

Vergaderjaar 1999–2000

**27 221**

## **Wijziging van de Abw, de IOAW en de IOAZ in verband met het verruimen van de mogelijkheid tot tijdelijke ontheffing van de sollicitatieverplichting ten behoeve van deelnemers aan sociale-activeringsactiviteiten**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Inleiding**

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State)

Met de invoering van de nieuwe Algemene bijstandswet (Abw) per 1 januari 1996 is een sterk accent komen te liggen op activering van Abw-gerechtigden. De inspanningen richten zich er primair op dat bijstandsgerechtigden zo snel mogelijk weer in hun eigen onderhoud kunnen voorzien; het zwaartepunt van het beleid is er derhalve op gericht de uitstroom naar de arbeidsmarkt te optimaliseren. In het kabinetsstandpunt evaluatie Algemene bijstandswet (kamerstukken II 1999/00, 25 271, nr. 11) wordt geconstateerd dat door een combinatie van de inzet van gemeenten met daarbij een gunstige economische ontwikkeling de bijstandspopulatie van 489 000 in 1995 is gedaald tot 365 000 eind 1999. Hierbij hebben echter vooral diegenen met een niet al te grote afstand tot de arbeidsmarkt geprofiteerd. Mede daardoor bestaat de bijstandspopulatie steeds meer uit mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt; voor hen is deelname aan de arbeidsmarkt op korte termijn (nog) geen reële optie. Er zullen dan andere stimulansen moeten worden gebruikt om de maatschappelijke participatie te verbeteren en een achterstandssituatie te bestrijden of te voorkomen. Het is immers van belang te bevorderen dat mensen, voor wie op korte termijn geen of weinig perspectief op arbeidsparticipatie bestaat, niet in een maatschappelijk isolement geraken, maar zich (blijven) richten op zinvolle activiteiten, waardoor een toekomstige (re)integratie op de arbeidsmarkt in zicht blijft.

Ten behoeve van een meer doelmatige bevordering van een zelfstandige bestaansvoorziening en sociale activering is voor deze laatste categorie in artikel 144 van de Abw aan een aantal gemeenten de mogelijkheid geboden om bij de uitvoering van de Abw af te wijken van een aantal bepalingen van de Abw. De bevoegdheid om van één of meer voorschriften af te wijken (de zogenoemde bijstandsexperimenten) is eind 1996 en in de eerste helft van 1997 aan 147 gemeenten verleend. Eind 1999 zijn vrijwel alle experimenten verlengd tot 31 december 2001, om daarmee de huidige experimenteergemeenten in de gelegenheid te stellen de in 1997 goedgekeurde projectvoorstellen voort te zetten. Ter verdere stimulering van sociale activering heeft op 1 januari 2000 het Informatie- en Servicepunt Sociale Activering (ISSA) gestalte gekregen, een samenwerkingsverband van de ministeries van SZW en VWS. Het

ISSA volgt de ontwikkelingen in de uitvoeringspraktijk en ondersteunt ook de invoering van sociale activering op lokaal niveau. Ook de Stimuleringsregeling sociale activering moet in dat licht worden gezien. Met deze regeling wordt 40 mln. aan gemeenten beschikbaar gesteld om op lokaal niveau de ontwikkeling van sociale activering te stimuleren.

### **Evaluatie bijstandsexperimenten ex artikel 144 Abw**

Op grond van artikel 144 van de Abw konden gemeenten afwijken van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 8, tweede, vijfde en zesde lid (startende ondernemers), 43, tweede lid, onderdelen h en i, en het vierde lid (vrijlatings- en premiebepalingen), 72 en 73 (wijze van uitbetaling van de bijstand), 106 (aan de bijstand verbonden verplichtingen die strekken tot inschakeling in de arbeid of tot vermindering of beëindiging van de bijstandsverlening), 111 (dienstverlening van gemeenten ter bevordering van de zelfstandige bestaansvoorziening), 113 (arbeidsverplichtingen) en 115 (meldingsplicht voor het verrichten van werkzaamheden zonder beloning).

De bijstandsexperimenten zijn geëvalueerd. In december 1999 is het evaluatierapport verschenen en op 8 december 1999 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden (kamerstukken II 1999/00, 23 972, nr. 41). Uit de evaluatie blijkt dat de experimenten over het algemeen succesvol zijn en dat de deelnemers daadwerkelijk worden geholpen om uit hun sociaal isolement te komen en waar mogelijk tevens een stap richting de arbeidsmarkt te maken. Met name is door gemeenten toestemming gevraagd om te mogen afwijken van artikel 43 (vrijlatings- en premiebepalingen) en artikel 113 (voornamelijk toegespitst op de mogelijkheid tot ontheffing van de sollicitatieverplichting); het merendeel van de gemeenten die hiervoor toestemming hebben gekregen, benut deze mogelijkheden ook.

In een aantal gemeenten is op basis van artikel 144 Abw geëxperimenteerd met de bijstandsverlening aan zelfstandigen, met name betrekking hebbend op de hoogte van het krediet voor startende zelfstandigen en de duur van de kredietverstrekking. Onder andere op basis van de ervaringen die hiermee zijn opgedaan is besloten tot wijziging van de Abw, ertoe strekkend dat de mogelijkheid tot bijstandsverlening aan zelfstandigen wordt verruimd. Deze wijziging treedt op 1 april 2000 in werking en beoogt meer bijstandsgerechtigden een kans te geven om via het zelfstandig ondernemerschap weer in het eigen onderhoud te voorzien. (Wet van 9 december 1999, houdende wijziging van de Algemene bijstandswet in verband met de evaluatie van bijstandsverlening aan zelfstandigen, Stb. 542, en Besluit van 23 december 1999 tot wijziging van het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen, Stb. 602).

Daarnaast is naar aanleiding van de tussenrapportage van de evaluatie in de Veegwet SZW 1998 (Stb. 742) de vrijlating van een verstrekte premie voor vrijwilligerswerk voor de doelgroep sociale activering per 1 januari 1999 in de Abw opgenomen.

De overige hiervoor genoemde afwijkingsmogelijkheden van artikel 144 Abw zijn óf niet of nauwelijks door experimenteergemeenten aangevraagd dan wel in de praktijk toegepast, óf het effect is als matig positief ervaren. Wat resteert is de mogelijkheid voor gemeenten om deelnemers aan sociale-activeringsactiviteiten tijdelijk te ontheffen van de actieve sollicitatieverplichting.

## Tijdelijke ontheffing sollicitatieverplichting

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt aan gemeenten de mogelijkheid geboden deelnemers aan sociale-activeringsactiviteiten als bedoeld in de artikelen 2 en 3 van de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW) tijdelijk te ontheffen van de actieve sollicitatieverplichting. Onder sociale-activeringsactiviteiten wordt in dit verband verstaan: onbeloonde dienstverlenende activiteiten die kwaliteiten die noodzakelijk zijn om te kunnen deelnemen aan het arbeidsproces in stand houden of verhogen dan wel onbeloonde activiteiten die anderszins maatschappelijk zinvol zijn. De mogelijkheid tot ontheffing van de sollicitatieverplichting als bedoeld in de in artikel I, onder B, voorgestelde bepaling, kan van belang zijn voor bijstandsgerechtigden, die niet reeds vanwege sociale of medische redenen of vanwege het zijn van een alleenstaande ouder met een volledig verzorgende taak voor kinderen jonger dan vijf jaar een ontheffing op grond van artikel 107 Abw hebben, dan wel voor diegenen die een ontheffing hebben op grond van de Regeling vrijstelling verplichtingen Abw. Met andere woorden, voor personen voor wie de verplichtingen, bedoeld in artikel 113 van de Abw, gericht op het bevorderen van een zelfstandige bestaansvoorziening gelden. Ten aanzien van de sollicitatieverplichting voor uitkeringsgerechtigden van 57,5 jaar en ouder heeft het kabinet overigens het voornemen om per 1 juli 2002 de categoriale mogelijkheid tot vrijstelling ervan af te schaffen. Alvorens definitieve besluitvorming te plegen zal het kabinet de arbeidsmarktkansen van ouderen door een extern bureau laten onderzoeken. De Tweede Kamer heeft tijdens het Algemeen Overleg van 24 mei 2000 over het Kabinetsstandpunt Bevordering Arbeidsdeelname Oudere Werknemers met dit voornemen ingestemd.

Voor zover personen, waarop het onderhavige wetsvoorstel zich richt, vooralsnog niet bemiddelbaar zijn naar werk en evenmin in aanmerking komen voor arbeidsmarkt-instrumenten die daar in eerste instantie op zijn gericht (bijvoorbeeld scholing) is deelname aan sociale-activeringsactiviteiten een aangewezen instrument. Aangezien de tijdelijke ontheffing het voor de deelnemers mogelijk maakt de aandacht volledig op de sociale-activeringsactiviteiten te richten, zal dit – zo blijkt uit het evaluatierapport – een motiverende werking hebben op potentiële deelnemers en naar verwachting de effectiviteit van sociale activering vergroten. De ontheffingsmogelijkheid is daarmee niet bedoeld om bijstandsgerechtigden gedurende een bepaalde periode ongemoeid te laten, maar schept juist condities om op een zinvolle en effectieve wijze het instrument van sociale activering in te zetten. Aangezien het hier een nog relatief nieuw beleidsterrein betreft dat nog volop in ontwikkeling is zal de uitvoeringspraktijk op de voet worden gevolgd, om te bezien op welke wijze gemeenten met de nieuwe wettelijke bevoegdheid omgaan.

Bijstandsgerechtigden uit de doelgroep kunnen ontheven worden van de actieve sollicitatieverplichting gedurende ten hoogste de periode van deelname aan een sociale-activeringsactiviteit. Gezien de variatie aan mogelijke sociale-activeringstrajecten ligt het niet in de rede aan deze ontheffing een nadere uniforme termijn te verbinden. Wel is het de bedoeling dat gemeenten op gezette momenten bezien of betrokkene nog steeds tot de doelgroep van sociale activering behoort en of deelname aan een sociale-activeringsactiviteit nog steeds bijdraagt aan het voorkomen en/of bestrijden van sociaal isolement. Tevens zal dan moeten worden bezien of vervolgstappen gericht op (een verdere) bevordering van een zelfstandige bestaansvoorziening mogelijk zijn. Als minimum gelden hierbij de kaders van het reguliere heronderzoeksbeleid op grond van artikel 66, vierde en vijfde lid van de Abw (in beginsel binnen acht maanden, doch in ieder geval eenmaal per 18 maanden). Het is aan de gemeente om te bezien of een frequenter klantcontact noodzakelijk is.

De sociale-activeringsactiviteiten waarvan in dit wetsvoorstel sprake is moeten worden onderscheiden van de onbeloonde werkzaamheden zoals bedoeld in artikel 115 van de Abw. Artikel 115 regelt dat, indien een bijstandsgerechtigde op eigen initiatief werkzaamheden zonder beloning gaat verrichten hij dit zo spoedig mogelijk aan burgemeester en wethouders dient te melden. Dit artikel is ervoor bedoeld burgemeester en wethouders in staat te stellen te bezien in hoeverre deze onbeloonde werkzaamheden interfereren met de benodigde arbeidsmarkt-inspanningen van betrokkene. Het is derhalve noodzakelijk dat de in artikel 115 Abw genoemde meldingsplicht van de belanghebbende blijft bestaan.

Waar activiteiten als bedoeld in artikel 115 worden verricht in de periode dat betrokkene werkzoekend is, maar overigens geen sprake is van een (vooralsnog) onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt, is een onthefing van de sollicitatieverplichting op grond van artikel 114a Abw vanzelfsprekend niet aan de orde. Indien echter wordt geconstateerd dat voor betrokkene geen of weinig perspectief op arbeidsparticipatie bestaat en hij evenmin in aanmerking komt voor arbeidsmarktinstrumenten die daar in eerste instantie op zijn gericht, kunnen burgemeester en wethouders besluiten dat de betreffende activiteit moet worden aangemerkt als een sociale-activeringsactiviteit in de zin van artikel 114a Abw en hebben zij de mogelijkheid betrokkene voor maximaal de duur daarvan te ontheffen van de actieve sollicitatieverplichting.

### **Ten slotte**

Sociale activering dient gezien te worden in de bredere context van het totale activerings- en uitstroombesleid. In dat licht is van belang dat, naar aanleiding van de evaluatie van de Abw, gestreefd wordt naar nadere afspraken met de gemeenten, gericht op uitstroom uit de bijstand naar (bij voorkeur reguliere) arbeid via een meer integrale en evenwichtige toepassing van de activeringsinstrumenten, waaronder de vormgeving van casemanagement, de toepassing van het premie-instrument, het vastleggen van afspraken tussen cliënt en instantie, de voortgangsbewaking door middel van heronderzoeken en dergelijke en de toepassing van het sanctie-instrument. Ook van de invoering van het Fonds Werk en Inkomen (FWI) zal een positieve stimulans uitgaan. Gemeenten krijgen via het FWI een financiële prikkel om Abw-gerechtigden meer doelgericht naar de arbeidsmarkt toe te leiden en om zorg te dragen voor de noodzakelijke frequente herbeoordeling van cliënten.

Gezien de aanwezige kraptes op de arbeidsmarkt zijn er concrete mogelijkheden om op een reguliere baan aan de slag te komen. Dit neemt niet weg dat er voor bepaalde categorieën bijstandsgerechtigden behoefte kan zijn aan een tijdelijke ontheffing van de sollicitatieverplichting ten behoeve van sociale-activeringsactiviteiten, waarbij het in de rede ligt dat deze activiteiten (zoveel als mogelijk) ook de terugkeer op de arbeidsmarkt tot doel hebben. Mede daarom is het van belang dat bij de uitvoering van deze maatregel gestreefd wordt naar een op de individuele situatie toegesneden maximumtermijn waarvoor de tijdelijke ontheffing geldt. Naar de mate waarin een eventuele mogelijkheid tot (her)intrede op de arbeidsmarkt meer prominent in het vizier is of komt, zal het accent meer moeten liggen op het scheppen van de randvoorwaarden om ook feitelijk een plaatsing op de arbeidsmarkt te realiseren (inclusief het opleggen en controleren van de noodzakelijke verplichtingen daartoe) dan op het toepassen c.q. bestendigen van een tijdelijke ontheffing.

### **Overige wijzigingen**

In artikel I, onder A, wordt voorzien in een wijziging van artikel 43 van de Abw. Zoals hiervoor aangegeven is per 1 januari 1999 de vrijlating van een verstrekte premie voor vrijwilligerswerk voor de doelgroep sociale activering in de Abw opgenomen. De toevoeging aan artikel 43, twee lid, onderdeel o, onder 2, strekt ertoe ook diegenen, die op grond van het nieuwe artikel 114a een tijdelijke ontheffing van de actieve sollicitatieverplichting hebben, voor bedoelde premievrijlating in aanmerking te brengen.

In de artikelen II en III wordt, naar analogie van het voorgestelde artikel 114a van de Abw, voorzien in het opnemen in de IOAW en IOAZ van de mogelijkheid tot vrijstelling van de sollicitatieverplichting bij deelname aan sociale-activeringsactiviteiten. Ook voor uitkeringsgerechtigden, die onder het regime van deze uitkeringsregelingen vallen, is het van belang te bevorderen dat zij, indien op korte termijn geen of weinig perspectief op arbeidsparticipatie bestaat, niet in een maatschappelijk isolement geraken, maar zich (blijven) richten op een zinvol bestaan, waardoor een mogelijke toekomstige (re)integratie op de arbeidsmarkt in zicht blijft.

De ontheffing moet derhalve alleen dan worden toegepast wanneer daardoor in het individuele geval geen belemmering wordt opgeroepen voor de mogelijkheden tot uitstroom uit de uitkering.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
W. A. F. G. Vermeend