



Nederland

Bestaansminimumregeling: Wet werk en bijstand

Drs. Marieke Blommesteijn
Drs. Luuk Mallee

Regioplan Beleidsonderzoek

Disclaimer: dit rapport weerspiegelt de visies van de auteur(s) ervan en dat zijn niet noodzakelijkerwijs de visies van de Europese Commissie of de lidstaten. Het rapport is oorspronkelijk opgesteld in het Engels.

oktober 2009



On behalf of the
European Commission
DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities



Inhoudsopgave

Samenvatting van de bestaansminimumregeling: Wet werk en bijstand (WWB).....	3
1. Wet werk en bijstand (WWB)	4
1.1. Inleiding	4
1.2. De WWB in een notendop	4
1.3. Institutionele setting.....	4
1.4. Voorwaarden, rechten en plichten.....	6
1.5. Hoogte van de WWB-uitkeringen	7
2. Evaluatie van de Nederlandse bestaansminimumregeling.....	10
2.1. Inleiding	10
2.2. Dekking en gebruik.....	10
2.3. Toereikendheid en effectiviteit van WWB en armoedebestrijding.....	11
3. Re-integratie en de toegang tot kwaliteitsdiensten	16
3.1. Inleiding	16
3.2. Re-integratie.....	16
3.3. Plaats van armoedebestrijding binnen het sociale zekerheidssysteem en toegang tot kwaliteitsdiensten	19
Bijlage Bronnen.....	23

Samenvatting van de bestaansminimumregeling: Wet werk en bijstand (WWB)

De focus van dit rapport ligt op bijstand voor mensen op werkzame leeftijd die in staat zijn om te werken. Dit valt grotendeels onder de Wet werk en bijstand (WWB). Bij deze wet, die in 2004 is geïntroduceerd, gaat het niet alleen om een minimuminkomen maar ook om ondersteuning voor buitengewone kosten, re-integratievoorzieningen en gesubsidieerd werk.

WWB in een notendop

Kort gezegd verleent de WWB een minimuminkomen aan iedereen die legaal in Nederland woont en die onvoldoende middelen heeft om in zijn/haar eigen levensonderhoud te voorzien. Voor de meeste groepen is de hoogte van de bijstandsuitkering gerelateerd aan het minimumloon. Mensen die bijstand ontvangen, zijn verplicht algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden. Het cliëntenbestand bestaat uit relatief grote groepen ouderen, leden van etnische minderheidsgroepen, vrouwen en lager opgeleiden.

De uitvoering van de WWB is een taak van de gemeenten. Deze krijgen van de rijksoverheid twee budgetten om de wet uit te voeren: een budget waaruit de uitkeringen worden betaald en een budget waaruit re-integratie wordt betaald. In 2005 volgde bijna de helft van de bijstandsontvangers (146.000 personen) een re-integratieprogramma. Vanaf het begin van de jaren 1990 verschoof de nadruk steeds meer naar het weer aan het werk krijgen van mensen met een uitkering en naar volledige (financiële) verantwoordelijkheid van de gemeenten.

Koppelingen met andere sociale uitkeringen, sociale verzekeringen en volksverzekeringen en toegang tot kwaliteitsdiensten

Er is financiële ondersteuning voor groepen als (jong)gehandicapten, werklozen, ouderen en dergelijke. Bovendien zijn er verschillende gemeentelijke en nationale inkomensvoorzieningen om groepen met een laag inkomen te ondersteunen, zoals de langdurigheidstoeslag, de huurtoeslag, de zorgtoeslag en heffingskortingen. Alle burgers zijn verplicht verzekerd voor ziektekosten en daarnaast zijn er maatschappelijke voorzieningen voor gehandicapten en ouderen.

Evaluatie: re-integratie en dekking

Sinds de jaren 1990 neemt het aantal mensen met een bijstandsuitkering af ten gevolge van de stijgende vraag op de arbeidsmarkt en in geringere mate de invoering van de WWB. De uitstroom naar betaald werk vormt echter slechts een klein deel van de totale uitstroom. Uit onderzoeken blijkt dat de effecten van re-integratieprogramma's lijken te verbeteren, maar nog steeds bescheiden zijn.

Evaluatie: armoedepreventie en armoedebestrijding

In Nederland worden drie verschillende indicatoren gebruikt om te bepalen hoeveel huishoudens in armoede leven: de lage-inkomensgrens, het "basisbehoefte"-criterium en het criterium "niet veel maar toereikend". Deze drie indicatoren laten elk een afname zien van het aantal huishoudens dat in armoede leeft sinds halverwege de jaren 1990. De WWB is, samen met aanvullende inkomensvoorzieningen, voldoende om te voorkomen dat mensen in armoede moeten leven. Maar in praktijk is het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen aanzienlijk waardoor huishoudens in de bijstand vervallen tot armoede. Een deel van het armoedebeleid van nationale en gemeentelijke overheden is dan ook gericht op een beperking van het niet-gebruik. De groepen die het meest worden getroffen door armoede zijn éénoudergezinnen, leden van niet-westerse etnische minderheden en huishoudens die leven van een sociale uitkering.

1. Wet werk en bijstand (WWB)

1.1 Inleiding

Het Nederlandse stelsel van sociale bescherming is gebouwd op drie pijlers: sociale zekerheid, ouderdomspensioenvoorzieningen en bijstand. De sociale zekerheid omvat volksverzekeringen en werknemersverzekeringen. Bijstand wordt ook wel gezien als ons vangnet. Het Nederlandse stelsel garandeert een minimuminkomen voor mensen die niet in staat zijn zonder hulp van anderen in hun eigen levensonderhoud te voorzien. Dit sociale minimum dient als een beleidsgrens waarmee mensen toegang hebben tot voldoende financiële bronnen om een naar Nederlandse begrippen “minimaal aanvaardbare levensstijl” te halen. Het Nederlandse bijstandsstelsel is gebaseerd op het principe dat burgers worden geacht in staat te zijn zonder hulp van anderen in hun eigen levensonderhoud te voorzien. Zij die dat niet kunnen, krijgen inkomensondersteuning en hulp bij het vinden van werk zolang dat nodig is.

De focus van dit rapport ligt op bijstand voor mensen op werkzame leeftijd die in staat zijn om te werken. Dit valt grotendeels onder de Wet werk en bijstand (WWB), die ook wel ons vangnet wordt genoemd. Met de introductie van de wet in 2004 lag de nadruk van het Nederlandse stelsel nog meer dan daarvoor op het weer aan het werk krijgen van mensen met een uitkering (“werk boven uitkering”). Daarom omvat de wet niet alleen (speciale) bijstandsuitkeringen, maar ook re-integratievoorzieningen en gesubsidieerd werk.

1.2 De WWB in een notendop

Kort gezegd verleent de WWB een minimuminkomen aan iedereen die legaal in Nederland woont en die onvoldoende middelen heeft om in zijn/haar eigen levensonderhoud te voorzien. Dit betekent dat personen zonder inkomen die leven met een partner of met ouders met voldoende inkomen, of mensen met voldoende eigen vermogen, niet voor een uitkering in aanmerking komen. Daarom is bijstand een vangnetvoorziening. Deze wet is van aanvullende aard. Als een persoon bijvoorbeeld een uitkering of inkomen uit betaalde arbeid ontvangt, biedt de wet een aanvulling tot het geldende bijstandsniveau. De WWB-uitkering wordt verstrekt aan een huishouden en is niet gerelateerd aan het arbeidsverleden van de ontvanger. Mensen die bijstand ontvangen, zijn verplicht algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden. Als de bijstandsgerechtigde weigert mee te werken met inspanningen om werk te vinden, zal de uitkeringsinstantie hem of haar korten op de uitkering of de uitkering helemaal stopzetten. Hetzelfde geldt wanneer de uitkeringsgerechtigde niet voldoet aan andere voorwaarden om de uitkering te krijgen, zoals het leveren van gevraagde informatie.

1.3 Institutionele setting

De sociale zekerheid in Nederland valt onder het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).¹ Met betrekking tot de WWB is de nationale overheid onder meer verantwoordelijk voor de algemene uitkeringsniveaus, en het goed functioneren van de WWB op nationaal niveau.

¹ SZW heeft de taak werkgelegenheid, moderne industriële betrekkingen en een activerend stelsel van sociale veiligheid te stimuleren.

De nationale overheid heeft de implementatie van de WWB en gerelateerde regelgeving overgedragen aan lokale overheden, de gemeenten², op basis van gezamenlijk beheer. De gemeente is onder meer verantwoordelijk voor de verstrekking van uitkeringen op maat, het verstrekken van bijzondere bijstand en de ondersteuning van mensen bij het terugkrijgen van hun financiële onafhankelijkheid. De manier waarop een gemeente ondersteuning biedt, is vastgelegd in gemeentelijke regelgeving.

De WWB wordt gefinancierd uit de algemene middelen (belastinginkomsten). De lokale overheden krijgen twee budgetten van de nationale overheid: een budget waaruit de uitkeringen worden betaald en een budget waaruit de actieve arbeidsmarktgerichte maatregelen worden betaald. Elk budget wordt verdeeld aan de hand van een verdeelmodel. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen grote gemeenten (40.000 inwoners of meer), middelgrote gemeenten (tussen 25.000 en 40.000 inwoners) en kleine gemeenten (minder dan 25.000 inwoners). Een gemeente die minder uitgeeft aan uitkeringen dan het bedrag dat die heeft ontvangen vanuit dit specifieke budget, mag dat geld houden. Maar als er een tekort ontstaat, moet de gemeente dit zelf aanvullen. Dit vormt een stimulans om zoveel mogelijk personen naar een baan te begeleiden. Als gemeenten minder besteden aan re-integratie dan daarvoor is toegewezen, mogen zij een deel van dat budget overhevelen naar het volgende jaar. Uiteindelijk moet budget dat niet is besteed worden terugbetaald aan de nationale overheid.

Bovendien zijn er Locaties voor Werk en Inkomen opgericht die de uitkeringsaanvraag verzorgen en die (eerste) hulp bieden bij het zoeken naar werk, voor zowel de WWB als de Werkloosheidswet (WW). Op deze locaties werken de gemeenten samen met het overheidsorgaan voor arbeidsbemiddeling, het UWV-WERKbedrijf.

Handhaving

Er wordt gebruikgemaakt van gemeentelijke handhaving om te voorkomen dat personen ten onrechte in de WWB komen en om ervoor te zorgen dat ontvangers van een WWB-uitkering aan hun verplichtingen voldoen (repressieve maatregelen). Als de bijstandsgerechtigde weigert mee te werken aan inspanningen om werk te vinden, zal de uitkeringsinstantie hem of haar korten op de uitkering of de uitkering helemaal stopzetten. Hetzelfde geldt wanneer de uitkeringsgerechtigde niet voldoet aan andere voorwaarden om de uitkering te krijgen, zoals het leveren van gevraagde informatie.³ In de loop der jaren begonnen gemeenten te werken met voorzieningen onder de naam Work First. Het is een overkoepelende term die verschillende benaderingen dekt, maar de essentie is dat mensen meteen aan het werk gaan (met behoud van uitkering of voor een salaris). Op deze manier levert Work First een bijdrage aan het voorkomen van instroom en aan een relatief snelle uitstroom uit de WWB.

Re-integratie

Gemeenten kunnen de re-integratie van WWB-cliënten zelf uitvoeren of particuliere re-integratiebureaus inschakelen. Een re-integratievoorziening kan verschillende vormen hebben: diagnose van de mogelijkheden van de cliënt, sollicitatietraining, loonkostensubsidie, leer-

² De gemeente is een van de drie bestuursniveaus in Nederland: nationale overheid, de provinciale overheid en de gemeentelijke overheid. Elk van de drie niveaus heeft een democratisch bestuur in de vorm van respectievelijk het parlement, de provinciale staten en de gemeenteraad.

³ Aangezien de WWB het Nederlandse vangnet is, is er van overheidswege geen alternatief voor mensen die buiten het systeem vallen. Gemeenten vinden de situatie van mensen die hun aanvraag voor een WWB-uitkering stopzetten in verband met de verplichtingen die gelden voor ontvangers van een WWB-uitkering, niet als alarmerend. Uit studies blijkt dat, ten tijde van het onderzoek, de meesten van hen een bron van inkomsten hadden uit werk, studie of een sociale uitkering. Er zijn geen landelijke gegevens beschikbaar waaruit duidelijk wordt wat er gebeurt met mensen van wie de uitkering wordt stopgezet (niet uit vrije wil van de ontvangers).

/werkcombinaties, de hiervoor genoemde Work First-regelingen en dergelijke. De laatste jaren ligt de nadruk minder op langdurige scholing en training en meer op kortdurende voorzieningen/trajecten en loonkostensubsidies (meer informatie over re-integratie vindt u in hoofdstuk 2)

Trends in de tijd

Vanaf het begin van de jaren '90 verschoof de nadruk steeds meer naar het aan het werk krijgen van personen met een uitkering. De introductie van de Algemene bijstandswet (ABW) in 1996 betekende een verschuiving van de verantwoordelijkheden van de nationale overheid naar de gemeenten. Vanaf dit moment werd meer aandacht besteed aan het de cliënten bewust maken van hun eigen verantwoordelijkheid om terug te keren op de arbeidsmarkt. De wet bevatte echter niet voldoende (financiële) prikkels voor gemeenten om het volume uitkeringsgerechtigden in de hand te houden en om fraude te voorkomen op te sporen. De WWB, die werd geïntroduceerd in 2004, bood wel dergelijke prikkels. De laatste jaren zijn er enkele wijzigingen aangebracht, die allemaal zijn bedoeld om de beperkingen voor gemeenten om hun eigen beleid te ontwikkelen en te implementeren, te elimineren.

1.4 Voorwaarden, rechten en plichten

De WWB verstrekt een minimuminkomen aan alle in aanmerking komende personen van 18 jaar en ouder die legaal in Nederland wonen en die onvoldoende middelen hebben om in hun eigen levensonderhoud te voorzien. Dat betekent dat mensen zonder inkomen die leven met een partner of ouders met een toereikend inkomen, niet in aanmerking komen. De WWB wordt aan een huishouden verstrekt. Als een persoon een uitkering of inkomen uit betaalde arbeid ontvangt, biedt de wet een aanvulling tot het geldende bijstandsniveau.

Voor de bijstand vindt een vermogenstoets plaats: er wordt rekening gehouden met al het vermogen van het gezin, ongeacht aard of herkomst. Ook wordt rekening gehouden met het vermogen boven een bepaald bedrag. In 2009 gold er een maximale vrijstelling van € 10.910 voor gezinnen en een maximale vrijstelling van € 5455 voor alleenstaanden. Als het vermogen vastzit in een huis, wordt de bijstand gegeven in de vorm van een lening (krediethypotheek) die moet worden terugbetaald als de bijstandsgerechtigde weer voldoende eigen inkomen heeft. Er geldt een maximale vermogenvrijstelling van € 46.100. Gemeenten mogen afwijken van de algemene normen op basis van individuele beoordelingen.

Wie een bijstandsuitkering wil ontvangen is verplicht om:

- als werkzoekende te zijn ingeschreven bij UWV-WERKbedrijf;
- al het mogelijke te doen om in zijn/haar eigen levensonderhoud te voorzien. Dit geldt ook voor de partner;
- te solliciteren naar elk soort algemeen geaccepteerde arbeid. Er moet ook worden gesolliciteerd naar banen die niet direct passen bij de opleiding en ervaring van de ontvanger;
- algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden;
- medewerking te verlenen aan elke ondersteuning die de gemeente aanbiedt, zoals sollicitatietraining;

- zo nodig medewerking te verlenen aan huisbezoeken en aan psychologische en medische onderzoeken;
- de gemeente de juiste informatie te verschaffen. Wanneer een uitkeringsgerechtigde bijvoorbeeld gaat samenwonen, moet dit worden gemeld (dit heeft namelijk gevolgen voor de hoogte van de uitkering).

Gemeenten kunnen bijstandsontvangers tijdelijk vrijstellen van de sollicitatieplicht of de arbeidsplicht. Redenen daarvoor zijn bijvoorbeeld medische, psychische of sociale belemmeringen. Alleenstaande ouders met kleine kinderen zijn niet meer categoriaal vrijgesteld onder de WWB, maar worden individueel beoordeeld. Alleenstaande ouders moeten een (eenmalige) vrijstelling zelf aanvragen (de maximale vrijstellingstermijn is zes jaar). Bovendien zit aan de vrijstelling de verplichting van scholing/training voor de alleenstaande ouder vast.

Extra aandacht voor jongeren (onder 27 jaar)

De laatste paar jaar is extra aandacht besteed aan jongeren onder de 27 jaar. Gemeenten proberen in toenemende mate te voorkomen dat jongeren tussen de wal en het schip vallen en moedigen jongeren aan om te gaan werken en/of te blijven leren tot zij voldoende gekwalificeerd zijn om zo een plaats op de arbeidsmarkt veilig te stellen. Vanaf 1 oktober 2009 zijn gemeenten verplicht om deze jongeren een leerwerkeraanbod te doen.

1.5 Hoogte van de WWB-uitkeringen

De WWB past landelijke normen toe voor personen van 18 tot 21 jaar, van 21 en 65 jaar en van 65 jaar en ouder. De wet maakt onderscheid tussen:

- gehuwden, partners in een geregistreerd partnerschap of ongehuwd samenlevende partners;
- alleenstaande ouders (die voor een of meer kinderen onder de 18 zorgen);
- alleenstaanden.

Voor elke groep geldt een apart normbedrag. Voor de groep in de leeftijd van 21 tot 65 jaar is de hoogte van de bijstandsuitkering gekoppeld aan het minimumloon. Voor de andere leeftijdsgroepen worden andere mechanismen toegepast.

Tabel 1.1. Bijstandsniveaus per 1 januari 2009 (nettobedragen) voor personen van 21 tot 65 jaar

	Bedrag van de bijstandsuitkering			
	Per maand (2009)	Vakantietoeslag (2009)	Totaal per maand (2009)	Percentage van het minimumloon
Gehuwd of samenwonend	1219,67	64,19	1283,86	100% van het minimumloon (samen)
Eenoudergezin	853,76	44,94	898,70	70% van het minimumloon
Alleenstaande	609,83	32,10	641,93	50% van het minimumloon

Het uitgangspunt voor de vaststelling van het normbedrag voor alleenstaande ouders en alleenstaanden is of de (huisvestings)kosten kunnen worden gedeeld met anderen. Als dit niet of slechts gedeeltelijk het geval is, kan de gemeente een toeslag van maximaal 20% van het nettominimumloon toekennen. In 2009 komt dit overeen met een bedrag van € 256,77.

Jongeren

Het normbedrag voor jongeren van 18 tot 21 is gebaseerd op de kinderbijslag. Als deze jongeren te maken krijgen met hogere noodzakelijke kosten van levensonderhoud, zijn hun ouders daarvoor verantwoordelijk. Als zij niet op hun ouders kunnen terugvallen, kunnen zij een aanvulling op hun inkomen aanvragen via de bijzondere bijstand. De gemeenten bepalen de hoogte van de bijzondere bijstand. Voor schoolverlaters kan de gemeente de uitkering verlagen gedurende het eerste half jaar na afloop van de opleiding. Personen van 21 of 22 kunnen ook een lagere uitkering krijgen als de gemeente van oordeel is dat een volledige uitkering het bemachtigen van een baan financieel onaantrekkelijk maakt.

Tabel 1.2 Bijstandsniveaus per 1 januari 2009 (nettobedragen) voor personen jonger dan 21

	Bedrag van de bijstandsuitkering		
	Per maand (2009)	Vakantietoeslag (2009)	Totaal per maand (2009)
Gehuwd of samenwonend, beide partners jonger dan 21			
• Zonder kinderen	421,44	22,18	443,62
• Met kinderen	665,37	35,02	700,39
Gehuwd of samenwonend, één partner jonger dan 21			
• Zonder kinderen	820,55	43,19	863,74
• Met kinderen	1064,48	56,03	1120,51
Eenoudergezin	454,65	23,93	478,58
Alleenstaande	210,72	11,09	221,81

65 jaar of ouder

Personen van 65 of ouder die niet een volledig overheidspensioen (AOW) hebben opgebouwd, kunnen op grond van de WWB een aanvulling krijgen tot het AOW-niveau.

Werk en bijstand

Uitkeringen worden in mindering gebracht op loon dat iemand verdient met werk. De wet voorziet in een aanvulling tot het geldende bijstandsniveau. Gemeenten kunnen echter bij de bepaling van iemands inkomen een deel van het salaris van de betreffende persoon buiten beschouwing laten. Een persoon kan gedurende zes maanden 25% van zijn/haar inkomen behouden met een maximum van € 183 per maand.

Langdurigheidstoeslag

Personen (ook personen die werken en geen WWB-uitkering ontvangen) die gedurende een langere periode een inkomen hebben dat onder het bijstandsniveau ligt en die weinig of geen eigen vermogen hebben, kunnen een langdurigheidstoeslag aanvragen. Met ingang van 2009 wordt de hoogte van dit bedrag bepaald door de afzonderlijke gemeenten. Op basis van de voorgaande jaren zullen de gemeenten voor 2009 waarschijnlijk de volgende bedragen aanhouden:

- € 498 voor gehuwden
- € 447 voor alleenstaande ouders, en
- € 349 voor alleenstaanden

Re-integratiepremie

Gemeenten kunnen personen die recht op bijstand hebben een eenmalige premie toekennen. De premie is bedoeld om positief gedrag gericht op het verlaten van de bijstand en het vinden van

betaald werk aan te moedigen. Deze premie wordt tot een bedrag van € 2196 niet afgetrokken van de bijstandsuitkering van de ontvanger.

Beloning voor vrijwilligerswerk

Personen met recht op bijstand die vrijwilligerswerk doen, krijgen soms een beloning voor hun werk. Zij mogen een beperkt deel van deze beloning behouden zonder dat dit gevolgen heeft voor de hoogte van hun uitkering. In het geval van vrijwilligerswerk dat volgens de lokale overheid noodzakelijk is voor de re-integratie van de bijstandsgerechtigde, geldt er een vrijstelling van maximaal € 150 per maand. Het maximum per jaar is € 1500.

In alle andere gevallen is de vrijstellingsdrempel voor de beloning lager: maximaal € 95 per maand en maximaal € 764 per jaar.

Hulp in natura

Gemeenten kunnen hulp in natura geven, bijvoorbeeld door de huur direct aan de betreffende organisatie te betalen of door voedselbonnen aan daklozen of computers aan huishoudens met kinderen te verstrekken.

2. Evaluatie van de Nederlandse bestaansminimumregeling

2.1 Inleiding

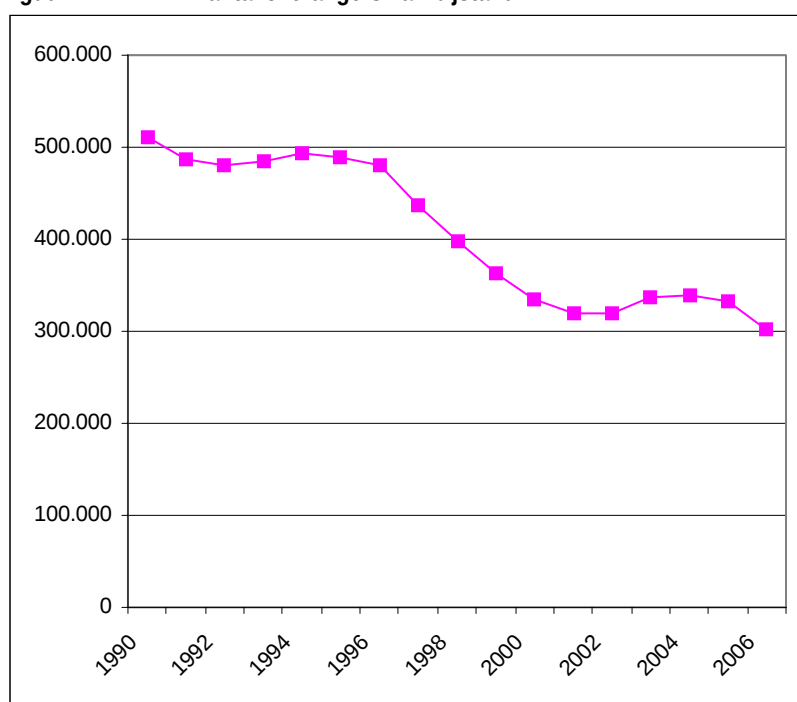
In dit hoofdstuk besteden we nadere aandacht aan de dekking en het niet-gebruik van de WWB. Bovendien bekijken we in hoeverre de WWB effectief en toereikend is in relatie tot de uitstroom naar een betaalde baan en armoedepreventie en -bestrijding.

2.2 Dekking en gebruik

Volume, instroom en uitstroom WWB

Het aantal personen met een bijstandsuitkering neemt af sinds de jaren '90, waarbij er een scherpe daling te zien is in de tweede helft van de jaren '90. In de periode 1995-2006 is het volume met 38% afgenomen (zie figuur 2.1).

Figuur 2.1 Aantal ontvangers van bijstand



Bron: Centraal Planbureau (CPB)

Uit recente cijfers van de WWB blijkt dat tussen eind 2003 en eind 2007 het volume huishoudens dat bijstand ontvangt (mensen onder de 65) met 18% is teruggelopen: van 336.000 tot ongeveer 274.000.

De afname van het volume ontvangers van een WWB-uitkering is het resultaat van een afname van de instroom en een toename van de uitstroom (in paragraaf 2.3 gaan we verder in op de factoren die een rol spelen bij deze afname). In 2006 was de instroom in de WWB ten opzichte van 2003 met 19% gedaald; de uitstroom uit de WWB steeg in deze periode met 23%.

WWB en het totale volume sociale uitkeringen

Een afname in het volume is niet alleen zichtbaar in het aantal mensen in de WWB maar ook in het totale aantal ontvangers van een sociale uitkering tot 65 jaar. Het volume nam met bijna 20% af, van 1,9 miljoen in 1995 tot minder dan 1,6 miljoen in 2006. Het aandeel bijstandsontvangers van het totaal aantal mensen met een sociale uitkering daalde echter nog sterker. In 1995 maakten de bijstandsgerechtigden meer dan een kwart uit van alle ontvangers van een sociale uitkering. In 2002 was dit cijfer gedaald tot een vijfde en vervolgens bleef het op dit niveau.

In tabel 2.1 wordt een overzicht gegeven van de sociale uitkeringen voor de bevolking tot 65 jaar.

Tabel 2.1 Aantal ontvangers van een uitkering tot 65 jaar, 1995-2006 (aantal * 1000)*

Type uitkering	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Arbeidsongeschiktheid	860	953	979	993	980	964	904	861
Werkloosheid	395	194	166	205	280	322	307	249
Bijstand	512	377	364	363	378	379	368	337
Nabestaandenpensioen	185	157	152	147	141	135	128	121
Totaal sociale uitkeringen	1952	1680	1661	1707	1778	1799	1707	1569

* Niet opgenomen zijn: ziektewet, studiebeurzen en de AOW.

Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)

Niet-gebruik

Door een sterkere nadruk op handhaving in de WWB groeit het risico dat personen die recht hebben op een uitkering worden uitgesloten. Mogelijk laten mensen zich afschrikken door het strengere regime en vragen zij geen bijstand aan terwijl zij geen alternatieve bron van inkomsten hebben. Tot dusver zijn er geen aanwijzingen dat dit daadwerkelijk op grote schaal voorkomt.

Maar het niet-gebruik van andere landelijke en gemeentelijke inkomensvoorzieningen is aanzienlijk (zie paragraaf 3.3 voor meer informatie over deze voorzieningen). Er is geen informatie beschikbaar over de dekking van alle regelingen, maar in 2006 bedroeg het niet gebruik van de huurtoeslag 27%, het niet-gebruik van de vrijstelling van gemeentebelastingen 45% en het niet-gebruik van de langdurigheidstoeslag 54%. De belangrijkste oorzaken hiervoor zijn de onbekendheid met de regelingen, het veel voorkomende onjuiste idee onder de niet-aanvragers dat zij niet in aanmerking komen voor de regeling, de subjectieve behoefte (ze denken dat zij de uitkering niet of maar voor een korte periode nodig hebben) en de tijd en moeite die de aanvraagprocedure kost.

2.3 Toereikendheid en effectiviteit van WWB en armoedebestrijding

Effectiviteit: volume en uitstroom (naar werk)

Zoals genoemd in 2.2 was er sprake van een sterke daling van het aantal mensen met een bijstandsuitkering. De vraag is of deze daling kan worden toegeschreven aan de (nieuwe) Wet werk en bijstand. Het antwoord is dat dit slechts in beperkte mate het geval is.

Uit onderzoek blijkt dat de ontwikkeling over de lange termijn van het volume van bijstandsuitkeringen een sterke relatie vertoont met de macro-economische ontwikkeling en het absorptievermogen van de arbeidsmarkt. Een gunstig economisch tijdstip leidt tot een stijgende vraag vanuit de arbeidsmarkt en een groei van het aantal mensen dat werkt. Na een periode van stijgende vraag op de arbeidsmarkt werden bijstandsgerechtigden opgenomen in de

arbeidsmarkt, maar met vertraging. Andere groepen werden eerst "bediend". Het aantal bijstandsgerechtigden nam niet alleen in absolute zin maar ook in relatieve zin af. Het relatieve beroep op bijstand is meer dan gehalveerd. In 1990 waren er 90 bijstandsgerechtigden per 1000 werkenden en in 2006 was dit teruggelopen tot 40 bijstandsgerechtigden per 1000 werkenden.

Er spelen echter ook andere factoren bij de afname van het bijstandsvolume. De volgende factoren worden veel genoemd:

- Een veranderend sociaal klimaat ten aanzien van het idee van het ontvangen van bijstand: een bijstandsuitkering werd steeds minder gezien als een gevestigd recht en steeds meer als een laatste vangnet voor huishoudens die tijdelijk niet in hun eigen inkomen kunnen voorzien. Dit werd geconsolideerd in de WWB.
- Een steeds strenger fraudebeleid en een steeds strengere handhaving hiervan; er worden steeds dwingendere controles uitgevoerd op overtredingen van de regels, terwijl onjuist gebruik van de uitkeringen steeds meer als fraude wordt bestempeld. Dit werd ook geconsolideerd in de WWB.
- Een groter financieel belang van gemeenten bij het verkleinen van het aantal mensen in de bijstand in de tweede helft van de jaren '90. Met de introductie van de WWB in 2004 werd dit een volledig financieel belang van gemeenten.
- Ook de gecreëerde gesubsidieerde arbeidsplaatsen leverden een bijdrage aan de afname van het aantal bijstandsontvangers in de jaren '90.

Met andere woorden, de economische context en veranderingen in de maatschappij vormden de basis voor een wijziging in de wetgeving, die leidde tot de introductie van de WWB. De WWB op zijn beurt versterkte de ontwikkelingen en is een voorwaarde om te voorkomen dat we terugvallen op het oorspronkelijke niveau.

Uit onderzoek blijkt dat de WWB heeft geleid tot een extra beperking van 4% van het volume van het aantal bijstandsuitkeringen in de periode 2003-2006 (nadat de effecten van de economie en andere factoren waren uitgefilterd). De WWB heeft echter een vertraagd effect: na 2006 zal de afname van het volume naar verwachting toenemen van 4% (2003-2006) naar 14% in 2010.

Armoede-indicatoren

In Nederland worden drie verschillende indicatoren gebruikt om te bepalen hoeveel huishoudens in armoede leven: de lage-inkomensgrens, het "basisbehoefte"-criterium (budgetgerelateerde indicator) en het criterium "niet veel maar toereikend" (budgetgerelateerde indicator).

Het uitgangspunt van de lage-inkomensgrens is dat mensen die afhankelijk zijn van een bijstands- of AOW-uitkering horen tot de groep mensen met een laag inkomen. Deze mensen moeten gebruikmaken van inkomensvoorzieningen zoals huurtoeslag om op het drempelniveau te komen of daar bovenuit te stijgen. Het niveau van de uitkeringen wordt beschouwd als hoog genoeg voor een minimaal aanvaardbare levensstijl. De lage-inkomensgrens is afgeleid van het niveau van de bijstandsuitkeringen in 1979, toen de koopkracht voor mensen met bijstand op zijn hoogst was. In latere jaren werd de grens geïndexeerd conform de prijsinflatie.⁴

⁴ De grens is vastgesteld voor één persoon. Voor huishoudens met meerdere personen worden de normbedragen bepaald met equivalentiefactoren.

Een andere armoede-indicator is de grens met betrekking tot het budget. Deze indicator hangt samen met de kosten voor de aanschaf van goederen die in Nederland worden beschouwd als (praktisch) onvermijdelijk, zoals eten, kleding, huisvesting en persoonlijke verzorging (het basisbehoeftecriterium) en uitgaven voor maatschappelijke deelname en recreatie (de variant “niet veel maar toereikend”).⁵ Het inkomensniveau voor de variant “niet veel maar toereikend” ligt ongeveer 13% hoger dan de variant ‘basisbehoeften’.

De indexeringsmethode is anders dan voor de lage-inkomensgrens: de bedragen worden gecorrigeerd op basis van het driejarige progressieve gemiddelde van de gemiddelde uitgaven aan voedsel, kleding en huisvesting. Daardoor weerspiegelen de budgetgerelateerde grenzen deels de welvaartsgroei over de langere termijn.

Het aantal huishoudens dat in armoede leeft, varieert daardoor en is afhankelijk van de gehanteerde grens. Maar tussen 2001 en 2006 lagen de lage-inkomensgrens en de grens “niet veel maar toereikend” (toevallig) vrijwel op hetzelfde niveau.

Ontwikkelingen: huishoudens die in armoede leven

Wanneer we uitgaan van de lage-inkomensgrens, is het volume huishoudens dat in armoede leeft aanzienlijk gedaald sinds halverwege de jaren 90. Schattingen voor 2008 wijzen ten opzichte van 1995 op een halvering van het volume: van 16% in 1995 tot naar schatting 8% in 2008. De afname van het percentage huishoudens met een laag inkomen hangt grotendeels samen met de toegenomen koopkracht van mensen met een AOW-uitkering. Het percentage alleenstaande ouderen dat uitsluitend van een AOW-uitkering leeft, is gedaald van 22% naar 5%.

Volgens het budgetgerelateerde criterium “niet veel maar toereikend” nam het volume huishoudens dat in armoede leeft ook af, maar minder drastisch: van 8% in 1996 tot naar schatting 5,5% in 2008. Volgens de “basisbehoeften”-variant lag het percentage huishoudens dat in armoede leeft in deze periode rond de 3,5%.

In cijfers betekent dit dat in 2006 623.000 van de 6,7 miljoen mensen (9,3%) een inkomen had dat onder de lage-inkomensgrens lag, 382.000 (5,7%) een inkomen onder het criterium “niet veel maar toereikend” en 233.000 (3,6%) een inkomen onder de basisbehoeftenvariant. Het aantal kinderen dat in armoede leeft, is de laatste jaren afgenomen, maar is nog aanzienlijk. In 2005 leefden 310.000 kinderen (9,1%) in armoede volgens de variant “niet veel maar toereikend”, en 185.000 kinderen (5,4%) volgens de “basisbehoeften”variant.

Wanneer we de lage-inkomensgrens aanhouden, leefde in 2006 3,3% van de huishoudens (200.000) al vier jaar of langer onder de armoedegrens. Dit percentage is 1,3% en 0,4% voor respectievelijk de variant “niet veel maar toereikend” en de “basisbehoeften”variant.

Risicogroepen

Het risico op armoede varieert aanzienlijk per bevolkingsgroep. De groepen die het meest worden getroffen door armoede zijn éénoudergezinnen, leden van niet-westerse etnische minderheden en huishoudens die leven van een andere uitkering dan een pensioenuitkering. Sinds 2007 vormen ouderen geen risicogroep meer.

⁵ Voor huishoudens met meer personen worden dezelfde equivalentiefactoren gebruikt als voor de lage-inkomensgrens.

Bijna een kwart van de huishoudens met een laag inkomen leeft in een van de drie grote steden. Maar een hoge concentratie valt niet noodzakelijkerwijs samen met een zeer ongelijke spreiding van lage inkomens binnen een gemeente.

ZZP'ers lopen een veel groter risico op armoede dan mensen in loondienst. Tot op zekere hoogte komt dat doordat zij niet de bescherming hebben van het minimumloon en de CAO's die werknemers wel hebben.

Consequenties van armoede

De consequenties van armoede zijn dat mensen de touwtjes niet aan elkaar kunnen knopen, een betalingsachterstand of zelfs problematische schulden hebben en bijvoorbeeld gebruikmaken van voorzieningen als de voedselbanken.

Betalingsachterstanden zijn niet ongebruikelijk voor huishoudens in Nederland, maar het aantal huishoudens met een laag inkomen en betalingsachterstanden is hoger dan huishoudens met een hoger inkomen (13% tegen 4% in 2007). De meeste achterstanden hangen samen met uitgaven voor levensonderhoud zoals huur, water, gas en licht en dergelijke.

Hoewel het lastig is exacte cijfers te geven met betrekking tot problematische schulden, kunnen we wel stellen dat het schuldbedrag evenals het aantal schuldeisers in een schuldsituatie in de loop der jaren is toegenomen.

Schattingen laten zien dat in 2003 tussen de 40.000 en 93.000 huishoudens met een inkomen tot 150% van het sociale minimum problematische schulden had. Het totale bedrag van de openstaande schulden liep op tot € 17,9 miljard. Het algemene beeld dat door gemeenten wordt gegeven is dat slechts een relatief klein deel van het totale aantal aanvragen voor schuldhelpverlening wordt gedaan door personen met een bijstandsuitkering.

Een andere consequentie van armoede is dat mensen gebruikmaken van voorzieningen als de voedselbank. Het aantal mensen dat gebruikmaakt van voedselbanken stijgt. In 2007 deden 13.000 huishoudens een beroep op de voedselbank. In februari 2006 waren dat er 8.000. De toename is niet zozeer het gevolg van een groeiend aantal mensen dat niet kan rondkomen, als wel een effect van de toenemende aandacht die wordt besteed aan het bestaan van voedselbanken.

Effectiviteit: WWB en armoedepreventie en -bestrijding

De vraag is of de Nederlandse bestaansminimumregeling, de WWB, effectief is in termen van armoedepreventie en -bestrijding. Zoals eerder is beschreven, fungeert de WWB als het Nederlandse vangnet. In combinatie met aanvullende inkomensvoorzieningen is de WWB voldoende om te voorkomen dat mensen tot armoede vervallen. Maar dit is alleen maar de theorie, in praktijk is het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen aanzienlijk waardoor huishoudens in de bijstand vervallen tot armoede. Er zijn echter geen gegevens beschikbaar over het percentage huishoudens met een bijstandsuitkering dat in armoede leeft. De cijfers die beschikbaar zijn, betreffen alle personen met een sociale uitkering. Afhankelijk van de grens die wordt gehanteerd vormt het percentage huishoudens met een sociale uitkering tussen de 20 en 35% van het totale aantal huishoudens dat in armoede leeft. Een deel van het armoedebestrijd van nationale en gemeentelijke overheden is dan ook gericht op een beperking van het niet-gebruik. De laatste jaren zijn extra middelen gereserveerd voor schuldhelpverlening en de bestrijding van armoede.

Maatregelen ter bestrijding van armoede⁶

Om het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen te beperken bevorderen gemeenten het gebruik van bestaande inkomensvoorzieningen. Dit doen zij bijvoorbeeld door de mensen die recht hebben op deze voorzieningen direct aan te schrijven, door artikelen te publiceren in lokale kranten en door informatie te geven op locaties als speelplaatsen en scholen.

Bovendien worden de aanvraagprocedures van ondersteuning vereenvoudigd en worden door gegevenskoppeling niet-aanvragers geïdentificeerd.

De laatste jaren zijn veel gemeenten overgestapt op een actief armoedebeleid. Een voorbeeld hiervan zijn activiteiten als de zogenaamde “formulierenbrigades”. Door een persoonlijke aanpak halen deze brigades mensen over om een aanvraag in te dienen. Bovendien streven gemeenten in toenemende mate naar samenwerking met voedselbanken. Voedselbanken worden gezien als vindplaatsen voor niet-gebruikers van inkomensvoorzieningen van de overheid en van andere instanties.

Voor de bestrijding van armoede onder kinderen en jongeren zijn er speciale fondsen opgezet om deelname aan maatschappelijke, culturele en educatieve activiteiten te stimuleren. Met de hulp van deze fondsen kunnen rechthebbenden een computer krijgen, lid worden van een sportclub en dergelijke.

Bovendien heeft het kabinet in voorgaande jaren een groot pakket maatregelen aangenomen om situaties met problematische schulden te voorkomen en zo mogelijk op te lossen.

⁶ Er zijn geen landelijke gegevens beschikbaar over de effectiviteit van deze maatregelen.

3. Re-integratie en de toegang tot kwaliteitsdiensten

3.1 Inleiding

Zoals al eerder is gezegd is re-integratie geïntegreerd in de Nederlandse Wet werk en bijstand. Gemeenten krijgen een budget⁷ dat is bedoeld voor de uitvoering van een lokaal re-integratiebeleid om de gemeentelijke doelgroep te helpen werk te vinden. In dit hoofdstuk richten we ons op ontvangers van een WWB-uitkering in termen van (persoonlijke) werk- en trainingsprogramma's en de toegang tot kwaliteitsdiensten.

3.2 Re-integratie

Samenstelling van het cliëntenbestand

Met betrekking tot re-integratie moeten we beseffen dat niet alle WWB-ontvangers verplicht zijn te solliciteren of werk te accepteren. Gemeenten kunnen mensen vrijstellen van deze verplichting. Er zijn geen betrouwbare cijfers van deze vrijstellingen beschikbaar, maar ongeveer 25 tot 40% van het totale cliëntenbestand is vrijgesteld van de sollicitatieverplichting. Belangrijke redenen hiervoor zijn onder meer gezondheidsproblemen (zoals drugsgerelateerde problemen en andere verslavingsproblematiek), het hebben van zeer jonge kinderen, een hoge leeftijd (> 57,5 jaar), verantwoordelijkheid voor de verzorging van anderen en een dusdanige afstand tot de arbeidsmarkt dat er een extreem lang re-integratietraject nodig is voor de terugkeer naar een betaalde baan.

Sinds de jaren '90 is er een scherpe daling geweest van het aantal bijstandsontvangers (zie paragraaf 2.2 voor meer informatie). Aangezien deze daling niet voor elke subgroep even groot was, is de samenstelling van het cliëntenbestand veranderd. Geleidelijk doemde het beeld van een harde kern op. Wat overbleef, waren groepen met weinig kansen op de arbeidsmarkt, in ieder geval op de korte termijn en op eigen kracht. Het cliëntenbestand bestaat uit relatief grote groepen ouderen, leden van etnische minderheidsgroepen, vrouwen en lager opgeleiden. In 2006 bestond de grote meerderheid van de WWB-bevolking (82%) uit mensen die al meer dan een jaar een uitkering kregen op grond van deze wet.

Gezien het cliëntenbestand is het geen toeval dat gemeenten grote budgetten krijgen voor het opzetten van re-integratieprogramma's.

Re-integratievoorzieningen en uitvoerende organisaties

Een re-integratievoorziening kan verschillende vormen hebben: diagnose van de mogelijkheden van de cliënt, sollicitatietraining, loonkostensubsidie, leer-/werkcombinaties en dergelijke. De afgelopen jaren ligt de nadruk minder op langdurige scholing en training en meer op kortdurende cursussen. Deze cursussen zijn echter intensiever (32 uur per week) en bevatten vaak ook een werkcomponent. Gemeenten kozen in toenemende mate voor een aanpak waarbij mensen meteen aan het werk gaan (met behoud van uitkering of voor een salaris), Work First genoemd. Ten slotte gebruiken gemeenten steeds vaker loonkostensubsidies om mensen te helpen hun werkvaardigheden te ontwikkelen om hen uiteindelijk terug te krijgen op de arbeidsmarkt.

⁷ In 2009 is dit budget ondergebracht in het zogenaamde Participatiebudget. In dit budget zijn behalve het re-integratiebudget ook de budgetten voor volwasseneneducatie en inburgering opgenomen. Zo kunnen gemeenten een meer geïntegreerd beleid voeren en hun cliënten meer maatwerk aanbieden.

In 2005 volgde bijna de helft van de bijstandsontvangers (146.000 personen) een re-integratieprogramma. De laatste jaren bedroeg de instroom van bijstandsgerechtigden in re-integratieprogramma's grofweg 100.000 per jaar. Leden van niet-westerse minderheden, de groep 25 tot 45-jarigen en mensen die al langer een uitkering ontvangen, zijn iets oververtegenwoordigd in re-integratieprogramma's.

Bovendien worden voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt sociale activeringsvoorzieningen ingezet. De nadruk ligt daarbij minder op werk en meer op het verminderen van belemmeringen die een werkzaam leven in de weg staan.

Gemeenten kunnen zelf zorgen voor de re-integratie van WWB-cliënten of particuliere re-integratiebureaus inschakelen. Na de introductie van de WWB werden aanvankelijk de meeste activiteiten uitgevoerd door re-integratiebureaus. Onder andere door tegenvallende resultaten besloten steeds meer gemeenten de re-integratievoorzieningen deels zelf uit te voeren. Deze gemeenten brengen ook contacten tot stand met werkgevers en proberen op regionaal niveau overeenkomsten af te sluiten met als doel "hun" cliënten in reguliere banen te krijgen.

Uitgaven voor re-integratie

Sinds 2002 is het re-integratiebudget van gemeenten aanzienlijk geslonken. In 2002 hadden gemeenten meer dan 2 miljard euro tot hun beschikking voor het gehele re-integratiebeleid. In 2007 was het beschikbare budget gedaald tot ongeveer 1,6 miljard euro. Dit budget zal de komende jaren verder afnemen. In feite hebben gemeenten echter het beschikbare re-integratiebudget voor de periode 2004-2007 nog niet opgebruikt: zij hebben in deze periode gemiddeld 1,4 miljard euro per jaar gebruikt.

Behalve de re-integratiebudgetten krijgen de gemeenten van de staat ook de middelen om de WWB uit te voeren. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) schat dat gemeenten per jaar ongeveer 1 miljard euro besteden aan uitvoeringskosten voor de WWB. Ten slotte besteden gemeenten meer dan 2 miljard aan de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening (WSW), voor de financiering van ongeveer 90.000 beschutte arbeidsplaatsen voor arbeidsongeschikten.

Effecten van financiële prikkels

Een van de resultaten van de financiële prikkel van de WWB is dat gemeenten zich voornamelijk concentreren op cliënten die worden beschouwd als "makkelijk plaatsbaar". Een andere ontwikkeling is dat kleine gemeenten steeds meer gaan samenwerken en intergemeentelijke sociale diensten oprichten.

Nog een ander effect van de nadruk op re-integratie en werk is dat de visie van uitkeringsinstanties ten aanzien van wie er tot de harde kern behoort de laatste jaren is verschoven. Hoewel er bewijs is dat het cliëntenbestand meer mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt bevat dan in 2004⁸, zien de uitkeringsinstanties dat de harde kern is gekrompen van 80% tot 35% in 2007.

De cliënten zelf zijn verdeeld in hun waardering van de re-integratievoorzieningen. Ongeveer 30% van de cliënten is van mening dat de aangeboden cursussen goed aansluiten bij hun situatie. Nog eens 30% vindt dat de cursussen helemaal niet goed aansluiten bij hun situatie. Maar 50% denkt dat de cursussen hun kansen om een reguliere baan te vinden verhogen.

Uitstroom naar werk

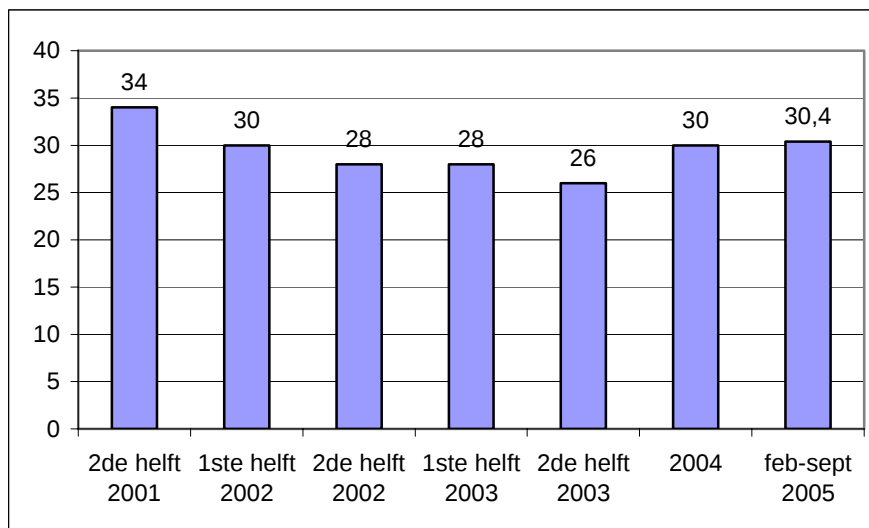
⁸ Zoals blijkt uit de samenstelling van het cliëntenbestand (met een relatief groot aandeel ouderen, etnische minderheden, vrouwen en laag opgeleiden) en de duur van de afhankelijkheid van een uitkering van deze cliënten.

Met de WWB richt de overheid zich primair op het weer aan het werk krijgen van mensen met een uitkering ("werk boven uitkering"). De vraag is of deze nadruk op werk resulteert in een (grotere) uitstroom naar werk. De effectiviteit van re-integratie is niet onbetwist. In Nederland kunnen we niet experimenteren om "klinisch" vast te stellen welke re-integratie-instrumenten het meest effectief zijn. Kijkend naar de uitstroom naar regulier werk spreekt het vanzelf dat het lastig te bepalen is in hoeverre deze uitstroom kan worden toegeschreven aan de re-integratietrajecten.

De beschikbare gegevens tonen aan dat het grootste deel van de uitstroom bestaat uit mensen die verhuizen, met pensioen gaan, overlijden of een relatie aangaan met iemand met een eigen inkomen/vermogen. Bovendien is het zo dat niet iedereen die het systeem verlaat voor een betaalde baan een re-integratietraject heeft gevolgd. Het grootste deel van deze uitstroom doet zich voor in het eerste jaar waarin een beroep wordt gedaan op hulp, en het is juist in deze eerste fase dat slechts een klein deel van de bijstandsgerechtigden met een programma begint. Sterker nog, 21% van alle bijstandsgerechtigden heeft na twee jaar een baan gevonden zonder te hebben deelgenomen aan een programma.

De uitstroom naar betaald werk vormt slechts een klein deel van de totale uitstroom (zie figuur 3.1).

Figuur 3.1 Uitstroom van bijstand naar werk als percentage van de totale uitstroom



Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2007

De effecten van de re-integratieprogramma's lijken te verbeteren maar blijven bescheiden. Uit onderzoek blijkt dat 10% van de re-integratiecursussen die in 2002 begonnen binnen 24 maanden leidde tot uitstroom naar regulier werk. Dit percentage steeg tot 19% voor de cursussen die waren begonnen in 2004 en tot 27% voor cursussen die waren begonnen in de eerste helft van 2005. Het effect van re-integratie varieert aanzienlijk tussen doelgroepen en gebruikte instrumenten. Er wordt bijvoorbeeld algemeen aangenomen dat Work First bijdraagt tot het voorkomen van instroom en het halen van een relatief snelle uitstroom uit de WWB. Bovendien levert re-integratie het meeste op voor mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt. De re-integratie-inspanningen van de gemeenten waren echter niet gericht op deze groep maar voornamelijk op cliënten die worden beschouwd als "makkelijk plaatsbaar". Daarom valt er nog heel wat te winnen met betrekking tot de effectiviteit van re-integratie.

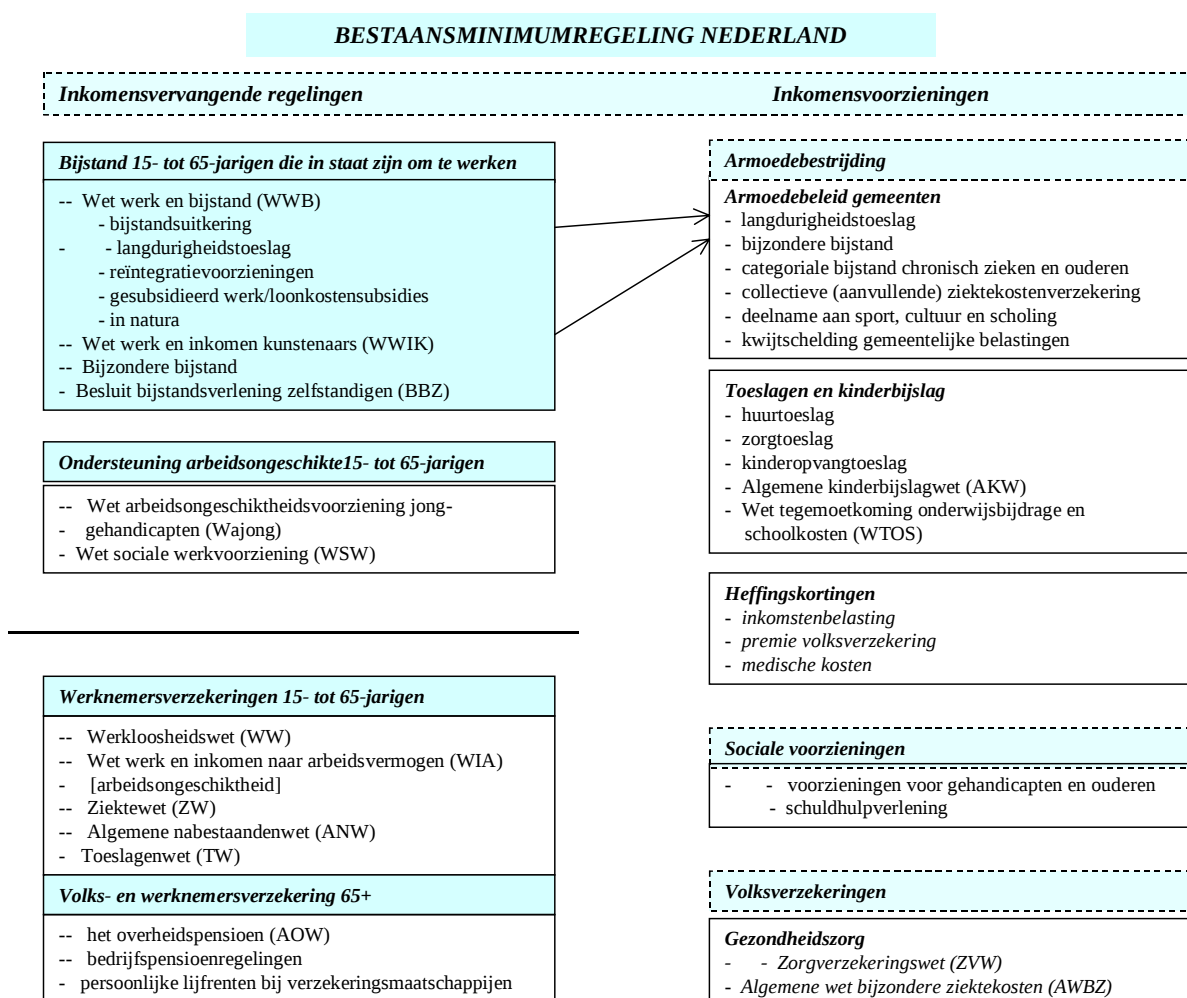
Er is niet alleen onenigheid over de effectiviteit van re-integratieprogramma's, maar ook over de balans van kosten en baten. Uit sommige onderzoeksrapporten blijkt dat de kosten van een

succesvol programma tussen de € 17.000 en € 37.000 liggen. Op dit moment is echter nog onduidelijk hoelang de betreffende mensen buiten de WWB blijven.

3.3 Plaats van armoedebestrijding binnen het sociale zekerheidssysteem en toegang tot kwaliteitsdiensten

Voor een beter begrip van de positie van de WWB in het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid benadrukken we de onderlinge verbanden met andere sociale uitkeringen en de sociale verzekeringen en volksverzekeringen. Al deze regelingen zijn erop gericht om een naar Nederlandse begrippen minimaal aanvaardbare levensstijl te bieden. Bovendien gaan we in op de toegang tot kwaliteitsdiensten die een minimaal aanvaardbare leefstijl in Nederland mogelijk maken.

De volgende tabel geeft een overzicht van het voorgaande.



Armoedebestrijding

De WWB is het vangnet van het Nederlandse systeem. De WWB heeft raakvlakken met de armoedebestrijding en schuldhulpverlening. Armoede en schulden worden steeds meer als belemmerend voor een baan gezien en worden daarom op verschillende manieren aangepakt, waarmee het activerende effect van de WWB wordt versterkt. Het huidige kabinet reserveert hiervoor aanzienlijk meer middelen dan de voorgaande kabinetten. In de periode 2008-2011 krijgen gemeenten extra middelen voor de bestrijding van (kinder)armoede en voor schuldhulpverlening, in totaal € 353,55 miljoen.

Gemeentelijk beleid

De gemeenten ontwikkelen en implementeren hun eigen beleid en definiëren hun eigen doelgroepen. Over het algemeen is de ondersteuning gericht op huishoudens met een inkomen tot 125% van het minimumloon.

Er zijn verschillende soorten instrumenten:

- langdurigheidstoeslag: mensen⁹ die gedurende een langere periode een inkomen onder bijstandsniveau hebben en die weinig of geen eigen vermogen hebben, kunnen een langdurigheidstoeslag krijgen;
- bijzondere bijstand; tegemoetkoming in bijzondere kosten, bijvoorbeeld voor de aanschaf van een koelkast of een bril;
- categoriale bijstand voor gehandicapten en ouderen; hulp voor uitgaven die het gevolg zijn van een chronische ziekte of handicap of een hoge leeftijd, bijvoorbeeld extra verwarmingskosten en kosten voor medicijnen;
- collectieve ziektekostenverzekering en collectieve aanvullende ziektekostenverzekering: korting op verzekeringskosten aangeboden door uitkeringsinstanties;
- hulp voor deelname aan sport, cultuur en onderwijs: participatietoeslag, bijvoorbeeld voor het lidmaatschap van een sportclub of voor een cursus;
- vrijstelling van gemeentebelastingen, bijvoorbeeld voor de afvalstoffenheffing en de rioolrechten.

In de loop der jaren zijn er steeds meer activiteiten ontwikkeld voor huishoudens met kinderen, waardoor het gebruik van inkomensvoorzieningen wordt aangemoedigd en een te zware schuldenlast wordt aangepakt.

Toeslagen, heffingskortingen en kindertoeslag

Behalve van de gemeentelijke voorzieningen kan de doelgroep gebruikmaken van toeslagen voor huurkosten, ziektekosten, kinderopvang en scholing, en van heffingskortingen voor inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen. Bovendien biedt de Algemene kinderbijstandswet (AKW) ouders en verzorgers een bijdrage in de kosten van het opvoeden en verzorgen van kinderen.

Alle Nederlandse burgers hebben recht op een algemene heffingskorting (voor inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen). En ter ondersteuning van specifieke groepen zijn er verschillende andere heffingskortingen (bijvoorbeeld voor jonggehandicapten en

⁹ Dit geldt ook voor mensen die een betaalde baan hebben en geen WWB-uitkering ontvangen.

alleenstaande ouders). Bij de bepaling van het inkomen van mensen in de bijstand worden sommige van deze kortingen buiten beschouwing gelaten.

Bijstand voor 15- tot 65-jarigen en arbeidsongeschiktheid

Bijstand is het vangnet voor mensen op werkzame leeftijd die worden geacht in staat te zijn om te werken (indien nodig met gesubsidieerd werk of een loonkostensubsidie). Er is ook bijstand voor kunstenaars (WWIK), zelfstandigen (BBZ), gedeeltelijk arbeidsongeschikten (IOAW/IOAZ)¹⁰ en (jong)gehandicapten die weinig of geen werkervaring hebben (Wajong). Een andere voorziening voor (jong)gehandicapten is de sociale werkvoorziening (WSW).

Sociale verzekeringen 15- tot 65-jarigen

Verder kunnen werkenden die ziek worden, hun baan kwijtraken of arbeidsongeschikt raken een beroep doen op een uitkering op grond van een sociale verzekering. De wetten die hierop betrekking hebben, zijn respectievelijk de Ziektewet (ZW), de Werkloosheidswet (WW) en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). En wanneer iemand overlijdt, kan zijn of haar echtgeno(o)t(e), partner of kind in aanmerking komen voor een nabestaandenuitkering (ANW). Als het totale inkomen van het huishouden van mensen die een beroep doen op bovengenoemde uitkeringen (inclusief de Wajong-uitkering) lager is dan het gegarandeerde minimuminkomen, kan het inkomen van het huishouden worden aangevuld op grond van de Toeslagenwet (TW).

Volksverzekering en werknemersverzekering 65 en ouder

De wettelijke pensioenregeling biedt alle inwoners van Nederland van 65 en ouder een vaste pensioenuitkering die in principe een inkomen van 70% van het nettominimumloon garandeert. Daarnaast neemt de grote meerderheid van de werknemers in Nederland deel aan een bedrijfspensioenregeling.

Sociale ondersteuning en voorzieningen voor gehandicapten en ouderen

Op 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) in werking getreden in alle gemeenten in Nederland. De WMO richt zich op deelname van alle burgers aan alle facetten van de maatschappij, al dan niet met hulp van vrienden, familie of bekenden. Gemeenten moeten onder meer voorzieningen bieden ter compensatie van de belemmeringen die mensen ervaren in hun vermogen om zichzelf te redden en om deel te nemen aan de maatschappij. Voor mensen met een minimuminkomen gaat het bijvoorbeeld om hulp in de huishouding en rolstoelen.

Ziektekosten

Op grond van de nieuwe Zorgverzekeringswet (ZVW) die in 2006 is geïntroduceerd zijn alle inwoners van Nederland verplicht om een ziektekostenverzekering af te sluiten. De verzekeraars zijn verplicht om iedere inwoner in hun werkingsgebied te accepteren. De ziektekostenverzekering omvat een standaardpakket voor essentiële ziektekosten. Iedere inwoner van 18 jaar en ouder moet een nominale premie betalen aan de ziektekostenverzekeraar. Voor lage inkomens draagt de overheid bij in de kosten van de ziektekostenverzekering in de vorm van een zorgtoeslag. Bovendien kan iedereen individueel een aanvullende ziektekostenverzekering afsluiten.

De Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ) is een nationale verzekering voor langdurige zorg. Deze regeling is bedoeld voor chronische en langdurige zorg die aanzienlijke financiële consequenties heeft, zoals de zorg voor gehandicapten met een aangeboren fysieke of mentale

¹⁰ Met de introductie van de WWB zijn de IOAW en de IOAZ afgeschaft. Daardoor is er nog steeds een aantal uitkeringsgerechtigden maar is er geen nieuwe instroom.

stoornis. Algemeen gezegd betekent dit dat iedereen die legaal in Nederland verblijft en iedere niet-ingezetene die in Nederland werknemer is en dus inkomstenbelasting betaalt, verzekerd is.

Daarnaast zijn er twee belastingregelingen die medische kosten (deels) compenseren (de “buitengewone uitgavenaftrek” (BU) en de “Tegemoetkoming buitengewone uitgaven” (TBU)). De eerste is specifiek bedoeld voor lage inkomensgroepen.

Huisvesting

De bevordering van de beschikbaarheid van toereikende huisvesting is een taak van de overheid. Dit omvat de beschikbaarheid van betaalbare huur- en koopwoningen voor mensen met een relatief laag inkomen. Bovendien kan de doelgroep gebruikmaken van huurtoeslagen van de belastingdienst.

Bijlage Bronnen

Hoofdstuk 1

- www.minszw.nl
- www.gemeenteloket.szw.nl
- www.minvws.nl
- www.minvrom.nl
- www.belastingdienst.nl
- www.nibud.nl
- Ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid (SZW) 2009. *A short survey of Social Security in the Netherlands. Overview on 1 january 2009.*

Hoofdstuk 2

- www.minszw.nl
- www.gemeenteloket.szw.nl
- Blommesteijn, M, drs. J.E. Soethout, drs. R.C. van Waveren (2005). *Gemeenten en de WWB I: Geprikkeld tot werken*. Amsterdam:
- Regioplan
- Diepenhorst, J.J., 2004. *De weg van bijstand naar werk. Onderzoek naar de effectiviteit van re-integratie-instrumenten onder de Algemene bijstandswet*. Inspectie Werk en Inkomen (IWI).
- Bosselaar, Hans, Duco Bannink, Carla van Deursen, Willem Trommel. *Werkt de WWB? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten*. Meccano kennis voor beleid.
- StimulanSZ (2008). *Gemeentelijk armoedebelaid*.

Hoofdstuk 3

- www.minszw.nl
- www.gemeenteloket.szw.nl
- Bijl, Rob, Jeroen Boelhouwer, Evert Pommer (red.) 2007. *De Sociale Staat van Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)
- Bosselaar, Hans, Duco Bannink, Carla van Deursen, Willem Trommel. *Werkt de WWB? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten*. Meccano kennis voor beleid.
- Desain, E.J.P., drs. M.J. van Gent, drs. R.C. van Waveren, e.a. (2006). *Klantenanalyse Voedselbanken*. Amsterdam: Regioplan.
- Geuns, Roeland, Marije van Gent (2007). *The Work and Social Assistance Act (WWB) in the Netherlands: an independent perspective*. Amsterdam: Regioplan.
- IVA beleidsonderzoek 2004. *Schulden: een (on)dragelijke last? Problematische schulden bij huishoudens tot 150% van het netto-sociaalminimum in 2003*. Tilburg.
- Inspectie Werk en Inkomen (IWI). *Bijstand en schulden. Een verkennende studie*. Juli 2008
- Klerk, Mirjam de, Gerda Jehoel-Gijsbers 2007. *Samenloop van regelingen. Een onderzoek naar de samenloop van een aantal regelingen in zorg en sociale zekerheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)
- Wildeboer Schut Jean Marie, Stella Hoff 2007. *Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)