

Vergaderjaar 2013–2014

31 519

Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen in verband met het opnemen van nadere bepalingen met betrekking tot de plicht tot arbeidsinschakeling van een alleenstaande ouder met een kind dat de leeftijd van vijf jaar nog niet heeft bereikt (Wet verbetering arbeidsmarktpositie alleenstaande ouders)

E

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 september 2013

Met deze brief informeer ik Uw Kamer over het onderzoek *«De invloed van ontheffingen op de arbeidsparticipatie van WWB'ers»*¹ (bijgevoegd) dat de Inspectie SZW in mei 2013 heeft afgerond. Dit onderzoek vond plaats op verzoek van oud Staatssecretaris De Krom naar aanleiding van vragen van de PVV over de invulling van het ontheffingsbeleid door gemeenten. Bij dit onderzoek is ook de evaluatie van artikel 9a (waarmee het recht op ontheffing van de arbeidsplicht van alleenstaande ouders in de WWB is opgenomen) betrokken.

Ik heb de Tweede Kamer hierover met mijn brief van 6 september jongstleden geïnformeerd. Ik bericht uw Kamer separaat in verband met een toezegging specifiek aan uw Kamer. Deze betreft het volgende. In mijn vorige periode als Staatssecretaris deed ik bij de plenaire behandeling van het voorstel voor de Wet verbetering arbeidsmarktpositie alleenstaande ouders – waarmee artikel 9a in de WWB werd opgenomen – in de Eerste Kamer de toezegging om in mijn interactie met wethouders te beklemtonen dat ook alleenstaande ouders met startkwalificatie in de periode in de opmaat naar de arbeidsmarkt extra moeten worden gestimuleerd om zich voor te bereiden op re-integratie. Hieraan heb ik gevolg gegeven. Verder zegde ik uw Kamer toe dit aspect bij de evaluatie van artikel 9a te betrekken (T00994).

De Inspectie heeft onderzocht welk beleid gemeenten hebben vastgelegd voor het verlenen van ontheffing van de arbeidsplicht en

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 153629.

re-integratieverplichtingen², op welke wijze klantmanagers in de uitvoeringspraktijk beslissen over een verzoek tot ontheffing en hoe de sturing en controle op ontheffing in algemene zin plaatsvindt.

Aan een tijdelijke ontheffing van de arbeidsplicht en re-integratieverplichtingen ligt artikel 9 of artikel 9a van de Wet werk en bijstand (WWB) ten grondslag.

Artikel 9 maakt het voor gemeenten mogelijk bij dringende redenen in individuele gevallen tijdelijk ontheffing te verlenen van de arbeids- en/of re-integratieverplichtingen.

Een alleenstaande WWB'er met een kind tot 5 jaar heeft op grond van artikel 9a op verzoek recht op een tijdelijke ontheffing van de arbeidsplicht. Hierbij geldt dat de gemeente de WWB'er een voorziening (zoals een scholingsaanbod) moet aanbieden gericht op het behouden of vergroten van zijn of haar geschiktheid voor de arbeidsmarkt.

Ter beantwoording van genoemde vragen zijn door de Inspectie in totaal 73 van de 408 gemeenten onderzocht en zijn bij zeven andere gemeenten casestudies uitgevoerd.

Resultaten

Volgens geregistreerde cijfers is het aantal bijstandsgerechtigden met een formele ontheffing van de arbeidsplicht in de loop der jaren gestaag gedaald. Volgens het CBS kwam het ontheffingspercentage in 2008 uit op 35% en is vervolgens gedaald naar circa 22% in 2012. Deze positieve ontwikkeling draagt bij aan het uitgangspunt van de WWB, namelijk «werk boven inkomen».

Momenteel is dus bijna één op de vier personen met een bijstandsuitkering tijdelijk³ en op formele basis ontheven van de arbeidsplicht.

Artikel 9 WWB

Op grond van artikel 9 van de WWB kan de gemeente een bijstandsge-rechtigde in een individueel geval om dringende redenen een ontheffing verlenen. Gemeenten hebben de vrijheid om in beleid nader uit te werken wat onder dringende redenen moet worden verstaan. Meer dan de helft van de door de Inspectie onderzochte gemeenten heeft dat niet gedaan. Bij de gemeenten die wel beleid op dit punt hebben ontwikkeld, ontbreekt de diepgang om klantmanagers voldoende sturing te geven. Klantmanagers hebben hierdoor grote beslissingsvrijheid. Dit biedt kansen voor maatwerk, maar ook ontstaan risico's voor rechtsongelijkheid. Daarom is een kwaliteitssysteem bij die gemeenten van belang om de eenduidigheid en kwaliteit van de uitvoering te bewaken. De aanwezigheid van inhoudelijke kwaliteitscontroles op de overwegingen die hebben geleid tot het verlenen van de ontheffing en de eventuele inzet van een re-integratietraject heeft de Inspectie niet aangetroffen.

Het onderzoek was uitsluitend gericht op de bijstand. Daarom is niet bekend of het bij UWV beter is geregeld.

Het onderzoek van de Inspectie heeft zich op de «formele» ontheffingen gericht. Dat zijn ontheffingen waaraan een formele ontheffingsbeslissing ten grondslag ligt en die worden geregistreerd. Naast de formele ontheffingen zijn er ook «informele» ontheffingen. Bij een informele ontheffing wordt geen beschikking afgegeven en vindt geen registratie plaats. Betrokkenen worden «met rust» gelaten. Inclusief de bijstandsontvangers met een informele ontheffing wordt een substantieel deel van de

² Bij dit onderzoek is niet betrokken de mogelijkheid van gemeenten tot ontheffing van de plicht tot tegenprestatie.

³ De klantmanager bepaalt wanneer heronderzoek plaats moet vinden.

WWB-populatie «met rust» gelaten. Doordat deze gevallen niet worden geregistreerd, is sprake van een vertekend beeld van het aantal ontheffingen.

Bij formele ontheffingen⁴ is een duidelijke relatie waarneembaar tussen leeftijd en het aantal bijstandsgerechtigden met een ontheffing van de arbeidsplicht. Het percentage jongere bijstandsgerechtigden met een ontheffing van de arbeidsplicht is laag. Het zijn vooral mensen vanaf 55 jaar die een formele ontheffing hebben. Weinig alleenstaande ouders met kinderen tot 18 jaar zijn ontheven van de arbeidsplicht. Naar leefvorm bezien, komt ontheffing onder alleenstaande ouders met kinderen tot 18 jaar het minst vaak voor t.o.v. andere leefvormen zoals alleenstaanden en alleenstaande ouders met kinderen jonger dan 5 jaar.

Vooraf medische redenen liggen aan een ontheffing van de arbeidsplicht ten grondslag. Gemeenten gaan volgens de Inspectie zorgvuldig om met verzoeken tot ontheffing op basis van medische problemen. Vrijwel altijd wordt medische deskundigheid ingeschakeld en in tweederde van de gevallen wordt arbeidskundig advies gevraagd. De Inspectie ziet dit als een belangrijke voorwaarde voor een zorgvuldige beoordeling van de noodzaak van een ontheffing.

Ook sociale redenen kunnen ten grondslag liggen aan een ontheffing van de arbeidsplicht. Het behoort tot de professie van de klantmanager om te beoordelen wat de ernst is en of een ontheffing op sociale gronden noodzakelijk is. Gemeenten blijken hier ruimhartig mee om te gaan. Dit geldt vooral voor het verlenen van ontheffingen aan mensen vanaf 57½ jaar, in combinatie met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Sommige gemeenten hebben dit leeftijdscriterium in beleid opgenomen. Gemeenten merken daarover op dat zij in het huidige tijdsgewricht met een oplopend aantal bijstandsgerechtigden, schaarser wordende middelen en een moeilijke arbeidsmarkt gedwongen zijn strategische keuzes te maken.

Artikel 9a WWB

Artikel 9a wordt volgens de Inspectie sporadisch toegepast. Iets meer dan de helft van de klantmanagers heeft aangegeven alleenstaande ouders niet spontaan te informeren over hun recht op ontheffing op grond van dit artikel. De focus is vooral gericht op werk. Daar waar in een individueel geval wel tijdelijke ontheffing wordt verleend, krijgen betrokkenen volgens de Inspectie niet altijd een scholingsaanbod. Enerzijds vanwege de bezuinigingen op het budget. Anderzijds vanwege de gebrekkige motivatie en specifieke scholingswensen van de cliënt.

Reactie op de resultaten

Het kabinet heeft de ambitie om iedereen in staat te stellen als volwaardig burger mee te doen en bij te dragen aan de samenleving. Daarop moet ook het beleid van gemeenten zijn gericht. De Inspectie heeft een helder beeld geschetst van wat er op het terrein van tijdelijke ontheffing van de arbeids- en/of re-integratieverplichtingen in de uitvoering op dit moment gebeurt. Naar aanleiding van de resultaten merk ik het volgende op.

1. Terughoudendheid in het verlenen van tijdelijke ontheffing van de arbeidsplicht is belangrijk. Hoe langer men niet werkt, hoe groter de afstand tot de arbeidsmarkt wordt. Ik vind het daarom een goede zaak dat de formele, tijdelijke ontheffingen gestaag dalen.⁵ Zorgelijk is de

⁴ Bijna de helft van de klantmanagers geeft aan dat zij bij een ontheffing van de arbeidsplicht meestal ook geen re-integratieverplichting opleggen.

⁵ Ook Divosa registreert een daling van formele ontheffingen. Zie Divosa-monitor 2012.

constatering van de Inspectie dat naast de bijstandsgerechtigden met een formele ontheffing een substantieel deel van de bijstandsgerechtigden door de gemeenten «met rust» wordt gelaten. In mijn ogen nemen gemeenten in deze situaties onvoldoende hun verantwoordelijkheid, om hetzij deze mensen te begeleiden naar en te stimuleren tot werk, hetzij te onderzoeken of sprake is van een reden om deze mensen in individuele gevallen tijdelijk te ontheffen van de arbeidsplicht en/of re-integratieverplichtingen. Bij het besluit tot een ontheffing van de arbeidsverplichting, moet bekeken worden of ook een ontheffing van de re-integratieverplichting moet worden verleend. Ook is belangrijk dat betrokkene van het besluit hierover een beschikking ontvangt. Aldus kan betrokkene indien hij het met de beslissing niet eens is bezwaar aantekenen en eventueel in beroep gaan. Daarbij komt dat formele ontheffingen worden geregistreerd, waardoor een ontwikkeling kan worden gevolgd en bijgestuurd. Ik zal daarom de gemeenten in de eerstkomende Verzamelbrief op het belang hiervan en op hun verantwoordelijkheid op dit punt wijzen.

2. Uitgangspunt van de WWB is beleidsvrijheid voor gemeenten in de uitvoering ervan. Dit geeft gemeenten de gelegenheid om maatwerk te leveren. Waar het gaat om het verlenen van een ontheffing van de arbeidsplicht en/of re-integratieverplichtingen moet worden geconstateerd dat de meeste gemeenten geen beleid hebben ontwikkeld op dit punt en bij de gemeenten die wel beleid hebben ontwikkeld, de diepgang ontbreekt. Klantmanagers krijgen onvoldoende sturing. Inhoudelijke kwaliteitscontroles ontbreken. Ik vind het van belang dat gemeenten hun beleid vastleggen en dat zij beschikken over een kwaliteitssysteem om de eenduidigheid en kwaliteit van de uitvoering te bewaken. Ook hierop wil ik gemeenten in de eerstkomende Verzamelbrief wijzen. In dit verband is ook relevant het programma Vakmanschap dat door Divosa in samenwerking met het Ministerie van SZW en de VNG wordt uitgevoerd. Een van de kernpunten van dit programma is het professionaliseren van klantmanagers.
3. Ik ben verheugd met het feit dat gemeenten zorgvuldig omgaan met tijdelijke ontheffingen op basis van medische redenen. Ik vind het belangrijk dat mensen die vanwege medische problemen echt niet kunnen werken, tijdelijk vrijstelling krijgen van de arbeidsplicht. Een medische belemmering als zodanig hoeft in veel gevallen geen aanleiding te zijn voor een ontheffing. Eventueel aanwezige belemmeringen om deelname aan arbeid te realiseren kunnen worden weggenomen door het aanbieden van voorzieningen⁶. Op deze wijze kan de gemeente de bijstandsgerechtigde stimuleren om zijn mogelijkheden optimaal te benutten. Ik ben het met de Inspectie eens, dat het inschakelen van medische deskundigheid een belangrijke voorwaarde is voor de beoordeling of een ontheffing echt geboden is.
4. De ruimhartige toepassing van ontheffingen om sociale redenen baart me zorgen. Het toepassen van een leeftijds criterium voor het stellen van een grens aan re-integreerbaarheid vind ik niet van deze tijd. Het streven is gericht op de totstandkoming van een inclusieve arbeidsmarkt. Dat wil zeggen een arbeidsmarkt voor iedereen; dus ook voor ouderen. Daarom bestaan op dit moment verschillende regelingen die het voor werkgevers aantrekkelijk maken om ouderen in dienst te nemen of te houden. Zo is door het kabinet € 67 miljoen (totaal over twee jaar: 2013 en 2014) extra uitgetrokken om oudere werklozen aan het werk te helpen. Hierbij gaat het om extra re-integratie van oudere

⁶ Kamerstukken II 2002/03, 28 870, nr. 3, p. 41.

werklozen, het intensiveren van netwerkgroepen en organiseren van inspiratiedagen.

Ik begrijp dat gemeenten selectief moeten zijn in hun keuzes waar het gaat om het bieden van ondersteuning. Maar het categoriaal uitzonderen van groepen oudere bijstandsgerechtigden van de arbeids- en/of re-integratieverplichtingen is te rigoureuus en bovendien in strijd met de wet die alleen tijdelijke ontheffingen in individuele gevallen toestaat. In dit verband wil ik ook wijzen op de afspraken in het Regeerakkoord. Afsproken is om het activerende karakter van de bijstand te vergroten. Er zijn geen categoriale ontheffingen meer mogelijk. Uitzondering zal gelden voor de categorie mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is. Een individuele ontheffing heeft een tijdelijk karakter en betreft alleen de arbeidsplicht. Bovendien worden de arbeidsverplichtingen en de duur en hoogte van de maatregel geüniformeerd. Met de uitwerking van de afspraken uit het Regeerakkoord in de WWB worden de gesignaleerde uitvoeringsfricties naar verwachting (grotendeels) weggenomen. Ik wil de gemeenten oproepen hierop alvast te anticiperen. Dit is een derde aspect dat ik de gemeenten in de eerstkomende Verzamelbrief wil meegeven.

Ik verwacht dat met mijn aansporingen in de Verzamelbrief en de verwerking van de afspraken uit het Regeerakkoord in de WWB een eenduidiger en nog meer activerende uitvoering zal ontstaan.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma