

Vergaderjaar 2000–2001

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. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 25 oktober 2000

Het doet mij genoeg te constateren dat het merendeel van de in het verslag aan het woord zijnde fracties in algemene zin kan instemmen met mijn voornemens, zoals neergelegd in wetsvoorstel 27 221. Hieronder wordt op de gestelde vragen ingegaan.

Inleiding

Allereerst wil ik benadrukken dat voor het kabinet uitstroom naar regulier (gesubsidieerd) werk voorop staat. Terecht wordt in dit verband door de leden van de VVD-fractie gewezen op de huidige economische situatie, die de kansen op een succesvolle uitstroom aanzienlijk vergroot. De intentieverklaring «Een gezamenlijke agenda voor de toekomst», die samen met de VNG is overeengekomen en die ik op 29 september 2000 aan uw Kamer heb doen toekomen, haakt daar ook op aan. In deze intentieverklaring is – onder verwijzing naar de huidige gunstige werkgelegenheids-situatie – uitgesproken dat via een gecoördineerde aanpak een extra inspanning zal worden geleverd om op korte termijn een sluitende keten van reïntegratie tot stand te brengen. Uitgangspunt daarbij is dat elke cliënt daadwerkelijk bereikt wordt en een passend aanbod moet krijgen. Uitstroom naar werk staat, zoals gezegd, hierbij voorop. Voor bijstandsgerechtigden waar dit nog niet aan de orde is moeten toeleidingstrajecten en sociale activering worden ingezet. Een en ander is niet vrijblijvend; er moeten over het aanbod afspraken worden gemaakt en vastgelegd. Daar waar de cliënt zich er verwijtbaar niet aan houdt moet het sanctie-instrument worden ingezet. In het actieplan 2001–2004 wordt uitgewerkt hoe de afspraken met de VNG worden geoperationaliseerd.

Een punt wil ik, gezien het belang ervan in relatie tot het onderhavige wetsvoorstel, uitlichten uit de intentieverklaring. Aangegeven wordt dat meer inzicht nodig is in de precieze samenstelling van het Abw-bestand. Hierdoor kan op gemeentelijk niveau een betere diagnose worden gesteld van de individuele situatie van de betrokken bijstandsgerechtigde en kan het in te zetten instrumentarium daarop worden afgestemd, met andere woorden het noodzakelijke maatwerk wordt daarmee bevorderd. Voor zover geoordeeld wordt dat de inzet van arbeidsmarktinstrumenten nog niet aan de orde is, kan het inzetten van sociale activering een nuttige rol vervullen.

De VVD-fractie vraagt naar een volledig overzicht van de groepen personen met een Abw-, IOAW- of IOAZ-uitkering die nu al geen sollicitatieplicht hebben, gerelateerd aan de totale bijstandspopulatie. In het evaluatierapport van de Abw «Lijnen naar de toekomst»¹ en het onderzoek van Research voor beleid «Activeringsinstrumenten in de Bijstandswet»² worden de volgende groepen personen, die geen sollicitatieplicht hebben, onderscheiden. Daarbij wordt tevens aangegeven hoeveel personen en welk percentage van de bijstandspopulatie het betreft:

- alleenstaande ouders met kinderen onder de 5 jaar: 31 000 (8% van de totale Abw-populatie);
- oudere bijstandsgerechtigden in de leeftijd tussen de 57,5 jaar en 65 jaar: 37 600 (9,7% van de Abw-populatie);
- bijstandsccliënten die ontheven zijn van arbeidsverplichtingen vanwege sociale of medische redenen: 60 500 (15,5% van de bijstandspopulatie);
- het aantal personen die om andere redenen dan hierboven genoemde categorieën zijn vrijgesteld van arbeidsverplichtingen (o.a. scholing, experimenten in het kader van artikel 144 Abw, etc.): 34 200 (8,8% van de Abw-populatie).

Er is op voorhand niet aan te geven hoeveel personen naar verwachting onder dit voorstel tot verruiming van de ontheffing zullen vallen; het verlenen van een tijdelijke ontheffing van de actieve sollicitatieplicht is een gemeentelijke bevoegdheid. In het individuele geval zal moeten worden beoordeeld of een dergelijke ontheffing bijdraagt aan een succesvolle inzet van sociale activering.

Ik kan me in algemene zin vinden in de vraag van de leden van de VVD-fractie, die zich afvragen of in de praktijk soms niet al te snel de conclusie wordt getrokken dat sprake is van een zodanige afstand tot de arbeidsmarkt, dat (her)intrede op de arbeidsmarkt niet reëel wordt geacht. Ik word daarin gesterkt door de uitkomsten van het evaluatieonderzoek naar de bijstandsexperimenten, waaruit onder meer naar voren komt dat een groter deel van de deelnemers doorstroomde naar betaald werk dan op voorhand werd aangenomen. Ook in dit verband zullen de afspraken die met de VNG zullen worden gemaakt over een beter inzicht in de precieze samenstelling van het bestand zeker behulpzaam zijn.

Het is, dit op een vraag van de VVD-fractie, zeker niet de bedoeling iedereen die in fase 3 of 4 is ingedeeld, in aanmerking te laten komen voor een tijdelijke ontheffing van de sollicitatieplicht. De tijdelijke ontheffing is ook geen recht van betrokkene, maar de gemeente heeft de bevoegdheid om, wanneer afspraken tussen de gemeente en de fase 4-cliënt zijn gemaakt over een te volgen sociale-activeringstraject, daar waar zij dat nuttig acht tijdelijk voor maximaal de duur van die activiteit een ontheffing van de actieve sollicitatieverplichting te verlenen. Wanneer een bepaalde bijstandsccliënt nog niet in een fase is ingedeeld³, zal tijdens het gesprek nagegaan moeten worden wat de afstand tot de arbeidsmarkt is van betrokkene. Hierbij zal dan tevens worden betrokken in hoeverre in dat individuele geval het inzetten van sociale activering zinvol is en of een tijdelijke ontheffing geboden is.

Evaluatie bijstandsexperimenten ex artikel 144 Abw

De leden van de D66-fractie vragen naar een nadere uiteenzetting over de afwijkings-mogelijkheden welke in het kader van de bijstandsexperimenten ex artikel 144 Abw niet werden aangevraagd, welke alsnog niet in de praktijk zijn toegepast en welke afwijkings-mogelijkheden als niet effectief werden ervaren.

Een meer uitgesplitste opsomming geeft het volgende beeld:

- de afwijkingsmogelijkheid van artikel 8 (startende ondernemers) heeft

¹ Lijnen naar de toekomst, Evaluatie Abw 1996–1999, februari 2000 (Kamerstukken II, 1999/00, 25 271).

² Research voor Beleid, Leiden, oktober 1999; genoemde cijfers hebben betrekking op het 1e kwartaal 1999.

³ Volgens onderzoek gaat het hier om 24% van de bijstandspopulatie, SGB0, Den Haag, augustus 2000.

gedurende de experimenteerperiode z'n belang voor de gemeenten verloren, aangezien hiervoor een eigenstandig traject is doorlopen; inmiddels is een wettelijke verruiming voor de bijstandsverlening aan zelfstandigen gerealiseerd welke per 1 april 2000 in werking is getreden;

- afwijking van de artikelen 72 en 73 (de wijze van uitbetaling van de bijstand) is weinig aangevraagd en in de praktijk weinig toegepast. Hierdoor is het aantal experimenten waarin over het effect van de afwijking van dit artikel uitspraken worden gedaan zo klein, dat hierop geen conclusies kunnen worden gebaseerd;
- 1/5 van de gemeenten heeft toestemming gevraagd af te mogen wijken van artikel 106 (aan de bijstand verbonden verplichtingen die strekken tot inschakeling in de arbeid of tot vermindering of beëindiging van de bijstandsverlening); in de praktijk heeft circa de helft van deze gemeenten deze bevoegdheid gebruikt. Ook hiervoor geldt dat sprake is van een zodanig klein aantal toepassingen, dat hierover geen valide uitspraken kunnen worden gedaan;
- afwijking van artikel 111 (dienstverlening van gemeenten ter bevordering van de zelfstandige bestaansvoorziening):
 - voor zover het betrekking heeft op de verplichting van de gemeente om de incentives/premies bij verordening te regelen heeft dit, door de inwerkingtreding van de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW) z'n werking voor de experimenten verloren;
 - van de mogelijkheid om af te wijken van de verplichting tot samenwerking met Arbeidsvoorziening is geen gebruik gemaakt. Aanpassing van dit artikel met het oog op de bevordering van de samenwerking tussen de gemeenten en andere relevante instanties is niet noodzakelijk, omdat dit reeds nu tot de mogelijkheden van de gemeente behoort;
- afwijking van artikel 115 (meldingsplicht voor het verrichten van werkzaamheden zonder beloning) is door ongeveer de helft van de experimenteergemeenten gevraagd. 30% van hen heeft deze bevoegdheid alsnog niet toegepast; aangezien het bij de experimenten om in overleg tussen de gemeente en de cliënt gemaakte afspraken over sociale-activeringsactiviteiten gaat, is afwijking van het in dit artikel bepaalde, dat onbeloonde werkzaamheden die op eigen initiatief worden verricht, niet aan de orde.

Tijdelijke ontheffing sollicitatieverplichting

Wat betreft de relatie tussen sociale activering op grond van de WIW en de zogenoemde bijstandsexperimenten op grond van artikel 144 Abw – dit in antwoord op daarover gemaakte opmerkingen van zowel de PvdA- als de GroenLinksfractie – het volgende. Op grond van artikel 3 van de WIW kunnen sociale-activeringsactiviteiten worden aangeboden. Te denken valt hierbij aan cursussen, maatschappelijk nuttige activiteiten, trainingen, maar ook stages of vrijwilligerswerk. De bijstandsexperimenten ex artikel 144 Abw maakten niet sociale activering als zodanig mogelijk, maar waren er op gericht te bezien of afwijkingsmogelijkheden van een aantal bepalingen in de Abw een positieve bijdrage aan de deelname en het succes van sociale activering zouden leveren. Op grond van de conclusies van de evaluatie van deze experimenten is de onderhavige wetswijziging tot stand gekomen. Er is dus geen sprake van een beperking van de mogelijkheden voor sociale activering. Overigens wijs ik erop, dat de ontheffingsmogelijkheid van de actieve sollicitatieplicht bij deelname aan sociale-activeringsactiviteiten, aangezien het hier een uitkeringsvoorwaarde betreft, in de Abw wordt geregeld. Alle de gemeente ter beschikking staande instrumenten en voorzieningen ten behoeve van activering zijn opgenomen in de WIW. Voorzieningen voor bijstandsgerechtigden gericht op sociale activering, kunnen door de gemeente uit het scholings- en

activeringsbudget WIW worden gefinancierd. Ik kan mij derhalve niet indenken dat dergelijke activiteiten voor bijstandcliënten buiten het bestek van de WIW plaatsvinden. Het onderhavige wetsvoorstel wijzigt in die zin niets in de bestaande situatie.

Zoals ik hiervoor heb aangegeven zijn de bijstandsexperimenten ex artikel 144 Abw niet gericht op de uitvoering van sociale activering, maar konden gemeenten, die daarvoor toestemming hadden gekregen, in dat kader afwijken van enkele bepalingen van de Abw. In de brief van mijn ambtsvoorganger van 2 december 1998 (kamerstukken II 1998/99, 23 972, nr. 32) is opgenomen dat de experimenteerperiode met ten hoogste 2 jaar wordt verlengd; de looptijd van de experimenten eindigt derhalve op 31 december 2001. Het onderhavige wetsvoorstel heeft, dit in antwoord op een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie, geen nadelige consequenties voor de nu nog lopende experimenten.

De opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie inzake de sollicitatieplicht voor uitkeringsgerechtigden van 57,5 jaar en ouder berusten mogelijk op een misverstand.

In de memorie van toelichting is bedoeld aan te geven dat de Kamer tijdens het Algemeen Overleg van 24 mei 2000 over het kabinetsstandpunt Bevordering Arbeidsdeelname Oudere Werknemers (Kamerstukken II, 1999/00, 27 046, nr. 2) met de voornemens van het kabinet heeft ingestemd om, vóór een definitieve besluitvorming over de herinvoering van de sollicitatieplicht voor uitkeringsgerechtigden van 57,5 jaar en ouder, de arbeidsmarktkansen van ouderen door een extern bureau te laten onderzoeken. Dit onderzoek naar de kansen van ouderen op de arbeidsmarkt zal worden betrokken bij de discussie die over de hierbedoelde herinvoering van de sollicitatieplicht met de Kamer gevoerd zal worden.

De fractieleden van de PvdA vragen of de regering het mogelijk acht dat de tijdelijkheid van de tijdelijke ontheffing op grond van dit wetsvoorstel wordt omgezet in een ontheffing voor onbepaalde tijd en hoe in dat geval de beschikking moet luiden.

De tijdelijke ontheffing waarvan in dit wetsvoorstel sprake is, is uitdrukkelijk gericht op het stimuleren van de deelname aan sociale-activeringsactiviteiten. De duur van de ontheffing is dus uitdrukkelijk verbonden aan de duur van deze activiteit. Indien naar het oordeel van de gemeente sprake zou zijn van omstandigheden, die aanleiding geven tot een ontheffing voor onbepaalde tijd, is dit wetsvoorstel niet van toepassing. Het is aan de gemeente om te beoordelen of een tijdelijke ontheffing voor de duur van een sociale-activeringsactiviteit bijdraagt aan het bevorderen van de deelname aan sociale activering. De gemeente zal zijn beslissing moeten opnemen in de beschikking; tegen een beslissing van de gemeente staan voor de cliënt de normale bezwaar- en beroepsprocedures open.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de PvdA-fractie het volgende: wanneer wegens bepaalde omstandigheden aan een deel van het traject niet kon worden deelgenomen, bestaat inderdaad de ruimte om, in goed overleg tussen de gemeente en de cliënt, dat gedeelte van het afgesproken traject alsnog af te ronden. Voor de resterende duur van het traject kan dan, indien nuttig en nodig, alsnog een tijdelijke ontheffing worden verleend.

Verschillende fracties stellen vragen die betrekking hebben op de positionering van sociale activering in het bredere verband van het totale activerings- en uitstroombesleid. Zo vragen de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks naar de rol van sociale activering voor de doelgroep die nooit de arbeidsmarkt zal bereiken, vragen de D66-fractieleden naar het oordeel over de mogelijkheid om de sociale-activeringsactiviteiten uit te breiden naar alle groepen die vrijgesteld zijn van sollicitatieplicht om

sociaal isolement te voorkomen en vragen de leden van de CDA-fractie of de regering hun mening deelt, dat het sociale-activeringsprogramma zoveel mogelijk doelgericht moet zijn en dat dit doel, indien enigszins mogelijk, een baan op termijn moet zijn.

Hiervóór is het bredere kader geschetst waarbinnen sociale activering voor bijstandsgerechtigden en, als onderdeel daarvan, het onderhavige wetsvoorstel moeten worden gezien. Het belangrijkste is en blijft, waar maar enigszins mogelijk, uitstroom naar betaald werk, zodat de betreffende bijstandsccliënt weer in het eigen onderhoud kan voorzien. Het doel van sociale activering is het verhogen van de maatschappelijke participatie en het doorbreken of voorkomen van sociaal isolement door maatschappelijk zinvolle activiteiten, die eventueel een eerste stap op weg naar betaald werk kunnen betekenen. Sociale activering kan dus worden ingezet voor die bijstandsgerechtigden voor wie op korte termijn (nog) geen perspectief is op regulier werk. Een frequent contact met de cliënt over de voortgang van het proces vind ik daarbij uitermate belangrijk, mede in het licht van de mogelijkheden vervolgstappen te zetten die (her)intrede op de arbeidsmarkt dichterbij brengen. Met andere woorden, gedurende het traject zal steeds moeten worden nagegaan of meer op de arbeidsmarkttoeleiding gerichte instrumenten kunnen worden ingezet. Ik onderschrijf daarmee dus tevens de opvatting van de leden van de CDA-fractie, dat het noodzakelijk is dat gemeenten via hercontrole de cliënten blijven volgen en zich ook steeds opnieuw de vraag stellen of de ontheffing van de sollicitatieplicht nog zinvol is.

Hiermee kom ik op de vraag van de fractie van de PvdA en die van Groen-Links wat de rol is van sociale activering voor de doelgroep waarvan blijkt dat sociale activering het hoogst haalbare is; kan dan alsnog definitief een ontheffing van de actieve sollicitatieverplichting worden verleend? En ook de VVD-fractie stelt de vraag of een gemeente ook een permanente ontheffing kan verlenen.

Ik acht het onwaarschijnlijk dat een gemeente definitief zou kunnen vaststellen dat een terugkeer op de arbeidsmarkt voor altijd is uitgesloten. Integendeel, gemeenten moeten frequenter dan nu het geval is periodiek bezien in hoeverre de voorwaarden op grond waarvan de tijdelijke ontheffing is verleend nog steeds geldig zijn. Ik verwijs in dit verband naar de nadere afspraken, die in het verlengde van de intentieverklaring met de VNG zullen worden gemaakt. Daar waar in het contact met de cliënt blijkt dat na afloop van een sociale-activeringsactiviteit nog steeds sprake is van omstandigheden die terugkeer naar de arbeidsmarkt op dat moment niet mogelijk maken, kan gekozen worden voor een vervolgetraject van sociale activering. Overigens laat de wet een «eeuwigdurende ontheffing» ook niet toe; op grond van het vigerende heronderzoeksbeleid zijn gemeenten gehouden in beginsel binnen acht maanden, maar in ieder geval eenmaal per achttien maanden, alle voor de bijstandsverlening relevante aspecten te herbeoordelen.

Met de Sluitende Aanpak wordt beoogd iedereen die nieuw instroomt in de werkloosheid en ondersteuning bij de reïntegratie nodig heeft binnen 12 maanden een passend aanbod te doen. Op termijn is het de bedoeling een volledige sluitende aanpak ook voor het zittend bestand te realiseren. Op zich is het al mogelijk om sociale-activeringsactiviteiten aan te bieden aan hen, die zijn vrijgesteld van de arbeidsverplichtingen. Hiermee is de betreffende vraag van de D66-fractie beantwoord. In die zin wil ik ook de vraag van de leden van de PvdA-fractie beantwoorden: het streven is een sluitende keten van reïntegratie tot stand te brengen, zodat aan iedere uitkeringsgerechtigde een op zijn of haar individuele situatie toegesneden aanbod wordt gedaan. Een afdwingbaar recht op sociale activering, zoals door de PvdA-fractie naar voren gebracht, is in dit licht ongewenst.

De leden van de VVD-fractie vragen hoeveel gemeenten nog niet voldoende actief zijn als het gaat om toepassing van activerings-

instrumenten zoals vastlegging van afspraken tussen cliënt en sociale dienst, voortgangsbewaking door middel van heronderzoeken en toepassing van het sanctie-instrument? Hoeveel personen in deze gemeenten ontvangen een bijstandsuitkering?

Zoals ik in het Jaarverslag Toezicht over 1999 (Kamerstukken II, 1999/00, 27 127, nr. 42) reeds heb aangegeven, hebben zich over 1998 bij 49% van het totaal aantal gemeenten problemen voorgedaan met de heronderzoeken. Dit is het gecumuleerde percentage van:

- opmerkingen van de accountant ten aanzien van onvolledigheid van onderzoeken bij aanvraag en heronderzoeken gedurende de periode dat men een uitkering ontvangt,
- problemen met de tijdigheid van heronderzoeken en
- slechts in een zeer gering aantal gevallen: het niet voldoende toezien op naleving van verplichtingen.

Hoewel zich bij veel gemeenten in 1998 problemen op dit vlak voordeden heeft dit slechts in een klein aantal gevallen geleid tot een dusdanige verstoring van de totale uitvoering dat de accountant een verklaring met beperking heeft afgegeven (26 gemeenten, daarnaast nog vier gemeenten waar de accountant zich van een oordeel onthouden heeft).

Tevens wilden de leden van de VVD fractie weten hoeveel personen in deze gemeenten een bijstandsuitkering ontvingen.

Gemiddeld ontvingen in 1998 in de gezamenlijke gemeenten waarbij de accountant een (zich gedurende het hele jaar of een gedeelte van het jaar voordoende) verstoring van het proces heeft geconstateerd tussen de 250 000 en 300 000 bijstandsgerechtigde personen een bijstandsuitkering. Uit dit cijfer en de gegevens betreffende de tekortkomingen bij de heronderzoeken is niet te herleiden dat er bij die gemeenten ook te weinig aandacht is voor activering.

Ten aanzien van de toepassing van het sanctie-instrument heb ik u 6 oktober jl. het onderzoek van de directie Toezicht toegezonden (SoZa-00-867). Het belangrijkste resultaat van dat onderzoek is dat er grote verschillen zijn in de uitvoeringspraktijk waarvoor vooralsnog geen objectieve verklaringen aanwezig zijn. Zoals ik in de aanbiedingsbrief bij het onderzoek reeds heb aangegeven, zal binnen een half jaar het onderzoek herhaald worden, waarbij nadrukkelijker de relatie tussen de uitvoering van de «Wet boeten», uitstroombgegevens en de bestandsontwikkeling wordt onderzocht.

Ten aanzien van de vraag van de VVD-fractie of het niet beter is de mogelijkheden tot verruiming van de ontheffing van de sollicitatieverplichting pas in te voeren als de gemeenten voldoende actief zijn bij de toepassing van activeringsinstrumenten dan wel de verruiming te beperken tot de actieve gemeenten wil ik het volgende opmerken.

Allereerst hebben grote groepen bijstandsgerechtigden, mede dankzij inspanningen van gemeenten, in de afgelopen jaren betaald werk gevonden. Een intensivering hiervan zal daarnaast tot stand komen door de nadere uitvoering van de afspraken van de intentieverklaring. De suggestie om de verruiming te beperken tot de actieve gemeenten acht ik niet wenselijk; zo hier al een objectief oordeel over geveld zou kunnen worden, worden daarvan de bijstandsgerechtigden de dupe. De ontheffingsmogelijkheid is immers bedoeld om bijstandsgerechtigden met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt waar mogelijk in staat te stellen deze afstand op termijn alsnog te overbruggen. De voorgestelde ontheffing kan uitsluitend worden verleend aan personen, die feitelijk deelnemen aan activiteiten die bijdragen tot sociale activering; de duur van die ontheffing is beperkt tot de duur van die activiteiten. Deelname aan dergelijke activiteiten zal als regel onderdeel vormen van een door de gemeente in samenspraak met de betrokkene opgesteld programma, dat

is gericht op reïntegratie dan wel op het voorkomen van sociaal isolement. Uitstel van uitvoering doet geen recht aan de bedoelingen van dit artikel.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering het bij de huidige gunstige arbeidsmarkt-situatie niet wenselijk vindt dat van iedereen met een bijstandsuitkering vastgesteld en vastgelegd wordt wat de oorzaken zijn, dat men er niet in slaagt werk te vinden en wat men eventueel zelf kan doen om die oorzaken weg te nemen. Daarover zouden dan afspraken gemaakt, vastgelegd en op nakoming gecontroleerd kunnen worden. Op deze wijze kan bereikt worden dat voor iedereen de kansen op werk die er nu meer dan ooit zijn, optimaal benut worden. Bovendien is dan precies bekend aan welke instrumenten in welke mate behoefte is. Deze leden kunnen zich voorstellen dat in dit kader in individuele gevallen als een onderdeel van de afspraken een tijdelijke ontheffing van de actieve sollicitatieplicht verleend wordt.

Uit de hiervoor gegeven schets over de nadere uitvoering van de intentieverklaring moge duidelijk zijn, dat het kabinet een dergelijke lijn voorstaat. In de intentieverklaring heb ik met de VNG afgesproken dat gemeenten ernaar streven met elke cliënt afspraken te maken over uitstroom of een traject dat gericht is op reïntegratie of participatie. Hierbij gaat het om aspecten als een adequate individuele diagnose, maatwerk bij het aanboden, als het om sociale-activeringsactiviteiten gaat, het waar nodig en nuttig verlenen van een tijdelijke ontheffing (met periodieke controles) van de actieve sollicitatieplicht. In die zin sluiten de opvattingen van het kabinet en die van de VVD-fractie goed op elkaar aan.

Op de opmerking van de CDA-fractie dat hercontrole en tijdelijkheid van de ontheffing van de actieve sollicitatieplicht van groot belang zijn ben ik hiervoor al ingegaan. Dit geldt eveneens – in instemmende zin – met betrekking tot de door de leden van deze fractie gemaakte opmerking, dat het doel van sociale activering, indien enigszins mogelijk, op termijn een baan moet zijn.

Door de leden van de fracties van D66 en GroenLinks wordt gevraagd naar de wijze waarop zal worden gevolgd hoe de uitvoeringspraktijk omgaat met de ontheffingsmogelijkheid.

Mij staat op dit punt niet een evaluatieonderzoek voor ogen, maar ik wil gebruik maken van de gebruikelijke kanalen. Bij de nadere uitwerking van de intentieverklaring met de VNG zal ik voorstellen hierbij ook het gemeentelijk ontheffingenbeleid te betrekken. Daarnaast valt ook de uitvoering van dit wetsvoorstel onder het normale toezichtsbeleid van de Rijksconsulenten. En ook het Informatie- en Servicepunt Sociale Activering (ISSA) zal in haar contacten met de uitvoering informatie verzamelen over hoe in de uitvoeringspraktijk met de nieuwe wettelijke bevoegdheid wordt omgegaan. Op deze wijze kan naar mijn oordeel voldoende zicht worden verkregen op de wijze waarop de ontheffingsmogelijkheid in de praktijk wordt toegepast.

Overigens heb ik, in antwoord op een vraag over rapportage van de D66-fractie, het voornemen om rond de jaarwisseling separaat een rapportage over de werkzaamheden van het ISSA naar de Kamer te sturen.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de D66-fractie of sociale-activeringsactiviteiten zullen worden uitbesteed of door de gemeente zelf zullen worden uitgevoerd het volgende.

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de reïntegratie van bijstandsgerechtigden. Het algemene uitgangspunt is dat gemeenten zoveel mogelijk met private bedrijven reïntegratiecontracten sluiten voor hun cliënten. Het is de bedoeling dat dit uitgangspunt in bestuurlijke afspraken met de

VNG wordt neergelegd. Deze afspraken zullen een looptijd van 4 jaar hebben, waarna de balans zal worden opgemaakt.

Het voornemen om afspraken met de VNG te maken staat verwoord in het concept van de memorie van toelichting bij het voorstel van de SUWI-wet, die thans bij de Raad van State voor advies ligt.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen nog naar de opvatting van de regering over mogelijke verschillen, die kunnen ontstaan in de termijn van de toegekende ontheffingen met rechtsongelijkheid als gevolg en over de wijze waarop bijgestuurd kan worden als uit de praktijk blijkt dat deze verschillen zich inderdaad voordoen.

Voorop gesteld moet worden dat het tot de bevoegdheid van de gemeente behoort om in een individueel geval aan een sociale-activeringsactiviteit al dan niet een tijdelijke ontheffing van de actieve sollicitatieverplichting te koppelen; het is aan de gemeente om maatwerk te leveren en de juiste sociale-activeringsactiviteit, met inachtneming van de vraag of in die situatie een tijdelijke ontheffing gewenst is, te vinden en in te zetten. Zoals in de toelichting op het wetsvoorstel is aangegeven kunnen het soort activiteiten en de duur daarvan, afhankelijk van de individuele omstandigheden, variëren. Ik vind het derhalve acceptabel dat er verschillen ontstaan tussen de termijnen gedurende welke een bijstandcliënt een tijdelijke ontheffing van de sollicitatieverplichting heeft; deze worden immers ingegeven door de verschillen in omstandigheden. Ik heb ook geen behoefte aan sturingsmogelijkheden op dit vlak; de grenzen van de mogelijke verschillen worden ten slotte bepaald door het reguliere heronderzoeksbeleid.

Er kunnen vanzelfsprekend ook verschillen optreden tussen gemeenten onderling. Het betreft hier immers een gemeentelijke bevoegdheid om al dan niet over te gaan tot een tijdelijke ontheffing van de actieve sollicitatieplicht. In dat verband zullen het bredere kader van het gemeentelijk activerings- en uitstroombesleid en de lokale omstandigheden een rol spelen. Als zodanig rechtvaardigt dit dat er tussen gemeenten verschillen kunnen optreden. Zoals ik hiervoor al heb aangegeven zal de gemeentelijke uitvoeringspraktijk met betrekking tot de ontheffingsmogelijkheid worden gevolgd, onder meer binnen het normale toezichtsbeleid van de Rijksconsulenten.

Een andere vraag van de leden van de GroenLinks-fractie heeft betrekking op het verschil tussen de activiteiten zoals bedoeld in artikel 115 Abw en dit wetsvoorstel.

Allereerst heeft artikel 115 Abw betrekking op onbeloonde activiteiten, die door betrokkene op eigen initiatief worden ondernomen. Sociale-activeringsactiviteiten, bedoeld in artikel 114a betreffen te allen tijde activiteiten die door consulent en cliënt samen worden afgesproken met als doel het doorbreken van sociaal isolement en/of het zetten van een eerste stap naar de arbeidsmarkt en kunnen, naast vrijwilligerswerk, op een breed scala aan andere activiteiten betrekking hebben. Artikel 115 Abw heeft daarnaast tot doel dat door het melden van de onbeloonde activiteit bij de gemeente, de gemeente in staat is te bepalen in hoeverre door het verrichten van deze activiteiten een eventuele terugkeer naar de arbeidsmarkt belemmert. Artikel 115 heeft immers niet alleen betrekking op personen met een vooralsnog onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt, maar geldt voor alle bijstandsgerechtigden. Ik acht het zeer goed denkbaar en ook aanbevelenswaardig, dat een bijstandsgerechtigde gedurende de periode dat hij of zij nog geen betaald werk heeft, onbeloond werk verricht, zolang hiermee, niet de arbeidsinschakeling wordt bemoeilijkt.

Wanneer echter op grond van de kansmeter is beoordeeld dat voor betrokkene vooralsnog sprake is van een onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt, moet in samenspraak tussen de gemeente en de cliënt

nagegaan worden of andere activiteiten moeten worden ingezet. Van een vooralsnog onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt is sprake wanneer de werkzoekende ten gevolge van zware persoonlijke werkbelemmeringen is aangewezen op hulp (waaronder sociale activering) en zorg, die mede gericht zijn op het scheppen van voorwaarden voor het op termijn inzetten van arbeidsmarktinstrumenten. Indien er afspraken ten aanzien van sociale activering worden gemaakt met de cliënt, biedt het voorliggende wetsvoorstel de mogelijkheid aan de gemeente betrokkene zonodig tijdelijk te ontheffen van de actieve sollicitatieverplichting.

Ten slotte

De leden van de PvdA-fractie vragen of de thans beschikbaar gestelde 40 miljoen om een infrastructuur op te bouwen voor het opzetten en begeleiden van sociale activering voldoende is. In dit verband vragen zij op welke manier bij een toenemende participatie meer middelen verworven kunnen worden, onder verwijzing naar de kostprijs van een sociaal activeringstraject, die volgens Vrijbaan op 3500 tot 5000 gulden kan worden geschat.

De Stimuleringsregeling sociale activering, waarop de PvdA-fractie doelt, is uitdrukkelijk uitsluitend bedoeld voor de (verdere) ontwikkeling op lokaal niveau van beleid en/of infrastructuur. Hierbij kan gedacht worden aan het ontwikkelen van beleid, het evalueren en bijstellen van beleid, het steekproefsgewijze doorlichten van bestanden, het opzetten van een vrijwilligersvacaturebank en het ontwikkelen van inzicht in het aanbod op het gebied van sociale activering. De regeling is dus uitdrukkelijk niet bedoeld voor op de individuele cliënt gerichte trajecten en evenmin voor de begeleiding van cliënten; daarvoor kunnen gemeenten zoals ik hiervoor heb aangegeven putten uit het scholings- en activeringsbudget WIW. Mij hebben geen signalen bereikt dat gemeenten een tekort aan middelen hebben voor trajecten. Overigens zijn er voor de gemeenten extra middelen voor de reïntegratie beschikbaar. In dit verband wijs ik op de middelen in het kader van de Sluitende Aanpak voor 2001 en de mogelijkheden die ontstaan door de ontschotting binnen het werkdeel van het Fonds Werk en Inkomen. Voorts ontstaat door de nieuwe financierings-systematiek van de uitkeringslasten Abw, IOAW en IOAZ met ingang van 2001 de mogelijkheid dat gemeenten geld overhouden aan het verstrekte uitkeringsbudget (25%-deel), waardoor voor de betreffende gemeenten extra middelen beschikbaar komen voor reïntegratieactiviteiten (Kamerstukken II, 1999/00, 27 081, nr. 8).

De GroenLinks-fractie vraagt nog wanneer er sprake kan zijn van het opleggen van verplichtingen en of hierbij ook sancties tot de mogelijkheden behoren. En ook de leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering denkt om te gaan met mensen die niet willen meewerken. Bijstandsccliënten zonder ontheffing van de arbeidsverplichtingen dienen alles te doen (en na te laten) dat de zelfstandige bestaansvoorziening en uiteindelijke uitstroom naar werk bevordert. Ook bij dergelijke cliënten kan sprake zijn van (het gevaar van) sociaal isolement. In gevallen waarbij sprake is van een complexe problematiek, zal eerst gewerkt worden aan het doorbreken van dat sociaal isolement als noodzakelijke voorwaarde om een eerste stap richting arbeidsmarkt te kunnen zetten. De hierbedoelde groep cliënten heeft geen ontheffing van de arbeidsverplichtingen en is dan ook verplicht mee te werken aan een traject en is daarmee verplicht mee te werken aan sociale activering, omdat sociale activering in dit geval wordt ingezet als onderdeel van een (arbeidsmarkt-toeleidings)traject. Een randvoorwaarde is uiteraard dat een «passend aanbod» wordt gedaan; de beoordeling hiervan ligt uiteindelijk bij de gemeente.

Bijstandsccliënten met een algehele ontheffing van de arbeidsverplichtingen kunnen op grond van de Abw niet verplicht worden tot sociale activering. Indien er echter afspraken worden gemaakt die via de beschikking als voorwaarden aan de bijstand worden verbonden, is het reguliere Abw-regime van toepassing en is het verwijtbaar niet nakomen van deze afspraken sanctioneerbaar en moeten gemeenten in dit geval een maatregel opleggen.

Indien tussen de gemeente en de cliënt afspraken worden gemaakt over sociale-activeringsactiviteiten kan op grond van het voorliggende wetsvoorstel tijdelijk een ontheffing van de actieve sollicitatieverplichting worden verleend. De overige arbeidsverplichtingen van artikel 113 Abw blijven echter wel van kracht; het niet nakomen daarvan is derhalve sanctioneerbaar.

Gezien het feit dat de uitvoering van het activerings- en uitstroombesleid bij de gemeenten ligt acht ik het niet op z'n plaats met voorbeelden te komen; de dagelijkse praktijk is daarvoor te divers. De hoofdlijn is echter duidelijk: daar waar sprake is van arbeidsverplichtingen is deelname aan sociale-activeringsactiviteiten als onderdeel van een traject richting arbeidsmarkt verplicht. Indien verwijtbaar niet wordt meegewerkt zal de gemeente een maatregel moeten opleggen.

Overige wijzigingen

De leden van de PvdA-fractie vragen welke criteria met de vrijlating bedoeld worden: de vrijlating van premie ten opzichte van de verrekening met de bijstandsuitkering, de vrijlating ten opzichte van de belastingbetaling/inhouding of de vrijlating vanwege de grondslag zoals bedoeld in de invorderingswet waardoor de armoedeval niet van toepassing is. Waar in de memorie van toelichting gesproken wordt over «vrijlating» wordt uitsluitend bedoeld op de vrijlating, bedoeld in artikel 43, tweede lid, onderdeel o, van de Abw, op grond waarvan de ontvangen premie buiten beschouwing blijft bij de vaststelling van de hoogte van de bijstandsuitkering. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven is de wijziging van artikel 43 van de Abw van meer technische aard en strekt deze ertoe ook degenen, die op grond van het nieuwe artikel 114a een tijdelijke ontheffing van de actieve sollicitatieverplichting hebben, ingeval een premie wordt verstrekt voor het verrichten van vrijwilligerswerk bedoelde premie bij de bijstandsverlening buiten beschouwing te laten.

De leden van de fractie van het CDA vragen of nader ingegaan kan worden op wat het betekent voor cliënten dat sociale activering meer en meer in het perspectief van betaalde arbeid gezet wordt; en meer in het bijzonder wat het betekent voor cliënten, met name ten aanzien van het premiebeleid, die een baan accepteren met de mogelijkheid in een armoedeval terecht te komen.

Het sociale-activeringsbeleid kent in de visie van het kabinet twee gelijkwaardige aspecten: een eerste stap in de toeleiding naar betaalde arbeid en het voorkomen of wegnemen van (de gevolgen van) sociaal isolement. Personen voor wie dergelijke activiteiten noodzakelijk of wenselijk worden geacht kunnen tot deelname gestimuleerd worden door een premie. Toekenning van een premie kan evenwel belemmerend werken voor de inschakeling in betaalde arbeid. Immers het netto besteedbaar inkomen van de belanghebbende wordt vergroot hetgeen bij aanvaarding van een betaalde baan soms kan leiden tot een armoedeval.

De regering heeft inmiddels bij het parlement een wetsvoorstel aanhangig gemaakt dat de mogelijkheid introduceert van een onbelaste premie op onder meer volledige uitstroom uit de bijstand. Met deze premie worden de gevolgen van de armoedeval, waarop de CDA-fractie doelt, gemitigeerd.

De leden van de fractie van GroenLinks merken op dat degene die op grond van het onderhavige wetsvoorstel ontheffing kunnen krijgen van de sollicitatieverplichting ook recht krijgen op vrijlating van premies. Zij vragen hoe zich dit verhoudt tot de actuele discussies in de gemeenten Amsterdam en Rotterdam over premievrijlating en belastingvrijstelling. Verder vragen deze leden wanneer de Tweede Kamer de landelijke belastingvrijstellingsregeling voor stimuleringspremies tegemoet kan zien.

Terecht constateren deze leden dat degenen die recht hebben op de ontheffing van de sollicitatieplicht ook in aanmerking komen voor vrijlating van de WIW-premie op het verrichten van activiteiten in het kader van de sociale activering.

Deze vrijlating was reeds in de Abw opgenomen. Ik teken hierbij overigens aan dat het verstrekken van premies geen automatisme is, maar dat het recht op premie afhankelijk is van hetgeen door de gemeenteraad in de daartoe strekkende verordening is vastgelegd.

Ten aanzien van de fiscale behandeling van de WIW-premies heeft het kabinet besloten om uitsluitend de premie op volledige uitstroom uit de bijstand of uit een WIW-dienstbetrekking fiscaal onbelast te laten. De daartoe strekkende wijziging van de WIW is als onderdeel van het Belastingplan 2001 bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt (Kamerstukken II, 2000/01, 27 431, nr. 2). Het kabinet acht het ongewenst ook andere (stimulerings)premies onder dat regime te brengen. Het onbelast laten dan wel onderbrengen van dergelijke premies onder de eindheffing leidt voor de belanghebbenden tot hogere aanspraken op inkomensafhankelijke regelingen maar werkt tegelijkertijd uitstroombelimmerend voor volledige uitstroom uit de bijstand omdat het de armoedeval vergroot.

Nota van Wijziging

Dit verslag gaat vergezeld met een nota van wijziging. In deze nota van wijziging wordt de door mijn ambtsvoorganger bij de behandeling in de Eerste Kamer van wetsvoorstel 26 498 inzake wijziging van de Algemene bijstandswet in verband met de evaluatie van de bijstandsverlening aan zelfstandigen op 7 december 1999 gedane toezegging om het woord «onderwerpen» in artikel 8, zesde lid, onderdeel b, van de Algemene bijstandswet, te vervangen door een neutraler woord, gestand gedaan.

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