

Vergaderjaar 2003–2004

**28 870**

## **Vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten (Wet werk en bijstand)**

**28 960**

## **Invoering van de Wet werk en bijstand (Invoeringswet Wet werk en bijstand)**

**B**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 26 september 2003

Met bijzondere belangstelling heeft het kabinet kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het doet ons genoegen dat de commissie bereid is geweest het verslag binnen een korte termijn op te stellen.

De belangrijkste punten waarop de vragen van de fracties betrekking hebben zijn:

- Hoogte en de verdeling van de beschikbare budgetten voor de uitkeringslasten (inkomensdeel) en het vrij besteedbare reïntegratiebudget (werkdeel);
- Benodigde tijd en ondersteuning voor een goede implementatie;
- Verplichte uitbesteding van reïntegratie-activiteiten;
- Afschaffing van de categoriale bijzondere bijstand;
- Uitwerking van de samenhang tussen de arbeidsverplichting en de zorgplicht van alleenstaande ouders;
- Reikwijdte van de decentralisatie;
- Positie en rechtsbescherming van cliënten.

In de navolgende paragrafen van deze memorie van antwoord wordt op deze en andere punten uitgebreid ingegaan.

### **1. Inleiding**

De leden van de CDA-fractie verwijzen naar de totstandkoming van de Algemene Bijstandswet in 1963. Minister Klompé gaf toen inhoud aan de overgang van «genade naar recht» door een bodem in het bestaan te leggen voor mensen die niet op eigen kracht in de noodzakelijke kosten van het bestaan konden voorzien. Dit uitgangspunt werd door haar onderstreept met de legendarische woorden «het bloemetje op tafel». De leden van de CDA-fractie vragen de staatssecretaris of ze hem er op kunnen aanspreken dat de omslag van genade naar recht in de Wet werk en bijstand behouden zal blijven.

Kernelement van bijstandsverlening was en blijft het uitgangspunt van de Algemene Bijstandswet dat een ieder die niet op eigen kracht in het bestaan kan voorzien recht heeft op bijstand van overheidswege en dat daarmee voor een ieder een menswaardig bestaan is gegarandeerd. Bij de

behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer is in het begin van het antwoord van het kabinet in eerste termijn nadrukkelijk ingegaan op deze continuïteit in de uitgangspunten van het stelsel van bijstandsverlening die de Algemene Bijstandswet van 1965 verbindt met het onderhavige wetsvoorstel. Daarmee is gemarkeerd dat deze uitgangspunten onverminderd van kracht blijven en dat het kabinet er dus op kan worden aangesproken dat iedereen die het op eigen kracht niet redt, recht heeft op vrijwaring van armoede.

## **2. Algemeen**

### *Positie gemeenten*

De leden van de PvdA-fractie vragen om aan te geven waarom het kabinet zo'n groot vertrouwen heeft in de gemeentelijke overheid, dat de cliënt in goede handen is, dat er geen rechtsongelijkheid is en dat de gemeenten de gevolgen financieel kunnen dragen.

Dat de gemeente, als overheidsinstantie die het dichtst bij de burger staat, het meest aangewezen is om bijstand te verlenen is sinds de Algemene Bijstandswet van 1965 een bestendig uitgangspunt van de wetgever. De lijn die met de nieuwe Algemene bijstandswet van 1996, de Wet inschakeling werkzoekenden en het Besluit I/D-banen is ingezet om de verantwoordelijkheid van de gemeenten voor bijstand en reïntegratie te vergroten, wordt met dit wetsvoorstel verder doorgetrokken. Het kabinet meent hiermee de effectiviteit te optimaliseren die met de uitvoering door gemeenten wordt beoogd.

Het kabinet gaat er vanuit dat verschillen die ontstaan in de uitvoering functioneel zullen zijn voor het bereiken van de doelstellingen van de wet. Bovendien zullen de verschillen beperkt worden door de eisen van zorgvuldigheid en proportionaliteit waaraan de gemeentelijke uitvoering moet voldoen. Belangrijk is daarbij dat de systematiek van de uitkeringsnormen geen deel uitmaakt van de in dit wetsvoorstel geïntroduceerde gemeentelijke beleidsvrijheid.

De financiële systematiek van het wetsvoorstel biedt aan de gemeenten kansen en risico's. Deze risico's worden beperkt door de toereikendheid van het macrobudget voor de uitkeringen, de gedeeltelijke en beperkte toepassing van het objectief verdeelmodel, de beperking van de ex-ante herverdeeleffecten van het objectief verdeelmodel en de ex-post mogelijkheid van een aanvullende uitkering. Dit geheel van maatregelen geeft aan de gemeenten voldoende mogelijkheden hebben de aan de uitvoering van deze wet verbonden risico's financieel te dragen.

### *Rechtsongelijkheid tussen inwoners van verschillende gemeenten*

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of er geen enkele begrenzing is aan de mogelijke rechtsongelijkheid. Deze leden wijzen daarbij niet alleen op plaatselijke werkgelegenheidsomstandigheden of omstandigheden van de cliënt, maar ook op de dominante politieke kleur van de gemeenten. De leden van de SP-fractie vragen welke rechtsongelijkheid voor de minister nog acceptabel is, wanneer de minister gaat ingrijpen en welk beroep er voor de burger beschikbaar is. Ook de leden van de SGP-fractie geven aan beducht te zijn voor mogelijke rechtsongelijkheid, bijvoorbeeld bij het verlenen van individuele bijstand.

Met betrekking tot ongelijke behandeling als gevolg van beleidsmatige verschillen in de uitvoering tussen gemeenten onderling, geldt dat enige ongelijkheid een bewust aanvaard en ook toelaatbaar gevolg kan zijn van de keuze voor decentralisatie van bevoegdheden. Het kabinet meent echter dat de decentralisatie van de WWB niet zonder meer zal leiden tot

grotere verschillen tussen gemeenten. Zo biedt de afschaffing van de categoriale bijzondere bijstand en de invoering van de langdurigheids-toeslag betere waarborgen dan de Abw dat op het terrein van de aanvullende inkomensondersteuning personen in gelijke situaties ook gelijk worden behandeld. Ook voor de reïntegratie geldt dat de grotere effectiviteit van de WWB er toe kan leiden dat verschillen tussen gemeenten worden verkleind doordat een ieder naar zijn mogelijkheden wordt geactiveerd. Een vrijheid in de keuze van instrumenten kan er op die manier juist toe leiden dat er bij de resultaten sprake is van een grotere rechtsgelijkheid.

Het gemeentelijk beleid vindt enerzijds haar oorsprong in wettelijke kaders en anderzijds haar legitimatie in het lokale democratische bestel. Het kabinet verwacht dat gemeenten, zowel door de veel grotere transparantie en kenbaarheid van hun beleid als door de versterking van de positie van de gemeenteraad, er zelf voor zorgen dat er geen ongerechtvaardigde verschillen ontstaan tussen gemeenten.

De vraag welke rechtsongelijkheid onacceptabel is, is op voorhand niet te beantwoorden omdat het hierbij niet gaat over een juiste wetsuitvoering door gemeenten maar over de vraag of verschillen die zullen ontstaan het hiervoor genoemde functionele karakter zullen hebben. Er kan in ieder geval geen sprake van zijn dat de minister vanwege verschillen in beleid ingrijpt bij individuele gemeenten die de wet rechtmatig uitvoeren.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de minister het principe van de landelijke normering in de nieuwe wet geheel heeft laten varen.

In de huidige Algemene bijstandswet van 1996 is reeds de landelijke normering vervangen door een gemengd systeem van landelijke normen en gemeentelijke toeslagen en kortingen. Daarmee werd beoogd de uitkeringsnorm beter af te stemmen op de woon- en leefsituatie van betrokkene. Deze systematiek heeft de afgelopen periode goed gefunctioneerd en is dan ook in de WWB overgenomen.

#### *Positie cliënt*

De leden van de PvdA-fractie vragen de staatssecretaris nader toe te lichten dat de rechten van de cliënt afdoende zijn geregeld. Het meer verplichtende karakter van dit wetsvoorstel maakt het naar de mening van deze leden noodzakelijk de rechten van de cliënt beter te waarborgen.

Het kabinet zal op deze vraag ingaan in hoofdstuk 8 (rechtsbescherming) van deze memorie van antwoord.

De leden van de SP-fractie vragen hoe hoog het percentage van de huidige bijstandspopulatie is voor wie een economische prikkel nodig is om weer aan het werk te gaan en om «eigen verantwoordelijkheid» te nemen en wat er moet gebeuren met degenen die bereid zijn om naar werk te zoeken en die nu verder onder druk worden gezet.

De eigen verantwoordelijkheid van mensen om zelf in het bestaan te voorzien is een van de centrale elementen van het wetsvoorstel. Het gaat daarbij niet om het onder druk zetten van cliënten door gemeenten om naar werk te zoeken, maar om een effectieve ondersteuning door gemeenten bij het waar maken van deze eigen verantwoordelijkheid van de cliënt.

Anders dan deze leden veronderstellen brengt het wetsvoorstel geen wijziging aan in de economische prikkel voor het individu. Wel beoogt de nieuwe financiële systematiek van het wetsvoorstel aan gemeenten een stimulans te bieden voor een effectief reïntegratie- en uitstroombesleid. Percentages als waar deze leden naar vragen zijn niet bekend.

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze tegemoet wordt gekomen aan de bezwaren van het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) en hoe het rijkstoezicht op de gegevensverwerking door gemeenten structureel wordt geregeld. Ook de leden van de GroenLinks-fractie vragen een reactie op hetgeen door het CBP naar voren wordt gebracht in de brief over de WWB van 15 september jl. aan de Eerste Kamer. De leden van de VVD-fractie vragen of er voldoende waarborgen zijn getroffen ter bescherming van de persoonsgegevens van de cliënten in het interne en externe reïntegratietraject.

Het CBP gaat in genoemde brief in op een drietal punten. In de eerste plaats is het College van oordeel dat het wetsvoorstel WWB tekort schiet in de beveiliging van gegevens in het Suwinet. In de tweede plaats is het college van oordeel dat op rijksniveau structureel toezicht zou moeten worden gehouden op de gegevensverwerking door gemeenten. In de derde plaats is het college van oordeel dat heldere regels ten aanzien van de informatie-uitwisseling in het kader van reïntegratie noodzakelijk zijn om reïntegratie tot een succes te maken. Doordat de wetgeving op dit punt niet in regelgeving voorziet bestaat naar het oordeel van het College het gevaar dat er verschillen tussen gemeenten optreden bij de uitvoering van de reïntegratietask.

In artikel 37, onderdeel c, van de Wet SUWI is bepaald dat de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) toezicht uitoefent op de rechtmatigheid en de doelmatigheid, waaronder begrepen doeltreffendheid, van de wijze waarop de partners in de keten van werk en inkomen (CWI, UWV, SVb en gemeenten) met elkaar samenwerken bij de uitvoering van de aan hen opgedragen taken. Onderdeel hiervan is de gegevensuitwisseling tussen partijen door middel van Suwinet. In artikel 6.4 van de Regeling SUWI over de beveiliging van het Suwinet is geregeld dat de Suwinetpartijen zorgdragen voor de beveiliging van de gegevensuitwisseling tegen inbreuken op de beschikbaarheid, de integriteit en de vertrouwelijkheid. De Suwinetpartijen dienen ieder in een beveiligingsplan aan te geven op welke wijze zij hieraan invulling geven. In het kader van het toezicht op de rechtmatigheid van de uitvoering zullen gemeenten zich verantwoorden over de aanwezigheid van een beveiligingsplan via het verslag over de uitvoering. Via dat verslag verantwoorden gemeenten zich ook over de juiste naleving van de WWB-bepalingen die betrekking hebben op gegevensuitwisseling, waaronder artikel 67.

Het stellen van nadere regels door de Rijksoverheid zou niet bijdragen aan de duidelijkheid waar het CBP om vraagt. Dat laat onverlet dat er, ook bij een zorgvuldige behandeling van de privacyaspecten, tussen gemeenten bij de uitvoering van de WWB op dit punt verschillen kunnen optreden. Met de verantwoordelijkheid die de gemeente uit hoofde van zowel de WWB als de Wet Bescherming Persoonsgegevens heeft voor het privacyaspect en met het gemelde toezicht op de gegevensuitwisseling, zijn er naar het oordeel van het kabinet voldoende waarborgen dat het privacyaspect in de uitvoering de aandacht krijgt die het verdient. Uit deze verantwoordelijkheid van de gemeente vloeit voort dat het tot het eigen beleid van een gemeente behoort om in een bijlage bij de beschikking te bepalen welke gegevens door een cliënt moeten worden verstrekt in het kader van zijn reïntegratie en welke gegevens worden verwerkt door de sociale dienst en het reïntegratiebedrijf. Hierover dient de gemeente met het reïntegratiebedrijf goede afspraken te maken.

#### *Cliëntenparticipatie*

De leden van de PvdA-fractie vragen het kabinet met gemeenten te overleggen dat in elke gemeente ten minste één euro per klant

beschikbaar wordt gesteld voor cliëntenparticipatie. Deze leden pleiten verder voor een onafhankelijke klachtencommissie.

Het staat gemeenten vrij om in de verordening cliëntenparticipatie (artikel 47 van de WWB) te regelen dat één euro per cliënt beschikbaar wordt gesteld ten behoeve van cliëntenparticipatie en dat een onafhankelijke klachtencommissie wordt ingesteld. Op dit laatste punt geldt tevens dat het wetsvoorstel extern klachtrecht, waarvan de behandeling in de Tweede Kamer gepland staat voor dit najaar, aan gemeenten en gemeenten die samenwerken in een gemeenschappelijke regeling, de verplichting oplegt in een dergelijke ombudsfunctie te voorzien.

#### *Beschikbaarheid banen*

De leden van de SP-fractie stellen vast dat de WWB is gebaseerd op de premisse dat werk boven uitkering gaat. Zij vragen het kabinet waar het denkt dat deze banen vandaan moeten komen gelet op de stijgende werkloosheid, inkrimpende overheid en het op de tocht staan van gesubsidieerde arbeid.

Het kabinet is van mening dat het uitgangspunt «werk boven inkomen» ook binnen de huidige Abw en WIW centraal staat. Binnen de WWB is deze gedachte verder vormgegeven door gemeenten een zo groot mogelijke beleidsvrijheid te geven, uiteraard gepaard gaand met een bijhorende financiële verantwoordelijkheid.

Het kabinet erkent dat de huidige economische conjuncturele situatie een extra groei van het bijstandsvolume en een geringere vraag naar arbeid met zich meebrengt. Onder deze omstandigheden blijft evenwel voor het kabinet het uitgangspunt van «werk boven inkomen» van belang. Zoveel mogelijk dient vermeden te worden dat mensen langdurig van de bijstand afhankelijk blijven. Het kabinet gaat ervan uit dat de WWB een wet is die langer van kracht zal zijn dan de periode van de huidige economische neergang.

Bij het ramen van het macrobudget voor het inkomensdeel wordt rekening gehouden met de meest actuele stand van het bijstandsvolume. Dit betekent dat, bij een gegeven verdeelsystematiek, het gemeentebudget thans navenant hoger is dan in tijden van opgaande economische conjunctuur. Het inkomensdeel betreft een specifieke uitkering met het karakter van een algemene uitkering. Dit betekent dat deze middelen ook kunnen worden ingezet ter financiering van reïntegratieactiviteiten. De bezuiniging op gesubsidieerde arbeid in het lopende jaar en de bezuiniging op het macrobudget werkdeel WWB in 2004 betekent op zichzelf niet dat deze vraag naar arbeid verloren gaat. Wel is het een kabinetsdoelstelling te komen tot een omslag van gesubsidieerde naar reguliere arbeid en gesubsidieerde arbeid vooral in te zetten als tijdelijke opstapbanen. Via een aantal instrumenten, waaronder de stimuleringsregeling I/D, worden gemeenten, in samenspraak met sectoren en reïntegratiebedrijven, gestimuleerd om, gegeven de beschikbare middelen, deze slag te maken.

#### *Bijstandsmigratie*

De leden van de D66-fractie vragen hoe kan worden voorkomen dat er «bijstandsvluchtelingen» gaan ontstaan doordat mensen verhuizen van gemeenten met een streng beleid naar gemeenten met een minder streng beleid. De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe het kabinet probeert te voorkomen dat gemeenten voortaan «geen huis hebben» voor bijstandsgerechtigden die uit een andere gemeente komen en zich daar willen vestigen. Tevens wijzen deze leden op de mogelijkheid dat

bijstandsmoeders zich zullen willen vestigen in gemeenten met een overwegend christelijke signatuur.

De veronderstelling dat verschillen in de uitvoeringspraktijk tussen gemeenten zullen leiden tot verhuisbewegingen van enige betekenis wordt niet door de praktijk bevestigd. Immers, ook nu kennen gemeenten in de uitvoeringspraktijk grote verschillen, zowel op het punt van de activering als bij de (categoriale) inkomensverstrekking.

Het (gemeentelijk) vestigingsbeleid bevindt zich niet binnen het beleids-terrein van het voorliggende wetsvoorstel. Los daarvan acht het kabinet het, gelet op de algemene zorgplicht die gemeenten hebben, onwaarschijnlijk dat gemeenten mensen die zich in die gemeente willen vestigen, zullen willen tegenhouden vanwege het ontvangen van een bijstandsuitkering.

Het kabinet gaat er om verschillende redenen niet vanuit dat als gevolg van de WWB verhuisbewegingen plaats zullen vinden van bijstandsmoeders. In de eerste plaats niet omdat uit onderzoek<sup>1</sup> blijkt dat een zeer groot deel van de alleenstaande ouders zelf zeer gemotiveerd is om (op termijn) betaalde arbeid te gaan verrichten. In de tweede plaats zijn categoriale ontheffingen niet meer toegestaan. Dat betekent dat in alle gemeenten een individuele afweging zal moeten plaatsvinden. Een verhuizing naar een andere gemeente biedt dus niet de garantie dat in die gemeente geen arbeidsverplichtingen worden opgelegd.

### **3. Arbeidsinschakeling en reïntegratie**

#### **A. Rechten en plichten**

##### *Algemeen geaccepteerde arbeid*

De leden van de CDA-fractie vragen of degenen die rechtstreeks na de opleiding in de WWB komen de gelegenheid krijgen om gedurende zekere tijd «passende» arbeid te vinden. De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe de staatssecretaris denkt te voorkomen dat laaggeschoolden nog massaler dan nu het geval is werkloos worden of werkloos blijven, als hoger geschoolden gedwongen zijn «algemeen geaccepteerde arbeid» te aanvaarden. De leden van deze fractie willen in dit verband tevens weten of, en zo ja waarom dit onderdeel van de WWB past in Nederland Kennisland.

Het kabinet heeft er op basis van een zorgvuldige afweging van verschillende aspecten uiteindelijk voor gekozen om «passende» arbeid te vervangen door «algemeen geaccepteerde arbeid». Daarbij is rekening gehouden met ervaringen met het huidige begrip passende arbeid, de situatie op de huidige arbeidsmarkt, en ontwikkelingen die de komende jaren op de arbeidsmarkt te verwachten zijn.

Voor wat betreft de ervaringen met het huidige begrip passende arbeid is gekeken naar de resultaten van onderzoek naar de uitvoering van de richtlijn passende arbeid. Tevens is rekening gehouden met het Besluit passende arbeid schoolverlaters en academici<sup>2</sup>.

Uit de evaluatie van de toepassing van de richtlijn passende arbeid door uitvoeringsorganisaties<sup>3</sup> bleek dat veel uitvoerders bij het toepassen van deze richtlijn zich mede lieten leiden door de situatie op de arbeidsmarkt, de motivatie van de cliënt, en de selectiecriteria van werkgevers. De WWB biedt gemeenten ook nu nog de mogelijkheid om deze aspecten in hun afweging te betrekken. Gemeenten hebben er (financieel) belang bij dat ook laaggeschoold personeel (dat vaak oververtegenwoordigd is in hun bestand) evenredig uitstroomt. Het college zal er, mede gezien dit financiële aspect, ook op moeten toezien dat de uitstroom duurzaam is, om draaieurcliënten te voorkomen.

<sup>1</sup> Zie ondermeer Knijn T. en van Wel F. Zorgen voor de kost. 1999. Utrecht: Uitgeverij SWP

<sup>2</sup> Besluit van 1 december 1995, houdende regels tot verruiming van het begrip passende arbeid voor schoolverlaters en academici. Laatstelijk gewijzigd op 5 augustus 2000 (Stb. 329).

<sup>3</sup> Richtlijn passende arbeid: Evaluatie van de toepassing van de richtlijn door uitvoeringsorganisaties 1994. 's-Gravenhage: Ipso facto / VUGA.

Anderzijds echter blijkt steeds meer dat de arbeidsmarkt aan het veranderen is, waardoor de waarde van traditionele scholing vermindert, in ruil voor een toenemende waardering voor kwaliteiten als flexibiliteit en multi-inzetbaarheid<sup>4</sup>. Dit is ondermeer het gevolg van veranderingen op de arbeidsmarkt, waardoor «oude» beroepen verdwijnen, en nieuwe functies ontstaan, waarvoor feitelijk geen opleidingen bestaan<sup>5</sup>. Werkgevers spelen hier op in door meer dan in het verleden te investeren in nieuwe vormen van loopbaanbegeleiding en verschillende vormen van flexibilisering van de arbeid<sup>6</sup>. Bepaalde vormen van flexibiliteit worden door bedrijven en economen gezien als een voorwaarde voor innovatie en versterking van de concurrentiepositie<sup>7</sup>. De WWB biedt gemeenten een breed scala van instrumenten om op deze nieuwe eisen in te spelen. In dit opzicht valt te denken aan specifieke afspraken met werkgevers over de verdeling van de verantwoordelijkheid en kosten voor scholing en training, en methodieken als Erkenning verworven competenties (EVC) etc.

Voor door de CDA-fractie geschetste casusposities geldt als uitgangspunt dat de gemeente steeds een individuele afweging zal moeten maken. Bij deze afweging kunnen aspecten als duurzame uitstroom en opleidingsniveau zeker een rol spelen.

De leden van de fracties van de SGP en de CU betreuren het dat het amendement om de positie van gewetensbezwaarden wettelijk te verankeren is verworpen. Zij vragen daarom een reactie op een aantal concrete casusposities, aan de hand waarvan zichtbaar wordt hoe de positie van gewetensbezwaarden gewaarborgd is. De fractie van GroenLinks informeert in dat kader of het kabinet naast prostitutie nog meer vormen van niet algemeen geaccepteerde arbeid kan noemen.

Een beroep op gewetensbezwaren, is naar de geldende jurisprudentie geen ongeclausuleerd recht, dat elke cliënt toekomt. Uitgangspunt blijft dat alle algemeen geaccepteerde arbeid aanvaard moet worden. De gemeente bepaalt in eerste instantie de reikwijdte van dit begrip en de toepassing van de criteria in individuele situaties. In tweede instantie toetst eventueel de rechter, wanneer het komt tot een beroepsprocedure. Bij deze beoordeling kunnen gewetensbezwaren een rol spelen, maar dan alleen als onderdeel van een complex van afwegingen, waarbij tevens gekeken wordt naar bijkomende omstandigheden, zoals de inspanningen die betrokkene heeft gedaan om werkloosheid te vermijden of een andere baan te vinden. Ook zal over het algemeen bekeken worden hoeveel mogelijkheden iemand heeft om op korte termijn een andere, algemeen geaccepteerde baan te vinden. Met andere woorden: «het werkloosheidsrisico» vormt een belangrijk criterium. Het is precies deze individuele afweging, waarin het oordeel van de gemeente een belangrijke rol moet spelen, die centraal staat in de WWB. De casusposities zoals die door de leden van de fracties van de CU als de SGP zijn geschetst, met betrekking tot zondagsarbeid en banen in de horeca zijn daarom niet in z'n algemeenheid te beantwoorden. De leden van de fracties van de SGP en de CU vragen daarnaast ook specifiek naar het oordeel van het kabinet over aangeboden banen in bordelen.

Hoewel voor deze banen in beginsel dezelfde uitgangspunten gelden als hierboven zijn geschetst, gelden hiervoor (vanzelfsprekend) wel verschillende bijzondere aspecten. Kenmerkend voor veel beroepen die in bordelen worden uitgeoefend, is immers dat zij ingaan tegen de wetgeving op bescherming van de integriteit van het menselijk lichaam. Het is, zoals uitdrukkelijk in de toelichting op de wettekst is geformuleerd, naar het oordeel van het kabinet beslist onacceptabel als cliënten tot dergelijke werkzaamheden zouden worden aangezet. Ook reïntegratie-bedrijven dienen zich hiervan dus te onthouden.

Op verzoek van de fractie van GroenLinks worden nog als andere

<sup>4</sup> Meijers F. Zelfreflectie makkelijker gezegd dan gedaan. In HRD Thema: loopbaanontwikkeling. Samson Alphen aan de Rijn, nummer 3, 2000 en Havelis B., Frietman J., Vink J. Standaardsetting EVC. Nijmegen 2002.

<sup>5</sup> Zie noot 3 en tevens: De toekomst van flexibilisering van arbeid en arbeidsrelaties, TNO arbeid, Hoofddorp 2002.

<sup>6</sup> Zie noot 4.

<sup>7</sup> KleinKnecht. A Is labourmarkt flexibility harmful to innovation? In Cambridge Journal of Economics, Vol 22, nr. 3, (blz 387–396).

voorbeelden van ongeaccepteerde arbeid genoemd: illegale arbeid en arbeid die wordt aangeboden tegen een inkomen dat lager is dan wordt voorgeschreven door de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag.

#### *Afstemmingsartikel*

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of zij het goed begrijpen dat de gemeente zowel de bijstand voor individuele gevallen als het normbedrag tot nul mag verlagen, en tevens of hier sprake is van enig toezicht door het Rijk. Deze leden vragen tevens waar de bijstands-aanvrager terecht kan indien hij of zij het oneens is met de verlaging van gemeente.

De verordening met betrekking tot het verlagen van de bijstand, zoals bedoeld in artikel 8, lid 1, onderdeel b, van de WWB heeft specifiek betrekking op een verlaging van de uitkering in individuele gevallen, als reactie van de gemeente op een situatie waarin de cliënt de verplichtingen die verbonden zijn aan de WWB niet of onvoldoende naleeft. Deze verlaging van de uitkering komt in de plaats van het huidige boeten- en maatregelenbeleid in de Abw.

Deze verordening heeft daarmee een ander doel en een andere strekking dan de verordening op basis van artikel 8, lid 1, onderdeel c, waarin de gemeente opgedragen wordt om een verordening op te stellen met regels voor het verhogen en verlagen van de norm voor levensonderhoud, als bedoeld in artikel 30 van de WWB. Artikel 30 van de WWB is gekoppeld aan de vaste normsystematiek, zoals deze ook opgenomen is in de Algemene bijstandswet. Het normbedrag kan daarmee nooit op nul worden vastgesteld. De bedragen waar de cliënt recht op heeft en de voorwaarden waaronder deze norm door de gemeente kan worden verlaagd of verhoogd in verband met de kosten voor levensonderhoud, staan vermeld in de WWB.

Voor de verlaging van de uitkering als reactie op het gedrag van de cliënt gelden andere randvoorwaarden. In individuele gevallen mag de gemeente de uitkering inderdaad verlagen tot nul (net als in de huidige situatie), waarbij wel is geregeld dat het college van B&W uiterlijk binnen drie maanden het besluit moet heroverwegen. De cliënt die het oneens is met de verlaging, kan tegen dit besluit bezwaar en of beroep aantekenen. In de beroepsfase is het mogelijk dat de rechter niet uitsluitend de beslissing van de gemeente beoordeelt, maar tevens de verordening zelf toetst, bijvoorbeeld aan de grondwet, de formele wet of eventueel zelfs aan enkele algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Hoewel de rechter over het algemeen terughoudend van zijn bevoegdheid gebruik zal maken, kan hij in voorkomende gevallen een verordening onverbindend verklaren.

Voor zover aan het vaststellen van het recht op uitkering bij wet eisen worden gesteld, wordt de naleving daarvan door gemeenten beoordeeld via het in artikel 76 geregelde rijkstoezicht. Uitvoeringseisen die op lokaal niveau worden gesteld blijven buiten het rijkstoezicht; de controle daarop is uitsluitend voorbehouden aan de gemeenteraad.

#### *Alleenstaande ouders*

De leden van de fracties van CDA, PvdA, GL, SP, CU, SGP en OSF hebben vragen gesteld over de interpretatie van de amendementen met betrekking tot het opleggen van arbeidsverplichtingen aan alleenstaande ouders zoals die tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer zijn overgenomen.

De in het Burgerlijk Wetboek vervatte zorgplicht (en recht) voor ouder(s) voor hun minderjarige kinderen vormt een belangrijke basis voor een



waarborging van enkele fundamentele rechten van ouders en kinderen, en hun onderlinge relatie. Deze zorgplicht moet in combinatie met de onderhoudsplicht worden opgevat als een materiële en immateriële plicht (en recht) van ouder(s) om zorg te dragen voor het welzijn van hun kinderen. Het kabinet dient voor ouders de randvoorwaarden te scheppen waaronder deze verantwoordelijkheden waargemaakt kunnen worden. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat het Rijk zo min mogelijk dient te interfereren in de keuzen die worden gemaakt in de privé-sfeer. Met andere woorden, de vrijheid van ouders om zelf invulling te geven aan deze zorgplicht is, ook naar de opvattingen van het kabinet, een centrale norm.

Bij de voorbereidingen van de WWB is daarom een nauwkeurige afweging gemaakt tussen bovengenoemde aspecten en het belang dat gehecht moet worden aan het realiseren van economische zelfstandigheid voor de alleenstaande ouder. Een dergelijke afweging tussen de opvattingen en prioriteiten van het Rijksbeleid en de eerbiediging van het recht van ouders om zelf te bepalen hoe de opvoeding van de kinderen eruit moet zien, is overigens niet uniek voor de WWB. De afweging is ook aan de orde bij de wetgeving op onder andere het terrein van alimentatie, leerplicht en vaccinatie.

Uiteindelijk is het belang dat gehecht moet worden aan economische zelfstandigheid voor individu en samenleving doorslaggevend geweest voor de invoering van arbeidsverplichtingen voor alleenstaande ouders met kinderen jonger dan vijf jaar. Daarbij is tevens acht geslagen op veranderde maatschappelijke opvattingen over deelname aan betaalde arbeid door vrouwen.

Concreet betekent dit dat in de WWB de materiële zorgplicht van de (alleenstaande) ouder een sterk accent heeft gekregen. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer gaf een ruime minderheid van de fracties aan van mening te zijn dat het wetsvoorstel onvoldoende aandacht had voor immateriële zorgplicht van de ouder, en de vrijheid om daarin eigen keuzen te maken. Het lid Bruls van het CDA heeft deze opvatting tot uitdrukking laten komen in het amendement, op grond waarvan gemeenten bij het opleggen van de arbeidsverplichtingen rekening moeten houden met de wensen van de alleenstaande ouder. Aangezien met dit amendement recht werd gedaan aan een gevoel dat door veel fracties in de Tweede Kamer werd gedeeld, is er voor gekozen het amendement over te nemen, zonder het in stemming te laten komen.

Door verschillende fracties is gevraagd hoe zwaar de wens van de ouder door de gemeente moet worden meegewogen, en tevens of deze onder omstandigheden doorslaggevend kan zijn.

Deze afweging wordt in de kern bepaald door twee elementen: ten eerste het principe dat het oordeel van de gemeente uiteindelijk doorslaggevend is en ten tweede het beginsel dat uiteindelijk voor alle cliënten gestreefd wordt naar economische zelfstandigheid. Binnen deze twee grenzen is het college gehouden om een individuele afweging te maken. Op grond van de tijdens de behandeling in de Tweede Kamer overgenomen amendementen zijn nu in het wetsvoorstel enkele aspecten opgenomen, die door het college van burgemeester en wethouders in ieder geval meegenomen moeten worden bij het opleggen van arbeidsverplichtingen aan alleenstaande ouders. Het gewicht dat aan deze aspecten gehecht wordt, is dus afhankelijk van de individuele situatie van de alleenstaande ouder. Enkel de wens van de ouder is dus, zoals de leden van de fractie van de PvdA vragen, in beginsel niet doorslaggevend. Over het algemeen zal tevens worden gekeken naar de achtergrond van de wens van de ouder, of deze gekoppeld is aan een specifieke situatie en bijvoorbeeld de mogelijkheden die er zijn om met behulp van voorzieningen de eventuele belemmering weg te nemen. De afweging kan uiteindelijk resulteren in een tijdelijke

onthefing, maar evenzeer in een verplichting om deel te nemen aan scholing, of (alvast) een voorbereidende oriëntatiecursus te volgen. Uitgangspunt is wel dat een onthefing als zodanig niet mag resulteren in een langdurige afhankelijkheid van de uitkering. Hoewel de afweging dus altijd individueel is, is het risico op willekeur, zoals de leden van de fracties van SP en SGP/CU vragen, beperkt door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het verbod op willekeur vormt daarbinnen een centrale norm.

Op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie over verhuisbewegingen van bijstandsmoeders is reeds ingegaan in hoofdstuk 2 van deze memorie van antwoord.

#### *Arbeidsplicht 57,5+*

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de OSF en de SP hebben vragen over de motivatie van dit kabinet om voor personen van 57,5 en ouder arbeidsverplichtingen in te voeren, en voorts over de mogelijkheden die er zijn om deze personen om individuele redenen te onthefen van deze arbeidsverplichtingen, dit gerelateerd aan de huidige arbeidsmarktsituatie. De leden van de fracties van SGP en CU sluiten zich aan bij de vragen van de leden van de CDA-fractie.

Het bevorderen van de arbeidsparticipatie van ouderen is een belangrijke doelstelling van dit kabinet. Deze doelstelling laat zich echter, als gevolg van verschillende sociale en economische factoren, niet gemakkelijk realiseren. Uiteindelijk is daarvoor een cultuuromslag nodig bij zowel werknemers, werkgevers als uitvoeringsorganisaties. De diverse maatregelen die door dit kabinet zijn voorgesteld moeten in hun samenhang het behalen van deze ambitie ondersteunen. Hoewel het kabinet zich bewust is van het feit dat de arbeidsmarkt op dit moment krap is, zodat de perspectieven van een deel van het zittend bestand bijstandsgerechtigden momenteel niet gunstig zijn, is het ook van mening dat beleid conjunctuurbestendig moet zijn, en zo min mogelijk dient af te hangen van economisch conjuncturele schommelingen. Uitgangspunt is dat op termijn alle personen van 57,5 en ouder sollicitatieplichtig zijn. Om deze reden is voorgesteld om zowel voor WW-gerechtigden als voor bijstandsgerechtigden van 57,5 en ouder een sollicitatieplicht in te voeren. Gemeenten hebben, als gevolg van de gefaseerde invoering, indien zij dit willen tot eind 2005 de gelegenheid om het zittend bestand opnieuw te beoordelen. In de WWB staat een individuele benadering van cliënten centraal. Dit kan betekenen dat in het ene geval iemand geacht wordt om actief te solliciteren, terwijl in een andere situatie gekozen wordt voor de inzet van een (korte) omscholing, en voor een derde persoon wordt volstaan met een partiële verplichting voor een gedeelte van de werkweek. Tot slot kan de gemeente nog steeds besluiten om iemand, op basis van een individuele afweging, tijdelijk geheel vrij te stellen van de arbeidsverplichtingen. Het kabinet verwacht dat gemeenten hier zorgvuldig mee omgaan en rekening houden met reële kansen. Om te bewerkstelligen dat zowel de gemeente als de belanghebbende voldoende gebruik maken van de capaciteiten die iemand heeft, is het kabinet geen voorstander van het voorstel van het lid van de OSF-fractie om gemeenten toe te staan om bepaalde groepen categoriaal te onthefen van de arbeidsverplichtingen. Een andere overweging hierbij is dat dit zou kunnen leiden tot een situatie waarin de belangen van de gemeente de voorrang gaan genieten boven de mogelijkheden van het individu. De leden van de fracties van het CDA en de PvdA hebben tevens vragen over de mogelijkheden om in plaats van het opleggen van arbeidsverplichtingen, voor personen van 57,5 jaar en ouder deelname aan

sociale activering toe te staan. Deze voorstellen bevatten enkele interessante aanknopingspunten voor de uitvoering door gemeenten. Zo kan, zoals de leden van de CDA-fractie suggereren, in bepaalde situaties overwogen worden om een tijdelijke sollicitatieplicht op te leggen en pas een ontheffing te verlenen indien na enige tijd actief zoeken nog geen baan gevonden is. Natuurlijk dient de gemeente om gedragseffecten te voorkomen dan wel periodiek te beoordelen of iemand zich inderdaad voldoende inspant. Het principe dat altijd rekening gehouden moet worden met persoonlijke omstandigheden, is leidend. Voor verschillende personen kunnen, indien uitstroom naar arbeid niet haalbaar is, activiteiten in de vorm van vrijwilligerswerk een goed alternatief betekenen. Het kan in individuele gevallen wenselijk zijn om deze vorm van participatie te stimuleren, bijvoorbeeld om sociaal isolement te voorkomen.

### *Medische keuring*

De leden van de fracties van CDA en PvdA hebben vragen over de reikwijdte van de verplichting om mee te werken aan een behandeling van medische aard. Deze leden vragen zich tevens af hoe deze verplichting zich verhoudt tot de wetgeving die gericht op bescherming van de lichamelijke integriteit.

In de WWB staat het uitgangspunt centraal dat de afhankelijkheid van een bijstandsuitkering zoveel mogelijk moet worden beperkt. Om deze doelstelling te bereiken kunnen door het college van B&W bepaalde verplichtingen worden opgelegd die strekken tot het bevorderen van de economische zelfstandigheid.

De verplichting om een noodzakelijke behandeling van medische aard te ondergaan is daar één van. Onder het begrip «medische aard» moet in dit verband mede worden verstaan enigerlei vorm van professionele hulp die naar zijn aard te vergelijken is met een medische behandeling. Concrete voorbeelden zijn ondermeer psychische hulp of hulp bij verslavingsproblemen. Door een zorgvuldig en doeltreffend gebruik van deze mogelijkheid kan een bijdrage worden geleverd aan de mogelijkheden tot het realiseren van deelname aan betaalde arbeid. De zorgvuldigheid vergt dat het college, alvorens een dergelijke verplichting op te leggen, deskundig advies inwint bij een arts. De reikwijdte van deze mogelijkheid wordt uitdrukkelijk begrensd door die behandelingen die in rechtstreeks verband staan met het beperken van een beroep op de uitkering.

Algemene beginselen die daarbij in acht genomen moeten worden, zijn bijvoorbeeld de doelgerichtheids- en de proportionaliteitsnorm. Met het eerste wordt bedoeld dat de behandelingen beperkt dienen te worden tot die behandelingen die noodzakelijk zijn voor het realiseren van het doel, namelijk economische zelfstandigheid. De tweede norm wil zeggen dat de behandeling in verhouding tot het doel geen onevenredige inbreuk mag maken op de persoonlijke levenssfeer of op de lichamelijke integriteit. Deze beginselen zijn als voorbeeld, ook geformuleerd in de Wet op de medische keuringen. Naast deze meer open normen vindt de mogelijkheid voor het college van B&W om een persoon te verplichten een medische behandeling te ondergaan, tevens haar begrenzing in andere wetgeving die gericht is op het beschermen van de lichamelijke integriteit. Relevante (grond)rechten zijn in dit verband: het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam, (bijvoorbeeld bij bloedafname) en meer in het algemeen het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, waaronder de eigen persoonsgegevens (medisch dossier).

Gelet op het doel en de aard van de verplichting spreekt het bijna voor zich dat het college, zoals de leden van de CDA-fractie vragen, afziet van het opleggen van arbeidsverplichtingen als vooraf duidelijk is dat ook een eventuele behandeling onvoldoende perspectief biedt op deelname aan betaalde arbeid, of als behandeling niet het gewenste resultaat oplevert.

De leden van de fractie van het CDA vragen daarnaast of bij verschil in inzicht een second opinion wordt toegestaan.

Voor uitkeringsgerechtigden staat tegen iedere belui van het college van B&W de mogelijkheid open om bezwaar en beroep aan te tekenen. In zowel de bezwaar- als de beroepsfase krijgen cliënten de gelegenheid om hun zienswijze, maar eventueel ook de zienswijze van een (onafhankelijk) arts, kenbaar te maken. Voor de beroepsprocedure geldt dat de uitkeringsgerechtigde ook deskundigen mee kan nemen naar de zitting. Tot slot is het veelal mogelijk om advies in te winnen bij bijzondere organisaties voor cliënten, sociaal raadslieden, de bureaus voor rechtshulp of het maatschappelijk werk.

## **B. Reïntegratie**

De leden van de CDA-fractie vragen de staatssecretaris of hij zich kan voorstellen dat de CDA-fractie bij duurzame reïntegratie eerder denkt aan 12 dan aan 6 maanden.

Het kabinet is op deze vraag reeds ingegaan in het onderdeel algemeen geaccepteerde arbeid in hoofdstuk 3A van deze memorie. In aanvulling daarop merkt het kabinet op dat het noemen van een periode alleen maar indicatief kan zijn. Het gaat er steeds om dat de gemeente in het individuele geval een keuze maakt die zo goed mogelijk aansluit bij de mogelijkheden van de betrokkene.

De leden van de fractie van het CDA vragen of ingegaan kan worden op de conclusie van het wetenschappelijk onderzoek van de Raad voor Werk en Inkomen «PRB: Positieve resultaten bereikt», ondermeer in relatie tot de aannahme van het kabinet dat er ook anderszins voldoende mogelijkheden zijn voor een cliëntgerichte benadering.

Het kabinet hecht eraan om te benadrukken dat zij de doelstellingen van het PRB onderschrijft. Vanuit het perspectief van het kabinet overlappen de uitgangspunten van de WWB dan ook in veel opzichten die van het PRB. Beide stellen immers de capaciteiten van de klant centraal, en niet de regel of de bureaucratie. Een meer cliëntgerichte benadering wordt ook door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gestimuleerd, ondermeer door via de afspraken in het kader van de «Agenda voor de Toekomst» extra middelen ter beschikking te stellen voor casemanagement en door innovatieve experimenten te bevorderen. Daarnaast wordt ook geïnvesteerd in de ontwikkeling van methodieken die het krijgen van inzicht in de drijfveren van cliënten ondersteunen, zodat hierop in de dienstverlening door gemeenten kan worden aangesloten. In het najaar van 2003 komt ondermeer een handreiking uit van Stimulansz, waarin verschillende methodieken beschreven staan. Als vervolg hierop wordt in overleg met gemeenten gezocht naar een geschikte vorm om deze methoden door te ontwikkelen. In dit project participeert ook de CWI.

Hoewel de RWI constateert dat wellicht nog niet in alle gemeenten een actieve rol voor de cliënt gerealiseerd is, is inmiddels ook een relatief groot aantal plaatsen te noemen, waar dit wel gemeengoed is geworden. Bij wijze van voorbeeld kan daarbij gewezen worden op de gemeente Rotterdam, waar veel gewerkt wordt met Individuele Traject Begeleiding (ITB) en op de gemeente Tiel, waar geëxperimenteerd wordt met EVC (elders verworven competenties). In veel andere gemeenten wordt gewerkt met raamcontracten, waarbinnen ruimte bestaat voor een individuele benadering.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel WWB in de Tweede Kamer is toegezegd om bij de evaluatie van de WWB expliciet aandacht te besteden

aan de ervaringen van gemeenten die PRB of een vorm daarvan in de praktijk toepassen. Bij de implementatie van de WWB zal expliciet aandacht aan dit instrument worden besteed, opdat geborgd wordt dat gemeenten, indien zij dit instrument toepassen, rekening houden met bepaalde randvoorwaarden.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe de door het college van B&W aangeboden sociale activering zich verhoudt tot de sociale activering waar een uitkeringsgerechtigde zich op dat moment zelf al mee bezig houdt. Zij vragen tevens waar de uitkeringsgerechtigde terecht kan als hij/zij het niet met de verplichting eens is.

Het uitgangspunt van de WWB is dat personen verplicht zijn om zich in te spannen om uit de uitkering te geraken. Het college kan daartoe bepaalde verplichtingen opleggen. In bepaalde situaties kan het daarom voorkomen dat, zoals in het voorbeeld van de leden van GroenLinks-fractie, een persoon activiteiten verricht bij een bejaardentehuis, terwijl het college verplicht tot het deelnemen aan activiteiten bij de plantsoendienst. Dit is mogelijk als de het college tot het oordeel komt dat de activiteiten bij de plantsoendienst een betere bijdrage leveren aan de mogelijkheden voor inschakeling in arbeid dan de activiteiten bij het bejaardentehuis.

#### *Evenwichtige benadering van doelgroepen*

De leden van de fractie van het CDA en GroenLinks vragen om welke redenen het kabinet verwacht dat de WWB voldoende waarborgen biedt voor een evenredige benadering van doelgroepen.

Het kabinet vindt het evenals deze leden van groot belang dat alle groepen die onder de verantwoordelijkheid voor reïntegratie van de gemeente vallen, door de gemeente ondersteund worden bij het vinden van betaald werk. Deze opdracht staat daarom uitdrukkelijk in het wetsvoorstel geformuleerd.

De systematiek van de WWB biedt daarvoor belangrijke randvoorwaarden zoals een financiële prikkel om het beroep op de bijstandsuitkering te beperken en een grote vrijheid met betrekking tot de besteding van het werkdeel.

Gemeenten krijgen ruimere mogelijkheden om voor groepen met meer complexe problematiek passende voorzieningen te organiseren, bijvoorbeeld in samenwerking met een afdeling Welzijn en Educatie of Zorg. Door een steeds meer samenhangende regie van de betrokken beleidsafdelingen krijgt de gemeente meer greep op verschillende groepen cliënten en op de dienstverlening van de lokale of regionale infrastructuur van voorzieningen. Dit wordt ondermeer zichtbaar in het groeiend aantal gemeenten dat, doorgaans in combinatie met andere partners, kiest voor een wijkgerichte aanpak, of investeert in het maken van sluitende afspraken over bijvoorbeeld de aanpak van personen met een gecombineerde WAO- en bijstandsuitkering, of «probleemjongeren». De WWB biedt gemeenten daartoe meer mogelijkheden dan voorheen.

Naast deze meer algemene randvoorwaarden, is in het wetsvoorstel een aantal aanvullende waarborgen geconcretiseerd om te voorkomen dat de prioriteitstelling van gemeenten ten koste gaat van een evenwichtige benadering van doelgroepen of van de prioriteiten van een individu. In de eerste plaats is daarvoor de opdracht aan de gemeenteraad van belang, om in een verordening te omschrijven op welke wijze zij een evenredige benadering van groepen wil vormgeven. Verordeningen moeten op grond van de Gemeentewet altijd kenbaar zijn voor de inwoners van de gemeente. Op deze wijze wordt dus voor personen die onder de verantwoordelijkheid voor reïntegratie van de gemeente vallen zichtbaar wat zij meer concreet van de gemeente kunnen verwachten. Deze opdracht is

aangevuld met een aanspraak op ondersteuning voor alle cliënten die onder de verantwoordelijkheid voor reïntegratie van de gemeente vallen. Cliënten kunnen zich in voorkomende situaties op deze verordening beroepen, en de gemeente vragen om een meer specifieke vorm van ondersteuning te verlenen.

Deze voorwaarden gelden uitdrukkelijk niet alleen voor bijstandsgerechtigden, maar ook voor personen zonder uitkering, of met een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet. Het kabinet meent op deze wijze voldoende te garanderen dat gemeenten bepaalde groepen, bijvoorbeeld de niet-uitkeringsgerechtigden, evenredig ondersteunen bij de arbeidsinschakeling.

#### *Aanspraak cliënt*

De leden van de fracties van CDA, PvdA en GroenLinks vragen naar de positie van de cliënt bij de in de WWB geïntroduceerde aanspraak op ondersteuning. De leden van de fracties van het CDA en GroenLinks informeren daarbij naar de mate waarin bij de afweging van de gemeente financiële aspecten kunnen worden betrokken. De leden van de PvdA-fractie, willen graag duidelijkheid over een eventueel verschil tussen een recht en een aanspraak op ondersteuning.

De aanspraak op ondersteuning zoals in de WWB aan cliënten wordt toegekend, moet worden beschouwd als een verbijzondering van en een extra waarborg voor het realiseren van de opdracht van en aan gemeenten, om groepen die onder de reikwijdte van de WWB vallen (personen met een bijstandsuitkering, personen met een uitkering op grond van de Algemene nabestaanden wet en niet-uitkeringsgerechtigden) te ondersteunen bij het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid. Daarbij is bewust niet gekozen voor de formulering «recht of aanspraak op reïntegratie», omdat deze formule een resultaatsverplichting zou impliceren. Immers, «reïntegratie» is pas geslaagd als een persoon daadwerkelijk een algemeen geaccepteerde baan heeft gevonden. Evenmin is gekozen voor een «aanspraak op voorzieningen», omdat tenslotte niet iedere cliënt een voorziening nodig heeft om een betaalde baan te vinden. Een deel van de personen vindt tenslotte uiteindelijk op eigen kracht of met een beperkte mate van persoonlijke begeleiding zelf werk.

De aanspraak op ondersteuning heeft in het bijzonder tot doel om te voorkomen dat personen die dat wel nodig hebben, ten onrechte geen aanbod in welke vorm dan ook van de gemeente ontvangen. Om deze doelstelling te realiseren is in de eerste plaats een verordening voorgeschreven waarin de gemeente moet aangeven hoe zij in het activeringsbeleid een evenwichtige aandacht voor doelgroepen realiseren. Indien iemand ondanks de verordening toch geen aanbod ontvangt, kan hij het college vragen om hem of haar te ondersteunen. Vanzelfsprekend is het uiteindelijk het college dat zal moeten afwegen of, en zo ja in welke vorm het verzoek gehonoreerd kan worden. Verschillende aspecten maken deel uit van die individuele afweging, zoals de wensen van de cliënt, het advies van de CWI, de beoordeling van het reïntegratieadvies, de aanwezigheid van de benodigde voorzieningen of alternatieven daarvoor, de beschikbaarheid van zorg- en hulpverlening en de financiële middelen die beschikbaar gesteld zijn door de gemeenteraad op basis van de gemeentelijke verordening. Het ontbreken van financiële middelen alleen is geen afwijzingsgrond voor een dergelijk verzoek. Als het zelf opstellen van een aanvraag te veel van een cliënt vergt, zal in het overgrote deel van de gemeenten een beroep openstaan op bijvoorbeeld hulp door sociaal raadslieden, maatschappelijk werk etc.

### *Sluitende aanpak*

De fractie van de PvdA vraagt hoe de afspraken die in Europees verband zijn gemaakt over de sluitende aanpak voor jongeren zich verhouden tot het feit dat aan gemeenten op dit punt niets dwingend meer wordt opgelegd. Ook vraagt zij of de regering zich in Europees verband niet verbonden heeft aan aanspraken hierover en hoe de regering denkt deze afspraken te effectueren.

De WWB creëert zowel de optimale condities als de mogelijkheden voor gemeenten om de sluitende aanpak voor jongeren te realiseren. Gemeenten hebben – door de gemeentelijke financiële verantwoordelijkheid – een groot belang om iedereen uit de uitkering te krijgen. Daarbij heeft de gemeente door de verruimde beleidsvrijheid en het vrije reïntegratiebudget de mogelijkheid iedere cliënt een aanbod op maat te doen. Juist in deze tijden is het voor gemeenten van belang om instroom in de langdurige werkloosheid te voorkomen. Voor jongeren geldt nog sterker dat het voor gemeenten loont om hen tijdig een aanbod te doen. Jongeren zonder werkervaring zijn een gevoelige groep die in een vroeg stadium een aanbod moeten krijgen. Hiermee moet worden voorkomen dat zij langdurig in een uitkeringssituatie komen.

In de WWB is vastgelegd dat de gemeente een evenwichtige benadering van doelgroepen moet realiseren en dat aanspraak kan worden gemaakt op ondersteuning bij het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid. Jongeren zijn daarbij in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel expliciet genoemd. Om die reden is er naar de mening van het kabinet geen noodzaak tot het verplichtend regelen van een sluitende aanpak. De sluitende aanpak is in Europees verband vastgelegd in een Richtsnoer. Richtsnoeren maken deel uit van het proces van open coördinatie tussen lidstaten en hebben het karakter van een intentie waaraan de lidstaat zich gecommitteerd heeft. Het kabinet heeft zich gecommitteerd aan de Europese Richtsnoer over de sluitende aanpak. Met het systeem van de WWB verwacht het kabinet om bovenstaande redenen dat de sluitende aanpak voor de gemeentelijke doelgroep wordt geëffectueerd. Mede in het licht van de benodigde rapportages aan de Europese Commissie wordt de voortgang ten aanzien van de sluitende aanpak gemonitord. De informatievoorziening ten behoeve van de sluitende aanpak maakt onderdeel uit van de reguliere statistieken en monitors; deze worden bij ministeriële regeling vastgesteld. De vormgeving van de verantwoording over de resultaten van de sluitende aanpak richting Brussel zal niet veranderen.

### *Uit- en aanbesteding*

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd om nog eens goed aan te geven wat het openstellen van reïntegratiemiddelen voor concurrentie tot dusverre heeft opgeleverd.

Het kabinet beschikt op dit moment nog niet over harde prestatiecijfers. Dat kan ook nog niet omdat de meeste contracten met reïntegratiebedrijven nog niet lang genoeg lopen. In het eerstvolgende trendrapport, dat najaar 2004 uitkomt, en natuurlijk in de aan de Tweede Kamer toegezegde evaluatie van werking van de reïntegratiemarkt in relatie tot het gemeentelijke reïntegratiebeleid (motie 28 870 nr. 81) worden dergelijke gegevens zoveel mogelijk opgenomen.

Dit betekent niet dat er niet veel in beweging is gekomen sinds de invoering van de Wet SUWI op 1 januari 2002. In het voorjaar heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een evaluatie van de werking van de Wet SUWI naar het parlement gestuurd (bijlage bij Kamerstukken II, 2002/2003, 26 448, nr. 69, herdruk van 21 mei 2002). In

dat kader is uitvoerig stilgestaan bij de wijze waarop publieke opdrachtgevers hun opdrachtgeverschap feitelijk invullen. Hieronder worden de belangrijkste conclusies uit genoemde evaluatie samengevat, hier en daar aangevuld met meer recente gegevens.

Verreweg de meeste gemeenten zitten op dit moment in een omslagfase naar een andere manier van werken waarin gemeenten niet meer een subsidierelatie maar een opdrachtgeverrelatie onderhouden met reïntegratiebedrijven. Een belangrijk deel van de gemeenten kiest voor een gedifferentieerde benadering, meestal inhoudende dat de meeste trajecten via aanbesteding wordt ingekocht, terwijl voor kleinere doelgroepen en projecten een «minder zware procedure» wordt gevolgd waarbij volstaan wordt met het opvragen van meerdere offertes. Bij de laatste projecten valt bijvoorbeeld te denken aan projecten in de sfeer van sociale activering, die volgens veel gemeenten in verband met de kleinschaligheid en de plaats in de gemeentelijke infrastructuur niet passen bij de werkwijze van een openbare aanbestedingsprocedure. Een aantal kleinere gemeenten heeft de aanbestedingsprocedure uitgesteld, maar zit nu volop in een omslagfase, hetzij oriënterend, hetzij inclusief het al concreet doorvoeren van veranderingen. Een deel van die gemeenten kiest voor samenwerking met andere gemeenten bij de inkoop. Op de peildatum, 31 december 2002, had ruim 80% van de gemeenten een programma van eisen voor de aanbesteding opgesteld (voor de grote gemeenten was dit 100%) en had eveneens ruim 80% van de gemeenten opdrachtnemers geselecteerd voor de uitvoering van de reïntegratietrajecten.

Veel gemeenten maken uitsluitend gebruik van regionale bedrijven. Uit verschillende onderzoeken is gebleken dat gemeenten nauwelijks knelpunten ervaren met betrekking tot de uitkomsten van de aanbesteding. In één van de onderzoeken (Regioplan: «Inkoop van reïntegratie in de regio Rijnmond», januari 2003) wordt door één gemeente aangegeven dat er te weinig aanbod is voor fase 4-cliënten. Een andere gemeente zegt juist dat er te veel aanbieders zijn, waardoor het onderscheid tussen goede en minder goede bedrijven niet te maken is. Een recente quick scan van Borea onder vier grote reïntegratiebedrijven levert een omvangrijke lijst aan projecten voor de fase 4 doelgroep op.

#### **Verkort overzicht projecten voor gemeenten**

*(bron: Borea, september 2003)*

Gemeente	Fasering	Projecten voor specifieke doelgroep
Alkmaar	Fase 4 gericht op werk en op sociale activering	Allochtonen, Meervoudige problematieken *, Fysiek en psychisch arbeidsgehandicapten, Ouderen (> 50 jaar)
Almelo	Fase 4 gericht op werk en op sociale activering	Alleenstaande ouders, allochtonen, Oud- en nieuwkomers, Fysiek en psychisch arbeidsgehandicapten, Ouderen
Almere	Fase 4 gericht op werk en op sociale activering	Fysiek en psychisch arbeidsgehandicapten
Amsterdam	Fase 4 gericht op werk en op sociale activering	Zeer langdurig werklozen (min 3 jaar) met REA status Dak- en thuislozen Ghanese vrouwen Duale trajecten
Apeldoorn	Fase 4	Arbeidsgehandicapten
Assen	Fase 4	Samenlopers (met UWV)
Bergen op Zoom	Fase 4	Allochtonen, combinatie van belemmeringen
Breda	Fase 4 gericht op werk en op sociale activering	Meervoudige problematiek, Fysiek en psychisch arbeidsgehandicapten Oudkomers



Gemeente	Fasering	Projecten voor specifieke doelgroep
Delfzijl	Fase 4	Alleenstaande ouders met jonge kinderen, allochtonen, arbeidsgehandicapten
Den Haag	Fase 4	Specifieke jongeren projecten (ZMOK en ZMLK) Integrale trajecten voor cliënten waar sociale dienst contact totaal kwijt was («niet verschijnen zonder bericht»)
Dordrecht	Fase 4 gericht op werk en op sociale activering	Allochtonen, Meervoudige problematieken *, Fysiek en psychisch arbeidsgehandicapten, Ouderen (> 50 jaar)
Enschede Groningen	Fase 4 Fase 4 gericht op werk en sociale activering	Projecten gericht op jobfinding (Taal)trajecten ism ROC voor oud- en nieuwkomers Samenlopers met UWV
Haarlemmermeer Hengelo	Fase 4 Fase 4	Sociale Activering Alleenstaande ouders met jonge kinderen Meervoudige problematiek en Arbeidsgehandicapten
Maastricht	Fase 4	Sociale activering, taaltrajecten
Middelburg	Fase 4	sociale activering
Nijmegen	Fase 4	Leerwerktrajecten voor allochtonen en jongeren
Oosterhout	Fase 4	Arbeidsgehandicapten Langdurig werklozen met motivatieproblemen
Rotterdam	Fase 4 Plaatsing in WIW	Samenlopers (met UWV) Voortraject WIW geïndiceerden Taaltraject voor oud- en nieuwkomers
Schiedam	Fase 4	Alleenstaande ouders met jonge kinderen
's-Hertogenbosch	Fase 4 gericht op werk en sociale activering	Allochtonen, Meervoudige problematieken *, Fysiek en psychisch arbeidsgehandicapten, Ouderen (> 50 jaar)
Tilburg	Fase 4, sociale activering	Motivatietrainingen voor langdurig werklozen Regiepunt jongeren (drop-outs) Project voor Antillianen
Utrecht	Fase 4	Taaltrajecten en wijkgerichte fase 4 projecten
Zoetermeer	Fase 4	Fysiek en psychisch arbeidsgehandicapten

\* Meervoudige problematieken: alcohol- en drugsverslaving, detentie, schulden, etc

Bedrijven die gegevens hebben aangeleverd voor bovenstaand overzicht zijn: TMP/Hudson, Alexander Calder Arbeidsintegratie, Fourstar BV, Kliq Reintegratie.

Gemeenten hanteren veelal maatwerk bij het selecteren van cliënten voor reïntegratietrajecten. Hoewel een kwart van de gemeenten in het hierboven reeds gememoreerde onderzoek (Regioplan: «Inkoop van reïntegratie in de regio Rijnmond», januari 2003) aangeeft nog niet voldoende kennis te hebben van het cliëntenbestand, zeggen toch bijna alle gemeenten cliënten op basis van individuele kenmerken naar reïntegratiebedrijven te verwijzen. Het ongedifferentieerd doorverwijzen van cliënten vindt alleen bij uitzondering plaats.

Gemeenten vinden het nog lastig om een goede en objectieve keuze uit de offertes te maken. Bij de gunning bekende bedrijven (waaronder aan de gemeente gelieerde bedrijven) hebben soms een voorsprong door het opnemen van ervaring in de regio als gunningcriterium. Het louter contracteren van «preferred suppliers» gebeurt echter steeds minder. Een goed voorbeeld van de creativiteit die gemeenten in het inkoopproces

steken is de aanbesteding van de «reïntegratiemakelaars» in Amsterdam; dit zijn intermediairs die geacht worden voor moeilijke groepen de schakeling te maken naar lokaal gespecialiseerd aanbod. Amsterdam heeft zo een manier gevonden om binnen een transparante en objectieve procedure voor een moeilijk product maatwerk te contracteren.

Het kabinet ziet de volgende trends met betrekking tot afspraken in de contracten met reïntegratiebedrijven:

- De meest voorkomende situatie is, dat uitsluitend of vooral complete trajecten worden ingekocht. Op de tweede plaats komt de inkoop van zowel complete, als deeltrajecten. Het uitsluitend inkopen van deeltrajecten komt het minst voor.
- Raamcontracten komen bij grotere gemeenten niet veel meer voor, bij ongeveer de helft van de kleinere nog wel.
- Ongeveer de helft van de gemeenten maakt volumeafspraken met reïntegratie-bedrijven. Volumeafspraken met een min-max-karakter zijn in opkomst.
- Contracten worden meestal nog gesloten voor één jaar. De verwachting is, dat gemeenten zullen kiezen voor aanbestedings-procedures om de circa twee à drie jaar. Dit geeft reïntegratiebedrijven meer gelegenheid om goed zicht te krijgen op en effectief gebruik te maken van de lokale infrastructuur voor zorg en welzijn ten behoeve van meer complexe reïntegratietrajecten, bijvoorbeeld met betrekking tot reïntegratie van mensen met (chronische) medische beperkingen. Voor het succesvol afronden van dit soort trajecten is een langer durende contractrelatie tussen gemeenten en reïntegratiebedrijven gewenst.
- Steeds vaker worden over de duurzaamheid van de plaatsing afspraken gemaakt. Meestal over plaatsingen voor ten minste een half jaar, maar ook een jaar komt voor.
- Over de maximale doorlooptijd van trajecten worden steeds vaker afspraken gemaakt. De meest gangbare doorlooptijd is één of twee jaar.
- Eenderde van de onderzochte gemeenten maakt in het contract onderscheid naar doelgroepen.

De indruk is dat gemeenten in meerderheid volledige inspannings-financiering toepassen, waarbij per gestart traject of product wordt betaald ongeacht het uiteindelijke resultaat. Niettemin lijkt een duidelijke tendens zichtbaar, dat een sterker accent op resultaatfinanciering wordt gelegd.

Er zijn interessante verschillen tussen gemeenten waar het gaat om de risicospreiding over gemeente en aanbieders. Meestal wordt gekozen voor «no cure, less pay». In enkele gevallen is sprake van «no cure, no pay», soms zelfs bij fase 4-dienstverlening.

De leden van de CDA-fractie en de PvdA-fractie vragen waarom de uitbestedingvereiste wordt gehandhaafd in een situatie waarin de volledige verantwoordelijkheid, waaronder het financiële risico, bij de gemeenten ligt; waarom zijn gemeenten niet goed in staat om dit risico te managen. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of een lager percentage dan 80 procent niet meer voor de hand ligt. De leden van de D66-fractie vragen wat precies het voordeel is van de verplichte aanbesteding van reïntegratie en vragen waaruit blijkt dat private bedrijven dit beter kunnen dan gemeentelijke, zoals stichtingen.

De gemeente kan de instrumenten van het werkdeel vrij inzetten; voorwaarde is alleen dat de middelen besteed worden voor reïntegratie. Voor de manier waarop deze middelen besteed worden geldt de eis tot uitbesteding en de aanbestedingsregels uit het Besluit SUWI.

Van belang is allereerst te memoreren dat de verplichting tot uitbesteding niet zomaar een element is in het beleid van dit kabinet. Het uitgangspunt dat de uitvoering van taken met betrekking tot reïntegratie van werkzoekenden en arbeidsgehandicapten zoveel mogelijk dient plaats te vinden in het private domein, is de uitkomst van jarenlange discussies tussen kabinet en parlement over de scheiding van publieke en private taken en verantwoordelijkheden; discussies die uiteindelijk geleid hebben tot het totstandkomen van de Wet SUWI.

Het kabinet heeft met het handhaven van de uitbesteding vereiste primair de belangen van de individuele klanten op het oog.

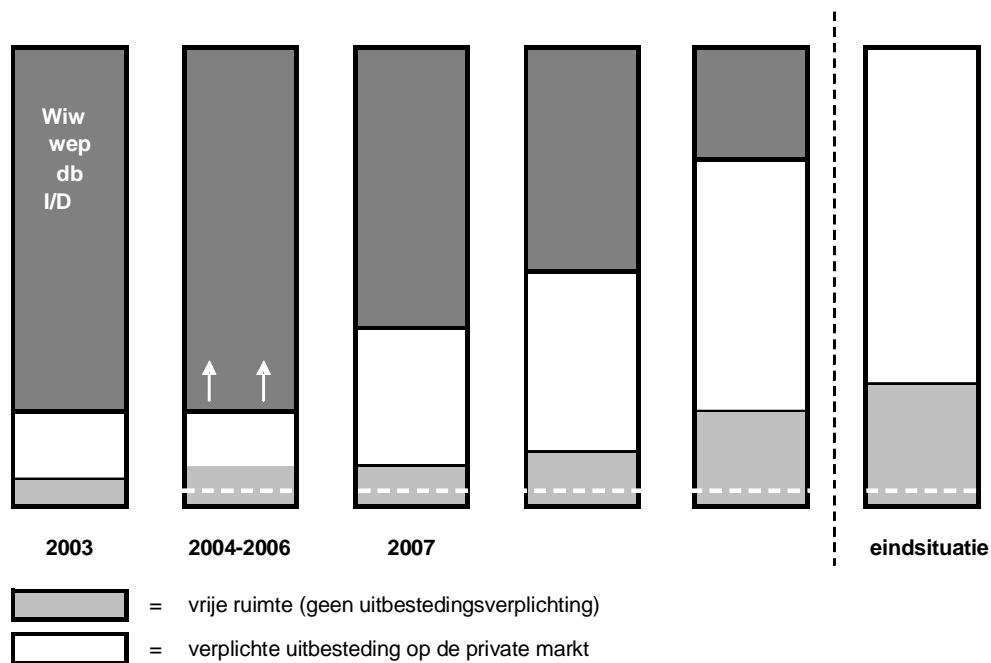
Er kunnen binnen gemeenten conflicterende belangen spelen. De oriëntatie binnen het gemeentelijke apparaat is aan het verschuiven van het uitvoeren van regelingen naar het reïntegreren van mensen, zoveel mogelijk in reguliere banen. Maar het belang van de dienst «inkoop» spoort niet zonder meer met de belangen van de dienst die de regelingen op het terrein van gesubsidieerde arbeid uitvoert en andere gemeentelijke diensten, zoals het lokale vervoer en de stadsreiniging, die maatschappelijke taken met behulp van gesubsidieerde arbeid uitvoeren. Deze diensten hebben vooral een belang bij continuïteit en een soepele opvulling van beschikbaar komende arbeidsplaatsen. Vanuit deze belangen is de keuze van veel gemeenten om klanten rechtstreeks naar de beschikbare gesubsidieerde plaatsen te verwijzen zeker een begrijpelijke keuze. Maar het is niet een keuze die per definitie de inschakeling van de cliënt in reguliere arbeid het best bevordert.

Binnen de WWB staat de reïntegratie van de cliënt centraal. De verplichting tot uitbesteding voorkomt dat gemeenten belangen van eigen gemeentelijke diensten meenemen in hun afweging en zorgt ervoor dat te allen tijde de belangen van de klant centraal staan. Immers, de reïntegratiebedrijven bepalen wat het beste is voor de klant en gemeentelijke afwegingen kunnen daarin geen rol spelen. Het kabinet wil om bovengenoemde redenen vasthouden aan de verplichting tot uitbesteding.

Het kabinet heeft, mede naar aanleiding van de discussie met de Tweede Kamer, een soepel overgangsregime ontworpen:

- Voor bestaande WIW-dienstbetrekkingen en ID-banen geldt de uitbestedingsverplichting niet. De werkzaamheden voor deze bestaande banen kunnen (blijvend) worden uitgevoerd door de huidige WIW-organisatie. Dit is een geleidelijk proces (uitstroom Wiw-dienstbetrekkingen in 2002 ca. 30% en ID-banen ca. 10%; het tempo van uitstroom is overigens afhankelijk van het gemeentelijke beleid terzake en varieert daarom per gemeente).
- Voor nieuwe gesubsidieerde banen geldt in de eerste 3 kalenderjaren na invoering WWB ook geen uitbestedingsverplichting. Ook deze banen kunnen (blijvend) worden uitgevoerd door de WIW- of ID-organisatie. Voor nieuwe banen moet na deze overgangsperiode van 3 jaren worden geconcurrereerd op de reïntegratiemarkt.
- De 20% vrije ruimte binnen het werkdeel biedt gemeenten de mogelijkheid om ook zonder uitbesteding gesubsidieerde banen in te zetten.
- Er geldt een uitbestedingsvrije drempel van € 100 000.
- Twee jaar na invoering van de WWB wordt geëvalueerd in hoeverre er zich knelpunten voordoen met marktwerking voor moeilijk plaatsbare groepen.

**Overgangsregime**



Toelichting: in de periode 2004–2006 mogen gemeenten gesubsidieerde arbeidsplaatsen creëren bij hun eigen werkorganisaties.

Het effect van de uitbestedingvrije drempel van € 100 000,- is in beeld gebracht door middel van de witte stippellijn. Voor een kleine gemeente ligt de stippellijn natuurlijk hoger.

Ook het budget voor de regelingen van gesubsidieerde arbeid in de uitgangssituatie verschilt van gemeente tot gemeente. De figuur is louter bedoeld om de dynamiek inzichtelijk te maken. De feitelijke situatie zal per gemeente verschillen.

De figuur maakt duidelijk dat de 20 procentruimte in combinatie met de uitbestedingvrije drempel en de overgangstermijn van drie jaar veel mogelijkheden voor gemeenten biedt om reïntegratiemiddelen op een effectieve manier in te zetten. Met het geleidelijk vrijvallen van de middelen in de huidige regelingen voor gesubsidieerde arbeid loopt de vrije ruimte in absolute termen fors op, van € 80 mln. in 2003 naar maximaal € 320 mln (20% van 1,6 mld) in de eindsituatie.

De ervaringen van gemeenten op het terrein van inkoop van reïntegratiediensten bij private bedrijven zijn over het algemeen positief. Betrokkenen binnen gemeenten stellen desgevraagd dat de nieuwe situatie, waarin gemeenten niet meer een subsidierelatie maar een opdrachtgeverrelatie onderhouden met reïntegratiebedrijven, belangrijke voordelen oplevert. De opdrachtgever stelt nu bijvoorbeeld duidelijkere doelstellingen vast met bijbehorende resultaatindicatoren. Gemeenten moeten reïntegratiebedrijven immers kunnen afrekenen op de geleverde prestaties. Het voordeel van de verplichte aanbesteding zit in de resultaat oriëntatie, niet in het winstoogmerk. Het is namelijk niet zo dat gemeenten verplicht zijn om alleen commerciële («for-profit») reïntegratiebedrijven in te schakelen. Andere instellingen die op niet-commerciële basis werken kunnen veelal diensten leveren die zijn toegesneden op mensen die op grote afstand van

de arbeidsmarkt staan en mensen met een meervoudige problematiek (bijvoorbeeld sociaal-medische problemen).

Enkele voorbeelden uit de praktijk laten de diversiteit in de markt zien. Er zijn reïntegratiebedrijven die met een «work first» aanpak komen waarbij mensen snel geplaatst worden en er vervolgens veel geïnvesteerd wordt in de begeleiding en training. Gemeenten als 's-Hertogenbosch hebben al veel ervaring opgedaan met de inschakeling van private reïntegratiebedrijven binnen een dergelijk «work first» concept. Andere reïntegratiebedrijven hebben inmiddels veel ervaring opgedaan met de reïntegratie van moeilijk plaatsbare groepen in verschillende regio's en gebruiken deze ervaringen om heel gericht instrumenten in te zetten die passen bij een bepaalde doelgroep en waarbij gericht gekeken wordt naar de situatie op de regionale arbeidsmarkt. Er zijn voorbeelden van reïntegratiebedrijven die met het UWV een contract gesloten hebben en hun aanpak per regio variëren, vanuit het ervaringsgegeven dat in één regio een groepsaanpak (waarbij de groep een grote rol heeft in de coaching van de individuele leden) beter werkt terwijl in een andere regio een meer individugerichte aanpak het meest effectief is. Er zijn ook voorbeelden van gemeenten zoals Leiden die de klant laten kiezen voor één van de gecontracteerde reïntegratiebedrijven die alle een verschillende aanpak hanteren. De reïntegratiebedrijven zorgen er voor dat de klantmanagers goed op de hoogte zijn van de aanpak die deze bedrijven in huis hebben. Het is bekend dat klanten die hun eigen traject mee kunnen bepalen in het algemeen gemotiveerde klanten zijn. Motivatie is een belangrijke succesfactor voor reïntegratie.

Dat gemeenten hun weg op de reïntegratiemarkt steeds beter weten te vinden blijkt tenslotte ook uit een representatieve enquête naar aanleiding van de Stimuleringsregeling sociale activering. Bij de effectmeting van de Stimuleringsregeling sociale activering door StimulanSZ is in een representatieve steekproef aan gemeenten ook de vraag voorgelegd of zij sociale activering inkopen bij private partijen. Bijna 80% van de gemeenten gaf aan dit nu al te doen.

De leden van de CDA-fractie vragen of het niet verstandiger is de verzelfstandiging van gemeentelijke reïntegratiebedrijven te laten rusten zodat de medewerkers alle aandacht aan de klanten kunnen geven die nodig is.

Voor het op afstand plaatsen van uitvoeringsorganisaties hebben gemeenten tijd nodig. Deze organisaties moeten de tijd kunnen krijgen om te voldoen aan de vereisten om mee te kunnen dingen op de reïntegratiemarkt – wat betreft de rechtspersoonlijkheid en/of de werkwijze, methodiek, cultuur en personeel – en dienen een kans te hebben om gedurende het overgangsregime te transformeren tot reïntegratiebedrijf dat wel aan deze vereisten voldoet. Het eerder genoemde overgangsregime voor de huidige WIW-dienstbetrekkingen en ID-banen en hun opvolgers in de eerste 3 kalenderjaren van de WWB biedt de benodigde ruimte om gemeentelijke organisaties op een goede manier te verzelfstandigen en te laten concurreren op de reïntegratiemarkt. Medewerkers behouden zo de ruimte alle nodige aandacht te geven aan hun cliënten.

In het overgangsregime is geregeld dat reeds opgevulde ID-banen en WIW-dienstbetrekkingen niet hoeven te worden uitbested. Ook kunnen in de periode 2004–2006 nieuwe WIW-dienstbetrekkingen en ID-banen worden gecreëerd zonder de verplichting tot uitbesteding (artikel 15 Invoeringswet).

De leden van de D66-fractie vragen wat de opvatting van de staatssecretaris is over de lijn die Emmen, Alkmaar en Den Bosch uitzetten. Het lid van de OSF vraagt of in een extreem geval een gemeente het volledige budget (zowel inkomens- als werkdeel) kan inzetten voor het aanbieden van maatschappelijk nuttig werk in gemeentedienst en zo ja, wat het gevolg daarvan is.

Kern van de aanpak die de gemeenten Emmen, Alkmaar en Den Bosch voorstaan is het aanbieden van een arbeidsovereenkomst in plaats van een bijstandsuitkering. Vanuit de WWB doen zich in beginsel geen bijzondere belemmeringen voor bij de inzet van het inkomens- en het werkdeel voor het uitbetalen van loon in plaats van een uitkering. Inzet van het werkdeel is mogelijk als het inderdaad gaat om een voorziening in het kader van de arbeidsinschakeling. Het inkomensdeel is vrij besteedbaar, waarmee ook dit budget door de gemeente worden ingezet in de vorm van «loon». De cliënt is in beginsel verplicht om gebruik te maken van een door het college aangeboden voorziening gericht op arbeidsinschakeling. Het kabinet beoordeelt in principe een aanpak waarbij «werk» uitdrukkelijk boven «uitkering» wordt gesteld positief. Wel moet worden bedacht dat een dergelijke inzet van het inkomensdeel zich bevindt op het snijvlak van de Wet werk en bijstand, en het arbeidsrecht. Indien de cliënt daadwerkelijk een arbeidscontract wordt aangeboden, zijn gemeenten hiermee gebonden aan het (reguliere) arbeidsovereenkomstenrecht. Dit betekent dat de beleidsvrijheid van gemeenten haar beperking vindt in de algemene grenzen die het arbeidsovereenkomstenrecht met zich mee brengt. Daarnaast geldt dat werkzaamheden die in het kader van reïntegratievoorzieningen worden uitgevoerd zoveel mogelijk door derden moeten worden verricht.

Gemeenten zullen moeten afwegen of het inzetten van het WWB-budget op deze wijze doelmatig is; het aanbieden van een arbeidsovereenkomst is immers een duur instrument. Het kabinet wil gemeenten stimuleren kortdurende, effectieve reïntegratie-instrumenten in te zetten.

De basis van de financieringssystematiek WWB is dat de stimulans voor gemeenten op het I-deel zit. De verdeelsleutel voor het W-deel is zo vorm gegeven dat hij aansluit bij de daadwerkelijke behoefte aan reïntegratie (het aantal bijstandsgerechtigden). Er is daarom bewust voor gekozen het aantal mensen op gesubsidieerde banen niet mee te laten wegen in de structurele verdeelsystematiek van het Werkdeel. Als gesubsidieerde arbeid meetelt gaan doel en middel door elkaar lopen.

Dit zou er immers toe leiden dat een groot volume gesubsidieerde arbeid tot een hoog Werkdeel zou leiden. Het zou gemeenten daarmee niet stimuleren tot uitstroom naar regulier werk.

Als het reïntegratie-instrument effectief is leidt dit tot minder bijstandsgerechtigden en dan ook tot een lager Werkdeel. Dit is een bewuste keuze geweest. De gemeente heeft immers dan ook minder reïntegratiemiddelen nodig. Als het reïntegratie-instrument niet effectief blijkt te zijn (geen uitstroom naar regulier werk) en de gemeente gesubsidieerde arbeid in veel grotere mate dan nu inzet, dan ondervindt de gemeente daarvan een financieel nadeel. Dat is ook de bedoeling van de financieringssystematiek. Het moet gemeenten stimuleren alleen effectieve instrumenten in te zetten richting arbeidsmarkt.

Als gesubsidieerde arbeid kortdurend wordt ingezet en daadwerkelijk effectief blijkt te zijn leidt dit voor grote gemeenten (gefaseerde invoering van een 100% objectieve verdeling) tot een overschot op het inkomensdeel. Dit geld kan worden ingezet voor de kosten van de gesubsidieerde arbeid. Voor kleine gemeenten (100% historische verdeling) heeft de werkwijze (met een vertraging) tot gevolg dat het budget voor het inkomensdeel zal gaan dalen. Voor deze gemeenten vindt

immers verdeling plaats op basis van het historisch aandeel in de bijstandsuitgaven.

Als een betekenisvol aantal gemeenten op termijn geen uitkering meer verstrekt maar een arbeidsovereenkomst aanbiedt zal dit leiden tot een lager macro-budget voor het I-deel. Dit is ook logisch; het macro-budget I-deel is immers in principe bedoeld voor het financieren van uitkeringen en niet voor het structureel financieren van loonkosten.

#### **4. Inkomenswaarborg en armoedeval**

##### *Langdurigheidstoeslag*

De leden van de CDA-fractie gaan ervan uit dat voor de langdurigheidstoeslag een periode van drie, in plaats van vijf, jaar volstaat. Zij merken daarbij op dat de nadrukkelijke koppeling aan een periode van vijf jaar verband houdt met het alsdan kunnen vaststellen van het ontbreken van een arbeidsmarktperspectief. Zij vragen of er andere argumenten zijn, bijvoorbeeld de meerkosten, die hebben geleid tot afwijzing van een periode van drie jaar. De leden van de fracties van SGP en CU sluiten zich hierbij aan. De leden van de PvdA-fractie vragen of het een financieel punt is geweest om niet tot een drie jaren termijn te besluiten, of dat hier een principiële gedachtegang achter zit, en zo ja welke? Deze leden vragen ook of kan worden aangegeven hoeveel mensen die drie jaar in de bijstand zitten er na vijf jaar nog in zitten en hoeveel er in het vierde jaar uitgaan en hoeveel in het vijfde jaar?

Het kabinet heeft de periode van vijf jaar hoofdzakelijk gebaseerd op het arbeidsmarktperspectief. Alleen als er geen arbeidsmarktperspectief is, is de langdurigheidstoeslag gerechtvaardigd. Naar het oordeel van het kabinet is een periode van drie jaar tekort om ontbrekend arbeidsmarktperspectief te kunnen vaststellen. Bovendien geldt dat bij een periode van drie jaar de kans op armoedevaleffecten aanzienlijk groter is dan bij een periode van vijf jaar. Behalve het arbeidsmarktperspectief is een belangrijk argument voor de keuze voor vijf jaar overigens ook de duur van de periode dat men op een minimuminkomen is aangewezen. De langdurigheidstoeslag maakt een uitzondering op de toereikendheid van het sociaal minimum. Die uitzondering is eerst na een aanzienlijk tijdsverloop te rechtvaardigen. Het kabinet ziet in een tijdsverloop van drie jaar geen voldoende rechtvaardigingsgrond. Dit temeer waar in een korte periode bijzondere bijstand ook soelaas kan bieden voor bijzondere omstandigheden. Een termijn van drie jaar geldt bij de Wet schuldsanering natuurlijke personen en de aflossing van leenbijstand. Bij die regelingen gaat het echter om de situatie dat de betrokkenen gedurende een aantal jaren een inkomen onder het sociaal minimum hebben; bij de langdurigheidstoeslag hebben de betrokkenen een inkomen op het sociaal minimum. De meerkosten bij een periode van drie jaar hebben een beperkte rol gespeeld. Dat neemt niet weg dat de vijf jaar inmiddels in het financiële kader zijn verwerkt en dat verkorting van de termijn dus budgettaire consequenties zou hebben. 57% van de groep die drie jaar in de bijstand zit, zit daar na vijf jaar nog steeds in. 28% van de groep mensen die drie jaar in de bijstand zit, stroomt in het vierde jaar uit de uitkering; 15% van de groep mensen die drie jaar uitkering ontvangt, verlaat vervolgens in het vijfde jaar de bijstand. Volledigheidshalve tekent het kabinet hierbij aan dat de doelgroep voor de langdurigheidstoeslag niet alleen bestaat uit bijstandsgerechtigden en dat de groep bijstandsgerechtigden ook bestaat uit personen die langer dan vijf jaar een bijstandsuitkering ontvangen.

De leden van de CDA-fractie vragen of het beschikbaar gestelde bedrag ook onvoldoende is wanneer als gevolg van de nieuwe opzet de uitstroom wel voldoende op gang komt. Ook vragen deze leden om meer inzicht in

de aantallen en bedragen die nodig zijn voor een langdurigheidstoelage na drie jaar.

Bij een langdurigheidstoelage na drie jaar is de omvang van de doelgroep geraamd op 175 000 huishoudens en zijn de kosten geraamd op € 66 miljoen; bij een langdurigheidstoelage na vijf jaar bedragen de geraamde kosten € 53,7 mln in 2004 bij 143 000 huishoudens. Terwijl bij het verschil tussen een drie- en een vijfjaarsperiode het volume met 40% toeneemt, nemen de kosten met 23% toe. Reden hiervoor is dat een groot aantal cliënten veel langer dan vijf jaar een bijstandsuitkering ontvangt. De invoering van de WWB heeft op deze groep, in termen van uitstroom, slechts een bescheiden invloed. Anderzijds ontstaat een relatief groot armoedevaleffect voor de relatief goed reïntegreerbare groep van personen die drie tot vijf jaar bijstand ontvangt.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat ook WAO'ers in de categorie 80–100% recht hebben op de langdurigheidstoelage maar slechts onder de nadere voorwaarde dat er door het UWV is afgezien van een arbeidskundig onderzoek. Aangezien het al dan niet afzien van een arbeidskundig onderzoek geen hard gegeven is – het is immers niet relevant voor de uitkeringsverzekering – wordt hiermee voor een aantal grensgevallen een mate van willekeurigheid geïntroduceerd. Deze leden vragen of het kabinet het hiermee eens is. Bovendien is het ontbreken van duurzaam benutten van mogelijkheden – de reden om af te zien van arbeidskundig onderzoek – nog geen garantie dat de betrokkene tot geen enkele inkomensvorming, hoe gering ook, in staat zou zijn. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom het kabinet toch voor deze verfijning kiest terwijl het ontvangen van een WAO-uitkering 80–100% voldoende criterium zou kunnen zijn. Voorts vragen deze leden waarom het kabinet niet voor eenvoud en eenduidigheid kiest in plaats van een vorm van schijnrechtvaardigheid.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, behoren degenen met inkomen in verband met arbeid, dus met een WW- of WAO-uitkering, niet tot de doelgroep van de langdurigheidstoelage. Een uitzondering hierop vormen degenen met een WAO-uitkering die grote beperkingen hebben met betrekking tot de benutbare mogelijkheden. Indien de aanvrager een arbeidsongeschiktheidsuitkering naar een arbeidsongeschiktheidspercentage van 80–100% ontvangt, kan de langdurigheidstoelage worden verstrekt, indien bij het laatste verzekeringsgeneeskundige onderzoek is vastgesteld dat er zodanige beperkingen zijn met betrekking tot de benutbare mogelijkheden, dat van het arbeidsdeskundige onderzoek kan worden afgezien (vgl. artikel 2 van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten) en de betrokkene ook voldoet aan de overige voorwaarden voor de langdurigheidstoelage<sup>8</sup>.

De reden hiervoor is dat deze groep zodanig gedefinieerd is in de WAO dat het zeker is dat zij in het geheel geen mogelijkheden hebben om te functioneren in arbeid. Tot de groep volledig arbeidsongeschikte WAO-ers behoren ook mensen die nog wel mogelijkheden hebben om in arbeid te functioneren, maar die óf te weinig mogelijkheden hebben voor de regels van de WAO óf op grond van een loonkundige vergelijking volledig arbeidsongeschikt zijn. Het kabinet is van oordeel dat deze mensen niet tot de doelgroep voor de langdurigheidstoelage behoren. Anders zouden ook WAO-ers met nog wel degelijk mogelijkheden tot arbeidsinschakeling deze toelage krijgen. Een uitvoeringstechnisch voordeel is dat de groep WAO-ers die voor de langdurigheidstoelage in aanmerking komt goed is af te bakenen door de gemeente, omdat een en ander af te leiden zal zijn uit de WAO-beschikking van het UWV. Er is dus naar het oordeel van het kabinet geen sprake van willekeurigheid en evenmin van schijnrechtvaardigheid.

<sup>8</sup> TK 2002–2003, 28 870, nr. 3, p. 12–13)



De leden van de fracties van PvdA en GroenLinks vragen waarom de langdurigheidstoelage moet worden aangevraagd. Brengt dit geen extra bureaucratie teweeg? De leden van de PvdA-fractie vragen ook of het niet bijna onmogelijk is om bij deze kwetsbare groep een termijn van vijf jaar te eisen waarop nog bewijs moet worden geleverd. Veel van deze cliënten hebben immers geen «gedachtehorizon» van zoveel jaar.

Het zou een te grote druk op de gemeenten leggen als de langdurigheidstoelage niet op aanvraag wordt verstrekt. De gemeenten kennen namelijk wel de langdurige minima met bijstand, maar niet de andere minima die recht hebben op de toelage. In overleg met VNG en gemeenten zal naar mogelijkheden worden gezocht om de doelgroepen zo efficiënt mogelijk te bereiken en de aanvraagprocedure zo adequaat mogelijk vorm te geven.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het kabinet bereid is bij gevallen van kennelijke hardheid de gemeenten de mogelijkheid te geven af te wijken van de eis dat gedurende vijf jaar geen arbeidsinkomen mag zijn genoten. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of iemand die in de afgelopen vijf jaar bijvoorbeeld één maand heeft gewerkt géén recht heeft op de langdurigheidstoelage.

Het bepaalde in artikel 36, eerste lid, onderdeel b, WWB, leidt er inderdaad toe dat in vorenstaande voorbeeld geen recht bestaat op de langdurigheidstoelage. De strekking van de regeling laat geen ruimte voor uitzonderingen. Dit zou de uitvoering onevenredig belasten en ongewenste ruimte kunnen bieden voor gemeentelijk inkomensbeleid. Uitgangspunt is dat iemand die écht inkomen kan verwerven vóór het verstrijken van de vijf jaarstermijn arbeidsmarktperspectief heeft en uit de bijstand kan zijn.

#### *Bijzondere bijstand en afschaffen categoriaal beleid*

De leden van de CDA-fractie willen de staatssecretaris nog met nadruk herinneren aan hetgeen in het kader van het overgangsrecht voor de sociale zekerheidsregelingen is overeengekomen.

De leden van de CDA-fractie wijzen er terecht op dat er in de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Wet werk en bijstand niet expliciet aandacht is besteed aan het Toetsingskader Overgangsrecht (Kamerstukken I, 1999/2000, 25 900, nrs. 87b en 87c), zoals is overeengekomen met de Eerste Kamer. Dit neemt echter niet weg dat bij het opstellen van de invoeringswet dit toetsingskader wel is toegepast. Hierbij is per onderwerp steeds de afweging gemaakt tussen onmiddellijke, uitgestelde en eerbiedigende werking, waarbij rekening is gehouden met de aard van de te wijzigen regelgeving, de aard en het doel van de wijziging, de groep die geraakt wordt door de wijziging, alsmede de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Het kabinet maakt van de gelegenheid gebruik om deze afwegingen expliciet te melden.

De WWB heeft in principe onmiddellijke werking, bijvoorbeeld met betrekking tot de financiering en het afschaffen van de categoriale bijzondere bijstand. Naast dat dit zo veel mogelijk duidelijkheid schept, kan op deze manier ook het doel van de wijzigingen worden bereikt. Op dit uitgangspunt zijn echter wel enkele uitzonderingen gemaakt. In verband met de uitvoerbaarheid voor de gemeenten hoeven de reïntegratie- en de verlagingenverordening pas uiterlijk per 2005 te worden opgesteld. Op de reïntegratie door de gemeente is de WWB overigens wel onmiddellijk van toepassing; de gemeente zal hier bijvoorbeeld beleidsregels voor kunnen maken. In verband met de rechtszekerheid blijft echter het boeten- en maatregelenregime van de

Abw van toepassing tot de afstemmingsverordening is vastgesteld. Voor de toeslagenverordening geldt dat deze op grond van artikel 3 van de invoeringswet niet hoeft te worden aangepast. Dit vloeit voort uit het feit dat de WWB niets verandert met betrekking tot het recht op en de hoogte van de algemene bijstand.

Zowel vanwege de uitvoerbaarheid als in verband met de rechtszekerheid geldt, tot de reïntegratie- en verlagingenverordening zijn vastgesteld, nog de Abw met betrekking tot de rechten en plichten van de belanghebbenden. De gemeenten hebben vanaf de inwerkingtreding van de WWB maximaal 24 maanden om de beschikkingen om te zetten naar de WWB. De vrijlating van arbeidsinkomsten van «bestaande gevallen» wordt in 2004 in vier stappen afgebouwd om een te plotselinge inkomensterugval te voorkomen.

De categoriale bijzondere bijstand wordt alleen gehandhaafd voor collectieve aanvullende ziektekostenverzekeringen en voor 65-plussers, omdat voor deze groep de armoedeval niet speelt. In verband met het vertrouwensbeginsel geldt er voor «bestaande gevallen» wel een afbouwregeling tot het tijdstip dat in beschikking wordt genoemd, maar maximaal tot 2005.

In verband met de rechtszekerheid en de uitvoerbaarheid is met betrekking tot gesubsidieerde arbeid geregeld dat WIW- en ID-banen WWB-voorzieningen zijn, zodat er voor die werknemers in principe niets verandert. Tevens hoeft deze arbeid vanwege de uitvoerbaarheid de komende drie jaar nog niet te worden uitbested.

De leden van de CDA-fractie opteren voor zieken en gehandicapten – voorlopig en tijdelijk – voor een uniforme verstrekking onder duidelijk omschreven voorwaarden, in de geest van de categoriale bijzondere bijstand, of welke andere variant ook. De leden van de fracties van SGP en CU sluiten zich hierbij aan. Naar de mening van de leden van de PvdA-fractie komen chronisch zieken en gehandicapten er slecht af. Zij vragen of het kabinet bereid is de gemeenten de ruimte te geven nadere beleidsregels op te stellen voor deze categorieën.

Het kabinet onderschrijft het belang dat de leden van CDA-fractie hechten aan de verlening van bijzondere bijstand aan chronisch zieken en gehandicapten. Chronische ziekte en handicap zijn en blijven bijzondere omstandigheden. Voor de daaruit voortvloeiende kosten bestaat recht op bijzondere bijstand. De herziening van de categoriale regelingen heeft niet tot gevolg dat de gemeenten de doelgroep chronisch zieken en gehandicapten niet langer of minder goed kunnen bedienen. Het gebruik van categoriale regelingen voor deze doelgroep is om te beginnen relatief beperkt: in 2001 ging landelijk van de € 79 miljoen aan categoriale verstrekkingen 4% naar chronisch zieken en gehandicapten. De gemeenten behouden voorts de mogelijkheid om categoriale bijzonder bijstand te verlenen aan personen van 65 jaar en ouder. Meer dan de helft van de chronisch zieken en gehandicapten behoren tot deze doelgroep<sup>9</sup>. Ook behouden de gemeenten de mogelijkheid om collectieve aanvullende ziektekostenverzekeringen af te sluiten. Vooral chronisch zieken en gehandicapten hebben hier baat bij. Dat laatste geldt ook voor de overgangsregeling die in 2004 van toepassing is op periodieke categoriale regelingen. Deze maakt het mogelijk een verbinding te leggen tussen de afschaffing van de categoriale bijzondere bijstand en de invoering van een nieuw zorgstelsel.

De WWB behoudt de mogelijkheden voor individueel maatwerk met behulp van bijzondere bijstand. Dat biedt de mogelijkheid tot het in aanmerking nemen van de werkelijke kosten die verband houden met de ziekte of handicap. Hierdoor kan rekening worden gehouden met de individuele verschillen die bestaan binnen de groep chronisch zieken en gehandicapten als gevolg van de diversiteit aan chronische ziekten en

---

<sup>9</sup> Bron: SCP/AVO.

handicaps. De leden van de PvdA-fractie wijzen terecht op het belang van beleidsregels. Gemeenten houden de mogelijkheid om deze op te stellen. Met betrekking tot de verwijzing van de leden van de CDA-fractie naar de rol van de fiscaliteit in deze, merkt het kabinet op dat de mogelijkheden die de fiscale regeling voor buitengewone uitgaven biedt voor chronisch zieken en gehandicapten, volgens het door het kabinet ingediende belastingplan 2004, per 1 januari 2004 worden verbeterd. Er gaat dan een «verzilveringsregeling» gelden voor degenen die de aftrek voor buitengewone uitgaven voorheen niet via de belasting konden verzilveren. Deze regeling kan met name voordelig zijn voor gezinnen jonger dan 65 jaar die als chronisch ziek gedefinieerd zijn, kinderen hebben en zijn aangewezen op een bijstandsuitkering.

De leden van de CDA-fractie vragen een reactie op de rechts- en inkomensverschillen die kunnen ontstaan door de invulling van de bijzondere bijstand, de schuldhulpverlening, enz. Ook vragen zij of het beleidskader voor het lokaal minimumbeleid onverkort gehandhaafd blijft.

Het gemeentelijk minimabeleid kan meerdere regelingen omvatten, te weten kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en heffingen, schuldhulpverlening, maatschappelijke participatie zoals stadspassen en categoriale regelingen die niet onder de bijzondere bijstand vallen. Evenals aan categoriale regelingen die wél onder de bijzondere bijstand vallen, maakt het wetsvoorstel een einde aan de categoriale regelingen die niet onder de bijzondere bijstand vallen. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, is er op dit punt geen ruimte voor eigen gemeentelijk beleid. Het voorliggende wetsvoorstel brengt geen verandering voor de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en heffingen, de schuldhulpverlening en de voorzieningen voor maatschappelijke participatie. Voor de voorzieningen voor maatschappelijke participatie, zoals stadspassen, geldt dat die, evenals in de bestaande situatie, uitsluitend betrekking mogen hebben op sociaal-culturele en sportieve activiteiten.

De afschaffing van de categoriale regelingen verkleint de rechtsen inkomensverschillen tussen gemeenten onderling. De bijzondere bijstand blijft een recht, dat weer bepaald wordt door de aanwezigheid van werkelijke kosten en niet langer door gemeentelijke forfaitaire verstrekkingen. De kwijtscheldingsnorm voor gemeentelijke belastingen en heffingen is landelijk geregeld. Bij schuldhulpverlening en stadspassen kunnen zich niet meer dan thans verschillen voordoen tussen gemeenten onderling. Het past in de filosofie van de wet dat het in de eerste plaats aan de gemeentelijke politiek is om uit te maken in hoeverre deze verschillen gerechtvaardigd zijn. Hierbij is een rol weggelegd voor cliëntenparticipatie.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de afschaffing van de categoriale bijstand niet zal leiden tot meer administratieve handelingen en meer bureaucratie. Kan worden aangegeven welke vereenvoudiging het kabinet voor ogen heeft nu categoriale bijstandsverstrekking verboden wordt? Deze leden vragen of boekengeld en schoolgeld tegelijkertijd mag worden verstrekt of apart moet. De leden van GroenLinks-fractie vragen wat het verschil is tussen «steekproefsgewijs» controleren en categoriale bijstand. De leden van de SP-fractie vragen hoe het kabinet het feit dat bijstandsgerechtigden voor extra kosten naar het loket moeten rijmt het doel van de wet om de bureaucratiesering tegen te gaan. Wanneer het uitgangspunt is dat de gemeenten de volledige verantwoordelijkheid krijgen voor de uitvoering van de wet, waarom, zo vragen deze leden, dan niet aan henzelf overlaten of ze dat willen doen via categoriale bijzondere bijstand of aanvragen.

Het kabinet hecht grote waarde aan een uitvoering van de bijzondere bijstand die aansluit op de door genoemde leden aangehaalde uitgangspunten van de WWB en aan het in het wetsvoorstel vastgelegde recht op bijzondere bijstand op basis van maatwerk. Zoals is aangegeven in het algemeen deel van de memorie van toelichting laat de individuele uitvoering van de bijzondere bijstand onverlet dat gemeenten daarvoor beleidsregels kunnen opstellen. Dit kan ook de overgang vergemakkelijken van categoriale naar individuele bijzondere bijstand. Beleidsregels kunnen bijdragen aan de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid en mede van belang zijn voor de doelmatigheid van de uitvoering. Door de afschaffing van de categoriale bijzondere bijstand is het echter niet meer mogelijk om bijzondere bijstand te verstrekken zonder dat behoeft te worden vastgesteld of de betreffende kosten voor de betrokkene ook daadwerkelijk noodzakelijk zijn of gemaakt zijn. Dit impliceert dat bij de toetsing van een aanvraag aan de beleidsregels rekening dient te worden gehouden met de feitelijke noodzaak van de kosten. Tegenover de gevolgen die deze voor de uitvoering kan betekenen, staat de verwachting dat de introductie van de langdurigheidstoelage de druk op de uitvoering van de individuele bijzondere bijstand zal doen afnemen (Kamerstukken II, 2002/2003, 28 870, nr. 3, p. 13–14).

Met de afschaffing van de categoriale bijzondere bijstand krijgt de individuele bijzondere bijstand weer het oorspronkelijke maatwerkarakter terug. Maatwerk vereist een meetlat. De WWB biedt de gemeenten ruime mogelijkheden om een efficiënte en effectieve meetlat te maken, zowel inhoudelijk als procedureel. Beleidsregels en werkinstructies zijn bij de verlening van bijzondere bijstand van groot belang, zoals hiervoor is aangegeven. De kwaliteit van beleidsregels en werkinstructies is mede bepalend voor de druk op de uitvoering. Het is aan de gemeente om te bepalen hoe wordt vastgesteld en vastgelegd dat de belanghebbende de kosten daadwerkelijk gemaakt heeft. De gemeente kan bijvoorbeeld kiezen voor steekproefsgewijze controle, controle boven een bepaald bedrag, en/of controle op basis van risicoprofielen. Ook kan de gemeente ervoor kiezen om de controle niet afzonderlijk uit te voeren, maar die te laten samenvallen met een ander contact met de cliënt, bijvoorbeeld bij een heronderzoek (Kamerstukken II, 2002/2003, 28 870, nr. 13, p. 70). Het gelijktijdig verstrekken van boekengeld en schoolgeld is mogelijk. Het door de leden van de GroenLinks-fractie gevraagde onderscheid tussen steekproefsgewijs controleren en categoriale bijstand is gelegen in het feit dat bij categoriale bijstand in het geheel geen controle plaatsvindt, terwijl bij steekproefsgewijze controle in bepaalde gevallen controle van individueel verstrekte gegevens plaatsvindt.

Overigens bestrijdt het kabinet dat de afschaffing van de categoriale regelingen niet is te rijmen met de beperking van bureaucratisering die met dit wetsvoorstel wordt beoogd. De afschaffing van de categoriale bijzondere bijstand draagt bij aan de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het kabinet bereid is de categoriale regeling voor collectieve ziektekostenverzekeringen te laten voortbestaan.

De door deze leden gevraagde categoriale regeling is geregeld in het aangenomen amendement Van Gent/Noorman-den Uyl (TK 2003–2004, 28 960, nr. 11).

De leden van de PvdA-fractie vragen of het kabinet de onrust kan wegnemen die bij sommige gemeenten bestaat over de vraag of de stadspas kan blijven.

Het kabinet kan die onrust wegnemen. De stadspas kan blijven bestaan als die, evenals in de bestaande situatie, uitsluitend betrekking heeft op sociaal-culturele en sportieve activiteiten.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of bekend is hoeveel ondergebruik van voorzieningen er is onder de zwaksten in de samenleving. Zij vragen of het kabinet zich realiseert dat het effect van het afschaffen van de categoriale bijstand kan zijn dat juist degenen die het 't hardst nodig hebben het geld niet meer krijgen omdat zij «onvoldoende de weg kennen» (of ervan gebruik maken).

Over het niet-gebruik van voorzieningen zijn geen betrouwbare gegevens beschikbaar. Dit houdt verband met onderzoekstechnische aspecten van het vaststellen van de potentiële doelgroep van rechthebbenden. Het SCP verricht momenteel een voorstudie naar de mogelijkheden van het onderzoek van niet-gebruik. Het kabinet onderschrijft het belang van terugdringing van het niet-gebruik. In verband hiermee is het van belang dat gemeenten goede voorlichting geven over het gemeentelijk minima-beleid. Het uitgangspunt van maatwerk geldt ook voor de voorlichting. Gemeenten kunnen daarbij gebruik maken van het feit dat belanghebbenden die niet langer categoriale bijstand ontvangen bij hen bekend zijn. Zij kunnen deze belanghebbenden via een persoonlijk bericht informeren over de overige mogelijkheden van het minima-beleid. Overigens maakt de beëindiging van de categoriale regelingen ook een einde aan de ambtshalve verstrekkingen, die ertoe leidden dat personen die wel tot de doelgroep van een regeling behoorden maar niet op een of andere manier bij de gemeente bekend waren, buiten de regeling (bleven) vallen.

De leden van de D66-fractie vragen wat precies het voordeel is van het afschaffen van het categoriaal minima-beleid. Wat komt hiervoor in de plaats en in welke mate geeft dit mogelijkheden voor lokaal maatwerk?

De afschaffing van het categoriaal minima-beleid is in overeenstemming met het uitgangspunt van het kabinet dat het algemeen generieke inkomensbeleid is voorbehouden aan het Rijk. Door de afschaffing van het categoriaal minima-beleid wordt een einde gemaakt aan ongerichte inkomenssuppleties en krijgt de bijzondere bijstand weer de oorspronkelijke maatwerkfunctie terug. Voorts draagt de afschaffing bij aan het verminderen van de armoedeval en tevens aan meer rechtsgelijkheid; thans laten deze regelingen soms grote verschillen tussen gemeenten zien. Voor personen van 65 jaar of ouder treedt geen wijziging op in de categoriale regelingen. Immers, in hun situatie speelt de armoedeval geen rol.

Naast de al genoemde terugkeer van de maatwerkfunctie van de bijzondere bijstand komt de langdurigheidstoelage voor het categoriaal minima-beleid in de plaats. De bijzondere bijstand geeft optimale mogelijkheden voor lokaal maatwerk. De langdurigheidstoelage is niet bedoeld voor lokaal maatwerk. Met de toeslag wordt een uitzondering gemaakt op het uitgangspunt van de toereikendheid van het sociaal minimum. Aangezien het sociaal minimum onderdeel uitmaakt van het aan het Rijk voorbehouden algemene inkomensbeleid, is ook de invulling van de langdurigheidstoelage landelijk geregeld.

#### *Inkomenseffecten*

De leden van de SP-fractie vragen het kabinet inzicht te geven in de concrete financiële gevolgen die de invoering van de WWB heeft voor verschillende categorieën mensen, waaronder bijstandsmoeders, chronisch zieken, gezinnen met jonge kinderen die ook minder huursubsidie krijgen, gedeeltelijk arbeidsongeschikten, oudere alleenstaande

vrouwen en jongeren. Voorts vragen deze leden wat het kabinet denkt te doen aan de categorieën mensen die er aanzienlijk meer op achteruit gaan dan 10 à 20 euro per maand.

De invoering van de Wet Werk en Bijstand heeft geen effect op de kern van de inkomensbescherming zoals opgenomen in de huidige bijstandswet. De hoogte van het sociaal minimum wordt niet aangetast. De grotere nadruk op uitstroom en reïntegratie en het meer expliciet voorbehouden van inkomenspolitiek aan het rijk brengt met zich mee dat voor individuele huishoudens inkomenseffecten kunnen ontstaan. Zoals de SP aangeeft kan het daarbij gaan om negatieve inkomenseffecten. Positieve effecten zijn evenwel ook mogelijk.

De belangrijkste punten betreffen:

- Het afschaffen van categoriale regelingen voor personen jonger dan 65 jaar. Hier staat tegenover de invoering van een langdurigheidstoeslag voor personen die gedurende lange tijd over niet meer beschikken dan een minimuminkomen en die geen perspectief hebben op inschakeling in het arbeidsproces. Voor langdurige minima zonder arbeidsmarkt-perspectief zullen de inkomenseffecten daarom gemiddeld genomen gering zijn. Voor minima die tot op heden profiteren van categoriale regelingen, maar niet in aanmerking komen voor de toeslag kunnen negatieve inkomenseffecten ontstaan. De omvang van deze negatieve effecten kent een grote spreiding en hangt sterk af van de invulling die gemeenten hebben gegeven aan de mogelijkheden van de Algemene bijstandswet.
- De toename van de gemeentelijke ruimte voor het vaststellen van de individuele bijzondere bijstand kan voor individuele huishoudens zowel tot een positief als een negatief inkomenseffect leiden.
- Op het gebied van de inkomensvrijlating treedt een aantal wijzigingen op, waarvan de inkomenseffecten sterk afhankelijk zijn van de individuele situatie:
  - Het recht op een inkomensvrijlating voor alleenstaande ouders (met kinderen jonger dan 5 jaar) en personen die om medische of sociale redenen zijn aangewezen op arbeid in deeltijd vervalt;
  - Voor degenen die op de peildatum vorenbedoelde vrijlating ontvangen, geldt gedurende 2004 een afbouwregeling;
  - Alleenstaande ouders met een kind jonger dan vijf jaar krijgen recht op vrijlating van de aanvullende alleenstaande ouderkorting en de combinatiekorting;
  - Gemeenten krijgen de bevoegdheid om gedurende maximaal zes maanden arbeidsinkomsten vrij te laten indien naar hun oordeel sprake is van een bijdrage aan de arbeidsinschakeling
- Gemeentelijke premies bij scholing, werkaanvaarding en deeltijdwerk worden niet langer belast. De netto uit te keren premies zullen als gevolg hiervan waarschijnlijk niet veranderen. Een positief inkomenseffect kan ontstaan voor de betrokkenen omdat de premies in het vervolg niet meer meegenomen worden in het verzamel (belastbaar) inkomen en daarom niet meetellen in het toetsinkomen voor inkomensafhankelijke regelingen.

Deze onderdelen hebben alle als achtergrond de activerende werking van de wet te bevorderen. Dit vergroot de mogelijkheden tot inkomensverbetering door werkaanvaarding. De afschaffing van de categoriale regelingen levert een belangrijke bijdrage aan de bestrijding van de armoedeval. Dit biedt een betere mogelijkheid voor gerichte financiële prikkels gericht op activering.

In bijlage 15.1 bij de begroting 2004 van SZW is nader ingegaan op de inkomenseffecten van de WWB. De begroting 2004 gaat (in hoofdstuk 6.2 en bijlage 15) ook nader in op het totale inkomensbeeld 2004 waarbij tevens de wijzigingen in de huursubsidie en de maatregelen in de

zorgsector zijn betrokken. De daadwerkelijk optredende effecten zijn per huishouden verschillend en sterk afhankelijk van het door de gemeente gevoerde beleid, de persoonlijke (arbeidsmarkt)situatie en de mate waarin bijzondere kosten worden gemaakt.

De SP-fractie wijst erop dat te voorspellen is dat met de WWB, plus de verlaging in de huursubsidies, plus de verhoging van het eigen risico in de ziektekosten, een categorie mensen van in plaats van het nog net wel te redden over de rand valt. Ook gelet op de bezuinigingen op de daklozenzorg en op de schuldhulpverlening zal dit in grootstedse gebieden, waar de problemen al niet gering zijn, voor meer probleemgevallen en meer onrust zorgen. De leden van deze fractie vragen wat daaraan wordt gedaan.

De gemeenten bij wie de beleidsverantwoordelijkheid ligt voor integrale schuldhulpverlening en het gemeentelijke minimabeleid, stellen zelf de prioriteiten ten aanzien daarvan en hebben voor de financiering de mogelijkheid eigen middelen in te zetten (ondermeer gemeentefondsmiddelen, fictief budget bijzondere bijstand). Voorts kunnen de gemeenten onder bepaalde voorwaarden het werkdeel of een overschot op het inkomensdeel van het Fonds Werk en Inkomen aanspreken voor schuldhulpverlening. Met de WWB hebben de gemeenten de beschikking over een aantal wettelijke instrumenten waarmee zij op lokaal niveau het individueel maatwerk optimaal vorm kunnen geven. Hierbij wordt gewezen op de mogelijkheden van de individuele bijzondere bijstand, budgetbeheer en bijstandsverlening in natura.

#### *Budgetbeheer en bijstand in natura*

De leden van de CDA-fractie kunnen zich alleen vinden in de tekst van artikel 57, waarin de kaders voor budgetbeheer en bijstand in natura worden gegeven, voorzover duidelijk vaststaat dat de belanghebbenden geruime tijd niet voldoen aan de plicht om die lasten te betalen, waarvoor mede de uitkering is bedoeld. Deze leden vragen of een exacte uitleg kan worden gegeven wat onder «indien en zolang er gegronde redenen zijn» moet worden verstaan.

De leden van de PvdA-fractie vragen of overwogen is ook cliënten het recht te geven betalingen voor primaire levensvoorzieningen door de gemeenten te laten verzorgen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen bij wie een belanghebbende terecht kan indien hij/zij het met de beslissing van een gemeente inzake de toepassing van budgetbeheer en bijstand in natura niet eens is. Deze leden vragen hoe de landelijke overheid voorkomt dat gemeenten de begrippen «gegronde redenen» en «verantwoorde besteding» te ruim interpreteren.

Op de vraag wat onder «indien en zolang er gegronde redenen zijn» moet worden verstaan, kunnen door gemeenten bij de afweging om al dan niet over te gaan tot budgetbeheer of de verlening van bijstand in natura de volgende elementen worden betrokken: het bestaan of dreigen van schulden, bescherming tegen afglijden in de maatschappij, en een tekortschietende zelfredzaamheid zoals dakloosheid, verslaving en psychische en psychosociale problemen of een extreem onevenwichtig bestedingsgedrag.

De belanghebbende kan, indien hij het er niet mee eens is dat zijn uitkering geheel of ten dele in natura wordt verstrekt, via de reguliere weg bezwaar en beroep aantekenen tegen het besluit van de gemeente. Ook tegen een besluit inzake budgetbeheer staat deze mogelijkheid open. Overigens zullen gemeenten naar verwachting bijstand in natura spaarzaam toepassen en dit instrument alleen inzetten, gelet op de te

leveren middelen en inspanning van gemeenten, als het echt nodig is. Terughoudendheid van de landelijke overheid ten aanzien van de interpretatie van gemeenten van de begrippen «gegronde redenen» en «verantwoorde besteding» is geboden om afbreuk aan de gemeentelijke verantwoordelijkheid en beleidsvrijheid te voorkomen. In uiterste instantie zal de rechter in beroepszaken het beleid van de gemeente toetsen. In de Nota naar aanleiding van het verslag<sup>10</sup> is reeds toegezegd dat de voortgang bij het bereiken van de doelstellingen van de wet zal worden geëvalueerd aan de hand van de bestaande informatiestromen. Bij de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel in de Tweede Kamer is door het kabinet toegezegd dat bijstand in natura zal worden betrokken bij de opstelling van het plan van aanpak voor de evaluatie. Budgetbeheer is primair gericht op het voorkomen van betalingsachterstanden dan wel het verder oplopen daarvan en is daarmee onderdeel van het minnelijke traject schuldhulpverlening. De minnelijke schuldhulpverlening kent geen centrale wettelijke kaders. De rol die de rijksoverheid bij de minnelijke schuldhulpverlening speelt is daar waar nodig gericht op facilitering, subsidiëring en stimulering van de gemeentelijke uitvoering en niet op regulering daarvan. Het kabinet is van mening dat een plicht voor gemeenten om budgetbeheer te leveren niet past binnen deze kaders.

### *Specifieke punten inkomenswaarborg*

De leden van de PvdA-fractie vragen of het kabinet het met hun eens is dat de afbouw van de vrijlatingen zoals die nu gepland is, moet worden opgeschoven wil er van een verantwoorde invoering tegenover cliënten sprake zijn.

De afbouw van de vrijlating is zo geregeld dat gedurende de eerste drie maanden na de datum van invoering van de WWB de vrijlating volledig in stand blijft. Daarna wordt de vrijlating met 25% per kwartaal afgebouwd, zodat deze eerst één jaar na invoering van de WWB volledig is beëindigd (artikel 9 Invoeringswet). Mede doordat de vrijlating gedurende de eerste drie maanden volledig in stand blijft, hebben gemeenten voldoende tijd om de belanghebbende over de herziening van de vrijlating te informeren voordat deze financiële gevolgen van de afschaffing ervaart. Ook de geleidelijke afbouw in de daarop volgende negen maanden draagt bij aan een verantwoorde invoering tegenover cliënten.

De WWB biedt overigens de mogelijkheid om premies te verstrekken en om gedurende zes maanden eenmalig arbeidsinkomsten gedeeltelijk vrij te laten.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de uitsluitingsgrond bijstand voor schulden is opgenomen in artikel 13 WWB, waarin de uitsluitingsgronden zijn opgenomen voor zowel algemene als bijzondere bijstand. Dit zou volgens deze leden tot gevolg hebben dat een bijstandsgerechtigde die bijstand ter gedeeltelijke of volledige aflossing van een schuldenlast vraagt, niet langer recht heeft op algemene en bijzondere bijstand, zelfs als zijn aanvraag wordt afgewezen. Zij vragen zich af waarom de uitsluitingsgrond bijstand voor schulden niet in een afzonderlijk artikellid is opgenomen.

De regelgeving in de WWB inzake bijstandsverlening in schulden, wijkt niet af van de bepalingen daaromtrent in de Abw. De artikelen 13 lid 1 sub f, 16, 48 lid 2 en 49 WWB hebben in onderlinge samenhang bezien onder meer betrekking op de vraag in welke gevallen, op welke wijze en in welke vorm, bijstand kan worden verleend voor schulden. Artikel 13 WWB geeft het uitgangspunt weer: «degene die bijstand vraagt ter gedeeltelijke of volledige aflossing van een schuldenlast en die overigens bij het ontstaan

<sup>10</sup> Kamerstukken TK 2002–2003, 28 870, nr. 13, p. 19–20.



van de schuldenlast, dan wel nadien, beschikte of beschikt over de middelen om in de noodzakelijke kosten te voorzien», is uitgesloten van het recht op algemene en bijzondere bijstand. In de artikelen 16 en 49 WWB zijn op deze uitsluitingsgrond uitzonderingen geformuleerd. Artikel 49 WWB geeft aan wanneer B&W in afwijking van de uitsluitingsgrond van bijstand voor schulden, toch bijzondere bijstand kunnen verlenen. Artikel 48, lid 2, sub d WWB bepaalt dat indien bijstand wordt verleend ter gedeeltelijke of volledige aflossing van een schuldenlast, dit in de vorm van een geldlening of borgtocht kan plaatsvinden. Voorts bepaalt artikel 16 WWB dat B&W aan een persoon die geen recht op bijstand heeft, gelet op alle omstandigheden, bijstand kan verlenen indien zeer dringende redenen daartoe noodzaken.

De leden van de PvdA-fractie vragen of bij een ongunstiger gemeentelijk beleid een eerdere ingangsdatum van de nieuwe regels voor krediethypothek juridisch houdbaar is. Deze nieuwe regels worden al ingevoerd, voordat de WWB in werking treedt. De regeling omtrent de vroegere ingangsdatum van de krediethypothek in artikel 12 van de Invoeringswet is gebaseerd op de veronderstelling, dat het regime van de WWB gunstiger is voor klanten. Dat staat tenminste met zoveel woorden in de Memorie van Toelichting. De gemeenten hebben evenwel de mogelijkheid de krediethypothek tegen ongunstigere voorwaarden te laten afsluiten dan onder de Abw het geval was, aldus deze leden.

Het kabinet is van mening dat met de verhoging van de vrijlating van het in eigen woning met bijbehorend erf gebonden vermogen, genoemd in artikel 34, tweede lid, onderdeel d, WWB de belanghebbende per definitie in een positievere positie komt te verkeren ten opzichte van de huidige situatie. Een groter deel van het vermogen in de eigen woning wordt daardoor vrijgelaten.

Uit het oogpunt van deregulering heeft het kabinet ervoor gekozen het Besluit krediethypothek bijstand (Besluit van 12 april 1995, Stb. 204) niet meer te handhaven. Het is aan de gemeente om regels te stellen ten aanzien van de wijze waarop en de periode waarbinnen een geldlening op grond van artikel 50 WWB dient te worden terugbetaald. Dit biedt gemeenten, in vergelijking met het huidige regime, meer mogelijkheden om maatwerk te bieden.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom geleden schade, ook indien die niet is te verhalen op de schadetoebrenger, niet gerekend wordt tot de noodzakelijke kosten van het bestaan.

In de jurisprudentie wordt consequent geleden of toegebrachte schade niet als noodzakelijke kosten aangemerkt, reden waarom deze kostensoorten reeds in de Algemene bijstandswet en ook nu in het voorliggende wetsvoorstel WWB als zodanig zijn opgenomen. Evenals de Algemene bijstandswet strekt het voorliggende wetsvoorstel WWB niet tot het toekennen van schadevergoedingen, doch voorziet het alleen in de mogelijkheid bijstand te verlenen indien de belanghebbende over onvoldoende bestaansmiddelen beschikt. Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de belanghebbende zich te verzekeren tegen de gevolgen van schade dan wel de schade te verhalen op de schadetoebrenger.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het individualiseringsbeginsel genoemd in artikel 18, eerste en vierde lid, WWB betekent dat een gemeente bijvoorbeeld kinderen van 16 of 17 jaar kan verplichten (gedeeltelijk) te gaan werken in plaats van te studeren, zodat pa of moe geen bijstand meer nodig heeft.

Personen jonger dan 18 jaar zijn in de gezinsbijstand inbegrepen; hun noodzakelijke bestaanskosten worden gerekend tot de bestaanskosten van de ouder of ouders, die ten aanzien van hen onderhoudsplichtig zijn. Zij worden derhalve bij de verlening van bijstand niet aangemerkt als zelfstandig rechtssubject. In dit verband wordt gewezen op artikel 31, tweede lid, onderdeel h, WWB waarin is bepaald dat inkomsten van ten laste komende kinderen niet tot de middelen van het gezin behoren. Inkomsten van ten laste komende kinderen hebben derhalve geen invloed op het recht op uitkering van de ouder(s). Onverminderd het voorgaande is het kabinet van mening dat het individualiseringsbeginsel uiteraard binnen de grenzen van de redelijkheid moet worden toegepast. Het verplichten van minderjarigen om te gaan werken zodat de ouder of ouders geen bijstand meer nodig heeft of hebben past niet binnen deze grenzen.

De leden van de GroenLinks-fractie geven aan dat er voor jongeren van 18, 19 en 20 jaar een premie staat van 371,56 euro per maand op het trouwen met een partner van 21 jaar of ouder en een premie van 227,11 euro per maand op het krijgen van een kind. Hoe denkt het kabinet te voorkomen dat dit leidt tot perverse c.q. ongewilde effecten, zeker gezien het feit dat van 196,23 euro per maand niet te leven valt, de jeugdwerkloosheid hand over hand toeneemt en er voor jongeren, gezien art. 25, eerste lid WWB, blijkbaar geen toeslag mogelijk is?

Evenals in de Algemene bijstandswet bevat het voorliggende wetsvoorstel WWB een regeling inzake de bijstandsverlening aan personen van 18 tot 21 jaar. Deze regeling geldt voor alleenstaanden, alleenstaande ouders en gehuwden. Voor deze jongeren is als uitgangspunt genomen dat deze individueel en objectief beoordeeld dienen te worden ten aanzien van huisvestingskosten en persoonlijke uitgaven, met inachtneming van het feit dat ook de ouders van de jongeren medeverantwoordelijkheid dragen.

De jongeren hebben recht op een landelijke bijstandsnorm die afgeleid is van de kinderbijslagnormen. Voor echtparen waarvan een of elk van de partners jonger dan 21 jaar is, is de landelijke norm gelijk aan de som van de normen die voor elk van hen als een alleenstaande zou hebben gegolden. Ingeval sprake is van ten laste komende kinderen wordt de landelijke norm voor een alleenstaande of gehuwden verhoogd met het verschil tussen de alleenstaande norm en alleenstaande oudernorm die geldt voor personen ouder dan 21 jaar.

Bovenop de landelijke norm kan voorts bijzondere bijstand worden verstrekt voorzover de noodzakelijk kosten van het bestaan uitgaan boven de toepasselijke landelijke norm en de ouderlijke onderhoudsplicht niet kan worden geëffectueerd omdat de middelen van de ouders niet toereikend zijn of omdat het onderhoudsrecht jegens de ouders niet te gelde kan worden gemaakt.

Gelet op de gekozen systematiek van bijstandsverlening aan personen van 18, 19 en 20 jaar, waarin de WWB niet afwijkt van de Algemene bijstandswet, neemt het kabinet aan dat de mogelijkheid om meer bijstand te ontvangen niet de doorslaggevende reden zal zijn om tot levenskeuzen zoals huwelijk en het krijgen van een kind te komen en ligt het niet in de weg van het kabinet om aan die levenskeuzen consequenties te verbinden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de gemeente op grond van artikel 31, tweede lid, WWB kan bepalen dat iemand die bijvoorbeeld een huis bezit van minder dan 42 000 euro geen recht heeft op bijzondere bijstand.

Ten aanzien van de belanghebbende die eigenaar is van een door hemzelf of zijn gezin bewoonde woning met bijhorend erf bepaalt artikel 50 WWB dat recht bestaat op algemene en bijzondere bijstand voor zover tegeldemaking, bezwaring of verdere bezwaring van het in de woning met bijhorend erf gebonden vermogen in redelijkheid niet kan worden verlangd. Conform de situatie bij de Algemene bijstandswet is dus niet de waarde van de woning doorslaggevend voor het recht op bijzondere bijstand, maar de redelijkerwijs bestaande (on)mogelijkheid van de tegeldemaking, bezwaring of verdere bezwaring.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen om een nadere uitleg van artikel 48, tweede lid, onderdeel a, van de WWB. Betekent dit dat iemand die in potentie een hoge verdiencapaciteit heeft, bijstand kan krijgen in de vorm van een lening, die moet worden terugbetaald als hij of zij op korte termijn een goed betaalde baan krijgt? En wat is hier «korte termijn»?

Dit artikellid kan worden toegepast indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de belanghebbende op korte termijn ten aanzien van de periode waarover hij bijstand ontvangt alsnog voldoende middelen tot zijn beschikking krijgt. In de door de leden van de fractie van GroenLinks aangehaalde situatie kan geen toepassing worden gegeven aan artikel 48, tweede lid, onder a, WWB omdat het mogelijk verwerven van de inkomsten in de toekomst ligt en daarmee geen betrekking heeft op de periode waarover de belanghebbende bijstand ontvangt (artikel 32, eerste lid WWB).

Gemeenten beoordelen aan de hand van de individuele omstandigheden wanneer in het individuele geval sprake is van «korte termijn». Bij deze beoordeling kunnen onder meer de volgende elementen worden betrokken: de aard, frequentie en periodiciteit van de aanspraak op middelen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of onder «te gelde making» genoemd in artikel 50, eerste lid, WWB ook het verhogen van de hypotheek valt en het daarmee vrijspelen van middelen van bestaan. Ook vragen deze leden wat «in redelijkheid» is.

In artikel 50, eerste lid, WWB wordt aangegeven dat de belanghebbende die eigenaar is van een door hemzelf of zijn gezin bewoonde woning met bijbehorend erf, recht heeft op bijstand, voorzover tegeldemaking, bezwaring of verdere bezwaring van het in de woning met bijbehorend erf gebonden vermogen in redelijkheid niet kan worden verlangd. Onder tegeldemaking van de woning wordt verstaan de verkoop van de woning. Onder «bezwaring» wordt verstaan het afsluiten van een eerste hypotheeklening en onder «verdere bezwaring» het afsluiten van een tweede of volgende lening onder verband van hypotheek. Zowel tegeldemaking als bezwaring of verdere bezwaring hebben tot doel middelen vrij te spelen die kunnen worden aangewend voor de noodzakelijke kosten van het bestaan.

Op de vraag wat onder «in redelijkheid» moet worden verstaan, kunnen bij afweging hiervan door gemeenten onder meer de volgende elementen worden betrokken: het inkomen van de belanghebbende in het verleden, de verwachte inkomenspositie in de nabije toekomst, de overwaarde van de woning, de beschikbaarheid van andere geschikte woonruimte, de courantheid van het object, de grootte van het gezin in relatie tot de grootte van het huis.

«We zeggen er voor te zijn dat mensen eigen verantwoordelijkheid nemen en niet onnodig om steun komen vragen», aldus de leden van de SP-fractie. Deze leden vragen hoe dat te rijmen is met het gegeven dat oudere mensen die hun leven lang hebben gespaard voor een huis of een

appeltje voor de dorst dat eerst op moeten maken voordat ze recht krijgen op bijstand, en daarbij, in verhouding, harder gestraft worden dan de mensen die nooit geprobeerd hebben te sparen.

Het behoort, zoals de leden van de SP-fractie aangeven, tot de eigen verantwoordelijkheid om te voorzien in middelen, bijvoorbeeld door te sparen, zodat geen beroep hoeft te worden gedaan op de bijstand. Bij de aanwezigheid van vermogen vloeit uit het complementariteitsbeginsel voort dat geen recht bestaat op bijstand. Om recht te doen aan de eigen inbreng van de belanghebbende en onderscheid te maken ten opzichte van degenen die niet gespaard hebben, gelden daarbij de vermogensvrijlatingen van artikel 34 WWB en de vrijlating van de particuliere oudedagsvoorziening van artikel 33, vijfde lid, WWB.

## **5. Financiering**

### **A. Inkomensdeel**

De leden van de CDA-fractie hebben de vraag gesteld of het kabinet bereid is toe te zeggen dat de Eerste Kamer wordt betrokken bij elke volgende stap inzake verbeteringen van het objectief verdeelmodel en het eventueel overstappen op een alternatief verdeelmodel.

De leden van de fracties van SGP en CU willen graag een bevestiging zien dat er volgend jaar een evaluatie van het objectief verdeelmodel komt en dat pas op dat moment wordt bepaald of het verdeelmodel naar 60% kan doorgroeien.

De leden van de VVD-fractie vragen om een toezegging van de staatssecretaris om na afloop van het jaar 2003 een overzicht te geven van de uitwerking van de verdeelsystematiek als instrument om tot nadere afstemming te komen voor de volgende jaren.

In de Tweede Kamer is de toezegging gedaan om vóór het zomerreces 2004 de voortgang in de verbeteringen van het objectief verdeelmodel te bespreken en van daaruit te bezien of de volgende stap – toepassing 60% objectief verdeelmodel voor de grote gemeenten in 2005 – zal kunnen worden gemaakt. Het kabinet stemt in met het verzoek van de Eerste Kamer om bij deze volgende stap bij de toepassing van het objectief verdeelmodel betrokken te worden.

Ten aanzien van de term «evaluatie» merkt het kabinet op dat het hier geen evaluatie van de feitelijke werking van het financieringsmodel binnen de WWB betreft. In het voorjaar van 2004 zijn immers nog geen gegevens beschikbaar over de feitelijke bijstandsuitgaven in 2004. De «evaluatie» zal met behulp van modelsimulaties worden uitgevoerd. Als antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie merkt het kabinet op dat de uitwerking van de verdeelsystematiek 2003 in termen van een overzicht van 25%-budgetten in het kader van de WFA versus de werkelijke netto bijstandslasten 2003 kan worden verstrekt nadat de uitvoeringsverslagen van de gemeenten zijn ontvangen, dus na september 2004. Het gaat op de korte termijn om de doorontwikkeling van het objectief verdeelmodel, dat wil zeggen het onderzoeken van mogelijkheden om het huidige verdeelmodel te verbeteren, alsmede onderzoek naar de optimale combinatie van historisch en objectief verdeelmodel. Ten aanzien van het onderzoek naar het objectief verdeelmodel kan worden gedacht aan het zoeken naar een verklaring van de uitschieters, waarbij het onderzoek gericht zal worden op de bijdrage van factoren als specifieke lokale omstandigheden, beleid en uitvoering, alsmede verbetering van het model zoals ook door het onderzoeksbureau APE is aanbevolen in de verkenningsstudie (opgenomen als bijlage bij «Een nieuw verdeelmodel voor de Wet werk en bijstand, augustus 2003, welke is toegestuurd aan de Tweede Kamer als bijlage 4 bij Nota naar aanleiding van het Verslag, TK

28 870, nr. 7) en aan het herhalen van het onderzoek naar stabiliteit en herverdeeeffecten. Dit laatste geschiedt jaarlijks en is indertijd toegezegd aan de Tweede Kamer. Ten aanzien van het historisch model zal op korte termijn onderzoek worden verricht naar de historische verdeelmaatstaf: volume in plaats van bedragen, driejaarsgemiddelden in plaats van één jaar.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom betreffende de toepassing van het objectief verdeelmodel voor grote gemeenten in 2004 een stap is gezet van 25 naar 40%. Waarom niet een stap van 5%-punt? Waarom niet handhaven van 25%, mede gelet op de mogelijkheid dat moet worden overgegaan op een alternatief verdeelmodel?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen het kabinet te reageren op de brief van de VNG (SEZ/2003003611) inzake de onvoldragenheid van het objectief verdeelmodel.

De leden van de PvdA-fractie vragen het kabinet of het, behalve een toezegging niet naar 60% te gaan zonder evaluatie, nog nadere mogelijkheden ziet om de getroffen gemeenten tegemoet te komen ten nadele van gemeenten die er beter van worden. Voorts vragen deze leden of een tussenstap tussen 25 en 40% niet verstandiger is in deze fase.

Het uitgangspunt is om het macrobudget inkomensdeel WWB zoveel mogelijk te verdelen via objectieve verdeelmaatstaven en niet op basis van historische kostenaandelen. Met een verdeling op basis van het objectief verdeelmodel ontvangt elke gemeente een budget dat thans is gebaseerd op een negental variabelen. De waarden van de maatstaven voor iedere gemeente zijn onafhankelijk van het gemeentelijk bijstandsbeleid. De op deze manier berekende budgetten drukken derhalve de normatieve behoefte aan bijstandsuitkeringslasten van de gemeenten uit. Gemeenten hebben vervolgens de mogelijkheid om via een adequaat volumebeleid en adequate uitvoering van dat beleid besparingen te genereren. Met een dergelijke verdeelsystematiek wordt het meest recht gedaan aan het evenwicht tussen beleidsvrijheid (de invloed van de kwaliteit van gemeentelijk beleid en uitvoering) en financiële verantwoordelijkheid. Verdeling op basis van een historische grondslag kent als belangrijk nadeel dat gemeenten die in het verleden relatief minder hebben gepresteerd een relatief groot budget ontvangen en derhalve de meeste kans maken op het realiseren van overschotten op hun budget. Toepassing van het objectief verdeelmodel gaat gepaard met herverdeeeffecten. Deze zijn op zich beoogd, maar het kabinet wil extreme herverdeeeffecten vermijden. Derhalve stelt het kabinet het volgende voor:

- beleidsmatig indammen van de ex ante herverdeeeffecten tot (in absolute termen) 10%. Dit betekent dat budgetten die zijn berekend op basis van het objectief verdeelmodel een maximaal herverdeeeffect hebben van + of - 10%;
- stapsgewijze invoering objectieve verdeling voor grotere gemeenten (60 000+), 40% in 2004, olopend tot 100% in 2007;
- de Tweede Kamer is toegezegd dat vóór het zomerreces 2004 met de Kamer gesproken zal worden over het doorontwikkelde objectieve verdeelmodel, alvorens een volgende stap gezet wordt. De komende maanden zal deze doorontwikkeling van het huidige objectief verdeelmodel plaatsvinden.

In 2003 wordt het 25%-budget (voor de 60 000+-gemeenten), met instemming van de VNG, reeds 100% objectief verdeeld (zonder ex ante indammen); vertaald naar de WWB betekent dit dat een verdeling van het 100%-budget voor 25% objectief neerkomt op een handhaving van de status quo uit 2003. Inmiddels is het objectief verdeelmodel verder verbeterd. De stap naar 40% (plus ex ante indammen) in het jaar 2004 is dan ook beperkt van omvang. Een vergelijking van de budgetten op basis

van een verdeelsystematiek met 25% objectief verdeelmodel zonder beleidsmatig indammen versus budgetten op basis van een verdeelsystematiek met 40% objectief verdeelmodel met beleidsmatig indammen, toont aan dat de verschillen tussen de budgetten niet groot zijn. Door het ex ante indammen tot 10% verdwijnen de in de Tweede Kamer gememoreerde positieve en negatieve uitschieters voor Almere, Ede, Dordrecht en Amstelveen. Een beperking van het objectief aandeel tot 30% of 35% zou betekenen dat per saldo nauwelijks sprake is van een toename van de toepassing van het objectief verdeelmodel ten opzichte van 2003.

Op grond van het bovenstaande is het kabinet van mening dat er sprake is van een verantwoorde toepassing van het objectief verdeelmodel.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de suggestie van een nog verdere beperking van de bandbreedte van 10% niet is overgenomen.

Het kabinet vond oorspronkelijk een ex ante indamming van 15% aanvaardbaar. Op verzoek van de Tweede Kamer is dit 10% geworden. Een nog verdere beleidsmatige indamming van de ex ante herverdeel-effecten is naar de mening van het kabinet niet gewenst om de volgende reden. Naar de opvatting van het kabinet geeft het objectief verdeelmodel uitkomsten die qua richting (positief dan wel negatief herverdeeleffect) de goede kant uit staan. Ten aanzien van de hoogte van de herverdeel-effecten stelt het kabinet dat herverdeeleffecten tot aan 10 à 15% redelijkerwijs verklaard kunnen worden door te wijzen naar het gemeentelijk beleid en de uitvoering van dit gemeentelijk beleid. Bij herverdeel-effecten boven deze grens is het minder aannemelijk te veronderstellen dat deze uitkomsten hierdoor worden veroorzaakt. Andersom geredeneerd, het ligt dan voor de hand om extreme uitschieters geheel of ten dele op het conto van het gehanteerde verdeelmodel te schuiven. Een verdere inperking van de herverdeeleffecten staat ook op gespannen voet met de bedoeling van het toepassen van het objectief verdeelmodel. Immers, verdergaande indamming impliceert dat er meer historisch verdeeld wordt. Zoals elders in deze memorie van antwoord is aangegeven acht het kabinet dit ongewenst.

De leden van de CDA-fractie vragen of er geen nacalculatie kan plaatsvinden tot het moment van het bereiken van een werkelijk objectief verdeelmodel, dat dan ook voor de kleine(re) gemeenten zou moeten gelden.

De keuze om geen nacalculatie toe te passen is gebaseerd op de volgende overwegingen:

1. In een volwassen relatie tussen Rijk en gemeenten past het dat het Rijk het conjunctuurrisico draagt en de gemeente het risico van het eigen beleid. In een systeem van nacalculatie zou het Rijk op macroniveau ook het risico van het gemeentelijk beleid dragen;
2. In geval van nacalculatie verkeren gemeenten nog tot ruim na een uitvoeringsjaar in onzekerheid over de exacte hoogte van hun budget;
3. Het budget baseren op een nacalculatie houdt in dat de financiële voordelen die gemeenten boeken door een goed scorend reïntegratiebeleid van het collectief van gemeenten, van het macrobudget van dat jaar reeds wordt afgeroomd. Dit vermindert de stimulerende werking van de budgetteringssystematiek.

De leden van de CDA-fractie vragen wat er met betrekking tot de aanvulling exact van de toetsingscommissie wordt verwacht. De leden van de PvdA-fractie vragen naar de normen die de toetsingscommissie gaat hanteren.

De toetsingscommissie dient zich, zoals beschreven in het conceptbesluit WWB, een oordeel te vormen over een drietal zaken.

Ten eerste zal ze moeten vaststellen dat daadwerkelijk sprake is van een budgettekort, gedefinieerd als het negatieve verschil tussen enerzijds de werkelijke, rechtmatige netto uitkeringslasten en anderzijds het toegekende budget, opgehoogd met het bedrag van het eigen risico van 10% van het toegekende budget.

Een verzoek tot een aanvullende uitkering door de tekortgemeente kan slechts voor inwilliging in aanmerking komen indien naar het oordeel van de toetsingscommissie sprake is van een uitzonderlijke situatie op de arbeidsmarkt en de tekortgemeente met betrekking tot het gevoerde gemeentelijk beleid en de uitvoering daarvan niet verwijtbaar heeft gehandeld.

In dit conceptbesluit is aangegeven dat de toetsingscommissie bij de beoordeling of sprake is van een uitzonderlijke situatie op de arbeidsmarkt gebruik dient te maken van parameters voor respectievelijk instroom en uitstroom. De bijhorende normen worden vastgelegd in de ministeriële regeling WWB. Van een uitzonderlijke situatie op de arbeidsmarkt is in ieder geval sprake indien:

- a. de instroom van de tekortgemeente in jaar [t] ten opzichte van de gemiddelde instroom van de tekortgemeente in de jaren [t-1], [t-2] en [t-3] hoger is dan de landelijke instroom in jaar [t] ten opzichte van de gemiddelde landelijke instroom in de jaren [t-1], [t-2] en [t-3], en
- b. de uitstroom van de tekortgemeente in jaar [t] ten opzichte van de gemiddelde uitstroom van de tekortgemeente in de jaren [t-1], [t-2] en [t-3] lager is dan de landelijke uitstroom in jaar [t] ten opzichte van de gemiddelde landelijke uitstroom in de jaren [t-1], [t-2] en [t-3].

Indien de tekortgemeente voldoet aan de instroom- en uitstroomnorm, dan concludeert zij automatisch dat aan deze eis is voldaan. Indien de tekortgemeente aan ten minste één van beide normen niet voldoet, dan zal ze nadere analyse moeten plegen inzake de uitzonderlijke situatie op de lokale arbeidsmarkt van betrokken tekortgemeente.

Vervolgens dient de toetsingscommissie zich een oordeel te vellen over de mate van verwijtbaarheid van de tekortgemeente voor wat betreft de ontstane situatie van een budgettekort op het inkomensdeel. Het oordeel van de toetsingscommissie of de specifieke situatie te wijten is aan het handelen van de gemeente baseert ze primair op de door de tekortgemeente ingediende bescheiden (onder andere een rapport waarin – op basis van een analyse van de oorzaken van het budgettekort en de maatregelen die het college neemt dan wel reeds heeft genomen om dit tekort terug te dringen – gemotiveerd wordt om welk aanvullend bedrag het college verzoekt) en in het bijzonder bij de grotere gemeenten op het oordeel van IWI. Ten aanzien van het oordeel van IWI merkt het kabinet op dat dit oordeel betrekking heeft op uitvoering en prestaties op het terrein van reïntegratie en handhaving (rechtmatigheid en doelbereik van de gemeentelijke uitvoering). Zo kan IWI onder meer een oordeel vormen over de wijze waarop de gemeente de wettelijke bevoegdheden, bijvoorbeeld inzake terugvordering, heeft gebruikt. Ook kan IWI een oordeel vormen over inhoud en uitvoering van de verordeningen ex artikel 8 WWB. IWI baseert zich hierbij zoveel mogelijk op bij de minister van SZW beschikbare gegevens. Enkel indien dat noodzakelijk is om tot een oordeel te komen, is aanvullende gegevensuitvraag en/of onderzoek aan de orde. Het kabinet merkt verder op dat de toetsingscommissie de mogelijkheid heeft om in overleg te treden met de tekortgemeente.

Indien de toetsingscommissie positief adviseert over het verstrekken van een aanvullende uitkering, dan ligt het advies over de hoogte van de aanvullende uitkering vast. Deze is gelijk aan het verschil tussen enerzijds de werkelijke netto bijstandsuitgaven en anderzijds de som van het

toegekende budget en het eigen risico van 10% van het toegekende budget.

De leden van de CDA-fractie vragen inzake de verdeelsystematiek voor het deel van het macrobudget inkomensdeel WWB dat is bestemd ter financiering van bijstandslasten voor 65-plussers of de historische bijstandslasten de basis zullen blijven van de verdeelmaatstaf.

Het kabinet is inderdaad voornemens om deze verdeelmaatstaf blijvend te hanteren

De leden van de CDA-fractie verwijzen naar een passage uit de VWS-begroting 2004. In deze begroting leest deze fractie een in hun ogen verontrustende passage: «de nieuwe regeling en in laatste instantie de mogelijkheid om een beroep te doen op de bijzondere bijstand beperken de gevolgen van de maatregelen in de zorg voor de meest kwetsbare groepen zoveel mogelijk.» Deze leden vragen het kabinet op welke wijze de gevolgen van dit nieuwe beleid in de zorg alsnog in het macrobudget worden meegenomen.

Het kabinet merkt op dat het macrobudget inkomensdeel WWB niet verward mag worden met de middelen voor bijzondere bijstand. Het macrobudget inkomensdeel betreft een specifieke uitkering op de begroting van SZW en is bedoeld ter financiering van de algemene bijstandsuitkeringslasten. Bijzondere bijstand wordt gefinancierd vanuit het gemeentefonds, dat op een eigenstandig begrotingshoofdstuk staat en zijn eigen compensatiemethodiek kent.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het kabinet kan garanderen dat er geen gemeenten in 2004, om redenen van decentralisatie van de bijstand, in aanmerking komen voor de artikel 12 procedure.

Het kabinet kan hieromtrent geen garantie afgeven. De WWB beoogt expliciet het neerleggen van financiële risico's bij gemeenten. Ten aanzien van de raming macrobudget en verdeelsystematiek heeft het kabinet in de algemene toelichting bij de WWB, de Nota naar aanleiding van het Verslag en bovenstaande antwoorden beoogd duidelijk te maken dat het financieringsmodel solide in elkaar steekt.

Het is evenwel mogelijk dat een gemeente slecht presteert en na afloop van het uitvoeringsjaar 2004 te kampen heeft met een tekort op de gemeentebegroting 2004.

Artikel 12, tweede lid, van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) bepaalt dat een gemeente, wil zij in aanmerking komen voor een aanvullende uitkering, een aanmerkelijk én structureel tekort op de begroting moet hebben. Een aanmerkelijk tekort is een tekort dat groter is dan 2% van de som van de algemene uitkering, de OZB-capaciteit en de bedragen bedoeld in artikel 6 van de Invoeringswet Fvw. Een tekort is structureel als de meerjarenbegroting niet sluitend is.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het kabinet meer duidelijkheid kan geven over de samenstelling van de toetsingscommissie.

Het eerste verzoek tot een aanvullende uitkering kan pas na afloop van het uitvoeringsjaar 2004 bij de toetsingscommissie binnenkomen. De toetsingscommissie dient derhalve in januari 2005 gereed te zijn voor het uitvoeren van haar functie. In de loop van 2004 zal een procedure voor het oprichten van deze commissie worden opgestart. Tijdens het wetgevings-overleg (TK, 28 870, nr. 93) is reeds aangegeven dat de commissie niet zal bestaan uit vertegenwoordigers van belangenorganisaties. De leden van de commissie, te weten een voorzitter, twee leden en twee plaatsvervan-



gende leden, dienen een onafhankelijke positie te hebben en zullen worden benoemd door de Kroon.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het kabinet bereid is om de efficiencykorting voor 2004 te verlagen tot € 50 mln. en de overige € 100 mln. over de komende jaren uit te smeren zodat de gemeenten de kans krijgen deze te verdienen. De leden van de GL-fractie vragen zich af hoe de staatssecretaris tot het idee is gekomen dat de WWB kan leiden tot een efficiency- en effectiviteitwinst van 250 mln op het inkomensdeel. Zij vragen de staatssecretaris een concrete opsomming te geven die leidt tot het genoemde bedrag.

De verwachte besparing als gevolg van de volledige budgettering van de bijstandsuitgaven is gebaseerd op de doorrekening van het CPB van de beleidsvoornemens uit het Strategisch Akkoord. Daarin werd een besparing op de uitkeringslasten van 5 procent in 2006 berekend, wat overeenkomt met € 250 mln. Het kabinet is van mening dat gegeven de grotere beleidsvrijheid en financiële verantwoordelijkheid voor gemeenten uit hoofde van de WWB, gemeenten in staat moeten worden geacht deze besparing, rekening houdend met de conjuncturele ontwikkeling, te realiseren. Het kabinet ziet dan ook geen aanleiding de efficiencykorting te verlagen.

De leden van de VVD-fractie vragen de staatssecretaris uit te leggen waarom de verdeelkenmerken «lage inkomens (in % van personen met inkomen)» en «eenpersoonshuishoudens 20–64 jaar (in % van inwoners 20–64 jaar)» zijn opgenomen in het verdeelmodel terwijl nu reeds blijkt dat zij niet voldoen. Zij wijzen op het feit dat studenten onder beide categorieën vallen en wijzen hierbij op de positieve uitkomst voor Amstelveen. Wellicht zijn er ook bij de andere variabelen overlappings die tot negatieve dubbeltellingen leiden, aldus de leden van deze fractie. Verder vragen deze leden welke wijzigingen in verdeelkenmerken het kabinet zal aanbrengen.

Er is geen indicatie dat het model bepaalde gemeenten zoals studentensteden of «rijke» gemeenten bevoordeelt. In de verdeelmaatstaf «lage inkomens» worden studenten niet meegenomen en ook uit simulatieresultaten blijken studentensteden zowel positieve als negatieve herverdeeleffecten te hebben. Wat dat betreft is Amstelveen een uitzondering met een grote positieve uitschieter. Overigens wordt door het ex ante indammen tot 10% dit herverdeeleffect beperkt. Bij het opstellen van het objectief verdeelmodel en de periodieke actualisering wordt door de modelbouwers aandacht besteed aan de overlap tussen verdeelkenmerken. Het huidige objectief verdeelmodel wordt verder doorontwikkeld. Daarbij zal met name ook naar gemeenten met grote positieve of negatieve herverdeeleffecten worden gekeken.

De leden van de VVD-fractie vragen het kabinet wat de situatie zal zijn van gemeenten die reeds een aantal jaren een tekort hebben beneden de drempel van 10% en vragen het kabinet of hij voornemens is iets te doen aan een dergelijke situatie.

Zoals hiervoor betoogd zit het financieringsmodel solide in elkaar. Hierbij hoort een betekend eigen risico. Het is vervolgens aan de gemeenten om een effectief en efficiënt volumebeleid (handhaving en reïntegratie) uit te voeren opdat de mogelijke financiële risico's geen realiteit worden. Elk jaar ontvangt de gemeente een budget dat een afgeleide is van enerzijds het macrobudget en anderzijds de gehanteerde verdeel-systeematiek. Dit budget zal elk jaar moeten worden afgezet tegen de

werkelijke netto bijstandslasten van de gemeente. Na verloop van een aantal jaren kan, terugkijkend, de balans van een individuele gemeente worden opgemaakt. Elk patroon over een afgelopen aantal jaren kan vanuit meerdere oorzaken worden verklaard. Op voorhand is niets te zeggen over dit patroon en derhalve ook niet van een mogelijke actie vanuit het kabinet.

De leden van de VVD-fractie stellen dat de doelstelling van de wet is om in 2007 5% minder uitkeringsgerechtigden te hebben en vragen het kabinet welk aantal als nulmeting dient.

In de Nota naar aanleiding van het Verslag, paragraaf 1, onder het kopje «doelstellingen» staat aangegeven dat het kabinet er aan hecht dat vastgesteld kan worden dat de WWB werkt. Het kabinet streeft ernaar in 2006 5% minder bijstandslasten te hebben dan zonder de WWB het geval zou zijn, gecorrigeerd voor de ontwikkeling in de conjunctuur. Als gevolg van de verwachte conjuncturele ontwikkeling zullen naar huidige inzichten de totale bijstandslasten stijgen. Voor het bepalen van het effect van de WWB op de ontwikkeling van bijstandslasten achteraf, is een afzonderlijke analyse nodig.

Als nulmeting zal gelden de situatie voorafgaand aan de invoering van de WWB. Het ligt in de rede dat de stand in 2003 een belangrijk meetpunt zal zijn.

De leden van de D66-fractie vragen welke financiële risico's de staatssecretaris ziet voor zowel gemeenten als rijk met betrekking tot de huidige afspraken over het objectief verdeelmodel.

Het kabinet veronderstelt dat de vraag van de leden van de D66-fractie verwijst naar de voornemens van het kabinet voor een gefaseerde invoering van het objectief verdeelmodel en de afspraken die hij heeft gemaakt tijdens de behandeling in de Tweede Kamer om nog vóór het zomerreces 2004 een overleg te voeren over de merites van het doorontwikkelde objectief verdeelmodel en over de vraag of dit verdeelmodel voor 60% zal worden ingezet bij de verdeling van het macrobudget inkomensdeel voor de grote gemeenten.

Een systeem van 100% budgetmechanisme vereist het gebruiken van een verdeelsystematiek. Invoering van het objectief verdeelmodel gaat gepaard met herverdeeleffecten. Die zijn ook beoogd. Waar negatieve herverdeeleffecten worden verwacht is ook sprake van financiële risico's voor de gemeenten. Deze risico's kunnen zij overigens beïnvloeden via een succesvol reïntegratiebeleid. Wel geldt als belangrijke randvoorwaarde dat herverdeeleffecten voor gemeenten hanteerbaar moeten zijn. Daarom is gekozen voor een gefaseerde invoering en het ex ante indammen van de herverdeeleffecten in enig jaar. Het kabinet is van mening dat op deze wijze de risico's van gemeenten, zoals die voortvloeien uit de verdeelsystematiek, hanteerbaar zijn.

Het belangrijkste risico voor het Rijk is gelegen op macroniveau in de gevolgen van de conjunctuur. Ten aanzien van het verdeelmodel zit het risico in de mate waarin een beroep wordt gedaan op de aanvullende uitkering bij tekorten boven de 10%-eigenrisicodrempel. Dit risico is beperkt.

De leden van de fracties van SGP en CU wijzen erop dat vestiging van hulpverleningsinstellingen grote financiële gevolgen heeft voor een gemeente en derhalve niet aantrekkelijk is. Daarbij wordt als voorbeeld gegeven tehuizen voor ex-gedetineerden. De leden van deze fracties vragen of de regering dit probleem onderkent en of hier op korte termijn op ingespeeld kan worden.

Gemeenten hebben een zorgplicht jegens hun burgers. In de Welzijnswet is dit nader uitgewerkt; daarin staat welke taken gemeenten hebben ten aanzien van groepen zoals verslaafden en dak- en thuislozen. Hiervoor ontvangen alle gemeenten via het gemeentefonds gelden om hieraan uitvoering te kunnen geven. Een aantal gemeenten ontvangt via doeluitkeringen extra gelden voor het realiseren van maatschappelijke opvang, verslavingszorg en vrouwenopvang. Deze zogenaamde centrumgemeenten dienen bij de besteding van deze gelden te overleggen met de hun omringende gemeenten.

De keten aan zorg voor deze doelgroepen strekt zich niet alleen uit tot welzijnsgelden en doeluitkeringen, maar omvat ook het hele terrein van wonen, resocialiseren en werken. Om te onderzoeken hoe in de maatschappelijke opvang de totale keten versterkt kan worden, is het Interdepartementale Beleidsonderzoek Maatschappelijke Opvang gehouden. Naar verwachting zal dit onderzoeksrapport met het kabinetsstandpunt, waarin de voorgenomen beleidsintensiveringen voor deze groepen, dit najaar naar de Tweede Kamer toegezonden worden. Gemeenten ontvangen via hun budget voor de financiering van de bijstandslasten ook middelen voor de bijstandsverlening aan kwetsbare groepen. Bij de verdeling van het macrobudget voor het inkomensdeel wordt, het zij direct (via het historisch aandeel), het zij meer indirect (door bepaalde factoren die in het objectief verdeelmodel zitten, bijvoorbeeld het aantal lage inkomens), rekening gehouden met deze kosten. Door de financieringssystematiek hebben gemeenten er belang bij om voorzieningen in te zetten op moeilijke doelgroepen, vanwege het potentieel langdurig beslag op het inkomensdeel.

Met de WWB hebben de gemeenten dankzij de grotere bestedingsvrijheid van de reïntegratiemiddelen meer mogelijkheden om doelgroepen met complexe problematiek te bedienen. Sociale activering is als voorziening uitdrukkelijk in de WWB opgenomen (artikel 6). Met de mogelijkheid om bijstand in natura te verstrekken hebben gemeenten nog een extra instrument in handen gekregen om kwetsbare groepen te helpen. De relatie tussen reïntegratie en zorg is een aandachtspunt voor SZW en VWS. Om deze reden hebben de beide ministeries gezamenlijk een aantal acties ondernomen. Er is door het gezamenlijk opgezette ISSA (Informatie- en Servicepunt Sociale Activering, nu ondergebracht bij de VNG) een handreiking met goede voorbeelden op dit terrein ontwikkeld. Er zijn expertmeetings gehouden om ervoor te zorgen dat betrokken organisaties op de hoogte raken van elkaars werkzaamheden en belemmeringen weggenomen worden. Via subsidies op grond van onder andere de Agenda voor de Toekomst worden experimenten reïntegratie en zorg gehouden.

Tenslotte wil het kabinet erop wijzen dat op dit moment een onderzoek wordt verricht om uit de ervaringen die zijn opgedaan de slaagfactoren te destilleren voor een succesvolle werking van de keten reïntegratie en zorg. De resultaten zullen breed worden verspreid. Over de bevindingen uit dit onderzoek wordt de Tweede Kamer in het 1e kwartaal van 2004 bericht.

Gegeven het bovenstaande is het kabinet van mening dat gemeenten voldoende in staat worden gesteld om hun verantwoordelijkheid voor kwetsbare groepen waar te maken.

Het lid van de OSF stelt dat een gemeente risico loopt voor wat betreft de omvang van het gemeentebudget voor het inkomensdeel door een mogelijk nadelige werking van het objectief verdeelmodel. Deze fractie houdt rekening met de mogelijkheid dat het geraamde macrobudget toch niet exact de invloed van de conjunctuur en van de impact van gewijzigd rijksbeleid op het bijstandsvolume dekt en ook dat het relatief minder goed slagen in de toeleiding naar werk ten opzichte van andere gemeenten nadelig kan zijn voor de gemeente. De OSF-fractie vraagt zich

af of dit alles bij elkaar niet een zeer behoorlijk eigen risico is, ook al is er sprake van maximering van de afwijkingen op 15% (voor het eerste) respectievelijk 10% (voor de combinatie van de laatste twee) van de risico's.

Ten aanzien van de raming van het macrobudget verwijst het kabinet naar artikel 69, tweede lid van de WWB waarin het Rijk expliciet tot taak heeft om jaarlijks een toereikend macrobudget vast te stellen. Gelet op de in de algemene memorie opgenomen passage moge duidelijk zijn dat dit impliceert dat effecten van het conjuncturele verloop en van gewijzigd rijksbeleid zo adequaat mogelijk worden meegenomen.

Het kabinet is van mening dat toepassing van het vernieuwde objectief verdeelmodel ter verdeling van het macrobudget beargumenteerd geschiedt. Bovendien wordt gekozen voor een gefaseerde invoering, wat mogelijkheden biedt voor het doorvoeren van verdere technische verbeteringen die de kwaliteit van het objectief verdeelmodel gaandeweg verder verbeteren. Ook heeft het kabinet ervoor gekozen voor het jaar 2004 de ex ante herverdeeleffecten van het objectief verdeelmodel beleidsmatig in te dammen tot (in absolute termen) 10%.

Dit alles bij elkaar brengt het kabinet tot de overtuiging dat er een evenwicht bestaat tussen lusten (beleidsvrijheid) en lasten (financiële verantwoordelijkheid) dat een eigen risicodrempel van 10% rechtvaardigt. Het kabinet is tevens van mening dat het hier voorgestelde evenwicht vereist dat het eigen risico betekend is.

Verder merkt het kabinet op dat het nu juist de bedoeling van de WWB is dat gemeenten die minder adequate resultaten behalen op het uitvoeren van volumebeleid hiervoor zelf de financiële verantwoordelijkheid dienen te dragen.

Het lid van de OSF vraagt of een vergelijking met andere Europese systemen niet tot de conclusie moet leiden dat het binnen het wetsvoorstel WWB voorgestelde risico voor gemeenten relatief zeer groot is, hierbij tevens in ogenschouw nemend dat gemeenten relatief zeer weinig mogelijkheden hebben om eigen inkomsten te genereren of te beïnvloeden en deze mogelijkheden zelfs worden verkleind door de plannen met betrekking tot de OZB.

Naar de mening van het kabinet zijn comparatieve studies waardevol mits aandacht blijft bestaan voor verschillen in het sociaal-economische model in het algemeen en het sociale zekerheidsmodel (organisatie en scala aan materiewetten) in het bijzonder. Het in de Nota naar aanleiding van het Verslag weergegeven rapport biedt onvoldoende basis om een conclusie zoals de leden van de OSF-fractie trekken te onderbouwen. Het aangehaalde rapport geeft aan dat er verschillende incentivestructuren bestaan; de verschillende invullingen zijn niet eenvoudig met elkaar te vergelijken. Verder wijst het kabinet op hetgeen eerder is aangegeven betreffende de raming van het macrobudget. Artikel 69, tweede lid van de WWB schrijft wettelijk voor dat het Rijk expliciet tot taak heeft om jaarlijks een toereikend macrobudget vast te stellen.

Het lid van de OSF vraagt of de opgelegde taakstelling van € 150 mln. wordt opgevangen indien de gemeenten deze bezuiniging niet realiseren, door in de bijstelling van het macrobudget in september van het lopende uitvoeringsjaar deze maatregel terug te draaien. Of vindt alleen aanpassing van het macrobudget plaats aan de conjunctuur en overheidsbeleid, uitgaande van het oorspronkelijk beschikbaar gestelde budget. Tevens vraagt het lid van deze fractie hoe dit gaat met de efficiencykorting die successievelijk in de volgende jaren opgelegd zullen worden.

De taakstelling wordt meegenomen bij het vaststellen van het macrobudget voor het uitvoeringsjaar [t] in september [t-1]. Bij het ramen wordt rekening gehouden met het meest actuele beeld van het bijstandsvolume, de conjuncturele ontwikkeling en effecten van gewijzigd rijksbeleid, waaronder het effect van de WWB.

Onder de WWB zal het macrobudget voor de bijstandslasten in september van het uitvoeringsjaar worden aangepast aan de actuele raming van de conjuncturele ontwikkeling in dat jaar. Als conjunctuurindicator voor de aanpassing van het macrobudget wordt gebruik gemaakt van de (geraamde) omvang van de werkloze beroepsbevolking in het uitvoeringsjaar.

Om daarnaast het effect van ramingsfouten op het macrobudget zoveel mogelijk uit te sluiten is er juist voor gekozen om het macrobudget pas in september van het lopende jaar definitief vast te stellen. De raming van de werkloze beroepsbevolking, die als conjunctuurindicator voor de aanpassing van het macrobudget wordt gebruikt, zal volgens het CPB op dat moment nauwelijks meer afwijken van de uiteindelijke realisatie.

**Tabel: verloop SZW-raming bijstandsvolume gedurende het jaar (aantal uitkeringen x 1000)**

Uitvoeringsjaar (t)	September t-1	Ramingsmoment September t	Realisatie
1999	415	388	381
2000	383	353	348
2001	340	326	328
2002	336	325	320

**Tabel: verloop raming bijstandsvolume gedurende het jaar (aantal uitkeringen x 1000)**

Uitvoeringsjaar	Raming september 2002	Volumeraming stand voorjaarsnota 2003 (april 2003)
2003	365	346

Bij de aanpassing in september van het uitvoeringsjaar wordt, naast de nieuwe ramingsgegevens, tevens de jaarlijkse aanpassing vanwege de loon- en prijsbijstelling verwerkt.

Het voorgaande betekent echter niet dat realisatiecijfers bijstandsvolume geen rol spelen in deze ramingsmethodiek. Bij de definitieve vaststelling van het macrobudget van het uitvoeringsjaar in september van het uitvoeringsjaar worden de gerealiseerde volumecijfers van het voorgaande jaar betrokken. Ervaringsgegevens vormen immers altijd een basis bij ramingen. Ook bij de eerste raming van het macrobudget [t +1] in september [t] wordt gewerkt met ervaringscijfers van het voorgaande jaar [t-1]. Dit betekent dat het macrobudget voor het lopende jaar naar boven of naar beneden wordt bijgesteld als blijkt dat de totale gerealiseerde bijstandsuitgaven in het voorgaande jaar hoger of lager waren dan het bedrag zoals dat was geraamd in september [t-1].

Het is dus niet zo dat het systeem jaar na jaar raming op raming zet. In de voorgestelde systematiek wordt het macrobudget wel degelijk jaarlijks geijkt aan de gerealiseerde bijstandsuitgaven op de wijze zoals hiervoor is beschreven.

Bovenstaande impliceert dat bij de definitieve vaststelling van het macrobudget de volumeprestaties van gemeenten in het lopende jaar niet worden verdisconteerd.

De hierboven weergegeven werkwijze wordt ook toegepast voor de volgende jaren. Dus bij het vaststellen van het macrobudget inkomensdeel WWB 2005 wordt onder meer rekening gehouden met het ex ante inboeken van het efficiencyeffect van de WWB ter grootte van

€ 50 mln. in 2005. Ook voor het macrobudget 2006 zal een efficiencyeffect worden ingeboekt van € 50 mln. Tezamen met het efficiencyeffect van € 150 mln. in 2004 bedraagt het totale ingeboekte efficiencyeffect € 250 mln.

Het lid van de OSF vraagt betreffende de compartimentering van het macrobudget of er enige garantie is dat het deel voor de categorie kleine gemeenten (minder dan 40 000 inwoners) voldoende is om de bijstands-uitgaven te dekken.

Het macrobudget is toereikend om de bijstandsuitgaven van alle gemeenten samen te financieren. Als gevolg van de verdeling van dit budget kunnen herverdeeleffecten ontstaan. Dit is zowel het geval bij de compartimentering als bij de verdeling binnen de compartimenten. Bij de compartimentering kunnen deze effecten zowel optreden bij een verdeling op basis van objectieve factoren als bij een historische verdeling. In het laatste geval is dit het gevolg van vertraging in de beschikbaarheid van statistische informatie. Nadat compartimentering aan de hand van de toepassing van beide objectief verdeelmodellen heeft plaatsgevonden wordt voor de kleine gemeenten het gecompartmenteerde budget verdeeld op basis van het historische verdeelmodel.

Compartimentering geschiedt als volgt. Het hanteren van drie verschillende verdeelsystemen voor drie categorieën gemeenten betekent dat de voor alle gemeenten tezamen beschikbare middelen, het macrobudget, over deze drie categorieën moet worden verdeeld. Deze verdeling wordt gebaseerd op het objectieve verdeelmodel. De daaruit voortvloeiende deelbudgetten per gemeentegrootteklasse worden verdeeld volgens de formules zoals opgenomen in het Besluit WWB. De verdeling van het macrobudget op basis van het objectieve verdeelmodel doet recht aan het uitgangspunt dat (groepen van) gemeenten middelen ontvangen naar rato van hun objectieve behoefte.

De reden dat binnen de WFA is overgegaan tot compartimentering op basis van het objectief verdeelmodel is de volgende. Indertijd wenste het kabinet zo veel mogelijk het objectief verdeelmodel te gebruiken. Voor de kleine gemeenten bleek evenwel het objectief verdeelmodel niet goed toepasbaar, aangezien de hoogte van de herverdeeleffecten voor kleine gemeenten als te groot werd beschouwd. Als compromis voor het niet toepassen van het objectief verdeelmodel voor de kleine gemeenten op microniveau is toen afgesproken om de compartimentering van het macrobudget wél volledig met het objectief verdeelmodel te doen. Dit is goed mogelijk aangezien herverdeeleffecten niet zozeer tussen de drie categorieën gemeenten bestaan als wel binnen elke categorie gemeenten. Immers, bij compartimentering op basis van het objectief verdeelmodel vallen positieve en negatieve herverdeeleffecten van individuele gemeenten tegen elkaar weg.

Verder merkt het kabinet op dat compartimentering op basis van het objectief verdeelmodel geschiedt op basis van meer actuele gegevens en daardoor beter aansluit bij de werkelijke financieringsbehoefte van gemeenten.

Het lid van de OSF vraagt of opname van het aantal bijstandsgerechtigden in het objectief verdeelmodel mogelijk is, aangezien er een aanzienlijke prikkelwerking blijft bestaan vanwege het opnemen van andere variabelen. Dit zou ook kunnen leiden tot een objectief verdeelmodel dat ook toepasbaar is voor de kleine gemeenten.

Het kabinet wijst in dit verband op het volgende effect dat het opnemen van het aantal bijstandsgerechtigden in het econometrische model zal hebben. Het effect zal zijn dat het gewicht van het verdeelkenmerk «aantal bijstandsgerechtigden» zeer hoog zal zijn met als gevolg dat de bijstands-

uitgaven voornamelijk worden bepaald door het aantal bijstands-gerechtigden. Het model zou hiermee verworden tot een historisch model, hetgeen impliceert dat dan geen sprake meer is van een objectief verdeelmodel.

Binnen de huidige verdeelsystematiek bestaan het objectief verdeelmodel en het historisch verdeelmodel naast elkaar. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de opmerking van het lid van de OSF.

## **B. Werkdeel**

De leden van de CDA-fractie vragen een onderbouwing voor de stelling dat deregulering en creatieve oplossingen die in de markt voorhanden zijn het mogelijk maken dat omvangrijke bezuinigingen op het werkdeel worden gerealiseerd en vragen voorts op welke wijze is voorzien in de uitvoeringskosten voor reïntegratie van niet-uitkeringsgerechtigden en Anw-ers. De leden van de D66-fractie stellen vast dat het reïntegratie-budget minder wordt en dat het volume van de doelgroep groter wordt. Zij vragen het kabinet om een onderbouwing hoe met minder gelden meer mensen de garantie blijft bestaan voor een sluitende aanpak. De leden van de GL-fractie vragen ook waardoor het kabinet denkt dat gemeenten meer mensen beter kunnen reïntegreren met € 680 mln. minder.

Binnen de WWB bestaat geen verplichting tot het uitvoeren van een sluitende aanpak voor zittend en/of nieuw bestand. Binnen de WWB is geregeld dat de gemeente een verordening moet hebben inzake het reïntegratiebeleid en dat cliënten aanspraak hebben op voorzieningen gericht op reïntegratie.

Het Centraal Planbureau heeft bij de totstandkoming van het strategisch akkoord in juli 2002 doorgerekend dat door het samenvoegen van de bestaande reïntegratiebudgetten en de doelmatigheidswinsten door meer maatwerk bij inkoop op de private reïntegratiemarkt vanaf 2003 ombuigingen mogelijk zijn. Het belangrijkste deel van deze bezuinigingen is inmiddels gerealiseerd, voor een groot deel door middelen waar gemeenten geen gebruik van maakten af te romen (niet ingevulde ID-banen, overschotten in het scholings- en activeringsbudget van de WIW).

De onderuitputting van de beschikbaar gestelde budgetten in de afgelopen jaren geeft aanleiding om het macrobudget naar beneden bij te stellen.

Het kabinet is van mening dat een macrobudget van circa € 1,6 mrd. de gemeenten in voldoende mate in staat stelt om personen behorende tot de gemeentelijke doelgroep te ondersteunen bij het vinden van betaalde arbeid.

Het kabinet streeft er naar dat gemeenten kortdurende en meer effectieve instrumenten inzetten en minder op dure en weinig effectieve vormen van gesubsidieerde arbeid (zie de analyse van het arbeidsmarktbeleid in het IBO-rapport «Aan de slag»). Door de totstandkoming van de reïntegratiemarkt verwacht het kabinet dat de doelmatigheid verder wordt bevorderd. Het budget voor uitvoeringskosten voor reïntegratie van niet-uitkeringsgerechtigden en ANW-ers (€ 9,7 mln) is op de begroting voor 2004 nog geplaatst onder het flexibel reïntegratiebudget gemeenten. Dit budget zal worden overgeheveld naar het gemeentefonds, omdat uitvoeringskosten in het algemeen via deze weg aan gemeenten worden gefinancierd. Hierover heeft het kabinet op 11 september jl. overeenstemming bereikt in een bestuurlijk overleg met de VNG.

De leden van de PvdA-fractie zijn bezorgd dat de bezuinigingen op het werkdeel de 30 grote gemeenten in onevenredige mate treffen, omdat de

gelden over meer en kleinere gemeenten te lijken worden uitgesmeerd. Zij vragen of de staatssecretaris die vrees kan wegnemen.

De zwaarste bezuinigingen op het reïntegratiebudget zijn in 2003 al gerealiseerd. Oogmerk van de verdeelsystematiek van het werkdeel is gemeenten in staat te stellen de financiële verantwoordelijkheid voor het inkomensdeel te dragen door hun een reïntegratiebudget ter beschikking te stellen dat hier op is afgestemd. Om die reden is de structurele verdeelsystematiek gebaseerd op de omvang van de gemeentelijke doelgroep, namelijk het aantal bijstandsgerechtigden, gecorrigeerd voor uitkeringsduur, als benadering voor de reïntegratieprijs. Bezien wordt nog of het model moet worden uitgebreid met het aantal niet-uitkeringsgerechtigden en ANW-ers. Op dit moment is de verdeling van WIW- en ID-budgetten de uitkomst van een aantal historische ontwikkelingen, waarbij grote gemeenten los van het aantal bijstandsgerechtigden een preferente positie genoten. De nieuwe financieringsystematiek heeft dus als logisch gevolg dat het aandeel van de grote gemeenten ten opzichte van die historisch gegroeide situatie afneemt. In de voornemens van het kabinet vindt een geleidelijke toegroei naar de eindsituatie plaats waarbij rekening wordt gehouden met een afbouw van het aantal gesubsidieerde arbeidsplaatsen. Wat de uiteindelijke afname van het aandeel van de grote gemeenten zal zijn, hangt af van de ontwikkeling van het bijstandsvolume. Als deze gemeenten door de afname van hun reïntegratiebudget minder mensen kunnen laten uitstromen uit de bijstand, ontvangen zij in latere jaren weer meer reïntegratiemiddelen. Het kabinet vindt de verschuiving van grotere gemeenten ten gunste van kleinere gemeenten gerechtvaardigd omdat de nieuwe verdeling beter aansluit bij de risico's op het inkomensdeel die de WWB bij gemeenten neerlegt.

Het lid van de OSF vraagt of het niet eerder voor het werkdeel dan voor het inkomensdeel acceptabel zou zijn om een objectief verdeelmodel toe te passen.

Op zichzelf is het mogelijk om een traject te starten uitmondend in een objectief verdeelmodel voor het werkdeel WWB. Het kabinet wijst er echter op dat een dergelijk traject al gauw meerdere jaren in beslag neemt. Zo kent het huidige objectief verdeelmodel voor het inkomensdeel reeds een geschiedenis van circa 10 jaar.

Het kabinet merkt op dat de filosofie van het Fonds voor werk en inkomen (FWI) gebaseerd is op een incentivewerking waarbij de incentive op het inkomensdeel ligt en de middelen van het werkdeel de gemeenten in staat stellen om het financieel risico tegemoet te treden, en aldus zorg te dragen voor een zo gering mogelijk volume bijstandsgerechtigden. Naar zijn opvatting vereist dit laatste dat er een directe relatie gelegd moet worden tussen aantal bijstandsgerechtigden en het budget voor het werkdeel. Daarbij is ook relevant dat het werkdeel geoormerkt is voor reïntegratie. Overschotten op het werkdeel mogen niet voor andere doeleinden worden aangewend. Op deze manier ontstaat een incentive-structuur die gemeenten aanzet tot een effectieve en efficiënte inzet van reïntegratiemiddelen.

## **6. Uitvoering en samenwerkingsaspecten**

### *Algemeen*

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe het kabinet een zo belangrijke wet denkt in te voeren als er naar twee van de belangrijkste spelers in het veld onvoldoende is geluisterd.



Het kabinet is het niet eens met de veronderstelling dat er onvoldoende zou zijn geluisterd naar fundamentele kritiek van gemeenten, VNG en Divosa. In de aanloop naar het wetsvoorstel en daarna is veelvuldig overleg gevoerd met gemeenten, VNG en Divosa. Naar aanleiding van deze contacten is het wetsvoorstel wel degelijk fors aangepast. De vier fundamentele kritiekpunten betroffen de financiële risico's, grip op de voorkant (afhankelijk van CWI, risico eenzijdig bij gemeenten), greep op de achterkant (besteding van het werkdeel zonder uit- en aanbestedingsverplichtingen), invoeringstermijn en de bezuinigingen. Het financiële risico is beheersbaar gemaakt door 40% objectief te verdelen en de herverdeeffecten ex ante te dempen. Voorts is het toetsingsregime voor kleine gemeenten om aanspraak te kunnen maken op een aanvullende uitkering versoepeld. Ten aanzien van de «voorkant» van het proces is besloten tot een experimenteerartikel voor samenwerkingsexperimenten in de keten van werk en inkomen. Het CWI benchmarkt de resultaten van haar vestigingen, waardoor sturing door de Raad van Bestuur op lokaal niveau beter mogelijk is. Ten aanzien van de uit- en aanbesteding van reïntegratieactiviteiten is besloten gesubsidieerde arbeid daarbuiten te laten en van het overige 20% vrij te laten. Door amendering van de Tweede Kamer zijn de volgende versoepelingen hierbij gekomen: drempel van de eerste 100 000 euro die niet hoeft te worden uit- en aanbesteed, meeneemregeling van 75% voor het werkdeel en verlenging van de overgangstermijn voor gesubsidieerde arbeid naar in totaal drie jaar. Voor enerzijds een invoering zonder onoverkomelijke problemen en anderzijds een snelle start van de deregulering is besloten tot een gefaseerde invoering.

De bezuiniging op het inkomensdeel is de door het CPB berekende besparing die de Wet werk en bijstand met zich mee brengt. De bezuiniging die volgt uit afschaffing categoriale bijzondere bijstand wordt nagenoeg geheel gecompenseerd door de uitgaven voor de langdurigheidstoeslag. Rest de bezuiniging op het werkdeel. Die blijft fors, maar slaat grotendeels neer in 2003. Door de vergaande deregulering krijgen gemeenten wel de ruimte meer te doen met minder geld. Ook naar specifiekere uitvoeringswensen is geluisterd. Zo is de afbouw van de huidige vrijlatingsregeling vereenvoudigd en de informatievraag bij gemeenten verder ingeperkt.

De leden van de SP-fractie vragen waaruit de creativiteit van gemeenten zal bestaan nu deze nog meer onder druk komen te staan.

In de praktijk blijken reeds diverse samenwerkingsvormen tussen CWI en gemeenten te worden beproefd: de een succesvoller dan de ander. Een rondgang door het land bewijst dit. Bepalende succesfactor blijkt te zijn wederzijdse inzet in samenwerken met het belang de cliënt snel aan het werk te helpen voorop en van een inkomen te voorzien totdat het wel lukt. Het experimenteerartikel SUWI geeft de ketenpartners nog meer ruimte voor creatieve en effectieve oplossingen in op elkaar afgestemde werkprocessen om klanten sneller aan het werk helpen.

#### *Invoeringsdatum en -kosten*

Door leden van de fracties van CDA, PvdA, GroenLinks, D66, SGP, mede namens de ChristenUnie, en OSF is de vraag gesteld of invoering van de WWB per 1 januari 2004 verantwoord is en of 1 januari 2005 niet een meer verantwoorde datum is. De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en D66 vragen welke bezwaren er zijn tegen invoering gedurende 2004. Voorts wil de PvdA-fractie graag een reactie op de stelling dat invoering per 1 januari alleen verantwoord is als op een aantal punten de gestrengheid tegenover gemeenten wordt losgelaten.

Het kabinet acht het zijn verantwoordelijkheid om gemeenten zoveel mogelijk bij de invoering te ondersteunen, waar mogelijk in overleg en/of samenwerking met VNG en Divosa. Elders in deze memorie van antwoord wordt nader ingegaan op de wijze van ondersteuning. Overigens hoeven gemeenten per 1 januari 2004 ook niet geheel voorbereid te zijn op de nieuwe wet.

Gemeenten kunnen op sommige onderdelen van de WWB ervoor kiezen om voorlopig het «oude beleid» voort te zetten en eerst in 2004 een visie te ontwikkelen en nieuw beleid in te zetten. Dit betreft met name die onderdelen van de WWB waar een «moet»-bepaling in de Abw is omgezet in een «kan»-bepaling in de WWB. Daarnaast is rekening gehouden met de beperkte voorbereidingstijd door gemeenten de mogelijkheid te bieden voor een gefaseerde invoering. Een gemeente kan in het kader van de gefaseerde invoering onderdelen van de wet op een door haar te bepalen datum later invoeren, doch uiterlijk 12 maanden na inwerkingtreding van de WWB.

SZW zal de voortgang van de voorbereidingen van de gemeenten volgen. Het ondersteuningsaanbod zal zonodig worden aangepast op punten waarin gemeenten achterblijven.

Hoewel het kabinet geen garanties kan geven over de inzet en de keuzes van individuele gemeenten, meent het kabinet dat met het voorgaande aan gemeenten voldoende mogelijkheden en ondersteuning wordt geboden om problemen per 1 januari 2004 te voorkomen.

De G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) hebben in hun brief van 26 mei 2003 aan de Tweede Kamer, in afschrift aan de staatssecretaris van SZW, het kabinet formeel laten weten op welke punten zij bezwaar maken. De invoeringsdatum staat hierin niet vermeld. Ook uit diverse contacten met de wethouders van andere gemeenten is het kabinet niet gebleken dat gemeenten geen uitvoering kunnen geven aan invoering van de WWB per 1 januari 2004. Wel hebben verschillende gemeenten gewezen op de risico's die samenhangen met de relatief korte implementatietijd.

Invoering gedurende het jaar acht het kabinet zeer onwenselijk omdat dit leidt tot forse administratieve lasten voor Rijk en gemeenten. Ook van de zijde van de gemeenten is aangegeven dat invoering gedurende het jaar leidt tot twee verschillende boekhoudingen hetgeen «een ramp zal gaan betekenen». Ook Divosa heeft aangegeven dat invoering gedurende het jaar op grote bezwaren stuit.

Het kabinet heeft sterk de indruk dat veel gemeenten thans reeds bezig zijn met de voorbereiding van de invoering van de WWB per 1 januari 2004. Uitstel zou in dit licht bezien verlies van momentum betekenen en overigens ook substantiële budgettaire consequenties hebben.

Het kabinet ziet geen aanleiding om in 2004 een terughoudende invulling te geven aan het toezicht zoals dat voortvloeit uit de WWB. Daarbij zij er op gewezen dat de reikwijdte van het toezicht door de deregulering in de WWB aanzienlijk wordt ingeperkt. Het toezicht gericht op individuele gemeenten zal beperkt blijven tot de rechtmatigheid van de uitvoering. Het rijkstoezicht zal zich alleen richten op ernstige tekortkomingen in de rechtmatige uitvoering van de WWB. Ten aanzien van de beleidsmatige conclusies die aan het toezicht worden verbonden kan het volgende worden opgemerkt. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beschikt over wettelijke bijsturingsinstrumenten in de vorm van de aanwijzing en de financiële maatregel.

De ervaring leert dat de gemeenten in het invoeringsjaar nog geconfronteerd kunnen worden met aanloopproblemen. Net als destijds het geval was bij de invoering van de nieuwe Abw, de Wet boeten en de WIW ligt het in de rede dat bij de beoordeling van de uitvoering in de nieuwe situatie rekening wordt gehouden met mogelijke aanloopproblemen. Dit betekent dat op basis van de feitelijke situatie per gemeente mogelijke aanloopproblemen bij de weging van de IWI-rapportage betrokken

kunnen worden. Van belang daarbij is dat de uitvoerder zich reële krachtsinspanningen heeft getroost om tot een juiste wetsuitvoering te komen.

De vraag van de leden van de fracties van SGP en CU of de staatssecretaris wil toezeggen dat er volgend jaar een evaluatie komt van het objectief verdeelmodel is beantwoord in hoofdstuk 5 van deze memorie, onderdeel inkomensdeel.

De CDA-fractie vraagt of de staatssecretaris bereid is om mee te werken aan een betere toerusting van de sociale diensten. Daarbij wordt opgemerkt dat het toegezegde bedrag ten behoeve van invoeringskosten ontoereikend is voor een verantwoorde implementatie. Deze leden vragen of het juist is dat de voor implementatie toegezegde 15 miljoen euro 20 miljoen euro had behoren te zijn. Ook de leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat het bedrag van 15 miljoen euro in geen verhouding staat met de kosten die gemoeid zijn met de implementatie van de WWB. De leden van de D66-fractie vragen naar een exacte onderbouwing van beschikbare 15 miljoen euro voor invoeringskosten. Deze leden vragen zich af of het dubbele hiervan overvraagd zou zijn. Daarbij wordt verwezen naar de VNG die uit zou komen op 120 miljoen euro. De leden van de CDA-fractie vragen in dit verband of elders nog een substantieel bedrag kan worden vrijgemaakt. Ook de leden van PvdA-fractie vragen om de 15 miljoen euro op te hogen.

De bedragen die, onder andere in kringen van de VNG, circuleren zijn veelal voor inflatie aangepaste bedragen, die in 1996 beschikbaar zijn gesteld voor de invoering van de nieuwe Abw (structureel 12,2 mln euro, incidenteel 81,7 mln euro).

Het kabinet hecht eraan op te merken dat met betrekking tot de invoeringskosten de invoering van de WWB niet vergelijkbaar is met de invoering in 1996 van de nieuwe Abw. De middelen die destijds beschikbaar zijn gesteld voor de invoering van de nieuwe Abw zijn daarom niet maatgevend voor de invoering van de WWB. In 1996 werd een geheel nieuwe uitkeringsystematiek ingevoerd waardoor iedereen moest worden herbeoordeeld. Logischerwijs bracht dit substantiële invoeringskosten met zich mee. De WWB laat de uitkeringsystematiek in tact.

De WWB kent een forse vermindering van uitvoeringsvoorschriften en een vermindering van administratieve lasten. Gemeenten kunnen daardoor slimmer en beter met de klant aan de slag. De WWB maakt daarmee een doelmatiger inzet van middelen in de uitvoering mogelijk.

Voor de implementatie van de WWB (Invoeringskosten) is 20 mln euro beschikbaar. Hiervan wordt 5 mln euro gebruikt voor de financiering van de activiteiten van het WWB Implementatie Steunpunt (WIS). De gemeenten ontvangen 15 mln euro voor eenmalige invoeringskosten. Met ingang van 1 juli jl. is het WIS van start gegaan. WIS wil bereiken dat gemeenten tijdig geïnformeerd zijn over de consequenties van de WWB voor de uitvoering en dat gemeenten in staat zijn om met behulp van deze kennis en de geboden ondersteuning de gestelde termijnen in de invoeringswet te halen. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat deze ondersteuning van, voor en door gemeenten wordt geboden. WIS werkt hierbij samen met VNG en Divosa. WIS kent de volgende deelprojecten:

1. Het project Communicatie communiceert over de WWB naar gemeenten, ketenpartijen, cliënten en het overige publiek, onder andere door middel van een tweewekelijkse nieuwsbrief gezamenlijk met Divosa, regionale SZW-gemeentenbijeenkomsten en de informatietelefoon waar gemeenten met hun vragen over de WWB terecht kunnen.
2. Het project Instrumenten laat instrumenten zoals handreikingen (onder

andere op het gebied van planning, uit- en aanbesteding, reïntegratie, best practices op financieel terrein) ontwikkelen voor de ondersteuning van gemeenten. Deze producten kunnen direct na de behandeling van de WWB in de Eerste Kamer beschikbaar worden gesteld via het Gemeenteloket (internetsite).

3. In het project regionale WWB-teams zijn, in nauwe samenwerking met Divosa, regionale teams opgericht, die bestaan uit medewerkers van sociale diensten, Divosa en SZW. Deze teams richten zich op uitwisseling van kennis en ervaringen tussen gemeenten, het stimuleren van gemeenten om de implementatie op te pakken (extra aandacht voor kleinere gemeenten), het opsporen van knelpunten en het meedenken over mogelijke oplossingen. Doordat de teams regionaal opereren, wordt de ondersteuning dicht bij de gemeenten geleverd. In totaal zullen 4 regionale teams operationeel zijn, waarbij sprake is van een landelijk dekkend netwerk.
4. Het project reïntegratie heeft twee belangrijke aandachtspunten:
  - de vormgeving van het reïntegratie-instrument loonkostensubsidies/gesubsidieerde arbeid:
  - de organisatorische gevolgen van het verbreden van het uitbestedingsvereiste tot gesubsidieerde arbeid/loonkostensubsidies (het gaat hierbij vooral om de toekomst van WIW/ID-bedrijven). Gemeenten zullen op deze punten worden ondersteund onder andere door handreikingen op het gebied van loonkostensubsidie en van vormgeving gesubsidieerde arbeid en verzelfstandiging. Uitwisseling van best practices en onderlinge discussie verloopt onder meer via een elektronisch platform.
5. Het project ICT richt zich op de ondersteuning van gemeenten op het gebied van ICT bij de invoering van de WWB. Doelstellingen hierbij zijn risicobeheersing, effectieve en snelle invoering en bewustwording bij gemeenten. Er wordt een overzicht gemaakt van ICT-consequenties van de invoering en van de wensen van gemeenten. Op basis hiervan zullen aan gemeenten die dit willen, centrale faciliteiten worden aangeboden. Het is de bedoeling dat het coördinatiepunt ICT, dat door de VNG en Divosa wordt ingericht, deze taken op zo kort mogelijke termijn overneemt.
6. VNG trekt het project «Verantwoord sturen». Pijlers van dit project zijn het informeren van gemeenteraden mede in het licht van de dualisering en het integraal verantwoord aan de gemeenteraad. SZW subsidieert het project Verantwoord Sturen.

Naast de 20 mln euro stelt SZW op verschillende manieren een aanzienlijke hoeveelheid middelen beschikbaar aan gemeenten, die bijdragen aan een goede implementatie van de WWB.

Op de eerste plaats heeft SZW een aantal regelingen opgezet, die als opmaat voor de WWB kunnen worden gezien:

- de stimuleringsregeling «klantmanagement» gericht op gemeenten die niet tot de G30 behoren. Beschikbaar is een bedrag van 125 mln euro tot en met 2006;
- De G30 ontvangen voor «klantmanagement» ca. 200 mln euro in het kader van de bestuurlijke afspraken Agenda voor de Toekomst. Deze regelingen zijn relatief regelluw, waarbij vooral wordt afgerekend op prestaties.

De afspraken Agenda voor de Toekomst zijn verder gedereguleerd door te flexibiliseren. De prestaties van gemeenten zijn niet langer aan jaren gebonden, maar afrekening vindt plaats aan het einde van de looptijd van de Agenda voor de Toekomst. Gemeenten hebben hiermee de mogelijkheid om de afgesproken prestaties naar eigen inzicht over de jaren te verdelen.

Ten tweede zijn er middelen beschikbaar die direct bijdragen aan een goede implementatie van de WWB:

- de stimuleringsregeling «samenwerkingsverband Abw» is bedoeld om samenwerking tussen (kleinere)gemeenten te bevorderen. Hiervoor is 17 mln euro beschikbaar. Gemeenten kunnen hiervoor een aanvraag indienen. De middelen zijn vrij inzetbaar, mits er een samenwerkings-overeenkomst tussen betrokken gemeenten totstandkomt;
- gemeenten worden in het kader van de Agenda voor de Toekomst ondersteund door middelen beschikbaar te stellen voor projecten gericht op beleidsvernieuwing. Het gaat gemiddeld om een bedrag van 15 mln euro per jaar voor een periode van vier jaar. SZW toetst en beoordeelt de inhoud van de projecten binnen de context van de WWB. Afrekening vindt plaats op basis van de in het projectplan voorgestelde «output».
- de stimuleringsregeling «hoogwaardig handhaven». Gemeenten wordt een beleidsmodel geboden ten behoeve van het optimaliseren van hun beleidscyclus op het onderdeel fraude. Hiervoor is circa 17 mln euro beschikbaar;
- SZW subsidieert activiteiten van StimulanSZ ter bevordering van de gemeentelijke beleidsontwikkeling en van een kwalitatieve goede uitvoering op het terrein van werk, inkomen en zorg. In 2003 richt StimulanSZ zich onder meer op klantmanagement, hoogwaardig handhaven, risicoprofielen, experimenten WAO en gemeenten. Het budget voor StimulanSZ is nu ruim 1 mln euro.
- Vanuit de Agenda voor de Toekomst is voor G30-gemeenten 50 mln euro beschikbaar voor experimentele vormen van kinderopvang. De besteding van deze middelen is regelluw, zolang gemeenten de afgesproken prestaties met betrekking tot uitstroom uit trajecten realiseren. Gemeenten kunnen deze middelen breed inzetten, bijvoorbeeld om het beleid onder de WWB gericht op groepen die kinderopvang nodig hebben (zoals alleenstaande ouders) te bepalen en uit te voeren.

Het bovenstaande in ogenschouw nemend is het kabinet van mening is dat gemeenten op een adequate wijze worden ondersteund worden bij de implementatie van de WWB en de inrichting van de werkprocessen die dat met zich meebrengt.

De leden van de CDA-fractie vragen de staatssecretaris de verzekering te geven dat de ICT-problematiek op 1 januari 2005 zal zijn opgelost.

ICT is verknoot met de interne bedrijfsvoering van gemeenten. Dit maakt de WWB overigens niet anders dan de Abw: ook nu is het onmogelijk voor alle gemeenten een garantie te geven voor het op orde zijn van de ICT bij sociale diensten. Omdat de kernprocessen niet wezenlijk veranderen door de WWB en gemeenten door de gefaseerde invoering meer tijd hebben beleid te ontwikkelen en te vertalen in aanpassing van deelprocessen, geven de twee grote leveranciers van de basissystemen van sociale diensten aan geen problemen te verwachten op ICT-gebied. Door binnen het project voor de implementatie van de WWB een apart deelproject uit te voeren specifiek gericht op ICT, worden gemeenten ook door middel van concrete producten ondersteund in de noodzakelijke aanpassingen. Leidraad hierbij is drieledig: 1) risicobeheersing; 2) leveren van een bijdrage aan een effectieve en snelle invoering van de WWB; 3) bereiken van bewustwording van ICT-aspecten van de WWB-invoering bij gemeenten.

De verantwoordelijkheid voor een tijdige invoering ligt bij gemeenten. Gemeenten zijn opdrachtgever van de benodigde ICT-implementatieproducten met in achtneming van de ketenaspecten. Gewerkt wordt aan de volgende producten:

1. Op basis van eerdere impactanalyses wordt ten behoeve van concrete toepassing bij gemeenten een overzicht gemaakt van de ICT-consequenties die de invoering van de WWB met zich meebrengt. Onderscheid wordt gemaakt naar WWB-wijzigingen die gereed moeten zijn op 1-1-2004 en op 1-1-2005. Dit overzicht wordt vervolgens met alle betrokken partijen besproken en op basis daarvan aangepast. Met behulp van het overzicht worden vervolgens de risico's geschat en indien noodzakelijk en mogelijk worden acties ondernomen om de risico's te minimaliseren.
2. Centrale faciliteiten indien gemeenten die wensen: de gemeenten krijgen op basis van hun eigen wensen informatie en indien gewenst centrale faciliteiten. Om deze wensen te analyseren wordt een aantal gemeenten benaderd met een vragenlijst.

Om de gemeentelijke inbreng in de keten van werk en inkomen te versterken en te komen tot een beheersbare (meerjarige) ontwikkeling van ICT bij sociale diensten is SZW mede financierder van een Landelijk Coördinatiepunt dat wordt aangestuurd door VNG en Divosa.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het niet zinnig is af te wijken van de bepalingen dat bij de gefaseerde invoering de verordeningen gelijktijdig moeten worden ingevoerd.

Het kabinet is van oordeel dat de afstemmingsverordening en de reïntegratieverordening onlosmakelijk zijn verbonden. De reïntegratieverordening biedt de waarborg dat het reïntegratiebeleid van de gemeenten volledig is uitgewerkt volgens de vereisten van de WWB – waaronder een evenwichtige aandacht voor alle doelgroepen – en dat het gemeentelijk beleid terzake voor de cliënt kenbaar en transparant is. De afstemmingsverordening is de schakel tussen enerzijds het gemeentelijk reïntegratie- en fraudebeleid en anderzijds de inspanningen van de cliënt om datgene te doen wat er van hem mag worden verwacht om het beroep op bijstand waar mogelijk te beperken. Deze verordeningen horen elkaar te versterken in het bereiken van de doelstelling van het wetsvoorstel.

Om deze reden is het kabinet van oordeel dat de twee verordeningen, ook in een gemeente die gebruik maakt van de gefaseerde invoering, tegelijkertijd dienen te worden ingevoerd.

#### *Keten: CWI/UWV/gemeenten*

De leden van de VVD-fractie steunen de invoering van een experimenteerartikel in de Wet SUWI en vragen of al in 2004 mededeling kan worden gedaan over de dan lopende experimenten.

Het streven is de algemene maatregel van bestuur, waarin het experimenteerartikel wordt uitgewerkt, tegelijkertijd met de Wet werk en bijstand van kracht te laten worden. De beide Kamers der Staten-Generaal zullen periodiek op de hoogte worden gebracht van de voortgang.

De leden van de PvdA-fractie wijzen op de afhankelijkheid van de gemeenten van CWI wat betreft de tijdigheid en kwaliteit van de uitkering-sintake en vragen of ook het kabinet van mening is dat er sancties moeten zijn indien CWI taken niet goed uitvoert. Tevens vragen deze leden of het denkbaar is dat gemeenten CWI via de rechter aansprakelijk stelt voor geleden schade.

Een efficiënte en effectieve samenwerking tussen gemeenten en CWI is van het grootste belang om de doelstelling van «werk boven uitkering» te realiseren. Dat geldt zeker voor de tijdigheid en kwaliteit van de intake, omdat de gemeente hiervan afhankelijk is. Het is de taak van de Raad van

bestuur CWI erop toe te zien dat dit op lokaal of regionaal niveau door de betreffende CWI-vestiging adequaat wordt opgepakt. Naar de mening van het kabinet moet samenwerking gefundeerd zijn op vertrouwen en heldere prestatieafspraken en kan dit niet via sancties worden afgedwongen. Gemeenten en CWI dienen in dat kader afspraken met elkaar te maken over de wijze waarop zij (gezamenlijk) de over en weer afgesproken prestaties meten. Als daaruit blijkt dat een CWI-vestiging niet goed presteert, kan de gemeente de CWI-vestiging daarop aanspreken. In goed overleg dient dan tot oplossingen te worden gekomen. Het is de verantwoordelijkheid van de Raad van bestuur van CWI om waar nodig maatregelen te treffen om de prestaties te verbeteren. Blijft de Raad van bestuur op zijn beurt in gebreke, dan zal de minister de Raad van bestuur daarop aanspreken. Op zich dient dit een sluitend systeem te vormen, zonder dat er een rechter aan te pas hoeft te komen. In aanvulling hierop worden in het kader van de uitwerking van de motie Verburg (Kamerstukken II, 2002/2003, 26 448 nr. 77) nog de mogelijkheden verkend om via mediation en arbitrage een uitweg te bieden als partijen er samen niet uitkomen.

De leden van de PvdA vragen of het kabinet bereid is te onderzoeken in hoeveel gevallen een dubbele intake wordt gedaan.

Uit een oogpunt van doelmatigheid acht het kabinet een dubbele intake uiteraard ongewenst. Het vindt het echter niet nodig om te onderzoeken in hoeveel gevallen dit daadwerkelijk voorkomt. Het is aan de gemeenten en CWI met elkaar goede en sluitende afspraken te maken, zeker over de uitkeringsintake. Op die manier wordt voorkomen dat er een dubbele uitkeringsintake plaatsvindt. De wijze waarop die afspraken kunnen worden gerealiseerd is hierboven reeds toegelicht.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het kabinet het met deze leden eens is dat UWV een schadeloosstelling moet betalen aan CWI, als UWV duidelijk bewijsbaar geen activiteiten heeft verricht om te voorkomen dat WW-gerechtigden in de bijstand komen.

Het kabinet is het hier niet mee eens. Niet alleen de bewijsvoering acht het kabinet in dit soort gevallen een probleem, maar er zijn ook problemen van principiële aard. Het kabinet acht het ongewenst dat publieke organisaties via financiële sancties prestaties afdwingen van een andere publieke organisatie. Daarom ziet het kabinet veel meer in het maken van prestatieafspraken tussen UWV en gemeenten, waarin UWV zich vastlegt welke inspanningen het UWV zal doen om te voorkomen dat WW-gerechtigden doorstromen naar de bijstand. Aan dergelijke afspraken wordt momenteel gewerkt in het kader van het Programma Ketenresultaten 2003–2004.

## **7. Rijkstoezicht**

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe de rechtmatigheid van de uitvoering zal worden getoetst. Deze leden vragen voorts of de rechtmatigheid een optelsom is van de rechtmatigheid in individuele gevallen en of het dan toch de bedoeling dat de individuele gevallen ter ore komen van de minister.

Alle gemeenten verantwoorden zich jaarlijks over de naleving van de in de wet gestelde eisen door middel van het verslag over de uitvoering. Bij de indiening van dit verslag dient het college een verklaring van de accountant te voegen inzake de getrouwheid van de verstrekte gegevens en de rechtmatigheid van de uitvoering alsmede een oordeel van de gemeenteraad over de wetsuitvoering. De minister heeft aldus ieder jaar per individuele gemeente inzicht in de rechtmatigheid van de uitvoering.

Dit inzicht is nodig bij de definitieve vaststelling van het geormerkte reïntegratiebudget en kan in uitzonderlijke situaties leiden tot een interveniërende actie door de minister van SZW. Zo biedt artikel 76, derde lid, WWB, de minister de bevoegdheid de gemeente een aanwijzing te geven indien sprake is van een «ernstige tekortkoming». De minister treedt daarbij niet in de besluitvorming inzake individuele gevallen. Onder invloed van de aanzienlijke deregulering en een andere opzet van het verslag over de uitvoering, zal de rechtmatigheidsverantwoording door gemeenten aanzienlijk minder gedetailleerd plaatsvinden dan thans het geval is en zo bijdragen aan administratieve lastenverlichting voor gemeenten als gevolg van centrale regelgeving. In haar jaarverslag geeft de Inspectie Werk en Inkomen een oordeel over de rechtmatigheid van de uitvoering op landelijk niveau.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen op welke wijze de doeltreffendheid van de wet getoetst zal worden, ook gezien de voortdurend wisselende economische omstandigheden. In vervolg hierop vragen zij wat de parameters zijn en hoe de conjunctuur wordt verdisconteerd.

Het toezicht op de doeltreffendheid van de wet wordt namens de minister van SZW uitgevoerd door de Inspectie Werk en Inkomen. Bij brief van 15 juli jl. (Tweede Kamer, SOZA-03-470, bijgevoegd)<sup>11</sup> is de Tweede Kamer geïnformeerd over de visie van de inspecteur-generaal Werk en Inkomen (IG) op het toezicht onder de WWB en het feit dat de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zich daarin goed kan vinden. Met betrekking tot het toezicht op de doeltreffendheid van de wet heeft de IG aangegeven dat de inspectie voornemens is haar wettelijke opdracht in te vullen door het verrichten van een beperkt aantal thematische onderzoeken naar aspecten van de uitvoering door gemeenten en in de SUWI-samenwerking. De keuze voor de uitvoeringsthema's volgt uit (risico)analyse van de uitvoeringsresultaten, uit de jaarlijkse gemeentelijke verantwoording en uit overige gegevens over de uitvoering. De onderzoeken worden in het jaarplan van de inspectie opgenomen, dat jaarlijks wordt aangeboden aan beide kamers der Staten-Generaal. De beoordeling van doeltreffendheid van de wet en de effecten daarvan zal voor zover mogelijk plaatsvinden in het licht van de dan geldende economische omstandigheden. Dit geldt ook voor de in artikel 84 geregelde evaluatie, uitmondend in een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de WWB in de praktijk, waarbij de uitkomsten van het doeltreffendheidstoezicht een rol kunnen spelen.

Het kabinet hecht eraan dat vastgesteld kan worden dat de WWB werkt. Het kabinet streeft ernaar in 2006 vijf procent minder bijstandslasten te hebben dan zonder de WWB het geval zou zijn, gecorrigeerd voor de ontwikkeling in de conjunctuur. Als gevolg van de verwachte conjuncturele ontwikkeling zullen naar huidige inzichten de totale bijstandslasten stijgen. Voor het bepalen van het afzonderlijke effect van de WWB op de ontwikkeling van bijstandslasten achteraf, is een nadere analyse nodig. Daarbij is relevant dat een veelheid van factoren van invloed is op de omvang van de bijstandsuitgaven. Dat legt beperkingen op aan de nauwkeurigheid waarmee het effect van de WWB achteraf kan worden vastgesteld.

Tevens beoogt het kabinet met de WWB een grotere effectiviteit van reïntegratietrajecten: de mate waarin een reïntegratietraject leidt tot uitstroom naar regulier werk. Het streven is om het percentage van personen dat uitstroomt naar reguliere arbeid na deelname aan een reïntegratietraject, met een kwart te laten toenemen in 2007. De precieze vormgeving van deze doelstelling zal nog nader worden bezien in het licht van de vraag hoe de meting van resultaten en effecten vorm kan krijgen zonder administratieve belasting en onnodige regelgeving.

---

<sup>11</sup> Is ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder griffioen. 130409.27.



## 8. Rechtsbescherming

### *Algemeen*

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of het wenselijk is dat gemeenten jaarlijks een tevredenheidsonderzoek zou doen over de uitvoering van de Wet werk en bijstand. Hieraan verbinden deze leden tevens de vraag of het kabinet het zinnig acht dat cliënten invloed kunnen uitoefenen op de vraagstelling van zo'n onderzoek. Deze leden vragen voorts of de Staatssecretaris de gemeenten wil verplichten om de cliëntenraad inzicht te geven in aard en aantal van de bezwaarschriften en welk recht de cliënten hebben als de afdoeningstermijn daarvan langer is dan is voorgeschreven.

Het kabinet deelt het belang dat de PvdA-fractie hecht aan het regelmatig uitvoeren van een tevredenheidsonderzoek en de betrokkenheid van cliënten daarbij. De praktijk leert dat veel gemeenten, die als kwaliteitsbewuste organisaties willen weten hoe hun dienstverlening wordt gewaardeerd, dit al regelmatig doen in het kader van de huidige wet- en regelgeving. Het kabinet is ervan overtuigd dat de WWB het kwaliteitsbewustzijn van gemeenten nog verder zal versterken.

Tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer is reeds toegezegd dat het onderwerp cliëntenparticipatie expliciet bij de evaluatie van de WWB betrokken zal worden.

Een verplichting aan gemeenten om inzicht te geven in aard en aantal van de bezwaarschriften past niet in de WWB.

Tegen het uitblijven van een beslissing op bezwaar kan beroep worden ingesteld op grond van artikel 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht. Bij een spoedeisend belang kan de betrokkene bovendien bij de rechtbank een verzoek doen om een voorlopige voorziening.

De leden van de fractie van GroenLinks vinden dat in de wet de rechten van de bijstandsgerechtigden en de «nuggers» onvoldoende zijn geëxpliciteerd. Deze leden hebben tevens de indruk dat het in beroep gaan tegen beslissingen niet is geregeld.

Het kabinet is het met de leden van de fractie van Groen Links eens dat de rechten en de rechtsbescherming van cliënten (personen met een bijstandsuitkering en «nuggers») adequaat geborgd moeten worden. Verschillende aanspraken staan niet geformuleerd in de WWB, maar zijn terug te vinden in voor de WWB relevante wetgeving, als de Algemene wet bestuursrecht (Awb) of de Wet SUWI. Andere aanspraken zijn vervat in beginselen, die niet statisch zijn, maar zich voortdurend ontwikkelen in jurisprudentie. Een voorbeeld hiervan zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Meer in het algemeen kan worden opgemerkt dat «de rechten van cliënten» over het algemeen niet in de eerste plaats af hangen van een verankering in formele wetgeving, maar veeleer van de kwaliteit van de uitvoering.

Dit impliceert dat naast de aanspraken op grond van de WWB, zoals het recht op uitkering en de aanspraak op ondersteuning, voor verscheidene andere aanspraken kan worden gewezen op de Awb, of de Wet SUWI. In het oog springende voorbeelden hiervan zijn een recht op informatie, een recht op een tijdige beslissing (conform de termijnen van de Awb), een gemotiveerde beslissing etc. De waarborgen op grond van de Awb worden (naar verwachting) op korte termijn verder uitgebreid door de Wet beroep tegen niet tijdig beslissen. Verder is voor 2004 € 30 mln extra uitgetrokken voor de raden van rechtsbijstand. Om de kwaliteit van de uitvoering van de WWB zoveel mogelijk te waarborgen is gekozen voor het voorschrijven van diverse verordeningen, een regeling voor cliëntenparticipatie en instrumenten in de sfeer van het toezicht. Na uitstroom uit

de uitkering is uiteraard het reguliere arbeidsrecht van toepassing. Het kabinet meent door deze combinatie van instrumenten te voorkomen dat cliënten zoals de leden van de fractie van GroenLinks veronderstellen, «speelbal worden van hogere of lagere overheden en werknemers». Vanzelfsprekend staat voor de cliënt onverkort de mogelijkheid open om tegen een besluit van de gemeente bezwaar aan te tekenen, of in beroep te gaan. Evenals in de huidige bijstandswet is in de WWB de mogelijkheid gecreëerd om de voorzitter van gedeputeerde staten te verzoeken om het college van B&W op te dragen onverwijld algemene bijstand te verlenen. Deze mogelijkheid is van belang wanneer bijvoorbeeld de cliënt in «broodnood» zit, maar de gemeente weigert om een voorschot te verlenen. In situaties dat reeds bezwaar is ingediend tegen een beschikking of het niet tijdig beslissen op een aanvraag, kan de indiener (cliënt) de president van de rechtbank verzoeken een voorlopige voorziening te treffen. Samenvattend is het kabinet van oordeel dat de wetgeving voldoende waarborgen biedt voor een adequate uitvoering van de wet en voor de rechtsbescherming van cliënten.

De leden van de GroenLinks-fractie geven aan dat verwacht mag worden dat veel belanghebbenden naar de rechter zullen stappen en vragen of de rechterlijke macht daarop is voorbereid en toegerust.

Het kabinet is van oordeel dat de in het kader van de WWB door te voeren verdergaande decentralisatie op zich, naar op basis van eerdere ervaring mag worden aangenomen, niet tot een taakverzwaring van de rechtbanken en de Centrale Raad van Beroep zal leiden. Immers ook nu hebben de rechtbanken en de Centrale Raad van Beroep te maken met verschillen in regelgeving tussen gemeenten. Zo verschillen per gemeente bijvoorbeeld de Algemene Plaatselijke Verordening, de bestemmingsplannen en de toeslagenverordeningen van de Abw. Dit heeft de afgelopen jaren niet tot grote problemen geleid bij rechtbanken en Centrale Raad van Beroep. Bovendien blijkt dat in de overgrote meerderheid van de procedures het geschil betrekking heeft op de inhoudelijke toepassing van de lokale regelgeving en niet op een veronderstelde rechtsongelijkheid vanwege het feit dat in een andere gemeente, gebaseerd op de aldaar bestaande situatie, een (op onderdelen) andere lokale regelgeving geldt.

### *Sancties*

De leden van de PvdA-fractie plaatsen vraagtekens bij de onvoorwaardelijke delegatie in de wet van het verlagen van de bijstandsnorm en het vaststellen van sancties bij overtreding van regelgeving. Deze leden vragen zich tevens af hoe deze delegatie zich verhoudt tot de beginselen van de rechtsstaat, en het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel. Voorts willen deze leden graag dat nog eens wordt toegelicht waarom de verlaging, zoals die nu is vastgelegd in het wetsontwerp, niet in strijd is met artikel 6 EVRM.

Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel is er zorgvuldig op toegezien dat de WWB en de daarmee gepaard gaande grotere verantwoordelijkheid voor gemeenten geen afbreuk zou doen aan de rechtsbescherming voor cliënten. Daarbij is tevens overwogen dat de normen zoals die gelden in onze rechtsstaat, voortdurend in ontwikkeling zijn, en niet altijd terug te vinden zijn in de formele wetgeving. Veel algemeen aanvaarde beginselen zijn immers vooral terug te vinden in jurisprudentie, of internationale wetgeving.

Een belangrijk instrument om een adequate rechtsbescherming voor cliënten te waarborgen, is de voorgeschreven verordening met betrekking tot de afstemming van uitkering, als reactie op niet naleving van de verplichtingen door de cliënt. De verordening is altijd kenbaar voor de

cliënt, zodat deze uit de formulering van de verordening kan afleiden welke criteria de gemeente hanteert bij een eventuele afstemming van de uitkering. Verordeningen bieden daarmee een garantie voor een gelijke behandeling binnen de gemeente. De rechter kan in een beroeps-procedure niet alleen de individuele beslissing toetsten aan de verordening, maar eveneens de verordening zelf toetsen aan een belangrijk beginsel als het gelijkheidsbeginsel. Overigens mag de rechter ook toetsen aan internationale gelijkheidsnormen, zoals artikel 26 IVBPR.

De leden van de PvdA-fractie hebben voorts gevraagd waarom een maatregel in de vorm van een verlaging van de uitkering niet in strijd is met artikel 6 EVRM.

Het opleggen van een maatregel die inhoudt dat de uitkering wordt verlaagd is blijkens de bestaande jurisprudentie geen punitieve sanctie<sup>12</sup>. Ook in het ontwerp van de Vierde Tranche van de Algemene wet bestuursrecht worden dit soort maatregelen niet als punitief beschouwd (artikel 5.4.1.1, tweede lid, ontwerp Awb). Bij het opleggen van maatregelen gelden de gebruikelijke in de Algemene wet bestuursrecht geregelde waarborgen die voor alle besluiten gelden. Daar komt bij dat aan de voorbereiding van maatregelen in het kader van de sociale zekerheid in verband met de ingrijpende gevolgen daarvan hoge zorgvuldigheidseisen worden gesteld en dat deze maatregelen als ze door de rechter worden getoetst op rechtmatigheid en proportionaliteit zullen worden onderzocht. Het voorschrift in artikel 18, tweede lid, dat geen maatregel wordt opgelegd bij het ontbreken van verwijtbaarheid, voegt daar voor de betrokkene een extra, bij maatregelen niet altijd gebruikelijke, waarborg aan toe. Vanwege het belang van dit vraagstuk is ook de landsadvocaat om een oordeel gevraagd. Hij deelt het bovenstaande standpunt. Hij wijst er met betrekking tot ernstige misdragingen nog op dat zolang er maar enig verband is tussen de ernstige gedraging en mogelijke belemmeringen voor de gemeente bij het vaststellen van de uitkering, er nog sprake is van een maatregel. Dit zou, zo geeft ook de landsadvocaat aan, alleen anders kunnen zijn in het uitzonderlijke geval dat een gemeente met een beroep op het afstemmingsartikel de uitkering verlaagt, terwijl er geen enkel verband is tussen het wangedrag van de betrokkene en de mogelijkheid van het vaststellen van het recht op uitkering.

De leden van de fractie van de PvdA vragen voorts of het niet beter zou zijn een gelijke regeling als bij de WW te treffen.

Het kabinet heeft daar niet voor gekozen omdat zij een centrale regeling, zoals die geldt voor de WW- uitkering, niet vindt passen bij het meer decentrale karakter van de WWB.

## **9. Overige onderwerpen**

### *Personen te lande*

De leden van de GroenLinks-fractie merken met betrekking tot artikel 7, eerste lid, onderdeel b, op dat het artikel spreekt over bijstand aan «personen hier te lande» en vragen of deze zeer algemene formulering, waar bijvoorbeeld ook illegalen en uitgeprocedeerden onder vallen, niet tegenstrijdig is aan artikel 11.

De in artikel 7, eerste lid, verwoorde algemene verantwoordelijkheid van het college wordt in andere bepalingen van de Wet werk en bijstand nader uitgewerkt. Zo blijkt uit artikel 11 dat vreemdelingen die op grond van het tweede of het derde lid van dat artikel niet met de Nederlander, bedoeld in

---

<sup>12</sup> (bijv. CRvB 5 juli 2000, RAwb 2000, 149, en CRvB 5 april 2000).

het eerste lid van dat artikel, worden gelijkgesteld, geen recht op bijstand van overheidswege hebben. Ook de overige artikelen van paragraaf 2.2 van de Wet werk en bijstand bevatten een nadere uitwerking van voormelde algemene verantwoordelijkheid.

#### *Voorhang*

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wanneer een amvb over het al of niet uitbesteden van reïntegratiewerkzaamheden kan worden verwacht en of de staatssecretaris bereid is deze bij het parlement voor te hangen.

Regels over het uit- en aanbesteden van reïntegratiewerkzaamheden zijn ter uitvoering van artikel 7, vierde lid, van de WWB, 34, derde lid, van de IOAW en 34, derde lid, van de IOAZ, opgenomen in het Besluit SUWI (artikel 4.1). Dit besluit wordt met het Aanpassingsbesluit WWB in overeenstemming gebracht met de WWB. Een concept van dit Aanpassingsbesluit is op 11 augustus jl., met de Nota naar aanleiding van het Verslag aan de Tweede Kamer, ook aan de Eerste Kamer gezonden. Hierdoor kan ook de Eerste Kamer een oordeel geven over deze amvb.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de staatssecretaris bereid is de voorhangprocedure genoemd in artikel 82 van de WWB te hanteren zodat er maximale invloed van de Staten-Generaal is. Deze leden vragen ook naar de voorhangprocedures in de artikelen 83 en 70 van het wetsvoorstel.

De verplichting een dergelijke amvb aan de Tweede en de Eerste Kamer voor te leggen is wettelijk verankerd in artikel 82, tweede lid, van de WWB. Overigens bestaan er thans geen voornemens een dergelijke amvb te ontwerpen.

Met betrekking tot de toepassing van artikel 83 van de WWB bestaat thans geen voornemen daar invulling aan te geven. Wanneer een dergelijke amvb wordt opgesteld zal deze conform artikel 83 van de WWB aan beide kamers der Staten-Generaal worden voorgelegd. Van de bevoegdheid gegeven in artikel 70 van de WWB wordt wel direct gebruik gemaakt bij de inwerkingtreding van de WWB. Het betreft hier met name de zogenoemde meeneemregeling. Deze wordt opgenomen in het Besluit WWB. De in artikel 70 opgenomen voorhangprocedure is ingevoegd bij amendement van het lid Bruls (Kamerstukken II 2002/03, 28 870, nr. 33). Over de wijze waarop hieraan invulling wordt gegeven is de Eerste Kamer bij brief van 23 september 2003 geïnformeerd.

#### *Artikel 63*

De leden van de PvdA-fractie vragen of het niet voor de hand ligt de werkgever onder ede te horen als de door hem verstrekte inlichtingen haaks staan op de verklaring van de bijstandcliënt.

De gemeente heeft niet zonder meer het recht om iemand onder ede te horen. Dat recht moet wettelijk geregeld zijn en is voorbehouden aan onderwerpen die dermate belangrijk zijn dat het van het grootste belang is dat de betrokkene verklaringen aflegt die volledig waarheidsgetrouw zijn. Een voorbeeld daarvan is het recht dat de rechter-commissaris heeft om een getuige onder ede te horen (artikel 216 Wetboek van Strafvordering). Het wetsvoorstel WWB leent zich daar niet voor. Ook met betrekking tot de Algemene bijstandswet is een dergelijke mogelijkheid nooit aan de orde geweest.

### *Recht op regres*

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de gemeenten niet het recht krijgen op regres als de cliënt op bijstand is aangewezen door toedoen van een derde en de gemeente verplicht is bijstand te verlenen.

Voor het introduceren van een regresrecht bij de verlening van bijstand bestaat naar de mening van het kabinet onvoldoende grond. In tegenstelling tot een sociale verzekering als de WAO zal bij het verlenen van bijstand de directe oorzakelijke relatie tussen de noodzaak van bijstandsverlening en de acties van een derde vaak ontbreken. Bovendien zal daarbij sprake moeten zijn van aansprakelijkheid naar burgerlijk recht, hetgeen niet eenvoudig zal zijn vast te stellen. Dit houdt het risico in van omvangrijke juridische procedures met beperkte mogelijkheden op succes. Een regresrecht zal dan ook leiden tot een complexe uitvoeringspraktijk die haaks staat op de beoogde vermindering van uitvoeringslasten voor gemeenten. Het is derhalve zeer de vraag of het realiseren van regresrecht tot enig financieel voordeel voor de gemeenten zal leiden.

### *Verrekening*

De leden van de PvdA-fractie vragen of het niet eenvoudiger is de terugvordering van bijstand te regelen als in de huidige bijstandswet, in plaats van gemeenten te verplichten gebruik te maken van de verrekening in het Burgerlijk Wetboek.

Terugvordering van bijstand is uitputtend geregeld in paragraaf 6.4 van het wetsvoorstel zelf. Daarbij zijn ondermeer geregeld de situaties waarin de gemeente tot terugvordering bevoegd is alsmede de aan het besluit tot terugvordering verbonden executoriale titel.

Daarnaast is zowel in de Algemene bijstandswet (Abw) als in dit wetsvoorstel (artikel 58, derde lid) bepaald dat het verrekenen van de in de voorafgaande drie maanden ontvangen middelen niet als terugvordering wordt beschouwd. Noch de Abw noch het wetsvoorstel WWB kennen andere mogelijkheden om ten onrechte verstrekte bijstand te verrekenen met bijstand of een andere uitkering.

In artikel 14f van de Abw was nog wel de mogelijkheid opgenomen een opgelegde boete te verrekenen met bijstand of een andere uitkering. Deze bepaling komt niet terug in dit wetsvoorstel omdat het instrument boete in de WWB niet meer voorkomt.

### *Wetstechniek WIK-WWB*

De leden van de PvdA-fractie constateren dat in artikel 36, zesde lid, een aantal bepalingen van overeenkomstige toepassing is verklaard. Waarom, zo vragen deze leden, zijn de artikelen 17, 40, 43, 50, 54, 61 en 63 hieraan niet toegevoegd. Tevens vragen deze leden zich af waarom alleen in het afstemmingsartikel (artikel 18) de langdurigheidstoelage wordt genoemd en waarom dit artikel niet van overeenkomstige toepassing is verklaard, zoals dat voor de andere artikelen wel is gedaan.

Het kabinet wijst er allereerst op dat de langdurigheidstoelage ook van toepassing is op personen die geen bijstandsuitkering op grond van de WWB ontvangen. Zo kunnen op grond van artikel 36 ook personen die een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen, voor de langdurigheidstoelage in aanmerking komen. Mede vanwege het feit dat dit artikel ook van toepassing is op andere groepen, staat dit artikel in zekere zin los van de overige artikelen van de WWB en is dit artikel grotendeels zelfstandig leesbaar en toepasbaar. Hiervoor is het van overeenkomstige toepassing zijn van andere artikelen van de WWB niet in alle gevallen noodzakelijk.

Zo bepaalt artikel 17 dat de belanghebbende op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling doet van alle feiten en omstandigheden die van invloed kunnen zijn op zijn arbeidsinschakeling of recht op bijstand. Deze bepaling is bij de langdurigheidstoeslag niet onverkort toepasbaar omdat de langdurigheidstoeslag immers een jaarlijkse eenmalige toeslag is die niet nadat hij is verstrekt wordt beïnvloed door gewijzigde feiten en omstandigheden.

Bij nadere beschouwing van artikel 36, in het licht van de door de leden van de PvdA-fractie gestelde vragen, is het kabinet evenwel van mening dat het vanuit een oogmerk van duidelijkheid de voorkeur verdient om ook andere bepalingen van de WWB van overeenkomstige toepassing te verklaren. In een technische verzamelwet zal dit gecorrigeerd worden. Voor de goede orde wijst het kabinet er in verband nog op dat het vooralsnog ontbreken van deze correctie een goede uitvoering van artikel 36 WWB niet in de weg staat. De nadere verduidelijking betreft immers procedurevoorschriften en niet de beoordeling van de aanspraak op en de toekenning van de langdurigheidstoeslag.

#### *Wetstechniek; informatieverplichting*

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom opschorting van de uitkering als een verplichting wordt geformuleerd als het adres afwijkt van de GBA, terwijl de opschorting in de overige situaties een bevoegdheid is.

De verplichte opschorting zoals geregeld in artikel 40, lid 3, is afgeleid van de wet die op 13 december 2000 door de Eerste Kamer is aangenomen. Met die wet is het recht op overheidsprestaties afhankelijk gesteld van de juiste inschrijving van het adresgegeven in de Gemeentelijke Basisadministratie (Staatsblad 67, 13 februari 2001). Het doel van voornoemde wet is een bijdrage te leveren aan de fraudebestrijding door de betrouwbaarheid van het adresgegeven in de GBA te vergroten en het vergroten van het belang van de burger bij een correcte inschrijving in de Gemeentelijke Basisadministratie. Bij deze doelstelling past geen facultatieve bepaling omdat deze systematiek alleen werkt als alle uitkerende instanties dezelfde werkwijze volgen. Deze koppelingssystematiek geldt voor de bijstandssector, Toeslagenwet, ANW, AKW, AOW en in de toekomst ook voor de WIK.

De opschorting zoals geregeld in artikel 54 is wel facultatief omdat dit artikel geen raakvlakken heeft met andere beleidsvelden. De gemeente kan in die situaties beoordelen of opschorting van de uitkering nodig is om alsnog de juiste informatie van betrokkene te krijgen. Het kabinet verwacht wel dat gemeenten, gezien hun financiële verantwoordelijkheid, vaak van de opschortingsbevoegdheid gebruik zullen maken teneinde fraude te voorkomen en de activering van betrokkene te stimuleren.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom werkgevers die op grond van artikel 63 looninformatie moeten leveren, niet gebonden zijn aan een termijn van vier weken zoals voor instanties is geregeld in artikel 64, vijfde lid.

Voor de in artikel 64 genoemde instanties kan een concrete termijn gesteld worden, omdat het instanties betreft die geen sluiting kennen in verband met bijvoorbeeld vakantie en waarvan mag worden aangenomen dat dergelijke informatie ook altijd binnen die termijn kan worden geleverd.

Ten aanzien van particuliere werkgevers is de gemeenten de ruimte gegeven om zelf een termijn te bepalen waarbinnen looninformatie moet worden verstrekt om in te kunnen spelen op het soort bedrijf waarmee men te maken heeft. Een winkeleigenaar kan bijvoorbeeld zijn zaak drie

weken sluiten om op vakantie te gaan. Een voorgeschreven termijn zou in dat geval van weinig nut zijn.

### *Vrouw en bijstand*

De leden van de fractie van de SP vragen of het kabinet zich er bewust van is dat met de uitsluiting van bijstand voor mensen met een verdienende partner vooral vrouwen worden teruggeschoven in de afhankelijkheid, en met name vrouwen die wel geprobeerd hebben om enige zelfstandigheid op te bouwen.

Het kabinet deelt niet de opvatting van de leden van de SP-fractie dat door mensen met een verdienende partner uit te sluiten vrouwen worden teruggeschoven naar de afhankelijkheid.

Werkloze partners zonder uitkering vallen immers als onderdeel van de categorie «niet-uitkeringsgerechtigden» eveneens onder de verantwoordelijkheid van reïntegratie van de gemeente. Op grond van de WWB is de gemeente derhalve gehouden om aan deze groep op een evenwichtige wijze aandacht te besteden in de verordening met betrekking tot het reïntegratiebeleid, en heeft deze groep tevens aanspraak op ondersteuning.

Samenvattend betekent dat, dat ook aan deze groep ondersteuning wordt geboden bij het realiseren van financiële zelfstandigheid.

### *Moet/kan-bepalingen*

De leden van de CDA-fractie vragen een overzicht van de «moet»-bepalingen in de Abw die zijn omgezet in «kan»-bepalingen in de WWB.

De transformatie van verplichtingen in bevoegdheden betreft:

1. artt. 14 tot en met 14 f van de Abw (maatregel en boete) → art. 18, tweede lid, WWB.

*Toelichting:* Het opleggen van een maatregel (reparatoire sanctie) heeft in de WWB niet alleen betrekking op het niet nakomen van de arbeidsverplichting maar ook op het niet nakomen van informatieverplichting (fraude). In verband daarmee komt de mogelijkheid te vervallen om bij fraude een bestuurlijke boete op te leggen. Het maatregelenbeleid wordt niet meer landelijk geregeld maar moet door een gemeente in een eigen verordening worden vastgelegd.

2. art. 69 Abw (opschorten) → art. 54 WWB.

*Toelichting:* het gaat hierbij om situaties waarin de gemeente het recht op uitkering niet kan vaststellen doordat de betrokkene onvolledige of onjuiste gegevens heeft verstrekt. De verplichting (uit de Abw) voor de gemeenten om de uitkering op te schorten tot alle gegevens zijn verstrekt, wordt omgezet in een bevoegdheid.

3. Hoofdstuk VI, § 2, terugvordering artt. 78 e.v. Abw → artt. 58 en 59 WWB

*Toelichting:* de Abw kende enerzijds voor een gemeenten een verplichting tot terugvordering van ten onrechte verstrekte bijstand, anderzijds een aantal bepalingen waarin van terugvordering kon worden afgezien. Zowel de verplichtingen als de uitzonderingsbepalingen komen te vervallen en worden vervangen door een bevoegdheid voor de gemeenten om terug te vorderen.

4. Hoofdstuk VII, verhaal (artt. 92 e.v. 105 Abw) → artt. 61 en 62 WWB

*Toelichting:* In de WWB blijft de mogelijkheid van verhaal bestaan in een aantal in de wet vastgelegde situaties (verhaal op ex-partners,

verhaal op ouders van 18–20 jarigen en verhaal op de nalatenschap). Wel wordt de verplichting voor de gemeente om te verhalen omgezet in een bevoegdheid. De mogelijkheid van verhaal op de ex-partner komt te vervallen na invoering van een nieuw stelsel van kinderalimentatie.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
M. Rutte