaire behandeling van genoemd wetsvoorstel aangegeven dat zij openstaan voor experimenten met een grotere mate van budgettering, gekoppeld aan een grotere mate van beleidsvrijheid, met name bij de inzet van het reïntegratie-instrumentarium. Naar aanleiding van de door uw Kamer aanvaarde motie-Schimmel/Snijder-Hazelhoff heeft met vertegenwoordigers van deze gemeenten op ambtelijk niveau een open gedachtenwisseling plaatsgevonden over de condities waaronder experimenten zouden kunnen plaatsvinden.

Op grond hiervan en rekeninghoudend met de opmerkingen die tijdens de plenaire behandeling van de WFA in de Tweede Kamer door verschillende fracties over dit onderwerp zijn gemaakt, ben ik van mening dat er voldoende perspectief bestaat om te komen tot een experimenteerartikel in de wet. Daardoor wordt de mogelijkheid geschapen voor het laten plaatsvinden van experimenten, waarbij mijn streven erop gericht is om zo mogelijk al in 2002 te starten.

De nadere invulling kan geplaatst worden in het kader van de uitwerking van de Intentie-verklaring «Een gezamenlijk agenda voor de toekomst», die ik onlangs met de VNG heb afgesloten.

Contouren van experimenten in het kader van het FWI

Doel en context experimenten

Experimenten zijn geen doel op zich, maar kunnen onderdeel vormen van het continu proces om in overleg met de gemeenten te komen tot de juiste toerusting voor het invullen van de inkomenswaarborgfunctie en de activeringsfunctie, zoals die voortvloeien uit de Abw en aanverwante wetten. Bij die toerusting gaat het om een samenspel van regelgeving, financiële prikkels en bestuurlijke afspraken over te behalen resultaten. In dat kader kunnen experimenten een nuttige rol vervullen om ervaring op te doen met alternatieve vormen van uitvoering, om op basis daarvan besluiten te nemen over nieuw beleid.

Daarbij gaat het om het vinden van het juiste evenwicht tussen het bieden aan gemeenten van voldoende ruimte voor het vormgeven van het op de lokale situatie toegesneden beleid, inclusief de financiële verantwoordelijkheid die daarbij past, en het waarborgen dat geen afbreuk wordt gedaan aan de rechten van en inspanningen ten behoeve van de zwakste groepen in de samenleving.

Het is daarom logisch dat experimenten een plaats krijgen in het kader van de uitwerking van de Intentieverklaring «Een gezamenlijke agenda voor de toekomst». Door FWI-experimenten te plaatsen in deze brede context wordt het risico van een eenzijdig accent op uitstroom, wat ten koste zou kunnen gaan van andere aspecten (bijvoorbeeld de zorg voor de zwakste groepen), vermeden.

Toegangkaartje voor experimenten

Naar mijn mening is het wenselijk dat gemeenten aan een aantal criteria voldoen alvorens met deelname aan experimenten wordt ingestemd. Ik acht dit van belang met het oog op een goede beheersbaarheid van de

financiële en sociale risico's waarmee experimenten gepaard kunnen gaan. In algemene zin kan gesteld worden dat gemeenten klaar moeten zijn voor experimenten; de uitvoering moet op orde zijn en de capaciteit dient beschikbaar te zijn om de extra beleidsmatige en financiële mogelijkheden die experimenten bieden optimaal te kunnen benutten. Zo kan gewaarborgd worden dat deelname aan experimenten niet ten koste gaat van de inspanningen ten behoeve van de andere gemeentelijke verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de Abw c.a.

De volgende soorten toelatingscriteria kunnen worden onderscheiden:

1. de rechtmatigheid van de uitvoering van de Abw is op orde;
2. er is sprake van een gezonde financiële positie;
3. er is goed inzicht in het cliëntenbestand, zodat snel en doeltreffend gebruik gemaakt kan worden van de extra beleidsruimte die een experiment biedt voor het inzetten van reïntegratieinstrumenten;
4. er wordt bedrijfsmatig gewerkt, zodat additionele financiële ruimte snel en effectief kan worden benut.

Hierbij merk ik nog wel op dat voorwaarden voor deelname niet te beperkend mogen zijn. Om te kunnen leren van experimenten is een zeker aantal deelnemers nodig en dient er sprake te zijn van een niet te homogeen gezelschap.

Samenhangend pakket

Bij de vormgeving van experimenten zal er sprake moeten zijn van een samenhangend pakket van budgettering, deregulering/ontschotting en kwaliteitsborging.

Dit is om meerdere redenen gewenst. Alleen in een samenhangend pakket kan een goede mix gevonden worden van vermindering van directe sturing via regelgeving en versterking van de sturing via financiële prikkels en resultaatafspraken. Voorts is een samenhangend pakket nodig om te komen tot een evenwichtige samenstelling van «lusten en lasten» van experimenten voor de deelnemende gemeenten.

Tenslotte biedt een samenhangend pakket de beste garantie dat experimenten de kennis opleveren die benut kan worden voor de verdere ontwikkeling van het FWI gemeentebreed.

Budgettering

Vergroting van de gemeentelijke financiële verantwoordelijkheid zal een wezenlijk onderdeel van een experiment zijn. Het gaat dan om een vergroting van de mate van budgettering (thans 25% per 2001), waardoor meer «winst»mogelijkheden ontstaan, in combinatie met een daarbij passend financieel risico (thans vastgesteld op maximaal 15 gulden per inwoner). Voor een goede verhouding tussen financiële voordelen en risico's zijn beide elementen van belang.

Een grotere financiële verantwoordelijkheid zal naar mijn verwachting een grotere bestuurlijke betrokkenheid op lokaal niveau ondersteunen en een extra stimulans bieden voor een versterking van een bedrijfsmatige werkwijze (sturen op resultaten, prijs/kwaliteitverhouding). Daardoor kan, overeenkomstig de Intentieverklaring, in de uitvoering de noodzakelijke «sense of urgency» verder versterkt worden voor een goede en snelle inzet van het voor cliënten beschikbare instrumentarium en de daarbij behorende middelen. Die middelen zullen de komende jaren nog in omvang toenemen vanwege de additionele middelen voor sluitende aanpak en de overheveling naar gemeenten van het gemeentelijk deel van het prestatiebudget van de Arbvo.

Van gemeentezijde is eerder aangegeven dat volledige financiële verantwoordelijkheid bespreekbaar is, mits er sprake is van een goede afdekking van de niet-beïnvloedbare financiële risico's.

Naast een vergroting van de omvang van de budgettering (verhoging van de 25%) kan ook gekeken worden naar de mogelijkheden voor verbreding van de budgettering naar aan de uitkeringslasten Abw, IOAW en IOAZ verwante geldstromen, zoals het inkomensbestanddeel van de WIW-dienstbetrekkingen, dat gemeenten thans op declaratiebasis van het Rijk vergoed krijgen. Dit leidt tot een vergroting van de keuzemogelijkheden voor gemeenten en tot versterking van de financiële prikkels voor een optimale inzet van deze dienstbetrekkingen/werkervaringsplaatsen. Gemeenten krijgen dan een financiële prikkel om zoveel mogelijk uitstroom uit WIW-dienstbetrekkingen richting reguliere arbeidsmarkt te realiseren.

Zoals ik hierboven heb aangegeven acht ik voor een goede mix van financiële voordelen en risico's een verhoging van het financieel risico dat gemeenten lopen noodzakelijk. Wel blijft, zeker in de experimenteerfase, een limitering van dit risico gewenst. Weliswaar zal een belangrijk deel van de risico's worden afgedekt door de wijze van vaststelling van de budgetten (waarbij via het objectieve verdeelmodel rekening wordt gehouden met de lokale omstandigheden), maar een dergelijk systeem zal nooit geheel sluitend kunnen zijn. De limitering kan zowel de vorm aannemen van een percentage van het budget, als, indien gewenst, van een bedrag in gulden per inwoner. De exacte omvang is een punt van nadere uitwerking.

Deregulering/ontschotting

Door de gemeenten zijn bij verschillende gelegenheden suggesties aangebracht voor deregulering en verdergaande ontschotting van geldstromen. De voorstellen voor deregulering hebben met name betrekking op de voorwaarden die thans gelden voor de inzet van reïntegratie-instrumenten. Gemeenten pleiten voor brede inzetbaarheid van het instrumentarium, zodat elk instrument desgewenst vanaf de eerste dag ingezet kan worden voor elke cliënt. Voorts zijn suggesties gedaan voor verdergaande integratie van Abw-gelden en reïntegratiemiddelen en is aandacht gevraagd voor de relatie met relevante geldstromen vanuit de zorg- en onderwijssector en de mogelijkheden voor het integreren van deze middelen met reïntegratiemiddelen.

Ik ben van mening dat er, bovenop hetgeen al is afgesproken in het kader van het FWI, voldoende mogelijkheden zijn voor deregulering en ontschotting van geldstromen, zodat er sprake kan zijn van een goed evenwicht tussen de gemeentelijke beleidsruimte en een vergroting van de gemeentelijke financiële verantwoordelijkheid.

Kwaliteitsborging

Tijdens de behandeling van de WFA in de Tweede Kamer is nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de mogelijke consequenties van een groter gemeentelijk financieel belang voor de kwaliteit van de uitvoering. Zwakke groepen in de samenleving mogen niet de dupe worden van een groter financieel risico voor gemeenten. Hierbij zijn een aantal aspecten aan de orde, zoals:

1. de behandeling van cliënten, krijgt elke cliënt waar hij/zij recht op heeft?;
2. het beleid ten aanzien van (vermijden van) instroom (het wordt financieel aantrekkelijker «blijf van mijn lijf»-huizen, woonwagencentra, dak- en thuislozen e.d. buiten de gemeente te houden);

3. het afromen van makkelijke gevallen/verwaarlozen van de moeilijke gevallen bij reïntegratie.

Ik deel de mening van de Kamer dat dit een belangrijk punt van aandacht is. Op voorhand heb ik geen aanleiding te veronderstellen dat zich op grote schaal onbedoelde negatieve neveneffecten gaan voordoen. Desalniettemin acht ik het van belang dat bij de vormgeving van experimenten wordt bezien hoe voldoende gewaarborgd wordt dat experimenten geen ongewenste neveneffecten meebrengen. Een deel van de risico's wordt reeds ondervangen door handhaving van de bestaande regelgeving met betrekking tot de inkomenswaarborgfunctie van de Abw. Een grotere beleidsvrijheid voor gemeenten bij de vaststelling en de hoogte van een uitkering is bij experimenten niet aan de orde. Voorts dragen de hierboven genoemde toelatingseisen voor deelname en de inbedding in de bredere context van de Intentieverklaring bij aan het voorkomen van onbedoelde neveneffecten. Zo vormt versterking van de positie van cliënten via cliënten-participatie een onderdeel van de Intentieverklaring. Ook kan nog gedacht worden aan tevredenheidsonderzoeken en aan toetsing door het rijkstoezicht.

Daarnaast bieden vergroting van de financiële en beleidsmatige ruimte gemeenten juist meer mogelijkheden om zwakke groepen te helpen. Tenslotte kan versterking van de politieke sturing en openbaarheid op lokaal niveau een belangrijke rol spelen.

Toezicht

In de huidige situatie van het FWI, waarbij er sprake is van een declaratie-deel van 75% en van een budgetdeel van 25%, is ervoor gekozen om de reeds bestaande toezichtsconstellatie te continueren. De bestuurlijke verhouding tussen rijk en gemeenten heeft de afgelopen jaren een horizontaler karakter gekregen. Gemeenten hebben bij de wetsuitvoering tevens een verantwoordelijkheid voor sturing en verantwoording met daarbij een nadrukkelijke betrokkenheid van college en raad. Het rijkstoezicht steunt zoveel mogelijk op die verantwoordelijkheid van gemeenten.

Bij de werkwijze van het toezicht wordt daarom de single audit gedachte verder uitgebouwd. De ontwikkeling van het verslag over de uitvoering speelt daarbij een centrale rol. Dit vraagt van gemeenten een verdere uitbouw van adequate systemen, onder ander informatievoorziening en interne controle. De prikkels van het budgetsysteem versterken het intrinsieke belang voor gemeenten bij deze uitbouw. SZW zal de gemeenten in het kader van de single audit-afspraken ondersteunen.

Bij de bespreking van het wetsvoorstel WFA in de Kamer is vastgesteld dat het de bedoeling is dat op termijn een volgende stap wordt gezet in de verdere vorming van het FWI. Op dit moment is nog niet exact aan te geven hoe het lange termijn perspectief van het FWI eruit zal zien en wat daarvan de implicaties zullen zijn voor het toezicht. Voorstelbaar is dat de vormgeving van de toezichtsuitoefening zal aansluiten bij de grotere gemeentelijke verantwoordelijkheden bij een verdere budgettering in het FWI. Deze vormgeving zal wellicht andere instrumenten vereisen, waarop ik echter in het huidige stadium van ontwikkeling van het FWI nog niet al te zeer wil vooruitlopen. In het kader van de experimenten, waarbij het aspect van een verdere vergroting van de gemeentelijke verantwoordelijkheid nadrukkelijk aan de orde is, zal aan de vormgeving van het toezicht aandacht worden gegeven.

Het invoeren van een experimenteermogelijkheid betekent dat een experimenteerartikel opgesteld zal moeten worden, dat de mogelijkheid biedt dat van bepalingen in de WFA en, desgewenst, van in dit kader relevante bepalingen in andere wetten, kan worden afgeweken. Ik heb het voornemen om op korte termijn te komen met een voorstel voor een dergelijk experimenteerartikel. Daarin zal zoveel mogelijk worden geconcretiseerd wat het onderwerp, het doel en de functie van de experimenteerregeling zal zijn. Daarbij is het van belang dat wordt aangegeven welke mogelijkheden worden geboden om af te wijken de huidige bepalingen in de wet en onder welke voorwaarden gemeenten aan de regeling deel mogen nemen.

IBO-rapportage Wvg

Bijgaand zend ik u ter informatie het eindrapport over het Interdepartementale beleidsonderzoek over de Wet voorzieningen gehandicapten (IBO-Wvg).

Het interdepartementale overleg over de kabinetsreactie terzake vindt zich in een afrondend stadium. Na bespreking in de ministerraad zal de kabinetsreactie u zo spoedig mogelijk worden toegezonden.

Financiële rapportage Wvg/motie Eisses-Timmermans (motie 26 435, nr. 23)

Mijn ambtsvoorganger heeft u met de brief van 10 maart 2000 (26 435 nr. 27) geïnformeerd over de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de motie van het lid Eisses-Timmermans c.s. over de planning van de derde evaluatie Wvg. In deze motie wordt gevraagd om de derde evaluatie van de Wvg uiterlijk voor de aanbidding van de begroting 2001 aan de Tweede Kamer te doen toekomen en wordt de regering verzocht een aantal onderwerpen in die evaluatie te betrekken. Mijn ambtsvoorganger heeft aangegeven dat de derde evaluatie van de Wvg een omvangrijk traject is dat bestaat uit een groot aantal deelonderzoeken. Het is niet doenlijk gebleken om de planning van deze deelonderzoeken naar voren te halen, omdat deze deelonderzoeken elkaar in tijd opvolgen en in sommige gevallen ook afhankelijk zijn van elkaar. Wel heeft hij toegezegd dat het budgettaire deel van de derde evaluatie beschikbaar komt voor de behandeling van de begroting voor 2001, zodat op dat moment de vraag kan worden beantwoord of het macro Wvg-budget en de uitgaven met elkaar in evenwicht zijn en of de verdeling adequaat is.

financiële aspecten van de Wvg

Met deze brief wil ik de toezegging van mijn ambtsvoorganger gestand doen. Hierbij bied ik u ter informatie de Kerncijfers Wvg 1999 aan. Tevens bied ik u de hoofdstukken 3, 11 en 12 aan van het eindrapport van de landelijke Wvg-evaluatie. De belangrijkste resultaten van deze hoofdstukken zijn weergegeven in de samenvatting financiële aspecten van de Wvg.

In de hoofdstukken 3, 11 en 12 staan de financiële aspecten van de Wvg centraal. Deze hoofdstukken maken integraal deel uit van het eindrapport van de derde Wvg-evaluatie. Op basis van het eindrapport, dat begin 2001 beschikbaar zal komen, kan het kabinet een algehele beoordeling geven over zes jaar Wvg-uitvoering door gemeenten. Centraal staat daarbij de vraag in hoeverre gemeenten erin zijn geslaagd, gegeven het beschikbare budget, een aanvaardbaar voorzieningenniveau tot stand te brengen. Deze vraag kan op basis van de voorliggende hoofdstukken 3, 11 en 12

niet beantwoord worden, omdat hierin voornamelijk de financiële aspecten van de Wvg worden belicht. Zaken als het voorzieningenbeleid, zorgplicht, eigen bijdragen/ eigen betalingen, organisatie en afhandeling en de tevredenheid van de cliënt komen hier niet aan de orde. Hiervoor verwijs ik, zoals gezegd, naar het eindrapport van de derde evaluatie Wvg en de kabinetsreactie daarop.

leeswijzer

In hoofdstuk 3 komen de gegevens over aantallen toegekende voorzieningen evenals de macro-financiële aspecten van de Wvg aan de orde. Het betreft hier uitgaven voor voorzieningen op landelijk niveau, de uitvoeringskosten en de middelen die van rijkswege aan gemeenten beschikbaar zijn gesteld voor de uitvoering van de Wvg. Hoofdstuk 11 bevat een financiële terugblik. Daarnaast is een inschatting gemaakt van de uitgaven voor de komende jaren. In hoofdstuk 12 wordt aandacht besteed aan de verschillen tussen gemeenten en de mogelijke oorzaken daarvan.

Macro-budget en uitgaven

De middelen voor de uitvoering van de Wvg worden via de algemene uitkering van het gemeentefonds aan gemeenten beschikbaar gesteld. De gemeente bepaalt op welke wijze zij invulling geeft aan haar wettelijke taak binnen de grenzen van haar financiële mogelijkheden. Deze grondgedachte van decentralisatie van zowel de beleids- als de financiële verantwoordelijkheden voorziet er in dat het lokale bestuur zelfstandige keuzen kan maken. De rijksoverheid stelt slechts de wettelijke en financiële kaders vast. Door middel van de Wvg-scan (Kerncijfers Wvg) worden de uitgaven van gemeenten gemonitord.

uitgaven

De totale netto-uitgaven van gemeenten (dat wil zeggen de totale uitgaven voor voorzieningen op kasbasis, inclusief uitvoeringskosten, verminderd met de eigen gemeentelijke inkomsten) zijn in de periode 1994 tot en met 1999 sterk opgelopen: van 441 miljoen gulden in 1994 tot 1798 miljoen gulden in 1999.

macro budget

Het landelijk beschikbare budget voor de uitvoering van de Wvg is in de periode 1994 tot en met 1999 eveneens sterk toegenomen: van 771,4 miljoen gulden in 1994 tot 1678,6 mln¹ gulden in 1999.

verschil

In de periode 1994–95 zijn de beschikbare middelen sneller gegroeid dan de uitgaven. In deze periode is er landelijk gezien sprake van een positief verschil. In de jaren daarna zijn de uitgaven sterker toegenomen dan de inkomsten, doordat steeds meer mensen de weg naar het Wvg-loket hebben weten te vinden. In 1998 ontstaat er landelijk een negatief verschil. In 1999 loopt dit verschil verder op.

verwachtingen voor 2000 en 2001

In 2000 is er landelijk 220 miljoen meer beschikbaar voor de uitvoering van de Wvg dan in 1999. In totaal bedraagt het macro-budget dan 1898,6 miljoen gulden. Deze toename hangt samen met de (extra) toevoeging

¹ Dit betreft de stand van zaken per september 2000. In de Kerncijfers Wvg 1999 en in de hoofdstukken 3, 11 en 12 wordt het beschikbare Wvg-budget weergegeven volgens de stand van zaken per mei 2000. Er is daarbij nog geen rekening gehouden met de meest actuele toerekening van het accres.

van regeerakkoordmiddelen ten behoeve van de Wvg en de reële groei in het gemeentefonds (accres). In 2000 zullen de uitgaven naar verwachting uitkomen op 1790 miljoen gulden¹. Landelijk is er dan weer sprake van een positief verschil.

In 2001 neemt het beschikbare budget toe tot 1983,4 miljoen gulden, terwijl de uitgaven naar verwachting uitkomen op 1830 miljoen gulden. Hierdoor loopt het positieve verschil verder op.

Hoewel bovenstaande uitgavencijfers over 2000 en 2001 gebaseerd zijn op gemeentelijke begrotingen en in werkelijkheid waarschijnlijk hoger zullen uitvallen², kan geconstateerd worden dat uitgaven en inkomsten in 2000 en 2001 meer in balans zullen zijn. Deze inschatting wordt ondersteund door het feit dat het aantal nieuwe toekenningen in 1999 is gestabiliseerd. Er is op dit moment dan ook geen aanleiding tot het nemen van maatregelen.

De verwachting is dat de landelijke Wvg-uitgaven ook na 2001 als gevolg van vergrijzing en extramuralisering verder zullen toenemen, maar minder sterk dan voorgaande jaren. Door de toevoeging van extra middelen ten behoeve van de Wvg in het kader van het regeerakkoord en de reële groei in het gemeentefonds lijkt een stabiele situatie in zicht te komen.

De uitgaven van gemeenten zullen ook na de derde evaluatie van de Wvg jaarlijks worden gemonitord (Kerncijfers Wvg). Op basis daarvan kan de vinger aan de pols worden gehouden en kunnen – indien noodzakelijk of gewenst – aanvullende maatregelen worden overwogen.

Verdeling

nieuwe verdeling

De verdeling van de naar het gemeentefonds overgehevelde Wvg-middelen heeft aanvankelijk op basis van de inwonermaatstaf plaatsgevonden. Nadat inzicht was verkregen in de gemeentelijke uitgaven en onder invloed van financiële knelpunten is die verdeling in 1999 aangepast. De gemeenten die voordeel van de nieuwe verdeling zouden ondervinden hebben in 1998, vooruitlopend op de herverdeling, een uitkering van SZW ontvangen ter grootte van het berekende voordeel. Op basis van de derde evaluatie kan geconstateerd worden dat de nieuwe verdeling van gemeentefondsmiddelen beter aansluit bij de praktijk dan de oude.

De nieuwe verdeling zou wellicht nog iets verbeterd kunnen worden door meer rekening te houden met het aantal ouderen en arbeidsongeschikten in een gemeente, en minder rekening te houden met het aantal woonruimten. De gemeentefondsbeheerders hebben een mogelijke herverdeling van de Wvg in hun onderhoudsagenda opgenomen, mede in het kader van een bredere herziening van de clusters sociale dienst/bijstand en zorg.

dure woningaanpassingen

Sinds 1 april 2000 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de dure woningaanpassingen (dat wil zeggen: woningaanpassingen boven de 45 000 gulden). Een deel van het budget wordt via het gemeentefonds beschikbaar gesteld, het overige kunnen gemeenten bij SZW declareren. Bij de tweede evaluatie van de Wvg is aangekondigd dat bij de derde evaluatie onderzocht zal worden of een verdeling via het gemeentefonds mogelijk is. Op basis van ervaringsgegevens van het College van Zorgverzekeringen (vroeger: Ziekenfondsraad) en gemeenten zullen de beheerders

¹ Op basis van gemeentelijke begrotingscijfers is een raming gemaakt van de uitgaven in 2000 en 2001.

² De begroting voor 2000 is eind 1999 opgesteld toen de realisatiecijfers voor 1999 nog niet beschikbaar waren.

van het gemeentefonds nagaan of een adequate verdeelsleutel ontwikkeld kan worden.

sociaal vervoer

Tijdens een Algemeen Overleg d.d. 12 oktober 2000 is toegezegd de Tijdelijke Bijdrageregeling AWBZ-gemeenten met de huidige verdeling voor 2001 te bevroren. De voorgenomen decentralisatie van de middelen voor sociaal vervoer voor AWBZ-bewoners is daarmee een jaar opgeschort. Aangegeven is dat de derde evaluatie van de Wvg gebruikt kan worden om te bezien of er vanaf 2002 aanpassingen kunnen worden aangebracht.

Met het oog op het bovenstaande zullen de fondsbeheerders op zo kort mogelijke termijn onderzoeken hoe een nog betere verdeling van de Wvg-middelen kan worden bereikt, waarbij ook de decentralisatie van de middelen voor dure woningaanpassingen en sociaal vervoer voor AWBZ-bewoners wordt betrokken.

Reactie op vijfde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting

Conclusies jaarrapport «Balans van het armoedebeleid» en reactie SZW

Op 31 oktober heeft u de mondelinge vragen van de leden De Wit en Kamp aan mij voorgelegd, over het rapport «Balans van het armoedebeleid» n.a.v. het op 31 oktober 2000 in de Volkskrant gepubliceerde artikel over het armoedebeleid van het kabinet. Het lid De Wit heeft verzocht om een reactie op dit rapport, waarin met name ingegaan wordt op de conclusies ervan. De heer Kamp verzocht aanvullend daarbij het rond die tijd gepubliceerde bericht te betrekken dat het aantal mensen met een laag inkomen de afgelopen twee jaar met 170 000 gedaald is. Ik heb kennisgenomen van het rapport «Balans van het armoedebeleid: Vijfde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting.» De informatie en conclusies uit dit rapport zullen worden betrokken in de Balans van vijf jaar armoedebeleid, welke is aangekondigd in de Voortgangsrapportage 1999 «De andere kant van Nederland.» In deze Balans zal ik terugblikken op het gevoerde armoedebeleid in de afgelopen vijf jaar en tevens ingaan op de toekomst van het armoedebeleid. De vragen van De Wit en Kamp worden dus hierin meegenomen.

Verder vraagt de heer Stroeken (CDA) het kabinet commentaar te leveren op een onderzoek van de Erasmus Universiteit naar armoede en jongeren. Ik deel u hierop het volgende mee. Bedoeld onderzoek getiteld «Armoede en kinderen: opgroeiende marge» is gereed, maar moet nog worden gepubliceerd. Ook de GGD West-Brabant heeft in april jl. een onderzoek getiteld «Armoede en gezondheid van kinderen in de gemeente Oosterhout» uitgebracht. Beide onderzoeken zullen worden betrokken bij het project «Balans van vijf jaar armoedebeleid».

Belangrijkste conclusies rapport en reactie

Het armoedevraagstuk

Zowel in dit jaarrapport als in de jaarlijkse Armoedemonitor wordt armoede onder meer gedefinieerd als het aantal huishoudens met een laag inkomen. De lage inkomensgrens ligt daarbij voor een alleenstaande 18% boven de bijstand en voor een paar met twee kinderen bijna 30%. In 1998 waren er 918 000 huishoudens met een dergelijk laag inkomen. Een andere inkomensgrens die wordt gehanteerd is 105% van het sociaal minimum. Daarbij ging het in 1998 om 673 000 huishoudens.

Inkomensgrenzen zijn geen adequaat middel om het verschijnsel armoede goed te beschrijven. Het verschijnsel armoede is meerdimensionaal en wijst op een opeenstapeling van financiële en sociale tekorten. In het verlengde hiervan ligt het niet meer actief deelnemen aan de samenleving, aangeduid met «sociale uitsluiting». Onderzoek naar armoede, waaronder het jaarrapport «Balans van het armoedebeleid», wijst steeds opnieuw uit dat armoede een complex vraagstuk is, met meerdere dimensies en invalshoeken.

Bovendien leidt een stijging van het sociaal minimum niet tot een daling van het aantal huishoudens op het sociaal minimum. De koopkrachtontwikkeling is wel relevant om te beoordelen of armoede is toe- of afgenomen. De ontwikkeling van het aantal minima zou dus gecorrigeerd moeten worden met de ontwikkeling van de koopkracht van deze groep

Het aantal huishoudens met een minimuminkomen

Hoewel armoede niet gelijk gesteld kan worden aan het beschikken over een minimum inkomen vraagt de ontwikkeling van het aantal minima wel om aandacht. Het feit dat in deze tijd van economische voorspoed het aantal huishoudens dat aangewezen is op een inkomen tot vlak boven het sociaal minimum niet afneemt roept de vraag op wat hier de oorzaak van is.

Ouderen en eenoudergezinnen met een minimuminkomen

In het jaarrapport wordt gewezen op een aantal langetermijnontwikkelingen zoals individualisering en vergrijzing, waardoor het aantal alleenstaanden, eenoudergezinnen en oudere alleenstaande vrouwen toeneemt. Het aantal ouderen (65-plus) met een inkomen op of rond het minimum is gedaald met 16 000 (van 209 000 in 1990 tot 193 000 in 1998.) Het rapport noemt als belangrijke oorzaak van deze relatieve positieverbetering van ouderen het gevoerde overheidsbeleid, met name de invoering van de speciale belastingaftrek voor ouderen.

Activering

Voor de laatste jaren is het belangrijk te constateren dat de samenstelling van de groep huishoudens met een minimum inkomen verandert. Het aantal minima dat is aangewezen op een uitkering is afgenomen (1995: 523 000, 1998: 496 000). Onder het aantal inactieven is vooral het aantal bijstandsgerechtigden substantieel afgenomen. Deze groep, met in het algemeen een grote afstand tot de arbeidsmarkt, vindt in toenemende mate de weg naar betaalde arbeid. In het rapport wordt geconcludeerd dat het actieve arbeidsmarktbeleid gezorgd heeft voor een daling van het aantal bijstandsontvangers met meer dan 100 000. Ik zie hierin een bevestiging van mijn beleid om armoede primair door middel van het werkgelegenheidsbeleid te bestrijden. Daarnaast zijn zaken als scholing, sociale activering en de toegankelijkheid van basisvoorzieningen (waaronder kinderopvang) essentieel.

Tegelijk met de afname van het aantal uitkeringsgerechtigden met een minimum inkomen is het aantal minima dat gedurende het jaar betaalde arbeid als belangrijkste inkomensbron heeft de laatste jaren flink toegevoegd (1995: 105 000, 1998: 172 000). Hierbij gaat het ook om personen met een laagbetaalde en/of additionele baan, die daarmee hun kans op beter betaald werk verhogen. Dit betekent dat het risico van sociale uitsluiting afneemt en dat er perspectief ontstaat op verbetering in de toekomst. Het beleid gericht op activering slaat hier aan. Doorstroom vanuit additioneel werk naar regulier betaald werk is daarbij van groot

belang. Vrijwel iedereen die werk vindt én aan het werk blijft ontsnapt op den duur aan armoede en sociale uitsluiting.

In 2001 zal de inkomenspositie van laagbetaalde werknemers aanzienlijk verbeteren als gevolg van het nieuwe fiscale stelsel en de maatregelen die zijn genomen om de armoedeval tegen te gaan. Hierdoor zal het aantal actieven met een inkomen rond het sociaal minimum in 2001 afnemen.

Het activeringsbeleid van het kabinet heeft ertoe bijgedragen dat de verhouding tussen het aantal inactieven en het aantal actieven gestaag daalt. Dit heeft het mogelijk gemaakt de minimumuitkeringen en het minimumloon te koppelen aan de algemene loonontwikkeling.

Ontwikkelingen na 1998

Daling aantal bijstandsontvangers na 1998

De in het jaarrapport beschreven ontwikkeling van het aantal huishoudens met een minimum inkomen heeft betrekking op de jaren tot en met 1998. De resultaten anno 2000 zijn beter dan de in het rapport beschreven situatie. In 1999 en 2000 is het aantal bijstandsgerechtigden verder afgenomen met 70 000. Daarnaast zijn in deze periode de benodigde beleidsintensiveringen doorgevoerd op het gebied van scholing, sociale activering en toegang tot basisvoorzieningen (zoals kinderopvang). Hiermee is een substantiële bijdrage geleverd aan de reductie van armoede en sociale uitsluiting in het algemeen en in het bijzonder voor alleenstaande ouders met kinderen.

Inkomensontwikkeling na 1998

Na 1998 zijn er nog meer maatregelen genomen ter verbetering van de inkomenspositie van de laagste inkomens. Zo is de koppeling van het minimumloon en de minimumuitkeringen aan de loonontwikkeling volledig toegepast. In 1999 is een nieuwe belastingschijf ingevoerd met een verlaagd tarief. De mogelijkheden tot kwijtschelding van lokale heffingen zijn verruimd. Het budget van gemeenten voor bijzondere bijstand en armoedebestrijding is in 1999 met 100 miljoen verhoogd door middel van toevoeging aan het Gemeentefonds. De huurverhogingen zijn lager geworden en de huursubsidie is verhoogd. Er zijn maatregelen getroffen om het niet-gebruik van huursubsidie terug te dringen. In 2001 biedt de belastingherziening de actieven en inactieven met een minimuminkomen een forse verbetering van de inkomenspositie en de koopkracht. Hieruit blijkt dat het armoedebeleid met betrekking tot het inkomen na 1998 krachtig is gecontinueerd. Hiervan profiteren alle huishoudens met een laag inkomen.

Daarnaast zijn er voor specifieke groepen zoals jonggehandicapten en chronisch zieken specifieke maatregelen getroffen. (Alleenstaande) ouders met kinderen profiteren van de verbeteringen in de tegemoetkoming studiekosten en van de kinderfaciliteiten welke met de belastingherziening 2001 worden ingevoerd. De kern van het beleid blijft werk en maatwerk. De sluitende aanpak is hierin van groot belang. Gemeenten kunnen voor individuele gevallen maatwerk leveren via het gemeentelijk minimabeleid. Via het gemeentefonds hebben gemeenten voor bijzondere bijstand en armoedebestrijding in 2001 805 miljoen ter beschikking. Daarnaast besteden gemeenten nog eigen middelen aan het armoedebeleid. De armoedeval wordt bestreden door het introduceren van een uitstroompremie voor bijstandsgerechtigden, de arbeidskorting in het nieuwe belastingstelsel en maatregelen op het gebied van huursubsidie.

Armoedebeleid in de toekomst

Zoals eerder aangegeven, is werk het beste medicijn tegen armoede en sociale uitsluiting. Mijn beleid is er dan ook primair op gericht om armoede en sociale uitsluiting door middel van het werkgelegenheidsbeleid te bestrijden. Daarnaast zijn zaken als scholing, sociale activering en de toegankelijkheid van basisvoorzieningen voor burgers (waaronder kinderopvang) essentieel voor het welslagen van dit beleid. Armoede is immers méér dan een gebrek aan geld. In de komende periode zal de integrale aanpak van armoede en sociale uitsluiting door de diverse overheden en organisaties actief verder ontwikkeld worden. Door de samenhang in het beleid van de diverse overheden te bevorderen kunnen armoede en sociale uitsluiting beter aangepakt worden. Dit zal onder meer vormgegeven worden door een één- à tweejaarlijks overleg met de anti-armoedebeweging, gericht onderzoek naar armoede en sociale uitsluiting en voortzetting van het maatschappelijk debat over deze onderwerpen. Armoedebeleid blijft hoog op de agenda staan.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. A. F. G. Vermeend

Bijlagen:¹

1. Kerncijfers wvg 1999;
2. Financiële aspecten van de Wvg, hoofdstukken 3, 11 en 12 van het evaluatierapport «een verstrekkende wet III» en een samenvatting (SGBO);
3. Zorg lokaal: van de Wvg naar een dienstverleningsstelsel (Interdepartementaal beleidsonderzoek Wet voorzieningen gehandicapten) + supplement (Factoren benoemd: inventariserend onderzoek naar factoren die beroep op Wvg beïnvloeden)

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.