



Raad voor werk en inkomen
t.a.v. de heer J.P.C.M. van Zijl
Postbus 16101
2500 BC Den Haag

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
Telefoon (070) 333 44 44
Telefax (070) 333 40 33

Uw brief
200301457

Ons kenmerk
B&GA/WWB/03/55632

Doorkiesnummer
(070) 333 6157

Onderwerp
Reactie op RWI advies over de WWB

Datum
11 augustus 2003

Contactpersoon
P. Alders

Geachte heer Van Zijl,

Op 15 juli 2003 heb ik het advies van werkgevers, werknemers en gemeenten, vertegenwoordigd in de Raad voor werk en inkomen (RWI), voor de Wet werk en bijstand ontvangen. De RWI geeft aan zich in hoofdlijnen te kunnen vinden in de principes van een maximale beleidsruimte voor de gemeente voor een actief reïntegratiebeleid en een daarbij passende volledige financiële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de bijstand, als er ten minste sprake is van reële beleidsvrijheid en het financiële risico verantwoord en acceptabel is. Ik ben verheugd te constateren dat de RWI kan instemmen met de hoofdlijnen van het wetsvoorstel werk en bijstand. Overigens constateer ik dat de FNV zich in veruit de meeste aanbevelingen in de RWI-brief kan vinden, maar op onderdelen niet te overbruggen bezwaren heeft.

De RWI doet enkele aanbevelingen om de WWB te verbeteren. Het betreft:

1. Risico voor gemeenten
2. De verdeelsystematiek van het Werkdeel
3. SUWI-wetgeving in relatie tot de WWB
4. Afschaffen categoriaal beleid
5. Incentives
6. Informatievoorziening

Op deze aanbevelingen wordt hieronder ingegaan.

Naast de aanbevelingen constateert de Raad dat bij verscheidene partijen bezorgdheid bestaat over het invoeringsmoment en –traject van de wet. De Raad vertrouwt er op dat het kabinet voldoende waarborgen biedt dat betrokken partijen de uitvoering van meet af aan verantwoord ter hand kunnen nemen.

Het kabinet spant zich maximaal in om de wet per 1-1-2004 goed in te kunnen voeren. Deze doelstelling heeft geresulteerd in vele gesprekken en overleggen die reeds met gemeenten en andere partijen zijn gevoerd. In de komende maanden wordt de inzet van SZW verder geïntensiveerd met het project WBB Implementatie Steunpunt (WIS) om tot een goede implementatie van de wet te komen. Daarnaast wordt gemeenten de gelegenheid geboden

om onderdelen van de wet (die op het vlak liggen van de rechten en plichten) later in te laten gaan, doch niet later dan 1 januari 2005. Op deze punten wordt hier verder ingegaan:

a. Implementatie

De invoeringsdatum van 1 januari 2004 biedt de gemeenten onvoldoende de gelegenheid voor een diepgaande en uitgebreide voorbereiding op de invoering van de WWB. Het kabinet acht het daarom zijn verantwoordelijkheid om gemeenten zoveel mogelijk bij de invoering te ondersteunen, waar mogelijk in overleg en/of samenwerking met VNG en DIVOSA. Eventueel kunnen gemeenten 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.

Op 1 juli jongstleden is het WBB Implementatie Steunpunt (WIS) van start gegaan. Dit steunpunt zal gemeenten ondersteunen bij de implementatie van de Wet werk en bijstand. Belangrijke doelstelling van de ondersteuning is dat gemeenten tijdig geïnformeerd zijn over de exacte consequenties van de wet voor de uitvoering door de gemeenten en dat gemeenten met behulp van deze kennis en de geboden ondersteuning in staat zijn de gestelde termijnen in de invoeringwet WWB te halen. Gezien de korte invoeringstermijn, wordt de ondersteuning vooral gericht op het beheersen van risico's bij de invoering van de WWB. Het aanbod van WIS betreft onder meer voorlichtingsactiviteiten (voorlichting aan gemeenten en ketenpartners), een tweewekelijkse nieuwsbrief, het (laten) ontwikkelen van instrumenten zoals handreikingen, checklists en toolkits voor het opstellen van verordeningen, bijeenkomsten, een ondersteuningsstructuur in het land, ondersteuning van gemeenten bij het verzelfstandigen van WIW- en ID-uitvoeringsorganisaties en ondersteuning op het terrein van ICT. Qua samenstelling en inhoud moet dit aanbod goed aansluiten bij de concrete ondersteuningsbehoefte van gemeenten; de ondersteuning moet zoveel mogelijk gekenmerkt worden door 'van, voor en door gemeenten'.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal de voortgang van de voorbereidingen van de gemeenten volgen. Zonodig zal het ondersteuningsaanbod worden aangepast op punten waarin gemeenten achterblijven. Hoewel het kabinet geen garanties kan geven voor de inzet en de keuzes van individuele gemeenten, meent het kabinet dat met het voorgaande aan gemeenten voldoende mogelijkheden en ondersteuning wordt geboden om invoering toch per 1-1-2004 te kunnen realiseren.

b. Gefaseerde invoering

Uitgangspunt voor het kabinet is dat in ieder geval de volgende onderdelen van het wetsvoorstel in alle gemeenten per 1 januari 2004 zijn ingevoerd:

- De volledige budgettering van de bijstand;
- Het volledig ontschot en vrij besteedbare reïntegratiebudget;
- De voorgestelde deregulering in het I-deel: omzetten verplichte terugvordering in bevoegdheden, afschaffen Rau, afschaffen van de verplichting voor een beleidsplan en beleidsverslag;
- De nieuwe opzet van het toezicht waarbij het toezicht op de doeltreffendheid van individuele gemeenten komt te vervallen en waarbij de minister ten aanzien van de rechtmatigheid alleen ingrijpt bij ernstige tekortkomingen;
- Het vervallen van de mogelijkheid voor categoriale bijzondere bijstand
- De invoering van een centraal geregelde langdurigheidstoelage

- Het vervallen van de bestaande vrijlating van arbeidsinkomsten.

De overige onderdelen van de WWB betreffen de rechten en plichten van de individuele cliënt. Voor zover deze wijzigen door de invoering van de WWB krijgen gemeenten de mogelijkheid deze onderdelen na 1 januari 2004 in één keer in te voeren, doch niet later dan 1 januari 2005. Een gemeente kan binnen deze randvoorwaarden die invoeringsdatum zelf bepalen ("opting in"). Het gaat daarbij om aanspraak op ondersteuning bij reïntegratie, invoering van algemeen geaccepteerde arbeid, de omzetting van categoriale ontheffing van de arbeidsverplichting in het opleggen van een arbeidsverplichting dan wel het ontheffen daarvan op basis van maatwerk, het afstemmen van de uitkering op de mate waarin de verplichtingen worden nagekomen alsmede die onderdelen van het uitkeringsregime die, al dan niet als gevolg van eigen gemeentelijk beleid, wijzigen als gevolg van de WWB.

Bovenstaand voorstel is voorgelegd aan het Uitvoeringspanel Gemeenten. Het uitvoeringspanel heeft aangegeven een voorkeur te hebben voor een latere invoering van de WWB. Als wordt uitgegaan van de door het kabinet gemaakte keuze om de hiervoor genoemde punten in ieder geval per 1 januari 2004 in te voeren, biedt het faseringsvoorstel ook naar het oordeel van het Uitvoeringspanel extra ruimte om de WWB in 2004 op een goede manier in te voeren.

1. Risico voor gemeenten

Volgens de Raad dient de verdeling van het macrobudget zoveel mogelijk aan te sluiten op de lokale arbeidsmarkt- en werkgelegenheidssituatie.

De Raad acht het raadzaam om een nacalculatie plaats te laten vinden op basis van het daadwerkelijk macro bijstandsbudget. Het achteraf niet corrigeren van substantiële imperfecties in de uitkomst van de verdeelsystematiek kan naar de mening van de Raad tot grote risico's leiden.

Om het effect van ramingsfouten op het macrobudget zoveel mogelijk uit te sluiten is er voor gekozen om het macrobudget pas in september van het lopende jaar definitief vast te stellen (zie tabel 1). 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. Risico's zijn verder beperkt omdat de realisatie doorwerkt in het macro-budget voor volgende jaren.

Tabel 1: verloop SZW-raming bijstandsvolume gedurende het jaar (aantal uitkeringen x 1000)

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

De verdeelsystematiek voor het macrobudget luidt voor het jaar 2004 als volgt:

1. Voor gemeenten met minder dan 40.000 inwoners wordt de uitkering 2004 volledig gebaseerd op het historisch aandeel 2001.

2. Voor gemeenten met meer dan 60.000 inwoners wordt de uitkering 2004 voor 40% gebaseerd op het objectieve verdeelmodel, vermeld in de bijlage bij dit besluit, en voor 60% gebaseerd op het historisch aandeel 2001.
3. Voor gemeenten tussen 40.000 en 60.000 inwoners wordt, afhankelijk van het aantal inwoners, een glijdende schaal tussen de historische en objectieve verdeelgrondslag gebruikt. Naarmate het inwonertal dichterbij 40.000 inwoners ligt nadert het deel van de uitkering dat gebaseerd is op het historische aandeel 2001 de 100%. Omgekeerd geldt dat naarmate het inwonertal dichterbij 60.000 inwoners ligt dit percentage afneemt naar 60%.

Bij het objectief verdeelmodel wordt het gemeentelijk uitkeringsbedrag bepaald aan de hand van een negental objectieve maatstaven die de behoefte aan gemeentelijke bijstandsuitgaven voorspellen. Tot de factoren die een significante bijdrage leveren aan de verklaring van geconstateerde uitgavenverschillen tussen gemeenten behoren onder andere kenmerken van de lokale en regionale arbeidsmarkt.

Het objectief verdeelmodel liet voor het merendeel van de betrokken gemeenten resultaten zien die overeenkomen met de verwachtingen. Voor enkele gemeenten was dit echter niet het geval en behoefden de resultaten nader onderzoek. Dit is in 2003 onderzocht door bureau APE (zie het rapport "Stabiliteit en herverdeeleffecten van het verdeelmodel voor de bijstand, 1998-2000"). Het kabinet heeft bureau APE de opdracht gegund om de in dit rapport opgenomen aanbevelingen verder uit te werken, in de verwachting dat de technische verbeteringen resulteren in een verdere verbetering van het objectief verdeelmodel zodat het model betere resultaten laat zien in termen van ex ante herverdeeleffecten.

Dit vervolgonderzoek is inmiddels afgerond (zie in de bijlage 'Een nieuw verdeelmodel voor de Wet werk en bijstand').

Dit verbeterde objectief verdeelmodel wordt gebruikt bij de vaststelling van de gemeentelijke uitkeringen inkomensdeel WWB voor het uitvoeringsjaar 2004. Het nieuwe objectief verdeelmodel levert een aanzienlijke verbetering op ten opzichte van het voorgaande model. Desalniettemin toont het patroon van ex ante herverdeeleffecten ook bij dit verdeelmodel nog enkele positieve en negatieve uitschieters. Vandaar dat het kabinet bij de toepassing van het objectief verdeelmodel een grens hanteert ter indamming van al te grote – zowel positieve als negatieve – uitschieters van ex ante herverdeeleffecten. Deze grens is vastgesteld op 15%. Dat betekent dat voor een gemeente het verschil tussen het historische kostenaandeel en het budgetaandeel als uitkomst van het objectief verdeelmodel niet méér mag bedragen dan 15% van het objectieve budgetaandeel. Als het verschil groter is dan 15% wordt het objectieve budgetaandeel voor deze gemeente naar boven of naar beneden bijgesteld tot aan de randvoorwaarde voor de inperking van het ex-ante herverdeeleffect wordt voldaan.

Door het vangnetcriterium te stellen op een percentage van de bijstandslasten (10%) ontstaan volgens de Raad grote verschillen tussen gemeenten. De Raad acht het rechtvaardiger niet uit te gaan van een maximaal wenselijk risico, maar een maximaal tekort per inwoner, al dan niet in combinatie met een procentuele drempel.

De keuze om het eigen risico enkel uit te drukken als een percentage van het budget in plaats van ofwel een bedrag per inwoner ofwel een keuze tussen twee definities zoals binnen de Wet Financiering Abw, IOAW en IOAZ (WFA) bestaat is ingegeven door de wens te

komen tot één eenduidige norm. Het eigen risico uitdrukken als een percentage van het toegekende budget ligt dan het meest voor de hand.

2. Verdeelsystematiek Werkdeel

Volgens de Raad dient het maximum van de meeneemregeling voor het reïntegratiebudget zoveel mogelijk te worden vastgesteld op basis van maatwerk, dat wil zeggen dat rekening wordt gehouden met de per gemeente aangegane verplichtingen die doorwerken naar een volgend begrotingsjaar.

Het kabinet is het ermee eens dat rekening moet worden gehouden met door de gemeente aangegane verplichtingen. Zij kiest er voor om deze regeling zo eenvoudig mogelijk te maken. Maatwerk per gemeente leidt tot extra administratieve lasten. Het kabinet heeft er voor gekozen dat een gemeente overschotten op het budget volledig mee mag nemen naar een volgend jaar tot een maximum van 25% van het toegekende budget. Hiermee zijn de gemeenten in staat om de verschillen tussen kas- en transactiebasis te overbruggen en bovendien om te variëren in de inzet van het reïntegratiebudget over de jaren.

Volgens de Raad mogen er geen onredelijke herverdeeleffecten optreden voor gemeenten die zich in het verleden hebben ingespannen om zoveel mogelijk gesubsidieerde arbeidsplaatsen te creëren. Daarnaast spreekt de Raad de wens uit dat bij de verdeling van de budgetten in ieder geval in het invoeringsjaar nog uitgegaan zal worden van de historische budgetten.

Naar de mening van het kabinet mag het feit dat gemeenten in het verleden zich hiervoor hebben ingespannen, niet leiden tot een structurele bevoordeling. Het kabinet zal daarentegen binnen de nieuwe verdeelsystematiek rekening houden met de historische aandelen door te kiezen voor een overgangsregime zodat gemeenten die bijvoorbeeld veel ID- en Wiw-banen hebben niet onoverkomelijke verschuivingen in hun budget krijgen. Het kabinet komt tegemoet aan de wens van de Raad om in 2004 bij de verdeling van de budgetten uit te gaan van historische budgetten. Door in 2004 het macrobudget voor het werkdeel te verdelen op basis van de status quo 2003 en door een overgangsregime te hanteren alvorens volledig wordt overgegaan op de nieuwe, structurele verdeelsystematiek (aantal bijstandsgerechtigden, gecorrigeerd voor uitkeringsduur), wordt rekening gehouden met de lopende verplichtingen van gemeenten voor de ID-banen en WIW-dienstbetrekkingen.

3. SUWI-wetgeving in relatie met WWB

Relatie gemeente – CWI

Raad bepleit meer mogelijkheden tot lokaal maatwerk in de samenwerkingsrelatie en het kunnen maken van afspraken om tot een betere afstemming te komen.

Binnen de huidige, in de SUWI-wetgeving vastgelegde, taakverdeling tussen de gemeenten, CWI en UWV is al veel maatwerk mogelijk. Zo zijn detachingsconstructies, waarin medewerkers van gemeenten de uitkeringsintake uitvoeren onder verantwoordelijkheid van CWI mogelijk. Met de totstandkoming van het Programma Ketenresultaten 2003 – 2004 is een belangrijke stap vooruit gezet om de samenwerking op lokaal niveau verder te optimaliseren. Hierin hebben de ketenpartners afspraken gemaakt over juist die onderwerpen die het hart van de samenwerking raken. Het Programma bevat bijvoorbeeld prestatieafspraken over het voorkomen van instroom in de Abw en de WW (de preventiequote) en de doorstroom uit de WW naar Abw (de doorstroomquote). Daarnaast zijn er onder meer afspraken gemaakt over de uitkeringsintake, het reïntegratieadvies en

kennisgevingen verwijtbaar gedrag. Het gezamenlijk meten van de geleverde prestaties is essentieel. In het gezamenlijk meten en rapporteren van de prestaties op basis van dezelfde definities en normen komt de wederkerigheid van de ketenpartners tot uitdrukking. Op basis van de uitkomsten kunnen over en weer afspraken worden gemaakt over verbetering van het ketenproces.

Dat neemt niet weg dat er in de praktijk steeds meer behoefte ontstaat aan een grotere beleidsvrijheid voor partijen om met elkaar afspraken te maken over een betere en effectievere samenwerking. Het kabinet is een voorstander van lokaal en regionaal maatwerk. Indien de ketenpartners heldere afspraken met elkaar maken over een nadere taakverdeling die bijdraagt aan de doelstellingen van werk boven uitkering en klantgerichtheid, mag de SUWI-regelgeving geen keurslijf vormen die een dergelijke ontwikkeling a priori verhindert.

Er is daarom gekozen om - naast het innovatie-artikel in de WWB - in de SUWI-wet een juridische basis om te experimenteren op te nemen. Het doel hiervan is om andere vormen van innovatieve samenwerking tussen de ketenpartijen, die niet binnen de wettelijke kaders passen, te kunnen beproeven. Een verzoek aan de Minister tot het uitvoeren van een experiment kan - afhankelijk van de onderwerpen waarop het experiment betrekking heeft - worden gedaan door CWI en B&W, door CWI en UWV of door alledrie. Aangezien ook bij een experiment van twee van de genoemde partijen de belangen van de derde partij betrokken kunnen zijn en deze in elk geval daarover geïnformeerd moet zijn, zal in de nadere regels opgenomen worden dat voorafgaand aan een verzoek van twee partijen overleg moet plaatsvinden met de derde. De Raden van bestuur van CWI en UWV zullen in feite aangeven waar op regionaal/lokaal niveau experimenten kunnen ontstaan. De volgende randvoorwaarden worden (minimaal) aan de experimenten gesteld:

- experimenten worden uitgevoerd op locatie van een CWI of een bedrijfsverzamelgebouw;
- de doelstellingen en de te behalen resultaten worden door de ketenpartijen vooraf bepaald in termen van outcome en in termen van de producten voor de landelijke beleidsontwikkeling;
- een deel van de intake blijft worden uitgevoerd door het CWI;
- na afloop wordt aan de Staten-Generaal gemeld hoe een experiment in de praktijk is verlopen;
- de duur van de experimenten is maximaal 5 jaar.

Positie cliënt

De Raad geeft aan dat bij het vaststellen van de toeslagen op de rijksnorm tussen gemeenten verschillen bestaan, hetgeen in de huidige situatie al een gegeven is dat niet verandert door het wetsvoorstel. De Raad vindt het belangrijk om te bezien of de veranderde budgettaire positie van gemeenten na invoering van de wet ook leidt tot een ander stelsel van toeslagen. De suggestie van de Raad wordt overgenomen. Bij de evaluatie van de WWB zal worden bekeken of de veranderde budgettaire positie van gemeenten na invoering van de wet heeft geleid tot een ander stelsel van toeslagen. Overigens heeft het kabinet geen aanleiding om te veronderstellen dat het wetsvoorstel ertoe leidt dat er een ander stelsel van toeslagen ontstaat. Bij de invoering van de WFA in 2001 toen de gemeenten voor 25% werden gebudgetteerd voor de uitkeringen, heeft dit effect zich niet voorgedaan.

De Raad benadrukt het belang van cliëntenparticipatie.

In de WWB is de zorgplicht voor cliëntenparticipatie explicieter verankerd dan in de Abw. Het kabinet onderschrijft hiermee het belang dat de RWI aankaart van een waarborg voor de

invalshoek van de cliënt. De wijze waarop deze cliëntenparticipatie vorm krijgt, is primair de verantwoordelijkheid van de gemeente. De individuele gemeente is het best in staat om, afhankelijk van de lokale omstandigheden, cliëntenparticipatie in te richten. Uit een recent onderzoek (Cliëntenparticipatie. Onderzoek naar de optimale vormgeving en de stand van zaken bij gemeenten, SZW-werkdocument 263, oktober 2002) is gebleken dat cliëntenparticipatie bij gemeenten is ingeburgerd. Zo had in 2001 nagenoeg elke gemeente enige vorm van cliëntenparticipatie, in 1998 was dit ongeveer de helft. In 2001 had 77% van de gemeenten een structurele, verplichtende vorm van cliëntenoverleg (cliëntenraad of iets vergelijkbaars), in 1998 nog niet een kwart. Het klanttevredenheidsonderzoek is in opkomst. Afhankelijk van de gemeentegrootte kennen gemeenten meer en minder geïnstitutionaliseerde vormen van cliëntenparticipatie. Gemeenten doen hiermee recht aan het belang van cliëntenparticipatie.

4. Afschaffen categoriaal beleid

Afschaffen categoriale vrijlating van arbeidsverplichtingen

Ik ben verheugd met de constatering dat de Raad zich kan vinden in de voorgenomen individuele beoordeling van de arbeids(on)mogelijkheden en de beschikbaarstelling voor de arbeidsmarkt van de persoon, met inachtneming van de door de Raad aangegeven voorwaarde dat bijstandsgerechtigden uit de betreffende categorieën ook daadwerkelijk actief begeleid en ondersteund worden bij het vinden en aanvaarden van een baan.

Afschaffen categoriale bijzondere bijstand

Ook de Raad is vanuit het oogpunt van het tegengaan van de armoedeval geen voorstander van ongerichte inkomenssteun. De Raad ziet mogelijkheden tot een zodanige invulling van de categoriale bijzondere bijstand te komen dat ruimte blijft bestaan voor gerichte ondersteuning van bijstandsgerechtigden.

Individuele toetsing van een aanvraag voor bijzondere bijstand staat voorop. Hier hoeven volgens het kabinet niet direct uitgebreide bureaucratische procedures aan ten grondslag te liggen.

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 ook is aangegeven in het nader rapport van de Wet werk en bijstand. 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.

Gemeenten kunnen hierbij, zoals zij nu ook al doen, werken met normbedragen, die het maximaal te vergoeden bedrag betreffen. Normbedragen maken het beleid transparant en vereenvoudigen de uitvoering. Verstrekking van forfaitaire bedragen, waarbij de vergoeding op een vast bedrag wordt bepaald, onafhankelijk van de werkelijk gemaakte kosten, past niet bij individuele bijzondere bijstand. Dit is namelijk strijdig met het uitgangspunt dat bij de verlening van bijzondere bijstand de specifieke omstandigheden en mogelijkheden in het

individuele geval bepalend zijn. Bovendien leiden forfaitaire bedragen tot rechtsongelijkheid doordat geen recht wordt gedaan aan de individuele verschillen in de situatie van de betrokkenen.

Langdurigheidstoeslag

Voor de Raad is de principiële vraag of het wenselijk is dat bij de beoordeling van het recht op toeslag getoetst moet worden of betrokkene zich voldoende heeft ingespannen om werk te krijgen. Ook hier geldt de vraag van de Raad of de regeldichtheid van het wetsvoorstel zich verhoudt met de ruimere beleidsmogelijkheden van gemeenten. Indien de minister de toets of de betrokkene zich voldoende heeft ingespannen om aan het werk te komen wenst te handhaven, dan stelt de Raad voor dit in het kader van de uitvoerbaarheid te concretiseren. De voorwaarde voor de langdurigheidstoeslag dat geen inkomen uit arbeid mag zijn verkregen, hangt samen met het feit dat de langdurigheidstoeslag uitsluitend bedoeld is voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en die dus geen perspectief hebben op deelname op die markt. De langdurigheidstoeslag maakt een uitzondering op de toereikendheid van het sociaal minimum en wordt verleend aan mensen die echt hebben geprobeerd om aan het werk te komen en daar niet in zijn geslaagd. Het is geen bonus voor mensen die vijf jaar een uitkering hebben. Uitkeringsgerechtigden die in deze 5 jaar een verlaging hebben gekregen omdat ze aantoonbaar te weinig moeite hebben gedaan om aan het werk te komen, zijn daarom van deze toeslag uitgesloten. Het gaat er dus om of belanghebbende in de referentieperiode daadwerkelijke een verlaging van de uitkering heeft gekregen. Dit is uitvoeringstechnisch eenvoudig omdat de verlaging zal zijn vastgelegd in het dossier van de belanghebbende.

5. Incentives

De Raad onderschrijft het beginsel van complementariteit volledig: burgers zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de voorziening in de kosten van het bestaan. Premies of vrijlatingen mogen hoe dan ook geen structurele inkomensondersteunende uitwerking hebben. De Raad vindt echter wel dat gemeenten de ruimte dienen te behouden om door inzet van premies werkaanvaarding en vrijlating van inkomsten uit parttime werk te bevorderen.

De huidige regeling voor vrijlating van arbeidsinkomsten is vervangen door een regeling die beter aansluit bij de uitgangspunten van de WWB. Eén van die uitgangspunten is dat algemeen, generiek inkomensbeleid voorbehouden dient te zijn aan het Rijk, en dat de ruimte voor gemeenten om een eigen inkomensbeleid te voeren moet worden beperkt. Voor de vrijlating van arbeidsinkomsten voor categorieën van personen die om medische of sociale redenen zijn aangewezen op het verrichten van arbeid in deeltijd geldt dat dit instrument, in tegenstelling tot de activeringspremie, meer kenmerken heeft van een vorm van inkomensondersteuning, dan van een activeringsinstrument. Dit wordt vooral veroorzaakt door het structurele karakter en de systematiek van de regeling, waardoor een uitbreiding van het aantal gewerkte uren nauwelijks meer loont. Een ander bezwaar is dat de huidige vrijlatingsregeling gekoppeld is aan een specifieke categorie bijstandsgerechtigden, wat een ‘aanzuigende werking’ heeft in die zin, dat gemeenten groepen bijstandsgerechtigden definiëren als ‘medisch en/ of sociaal belemmerd’ met als (enige) doel deze mensen in aanmerking te brengen voor de vrijlating¹. De nadelen hiervan zijn dat én geen recht meer wordt gedaan aan het belang dat gehecht wordt aan een individuele benadering (maatwerk) én dat het risico bestaat dat ook individuen ten onrechte worden geïndiceerd. Uit recent onderzoek is gebleken dat de huidige premie- en

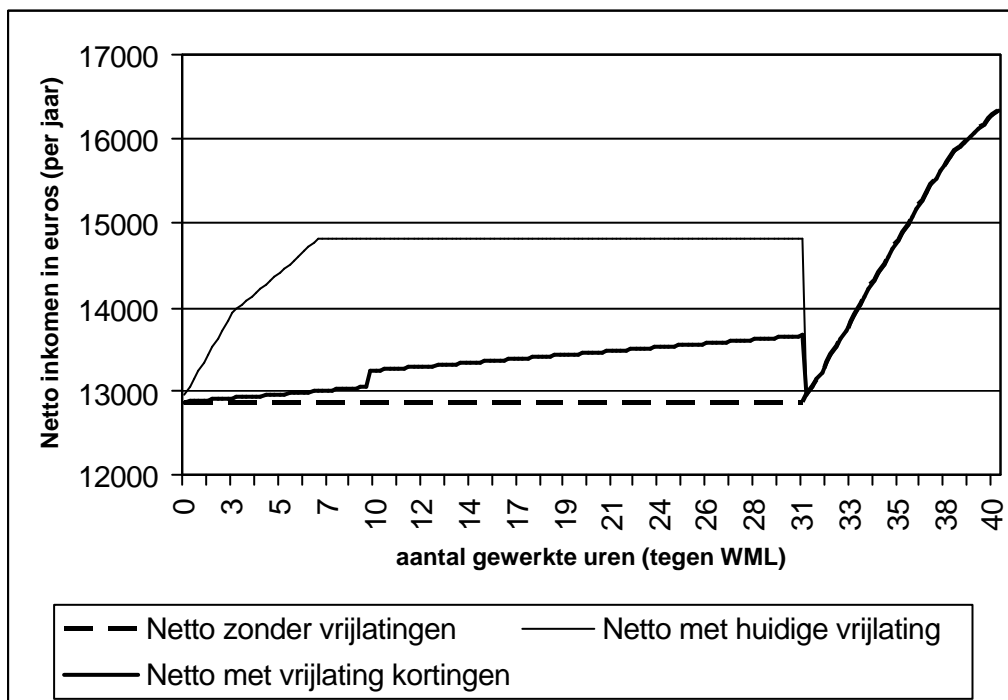
¹ (SOZA-02-658)

vrijlatingsregelingen wel de deelname aan deeltijdarbeid stimuleren, maar de uitstroom naar voltijd arbeid belemmeren². De vrijlatingsregeling sluit, samenvattend, niet goed aan bij het uitgangspunt van de WWB, dat maatwerk 'geleverd' moet worden, en dat economische zelfstandigheid het uitgangspunt moet zijn.

Daar komt bij dat deeltijdwerk als voordeel heeft dat het een goede opstap kan zijn naar volledige uitstroom, maar dat aan langdurig deeltijdwerk ook een aantal belangrijke bezwaren kleven, zoals een slechter loopbaanperspectief met een verminderde verdiencapaciteit, en een geringere pensioenopbouw.

Het kabinet heeft er daarom voor gekozen om een zwaar accent te leggen op volledige uitstroom uit de uitkering, ondermeer door de arbeidskorting te verhogen en legt daarmee de nadruk op arbeid die leidt tot economische zelfstandigheid. Voor alleenstaande ouders met kinderen jonger dan vijf jaar gelden in enkele opzichten andere overwegingen. De combinatie van een volledige baan met de zorg voor jonge kinderen kan voor hen in een aantal gevallen te zwaar zijn, zodat een deeltijd baan gedurende deze eerste jaren een oplossing kan betekenen. In de WWB is daarom geregeld dat de aanvullende alleenstaande ouderkorting, alsmede de combinatiekorting voor deze groep alleenstaande ouders buiten beschouwing blijft bij het vaststellen van de hoogte van de bijstand.

Onderstaande grafiek laat zien dat de nieuwe vrijlatingsregeling voor alleenstaande ouders met een kind jonger dan vijf jaar, anders dan de huidige vrijlating, stimuleert tot uitbreiding van het aantal gewerkte uren en dat het armoedevaleffect (de knik in de inkomenslijnen) een fractie is van het effect bij de huidige vrijlating.



Binnen de WWB behouden gemeenten hierbij de mogelijkheid om premies te geven. De gemeente moet er wel rekening mee houden dat alleen een eenmalige bonus onbelast is. Een bonus die elke maand wordt verleend is een toevoeging aan het inkomen en zorgt voor een vergroting van de armoedeval. Deeltijdarbeid wordt hiermee niet onaantrekkelijk; het beleid is zodanig dat het aantrekkelijker wordt om grotere deeltijdbanen te nemen. De WWB kent

² SCP, De uitkering van de baan, 2003, Den Haag.

gemeenten de mogelijkheid toe om eenmaal per kalenderjaar een onbelaste premie van maximaal €944,00 te verstrekken in het kader van inschakeling in arbeid. De gemeenten kunnen de premie laten cumuleren met de nieuwe vrijlatingsregeling. Deze vormgeving voorkomt tegelijkertijd dat er gewenning optreedt bij de belanghebbenden, waardoor het activerende effect beter blijft behouden. Het biedt de gemeenten, zowel qua hoogte als qua vormgeving, een optimale mogelijkheid om inhoud te geven aan financiële prikkels om bijstandsgerechtigden te laten uitstromen. Zo zou de gemeente de premie kunnen gebruiken om armoedevaleffecten bij uitstroom te overbruggen. De gemeente kan het aantrekkelijker maken van grotere deeltijdbanen hierbij versterken door de hoogte van de premie afhankelijk te stellen van het aantal uren dat een cliënt gaat werken.

Bovendien heeft de activeringspremie onder de WWB als voordeel dat deze, in tegenstelling tot de huidige periodieke premies én de vrijlating, belastingvrij kan worden uitgekeerd.

Voor gemeenten heeft dit als voordeel dat dit fiscaal voordeliger is, waardoor het verstrekken van premies minder zwaar drukt op het budget. Belanghebbenden hebben van deze premie meer voordeel dan van de huidige premie doordat de premie niet doorwerkt in inkomensafhankelijke regelingen als de huursubsidie.

6. Informatievoorziening

De Raad constateert dat in het wetsvoorstel niet is aangegeven hoe het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de toezichthoudende rol wil vormgeven en hoe en wanneer het precies wil bijsturen. Evenmin is duidelijk welke beleidsinformatie gemeenten precies moeten aanleveren.

Het kabinet ziet het toezicht en het informatiebeleid als volgt:

Toezicht

De in artikel 76 opgenomen toezichtsopdracht voor de Minister van SZW heeft betrekking op én de rechtmatigheid van de uitvoering van de WWB door het college van burgemeester en wethouders én op de doeltreffendheid van deze wet. Alleen het toezicht op de rechtmatigheid van de wet richt zich op de uitvoering door individuele gemeenten. Het toezicht op de doeltreffendheid van de wet richt zich daarentegen op inzicht in en beoordeling van uitvoeringsresultaten en prestaties op landelijk niveau. Het gaat bij prestaties om de mate waarin de uitvoering door de gezamenlijke gemeenten bijdraagt aan het bereiken van de bedoelingen van de wet en wat daarvan effecten zijn. Die prestaties en effecten worden door de wetgever niet genormeerd. Als signalerend toezichthouder zal IWI haar oordeel over de mate van doelbereik derhalve baseren op de algemeen geformuleerde doelstellingen van de WWB. In zijn op 15 juli 2003 aan de Tweede Kamer aangeboden visie op het toezicht onder de WWB, geeft de inspecteur-generaal aan dat IWI daarbij ook inzicht geeft in wat burgers merken van de wijze waarop gemeenten de wet invullen. Indien het oordeel van IWI daartoe uitnodigt, zal de minister van SZW bepalen of de bevindingen aanleiding geven het parlement voorstellen te doen tot aanpassing van het systeem van werk en bijstand. Voor het opbouwen van een beeld op landelijk niveau is overigens wel informatie op gemeentelijk niveau nodig. De uitvraag van die informatie zal plaatsvinden op basis van de eerder toegelichte uitgangspunten: vermindering uitvraag, standaardisatie, transparantie en hergebruik van informatie.

Het begrip rechtmatigheid wordt naar algemene opvatting uitgelegd als “het in overeenstemming zijn met de geldende wet- en regelgeving”. De reikwijdte van dit begrip is afhankelijk van de inhoud van de aanwezige regels, en kan derhalve van regeling tot regeling verschillen. In het kader van het rijkstoezicht op de uitvoering van de WWB wordt het rechtmatigheidsbegrip eng toegepast. Dit betekent dat het Rijk het

rechtmatigheidstoezicht beperkt tot de naleving van hetgeen bij of krachtens de WWB is geregeld alsmede op de besteding van het reïntegratiebudget overeenkomstig de wettelijke bestemming. In de toelichting is aangegeven dat met betrekking tot de inzet van het reïntegratiebudget ook de in de Wet SUWI opgenomen bepalingen een rol kunnen spelen. Omdat gemeenten voor het inkomensdeel van de WWB een ongeoormerkt budget ontvangen, beperkt het rechtmatigheidstoezicht op dit deel van de wet zich tot de naleving van de in de wet vastgelegde regelgeving. Voor het werkdeel van de wet, waarvoor slechts een zeer beperkt aantal voorschriften gelden, ontvangen gemeenten een geoormerkt budget. Op grond van artikel 70 wordt een deel van dit budget van gemeenten teruggevorderd, voorzover gemeenten de gelden niet dan wel in strijd met de wet hebben besteed. De nadruk bij rechtmatigheidstoezicht op het werkdeel ligt derhalve op de besteding van het budget.

Informatiebeleid

De onderwerpen die SZW in het kader van informatiebeleid uitvraagt betreffen:

- informatie ten behoeve van raming macrobudget en vulling verdeelmodel;
- informatie om rechtmatigheid van uitvoering te beoordelen;
- informatie om doeltreffendheid van de wet te beoordelen en de doelstellingen van de wet te evalueren;
- informatie ten behoeve van Agenda voor de Toekomst (tot en met 2006);
- informatie om te voldoen aan informatievoorziening in het kader van Europese richtlijnen en afspraken.

Er zijn drie informatie-instrumenten: persoonsinformatiestromen, Verslag over de uitvoering (aangevuld met voorlopig verslag) en onderzoeken.

Het is voor gemeenten het makkelijkst als het proces van registratie en verzameling is ingebed in het reguliere uitvoeringsproces.

Om deze redenen is er voor gekozen informatie primair te verzamelen via de persoonsinformatiestromen (statistieken en monitoren).

Voordelen hiervan zijn:

- informatie wordt door de gemeente in het reguliere uitvoeringsproces vastgelegd op cliëntniveau;
- informatie kan door de gemeente eenvoudig worden verzameld en opgestuurd;
- Informatievragen hoeven bij gemeenten niet telkens opnieuw te worden uitgezet;

Slechts als informatie niet via de persoonsinformatiestromen kan worden verzameld, komen andere informatiestromen in beeld. Dit is bijvoorbeeld het geval als:

- aan de informatie strengere kwaliteitseisen worden gesteld (zoals: verantwoordingsinformatie, waarvoor een accountantsverklaring noodzakelijk is);
- informatie door gemeenten niet op persoonsniveau wordt vastgelegd (bijvoorbeeld: vragen omtrent doelgroepenbeleid of cliëntenparticipatie);

Indien informatie wél structureel noodzakelijk is voor SZW, maar niet via de persoonsinformatiestromen kan worden verzameld, wordt informatie via het Verslag over de uitvoering uitgevraagd.

Door middel van vragenlijsten van statistieken en het model Verslag over de uitvoering geeft SZW zoveel mogelijk van te voren aan welke informatie bij gemeenten zal worden uitgevraagd.

Bij de persoonsinformatiestromen zal het aantal statistieken en monitoren inhoudelijk worden gewijzigd en beperkt. Aangezien hierbij rekening wordt gehouden met de invoeringstermijn van de WWB bij gemeenten zullen de uiteindelijke wijzigingen van de monitoren grotendeels per 2005 worden gerealiseerd. 2004 is een overgangsjaar, waarbij in overleg met de VNG en gemeenten zal worden bekeken hoe de wijzigingen en de beperkingen in 2004 en 2005 vorm worden gegeven. Hierbij zal er afstemming plaatsvinden over welke informatie in het kader van de statistieken en monitoren nog wel en welke niet meer worden uitgevraagd en hoe hierbij derapportage zal worden geborgd. In dit kader zullen er voorstellen worden gedaan over de inhoud, de techniek en de methodologische aspecten van de informatiestromen.

Over de borging van de derapportage zal er nader overleg plaatsvinden en bestuurlijke afspraken worden gemaakt met de VNG.

Hoogachtend,
de Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

(M. Rutte)