



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

De vaste Kamercommissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
uit de Eerste Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20017  
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

GRIFFIE EERSTE KAMER	
NR.	149359.05
RUB.	XU
CS	10 NOV 2011
DATUM	
KOPIE	SZW
VERW.	32815

doorkiesnummer  
(070) 373 8049

uw kenmerk

bijlage(n)  
1

betreft  
wetsvoorstel 32.815

ons kenmerk  
BAWI/U201101965

datum  
7 november 2011

Geachte leden van de commissie,

Op 15 november 2011 behandelt u het wetsvoorstel Wijziging van de Wet werk en bijstand (WWB) en samenvoeging van die wet met de Wet investeren in jongeren (WIJ). Wij hebben fundamentele bezwaren tegen het wetsvoorstel, namelijk:

- de wetstechnische kwaliteit van het wetsvoorstel; het wetsvoorstel bevat onder andere een systeemfout, diverse (wetstechnische) omissies en zogenaamde perverse prikkels. Daarnaast is een, door de Tweede Kamer aangenomen, motie naar onze mening niet uitvoerbaar volgens de huidige WWB.
- de invoeringstermijn die wordt gehanteerd; de invoeringstermijn is in strijd met de Code Interbestuurlijke Verhoudingen die al geruime tijd geleden tussen rijk en gemeenten is overeengekomen. Daarnaast is het voor gemeenten uitvoeringstechnisch onmogelijk om deze wet per 1 januari 2012 uit te voeren.

#### Wetstechnische kwaliteit van de voorgestelde wetgeving

De VNG twijfelt sterk aan de wetstechnische kwaliteit van het wetsvoorstel. In de bijlage treft een overzicht en beschrijving van de knelpunten bij het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel bevat onder andere een systeemfout, diverse (wetstechnische) omissies en zogenaamde perverse prikkels.

Daarnaast heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen, in welke de regering wordt opgeroepen om een regeling binnen de bijzondere bijstand uit te werken voor de onvermijdbare kosten voor levensonderhoud van gezinnen met drie of meer volwassen personen die wel willen werken maar niet kunnen werken of niet (langer) in staat zijn om te werken, waarvan de financiering plaatsvindt uit de middelen van de bijzondere bijstand.

Dit is een belangrijke motie voor de uitvoering van de wet door gemeenten, maar op dit moment is nog onduidelijk of en hoe de motie door het kabinet wordt uitgewerkt. Daarnaast hebben wij de nodige vraagtekens bij de uitwerking van de motie, omdat gemeenten volgens de Wet Werk en Bijstand (WWB) geen inkomensbeleid mogen voeren.

Daarom is dan ook het volgende in de Wet Werk en Bijstand opgenomen (artikel 35, lid 1): *Onverminderd paragraaf 2.2, heeft de alleenstaande of het gezin recht op bijzondere bijstand voorzover de alleenstaande of het gezin niet beschikt over de middelen om te voorzien in de uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan en deze kosten naar het oordeel van het college niet kunnen worden voldaan uit de bijstandsnorm, de langdurigheidstoelage, het vermogen en het inkomen voorzover dit meer bedraagt dan de bijstandsnorm, waarbij artikel 31, tweede lid, en artikel 34, tweede lid, niet van toepassing zijn. Het college bepaalt het begin en de duur van de periode waarover het vermogen en het inkomen in aanmerking wordt genomen.*

De VNG heeft vraagtekens bij de uitwerking van deze motie, omdat deze naar onze mening haaks staat op deze uitgangspunten van de WWB. Als de wijzigingen ingevoerd gaan worden betekent dit dat er ook recht gaat ontstaan op bijzondere bijstand als het niet om bijzondere kosten maar onvermijdbare kosten gaat. De bijzondere bijstand zou in onze beleving geen reparatieregeling van de WWB zelf moeten worden.

#### Code Interbestuurlijke verhoudingen

In de Code Interbestuurlijke Verhoudingen 2004 is de volgende afspraak opgenomen: *De periode tussen de aanvaarding van beleid of regelgeving en de inwerkingtreding moet redelijk zijn in relatie tot de aard van het voorstel en in overleg worden vastgesteld; als uitgangspunt wordt een termijn aangehouden van 3 maanden na de officiële afkondiging. Van tevoren gaat het betrokken ministerie bij VNG en IPO na of een termijn van 3 maanden voldoende is. Indien VNG en IPO van mening zijn dat 3 maanden als overgangstermijn te kort is, vindt overleg plaats over een redelijke termijn.*

Ook in de bestuursafspraken 2011-2015 wordt aangegeven dat de afspraken in de Code onverminderd van belang zijn. Op verschillende momenten in het proces heeft de VNG schriftelijk en mondeling aangegeven de implementatietermijn onverantwoord te vinden (zie bijlagen). Op vragen vanuit de Tweede Kamer over de invoeringstermijn antwoordt het ministerie als volgt (nota naar aanleiding van het nader verslag d.d. 26 september 2011):

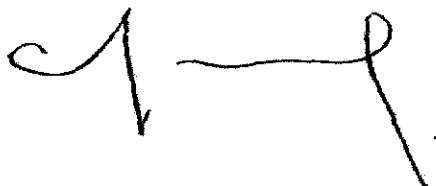
*De regering realiseert zich dat met deze wijze van invoering een groot beroep wordt gedaan op de inzet en de flexibiliteit van de gemeenten. Tegelijkertijd is de regering van mening dat deze wijze van invoering binnen de grenzen van het haalbare blijft en dat het belang van deze wetswijziging deze aanpak rechtvaardigt.*

Uit het antwoord van het kabinet is op te maken dat men zich realiseert zich niet aan de afspraken volgens interbestuurlijke verhoudingen te houden, maar dit te accepteren gelet op het belang dat zij aan de wetgeving toekent. De VNG wijst erop dat wetgeving pas effectief kan zijn wanneer gemeenten een voorbereidingstermijn hebben. Met dat doel is de code ingesteld. Het zou bovendien van weinig respect voor het parlementaire proces getuigen om van gemeenten te verlangen dat zij zich voorbereiden op een wet die nog niet in beide Kamers is behandeld. Door de huidige tijdsplanning zien gemeenten zich hiertoe gedwongen.

De VNG hecht zeer aan de eerder gemaakte interbestuurlijke afspraken.

Gelet op bovenstaande dringen wij er daarom bij u op aan om niet in te stemmen met dit wetsvoorstel.

Hoogachtend,  
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'C' followed by a horizontal line and a vertical stroke ending in a hook.

Drs. C.J.G.M. de Vet,  
Lid Directieraad

## Overzicht belangrijkste knelpunten wetsvoorstel wijziging WWB (32 815)

### Voormalig alleenstaande ouder

1.

Voor een alleenstaande ouder met een ten laste komend kind (een kind jonger dan 18 jaar) geldt op grond van het voorgestelde artikel 20 lid 2 onderdeel b WWB een normbedrag van € 919,70. Wordt het ten laste komende kind echter 18 jaar, dan geldt voor hen de lagere gezinsnorm van artikel 21 lid 2 onderdeel 1 WWB ter hoogte van € 883,93. Dit terwijl het gezin te maken zal krijgen met extra kosten, zoals die van een ziektekostenverzekering voor het 18-jarige kind. Bovendien valt de kinderbijslag weg. In deze situatie kan evenmin een beroep worden gedaan op bijzondere bijstand op grond van artikel 12 WWB (in verband met de onderhoudsplicht van ouders). Het gaat hier uitdrukkelijk om een systeemfout.

### Terugvordering

2.

Wanneer sprake is van een verzwegen partner geldt in de WWB het uitgangspunt dat ten onrechte verleende bijstand mede kan worden teruggevorderd van deze meeprofiterende partner. Artikel 59 lid 2 WWB, waarin dit is geregeld, wordt met het wetsvoorstel aangepast in verband met de aanscherping van de gezinsbijstand en de huishoudinkomenstoets. Het aangepaste artikel 59 lid 2 WWB bevat echter een omissie. In het voorgestelde artikel 59 lid 2 WWB is slechts geregeld dat het college van een verzwegen gezinslid kan terugvorderen als geen gezinsbijstand is verleend, maar dit wel had gemoeten. Met de situatie dat sprake is van een verzwegen gezinslid, en toch gezinsbijstand is verleend, wordt geen rekening gehouden. Indien wel gezinsbijstand is verleend, maar desondanks sprake is van een verzwegen gezinslid met wiens middelen ten onrechte geen rekening is gehouden, voorziet de redactie van artikel 59 lid 2 WWB niet in een grond voor medeterugvordering. Gelet op de verscherpte focus van de regering op handhaving is het vreemd dat juist met dit wetsvoorstel niet is voorzien in een mogelijkheid tot terugvordering van een verzwegen gezinslid. Hierbij is overigens van belang dat een dergelijke omissie ook vóór 31 december 1998 was opgenomen in artikel 84 lid 2 Abw. In dat artikel was bepaald dat terugvordering van een verzwegen partner slechts mogelijk is indien de bijstand als gezinsbijstand had moeten worden verleend, maar zulks achterwege is gebleven. Destijds heeft de Hoge Raad bepaald dat het niet mogelijk was om van een verzwegen partner terug te vorderen over de periode waarin bijstand als gezinsbijstand is verleend, waaronder ook begrepen bijstand verleend aan een alleenstaande ouder (zie HR 14-02-1997, nr. 8841). De CRvB heeft herhaaldelijk soortgelijke uitspraken gedaan (zie CRvB 13-03-2001, nrs. 99/3838 ABW e.a. (LJN: AJ9769), CRvB 10-04-2001, nrs. 00/2818 NABW e.a. (LJN: ZB9204) en CRvB 13-01-2004, nr. 01/3084 NABW (LJN: AO4191)). In de verwachting ligt niet dat de CRvB anders zal oordelen ten aanzien van de omissie opgenomen in het voorgestelde artikel 59 lid 2 WWB. Voorbeeld: Een belanghebbende met een meerderjarig inwonend kind heeft gezinsbijstand ontvangen, maar heeft ook een partner met aanzienlijke inkomsten verzwegen. De ten onrechte verleende bijstand kan niet worden teruggevorderd van deze partner. Omdat wel gezinsbijstand is verleend, is in dit geval niet voldaan aan het criterium voor medeterugvordering zoals opgenomen in artikel 59 lid 2 WWB: "indien de bijstand als gezinsbijstand had moeten worden verleend, maar zulks achterwege is gebleven".

### Jongeren

1.

Met de huidige formulering van het wetsvoorstel ontbreekt voor een inwonende meerderjarige jongere met twee bijstandsgerechtigde ouders de prikkel om aan het werk te gaan. Hij kan de gezinsnorm van zijn ouders immers niet hoger maken. De norm voor een gezin verandert niet indien het gezin bestaat uit in ieder geval twee meerderjarige personen van 21 jaar of ouder, ongeacht het totale aantal meerderjarige inwonende personen die tot dat gezin behoren. Het is voor deze jongere makkelijker zich te onttrekken aan zijn verplichtingen en zichzelf zo op grond van het voorgestelde artikel 13 lid 2 onderdeel d WWB uit te sluiten van het recht op bijstand. De jongere kan deze uitsluitingsgrond over zichzelf afroepen. Dit kan indien uit zijn houding en gedrag ondubbelzinnig blijkt dat hij zijn arbeids- of aanvullende verplichtingen niet wil nakomen. De gezinsnorm verandert dan niet, terwijl de jongere niet meer hoeft te voldoen aan de verplichtingen op grond van de WWB. Evenmin kan een maatregel worden opgelegd. De jongere die zich wel heeft ingespannen, maar niet voldoende, komt er minder goed vanaf dan voornoemde jongere die helemaal niet wilt voldoen aan de arbeidsverplichtingen. Wanneer een jongere zich wel heeft ingespannen, maar naar het oordeel van het college onvoldoende, kan immers een maatregel worden opgelegd.

Voorvoemde gevolgen zijn uitdrukkelijk in strijd met de bedoeling van het wetsvoorstel. Voorbeeld: Gezin A bestaat uit twee ouders met een inwonend meerderjarig kind, jonger dan 27 jaar, die categorisch weigert mee te werken aan zijn arbeidsverplichtingen. De jongere is als gevolg uitgesloten van het recht op bijstand, maar de gezinsnorm verandert hierdoor niet. Evenmin kan een maatregel worden opgelegd. De verplichtingen op grond van de WWB zijn niet van toepassing op de jongere. Met het eventuele inkomen en vermogen van deze jongere dient wel rekening te worden gehouden in verband met het recht op bijstand van het gezin. Gezin B bestaat uit twee ouders met een inwonend meerderjarig kind, jonger dan 27 jaar. Het meerderjarig kind verricht wel inspanningen met betrekking tot zijn arbeidsverplichtingen, maar onvoldoende. Dit betekent dat de uitsluitingsgrond niet op deze jongere van toepassing is. Het college kan wel een maatregel opleggen. De conclusie is dat gezin B niet wordt getroffen door het gedrag van het inwonend meerderjarig kind, maar gezin A wel. Hieruit blijkt dat het wetsvoorstel een inwonende meerderjarige jongere met twee bijstandsgerechtigde ouders niet prikkelt om aan het werk te gaan.

2.

Jongeren (personen jonger dan 27 jaar) zonder gezinsleden ouder dan 27 jaar, kunnen pas vier weken na de melding een aanvraag indienen. Gedurende die eerste vier weken kunnen ze geen voorschot krijgen. De staatssecretaris heeft verschillende malen aangegeven dat in noodsituaties toch een voorschot kan worden verstrekt op grond van artikel 16 WWB. Strikt juridisch gezien klopt dit echter niet, omdat artikel 16 WWB alleen open staan voor personen die niet tot de kring van rechthebbenden behoren. Jongeren behoren echter wél tot de kring van rechthebbenden. In dit verband signaleren wij ook een praktisch knelpunt. Een voorschot kan uitsluitend door het college worden verstrekt indien de melding respectievelijk aanvraag door het UWV wordt doorgezonden naar het college. Het SUWI-systeem lijkt echter niet goed te werken.

## Overgangsrecht

1.

Het overgangsrecht met betrekking tot het huishoudinkomen zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 78s WWB is onduidelijk indien sprake is van een alleenstaande ouder met algemene bijstand, waarvan het kind 18 jaar wordt gedurende de periode waarop het overgangsrecht van toepassing is. Het recht op algemene bijstand van de alleenstaande ouder loopt door, waardoor ook het overgangsrecht van toepassing blijft, uiterlijk tot 1 juli 2012. De norm wordt wel aangepast van alleenstaande ouder in alleenstaande. Indien het kind 18 jaar wordt, wordt hij een zelfstandig subject van bijstandsverlening voor wie formeel gezien de bepalingen uit het wetsvoorstel onverkort gelden. Dit betekent dat de ouder tot de gezinsbijstand zou behoren, waardoor de bescherming van het overgangsrecht wordt doorkruist. Anderzijds kan worden betoogd dat moet worden vastgehouden aan de bescherming van het overgangsrecht ten aanzien van de ouder, waardoor ten aanzien van het kind niet de bepalingen uit het wetsvoorstel kunnen worden toegepast en hij als gevolg ook onder het overgangsrecht valt en tot 1 juli 2012 als alleenstaande algemene bijstand kan ontvangen?

2.

Het overgangsrecht met betrekking tot het huishoudinkomen zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 78s WWB is niet alleen van toepassing ten aanzien van algemene bijstand, maar ook ten aanzien van bijzondere bijstand indien belanghebbende op 31 december 2011 algemene bijstand ontvangt. Artikel 4 WWB, dat uiterlijk tot 1 juli 2012 moet worden toegepast zoals dat luidde op 31 december 2011, is immers zowel van toepassing op algemene- als bijzondere bijstand. Het overgangsrecht lijkt daar niet voor bedoeld en de vraag is ook of overgangsrecht voor bijzondere bijstand nodig is, aangezien het (in beginsel) niet gaat om een periodieke uitkering. Voorbeeld: Twee gehuwden ontvangen op 31 december 2011 algemene bijstand. Hierop is het overgangsrecht van toepassing, in beginsel tot 1 juli 2012. Deze gehuwden hebben een meerderjarig kind met hogere inkomsten dan de bijstandsnorm. Op grond van de regels van het wetsvoorstel valt hij onder de gezinsbijstand. Wanneer deze gehuwden bijvoorbeeld in februari 2012 een aanvraag voor bijzondere bijstand doen, dan geldt het overgangsrecht zodat ook met betrekking tot de bijzondere bijstand de inkomsten van het meerderjarige kind niet in aanmerking worden genomen.

3.

Het voorgestelde artikel 78t lid 4 WWB regelt dat op een aanvraag voor een werkleeraanbod of inkomensvoorziening waarop niet vóór 1 januari 2012 is beslist, wordt beslist met toepassing van de WWB. Dit wringt voor zover het gaat om de beoordeling van een aanvraag die ziet op de periode van melding/aanvraag tot 1 januari 2012. Met terugwerkende kracht moeten dan de begrippen die gelden per 1 januari 2012 worden toegepast.

Een thuisinwonende meerderjarige jongere zou op grond van de WJW wel recht hebben op een inkomensvoorziening, maar op grond van de WWB mogelijk niet omdat hij in de gezinsbijstand is begrepen. Het rechtszekerheidsbeginsel brengt in dergelijke gevallen mee dat met betrekking tot de periode vóór 1 januari 2012 weliswaar formeel getoetst wordt op grond van de WWB, maar materieel moet worden getoetst aan de rechten en plichten van het recht zoals het destijds bestond, zodat deze jongere over de periode vóór 1 januari 2012 in voorkomende gevallen op basis van het rechtszekerheidsbeginsel wel recht heeft op algemene bijstand.

#### Beslagvrije voet

1.

Het wetsvoorstel voorziet in een technische wijziging van de berekening van de beslagvrije voet zoals opgenomen in artikel 475d van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Bij een schuld van een gezinslid, worden door de wijziging ook de andere gezinsleden betrokken bij de berekening van de beslagvrije voet, waardoor de beslagvrije voet in feite wordt verlaagd. Dit heeft vooral gevolgen voor personen buiten de bijstand. Voorbeeld: Een meerderjarig kind woont in bij zijn ouders en zij hebben allen voldoende inkomen. Het kind heeft een schuld en in dat kader dient de beslagvrije voet te worden berekend. Onder het huidige recht zou de beslagvrije voet 90% van de toepasselijke bijstandsnorm bedragen (de alleenstaande norm voor thuisinwonende) en dat komt neer op een beslagvrije voet van 54% (90% van een bijstandsnorm van 60%). Met het wetsvoorstel wordt de beslagvrije voet verminderd met de inkomsten van de niet aansprakelijke gezinsleden tot ten hoogste 45% van de gezinsnorm waardoor de beslagvrije voet 45% bedraagt. De beslagvrije voet wordt met het wetsvoorstel in dit voorbeeld verlaagd van 54% tot 45% van de gezinsnorm.

#### Wetstechnische omissies

Hieronder volgen diverse wetstechnische omissies of onduidelijkheden die wij hebben gesignaleerd. Deze omissies of onduidelijkheden maken de wet moeilijk uitvoerbaar.

1.

Op grond van het voorgestelde artikel 31 lid 2 onderdeel w WWB wordt de arbeidsongeschiktheidsuitkering op grond van de Wet Wajong vrijgelaten voor zover een belanghebbende tot een gezin behoort dat niet enkel uit gehuwden bestaat of uit gehuwden met ten laste komende kinderen. Dit leidt tot problemen als een inwonend kind 18 jaar wordt en sprake is van een gezin dat bestaat uit twee ouders met kinderen. Met de bepaling wordt beoogd de arbeidsongeschiktheidsuitkering op grond van de Wet Wajong vrij te laten voor meerderjarige inwonende kinderen, maar daarbij wordt er geen rekening mee gehouden dat niet alleen kinderen, maar ook ouders deze uitkering kunnen ontvangen. Wanneer er sprake is van een gezin, bestaande uit twee gehuwden en een of meer meerderjarige kinderen, moet de arbeidsongeschiktheidsuitkering op grond van de Wet Wajong worden vrijgelaten, ongeacht of een inwonend meerderjarig kind of zijn ouder deze uitkering ontvangt.

2.

Het voorgestelde artikel 31 lid 2 onderdeel h WWB bepaalt dat een grens wordt gesteld voor vrijlating van inkomsten uit arbeid van ten laste komende kinderen van 16- en 17-jaar. Hebben ze meer dan € 827 aan inkomen per maand, dan wordt dit meerdere als inkomen in aanmerking genomen. De vraag is of deze grens praktisch van belang is, en of de wetgever hiermee niet miskent dat wanneer ten laste komende kinderen zoveel verdienen, zij niet meer tot het gezin behoren en vrijlating van inkomsten niet meer aan de orde is. Immers, indien 16- en 17 jarige kinderen meer verdienen dan € 1.240,00 per kwartaal vervalt het recht op kinderbijslag. Wanneer een 16- of 17-jarige meer verdient dan € 827,00 per maand, zal hij zijn recht op kinderbijslag in beginsel (snel) verliezen vanwege zijn hoge inkomen. Als het recht op kinderbijslag vervalt, zal deze persoon niet meer worden aangemerkt als 'ten laste komend kind'. In dat geval behoort hij niet meer tot het gezin en is zijn inkomen uit arbeid niet relevant voor het recht op bijstand van het gezin.

3.

Gelet op de begripsomschrijving van het voorgestelde artikel 4 lid 1 onderdeel b onder 3 WWB kan een ongehuwde met meerderjarige inwonende kinderen niet als alleenstaande ouder worden aangemerkt. Dit is tegenstrijdig met artikel 4 lid 1 onderdeel c onder 3 WWB, waarin een alleenstaande ouder met inwonende meerderjarige kinderen wel tot de mogelijkheden lijkt te behoren. De vraag blijft bestaan hoe een ongehuwde met inwonende meerderjarige kinderen juridisch moet worden gedefinieerd. Deze valt onder geen van de voorgestelde definities van artikel 4 WWB.

4.

Het wetsvoorstel lijkt geen rekening te houden met bijstandsgerechtigde(n) met een of meer inwonende ouders. Weliswaar bepaalt het voorgestelde artikel 4 lid 3 WWB dat eventuele inwonende kinderen van de inwonende kinderen tot hetzelfde gezin behoren, maar daarmee is de situatie van een alleenstaande, alleenstaande ouder of gehuwde met inwonende ouders als zodanig nog niet in de definitie van gezin begrepen.

5.

Het voorgestelde artikel 4 lid 6 WWB is onduidelijk geredigeerd. Wanneer een persoon niet tot het gezin behoort, worden de overige gezinsleden aangemerkt als gezin, tenzij het (voormalige gezin) slechts uit twee gehuwden bestaat. Indien het overgebleven gezin uitsluitend bestaat uit één meerderjarige persoon, eventueel met een of meer minderjarige personen, moet het gezin ten aanzien van paragraaf 3.2 WWB (norm algemene bijstand) worden aangemerkt als alleenstaande of alleenstaande ouder. De vraag is hoe dit gezin moet worden gezien ten aanzien van de verhogingen en verlagingen, geregeld in paragraaf 3.3 WWB? Dat is niet geregeld in artikel 4 lid 6 WWB. Ook ten aanzien van de geldende vermogensgrens in deze situatie is niets geregeld. Voor dit gezin geldt dus de vermogensgrens voor een gezin, geregeld in paragraaf 3.4 WWB, ook al bestaat het gezin feitelijk uit een alleenstaande (ouder). De vraag is of dit effect is beoogd. Voorts regelt artikel 4 lid 6 WWB dat het uitgezonderde gezinslid wordt beschouwd als alleenstaande. Als dit uitgezonderd gezinslid een meerderjarig kind is dat inwoont bij haar ouder en zelf een kind.



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

Tweede Kamer der Staten-Generaal  
vaste commissie voor SZW  
Postbus 20018  
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer  
(070) 373 8785

uw kenmerk

bijlage(n)

betreft

ons kenmerk

Datum

bijdrage inzake wetsvoorstel  
wijziging van de Wwb (32815)

BAWI/U201101599

12 september 2011

Geachte voorzitter en leden van de vaste commissie voor SZW,

VNG en Divosa hebben kennisgenomen van de voorgenomen wijziging van de Wwb. De inhoud van het wetsvoorstel is binnen gemeenten besproken en op basis daarvan zijn wij tot het volgende standpunt gekomen.

Gemeenten zijn niet tevreden met de manier waarop de maatregelen zijn uitgewerkt en vrezen de gevolgen van de invoering van de gewijzigde wet. Omdat niet alle beleidseffecten volledig in beeld zijn gebracht en er een inschatting ontbreekt van de effecten van het wetsvoorstel op andere gemeentelijke beleidsterreinen (zoals de bijzondere bijstand en schuldhulpverlening) hebben gemeenten veel vragen over de uiteindelijke werking in de praktijk. Daarnaast betwijfelen gemeenten of het bijstandsvolume zal dalen conform de verwachtingen van het kabinet.

Bovendien is het voor gemeenten uitvoeringstechnisch onmogelijk om deze wet per 1 januari 2012 uit te voeren. Gemeenten hebben een te korte voorbereidingstijd voor het aanpassen van werkprocessen, instructies en ict-systemen.

De VNG en Divosa vragen u dan ook om invoering van de gewijzigde Wwb uit te stellen tot 1 januari 2013. Dan kan deze wet in de Tweede Kamer in combinatie met de Wet werken naar Vermogen worden besproken, zodat alle maatregelen in samenhang kunnen worden beschouwd.

Onze aandachtspunten en zorgen worden breed gedeeld door gemeenten. Wij vertrouwen erop dat u onze inbreng zult meenemen bij de behandeling van dit wetsvoorstel.

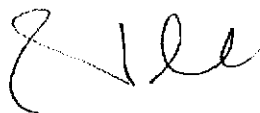
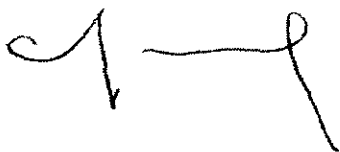


In de bijlage bij deze brief gaan wij uitgebreid in op de uitvoeringsproblemen en de ongewenste neveneffecten als gevolg van de voorgenomen wijzigingen in de Wwb.

Een afschrift van deze brief wordt gestuurd naar de staatssecretaris van Sociale Zaken.

Hoogachtend,  
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Divosa



Drs. C.J.G.M. de Vet,  
Lid Directieraad

Mr. drs. F.J. Paas  
Voorzitter

## **1. Technische onuitvoerbaarheid**

### *1.A. Voorgestelde aanpassingen niet voldoende*

**Het is voor gemeenten technisch onmogelijk om het wetsvoorstel wijziging Wwb per 1 januari 2012 in te voeren.**

De in het wetsvoorstel aangegeven splitsing tussen het zittend bestand (ingang per 1-1-2012) en de nieuwe instroom (1-7-2012) biedt geen oplossing voor uitvoeringsproblemen omdat de wijzigingen het geheel van de systemen raken.

Het kabinet onderkent blijkbaar de onuitvoerbaarheid, want het heeft een noodscenario voorgesteld. Dit noodscenario is echter voornamelijk gericht op het tijdelijk omzeilen van de ict-problematiek die invoering van de gezinstoets met zich meebrengt. Het noodscenario verschuift de problematiek naar andere uitvoeringsaspecten (met name de fiscale afdracht). Het leidt tot veel handmatige activiteiten waar het gaat om afstemming van de inkomenssituaties van meerdere familieleden met als gevolg extra werkzaamheden en risico op onvolkomenheden in de uitvoering. Aanvullend zouden gemeenten het noodscenario weer moeten ombuigen naar de structurele aanpassingen in de ict en de werkprocessen. Dat is dubbel werk.

### *1.B. Gevraagd onderzoek naar en/of monitoring van de uitvoeringskosten*

De gewijzigde Wwb zal leiden tot een toename van de uitvoeringskosten, zonder voldoende financiële compensatie voor gemeenten. Bovendien is niet duidelijk wat de implicaties in relatie met de Wet Werken naar Vermogen (Wwv) zijn. Dit zal in samenhang moeten worden bekeken. De maatregelen treffen veelal dezelfde groep mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt en het is te verwachten dat dit ook effecten heeft op andere beleidsterreinen zoals armoedebeleid en schuldhulpverlening. Die beleidsmatige en financiële gevolgen zijn nog niet duidelijk en moeten voor gemeenten in kaart worden gebracht.

Ook neemt de fraudegevoeligheid toe. Een verzwaring van de handhavingstaak in opdracht van het kabinet moet gecompenseerd worden. VNG en Divosa pleiten er voor om de komende jaren de vinger aan de pols te houden en de effecten van deze wetswijziging zorgvuldig te monitoren, inclusief de financiële implicaties voor gemeenten zodat hierover afspraken kunnen worden gemaakt.

In de monitoring kan worden meegenomen:

- *Uitvoering complexer en intensiever (o.a. meer mutaties per uitkering en handhaving)*
- *Eenmalige implementatiekosten (o.a. doorlichten bijstandsbestand, aanpassen werkprocessen (incl. opleidingen) en ict-aanpassingen)*
- *Mutaties aantal uitkeringen*
- *Cumulatie-effecten met andere maatregelen*
- *Kosten kinderopvang*

### *1.C. Aanpassing werkprocessen (algemeen)*

### 1.C.1. Met betrekking tot het zittende bestand

Het invoeren van de gezinstoets als onderdeel van het wetsvoorstel brengt veel extra werk met zich mee. De belangrijkste taken zijn:

- Alle huidige (circa 300.000) cliënten moeten worden doorgelicht op hun gezinssituatie waarbij de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) het uitgangspunt is. Het is niet vanzelfsprekend dat de informatie in de GBA overeenkomt met de actuele informatie in de dossiers.
- Bij een aantal cliënten zal blijken dat bij hen meerderjarige kinderen met een eigen inkomen inwonen. SZW heeft dit aantal gesteld op 18.000. Voor de VNG staat nog niet vast op welk aantal gemeenten zullen uitkomen. Op deze cliënten zal aanvullend dossieronderzoek verricht moeten worden zodat precies vastgesteld kan worden wat de kwantitatieve inkomenssituatie is, of er sprake is van verhuisbewegingen, uitzonderingen op de gezinstoets (WAJONG, mantelzorg) etc. Uitzonderingsbepalingen hebben nauwelijks dempende effecten op de uitvoeringslast. Wanneer in een gezin naast WAJONGERS en mantelzorgers ook nog andere meerderjarige kinderen inwonen, blijft de gezinsuitkering aan de orde met alle extra uitvoeringslasten van dien.
- De ict-applicaties moeten aangepast worden. Uit de aanvullende impactanalyse van KING blijkt dat zowel de aanbieders van de uitkeringssystemen als van andere systemen de aanpassingen pas willen opstarten wanneer de parlementaire behandeling is afgerond. De leveranciers van uitkeringssystemen geven aan twaalf maanden nodig te hebben voor het doorvoeren van de aanpassingen. De aanpassingen van overige, afgeleide software zal zes tot acht maanden vergen.
- De cliënten met inwonende meerderjarige verdienende kinderen moeten met hun totale gezinssituatie opnieuw worden ingevoerd in de aangepaste uitkeringssystemen. Alle beschikkingen moeten worden aangepast.

Deze activiteiten zijn tot op grote hoogte volgtijdelijk (dus niet simultaan uit te voeren). Immers, het is pas bekend welke cliënten gezinsbijstand zullen ontvangen nádat ze allemaal zijn doorgelicht. De gezinnen met alle bijbehorende data kunnen pas ingevoerd worden nadat de systemen daarvoor gereed zijn en de exacte gezinssituatie bekend is. Hieruit is af te leiden dat de aanpassing van de ict-applicaties een onderdeel van een groter geheel aan extra taken vormt.

Bovendien moeten de voormalig WIJ-jongeren worden 'omgezet' naar de Wwb. Dit betekent dat een restant vrij te laten vermogen moet worden vastgesteld voor al deze jongeren en dat het werkleeraanbod in overeenstemming moet worden gebracht met het Plan van Aanpak zoals in de Wwb is beschreven.

Het zittend bestand zal moeten worden doorgelopen om te kijken of er nog wijzigingen zijn met betrekking tot:

- een ontheffing van de sollicitatieplicht alleenstaande ouders (vaak niet uit de systemen op te maken bij gemeenten) op grond van artikel 9a Wwb.
- de maximale duur verblijf in het buitenland.
- Categoriele bijzondere bijstand / langdurigheidstoelage in verband met de normering op 110% WSM.

### 1.C.2. Met betrekking tot de nieuwe instroom

Uit de impactanalyse van KING blijkt dat UWV pas op zijn vroegst in het voorjaar van 2012 het elektronisch intakeformulier geschikt gemaakt kan hebben voor een aanvraag door meerdere

personen. Gemeenten doen de Wwb-intake in feite al geruime tijd zelf. UWV heeft aangegeven zowel de kwantitatieve als kwalitatieve Wwb-intake niet meer te willen doen want zij fungeert nu alleen als doorgeefluik van de aanvragen en dat verlengt de doorlooptijd. Daarom hebben gemeenten het ministerie desgevraagd aangegeven dat zij het liefst in de wet Suwi zien opgenomen dat zij de Wwb-intake weer zelf doen.

### 1.C.3. Structureel met betrekking tot alle cliënten

Pas als de wijzigingen in de uitkeringsystemen adequaat zijn doorgevoerd, zijn zij de basis voor systemen voor de uitvoering van andere gemeentelijke taken (loonaangifte, handhaving, schuldhulpverlening etc.

Ook de werkzaamheden gekoppeld aan deze taken zullen *in structurele zin* veranderen, complexer worden. Per uitkering is er sprake van meer mutaties, meer risico's, de dossieranalyses worden veelomvattender, de gesprekken met cliënten worden veelal groepsgesprekken. Dat vereist andere gesprekstechnieken. Hierop zullen alle medewerkers van sociale diensten geschoold en getraind moeten worden. Ook dit kost tijd. Er zullen met een groot aantal burgers "slecht nieuws gesprekken" moeten worden gevoerd. Dat zal op een zorgvuldige en deskundige wijze moeten plaatsvinden en in sommige gevallen zullen de gesprekken niet door 1 persoon gevoerd kunnen worden. Door de totale implementatie op deze wijze onder druk te zetten in de uitvoering zal de kans op hevige agressie toenemen en worden de mensen in de uitvoering aan een verhoogde kans op agressie blootgesteld.

### 1.D. Aanpassing werkprocessen als gevolg van het noodscenario

Voor een korte omschrijving van het noodscenario en een algemene reactie sluiten wij aan bij de aanvullende impactanalyse van KING, pagina 8:

[http://www.vng.nl/Documenten/actueel/beleidsvelden/sociale\\_zaken/2011/20110908\\_impactanalyse\\_wwb\\_2.pdf](http://www.vng.nl/Documenten/actueel/beleidsvelden/sociale_zaken/2011/20110908_impactanalyse_wwb_2.pdf)

'Voorgesteld wordt om de uitkering van het gezin te administreren in het dossier van de ouder(s). Indien er sprake is van een onvolledig gezin, wordt een van de overige gezinsleden gezien als 'partner'. De overige gezinsleden krijgen een eigen dossier maar dan met een 'nul' bedrag. Dit houdt in dat de hoogte van de uitkering wel correct verloopt, maar de fiscale toerekening van de uitkering niet." Zoals eerder aangegeven verschuiven de ict-knelpunten naar andere aspecten van de uitvoering (loonaangifte, koppeling aan andere gemeentelijke taken). Om de ict-systemen te ontzien, wordt van de klantmanagers meer handmatig werk verwacht bij het beheren van de gezinsdossiers. In onze beleving zou de verhouding omgekeerd moeten zijn: ict-systemen moeten de klantmanagers ontzien. In een periode van krimpende personeelsomvang en verlaging van de gelden zijn wij geen voorstander van deze benadering.

In de aanvullende impactanalyse van KING worden 24 concrete punten van bezwaar opgesomd bij het noodscenario (pagina 8-10) en de analyse pretendeert daarbij niet volledig te zijn!

Wij noemen een aantal belangrijke punten:

- **Te veel loonheffing berekend.** Het noodscenario toepassen betekent dat er te veel loonheffing wordt berekend en afgedragen door gemeenten. Dit komt omdat de uitkering nog steeds over twee personen wordt verdeeld in plaats van drie of meer. Vanaf drie personen is de loonheffing namelijk € 0 (zij blijven elk onder de belastingvrije voet). Voor twee personen

wordt er ongeveer € 220 loonheffing per maand teveel afgedragen. Uitgaande van een instroom van 4.800 aanvragen van personen met inwonende kinderen boven de 18 (4% van 120.000 aanvragen per jaar) en een zittend bestand van 18.000 zal de te veel afgedragen loonheffing maximaal € 25 miljoen bedragen.

- **Er ontstaat rechtsongelijkheid.** Voorgesteld wordt om bij een onvolledig gezin het meerderjarig kind te beschouwen als hoofduitkeringsgerechtigde met fiscale toerekening. Dat geldt niet voor andere kinderen uit hetzelfde gezin of kinderen uit gezinnen met twee ouders.
  - Kinderen zonder fiscale toerekeningen kunnen bijvoorbeeld bijzondere kosten niet in mindering laten brengen op hun fiscaal loon.
  - Maar ook het afbetalen van terugvorderingen kan leiden tot rechtsongelijkheid. Het noodscenario gaat niet expliciet in op terugvorderingen. Echter het is thans wettelijk bepaald dat terugbetalingen negatief belastbaar loon zijn. Onze conclusie is derhalve dat terugbetalingen door het meerderjarig kind in het noodscenario niet kunnen worden geregistreerd en fiscaal toegerekend.
- **Vervuiling polisadministratie.** De polisadministratie is een belangrijke bron voor vele afnemers. Door tijdelijk niet fiscaal toe te rekenen vervuult deze administratie met als gevolg fouten en onvolkomenheden in de uitvoering van afnemende organisaties.
- **Onduidelijk overgangsrecht.** De relatie tussen het noodscenario en het overgangsrecht is onduidelijk. Dit roept vragen op als: 'Wat te doen met ouders in het overgangsrecht waarvan het kind op 1 maart 2012 achttien wordt?' 'Welke ingangsdatum moet gelden voor de gezinsbijstand als voor verschillende gezinsleden verschillende ingangsdata bestaan?' 'Wat gebeurt er met de uitkering als zowel de ouders als het meerderjarig kind in het overgangsrecht zitten en één van hen vindt werk en gaat meer dan het minimumloon verdienen?'
- **Problemen met collectieve contracten.** Veel gemeenten werken met collectieve contracten met bijvoorbeeld zorgverzekeraars, woningbouwverenigingen en energieleveranciers. Op basis van borderel (verrekeningen van afdrachten en tegoeden in een bepaalde periode) worden de verschuldigde bedragen automatisch ingehouden op de uitkering. Wanneer de uitkering van het meerderjarig kind is ondergebracht bij de ouders is dit niet meer mogelijk en moet dit handmatig plaatsvinden. Dus ook hier weer extra werk.

Ten slotte is het ons niet duidelijk of en zo ja welke afspraken er tussen de ministeries van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn gemaakt over de fiscale consequenties van het noodscenario. De vraag is feitelijk of het fiscaal wettelijk geoorloofd is om een dergelijk noodscenario in te zetten.

## **2. Neveneffecten**

### **2.A. Stapeling van effecten**

Veel van de maatregelen in de gewijzigde Wwb hebben inkomensgevolgen voor uitkeringsgerechtigden. Maar deze mensen krijgen ook te maken met de gevolgen van andere wetsvoorstellen en beleidsontwikkelingen, zoals wijzigingen in de AWBZ, Wmo en Jeugdzorg. Dit kan leiden tot stapeling. Een ex-Wajonger kan te maken krijgen met de huishoudinkomenstoets en stijgende (niet-vermijdbare) kosten voor zorgpremies. Mensen kunnen door deze stapeling onder het bestaansminimum komen.

De stapeling van effecten kan onvoorziene gevolgen hebben. Verschillende organisaties hebben hier al voor gewaarschuwd (Landelijke Cliëntenraad, Federatie Opvang). Als mensen hun uitkering kwijtraken, ligt schuldenproblematiek op de loer. Ook neemt de kans op criminaliteit en dakloosheid toe. Om dit te voorkomen is tijdig ingrijpen noodzakelijk. De financiële gevolgen voor de burgers slaan zo dus ook weer neer bij gemeenten. Zij hebben immers wettelijke taken als zorgplicht en de zorg voor een veilige samenleving (veiligheidsbeleid).

We voorzien op dit moment dat veel maatregelen zullen samenkomen bij zwakbegaafde jongeren die onder meer te maken krijgen met de IQ-maatregel in de AWBZ, de overheveling van begeleiding vanuit AWBZ naar WMO en de maatregelen uit de Wet Werken naar Vermogen. Dat geldt ook voor de groep jongeren met psychische en gedragsproblematiek, waaronder jongeren met ADHD en autisme

We vragen dan ook aandacht voor de groep jongeren met multiproblematiek, die overigens nog breder is en waar bijvoorbeeld ook verslavingproblematiek onder valt. Het wetsvoorstel legt de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van mensen maar deze groep is nu juist niet in staat om zelf verantwoordelijkheid voor werk of opleiding te nemen. Gemeenten zouden daarom ruimte moeten krijgen om het beginsel van 'eigen verantwoordelijkheid' voor deze groep te nuanceren. Deze jongeren zullen eerst ondersteund moeten worden bij het krijgen van de regie over hun eigen situatie voor zij toekomen aan werk. Het verscherpte regime van de WIJ en de wachttijd kunnen er toe leiden dat deze groep jongeren tussen wal en schip valt en uit beeld raakt, terwijl tijdig ingrijpen veel problemen kan voorkomen.

Gemeenten zijn zeker bereid om op dit punt verantwoordelijkheid te nemen en samen te werken om een integrale benadering van de problematiek mogelijk te maken; zij moeten hier echter wel de (financiële) mogelijkheden voor krijgen. In aansluiting op het pleidooi van de Federatie Opvang bepleiten wij dat gemeenten de beleidsvrijheid krijgen om met betrekking tot de groep jongeren met multiproblematiek een uitvoerbaar traject te ontwikkelen.

### *2.B. Effecten op de schuldhulpverlening*

De invoering van de huishoudtoets heeft ook gevolgen voor de schuldhulpverlening. Wat gebeurt er bijvoorbeeld als ouders hun uitkering verliezen omdat hun kind een baan heeft? Moet het kind dan de schulden van de ouders betalen? En als dit niet kan; wat betekent dit voor de schuldeisers? Betekent dit dan ook dat lopende schuldregelingen gestopt moeten worden? De hele basis van schuldhulpverlening wijzigt voor een aantal gevallen (berekening vrij te laten bedrag).

Overigens bestaat ook het risico op het ontstaan van schulden, omdat het maar de vraag is of een huishouden op korte termijn af kan van lopende verplichtingen. Gelet op het eerdere rapport over de kosten en baten van schuldhulpverlening betekent dit ook veel voor de financiën van gemeenten (want gebleken is dat schuldhulpverlening loont).

### *2.C. Fraudegevoeligheid en handhaving*

Wij vragen verder aandacht voor de fraudegevoeligheid van de maatregelen. Wij verwachten dat de afschaffing van de bijstand voor inwonenden het aantrekkelijk maakt voor gezinsleden om zich in te schrijven op een ander dan het feitelijke woonadres. Bovendien wordt het recht op bijstand afhankelijk van meerdere gezinsleden. Dit bemoeilijkt niet alleen de handhaving, maar maakt ook dat handhaving meer tijd en capaciteit in beslag zal nemen. Bovendien verwachten wij een toename van de

uitvoeringskosten.

Eén van de belangrijke onderdelen van het Handhavingsprogramma 2011-2014 van het ministerie van SZW is het *informatiegestuurd handhaven*. Een belangrijke voorwaarde voor goede uitvoering, is de juistheid van de gegevens! Die staan onder druk, nu gemeenten hebben aangegeven dat het ondoenlijk is om in de te krappe implementatietermijn alle klantgesprekken uit te kunnen voeren en de ict-systemen tijdig aan te passen. Dit betekent een groot risico voor het informatiegestuurd handhaven!

#### *2.D. Kosten kinderopvang*

Het Rijk wil alleenstaande ouders maximaal stimuleren te gaan werken. De ontheffing van de arbeidsverplichting wordt daarom afgeschaft. De kosten van de kinderopvang nemen door de bezuinigingen hierop echter toe. Tot 2011 hadden alleenstaande Wwb'ers in een traject recht op een volledige compensatie van de 'eigen bijdrage' voor kinderopvang. De gemeente compenseerde op basis van de Regeling Wet kinderopvang aanvullend voor de Wwb'ers het resterende percentage van de kosten (het zgn. KOA kopje).

In 2011 heeft de eerste bezuiniging op de kinderopvangtoeslagentabel plaatsgevonden. Het compensatiepercentage voor de Wwb'ers is echter niet evenredig verhoogd. Het betekent dat Wwb'ers vanaf 2011 3,5% van de kosten voor het eerste kind en 0,5% voor het 2e en volgend kind voor eigen rekening moeten nemen. Voor iemand met een fulltime traject betekent dat ca. € 45,- per maand. In 2012 wordt er verder bezuinigd door het Kabinet. Wwb'ers moeten dan 4,8%, respectievelijk 3,2% voor eigen rekening nemen. Opgeteld bij de invoering per 2012 van de generieke eigen bijdrage van € 15,- per maand moeten Wwb'ers die een volledige week kinderopvang nodig ca. € 125,- per maand voor eigen rekening nemen. Dit heeft voor deze groep een remmend effect op mogelijkheden om te re-integreren.

#### *2.E. Toename arbeidsparticipatie onzeker*

Gemeenten krijgen meer mogelijkheden om hun burgers aan te spreken op inspanningen om (weer) te gaan werken. Voorbeelden hiervan zijn: de wachttijd voor jongeren voor het aanvragen van een uitkering, het individueel beoordelen van leden van een huishouden op hun participatiemogelijkheden en de mogelijkheid om een onbetaalde prestatie te vragen in ruil voor de uitkering. Veel gemeenten werken al met een vergelijkbaar kader, bijvoorbeeld door het instellen van een zoektijd alvorens de *uitkeringsaanvraag wordt omgezet in een beschikking*. De aanpassingen sluiten daarmee aan bij een ontwikkeling die door gemeenten al in gang is gezet.

Toch is het de vraag of het effect dat het kabinet schetst (meer mensen aan het werk als gevolg van de maatregelen) ook daadwerkelijk zal optreden.

Het aantal uitkeringsgerechtigden zal dalen, maar een deel van deze daling komt alleen maar door de invoering van de huishoudtoets (uitkeringen worden ingetrokken of gekort). Arbeidsongeschikte jongeren die nu onder het regime van de Wajong vallen met werkende ouders, hebben in de toekomst geen recht meer op een uitkering. Maar dat betekent niet dat deze jongeren daarmee ook aan het werk komen. De invulling van de Wet werken naar vermogen moet uitwijzen of gemeenten de mogelijkheden krijgen om in de toekomst iets voor deze groep te betekenen.

Voorts is het de vraag of de aanpassingen als de invoering van de huishoudtoets het door het kabinet beoogde effect zullen sorteren in uitstroom naar werk. Als een inwonende jongere een baan

accepteert, worden zijn inkomsten verrekend met de uitkering van zijn ouders. De jongere moet dan zijn ouders gaan onderhouden. Wij vragen ons af in hoeverre dat motiverend werkt.

Kortom, van de aanpassingen gaat een zekere prikkel uit naar mensen om meer te participeren. Het is echter de vraag in hoeverre de aanpassingen leiden tot het participatieniveau dat het kabinet daarmee beoogt.

Voor meer informatie verwijzen wij u naar de impactanalyse en de aanvullende impactanalyse van KING, zie

[http://www.vng.nl/Documenten/actueel/beleidsvelden/sociale\\_zaken/2011/20110908\\_impactanalyse\\_wwb\\_1.pdf](http://www.vng.nl/Documenten/actueel/beleidsvelden/sociale_zaken/2011/20110908_impactanalyse_wwb_1.pdf)

[http://www.vng.nl/Documenten/actueel/beleidsvelden/sociale\\_zaken/2011/20110908\\_impactanalyse\\_wwb\\_2.pdf](http://www.vng.nl/Documenten/actueel/beleidsvelden/sociale_zaken/2011/20110908_impactanalyse_wwb_2.pdf)





Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)  
t.a.v. de heer drs. P. de Krom, staatssecretaris  
Postbus 90801  
2509 LV 'S-GRAVENHAGE

Doorkiesnummer (070) 373 8785	uw kenmerk	bijlage(n)
Betreft wetsvoorstel WWB- maatregelen	ons kenmerk BAWI/U201100386	- datum 28 februari 2011

Geachte heer De Krom,

Op 24 december 2010 ontvingen wij een voorlopige versie en op 20 januari 2011 een tweede versie van het wetsvoorstel WWB-maatregelen met het verzoek daarop te reageren. Wij hebben in ons oordeel het advies van het SZW-Uitvoeringspanel gemeenten (UP) betrokken.

### Algemeen

Vanuit het perspectief van de gemeenten hebben wij een aantal inhoudelijke bezwaren die wij in deze brief toelichten. Mede ook tegen die achtergrond achten wij de invoering van dit wetsvoorstel per 1 januari 2012 niet haalbaar. Inhoudelijk gaat het voor de uitvoering door gemeenten om de volgende bezwaren:

1. Gemeenten en software leveranciers geven aan dat het uitvoeringstechnisch onmogelijk is om de ICT en administratieve systemen in zo'n kort tijdsbestek op het wetsvoorstel aan te passen omdat de maatregelen daarvoor te zeer ingrijpen in het uitvoeringsproces. Voor een zorgvuldige invoering is meer tijd nodig.
2. De uitvoeringskosten per uitkeringsgerechtigde zullen toenemen en gemeenten krijgen daar onvoldoende financiële compensatie voor.
3. Daarnaast ontbreekt in het wetsvoorstel op belangrijke punten een heldere analyse en onderbouwing van wat de implicaties zullen zijn van de voorgenomen maatregelen, zeker in relatie tot de nieuwe regeling 'Werken naar Vermogen'. Het Rijk houdt geen rekening met effecten op andere gemeentelijke beleidsterreinen als het armoedebelief en schuldhulpverlening en bijbehorende kosten.
4. Bovendien neemt de fraudegevoeligheid toe, met problemen voor de handhaving.
5. Tot slot tast het wetsvoorstel op bepaalde punten de gemeentelijke beleidsvrijheid aan.

## **1. Knelpunten m.b.t. uitvoering**

Uit de reacties van het Uitvoeringspanel blijkt dat gemeenten veel extra inspanningen en ook knelpunten voorzien op het terrein van de uitvoering. Het afschaffen van de WIJ en het verscherpte regime voor de gehele WWB zal voor veel extra werk zorgen 'aan de poort'. Ook de afschaffing van de bijstand voor inwonenden en de introductie van de toets op het huishouden raakt de kern van het uitvoeringsproces en zal leiden tot een verzwaring van de uitvoering. Het zal minimaal een jaar kosten om alle ICT op deze wijzigingen aan te passen, waardoor de systemen niet op de beoogde invoeringsdatum van 1 januari 2012 gereed zullen zijn om gemeenten in staat te stellen de wet zorgvuldig uit te voeren. Daarnaast zullen werkprocessen, administraties, verordeningen, etc. moeten worden aangepast om de gemeentelijke uitvoering toe te rusten op de nieuwe eisen. Het complete bestand moet worden doorgelicht. Gemeenten zullen de uitkering van de betreffende gezinnen opnieuw moeten beoordelen en de inkomsten en het vermogen van *alle* gezinsleden (dus ook van degenen die tot dan toe buiten de bijstand vielen) vaststellen. *Vanwege de versobering en aantasting van bestaande rechten zal de maatregel naar verwachting ook leiden tot bezwaar- en beroepszaken.*

Gezien de vergaande impact van de voorgestelde wijzigingen voor de ICT verzoeken wij u dan ook om een informatiekundige uitvoeringstoets te laten doen, bij voorkeur door KING.

## **2. Uitvoeringskosten**

De nieuwe WWB-maatregelen hebben consequenties voor de uitvoering van de WWB. Wij zijn van mening dat het Rijk deze effecten en de financiële consequenties daarvan niet volledig in beeld heeft gebracht. Gemeenten worden daardoor onvoldoende gecompenseerd voor de toename van de uitvoeringskosten als gevolg van een verandering van gemeentelijke taken.

### *Bedrag voor uitvoeringskosten per uitkering*

In het wetsvoorstel gaat het Rijk uit van een bedrag voor de uitvoeringskosten per uitkering van € 1.400. Wij herkennen ons niet in dit bedrag als vergoeding voor de uitvoeringskosten in het gemeentefonds. De circulaire van het gemeentefonds geeft hiervoor helemaal geen standaardbedragen, en kan gegeven de systematiek van het gemeentefonds hiervoor ook geen standaardbedrag geven. Wij zien graag dat er een onderzoek, zoals vermeld in artikel twee van de Financiële verhoudingswet (Fvw), komt voor het vaststellen van het bedrag voor de uitvoeringskosten per bijstandsuitkering. Voor de verrekening in het gemeentefonds onderschrijven wij dat de mutaties moeten worden samengevoegd met de wijzigingen in de uitvoeringskosten door de nieuwe wet *Werken naar Vermogen*. In dat kader kan ook het onderzoek, zoals vermeld in artikel twee Fvw, plaatsvinden, zodat het bedrag voor de uitvoering per uitkering voor de totale mutatie in het gemeentefonds op een later moment ook voor dit wetsvoorstel kan worden vastgesteld.

### *Uitvoeringskosten verscherpte toegang in de WWB*

Door het afschaffen van de WIJ en het aanscherpen van de toegangseisen voor de gehele WWB, zullen gemeenten voortaan voor iedereen die zich voor een uitkering meldt na vier weken moeten vaststellen of men voldoende heeft gedaan om zelf werk te vinden (en bij jongeren of zij daarnaast de mogelijkheden van regulier onderwijs voldoende hebben onderzocht). Dit betekent een verzwaring van de uitvoering en administratieve lasten van gemeenten aan de 'voorkant'. Gemeenten worden voor deze toename van de

uitvoeringskosten niet gecompenseerd door het Rijk. Wij zijn van mening dat dit wel moet gebeuren.

#### *Compensatie voor afschaffen WIJ en eerder niet vergoede kosten*

Gemeenten zijn bij de invoering van de WIJ niet gecompenseerd voor de implementatiekosten en uitvoeringskosten omdat deze weg zouden vallen tegen de lagere uitvoeringskosten als gevolg van het geringere aantal jongeren dat nog in aanmerking zou komen voor de WIJ. Hoewel wij altijd al hebben uitgedragen dat er geen noodzaak is voor een apart wettelijk kader naast de WWB voor het verankeren van de uitgangspunten van de WIJ en blij zijn dat de WIJ nu door het Rijk na twee jaar weer wordt afgeschaft, hebben gemeenten de afgelopen twee jaar wel kosten moeten maken om de nieuwe wet in te voeren naast de WWB. Omdat de veronderstelde inverdieneffecten van destijds met betrekking tot de uitvoerings- en implementatiekosten niet zullen optreden door intrekking van de wet, zijn wij van mening dat het Rijk deze kosten van het invoeren van de wet alsnog moet compenseren.

#### *Uitvoeringskosten verordeningsplicht schoolgaande kinderen*

Met het wetsvoorstel worden gemeenten verplicht een verordening vast te stellen. Dit betekent een uitbreiding van de administratieve lasten voor alle gemeenten die een dergelijke verordening niet hebben (wat mogelijk is op basis van de beleidsvrijheid die gemeenten tot dusver op dit punt hadden). In feite betekent de verplichting een taakverzwaring voor gemeenten, waarvoor zij een financiële compensatie moeten ontvangen. Het Rijk voorziet hier niet in.

#### *Uitvoeringskosten tegenprestatie naar vermogen*

Het Rijk gaat er vanuit dat de invoering van een wettelijke verplichting tot tegenprestatie naar vermogen geen financiële consequenties heeft voor gemeenten. Als het Rijk van mensen verwacht dat zij langs deze weg invulling moeten geven aan hun maatschappelijke betrokkenheid, zullen gemeenten extra kosten moeten maken om aanbod te ontwikkelen op dit punt. Bovendien zullen gemeenten begeleiding en ondersteuning moeten organiseren om het (met name voor kwetsbare doelgroepen) mogelijk te maken een tegenprestatie naar vermogen te leveren. Als gemeenten deze extra inspanningen geacht worden te gaan leveren, dient het Rijk hen daarvoor te compenseren.

#### *Compensatie eenmalige implementatiekosten gezinstoets*

Het Rijk gaat ervan uit dat een eenmalige compensatie van € 4,5 miljoen volstaat voor alle implementatiekosten die voortvloeien uit de afschaffing van de bijstand voor inwonenden en de introductie van de toets op het huishouden. Naar onze mening is dit geen realistische inschatting van de (financiële) consequenties die deze maatregelen heeft voor het aanpassen van de uitvoering. Alleen al de kosten van het aanpassen van de ICT zal een veelvoud van de geschatte € 4,5 miljoen zijn (door leveranciers geschat op wel € 30 miljoen). Daarnaast raakt deze maatregel zozeer aan de kern van het 'recht op bijstand' (en dus aan het vaststellen van dat recht) dat het complete werkproces hierop zal moeten worden aangepast, waarbij ook het personeel moet worden getraind in de nieuwe werkwijze. Het Rijk moet de financiële consequenties voor gemeenten van het implementeren van deze maatregel nader in beeld brengen.

#### *Compensatie structurele toename uitvoeringskosten per uitkeringsgerechtigde*

Het Rijk verwacht dat de uitvoeringskosten structureel zullen afnemen door afschaffing van de bijstand voor inwonenden en door afschaffing van de vrijstelling om te solliciteren voor alleenstaande ouders. In 2015 leidt dit tot een besparing van structureel € 14 miljoen, respectievelijk € 2 miljoen. De basis voor deze besparing is het veronderstelde (structurele) effect dat beide maatregelen zullen hebben op het bijstandsvolume. Wij merken op dat dit ook betekent dat gemeenten zullen moeten worden gecompenseerd voor een toename in de uitvoeringskosten als het bijstandsvolume door beleidseffecten structureel toeneemt.

Bij het in beeld brengen van de financiële consequenties wordt door het Rijk geen rekening gehouden met een toename van de uitvoeringskosten per uitkeringsgerechtigde (lees: per uitkeringsgerechtigd huishouden). Gemeenten verwachten dat het aantal mutaties in het gezinsinkomen en gezinsvermogen bij een huishouden met meerdere gezinsleden zal gaan oplopen (omdat bijvoorbeeld jongvolwassen kinderen tijdelijk een baan hebben). Het vaststellen van de uitkering zal hierdoor een intensievere inspanning van gemeenten gaan vragen. Wij zijn van mening dat het Rijk de financiële consequenties hiervan in beeld moet brengen.

### **3. Beleidseffecten**

Met betrekking tot verschillende maatregelen verwacht het Rijk beleidseffecten die leiden tot een daling van het bijstandsvolume en daarom ook financiële gevolgen hebben voor gemeenten. Wij zijn van mening dat niet alle beleidseffecten volledig in beeld zijn gebracht. Ook ontbreekt een inschatting van de effecten van het wetsvoorstel op andere gemeentelijke beleidsterreinen, zoals de bijzondere bijstand en schuldhulpverlening en de financiële consequenties hiervan voor gemeenten.

#### *Risico dat kwetsbare groepen uit beeld verdwijnen*

Het risico bestaat dat kwetsbare groepen afgeschrikt worden en uit beeld raken als er een verplichting komt om eerst vier weken zelf op zoek te gaan naar werk (en voor jongeren bovendien de verplichting om de mogelijkheden van regulier onderwijs te onderzoeken). Pas daarna krijgen zij recht op inkomensondersteuning en ondersteuning bij het vinden van werk. Als deze groepen zich op een later moment alsnog melden, verslechteren de kansen op een snelle en succesvolle uitstroom uit de bijstand met alle kosten voor re-integratie en inkomensondersteuning van dien. Met invoering van de wet WIJ hebben wij steeds op dit risico gewezen. Voor de Tweede Kamer is dit ook voortdurend een zorgpunt van de WIJ gebleven. Wij pleiten ervoor om gemeenten de ruimte te bieden om bepaalde kwetsbare groepen al direct ondersteuning te bieden en niet eerst vier weken te wachten (voortijdig schoolverlaters met een laag IQ).

#### *Beleidseffecten en bijbehorende besparingen door verscherpte toegang*

Het Rijk is er bij de invoering van de wet WIJ van uitgegaan dat er aanzienlijke gedragseffecten zouden optreden die een besparing op de uitkeringslasten van structureel € 150 miljoen zouden opleveren. Die gedragseffecten hebben zich in veel mindere mate voorgedaan dan verwacht en zullen door afschaffing van de wet WIJ ook niet meer kunnen optreden.

Het Rijk gaat er vanuit dat de gedragseffecten van de verscherpte toegang tot de gehele WWB leiden tot een evenredige besparing op de uitkeringslasten als waarvan is uitgegaan bij invoering van de WIJ. Volgens ons zullen die effecten niet in die mate optreden en ontbreekt op dit moment een analyse die dat aannemelijk maakt.

#### *Beleideffecten en bijbehorende besparingen door invoering gezinstoets*

Voortaan wegen de inkomsten en het vermogen van *alle* gezinsleden mee voor het bepalen van het recht op bijstand en de uitkeringshoogte. Dit zal grote gevolgen hebben, zowel voor gemeenten als voor de desbetreffende gezinnen. Als één van de gezinsleden niet voldoet aan bepaalde verplichtingen die gekoppeld zijn aan het recht op bijstand, kan dit gevolgen hebben voor het inkomen van het hele gezin.

Bovendien worden volwassen kinderen straks financieel verantwoordelijk voor hun ouders. Wij verwachten dat dit zal leiden tot calculerend gedrag (volwassen kinderen die op zichzelf gaan wonen).

Het Rijk geeft niet aan hoeveel gezinsleden geacht worden van één uitkering te kunnen leven. Omdat alleen al de zorgpremie in het geval van meerdere gezinsleden een groot beslag zal leggen op de totale uitkering, verwachten wij dat het beroep om andere gemeentelijke sociale vangnetten zoals bijzondere bijstand, schuldhulpverlening e.d., zal toenemen als gevolg van deze maatregel. Het Rijk moet deze externe effecten en de financiële consequenties hiervan voor gemeenten in beeld brengen.

Het Rijk gaat er vanuit dat de maatregel gevolgen heeft voor 20.000 huishoudens en dat het totaal aantal uitkeringen dat verstrekt zal moeten worden met 10.000 zal afnemen. Gemeenten verwachten dat de maatregel zal leiden tot aanzienlijke gedragseffecten, maar dat het hoogst onzeker is of dit ook zal leiden tot een afname van het aantal uitkeringen met 10.000 vanwege calculerend gedrag. Bovendien verwachten gemeenten dat de gevolgen van deze maatregel niet goed zijn in te schatten, zolang niet duidelijk is hoe de inperking van de Wajong zal leiden tot een groter beroep op de bijstand.

Wij constateren een grote onzekerheid met betrekking tot de precieze gedragseffecten die deze maatregel tot gevolg zal hebben en de effecten die dit vervolgens zal hebben op het bijstandsvolume. Wij zijn van mening dat de financiële risico's hiervan bij het Rijk behoren te liggen. Verderop in deze brief zullen we daarom nog een opmerking maken over het berekenen van het WWB Inkomensdeel.

#### *Kanttekeningen bij veronderstelde prikkel tot werkhervatting*

Het Rijk motiveert de afschaffing van de bijstand voor inwonenden met het argument dat dit de prikkel tot werkhervatting versterkt. Het Rijk gaat er vanuit dat werken in principe mogelijk is voor deze groep en dat men alleen niet gaat werken omdat de vereiste financiële prikkel/motivatie ontbreekt. In de MvT ontbreekt op dit moment echter een onderbouwing waaruit blijkt in hoeverre dit een reële veronderstelling is. Bij gemeenten bestaan er vooral zorgen over de groep die straks onder de nieuwe regeling niet meer in aanmerking komt voor de Wajong. Vaak woont deze groep als volwassene nog thuis bij de ouders (met soms meerdere gezinsleden in de Wajong). Met deze maatregel gaan deze gezinnen er in hun inkomen op achteruit. Maar de vraag is in hoeverre dit automatisch de kans op werk voor deze groep vergroot.

Gemeenten krijgen ieder geval geen financiële compensatie om deze groep extra ondersteuning te bieden.

#### *Normering bijzondere bijstand op 110% WML*

Door de normering op 110% acht het Rijk een korting van € 40 miljoen op de algemene middelen van gemeenten gerechtvaardigd. Dit bedrag staat voor alles wat boven die norm uitkomt. Omdat de korting echter via het gemeentefonds loopt, worden alle gemeenten in gelijke mate gekort. Daarmee leveren dus ook gemeenten die nu niet boven de grens van 110% uitkomen in op hun algemene middelen.

Bovendien worden de extra administratieve lasten die deze maatregel met zich mee brengt voor gemeenten die een dergelijke verordening nog niet hebben, niet gecompenseerd terwijl het Rijk een extra taak neerlegt bij gemeenten.

Daarnaast houdt het Rijk geen rekening met al aangegane verplichtingen, zoals contracten met zorgverzekeraars voor de aanvullende zorgverzekering voor mensen met een laag inkomen (dus dan meestal ook boven 110%). Naast dat deze overeenkomsten aangegaan kunnen zijn voor een langere periode, is dit ook een manier voor gemeenten om het beroep op de individuele bijzondere bijstand te beperken (voor medische vergoedingen).

Wij verwachten dat door een versobering van de categoriale bijzondere bijstand in combinatie met de versobering van het stelsel het beroep op individuele bijzondere bijstand toeneemt. Dit effect is door het Rijk niet in beeld gebracht. Wij zijn van mening dat dit wel moet gebeuren.

#### *Afschaffen vrijstelling van arbeidsverplichting alleenstaande ouders met jonge kinderen*

Het Rijk veronderstelt dat het afschaffen van de vrijstelling tot arbeidsverplichting leidt tot een afname van het aantal bijstandsuitkeringen. De financiële gevolgen van dit beleidseffect schat het Rijk op een besparing van € 18 miljoen in 2012, oplopend tot € 36 miljoen in 2015. Wij zijn van mening dat de financiële risico's van dit veronderstelde beleidseffect bij het Rijk hoort te liggen.

#### *Externe effecten*

Dit wetsvoorstel zal voor gezinnen met meerdere volwassen gezinsleden leiden tot een lager besteedbaar inkomen. Ook zullen minder mensen een beroep kunnen doen op bijstand. Wij verwachten dat dit leidt tot een groter beroep op andere gemeentelijke sociale vangnetten zoals bijzondere bijstand, schuldhulpverlening, ondersteuning van voedselbanken en maatschappelijke opvang. Wij vinden dat deze gevolgen in beeld moeten worden gebracht en het Rijk moet aangeven hoe gemeenten deze gevolgen financieel moeten opvangen.

#### **4. Fraude**

Wij vragen verder aandacht voor de fraudegevoeligheid van een aantal maatregelen. Wij verwachten dat de afschaffing van de bijstand voor inwonenden het aantrekkelijk maakt voor gezinsleden om zich in te schrijven op een ander woonadres dan het feitelijke woonadres. Bovendien wordt het recht op bijstand afhankelijk van meerdere gezinsleden. Dit bemoeilijkt niet alleen de handhaving, maar maakt ook dat handhaving meer tijd en capaciteit in beslag zal nemen. Wij ondersteunen de intentie van het kabinet om fraude tegen te gaan, maar wijzen erop dat er dan geen fraudegevoelige regelingen ingevoerd moeten worden. Bovendien verwachten wij een toename van de uitvoeringskosten op het terrein van handhaving.

#### **5. Aantasting van de gemeentelijke beleidsvrijheid**

Door de normering op 110% treedt het Rijk in de beleidsvrijheid van gemeenten om eigen keuzes te maken op het terrein van inkomensondersteuning voor de armste groepen. Tenslotte betalen gemeenten hun armoedebeleid ook uit eigen middelen.

Ook de verordeningsplicht (motie Spekman/Blanksma) is in strijd met de beleidsvrijheid van gemeenten. Dit blijkt onder meer uit de alternatieve keuzes die gemeenten maken om hetzelfde doel te bereiken, zoals het aanbieden van stadspassen. Wij zijn van mening dat deze vrijheid bij gemeenten moet blijven liggen.

**Tot slot: geen financiële risico's voor gemeenten**

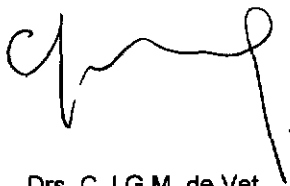
Om de kosten helder in beeld te kunnen brengen, verzoeken wij om een onderzoek zoals vermeld in artikel twee van de Financiële verhoudingswet (Fww).

Aan het wetsvoorstel zijn op basis van veronderstelde beleidseffecten bezuinigingen op het WWB I-deel gekoppeld. Wij zijn van mening dat gemeenten niet de financiële gevolgen mogen ondervinden als beleidseffecten van het wetsvoorstel anders uitvallen dan beoogd. Om dat te waarborgen zal het macrobudget WWB I-deel vanaf 2012 zó moeten worden berekend dat gemeenten de werkelijke kosten van het verstrekken van de bijstandsuitkeringen volledig krijgen vergoed. In dat geval draagt het Rijk de financiële gevolgen van de beleidseffecten.

Of dit het geval is, hangt af van de wijze waarop het macrobudget WWB I-deel met ingang van 2012 wordt vastgesteld. Indien dit gebeurt volgens een budgetteringsmethode waarbij de berekende financiële effecten van beleid en conjunctuur jaarlijks op basis van een autonoom worden bijgesteld aan de werkelijk optredende effecten, komt dit financiële risico niet bij gemeenten te liggen. Gegeven de strekking van artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet inzake vergoeding van kosten gemaakt voor de uitvoering van medebewindstaken horen de financiële risico's van medebewindstaken voor rekening van het Rijk te blijven.

Wij hechten als gemeenten aan inhoudelijke samenhang bij de uitvoering van dit wetsvoorstel bij het Kabinetsovoorstel Werken naar vermogen. Wij willen voor de gemeenten de samenhang in die voorstellen goed kunnen beoordelen. Ook vanuit die optiek hechten wij aan een zorgvuldige implementatie en achten de invoering per 1 januari 2012 niet haalbaar.

Hoogachtend,  
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



Drs. C.J.G.M. de Vet,  
Lid directieraad