

Vergaderjaar 1994–1995

22 545

Herinrichting van de Algemene Bijstandswet (Algemene Bijstandswet)

Nr. 50

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELE- GENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 januari 1995

Inleiding

Tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel Herinrichting van de Algemene Bijstandswet (22 545) in de Tweede Kamer op 3 november 1994 is verzocht om een nadere uiteenzetting van de selectiecriteria voor de experimenten in het kader van artikel 144 van de nieuwe bijstandswet (het zgn. experimenteerartikel). De Tweede Kamer heeft op 8 november 1994 ingestemd met het wetsvoorstel en het is op 15 november 1994 aanhangig gemaakt bij de Eerste Kamer. Onderstaand is die nadere uiteenzetting weergegeven. Ik ben bereid op korte termijn hierover met de Tweede Kamer van gedachten te wisselen.

Voor de duidelijkheid; artikel 144 van de nieuwe bijstandswet heeft geen betrekking op de experimenten gericht op werken met inzet van de uitkering als (mede) financiering van de loonkosten van arbeidsplaatsen ten behoeve van mensen die voorheen een uitkering ontvingen. Dergelijke experimenten kunnen begin 1995 van start gaan middels een nieuw artikel op de SZW-begroting van 1995. Over deze experimenten heeft een mondeling overleg met de Kamer plaatsgevonden op 21 november 1994 tijdens de behandeling van de nota: Een extra impuls voor de bestrijding van langdurige werkloosheid. (kamerstukken II, 1994–1995, 23 972, nr. 2). De regeling die de voorwaarden van deze (mede) financiering aangeeft, is inmiddels tot stand gekomen en zal u separaat worden toegezonden.

In artikel 144, tweede lid, van de nieuwe bijstandswet wordt bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur de beleidsinhoudelijke kaders en criteria aangegeven worden, waarbinnen de experimentvoorstellen gericht op activiteiten met behoud van uitkering moeten worden geformuleerd. Aan de hand van die beleidskaders en criteria beslis ik, op grond van artikel 144, eerste lid van de nieuwe bijstandswet, op verzoeken om tijdelijke aanwijzing tot experiment-gemeente. Het kabinet kiest hierbij voor een zo groot mogelijke flexibiliteit teneinde de gemeenten zoveel

mogelijk ruimte te bieden om met vernieuwende experimentvoorstellen te komen. Dit is van groot belang om een ontwikkeling in gang te zetten naar een activerender bijstand. Voor de duidelijkheid zijn de grondslagen van het experimentenbeleid hieronder nog eens verkort weergegeven.

Het algemene kader:

Een van de grootste sociaal economische problemen van dit moment is de langdurige uitkeringsafhankelijkheid van bepaalde groepen mensen zonder betaald werk. De cijfers over de verblijfsduur in de ABW wijzen op het ontstaan van een groep potentiële blijvers in de bijstand. Bijna de helft van de ABW/Rww-uitkeringsgerechtigden is al langer dan drie jaar aangewezen op deze uitkering, terwijl ongeveer een derde deel al meer dan vijf jaar in deze situatie verkeert. Uit onderzoek blijkt dat de langdurige uitkeringsafhankelijkheid doorgaans samenhangt met onder andere een ontoereikend opleidingsniveau, etnische herkomst en leeftijd en samengaat met een groot aantal sociale problemen waaronder sociale uitsluiting, verschuldiging en isolement. Het kabinet acht het uitgesloten zijn van arbeid van grote delen van de beroepsbevolking onaanvaardbaar terwijl arbeidsdeelname als het beste middel tegen sociale uitsluiting en isolement gezien wordt. Het kabinet heeft de bestrijding van de langdurige werkloosheid als één van de speerpunten van haar sociaal-economisch beleid gemaakt. Recentelijk is het werkgelegenheidsplan van het kabinet voor het terugdringen van de langdurige werkloosheid met de Kamer besproken (kamerstukken II, 1994–1995, 23 972, nr. 2). Het kabinet wil de langdurige werkloosheid langs een veelheid van wegen terugdringen. Het uitgangspunt is inschakeling in het reguliere arbeidsproces ondersteund door algemene sociaal economische beleidsmaatregelen zoals differentiatie van arbeidsduurpatronen en lastenverlichting. Bij geringe arbeidsmarktkansen zijn er vervolgens de instrumenten van het activerend arbeidsmarktbeleid, waaronder de JWG, de Banenpool, WSW etc aangevuld met de in de regeringsverklaring aangekondigde 40 000 extra te creëren arbeidsplaatsen. Daarnaast heeft het kabinet de hogere omschreven voorziening in het leven geroepen om experimenten uit te voeren om met inzet van uitkeringsgeld de mogelijkheden van vergroting van werkgelegenheid te onderzoeken.

Voorts is het kabinet van oordeel dat specifiek beleid noodzakelijk is voor diegenen in de bijstand voor wie ook deze instrumenten van activerend arbeidsmarktbeleid op korte termijn geen oplossing bieden. Op lokaal en regionaal niveau bestaan velerlei initiatieven om te komen tot experimenten ter vergroting van de activerende werking van de bijstandswet, specifiek bedoeld voor de potentiële blijvers in de bijstand. Het kabinet wil positief reageren op deze initiatieven door voor een beperkt aantal begrensde experimenten, waarvoor zonder wetsaanpassing geen plaats zou kunnen zijn, de noodzakelijke voorwaarden te treffen. Het uitproberen van initiatieven op experimentele basis is noodzakelijk, omdat het voor definitieve aanpassing van de wetgeving noodzakelijke inzicht in de effecten van die initiatieven in dit stadium ontbreekt. De problematiek van de langdurige werkloosheid is dusdanig ernstig dat aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn die eerst op hun toepasbaarheid getoetst moeten worden. Op basis van de resultaten van die experimenten kunnen dan vervolgens voorstellen worden ontwikkeld voor permanente wijzigingen in de regelgeving.

Het zgn. experimenteerartikel (artikel 144) in de nieuwe bijstandswet heeft betrekking op experimenten gericht op onbeloonde activiteiten met behoud van uitkering, ook wel sociale activering genoemd. Hierbij gaan de gedachten uit naar experimenten, waardoor bepaalde groepen die niet of nauwelijks kansen hebben op de arbeidsmarkt via andere vormen van

arbeid geactiveerd en opnieuw bij de samenleving betrokken worden, zodat hetzij alsnog perspectief op plaatsing op de arbeidsmarkt ontstaat, hetzij een gevoel van afgeschreven zijn wordt voorkomen. Dit houdt in dat dergelijke experimenten met sociale activering van start kunnen gaan op de voorgenomen datum van inwerkingtreding van de nieuwe Bijstandswet, nl. op 1 januari 1996.

De beoogde activiteiten:

Gemeenten en instanties stellen regelmatig voor uitkeringsgerechtigden met een kansloze arbeidsmarktsituatie te stimuleren tot deelname aan buurtgerichte activiteiten, aanvullende activiteiten in de toezichtsfeer en andere vormen van dienstverlening. Het gaat erom dat door deelname aan dergelijke activiteiten het perspectief op positieverbetering voor de uitkeringsgerechtigde toeneemt.

Door dergelijke activiteiten voor deelname met behoud van uitkering open te stellen kunnen twee doelen nagestreefd worden. Enerzijds kan hierdoor een proces van toeleiding naar de arbeidsmarkt worden ingezet. In dit geval gaat het om een voorbereidingsfase voor eventuele vervolgtoeleidingstrajecten, als onderdeel van een individueel traject dat gericht is op het zo veel mogelijk verbeteren van de arbeidsmarktkansen van de betrokkene, ook al is dit op langere termijn. Via stageachtige activiteiten kan deze weer wennen aan arbeidsritme en het werken in teamverband. De nog aanwezige arbeidscapaciteit kan op deze manier in stand worden gehouden en er vindt in elk geval geen verdere achteruitgang plaats van die arbeidscapaciteit. Artikel 144 biedt daartoe aangewezen gemeenten tijdelijk de mogelijkheid om bij wijze van experiment deelname aan bedoelde dienstverlenende activiteiten aan bepaalde personen als verplichting op te leggen. Dit kan echter alleen als onderdeel van een individueel trajectplan richting zelfstandige bestaansvoorziening. Het kabinet meent dat er aanleiding is om bij wijze van experiment vast te stellen in welke mate ook dit voor een meer algemene toepassing in de toekomst een redelijke invulling is van de verplichting van uitkeringsgerechtigden om al het mogelijke te doen om uit de uitkerings situatie te geraken, ook wanneer dit een verderliggend perspectief is.

Anderzijds, voor diegenen van wie verwacht kan worden dat toeleidingstrajecten in welke vorm dan ook niet op afzienbare termijn tot uitstroom zullen leiden, kan deelname aan maatschappelijk nuttige activiteiten bijdragen aan het voorkomen en bestrijden van sociale uitsluiting. Het gaat er daarbij om dat de bijstandsgerechtigde ingeschakeld wordt bij activiteiten die kunnen bijdragen aan een zinvolle invulling van het bestaan en het doorbreken van sociaal isolement.

Gezien de geringe kans op zelfstandige bestaansvoorziening ligt het in de rede om in deze situaties slechts tot vrijwillige deelname te stimuleren. Een verplichtstelling is hierbij derhalve niet aan de orde. Tegen dergelijke activerende maatregelen op vrijwillige basis bestaan geen wettelijke bezwaren, mits overigens voldaan blijft worden aan de verplichtingen verbonden aan de uitkering. Gemeenten die daartoe initiatieven ontplooiën behoeven derhalve geen beroep te doen op de experimenteer-mogelijkheid van artikel 144 van de nieuwe bijstandswet. Zij blijven dan immers binnen de kaders van de algemeen geldende regelgeving.

Strekking en opzet van de amvb:

Artikel 144 houdt in dat aan door mij aan te wijzen gemeenten de bevoegdheid wordt verleend bij wijze van experiment tijdelijk af te wijken van een of meerdere van de in dit artikel genoemde bepalingen van de

Abw. Terwille van de rechtszekerheid is gekozen voor een limitatieve opsomming van artikelen waarvan afgeweken mag worden. De bedoeling van het experimentenbeleid is dat slechts de kaders als begrenzing van de experimenten bij algemene maatregel van bestuur aangegeven worden, zonder richtlijnen omtrent de aard en inhoud van het experiment. Deze flexibele opstelling is bij het voeren van een experimenteerbeleid onontbeerlijk vanwege de vele onzekerheden omtrent de strekking van de te ontvangen experimentvoorstellen. Aldus kan zoveel mogelijk ruimte worden geboden aan gemeenten om te experimenteren met vernieuwende ideeën voor een activerender bijstandsverlening. Tevens kan zo worden ingespeeld op de lokale situatie. De duur van artikel 144 is gesteld op vier jaar, aansluitend aan de evaluatietermijn van de HABW, met een mogelijkheid tot éénmalige verlenging van ten hoogste twee jaar bij algemene maatregel van bestuur, voor het geval daar op grond van de resultaten van de experimenten behoefte aan bestaat. Experimenten met een korte looptijd, bijvoorbeeld van twee jaar, zullen in principe de voorkeur genieten. In verband met het optimaliseren van de mogelijkheden tot het bieden van maatwerk is geen maximale duur van individuele ontheffingen en/of op te leggen verplichtingen gesteld. Aangezien de arbeidsmarktkansen en dus de toeleidingstrajecten per individu kunnen verschillen is het niet zinvol om, in het kader van het experimentenbeleid, een uniformering aan te brengen in de duur van individuele activeringsmaatregelen. Aan de hand van algemene beleidsinhoudelijke criteria omschreven in een algemene maatregel van bestuur wordt een selectie gemaakt uit door individuele gemeenten ingediende voorstellen. Zoals ook is opgemerkt in de toelichting bij het artikel 152a in de derde nota van wijziging, (kamerstukken II, 1994–1995, 22 545, no. 24) wordt op deze wijze voorzien in een voldoende rechtswaarborg zowel voor de bijstandsgerechtigde als voor de gemeente.

In de algemene maatregel van bestuur zal worden aangegeven dat de gemeentelijke voorstellen in elk geval zullen worden getoetst aan de volgende inhoudelijke kaders:

- eventuele nationale toepasbaarheid in een later stadium. Experimenten, waarvan al op voorhand vaststaat dat ze, vanwege de omvang of aard van de activeringsmaatregelen, niet voor definitieve toepassing geschikt kunnen zijn, zullen derhalve niet worden geselecteerd;
- regionale spreiding en diversiteit om te voorkomen dat te eenzijdig geëxperimenteerd gaat worden. In principe zullen de vier grote steden, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, als cumulatieve gebieden van achterstands- en werkloosheidsproblemen die zeer urgent tot oplossingen dwingen op hun verzoek bij voorrang in aanmerking komen voor experimenten. Andere gemeenten kunnen echter eveneens in aanmerking komen, waarbij dan criteria gelden als een gewenste mate van regionale spreiding en spreiding naar inwonertal in relatie tot de schaalgrootte van het experiment;
- de experimentvoorstellen dienen duidelijk aan te geven op welke doelgroepen de verschillende activeringsinstrumenten van toepassing zullen zijn;
- de wijze waarop invulling is gegeven aan het beheer en de uitvoering van het experiment en de voor (interim) evaluatie noodzakelijke informatievoorziening. Een doorzichtige beheersstructuur vormt een belangrijke randvoorwaarde;
- de voorlichting die verstrekt dient te worden aan de betrokken personen inzake hun rechten en plichten uit hoofde van de activeringsmaatregelen;
- waarborgen tegen onaanvaardbare verdringing van andere arbeid vooral in de marktsector en tegen onaanvaardbare vervalsing van het gemeentebudget als gevolg van de inzet van uitkeringsgerechtigden bij «maatschappelijk nuttige» activiteiten;

– waarborgen tegen strijdigheid tussen experiment en ander werkgelegenheidsbeleid inclusief de concurrentie met andere instrumenten ter bevordering van de werkgelegenheid. Het uitgangspunt blijft dat de prioriteit ligt bij uitstroom naar reguliere arbeid en inschakeling in de in de regeringsverklaring aangekondigde 40 000 extra arbeidsplaatsen of in het arbeidsmarktinstrumentarium. Ook dienen de voorstellen gegevens te bevatten omtrent de wijze waarop concurrentievervalsing jegens derden zal worden tegengegaan. Los van de verdringing van reguliere arbeid moet eveneens gedacht worden aan waarborgen tegen de verdringing van onbetaalde of gesubsidieerde arbeid. Het is niet de bedoeling dat vrijwilligers af moeten zien van hun onbetaalde werkzaamheden als gevolg van de inzet van uitkeringsgerechtigden op hun posities. Echter gezien de grote vraag naar vrijwilligers en de hoeveelheid te verrichten werkzaamheden is dit risico gering.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. P. W. Melkert