

Vergaderjaar 2003–2004

**28 870**

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

**Nr. 112**

### **VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 28 mei 2004

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid<sup>1</sup> heeft op 15 april 2004 overleg gevoerd met de heer Rutte, staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, over:

- **de tweede voortgangsrapportage Agenda voor de Toekomst (SOZA030903);**
- **het IWI-rapport werken met behoud van een Abw-uitkering in Amsterdam (28 870, nr. 102);**
- **afwikkeling verscherpt toezicht door IWI (28 870, nr. 100);**
- **extra verzamelbrieven aan gemeenten (SZW0300906/SZW0400093/SZW0400176);**
- **Kamervragen over mogelijke bijstandsverlening van de gemeente Assen inzake de hereniging van kinderen met hun moeder (Aanhangsel Handelingen 2003–2004, nr. 177);**
- **Kamervragen over het verstrekken van gratis vliegtickets bijstandsgerechtigden met familie in het door de aardbeving getroffen gebied in Marokko (Aanhangsel Handelingen 2003–2004, nr. 1160).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

### **Vragen en opmerkingen uit de commissie**

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA) zou graag zien dat het instrument van de Agenda voor de toekomst, waarmee in principe eind dit jaar wordt gestopt, in een of andere vorm overeind blijft. Dit instrument is namelijk zeer effectief. De agenda heeft gezorgd voor meer zicht op de werkelijkheid van eerst de bijstandswet en nu de Wet werk en bijstand (WWB). Ook is duidelijk geworden dat, als iemand in fase 4 zit, dit niet betekent dat hij of zij niets meer kan. De agenda heeft gemeenten ook geprikkeld tot het in gang zetten van allerlei zaken. Het instrument wordt gefinancierd met geld dat gemeenten overhouden, doordat steeds minder mensen een uitkering krijgen, maar volgend jaar kan er met dat geld ook nog iets worden gedaan. Valt de agenda weg, dan vervaagt het zicht op de werkelijkheid en nemen de ambities van de gemeenten af. Welke activiteiten vallen dan weg? Hoeveel geld is er nog voor 2004 beschikbaar? Moet sociale activeering niet nog meer worden gestimuleerd? De wijziging van het aantal personen zonder arbeidsmarktverplichting als gevolg van de WWB moet

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Bibi de Vries (VVD), De Wit (SP), Van Gent (GroenLinks), Verburg (CDA), Hamer (PvdA), voorzitter, Bussemaker (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Mosterd (CDA), Smits (PvdA), Örgü (VVD), Weekers (VVD), Rambocus (CDA), De Ruiter (SP), Ferrier (CDA), ondervoorzitter, Huizinga-Heringa (ChristenUnie), Bruls (CDA), Varela (LPF), Eski (CDA), Koomen (CDA), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Douma (PvdA), Stuurman (PvdA), Kraneveldt (LPF) en Hirsi Ali (VVD).

Plv. leden: Depla (PvdA), Dittrich (D66), Blok (VVD), Kant (SP), Halsema (GroenLinks), Smilde (CDA), Verbeet (PvdA), Timmer (PvdA), Tonkens (GroenLinks), Omtzigt (CDA), Adelmund (PvdA), Van Miltenburg (VVD), Visser (VVD), Algra (CDA), Lazrak (Groep Lazrak), Vietsch (CDA), Van der Vlies (SGP), Hessels (CDA), Hermans (LPF), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van Dijk (CDA), Van Egerschot (VVD), Van Dijken (PvdA), Blom (PvdA), Kalsbeek (PvdA), Van As (LPF) en Schippers (VVD).

in de volgende voortgangsrapportage zijn aangepast, want dan heb je een nulmeting.

Het CPB concludeert op basis van zijn nieuwe ramingsystematiek voor het inkomensdeel van de WWB dat het aantal bijstandsgerechtigden dit jaar met 18 000 vermindert. Daardoor wordt het gemeentelijke budget voor 2004 met 400 mln euro gekort. Dat is onaanvaardbaar, gelet op de verlaging van de weerbaarheid van de gemeenten, ook in het kader van de behoedzaamheidsreserve in het Gemeentefonds, maar ook omdat er in de raming van vorig jaar fouten zaten. Wie garandeert dat de nieuwe systematiek wel betrouwbaar is? Is dat ook geen nattevingerwerk? Welke conclusie zou er op basis van de oude systematiek zijn getrokken? Tevens mogen de regels tijdens het spel niet worden veranderd. Dit jaar mag nog niet worden gekort op het gemeentelijke budget. Mevrouw Noorman verzoekt voorts om een contra-expertise van de ramingsystematiek, want zo langzamerhand vertrouwt zij de cijfers niet meer.

De daling van het bestand uitkeringsgerechtigden vindt vooral in het westen plaats. In het noorden, het oosten en het zuiden doet zich een stijging voor. Het verdeelmodel, op basis waarvan de gemeentelijke kosten worden gecompenseerd, voorziet daar niet in. Het is mogelijk dat gemeenten een korting krijgen opgelegd, terwijl het aantal uitkeringsgerechtigden is gestegen. Daar moet iets aan gebeuren. Deze gemeenten moeten worden gecompenseerd. Omdat de staatssecretaris nog steeds geen duidelijkheid heeft verstrekt over het extra bedrag dat de gemeenten voor bijzondere bijstand krijgen, heeft mevrouw Noorman contact opgenomen met Binnenlandse Zaken. Dit ministerie was bereid de cijfers te verstrekken. Er is nu duidelijkheid over het budget bijzondere bijstand in het Gemeentefonds.

Hoe staat het met het project, waarbij 10 000 ID-banen zouden worden omgezet in reguliere banen? Ziet Amsterdam af van het ontslaan van buitenlandse ID'ers? Er bestaat bij gemeenten onduidelijkheid over het werken met behoud van uitkering en tijdelijke stages, ook in het kader van Work First. Is dat aan tijd gebonden, of zijn er nog andere mogelijkheden? Wordt de voorgenomen korting van 50 mln euro op het bijstandsbudget, bedoeld voor kinderalimentatie, ongedaan gemaakt nu het nieuwe alimentatiesysteem pas volgend jaar ingaat? Het is prima als GSD'en willen samenwerken, maar past het in de geest van de wet als niet gemeenteraden de verordening vaststellen, maar wethouders, die geen gekozen volksvertegenwoordigers hoeven te zijn? Is in de wet geregeld dat gemeenteraden hun bevoegdheden kunnen overdragen aan bestuursorganen, waarin personen zitten die niet zijn gekozen? Moet er dan sprake zijn van een openbaar lichaam en kan zo'n orgaan uit wethouders of andere niet gekozen leden bestaan, of moet een deel toch zijn gekozen? Wordt door de invoering van de WWB de bevoegdheid tot het vaststellen van WWB-verordeningen automatisch overgeheveld naar een WGR-lichaam, of moeten de gemeenteraden daarover een apart besluit nemen? Ook hierover bestaat onduidelijkheid, maar in de toekomst gaan steeds meer GSD'en samenwerken. Mevrouw Noorman vindt dat het budgetrecht van de gemeenteraad, als gekozen orgaan, overeind moet blijven. Ook moet de raad de vergunningen blijven vaststellen.

De gemeente Assen is onzorgvuldig geweest in haar besluitvorming over de toekenning van bijzondere bijstand, maar ze stond in haar recht. De staatssecretaris heeft geen zeggenschap over de toekenning van individuele bijzondere bijstand. Generieke bijstandsverstrekkingen mogen niet plaatsvinden. Er moet sprake zijn van individuele toetsing. In de beschikking moet worden beargumenteerd, ook aan de hand van jurisprudentie, waarom bijzondere bijstand wel of niet wordt toegekend. Mevrouw Noorman heeft nog geen antwoord gehad op haar vragen over het verscherpte toezicht door en de rechtmatigheidscontrole van het IWI over het jaar 2003, toen de ABW nog van toepassing was. Slechts 20% van de WAO'ers, Wajong'ers en mensen met een AWW-uitkering maakt gebruik

van de collectieve ziektekostenverzekering. Ongeveer 80% doet dat dus niet. Hoe kan dat, ook gelet op het feit dat de extra bijzondere bijstand daar mede voor is bedoeld?

De heer **Bruls** (CDA) vindt het zuur dat kleine gemeenten financieel moeten inleveren door de invoering van de WWB, ook al is hun handavings- en reïntegratiebeleid op orde, terwijl grote gemeenten er flink op vooruitgaan. Daar is echter niets aan te doen, want de Kamer heeft de modellen die hieraan ten grondslag liggen, geaccordeerd. De gemeenten zijn gelukkig niet bij de pakken neer gaan zitten. Veel gemeenten zijn voornemens geld uit het inkomensdeel van de WWB te gebruiken voor het aan het werk helpen van mensen, terwijl ze ook gesubsidieerde arbeid als mogelijkheid noemen. Gemeenten pakken dit dus heel goed op.

Werken met behoud van een uitkering moet worden gestimuleerd. Daarin past het initiatief van gemeenten arbeidsovereenkomsten met bijstandsgerechtigden aan te gaan. Wat het CDA betreft wordt zo'n gemeentelijk arbeidsmarktbeleid zoveel mogelijk gestimuleerd. Uiteraard moeten de gemeenten de wet goed uitvoeren, maar de vrije ruimte die ze in dit opzicht hebben en die ten goede komt aan hun cliënten, moet Den Haag niet opvullen met allerlei regeltjes. Als de WWB leidt tot meer beleidsruimte voor gemeenten, dan kunnen zij daadwerkelijk werk boven uitkering stellen. Intenties van gemeenten op dit gebied moeten worden gesteund, zonder direct te kijken naar een strikt juridische toepassing van de wet.

De nieuwe financieringssystematiek, waardoor in het lopende begrotingsjaar meer accurate cijfers beschikbaar zijn, leidt ertoe dat schommelingen in de financiering, positief en negatief, direct worden doorgevoerd. De gemeenten moeten dit jaar bijna 400 mln euro inleveren op het inkomensdeel van de WWB. Het gemeentelijke budget daalt daardoor met ongeveer 8%. Dat is heel veel. Komt dat alleen door de veranderde rekenmethode? Hoe zit de ramingssystematiek wat dat betreft in elkaar? Ook de CDA-fractie vindt dat de regels tijdens het spel niet mogen worden veranderd. Ook al klopt het bedrag, deze kwestie mag pas gevolgen hebben voor het volgende begrotingsjaar, dus 2005. Dan kunnen de gemeenten zich daarop instellen.

Het historisch verdeelmodel moet flexibeler worden, vooral voor kleine gemeenten. Gemeenten krijgen nu na drie jaar compensatie. Als een buurgemeente van een grote gemeente, vanwege een Vinex-doelstelling, met sociale woningbouw bezig is, wordt het budget voor 2004 gebaseerd op 2001. In de tussentijd heeft die gemeente echter extra uitkeringslasten, omdat meer mensen met een bijstandsuitkering in de nieuwe woningen komen wonen. Als de nieuwe alimentatiewetgeving pas per 1 januari a.s. wordt ingevoerd, gaat het niet aan voor dit jaar al een bezuiniging van 50 mln euro op het bijstandsbudget in te boeken. Op zijn minst is een overgangsregeling op zijn plaats. Hoe staat het met het convenant over het omzetten van 10 000 gesubsidieerde banen in reguliere banen? Heeft de stimuleringsregeling daadwerkelijk bijgedragen aan de regionale samenwerking tussen sociale diensten? Het budget bijzondere bijstand mag niet worden gebruikt voor zaken waarvoor het niet is bedoeld. Gemeenten hebben een eigen beleidsruimte, maar het is de vraag of de aanwending van dit budget voor het vergoeden van kosten voor kwesties die in het buitenland spelen, binnen de WWB of de oude bijstandswet past, ook gelet op het territorialiteitsbeginsel. Wellicht is een nadere instructie op zijn plaats over waar de bijzondere bijstand voor is bedoeld. Vliegtickets mogen in ieder geval niet uit de bijzondere bijstand worden bekostigd. Dat blijkt ook uit jurisprudentie.

Omdat de prestatieafspraken met gemeenten in het kader van de Agenda voor de toekomst en de sluitende aanpak voor nieuwe bijstandsgerechtigden niet worden gehaald, is het de vraag of daaraan moet

worden vastgehouden, ook kijkend naar de besturingsfilosofie van de WWB. Het handhaven van de monitor is terecht, want die levert veel informatie op. Hoe staat het met de bevordering van de participatie van cliënten in het kader van de WWB?

Mevrouw **Van Gent** (GroenLinks) vraagt naar het budget van 20 mln euro voor de langdurige minima, dat de werkgevers ter beschikking hebben gesteld. Hierover zijn al afspraken gemaakt met de Stichting van de Arbeid. Wat is de stand van zaken met betrekking tot de collectieve ziekte-kostenverzekering? Kan er tot een landelijke dekking worden gekomen? Er is dit jaar 80 mln euro extra uitgetrokken voor het compenseren van de extra kosten van chronisch zieken en gehandicapten, als gevolg van de bezuinigingen. In de praktijk vragen die mensen hun extra kosten niet graag terug, omdat ze hun hand niet willen ophouden, maar ze hebben gewoon recht op dat geld. Wat doet de staatssecretaris daaraan? Is die 80 mln euro structureel? Worden deze mensen bij de Voorjaarsnota niet opnieuw financieel aangepakt?

De bijstandsontvangers krijgen zo goed als zeker de rekening gepresenteerd van de korting van 400 mln euro die de gemeenten dit jaar krijgen opgelegd. Als de gemeenten geen zekerheid krijgen over hun uiteindelijke budget, gaan ze nog voorzichtiger opereren. Ook dat gaat ten koste van de mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt. Mevrouw Van Gent is er niet overtuigd dat de budgetaanpassing terecht is, temeer niet omdat dit pas het eerste uitvoeringsjaar van de WWB is. Eerst moet duidelijk worden dat de nieuwe berekeningssystematiek klopt. Vooralsnog moet deze korting niet doorgaan, want die gaat ook ten koste van de samenwerking met gemeenten.

De regionale verschillen worden duidelijker sinds de invoering van de WWB. Het gaat in het noorden, het zuiden en het oosten van Nederland minder goed. De doorstroming naar reguliere arbeid verloopt daar moeilijker. Deze regionale verschillen vertalen zich echter nog niet in specifiek beleid, maar dat moet wel gebeuren. Het zou goed zijn als er maandelijks inzicht wordt verstrekt over de conjuncturele ontwikkelingen en de doorwerking ervan in het bijstandsbudget. Daar kunnen gemeenten dan adequater en sneller op reageren. Wat vindt de staatssecretaris van het voorstel van Divosa op dit punt?

Mevrouw Van Gent pleit er ook voor de succesvolle onderdelen van de Agenda voor de toekomst, bijvoorbeeld wat betreft de reïntegratie, na dit jaar voort te zetten. In het kader van werken met behoud van uitkering zoeken gemeenten momenteel naar inventieve oplossingen voor het uit de uitkeringssituatie halen van mensen. Als er wordt gewerkt met een arbeidsplicht, dan moet die wel perspectief bieden. Van verdringing mag geen sprake zijn. Het moet dus om tijdelijk werk gaan. De stimuleringsregeling ID-banen loopt tot 1 juli 2004, maar hoeveel banen zijn er inmiddels regulier ingevuld? Is het geen probleem dat incidenteel geld op die manier beschikbaar is voor structurele banen? Hoe verhoudt zich dat tot de conjunctuur? Hoeveel mensen verdwijnen uit de gesubsidieerde arbeid in de bijstand? Wat gebeurt er met buitensteedse ID'ers? Er zijn er al ontslagen. Wordt dat ontslag teruggedraaid?

Bijzondere bijstand wordt in individuele gevallen toegekend als er sprake is van bijzondere omstandigheden. Het moet dus mogelijk zijn een vliegticket uit het budget bijzondere bijstand te betalen voor het terughalen van een ontvoerd kind. Hetzelfde geldt voor het betalen van vliegtickets voor het bezoek aan familie, vanwege de aardbeving in Marokko. Ook daarbij heeft een individuele afweging door de gemeente plaatsgevonden. Dat moet zo blijven.

De heer **Weekers** (VVD) is blij met de WWB, omdat het activeren van mensen centraal staat en omdat er een eind is gekomen aan het gemak waarmee uitkeringen werden verstrekt, zonder dat werd gekeken of

iemand in staat was zelf een boterham te verdienen. Het werken met de nieuwe wet vereist wel een culturomslag. Gemeenten hebben een nieuw instrumentarium en veel beleidsvrijheid gekregen. Ze hebben nu meer mogelijkheden om te reactiveren en maatwerk te bieden aan mensen met een achterstand op de arbeidsmarkt. Ook zijn er meer mogelijkheden om mensen te prikkelen hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Hoe is het de eerste drie maanden van dit jaar gegaan? Hoe staat het met de groep notoire werkweigerers? Weten gemeenten wat zij moeten doen om deze mensen te activeren? Als iemand zijn eigen broek op kan houden, dan moet dat zoveel mogelijk gebeuren. Vertikt men dat, dan kan een gemeente besluiten tot het verlagen of het voor een paar maanden uitsluiten van de uitkering. Er moet ook een eind komen aan de cultuur om iemand die zijn verantwoordelijkheid niet neemt, terwijl hij dat wel kan, toch een uitkering te verstrekken. Voor degene die niet kan werken, moet de bijstand het sociale vangnet blijven. Van de niet-westerse allochtonen maakt 14% gebruik van een bijstandsuitkering, terwijl 2% van de autochtonen dat doet. Een van de belangrijkste oorzaken van bijstandsafhankelijkheid is het taalprobleem. De gemeente moet trajecten aanbieden voor het inhalen van achterstanden, bijvoorbeeld op het gebied van de taal, maar weigert een allochtoon in te burgeren, daarmee zijn kans op werk verkleinend, dan moet de gemeente gebruik maken van haar bevoegdheid financiële prikkels uit te delen. Iedereen moet zoveel mogelijk worden geactiveerd en geprikkeld om actief deel te nemen aan de samenleving. Wat vindt de staatssecretaris van het bericht in de krant dat met behulp van visitekaartjes van personen die werkzaam zijn bij uitzendbureaus wordt gesuggereerd dat men er alles aan doet aan het werk te komen? Worden gemeenten geholpen bij het checken of iemand er alles aan doet om aan het werk te komen?

De neerwaartse bijstelling dit jaar van het macrobudget van 400 mln euro voor gemeenten, vanwege de modelwijziging van het CPB en omdat de economische situatie rooskleuriger is dan het CPB aanvankelijk had ingeschat, is aanzienlijk, maar ook de heer Weekers vindt dat je tijdens het spel de regels niet mag veranderen. Is de staatssecretaris bereid, vanwege de forse regionale verschillen in conjuncturele ontwikkeling, de kabinetsmaatregelen rondom de verlengde WW-uitkering en de strengere WAO-eisen, leidend tot een toenemend beroep op de bijstand, te bekijken of het verdeelmodel kan worden aangepast? De heer Weekers staat achter het uitgangspunt in de WWB dat het budget meeloopt met de conjuncturele ontwikkeling, maar het is niet nodig dat de middelen die de gemeenten hiervoor krijgen, substantieel hoger zijn dan de middelen die voor de uitkeringen worden verstrekt, want dan gooi je belastinggeld over de balk. Wordt nog geëvalueerd of het belonen van gemeentelijk budgettair beleid via het verdeelmodel goed uit de verf komt?

Het zou goed zijn als gemeenten, zoals Divosa voorstelt, periodiek op de hoogte worden gesteld van de ontwikkelingen in de budgettaire kaders, zodat zij tijdig maatregelen kunnen treffen als er sprake is van forse kortingen. De voorgenomen ombuiging van 50 mln euro voor dit jaar, vanwege het nieuwe kinderalimentatiestelsel, moet worden teruggedraaid als dat pas volgend jaar wordt ingevoerd. De Raad van State heeft het wetsvoorstel afgekraakt. Het is de vraag of dat nieuwe stelsel er ooit komt. Hoe staat het met de stimuleringsregeling voor het regulier maken van ID- en WIW-banen en de buitensteedse ID'ers in de gemeente Amsterdam? Het gaat niet aan dat Amsterdam wel middelen krijgt voor ID'ers, maar ze vervolgens ontslaat. Deze mensen moeten op dezelfde manier worden behandeld als binnensteedse ID'ers.

Omdat er steeds onduidelijkheid is over de mogelijkheden van Work First, activeren van uitkeringsgeld, werken met behoud van uitkering, en de kaders waar gemeenten zich aan moeten houden, durven zij daar nog niet echt voor te gaan. De Kamer heeft destijds unaniem een bepaalde intentie aangegeven voor de besteding van de extra 80 mln euro. Dat bedrag zou

naar de bijzondere bijstand gaan, maar volgens de Landelijke cliëntenraad is het geld nog niet overgemaakt naar de gemeenten. De chronisch zieken en gehandicapten verkeren nog in onzekerheid. De invoeringswet op dit punt moet snel worden afgerond. Is de handreiking van de staatssecretaris voldoende, ook gelet op de mogelijkheid van een collectieve of aanvullende ziektekostenverzekering, zoals die in de WWB is geregeld? De heer Weekers kondigt aan dat hij bij de behandeling van de invoeringswet met een amendement komt om de huidige ongelijkheid tussen het vrijlaten van het deel van de huiseigenaar en dat van woonwagen- of een woonbooteigenaar op te heffen. In de WWB is dat al wel geregeld voor nieuwe, maar niet voor oude gevallen.

### **Antwoord van de staatssecretaris**

De **staatssecretaris** is gematigd positief over de manier waarop de gemeenten de WWB tot nu toe oppakken. De tweede WWB-implementatiemeter vertoont een duidelijk opgaande lijn. Via het ministerie, Divosa en de VNG wordt het proces zoveel mogelijk gefaciliteerd. Per 1 januari 2005 moet de wet volledig zijn ingevoerd, maar herbeoordelingen kunnen tot 1 januari 2006 plaatsvinden. De wet heeft gezorgd voor een maatschappelijke kentering in het denken. Sociaal betekent niet alleen een fatsoenlijke uitkering, maar ook het zoveel mogelijk bieden van perspectief aan mensen op een eigen baan. Lukt dat niet, dan is er het vangnet van de uitkering. De sociale diensten hebben nu meer armslag. Ze gaan steeds meer met cliënten in gesprek over wat die nog kunnen. Er wordt niet meer zo snel besloten dat iemand niet meer aan de bak komt. Alle mogelijkheden worden bekeken.

Als de Agenda voor de toekomst ophoudt te bestaan, vervallen de concrete prestatieafspraken, want die passen niet meer in de WWB-systematiek, evenals de afzonderlijke verantwoording, al blijft die deels overeind, namelijk via het verslag over de uitvoering of de statistische informatie. De vele innovatieve projecten die nu nog door de agenda worden gefinancierd, gaan wel door. Voor 2004 is er nog 150 mln euro beschikbaar, voor 2005 46 mln euro en voor 2006 21 mln euro. Er wordt geprobeerd dat geld zo zinvol mogelijk te besteden. Momenteel wordt met de VNG, Divosa en de gemeenten overlegd over een agenda voor het lokale arbeidsmarktbeleid en de dienstbare rol van de rijksoverheid daarbij. Die rol bestaat uit het wegnemen van drempels en blokkades en het slaan van een brug naar Onderwijs en EZ. Het experimenteerartikel in de wet is daar ook bij behulpzaam. Het nieuwe innovatieprogramma, met een jaarlijks budget van 3 mln euro, is bedoeld om binnen de WWB innoverende stappen te zetten voor het vervolg. Sommige regels zijn vorig jaar al versoepeld, omdat de oude agenda nogal star was. Voor 2004 worden verdere versoepelingen doorgevoerd, zoals een verlenging van de termijn met een jaar voor het realiseren van trajecten, ook vanwege de tegenvallende conjunctuur. Er is afgesproken dat, als gemeenten 80% van de afgesproken taakstelling realiseren, ze zich voor de rest niet meer hoeven te verantwoorden. Blijkt rond de zomer dat hier of daar nog steeds sprake is van te veel starheid, dan wordt de mogelijkheid van verdere verruiming besproken. Daarnaast is het ook zaak druk op de ketel te houden.

De vorming van een participatiefonds op gemeentelijk niveau heeft een relatie met de inburgering en hoe die eruit gaat zien, ook wat betreft de incentives. Daartoe moet de inburgering eerst op het wat-niveau worden geregeld. Op het hoe-niveau kun je vervolgens komen tot stroomlijning en bundeling van geldstromen.

Er wordt van gemeenten verwacht dat zij zich maximaal inspannen voor het maatschappelijk geëngageerd houden van mensen in de bijstand. In veel gevallen gaat het om uitstroom naar werk. Soms stopt het met vormen van sociale activering. In veel gevallen is sociale activering onder-

deel van het weer aan het werk komen, via de reïntegratieladders. Bij veel gemeenten is sociale activering een nadrukkelijk onderdeel van het beleidspalet. Daarbij speelt ook een financieel belang, want gemeenten merken steeds vaker dat het sociaal geëngageerd krijgen van mensen, als dat niet tot werk leidt, maar tot sociale activering, een groter beroep op allerlei potjes met zich brengt, zoals schuldhulpsanering en de AWBZ. Deze vorm van hospitalisering kost de gemeenten geld. Ze hebben er, naast een maatschappelijk belang, dus ook financieel belang bij om te zorgen dat mensen die geen onmiddellijk of blijvend perspectief hebben op een baan via sociale activering geëngageerd blijven. Omdat de WWB pas recentelijk is ingevoerd, is er nog geen zicht op hoe dat verder gaat lopen, maar in de praktijk wordt vaak gekozen voor de eerste en de vierde fase. Voor fase 4 is sociale activering overigens altijd een tussenstap. Voor mensen die echt niet aan de slag komen, is het echter een eindpositie. De gemeenten hebben sociale activering bij hun kaderstellende discussie dus wel degelijk in beeld. De tweede voortgangsrapportage gaat over 2002 met een vooruitblik naar 2003, maar kijkend naar de plek van sociale activering in het reïntegratie-instrumentarium is de staatssecretaris niet somber. Er wordt nog bekeken welke plek sociale activering uiteindelijk heeft gekregen.

De afspraken in het kader van de Agenda voor de toekomst passen niet meer in de nieuwe systematiek. Per 1 januari krijgen gemeenten budget voor het betalen van de uitkeringen en het aan werk helpen van mensen. De verschillende doelgroepen moeten evenwichtig en evenredig worden bediend. Blijkt later dit jaar dat gemeenten massaal voor de eerste fase kiezen, of helemaal niets meer doen aan sociale activering, dan wordt die kwestie weer bekeken. De staatssecretaris voelt er niets voor om naast de WWB nog allerlei traditionele subsidiestromen overeind te houden, want dat leidt tot extra bureaucratie. De gedachte achter de WWB is ook om de bureaucratie te verminderen. De agenda wordt dus niet in enigerlei vorm voortgezet.

De wijziging in het macrobudget voor de WWB, de neerwaartse aanpassing met 400 mln euro, wordt veroorzaakt door een gewijzigde ramings-systematiek. Er is echter geen sprake van een verandering van de spelregels. Uitgangspunt is dat het macrobudget voor gemeenten toereikend moet zijn. In de wet staat dat het CPB elk jaar in september de laatste stand van zaken moet ramen. Dit keer is er echter eerder geraamd. Vandaar dat de VNG, de Kamer en andere betrokkenen eerder zijn geïnformeerd over de wijziging van het bedrag. Bij de raming wordt gekeken naar de realisatie in het voorgaande jaar, de conjuncturele verwachtingen en op termijn ook, maar dat is nu nog niet gebeurd, naar de rijksmaatregelen die van invloed kunnen zijn op het beroep op de bijstand, bijvoorbeeld wijzigingen in de WAO of de WW. De raming leidt vervolgens tot definitieve cijfers. De werking van de WWB zelf wordt niet in de raming opgenomen. De kwaliteit van de uitvoering van de wet wordt in het lopende jaar nooit meegewogen in de raming, maar wel in die voor het volgende jaar. Het CPB maakt bij de raming gebruik van allerlei modellen die voortdurend worden verbeterd. Vervolgens vindt er een plausibiliteitstoets plaats, op basis van een aantal inschattingen. Daarbij wordt bekeken of de uitkomst logisch is. Soms wordt een raming handmatig bijgesteld, maar dat is een gangbare werkwijze en onderdeel van de ramings-systematiek. Op basis van een vergelijking tussen de raming en de realisaties wordt voortdurend vastgesteld in welke mate men verkeerd zat. Dat wordt vervolgens handmatig verwerkt in de nieuwe raming. In 2003 heeft het CPB de uitkomsten van het ramingsmodel handmatig bijgesteld na de plausibiliteitstoets. Dat had overigens geen neerwaartse bijstelling tot gevolg, omdat dit niet was opgenomen in de Algemene bijstandswet. Dat gebeurt pas sinds de invoering van de WWB. Voor 2004 hoefde er geen plausibiliteitstoets te worden toegepast en was een handmatige aanpassing niet nodig, omdat de ramingsregel is verbe-

terd. Was dat niet gebeurd, dan had wel een handmatige bijstelling plaatsgevonden. Dan was het CPB qua cijfers uitgekomen op een bedrag in dezelfde orde van grootte. De verlaging van het macrobudget met 400 mln euro is geen bezuiniging. De taxatie van het CPB is dat er voor dat bedrag minder bijstandsgerechtigden komen. Dus past deze aanpassing in het systeem van de wet en is er geen sprake van een verandering van de spelregels.

De suggestie van Divosa over een goede communicatie met de gemeenten wordt bekeken. Het lijkt de staatssecretaris goed met een zekere regelmaat de dialoog aan te gaan met gemeenten over waar de ramingen op uitkomen. Overigens is de gemeenten al in een eerdere fase mee gedeeld dat ze op basis van de nieuwe systematiek rekening moesten houden met een opwaartse of neerwaartse bijstelling van het budget. Vroeger vond er geen neerwaartse aanpassing plaats, maar dat zit wel in de WWB. Nu het CPB ervan uitgaat dat de gemeenten voor 400 mln euro minder bijstandsgerechtigden hebben, kan dat geld niet in de pot blijven zitten. Als de Kamer dat wel vindt, moet er in het kader van de EMU-normen elders 400 mln extra worden bezuinigd, maar de staatssecretaris voelt er niets voor neerwaartse bijstellingen in de praktijk niet uit te voeren. Het heeft geen zin gemeenten geld te geven dat ze niet nodig hebben. Wordt de neerwaartse bijstelling niet geëffectueerd, dan blijft er geld in de pot zitten voor bijstandsgerechtigden die er niet zijn. De staatssecretaris voelt niets voor een contra-expertise, want dan wordt de werkwijze van het CPB ter discussie gesteld, terwijl het CPB transparant heeft aangegeven hoe men tot deze raming is gekomen. De ramingsregel was in het verleden niet goed. Daardoor heeft die tot handmatige aanpassingen geleid, omdat een aantal taxaties en inschattingen was veranderd. De huidige neerwaartse bijstelling, op grond van de nieuwe raming, zou ook tot stand zijn gekomen als er nog geen nieuwe raming was geweest. De staatssecretaris betreurt het wel dat gemeenten slechts een paar maanden na de invoering van de WWB worden geconfronteerd met deze neerwaartse bijstelling. Was er ruimte op de begroting geweest, dan had hij zich ingespannen voor een bestuurlijke correctie, of extra geld voor de invoering ter beschikking gesteld, maar het kabinet moet al fors extra bezuinigen om binnen het EMU-saldo te blijven.

Deze kwestie past in de financieringssystematiek van de WWB en is in lijn met de bedoeling van de wet. Er blijft ook genoeg geld in de pot zitten om de uitkeringen in Nederland te betalen. De staatssecretaris zegt toe deze kwestie in een brief nader uiteen te zetten, ook wat betreft de precieze techniek van de handmatige bewerkingen. Hij zal het CPB om de juiste input vragen. De definitieve raming komt overigens pas in september. De realisatiecheck is niet opgenomen in de WWB, omdat de realisatie over enig jaar en de bedragen die daarmee samenhangen in de werking van de WWB meewegen. Daarom is gekozen voor een ex-ante-raming, passend in de systematiek van de wet. Corrigeer je ex post, dan komt de werking van de WWB in het uitvoeringsjaar in beeld, maar dan worden de cijfers onbetrouwbaar. Er wordt ex post wel bekeken, in samenwerking met de VNG, of het macrobudget zonder compensatie toereikend was. Er wordt ook bekeken hoe het budget en de uiteindelijke uitkomst zich tot elkaar verhouden. Dan blijkt of de filosofie achter de ex-ante-raming in de praktijk werkt.

De staatssecretaris vindt de aanpassing met 8% stevig, maar in de nieuwe ramingsregel zijn de laatste inzichten met betrekking tot de handmatige aanpassingen en de plausibiliteitstoets op de econometrische modellen verwerkt. Dit heeft deze uitkomst tot gevolg gehad, maar zonder de desbetreffende aanpassing zou er sprake zijn geweest van om en nabij dezelfde neerwaartse aanpassing. Ook al is de aanpassing fors, er is nu sprake van een stabielere raming. Dat geldt ook voor de komende jaren, maar dan loopt het budget weer fors op. Door de nieuwe ramingsregel zullen er de komende jaren minder fluctuaties zijn, vanwege de scherpere raming.



Daar komt de staatssecretaris in de aangekondigde brief ook op terug. Hij zal zijn best doen de brief uiterlijk volgende week naar de Kamer te sturen. Lukt dat niet, dan zal hij de Kamer daarover voor aanstaande dinsdag berichten.

Het objectieve verdeelmodel werkt dit jaar voor 40%. De resterende 60% wordt historisch verdeeld. Dat geldt sowieso voor kleine gemeenten. Omdat een verdeelmodel in het begin fouten in zich bergt, is vier jaar uitgetrokken om dat te perfectioneren. De komende jaren zullen er herverdeeffecten optreden, die niet direct te verklaren zijn vanuit een objectief vast te stellen goede of slechte wetsuitvoering. De aanpassing van het macrobudget heeft geen relatie met de verdeelsystematiek. De conjuncturele ontwikkeling laat zich in sommige regio's eerder gelden dan in andere. De conjunctuur kan op de ene plek trager doorwerken op het bijstandsvolume dan ergens anders. Dat heeft gevolgen voor de uitwerking van het verdeelmodel. Omdat voor ongeveer 400 gemeenten het historisch verdeelmodel geldt, ondervinden zij minder last van conjuncturele schommelingen dan gemeenten die gedeeltelijk of volledig objectief worden verdeeld, want voor die gemeenten wordt geen rekening gehouden met de conjuncturele component. De staatssecretaris voelt er niets voor lopende het jaar de verdeelsleutels aan te passen. De wet kent ook nog een aantal dempingmechanismen dat de herverdeeffecten enigszins indamt en op basis waarvan een beroep kan worden gedaan op het vangnet van de toetsingscommissie en het noodfonds. Dan wordt ook gekeken naar de omstandigheden op de lokale arbeidsmarkt. Het is nog te vroeg voor een echte inschatting, want gemeenten kunnen pas ex post vaststellen in hoeverre de verwachte oploep van het aantal uitkeringstrekkingen zich daadwerkelijk voordoet.

Het zou mooi zijn als het objectieve verdeelmodel ook op de kleinere gemeenten kan worden toegepast. In het historisch model, geldend voor kleine gemeenten, wordt rekening gehouden met de specifieke situatie van de gemeenten, maar er vindt wel een correctie plaats, vanwege de bevolkingsgroei. Als een gemeente zich heel eenzijdig richt op sociale woningbouw, met het risico op een hogere bijstandsafhankelijkheid, dan kan ze dat geld kosten. De oplossing is om het objectieve verdeelmodel zo snel mogelijk geschikt te maken voor de kleinere gemeenten, maar dat is nog steeds niet stabiel genoeg.

De nota naar aanleiding van het verslag op het wetsvoorstel over de 80 mln euro extra voor de bijzondere bijstand wordt op 22 april naar de Kamer gestuurd. De 80 mln maakt onderdeel uit van de maart-circulaire, evenals de 20 mln euro voor de langdurige minima. Deze bedragen zijn toegevoegd aan het budget bijzondere bijstand. Het is de bedoeling, conform de toezegging van vorig jaar, dat dit geld terechtkomt bij de chronisch zieken, gehandicapten en mensen die in aanmerking komen voor collectieve verzekeringen. De staatssecretaris kan dit echter niet garanderen, omdat de 80 mln wordt toegevoegd aan het fictieve budget bijzondere bijstand. De gemeenteraden beslissen uiteindelijk hoe het geld wordt besteed. De staatssecretaris zal bevorderen dat deze bedragen zo snel mogelijk aan de gemeenten worden overgemaakt. Ook op deze kwestie zal hij in de aangekondigde brief terugkomen. In de Handreiking bijzondere bijstand voor chronisch zieken, gehandicapten en anderen wordt ingegaan op de mogelijkheden die gemeenten hebben als het gaat om collectieve aanvullende ziektekostenverzekeringen en het financieel ondersteunen van chronisch zieken. De komende maanden moet dit verder zijn beslag krijgen, maar de gemeenten moeten zelf keuzen maken. Voorschrijven door het Rijk past niet in de systematiek. Het kabinet beslist binnenkort over de motie-Weekers, waarin wordt verzocht de 80 mln euro structureel te maken. De staatssecretaris zal proberen om daarover binnen een maand duidelijkheid te verschaffen. De 20 mln is een eenmalige bijdrage van de werkgevers.

In samenwerking met VWS en Financiën vindt momenteel een uitgebreide

voorlichtingscampagne plaats over de kosten van de zorg en de compenserende maatregelen. Over het niet-gebruik van dit soort voorzieningen door vooral 65-plussers met geen volledige AOW-opbouw vindt momenteel overleg plaats tussen de Sociale verzekeringsbank en de gemeenten. De technische hobbels zijn inmiddels uit de weg geruimd, maar het College bescherming persoonsgegevens heeft nog een aantal opmerkingen gemaakt over de uiteindelijke vormgeving. Die worden nog bekeken.

Amsterdam heeft gemeld dat alle buitenstedse ID-baners tot 1 januari 2005 worden betaald. Er worden nog afspraken gemaakt over de periode daarna. De acties zijn gericht op uitstroom dan wel overname van de financiering door de desbetreffende gemeenten. Het Aanjaagteam SOZAWE, waarin vakbeweging, VNG, werkgevers en ministerie zijn verenigd, houdt de vinger aan de pols. Per 10 april waren er 6375 aanvragen. Het Aanjaagteam is momenteel hard bezig met het onder de aandacht brengen van de verruiming per 1 januari, want het is nu ook mogelijk ID'ers bij een andere dan de eigen werkgever in reguliere dienst te nemen. De ondertekenaars van het convenant hebben ervoor gekozen de reïntegratiebedrijven uit te sluiten als werkgever, omdat dan niet duidelijk is hoe het afloopt met iemand in zo'n ID-baan. De termijn waarop werkgevers na het afgeven van de voorlopige beschikking de banen regulier moeten maken, wordt verruimd van 6 naar 20 weken. Het Eindhovens college heeft dinsdag besloten 5 mln euro extra vrij te maken, bovenop de 17 000 euro per te witten ID-baan, voor het regulier maken van deze banen. Er vindt tevens overleg plaats met gemeenten waar slechts weinig ID-banen regulier zijn gemaakt. Als men dat aantal kan verhogen, is dat ook financieel van belang. Op die manier kan misschien in de buurt worden gekomen van die 8000 regulier te maken banen. De ambitie blijft 10 000 banen, maar dat wordt waarschijnlijk niet gehaald.

Het Aanjaagteam houdt eventuele ontslagen ook nauwlettend in de gaten. Het aantal knelpunten is nog steeds zeer beperkt. Het CWI kent vier gevallen van een ontslagaanvraag, met als reden bezuiniging op de gesubsidieerde arbeid. In twee gevallen is het ontslag door het CWI aangehouden, wegens gebrekkige bewijslast. In de andere twee gevallen is het ontslag wel toegekend. Andere signalen worden onmiddellijk opgepakt. Er wordt lokaal bekeken of het mogelijk is te komen tot arrangementen. Als dat nodig is, staan de staatssecretaris en de voorzitter van het bestuurlijk overleg, wethouder Spigt uit Dordrecht, ter beschikking van het Aanjaagteam om eventueel te bemiddelen.

De staatssecretaris complimenteert mevrouw Noorman met het feit dat zij bij Binnenlandse Zaken de cijfers over het fictief budget bijzondere bijstand heeft losgekregen. Deze cijfers zijn vanaf nu openbaar. De tussenstand van de intergemeentelijke samenwerking laat zien dat er 7 intergemeentelijke sociale diensten zijn, met 40 betrokken gemeenten. Er zijn 20 potentieel aan te merken intergemeentelijke sociale diensten. Er zijn 28 toegekende aanvragen voor een onderzoek en acht toegekende aanvragen voor een daadwerkelijke uitvoering van intergemeentelijke samenwerking. Het is mogelijk op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen alle taken en bevoegdheden met betrekking tot de uitvoering van de WWB over te dragen aan een samenwerkingsverband, in de vorm van een openbaar lichaam. Dit geldt ook voor een door de gemeenteraden opgelegde verordenende taak. Het is aan de gemeenten om te bepalen welke bevoegdheden behouden blijven voor de individuele gemeenteraden. Dit wordt in de gemeenschappelijke regeling of in de bestuursovereenkomst geregeld. Voor elk samenwerkingsverband kan de bevoegdheid voor het vaststellen van verordeningen aldus anders geregeld zijn, niet op grond van de WWB, maar op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Een gemeenschappelijke regeling moet dus volstrekt in lijn zijn met de WGR. Daarin is geregeld welke rol de gemeenteraden hebben en wat ze

wel of niet overdragen. Meestal zitten volksvertegenwoordigers overigens in algemene besturen. De WGR is in elk geval kaderstellend.

De WWB geeft geen specifieke criteria voor het werken met behoud van uitkering, omdat er voor een beleidsarme wet is gekozen, met zo min mogelijk regelgeving. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht en het arbeidsrecht is er wel sprake van beperkingen. De staatssecretaris zegt toe dat hij de gemeenten de jurisprudentie over het arbeidsrecht ter beschikking zal stellen, want die is relevant voor het vaststellen wat wel en wat niet kan. De Kamer krijgt een afschrift daarvan. De staatssecretaris is niet voor het stellen van strikte kaders voor het werken met behoud van uitkering, want dat is een zaak van de gemeenten. Er is geen sprake van stroperigheid bij het ministerie. Het ministerie maakt mogelijk wat kan, maar er zijn enige kaders, bijvoorbeeld dat het economische nut niet voorop mag staan, dat een en ander onderdeel moet zijn van een reïntegratietraject en dat om het individuele beslissingen gaat. Houd je je daar niet aan, dan kom je in strijd met het arbeidsrecht.

Over de korting van 50 mln op de kinderalimentatie vindt nog overleg met Financiën plaats. In het kader van de Voorjaarsnota komt hierover duidelijkheid, maar de staatssecretaris begrijpt de zorg van de Kamer over de korting met dit bedrag, als de desbetreffende wetgeving niet tot stand komt.

Wat betreft het IWI-oordeel tot en met 2003 deelt de staatssecretaris mee dat het ABW-systeem tot en met 2003 vigeert. Het jaar 2002 wordt nog volledig rauw getoetst. Het jaar 2003 wordt op WWB-basis getoetst. Tot en met 2003 blijft het treffen van maatregelen mogelijk. Vanaf 2004 geldt het WWB-systeem. De verantwoording van gemeenten over 2002 moet plaatsvinden in september 2003. Het IWI-oordeel staat in het jaarverslag van mei 2004, conform de normale procedures. Over 2003 moet de verantwoording door gemeenten uiterlijk in september 2004 plaatsvinden. Het IWI-oordeel staat dan in het jaarverslag van mei 2005.

Uit de implementatiemonitor van begin april blijkt dat het merendeel van de gemeenten actief samenwerkt met de cliëntenvertegenwoordigers. De andere zijn dat van plan. Via het SZW/Divosa-implementatieproject «Actieve ondersteuning richting gemeenten en cliëntenorganisaties» vinden voorlichtingsbijeenkomsten plaats. Soms worden handreikingen gedaan. Soms wordt subsidie verstrekt. De staatssecretaris heeft daar 100 000 euro voor ter beschikking gesteld, maar inmiddels is dat bedrag iets verhoogd, vanwege de invoering van de WWB.

Het territorialiteitsbeginsel sluit bijstandsverlening, waaronder bijzondere bijstand, uit ten aanzien van kosten die buiten Nederland zijn gemaakt of die betrekking hebben op kosten die niet aan Nederland zijn verbonden. De artikelen 11 ABW en 76 WWB maken een uitzondering mogelijk bij zeer dringende redenen. Het betreft echter uitzonderlijke situaties, waarbij steeds een zeer strikte individuele afweging van de omstandigheden noodzakelijk is. In die context heeft het IWI naar de zaak-Assen gekeken en de Kamer daarover bericht. De staatssecretaris adviseert de Kamer vast te houden aan dat beleidskader, omdat het stringent voorschrijven aan gemeenten wat wel en niet is toegestaan, niet past in de uitgangspunten van de WWB wat betreft decentralisatie en deregulering. Het territorialiteitsbeginsel is stevig in de wet verankerd. Dat bleek ook in de debatten in de Haagse gemeenteraad over de vliegtickets voor Marokkanen. Het lokale bestuur heeft zijn verantwoordelijkheid op dit punt genomen.

Voorzover dat mogelijk is, wordt de uitstroom uit gesubsidieerde arbeid gemonitord. De Kamer krijgt daar informatie over via de arbeidsmarkt-kwartaalrapportages, al krijgt zij die met een vertraging van zes maanden. De vraag of het verdeelmodel goed beleid belooft, komt terug bij de discussie over het nieuwe verdeelmodel. Het voorstel hierover komt eraan. Uit onderzoek blijkt dat er een verband bestaat tussen de wijze waarop de gemeenten de wet uitvoeren en de richting van de herverdeel-

effecten. Dat verband is dus aantoonbaar, maar dit komt terug in het rapport bij het voorstel.

De gemeenten hebben vergaande mogelijkheden om in te grijpen in het verschijnsel van spooksollicitanten. Anders dan bij de WW en de bijstand kan de gemeente aangeven hoe de procedure met betrekking tot de sollicitatieplicht moet plaatsvinden. De gemeente kan inburgeringsdeelname verplichten en sanctioneren, maar dit moet wel zijn opgenomen in de afstemmingsverordening. Als inburgering onderdeel is van het reïntegratietraject, wat bijna altijd het geval is, kan de gemeente besluiten de uitkering te verlagen of op nul te stellen als men niet deelneemt aan inburgering. Over het actief met de gemeenten communiceren over deze kwestie zal de staatssecretaris contact opnemen met collega Verdonk in het kader van de implementatie van de inburgeringsnota.

De heer **Weekers** (VVD) constateert dat de staatssecretaris een brief heeft toegezegd over het macrobudget raming CPB. De nota naar aanleiding van het verslag over de reparatie op de invoeringswet komt 22 april naar de Kamer. De staatssecretaris zal nog aangeven of de 80 mln euro uit de maart-circulaire daadwerkelijk is uitbetaald. Er komt een brief over het werken met behoud van uitkering en het jurisprudentieonderzoek naar de kaders van het arbeids- en bestuursrecht. De staatssecretaris zal dat ook met de gemeenten communiceren. De korting van 50 mln euro op de kinderalimentatie komt aan de orde in de Voorjaarsnota. In de procedurevergadering wordt besproken hoe er verder wordt geprocedeerd. Na de brief volgt waarschijnlijk de tweede termijn van Kamer en regering.

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
Hamer

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
Post