

Vergaderjaar 2002–2003

28 870

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

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 22 april 2003 en het nader rapport d.d. 9 mei 2003, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 17 december 2002, no. 02.005788, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, drs. M. Rutte, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten (Wet werk en bijstand).

Met het voorstel voor de Wet werk en bijstand (Wwb) wordt beoogd te bevorderen dat de burger waar mogelijk zijn inkomen verwerft door eigen arbeid, zodat hij slechts financieel afhankelijk is van de overheid zolang en voorzover hij niet zelf kan voorzien in de noodzakelijke kosten van bestaan. De daaraan verbonden verantwoordelijkheid van de overheid wordt blijkens de toelichting beschouwd als het sluitstuk van een activerend stelsel van sociale zekerheid. Het aantal niet-actieven op de Nederlandse arbeidsmarkt is naar internationale maatstaven hoog. Het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2002 van de Europese Commissie wijst de hoge inactiviteit aan als één van de grootste knelpunten van de Nederlandse arbeidsmarkt. Ook de recente globale richtsnoeren voor het economisch beleid sporen Nederland aan tot extra inspanningen om het aantal niet-actieven te verminderen en om het aantal actieven op de arbeidsmarkt te vergroten.²

Het wetsvoorstel is erop gericht personen die recht hebben op bijstand of een daarmee vergelijkbare uitkering (hierna: bijstandgerechtigden), meer dan voorheen te activeren tot intrede of herintrede in betaald werk. Van bijstandgerechtigden wordt daartoe een actieve opstelling en inbreng verwacht. Voor hen die niet (meer) door eigen arbeid kunnen voorzien in de noodzakelijke kosten van bestaan, geldt ingevolge het wetsvoorstel een inkomenswaarborg, zoals die thans nog wordt geboden door de Algemene bijstandswet (Abw). Het wetsvoorstel legt de centrale verantwoordelijkheid voor het bevorderen van de reïntegratie van bijstandgerechtigden bij de gemeenten. De gemeentebesturen worden daartoe gestimuleerd doordat het wetsvoorstel hun meer verantwoordelijkheid en ruimte geeft voor individueel en op de lokale omstandigheden afgestemd maatwerk, in samenhang met een 100% budgettering van de gemeentelijke uitgaven voor bijstand en daarmee vergelijkbare uitkeringen. De Raad van State kan zich vinden in de richting van het wetsvoorstel, maar meent dat de uitwerking tekortschiet op een aantal belangrijke punten, die onder meer betrekking hebben op de ruimte voor en de toerusting van de

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Deze richtsnoeren zijn onder meer weergegeven in het Nationaal Actieplan werkgelegenheid Nederland 2002 (hierna: Nationaal Actieplan), bladzijden 61–71. Het nieuwste voorstel voor «Globale richtsnoeren» van de Europese Commissie dateert van 8 april 2003.

gemeenten. Hij meent daarom dat het voorstel in zoverre dient te worden heroverwogen.

Het wetsvoorstel is van grote betekenis voor de gemeenten. Het standpunt van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is als zodanig in de toelichting echter niet behandeld. De Raad, als laatste adviseur in het wetgevings-traject, moet er op kunnen rekenen dat aan hem een «rijp» voorstel om advies wordt voorgelegd. Daarvoor is van belang dat alle adviezen van wettelijke adviesorganen en eventuele reacties van andere geraadpleegde instanties en organisaties beschikbaar zijn en, mét de reactie van de regering, in het voorstel zijn verwerkt voordat de Raad om advies wordt gevraagd. Een en ander is ook van belang voor de volgende stadia van het wetgevingstraject.

De Raad heeft bij brief van 17 februari 2003 aan Staatssecretaris Rutte gevraagd op welke wijze invulling is gegeven aan het bestendig gebruik en de verplichting van artikel 114 van de Gemeentewet om de gemeenten of een voor deze representatieve instantie, in de gelegenheid te stellen hun oordeel te geven omtrent voor hen belangrijke wetsvoorstellen. Op diens verzoek heeft de staatssecretaris daarop, samen met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in een beraadslaging als bedoeld in artikel 22 van de Wet op de Raad van State, inzicht gegeven in de uitkomsten van met gemeenten en de VNG gevoerd overleg. Daarbij werden de volgende punten genoemd als de belangrijkste zorgen van de gemeenten:

- de 100% budgettering;*
- het feit dat de intake van bijstandgerechtigden niet door de gemeenten zelf gebeurt;*
- de verplichte uit- en aanbesteding van reïntegratieactiviteiten.*

In het vervolg van dit advies zal de Raad op elk van deze punten ingaan.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 december 2002, nr. 02.005788, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 22 april 2003, nr. W12.02.0561/IV, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State maakt een aantal opmerkingen bij het voorstel. Hierop wordt onderstaand ingegaan.

Het kabinet constateert met genoegen dat de Raad – ondanks kritiek op onderdelen – zich kan vinden in de richting van het wetsvoorstel, te weten:

- het meer dan voorheen activeren van bijstandsgerechtigden tot intrede of herintrede in betaald werk;
- het leggen van de centrale verantwoordelijkheid voor het bevorderen van de reïntegratie van bijstandsgerechtigden bij de gemeenten.

Ook is het kabinet verheugd met het feit dat de Raad zich in algemene zin kan vinden in de wijze waarop in het wetsvoorstel deze twee onderwerpen, en hun onderlinge verhouding, zijn geregeld.

De Raad constateert terecht dat het wetsvoorstel van grote betekenis is voor gemeenten. Tegen die achtergrond zijn dan ook op diverse manieren het gemeentelijk veld, inclusief de VNG, geconsulteerd bij de voorbereiding van het wetsvoorstel. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, zoals dat aan de Raad is voorgelegd, is aan dit overleg met gemeenten geen aandacht besteed. Deze ommissie is inmiddels hersteld. In hoofdstuk 6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is nu expliciet aangegeven met wie en op welke wijze overleg heeft plaatsgevonden en welke invloed dit heeft gehad op de inhoud van het wetsvoorstel.

Inleidende opmerkingen

1. De ervaringen met de Algemene bijstandswet: verstoord evenwicht? In de toelichting wordt vermeld dat voor het realiseren van «werk boven inkomen» een stelsel van regelingen nodig is dat maximaal effectief werkt.¹ Dit suggereert dat sprake is van een verstoring van het evenwicht tussen de gerichtheid op werk enerzijds en de inkomenswaarborg anderzijds, zoals die beide aan de orde zijn bij het vormgeven van het sluitstuk van het stelsel van sociale zekerheid. De toelichting bevat geen nadere uitleg van deze verstoring.

¹ Memorie van toelichting, algemeen deel, hoofdstuk 1. Inleiding, tweede alinea.

Waar echter deze verstoring van evenwicht de aanleiding lijkt te zijn voor het wetsvoorstel, adviseert de Raad haar nader te analyseren en te verklaren, tegen de achtergrond van bijna 40 jaar praktijk met de Abw, en mede gezien de relatief recente herziening van deze wet in 1996. Ook toen werd immers al een evenwicht beoogd tussen de gerichtheid op werk en het bieden van een inkomenswaarborg.¹

1. Naar de mening van het kabinet vloeit de noodzaak van een nieuwe aanpak in het stelsel van bijstand en reïntegratie voort uit de constatering dat het geheel aan instrumenten en mogelijkheden die de gemeenten in dat stelsel hebben, niet maximaal effectief werkt. Sinds de herziening van de Algemene Bijstandswet in 1996 is het inzicht gegroeid dat de effectiviteit van de bijstandsverlening gebaat is bij verdere integratie van het beleid rond Werk en Inkomensondersteuning, waarbij de uitstroom naar werk voorop moet staan. Ook is het inzicht gegroeid dat voor uitstroom naar werk maatwerk per cliënt is vereist. Gemeenten hebben aangegeven dat een grotere beleidsruimte, minder uitvoeringsvoorschriften en het omlaag brengen van de administratieve lasten benodigd zijn om deze aanpak te kunnen realiseren.

Ook de evaluatie van de Algemene bijstandswet (Abw) over de periode 1996–1999 «Lijnen naar de toekomst» en het Interdepartementale Beleids- onderzoek (IBO) over het arbeidsmarktbeleid «Aan de slag» komen tot deze conclusies.

Beide inzichten worden met dit wetsvoorstel op een integrale manier uitgewerkt. Zo zijn in het wetsvoorstel zowel de Abw als de Wet inschakeling werkzoekenden en het Besluit in- en doorstroombanen opgenomen en is daarbij een vergaande deregulering en daarmee gepaard gaande vermindering van administratieve lasten doorgevoerd.

2. Een nieuw evenwicht?

Het wetsvoorstel zoekt op twee belangrijke punten een nieuw evenwicht, namelijk tussen de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid en die van de gemeentebesturen, en tussen de twee functies van het sluitstuk van de sociale zekerheid, inkomenswaarborg en minimaliseren van beroep op bijstand.² Bij de verhouding tussen inkomenswaarborg en minimaliseren van het beroep op bijstand, ligt een duidelijk accent op het laatste.

De Raad kan zich in algemene zin vinden in de wijze waarop het wetsvoorstel deze twee onderwerpen, en hun onderlinge verhouding, regelt. Dit neemt niet weg dat hij hierna een aantal kritische opmerkingen zal maken, in het bijzonder over de beperkingen die het wetsvoorstel de gemeentebesturen oplegt, zowel ten aanzien van de bijzondere bijstand als ten aanzien van de poortwachter-functie voor het reïntegratietraject en de vormgeving van dat traject. Deze beperkingen hebben een extra gewicht gezien de voorgestelde 100% budgettering, met het bijbehorende financiële risico voor de gemeenten. Wat betreft de uitvoering van de Wwb is sprake van een verschuiving van verantwoordelijkheid van de rijksoverheid naar de gemeenten. Deze verschuiving als zodanig waardeert de Raad positief. Voorwaarde is dan echter wel dat de gemeentebesturen voldoende vrijheid hebben om aan hun nieuw bepaalde verantwoordelijkheid daadwerkelijk inhoud te geven, en dat zij voldoende zijn toegerust voor de hun opgedragen taken. De Raad meent dat het wetsvoorstel bij het regelen van de verhouding tussen rijksoverheid en gemeenten, uit een oogpunt van toedeling van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en toerusting, deels tekortschiet en deels onvoldoende is onderbouwd. Verder meent hij dat het voorstel kan leiden tot grote – zo niet te grote – financiële risico's voor de gemeenten.

2. Naar de mening van het kabinet is ook op die onderdelen van de wet, waarvan de Raad veronderstelt dat de gemeenten beperkt zijn in hun mogelijkheden, sprake van een passende beleidsruimte voor gemeenten. Hierop zal in een aantal paragrafen van dit nader rapport meer specifiek worden ingegaan. Dit betreft de beperkingen ten aanzien van de categoriale bijzondere bijstand (punt 5), de intake: Centra voor werk en inkomen als poortwachter (punt 8) en de uiten aanbesteding van reïntegratietrajecten (punt 10).

Op de financiële risico's die de gemeenten met dit wetsvoorstel lopen zal worden ingegaan bij de onderdelen macrobudget, objectief verdeelmodel en tekorten (punten 10, 11 en 12).

¹ Zie de Abw, artikelen 106 en 111–115.

² Memorie van toelichting, algemeen deel, hoofdstuk 1. Inleiding, tweede en derde alinea.

3. Doelgroep

Voor de beoordeling van het wetsvoorstel is het gewenst een goed inzicht te hebben in de populatie van bijstandgerechtigden. Het gaat dan om kenmerken die in het licht van de doelstelling van de wet van belang zijn, zoals leeftijd-opbouw, leefsituatie, opleiding, herkomst (bijvoorbeeld andere uitkering), uitkeringsduur, arbeidsmarktperspectief. Ook gegevens over de ervaringen met en de effecten van de reactiveringsinspanningen tot dusverre en prognoses over de ontwikkeling van het bestand van bijstandgerechtigden bij ongewijzigd beleid zijn van belang. Deze gegevens ontbreken in de toelichting. De Raad adviseert deze informatie alsnog op te nemen.

3. Het advies van de Raad is overgenomen. In paragraaf 3.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting en in de daarbij behorende bijlage zijn gegevens opgenomen die inzicht verschaffen in de populatie van bijstandgerechtigden. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is in dit onderdeel van de memorie van toelichting tevens ingegaan op de ervaringen met en de effecten van de reactiveringsinspanningen en op prognoses over de ontwikkeling van het bestand van bijstandgerechtigden.

4. Externe factoren

De Raad vraagt er voorts de aandacht voor dat de doeltreffendheid van de voorgestelde Wwb voor het bevorderen van arbeidsparticipatie, voor een belangrijk deel wordt bepaald door factoren buiten de invloedssfeer van de gemeenten. Het betreft hier onder meer de ontwikkeling van en de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de reïntegratiemarkt (beschikbaarheid en kwaliteit van reïntegratiebedrijven), onderwijs en scholingsmogelijkheden, een deel van de determinanten van de armoedeval (zie hierna, onder punt 7), en de beschikbaarheid van zorgvoorzieningen, zoals in het bijzonder kinderopvang. Bovendien wordt het wetsvoorstel aangeboden op een moment waarop de economische perspectieven verslechteren en de werkloosheid groeit. Daardoor neemt de druk op de taakstelling van de gemeentebesturen ingevolge de Wwb toe, terwijl de mogelijkheden tot reïntegratie van hun bijstandcliënten afnemen. Daar komt verder nog bij dat de rijksoverheid zich ziet gesteld voor een aanzienlijke ombuigingstaakstelling.

De Raad adviseert om in de toelichting in te gaan op de invloeden van deze en dergelijke externe factoren op de effectiviteit van de Wwb, en op eventuele beleidsvoornemens ten aanzien van deze externe factoren die de doeltreffendheid van de Wwb kunnen bevorderen.

4. Het kabinet deelt de opvatting van de Raad van State dat het aantal uitkeringen niet volledig is te beïnvloeden door het reïntegratiebeleid van gemeenten. Hiermee wordt in het wetsvoorstel rekening gehouden door het macrobudget voor de uitkeringen aan te passen bij wijzigingen in de conjunctuur en in het rijksbeleid. Binnen de mogelijkheden die de conjuncturele situatie biedt, wordt de effectiviteit van het reïntegratiebeleid geoptimaliseerd als de gemeenten maatwerk kunnen leveren. Het wetsvoorstel biedt de gemeenten daarvoor maximale ruimte en stimulansen. De gemeente kan hierdoor beter inspringen op de mogelijkheden van de cliënt, en haar uitvoeringsproces meer enten op uitstroom. Deze efficiency- en effectiviteits-slag is de ratio achter de geraamde budgettaire opbrengst van de nieuwe wet. Het behalen van deze opbrengst is niet afhankelijk van externe factoren of andere beleidsvoornemens. Dat neemt niet weg dat het aantal mensen dat niet actief is op de arbeidsmarkt verder kan worden verminderd door bijvoorbeeld de verdere ontwikkeling van de reïntegratiemarkt, de vermindering van de armoedeval en door vergroten van het aantal plaatsen voor kinderopvang.

Inkomenswaarborg

5. Categoriale bijzondere bijstand

Het wetsvoorstel maakt een einde aan de mogelijkheid voor gemeentebesturen om zonder voorafgaande individuele toetsing, categorieën bijstandgerechtigden een toeslag op de basisuitkering te geven. De gemeentebesturen behouden wel de mogelijkheid om bijzondere bijstand toe te kennen op basis van een individuele toetsing. De Raad vraagt er de aandacht voor dat indien individuele toetsing het uitgangspunt dient te zijn bij het eventueel verlenen van bijzondere bijstand, er bij grote(re) aantallen uitkeringsgerechtigden de

nodige categorieën gelijke gevallen zullen blijken (te ontstaan) van personen die elk individueel in aanmerking komen voor bijzondere bijstand. Verwacht mag worden dat dan uit overwegingen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, en mede in het belang van de doelmatigheid van de uitvoering van de wet door de gemeentebesturen, beleidsregels worden vastgesteld die inhoudelijk zullen overeenkomen met de vroegere regels voor de verlening van categoriale bijzondere bijstand. Het college waarschuwt dat zonder dergelijke beleidsregels de opdracht tot het maatwerk van de individuele toetsing, zeker bij grote(re) aantallen personen die in aanmerking komen voor bijzondere bijstand, niet uitvoerbaar zal blijken te zijn. De Raad adviseert om hier in de toelichting aandacht aan te besteden, en het verbod op het categoriaal verlenen van bijzondere bijstand te heroverwegen.

5. Het kabinet ziet geen aanleiding om de afschaffing van de categoriale bijzondere bijstand te herzien. Aan categoriale bijzondere bijstand zijn belangrijke nadelen verbonden: ongerichte inkomenssuppletie, rechtsverschillen tussen gemeenten en een substantiële bijdrage aan de armoedeval. Voorts stelt het kabinet zich op het standpunt dat het algemeen, generiek inkomensbeleid voorbehouden dient te zijn aan het Rijk en dat daarmee de beleidsruimte van gemeenten voor een eigen inkomensbeleid moet worden beperkt. Het voorstel van het kabinet voor een langdurigheidstoeslag voorziet beter dan via categorale regelingen in een aanvullende generieke inkomensondersteuning voor die situaties waarin dat nodig is.

Het kabinet kan zich voorstellen dat gemeenten gebruik maken van beleidsregels bij de uitvoering van de bijzondere bijstand. Gemeenten maken hiervan thans reeds gebruik en zij behouden hun mogelijkheden op dit punt. Het is echter niet zo dat er via beleidsregels de facto weer sprake kan zijn van categoriale bijzondere bijstand. Ook bij het toepassen van beleidsregels zal er namelijk sprake moeten zijn van een individuele toets op de aanwezigheid en de noodzaak van de kosten. Dit is de essentie van het verschil tussen categoriale bijzondere bijstand en individuele bijzondere bijstand. Tegenover de gevolgen die deze toets voor de uitvoering kan hebben, staat de verwachting dat de introductie van de langdurigheidstoeslag de druk op de uitvoering van de individuele bijzondere bijstand zal doen afnemen. In de paragrafen 4.3 en 4.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is het bovenstaande nader uitgewerkt.

6. Langdurigheidstoeslag

Artikel 36 van het wetsvoorstel voorziet er in dat personen die gedurende ten minste vijf jaar onafgebroken een inkomen hebben gehad op ten hoogste het bijstandniveau en die in deze periode geen inkomsten uit of in verband met arbeid hebben ontvangen, in aanmerking komen voor een langdurigheidstoeslag. Paragraaf 4.2 van de toelichting motiveert deze toeslag onder meer door op te merken dat het voor deze categorie personen niet aannemelijk is dat zij op korte termijn in staat zullen zijn om werk te vinden, en dat met de toeslag wordt bereikt dat betrokkenen financiële ruimte krijgen voor bijvoorbeeld vervangingsuitgaven. De Raad kan de langdurigheidstoeslag niet anders zien dan als een vorm van categoriale bijzondere bijstand, weliswaar uitgevoerd door het gemeentebestuur, maar nu exclusief toegekend op rijksniveau, door de wetgever.

Het voorstel voor een langdurigheidstoeslag roept allereerst de vraag op naar de toereikendheid van het algemene bijstandniveau (het normbedrag met inbegrip van de component reservering, maar zonder het bedrag van de langdurigheidstoeslag) gedurende de eerste vijf jaar. In het verlengde daarvan verdient de motivering van de periode – vijf jaar – de aandacht. Waar één van de motieven voor de langdurigheidstoeslag de vervangingsuitgaven betreft, wijst de Raad erop dat ook al binnen de periode van vijf jaar sprake kan zijn van vervangingsuitgaven. Deze kunnen binnen die periode aanleiding geven tot het verlenen van bijzondere bijstand, ook aan hen die naderhand ook in aanmerking komen voor de langdurigheidstoeslag. Dat roept, wat betreft deze uitgaven, de vraag op naar de gelijkheid van behandeling op dit punt tussen bijstandgerechtigden aan weerskanten van de streep van vijf jaar, en maakt de vraag naar de rechtvaardiging van het feitelijk creëren van twee bijstandsniveaus extra klemmend. Voorts verdient nog de aandacht dat de langdurigheidstoeslag kan leiden tot negatieve effecten op de bereidheid werk te

aanvaarden (pogen «de vijf jaar te halen»; ontmoedigen van tijdelijk aanvaarden van werk in die periode). Het wetsvoorstel kiest uitdrukkelijk voor het afschaffen van categoriale bijzondere bijstand. Centraal staat verder het decentralisatiemotief, waardoor rekening kan worden gehouden met lokale en regionale omstandigheden en verschillen, en individueel maatwerk mogelijk is. Het wetsvoorstel draagt zo de gemeentebesturen op bijzondere bijstand te verlenen per geval, op basis van een individuele beoordeling. De Raad meent dat het bij die opdracht past dat de gemeentebesturen ook de ruimte hebben om in de vorm van door hen te verlenen bijzondere bijstand ondersteuning te bieden aan uitkeringsgerechtigden die in het bijzonder door de duur van de periode waarin zij aangewezen zijn geweest op een inkomen op bijstandsniveau, specifieke financiële problemen zijn gaan ondervinden. Het voorstel van de langdurigheidstoeslag als een op rijksniveau toegekende categoriale bijzondere bijstand, past naar het oordeel van de Raad niet in het systeem van het wetsvoorstel. Daarom, en mede gezien de hiervoor opgeworpen vragen, adviseert het college het wetsvoorstel op dit punt te heroverwegen.

6. De langdurigheidstoeslag betekent inderdaad, zoals de Raad aangeeft, een nuancering van het standpunt over de toereikendheid van het algemene bijstandsniveau. In de memorie van toelichting is aangegeven onder welke omstandigheden deze nuancering naar het oordeel van het kabinet nodig is. Het wetsvoorstel voorziet op tweeërlei wijze in een uitzondering op de regel dat de bijstand in de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan mede bestemd is voor aanschaf van duurzame gebruiksgoederen. De eerste uitzondering is de bijzondere bijstand, de tweede de langdurigheidstoeslag. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om bij de bijzondere bijstand via maatwerk rekening te houden met te ontvangen of reeds ontvangen langdurigheidstoeslag. Dit zal bijdragen aan de gelijkheid van behandeling aan weerszijden van de door de Raad genoemde «streep van vijf jaar».

Terecht wijst de Raad op de mogelijke negatieve gevolgen van de toeslag op de bereidheid tot (tijdelijk) aanvaarden van werk. Het kabinet meent met die gevolgen rekening te hebben gehouden door te bepalen dat geen recht op de toeslag bestaat als de betrokkene naar het oordeel van het college van burgemeester en wethouders onvoldoende heeft getracht algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en aanvaarden.

De reden dat het kabinet in een wetsvoorstel waarin het decentralisatiemotief centraal staat, gekozen heeft voor een centrale regeling van de langdurigheidstoeslag is de volgende. De toeslag is niet, zoals categoriale bijzondere bijstand, gerelateerd aan bepaalde kosten, maar vormt een uitzondering op de regel van de toereikend van het algemene bijstandsniveau. Het betreft hier daarmee een generieke inkomensondersteunende maatregel, zij het met individuele toetsing. Daarom acht het kabinet de wijze waarop de toeslag is vorm gegeven passend in het systeem van het wetsvoorstel. In paragraaf 4.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is dit nader toegelicht.

7. Armoedeval

Het voorstel bevat een aantal maatregelen dat de reïntegratie van bijstandsgerechtigden moet bevorderen. Het gaat daarbij vooral om maatregelen die een einde moeten maken aan het gemeentelijke categoriale inkomensbeleid en om een aantal aanscherpingen (zoals die van het criterium passende arbeid en het afschaffen van uitzonderingen op de verplichting tot participatie in reïntegratieactiviteiten voor bepaalde categorieën personen jonger dan 65 jaar). Een belangrijk aspect van het reïntegratiebeleid is de aanpak van het probleem van de armoedeval. De armoedeval vormt een duidelijke hindernis bij het bevorderen van arbeidsparticipatie.¹ Bijstandsgerechtigden die weer gaan werken zullen in de huidige situatie (aanmerkelijk) meer dan het minimumloon moeten gaan verdienen om er netto op vooruit te gaan.² Daarbij moet bovendien worden bedacht dat velen, bijvoorbeeld bijstandmoeders, een dergelijke inkomenssprong moeten bewerkstelligen met deeltijdarbeid. Uit de Sociale Nota 2002³ komt naar voren dat eerder getroffen maatregelen – vooral in de fiscale sfeer – de problematiek van de armoedeval nog niet hebben kunnen wegnemen. Een effectieve aanpak van deze problematiek is ook nodig in het licht van afspraken in Europees verband over het arbeidsmarktbeleid,

¹ Zie bijvoorbeeld de notitie van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal bij brief van 3 juni 2002 (szw0 200 391) en het Nationaal Actieplan, bladzijden 38–41.

² «Armoedeval: is ontsnappen mogelijk?», COELO/SGBO, Groningen/Den Haag, 2000, en «Anatomie van de armoedeval», Economisch Statistische Berichten, 18 februari 1999.

³ Kamerstukken II 2001/02, 28 001, nr. 2.

waarin Nederland in het bijzonder wordt aanbevolen maatregelen te treffen om de hoge inactiviteit aan te pakken. Ook hier wordt de armoedeval als één van de belangrijkste oorzaken genoemd. Het trok overigens de aandacht van de Raad dat de uitkomsten van een onderzoek in de gemeente 's-Gravenhage¹ de betekenis van de armoedeval als obstakel voor reïntegratie lijken te relativiseren. De belangrijkste determinanten van de armoedeval zijn de individuele huursubsidie, de gemeentelijke regelingen voor kwijtschelding van lokale belastingen en waterschapsomslagen en het gemeentelijke inkomensondersteuningsbeleid (bijzondere bijstand, schuldhulpverlening en maatschappelijke participatie). Het wetsvoorstel kan mogelijk een bijdrage leveren aan de aanpak van de armoedevalproblematiek voorzover deze voortkomt uit gemeentelijk inkomensondersteuningsbeleid. Voor een effectieve aanpak van de armoedevalproblematiek is echter een bredere aanpak nodig, die ook de determinanten buiten de sfeer van de gemeenten omvat. Dan gaat het in het bijzonder om de individuele huursubsidie. De Raad acht zo'n bredere aanpak temeer nodig omdat oplossingen voor de problematiek van de armoedeval hun weerslag kunnen hebben op het systeem en het niveau van de bijstand. Het college adviseert in de toelichting nader in te gaan op de betekenis van de armoedeval als obstakel voor reïntegratie, en op de hiervoor bedoelde bredere aanpak van de armoedevalproblematiek, en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

7. Het kabinet deelt de opvattingen van de Raad over de noodzaak van een effectieve aanpak van de armoedeval. Een effectieve aanpak van deze problematiek is ook nodig in het licht van afspraken in Europees verband over het arbeidsmarktbeleid, waarin Nederland in het bijzonder wordt aanbevolen maatregelen te treffen om de hoge inactiviteit aan te pakken. Met de afschaffing van de categoriale bijzondere bijstand en de wijze waarop de langdurigheidstoelage is vorm gegeven, wil het kabinet daaraan een bijdrage leveren. In paragraaf 4.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is nadere aandacht besteed aan de betekenis van de armoedeval als obstakel voor reïntegratie. Het kabinet is met de Raad van mening dat ook op andere terreinen dan de Wet werk en bijstand (WWB) beleid gewenst is om de armoedeval te beperken. In de vorig jaar door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer aangeboden notitie Scenario's armoedevalbestrijding zijn hiertoe de mogelijkheden geschetst². In paragraaf 4.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt nader ingegaan op het kabinetsbeleid voor een bredere aanpak van de armoedeval.

Reïntegratie

8. *De intake: Centra voor werk en inkomen als poortwachter*
Op de weg naar reïntegratie hebben de Centra voor werk en inkomen (CWI's) in zoverre de poortwachtersfunctie dat zij voor de gemeenten, evenals voor het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), de intake verrichten. De taak van de CWI's omvat zowel de (eerste) behandeling van de uitkeringsaanvraag als de toeleiding naar werk. Deze structuur beperkt de gemeentebesturen in hun mogelijkheden al direct bij de voordeur invloed uit te oefenen op de instroom in de bijstand. De invloed van de gemeenten is slechts een indirecte: zij loopt via de overeenkomsten met de CWI's. De CWI-structuur leidt er in elk geval toe dat de gemeentebesturen pas na verloop van enige tijd zelf direct contact krijgen met hun cliënten. Verder valt niet uit te sluiten dat de gemeenten (dan) het intake-werk in belangrijke mate zullen moeten overdoen, om zelf een zo goed en actueel mogelijk beeld te krijgen van de cliënt en diens situatie en mogelijkheden. De Raad merkt op dat de regeling van de aanvraag bij het CWI in de artikelen 41, 42 en 43 ook juridisch ingewikkeld is. Dit alles betekent dat de gemeentebesturen wat betreft de omvang van de instroom in de bijstand in eerste instantie afhankelijk zijn van de CWI's en van de wijze waarop deze hun taken (kunnen) vervullen, en van de prioriteiten (tussen inschrijving en toeleiding naar werk, en tussen gemeenten en UWV) die de CWI's daarbij (moeten) stellen. Daarentegen legt het wetsvoorstel de verantwoordelijkheid voor reïntegratie, en de financiële risico's voor de bijstand, volledig bij de gemeenten. Het wetsvoorstel beoogt door de 100%

¹ «Armoedemonitor 2000», onderzoek van Sociale Dienst Den Haag, gemeenteraadsstuk (raadpleegbaar op Website van Gemeente 's-Gravenhage, onder «bestuurlijke stukken»), deel 3, Armoedeval.

² Ministerie van SZW, Notitie scenario's armoedevalbestrijding, 3 juni 2002.

budgettering voor de gemeenten, met het bijbehorende financiële risico, de gemeentebesturen te prikkelen zich zo goed mogelijk in te spannen voor de reïntegratie. Een dergelijke financiële prikkel ontbreekt bij de CWI's.

De Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI), waarvan de CWI's deel uitmaken, is nog in opbouw. Intussen legt het oplopen van de werkloosheid een toenemende druk op de CWI's. Dat beperkt de mogelijkheden van de CWI's om ook aan de toeleiding van cliënten naar werk voldoende aandacht te geven. In zo'n situatie rijst temeer de vraag of het verantwoord is de gemeenten voor de intake volledig afhankelijk te laten zijn van de CWI's.

De Raad adviseert, gezien het voorgaande, in de toelichting in te gaan op de afhankelijkheid van de gemeenten van de CWI's, en op de problemen die daaruit kunnen voortvloeien, uit een oogpunt van doelmatigheid en van verdeling van financiële risico's. In verband daarmee is het ook van belang inzicht te geven, bijvoorbeeld op basis van evaluatiegegevens, in het functioneren van de CWI's tot nu toe.

8. Er is sprake van een samenwerkings- en afhankelijkheidsrelatie tussen CWI en gemeenten. De SUWI-regelgeving biedt de ruimte om te komen tot samenwerkingsafspraken, waarbij de gemeente de mogelijkheid heeft om van meet af aan betrokken te zijn bij de aanpak van de klanten binnen de SUWI-keten. Dat kan worden gerealiseerd door op lokaal niveau goede afspraken te maken over de gewenste kwaliteit, gezamenlijke kwaliteitsmetingen en de wijze van verantwoording naar elkaar. Met goede afspraken en informatieoverdracht kan worden voorkomen dat dubbele intakes worden uitgevoerd. Ook is het van belang dat het CWI goede feedback van de gemeenten krijgt om het functioneren als poortwachter te kunnen verbeteren.

Op landelijk niveau hebben de uitvoeringsorganisaties van de sociale zekerheid onlangs met elkaar nadere afspraken gemaakt om de doelstelling «werk boven inkomen» volledig te realiseren. Een en ander is verankerd in het Programma Ketenresultaten 2003 en 2004. De uitgangspunten van dit Programma zijn: (prestatie)afspraken tussen ketenpartners, landelijke kaders met ruimte voor lokale/regionale invulling, het voorop stellen van uitstroom naar de arbeidsmarkt en tot slot het in gezamenlijkheid meten van deze resultaten.

In paragraaf 6.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is hier nader op ingegaan.

In mei 2003 wordt de Kamer geïnformeerd over de stand van zaken in de uitvoering door de CWI en de samenwerking in de keten (onder meer Voortgangsrapportage SUWI, jaarverslagen CWI en UWV en het jaarverslag van de Inspectie Werk en Inkomen).

9. Uit- en aanbesteding

Artikel 7, vierde lid, bepaalt dat de gemeentebesturen werkzaamheden in het kader van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling zoveel mogelijk laten verrichten door derden die in het kader van de uitoefening van beroep of bedrijf de inschakeling van personen in de arbeid bevorderen. Bij het gebruik van aanbod van reïntegratievoorzieningen op de markt gelden de aanbestedingsvereisten uit het Besluit SUWI.¹ De gemeenten (evenals het UWV) dienen een transparante en toetsbare aanbestedingsprocedure te volgen, waarbij verschillende offertes worden gevraagd, op basis van vooraf vastgestelde criteria. De verplichting tot uit- en aanbesteding van de reïntegratieactiviteiten wordt gemotiveerd door de wens om effectief met reïntegratiemiddelen om te gaan, en een transparante en efficiënt werkende reïntegratiemarkt tot stand te brengen.

Naar het de Raad voorkomt, wordt met het financieel verantwoordelijk maken van de gemeenten voor de uitvoering van de wet beoogd dat de inzet van reïntegratiemiddelen voor elke gemeente optimaal plaatsvindt. In de memorie van toelichting wordt echter niet aangetoond dat door het opleggen aan de gemeentebesturen van de verplichting tot uitbesteding en de daaraan gekoppelde verplichting tot aanbesteding voor het merendeel van de contracten, voor elk afzonderlijk gemeentebestuur de meest effectieve en efficiënte inzet van reïntegratiemiddelen wordt bereikt.

De Raad wijst er in dit verband op dat voor de aanbesteding Europees-rechtelijke en nationaalrechtelijke regels gelden.² Naleving daarvan leidt tot

¹ Toelichting op artikel 7, vierde alinea.

² De Richtlijn diensten (Richtlijn nr. 92/50/EEG van de Raad van de Europese Unie van 18 juni 1992 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor dienstverlening (PbEG L 209), laatstelijk gewijzigd bij de toetredingsakte van Oostenrijk, Finland en Zweden), geïmplementeerd in de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen.

aanbestedingsprocedures die kosten met zich brengen en de nodige tijd vergen (tijdens welke de bekostiging van de bijstanduitkering voor de betrokken cliënt doorloopt). Daar komt nog bij dat de verplichting tot uit- en aanbesteding leidt tot contracten die pas na verloop van enige tijd kunnen worden geëvalueerd en vervolgens zo nodig bijgesteld. Zo'n vertraging in de terugkoppeling is te meer een reëel risico nu om prijstechnische redenen valt te verwachten dat de contracten uit een oogpunt van aantallen te begeleiden cliënten over het algemeen van een behoorlijke omvang zullen (moeten) zijn. Die vermoedelijk grote omvang van financieel aantrekkelijke contracten zal er naar verwachting ook toe leiden dat kleinere gemeenten worden genoopt tot samenwerking in de uitbesteding. Of ook dan nog altijd optimaal kan worden ingespeeld op de lokale situatie is zeer de vraag. Verder trok het de aandacht van de Raad dat de toelichting geen informatie bevat over de werking van de reïntegratiemarkt dusverre, noch een evaluatie daarvan. Zicht daarop is nodig voor het antwoord op de vraag of het (nu al) verantwoord is de gemeenten vergaand te dwingen zich op die markt te begeven.

Een optimale inzet van reïntegratiemiddelen zou, nu ook de financiële risico's van de uitvoering van de wet volledig worden gelegd bij de gemeentebesturen, er mee gebaat kunnen zijn indien de gemeentebesturen (vooralsnog) meer vrijheid zouden hebben om volgens eigen beleid vorm te geven aan de reïntegratietaakstelling dan het wetsvoorstel hun thans biedt.

De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op de spanning tussen het streven naar marktwerking voor de reïntegratie – met de daarbijbehorende verplichting tot uit- en aanbesteding – enerzijds en de doelmatigheid voor de gemeenten bij het uitvoeren van de hun opgelegde verplichting tot het bevorderen van de reïntegratie van hun bijstandcliënten anderzijds.

9. Het kabinet meent dat een goed werkende reïntegratiemarkt bijdraagt aan het realiseren van een hogere effectiviteit en efficiency bij de inzet van instrumenten en middelen voor reïntegratie. Om die reden is bij de SUWI regelgeving ervoor gekozen om de reïntegratietaken door de markt te laten uitvoeren. Een goed werkende reïntegratiemarkt is ook in het belang van de gemeenten aangezien daarmee een groter aanbod van activiteiten en een betere prijs/kwaliteitsverhouding kan worden gerealiseerd. Om er voor te zorgen dat er een «level playing field» is voor alle aanbieders op deze markt is bij de SUWI regelgeving gekozen voor uit- en aanbestedingsregels. Deze regels moeten er voor zorgdragen dat inderdaad de beste prijs/kwaliteit gekozen wordt. Hiermee wordt voorkomen dat aan gemeente gelieerde bedrijven een voorkeurspositie kunnen krijgen. In paragraaf 3.2.5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt hier nader op ingegaan.

Het kabinet deelt niet de zorg van de Raad van State dat de aanbestedingsverplichting tot extra kosten en tot tempoverlies leidt. Door bijvoorbeeld te kiezen voor raamcontracten kan een cliënt direct aan een traject deelnemen. Gezien de positieve effecten van marktwerking is het kabinet er verder van overtuigd dat de kosten die gekoppeld zijn aan de aanbesteding ruimschoots zullen worden terugverdiend.

Het kabinet is verder van mening dat eventuele samenwerking tussen gemeenten, het inspelen op de lokale situatie niet in de weg hoeft te staan. Reïntegratiebedrijven kunnen immers ook op deze lokale situatie inspelen. Over de ontwikkeling van de reïntegratiemarkt heeft het kabinet op 28 november 2002 het trendrapport van onderzoeksbureau Regioplan («Op weg naar volwassenheid») naar het parlement gestuurd (Kamerstukken II, 2002–2003, 28 719, nr. 1).

Financiering

10. Macrobudget

a. Gemeenten worden, anders dan in de huidige situatie onder de Abw, door het stelsel van 100% budgettering financieel volledig verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wwb. Voor alle gemeenten gezamenlijk wordt jaarlijks een macrobudget vastgesteld. Het macrobudget voor het inkomensdeel wordt geraamd op basis van de Macro Economische Verkenningen (MEV) van het Centraal Planbureau. In de raming van het bijstandvolume zijn realisatiecijfers van het voorgaande jaar, alsmede het effect van wijzigingen in de conjunctuur

en van voorgenomen beleidsmaatregelen verwerkt.¹ De verwijzing naar de MEV suggereert een objectieve vaststelling van het budget dat de gemeenten nodig hebben. Echter, het Rijk bepaalt aan de hand van de genoemde gegevens welk macrobudget in enig jaar beschikbaar komt. Daarbij is niet zekergesteld dat dit budget voldoende zal zijn gevrijwaard van de invloed van financiële problemen van de rijksoverheid. De vraag dringt zich op of een meer objectieve vaststelling van het macrobudget mogelijk is. De Raad adviseert om hier in de toelichting nader op in te gaan.

b. Verder wijst de Raad erop dat omstandigheden buiten de invloedssfeer van de gemeenten wel voor een belangrijk deel de uitvoering van de Wwb, en de daarmee gemoeide uitgaven kunnen bepalen. Het college mist bij het voorstel een beschouwing over het al dan niet doorwerken van belangrijke externe factoren (zie hiervoor, onder punt 4) op de macrobudgetten voor het inkomensdeel en het werkdeel. De gemeenten dragen via de 100% budgettering intussen wel volledig het financiële risico voor de uitvoering van de Wwb. Dit onderstreept eens te meer het belang van het afschermen van het macrobudget van de invloed van factoren die niet voor rekening van de gemeenten mogen komen, tenzij ze tijdig en toereikend in hun budgetten worden gecompenseerd.

De Raad adviseert gezien het voorgaande inzicht te geven in de relatie tussen de macrobudgetten en relevante externe factoren, en waar nodig het stelsel aan te passen.

10.a. De voorgenomen financieringssysteematiek – waarbij de stimulans voor gemeenten om goed te presteren is gelegen in het inkomensdeel – vereist een nauwkeurige raming. Essentieel daarbij is dat er een verantwoord macrobudget wordt vastgesteld dat toereikend is om de macro bijstandsuitgaven te financieren. Om te waarborgen dat het macro-budget niet beïnvloed wordt door andere factoren, zoals de door de Raad genoemde financiële problemen van de rijksoverheid, is in de wet vastgelegd dat het macrobudget is gebaseerd op een objectieve raming voor het inkomensdeel. In de objectieve raming worden meegenomen:

- de actuele gegevens over de feitelijke ontwikkeling van het bijstandsvolume op dat moment;
- de economische vooruitzichten uit de Macro Economische Verkenningen voor het betreffende jaar;
- de verwachte effecten van gewijzigd beleid.

b. Ten aanzien van het macrobudget voor het inkomensdeel geldt dat in de loop van het begrotingsjaar het macrobudget wordt bijgesteld op basis van een geactualiseerde raming van het bijstandsvolume voor dat jaar. Deze actualisatie vindt plaats in september en is gebaseerd op de in het voorjaar beschikbare raming van het bijstandsvolume voor het lopende jaar (CEP), en op de werkloosheidsraming op dat moment. Realisatiecijfers van de bijstand worden op dat moment niet meegenomen. Op deze wijze ademt het budget maximaal mee met de conjunctuur, zonder dat de hoogte ervan afhankelijk is van de effectiviteit van het gemeentelijk reïntegratiebeleid.

Het macrobudget voor het werkdeel is voor de komende jaren vastgelegd in de meerjarenbegroting. Hierbij kan een deel van het budget van het lopende jaar naar het volgende jaar meegenomen worden, mede om het mogelijk te maken dat lopende verplichtingen in het daarop volgende jaar kunnen worden betaald. In beginsel loopt de hoogte van het budget mee met de loon-prijs-component van de Rijksbegroting. Periodiek zal worden onderzocht of de hoogte van dit budget nog adequaat is.

In hoofdstuk 5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt nader op beide punten ingegaan.

11. Objectief verdeelmodel

Het macrobudget voor het inkomensdeel wordt volgens een objectief verdeelmodel over de gemeenten verdeeld, aldus het wetsvoorstel. Blijkens de toelichting vormt dit model een essentieel onderdeel van de systematiek van het Fonds Werk en Inkomen.² Er wordt al lang gewerkt aan de ontwikkeling van een objectief verdeelmodel, maar het is, naar het schijnt, nog steeds niet mogelijk gebleken een bevredigend objectief verdeelmodel vast te stellen.

¹ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 5.1.1, eerste tekstblok.

² Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 5.1.2, vijfde tekstblok.

Voor de kleinere gemeenten blijkt nog steeds gewerkt te moeten worden met een verdeling waarbij gebruik wordt gemaakt van historische kosten.¹ Dit roept de vraag op of er op kan worden vertrouwd dat het wel mogelijk zal zijn om een objectief verdeelmodel voor alle gemeenten vast te stellen, en wat de consequenties zijn voor de uitvoering van de wet en de positie van de gemeenten daarbij als zo'n model niet (voor alle gemeenten) kan worden vastgesteld.

De Raad acht indiening van het wetsvoorstel niet verantwoord zolang een zo essentieel onderdeel als het objectieve verdeelmodel niet gereed is, althans als geen reëel uitzicht bestaat op het binnen afzienbare termijn gereed komen van een aanvaardbaar objectief verdeelmodel voor alle gemeenten, en zolang aldus dit model niet kan worden betrokken in de beoordeling van het wetsvoorstel. Het college adviseert, gelet hierop, de indiening van het wetsvoorstel aan te houden zolang niet ook het objectieve verdeelmodel beschikbaar is, en inzicht kan worden gegeven in de desbetreffende uitvoeringsmaatregel.

11. De voorgenomen 100% budgettering van de bijstand is van groot belang. De 100% budgettering bevordert dat gemeenten afwegingen maken die maximaal sturen op het bereiken van adequate resultaten op het terrein van de reïntegratie. De budgettering vereist een systematiek van verdeling van het macro beschikbare budget over de individuele gemeenten. Deze verdeel-systematiek zal in de structurele situatie in meer of mindere mate, afhankelijk van de grootte van de gemeente, gebaseerd zijn op een historisch² of een objectief verdeelmodel³. De grote gemeenten (> 60 000 inwoners) zullen in de structurele situatie een budget ontvangen dat voor 100% via het objectieve verdeelmodel is vastgesteld. Voor de kleine gemeenten (< 40 000 inwoners) vindt vooraansnog verdeling plaats op basis van historische kosten. De verdeelsystematiek voor de middelgrote gemeenten is in de structurele situatie een gewogen combinatie van de systematiek voor kleine en grote gemeenten. Door te werken met drie gemeentegrootteklassen wordt voorkomen dat kleine fluctuaties in het inwonertal van een gemeente tot gevolg heeft dat de gemeente met afwijkende verdeelsystematieken wordt geconfronteerd.

Om de herverdeeffecten voor gemeenten te beperken, heeft het kabinet ervoor gekozen om niet in een keer over te gaan op het objectief verdeelmodel, maar om hier geleidelijk – in een periode van vier jaar – naar toe te groeien. In het eerste jaar ligt daarom het accent op het historisch model. Het ligt in de rede om gebruik te maken van de opgedane ervaringen (i.c. het resultaat in termen van ex post herverdeeffecten) met toepassing van het objectief verdeelmodel om in de komende jaren het bestaande model verder door te ontwikkelen. Mede gebaseerd op de ervaringen met het objectief verdeelmodel bij de 25% budgettering in de WFA, en recente onderzoeksresultaten, is het kabinet van mening dat de huidige vormgeving van het objectief verdeelmodel een aanvaardbaar startpunt is voor dit groeipad.

Voor de kleine gemeenten (minder dan 40 000 inwoners) wordt enkel het historisch model ingezet aangezien het huidige objectief verdeelmodel voor de kleine gemeenten geen goede resultaten in termen van ex ante herverdeeffecten zien. De oorzaak hiervan is met name gelegen in de statistiek: als gevolg van een scala aan incidentele factoren ontstaan te grote jaarlijkse fluctuaties in de endogene (bijstandsuitgaven per inwoner) en de 10 exogene (i.c. de verdeelmaatstaven) variabelen.

Daarnaast bestaat via de eigenrisicodrempel de mogelijkheid tot correctie: binnen de WWB is een hardheidsclausule opgenomen die de tekortgemeente in staat stelt een verzoek tot aanvullende uitkering in te dienen bij een daartoe in het leven geroepen toetsingscommissie.

De keuze objectief of historisch model is belangrijk maar niet doorslaggevend voor de mogelijkheid om over te gaan op een systeem met 100% gebudgetteerde uitkeringslasten. Het feit dat voor elke gemeente een budget wordt vastgesteld waarmee in beginsel alle bijstandsuitgaven moeten worden gefinancierd is, zoals hierboven is aangegeven, cruciaal. Een objectief verdeelmodel zorgt ervoor dat gemeenten die structureel beter presteren dan andere gemeenten hier ook structureel voor worden beloond.

¹ «Een objectief verdeelmodel voor het gebudgetteerde deel van de bijstandslasten – Samenvatting voor bestuurders en beleidsmakers», Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, maart 2001, bladzijde 8, en de Brief van 19 april 2001 over het Verdeelmodel Fonds Werk en inkomen van de toenmalige Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, bladzijden 2 en 3.

² Bij het historisch model is de verdeling van het budget gebaseerd op realisatiecijfers uit het verleden.

³ Het objectief verdeelmodel betreft een model waarbij aan de hand van tien maatstaven – die de sociaal-economische infrastructuur van de gemeenten weerspiegelen – per gemeente het benodigde bedrag aan bijstandsuitgaven wordt berekend.

In paragraaf 5.1.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is nader ingegaan op het objectief verdeelmodel.

12. Tekorten

Bij een budgettekort op het inkomensdeel zal een gemeente daarvoor in eerste instantie zelf een oplossing moeten zoeken. De gemeente kan dan wel een aanvullende uitkering aanvragen bij de minister. Als, na toetsing, zo'n aanvulling wordt verstrekt, komt deze ten laste van het voor alle gemeenten geldende macrobudget.¹ Budgettekorten van individuele gemeenten worden daarmee afgewenteld op de gezamenlijke andere gemeenten. Afhankelijk van bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen toetsingscriteria kan deze systematiek worden gezien als een adequaat correctiemechanisme op het objectieve verdeelmodel. Nu echter nog geen inzicht wordt gegeven in deze toetsingscriteria, kan de Raad niet beoordelen of de genoemde afwenteling al dan niet een ongewenst risico inhoudt voor de gezamenlijke gemeenten. De Raad adviseert in de toelichting inzicht te bieden in de hiervoor bedoelde toetsingscriteria.

12. Een gemeente met een tekort boven de eigenrisicodrempel WWB heeft de mogelijkheid om een verzoek tot een aanvullende uitkering in te dienen bij de toetsingscommissie. De toetsingscommissie heeft tot taak een oordeel te vellen over de vraag of de tekortgemeente in het betreffende begrotingsjaar te maken heeft gehad met een uitzonderlijke situatie en het toetsen van de vraag of de tekortgemeente verwijtbaar heeft gehandeld. In paragraaf 5.1.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt nader ingegaan op de toetsingscriteria. Hier wordt volstaan met het noemen van de onderdelen waarop de toetsingscommissie zal toetsen:

1. Is sprake van een budgettekort boven de eigenrisicodrempel WWB?
2. Is er bij de tekortgemeente sprake van een uitzonderlijke situatie op de lokale arbeidsmarkt?
3. Kan de overschrijding worden toegeschreven aan de beleidskeuzes van de tekortgemeente, kijkend naar rechtmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering?

Uitvoering

13. Uitvoeringslast

De gemeentebesturen krijgen door het wetsvoorstel een zware verantwoordelijkheid, niet in het minst ook omdat het wetsvoorstel op een aantal onderdelen bij te nemen besluiten – op aanvraag of ambtshalve – jegens cliënten maatwerk vraagt. Gewezen kan worden op:

a. De reïntegratie van bijstandvragers

Het wetsvoorstel verlangt van de gemeentebesturen maatwerk waar het betreft de afstemming van de reïntegratie op de individuele cliënt, het bezien van zijn situatie en mogelijkheden, het ontwerpen van een daarbij passend pakket aan ondersteuning en van beloningen en straffen, en het regelmatig evalueren en bijstellen van het individuele pakket. In voorkomende gevallen dienen gemeenten ook de noodzaak van ontheffing van de plicht tot reïntegratie-inspanning voor cliënten tot 65 jaar (opnieuw) te bezien. Bijzondere aandacht vereisen positie en mogelijkheden van de alleenstaande ouder.

b. Inkomenssteun

Maatwerk is ook aan de orde bij de bedragen die kunnen worden toegekend naast de algemeen geldende uitkering, of die bij wijze van korting kunnen worden ingehouden van de cliënt, afhankelijk van diens inspanning en motivering om terug te keren naar betaald werk. Regelmatig wordt opnieuw bezien of betrokkene zich voldoende inzet om algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen.

c. Fraudebestrijding

Onverminderd geldt voor de gemeentebesturen dat zij zich moeten blijven inspannen voor het opsporen en corrigeren van fraude, bijvoorbeeld door cliënten die zwart of grijs werken. Zeker ook dit maatwerk stelt bijzondere

¹ Artikel 74, eerste lid.

eisen aan de uitvoeringsorganisatie, ook in de sfeer van informatie-uitwisseling met andere instanties.¹

Al met al betekent een actieve uitvoering van de wet voor de gemeenten een forse uitvoeringslast. Verder veronderstelt zij ambtelijke en bestuurlijke bereidheid tot eventueel confronterend optreden. De toelichting gaat niet in op de vraag in hoeverre elk van de gemeenten daarvoor, naar omvang en kwaliteit van de uitvoerende personen en diensten, en naar budget, voldoende is of zal worden toegerust. Schaalverschillen tussen gemeenten zullen hierbij ook een rol spelen. De uitvoeringslast kan kleinere gemeenten immers noodzaken tot regionale samenwerking, met de daaraan verbonden voor- en nadelen. Deze uitvoeringslasten onderstrepen het belang van een goede voorbereiding op de invoering van de Wwb, en van een toereikende termijn daarvoor.

De Raad beveelt aan in de toelichting aan het voorgaande aandacht te besteden, en daarbij ook in te gaan op regionale samenwerking. Tevens ware daarbij in te gaan op de vraag of, in de fase van de invoering van de Wwb, is voorzien in bijzondere ondersteuning – financieel of anderszins – van de gemeenten ten behoeve van de uitvoering van deze wet. Ook ware aan te geven of is (of zal worden) overwogen de wet gefaseerd in te voeren, of om de uiteindelijke invoering te laten voorafgaan door experimenten in een aantal gemeenten.

13. Het wetsvoorstel WWB vraagt gemeenten om maatwerk toe te passen richting de cliënt. Het kabinet meent dat dit in het belang is van cliënt én voor het beperken van het beroep op de bijstand. Uitvoeringsvoorschriften die gemeenten nu nog beletten om maatwerk toe te passen worden, mede op verzoek van gemeenten, afgeschaft.

Het toepassen van maatwerk zal van gemeenten voor de ene cliënt een intensivering ten opzichte van de huidige inspanningen vergen, terwijl een andere cliënt juist minder intensief benadert hoeft te worden. Het schrappen van uitvoeringsvoorschriften en het bieden van een vrij besteedbaar reïntegratiebudget betekent ook dat gemeenten aanzienlijk minder capaciteit hoeven te besteden aan rapportageverplichtingen richting het rijk. Het kabinet is het dan ook wél eens met conclusie van de Raad dat de gemeentebesturen een grote verantwoordelijkheid krijgen met dit wetsvoorstel, maar niet met de conclusie van de Raad dat het wetsvoorstel al met al een forse uitvoeringslast betekent ten opzichte van de huidige situatie. In hoofdstuk 6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt nader ingegaan op de consequenties van de WWB voor de uitvoering door gemeenten.

De zorg dat gemeenten nog niet voldoende zouden zijn toegerust om confronterend op te treden, deelt het kabinet niet. Ook de huidige wetgeving gaat er van uit dat gemeenten confronterend optreden als dat nodig is.

Het belang van een goede voorbereiding op de invoering van de WWB onderschrijft het kabinet ten volle. In overleg met gemeenten wordt daarom door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een implementatieplan opgesteld om de gemeenten de nodige ondersteuning te bieden. Daarbij gaat het onder meer om deskundigheidsbevordering, expertmeetings, uitwisseling best-practices en om het bieden van ondersteuning bij het opstellen van verordeningen.

In hoofdstuk 6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt hier nader op ingegaan. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan regionale samenwerking.

Het kabinet is van oordeel dat het in ieder geval noodzakelijk is dat op 1 januari 2004 wordt gestart met de voorgestelde decentralisatie en deregulering en de daarbij behorende 100% financiële verantwoordelijkheid van gemeenten en de vermindering van administratieve lasten. Dit geldt ook voor de afschaffing van de categoriale bijzondere bijstand, in combinatie met de invoering van de langdurigheidstoeslag. Dit is nodig om het momentum te benutten om door de nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden de uitvoering van bijstand en reïntegratie op een effectieve manier te stimuleren. Doordat eerst in verloop van een aantal jaren toegegroeid wordt naar de meest

¹ Zie het «Handhavingsarrangement 2003» en het «Opsporingsbeleidsplan 2003», 10 maart 2003 aangeboden aan de Tweede Kamer, vermeld in Stcrt. 2003, nr. 49.

wenselijke wijze van verdeling van de budgetten is van meet af aan sprake van een verantwoorde financieringsystematiek.

Gelet op de noodzaak van een beperking van de uitvoeringslasten in het invoeringsjaar, is het kabinet, mede op advies van de Raad, bereid te bezien of enkele nader te bepalen overige onderdelen van de WWB later kunnen worden ingevoerd. De keuze daarvan en de wijze van invoering kan worden geregeld in het inwerkingstredingsbesluit van deze wet en in de Invoeringswet Wet werk en bijstand.

14. Gemeentelijke verordeningen

Artikel 8 draagt elk gemeentebestuur op een verordening te maken. Ook dat betekent een uitvoeringslast, al valt te verwachten dat de VNG via een modelverordening de gemeenten daarbij zal ondersteunen. In dat geval kan zich echter het risico voordoen dat het streven naar lokaal maatwerk wordt gefrustreerd indien gemeenten gebruik gaan maken van de genoemde modelverordening.

De Raad adviseert om in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

14. Het kabinet onderkent de door de Raad gesignaleerde mogelijke spanning tussen modelverordeningen en lokaal maatwerk. In hoofdstuk 12 van het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt hierop thans ingegaan. De conclusie daarbij is dat het gezien de doelstellingen van het wetsvoorstel WWB niet zozeer voor de hand ligt de gemeenten te ondersteunen met modelverordeningen, maar eerder met bijvoorbeeld checklisten die gemeenten kunnen gebruiken bij het opstellen van hun verordeningen.

Geschillen

15. Geschillen

Het wetsvoorstel veronderstelt, verdergaand dan thans de Abw, maatwerk door de gemeenten. Beoogd wordt de gemeentebesturen in dat verband de nodige vrijheid te geven voor het nemen van de verschillende besluiten die rechtsgevolgen hebben voor de betrokken cliënten. Die gevolgen kunnen ingrijpend zijn.

De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de gevoeligheid van de Wwb voor het ontstaan van geschillen naar aanleiding van deze besluiten, en op de effecten daarvan voor het systeem van rechtsbescherming.

15. Met het wetsvoorstel wordt inderdaad beoogd dat de gemeenten in het bijzonder met betrekking tot de reïntegratie en afstemming van de uitkering van belanghebbenden meer maatwerk kunnen leveren. Met betrekking tot beide onderwerpen moeten de gemeenten echter ook bij verordening regels stellen. Het is aan de gemeenten om hierbij het gewenste evenwicht tussen maatwerk en regelgeving vorm te geven. In de memorie van toelichting wordt nader ingegaan in hoeverre dit tot meer geschillen zal leiden, en op de effecten daarvan voor het systeem van rechtsbescherming. De conclusie daarbij is dat de WWB als zodanig niet gevoeliger is voor het ontstaan van geschillen dan de Abw en dat geen structurele effecten voor het systeem van rechtsbescherming worden verwacht.

16. Afstemmingsbepaling

Artikel 18, tweede lid, draagt burgemeester en wethouders op de bijstandnorm te verlagen in een aantal met name genoemde gevallen waarin het gedrag van de cliënt daartoe aanleiding geeft, tenzij elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt. Het komt de Raad voor dat in bepaalde gevallen zo'n maatregel is aan te merken als een punitieve sanctie.

Het college adviseert daarop in te gaan, gelet op de eisen die voortvloeien uit artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en daarbij ook aandacht te besteden aan het voorontwerp van de 4e tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

16. Het systeem van het opleggen van maatregelen aan bijstandsgerechtigden die niet aan de aan de bijstand verbonden verplichtingen voldoen, maakt nu al deel uit van de Abw en is als zodanig overgenomen in het wetsvoorstel WWB. De maatregel bestaat uit het voor een bepaalde periode verlagen van de bijstandsnorm. In de Abw is geregeld dat het niet nakomen van de informatie-

plicht gesanctioneerd wordt met een boete. Deze boete is niet overgenomen in de WWB; voorgesteld wordt ook in een dergelijke situatie een maatregel op te leggen. Van een punitieve sanctie is daarmee echter geen sprake. In het wetsvoorstel WWB maakt de inlichtingenplicht integraal onderdeel uit van de aan de uitkering verbonden verplichtingen. In dat licht bezien heeft het kabinet ervoor gekozen ook in het geval de belanghebbende de inlichtingenplicht niet nakomt, een maatregel op te leggen in plaats van een boete. Ook het zich zeer ernstig misdragen jegens het college van burgemeester en wethouders wordt in dit wetsvoorstel beschouwd als het niet nakomen van een aan de uitkering verbonden verplichting, waarvoor een maatregel kan worden opgelegd.

Conform de wens van de Raad is in de toelichting op artikel 18 ingegaan op artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden alsmede op het voorontwerp van wet vierde tranche Awb.

Overige opmerkingen

*17. Informatie-uitwisseling; bescherming van de persoonlijke levenssfeer
Vooral de onderdelen van het wetsvoorstel die maatwerk meebrengen,
noodzaken tot het verkrijgen van (controle)informatie van andere instanties,
zoals CWI (intake) en UWV (uitstroming).*

*De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op de vraag in hoeverre is
gewaarbord dat de desbetreffende systemen voor informatie-uitwisseling van
meet af aan efficiënt en effectief zullen werken. Daarbij ware tevens aandacht
te besteden, mede gelet op het advies van het College bescherming persoons-
gegevens¹, aan het vraagstuk van de bescherming van de uit te wisselen
persoonsgegevens.*

17. Het belang van een doeltreffende en efficiënte informatie-uitwisseling wordt door het kabinet onderschreven. Voor de WWB wordt dan ook bij de elektronische informatie-uitwisseling zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande wettelijke verplichtingen en structuren in het kader van Suwinet en het Inlichtingenbureau, waardoor continuïteit en zekerheid van de informatie-uitwisseling wordt gewaarborgd.

De bescherming van de uit te wisselen persoonsgegevens is ook in het kader van de WWB van groot belang. In de memorie van toelichting van artikel 67 wordt al vermeld dat bij informatie-uitwisseling in het kader van de WWB de Wet bescherming persoonsgegevens van kracht is. De toelichting op de artikelen 64 en 67 van het wetsvoorstel is naar aanleiding van het advies van de Raad aangepast.

18. Alimentatie

*Ingevolge artikel 56 wordt de verantwoordelijkheid voor het instellen van een
vordering tot (kinder)alimentatie waarop aanspraak bestaat ook bij de belang-
hebbende zelf gelegd: burgemeester en wethouders kunnen de belangheb-
bende verplichten dit te regelen via een verzoek terzake bij een bij algemene
maatregel van bestuur aan te wijzen instelling.² De mogelijkheid van verhaal
op onderhoudsplichtigen zal komen te vervallen zodra het alimentatiestelsel
zal zijn aangepast. De gekozen benadering kan ertoe leiden dat een belangheb-
bende in de klem komt tussen de ex-partner en de gemeente, met alle
gevolgen van dien voor zijn of haar financiële positie. Daarmee lijkt het
wetsvoorstel een achteruitgang te (kunnen) betekenen voor de positie van
alimentatiegerechtigden.*

*De Raad adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan, en zo nodig
het voorstel op dit punt aan te passen.*

18. In de WWB wordt geanticipeerd op de komst van een nieuw kinder-alimentatiestelsel zoals afgesproken in het Strategisch Akkoord. Zoals aangekondigd in het Kabinetsstandpunt (Kamerstukken II 2002–2003, 28 795, nr. 1) bij het eindrapport van de Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO)-werkgroep Alimentatiebeleid is een andere regeling van kinderalimentatie juist bedoeld om de financiële positie van de verzorgende ouder te

¹ Advies van 10 december 2002 aan Staatssecretaris Rutte van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, kenmerk z2002–1302.

² Zie ook de memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 6.2.

verbeteren. Deze kinderalimentatie biedt een belangrijke basis voor het bereiken of handhaven van economische zelfstandigheid van de verzorgende ouder.

Volgens de aanbevelingen uit dit rapport dient kinderalimentatie via eenvoudige, duidelijke en begrijpelijke normen door de overheid te worden vastgesteld, mede teneinde draagvlak hiervoor te vergroten. Daarnaast beveelt de IBO-werkgroep aan dat de overheid zorgdraagt voor een laagdrempelig intermediair voor de vaststelling en inning van kinderalimentatie indien ouders onderling niet tot afspraken terzake komen.

Door op deze wijze het nieuwe kinderalimentatiestelsel in te vullen, wordt voorkomen dat de verzorgende ouder die een beroep doet op bijstand, onder druk komt te staan van de ex-partner. De bepaling in artikel 56, eerste lid, dat het college van burgemeester en wethouders aan de bijstandsgerechtigde de verplichting kan opleggen een vordering tot kinderalimentatie in stellen is dan ook niet meer dan een «stok achter de deur» om er voor te zorgen dat de bijstandsgerechtigde het recht op kinderalimentatie effectueert. Bovendien wordt, zoals blijkt uit artikel 18 van dit wetsvoorstel, bij het niet nakomen van deze verplichting afgezien van een verlaging van de uitkering indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.

In paragraaf 7.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is nader verduidelijkt dat onder de nieuwe systematiek het verhaal op ex-partners wordt afgeschaft en dat de in te stellen vordering dus alleen betrekking heeft op kinderalimentatie.

19. Overige inkomensvoorzieningen

In paragraaf 9 van het algemeen deel van de toelichting wordt ingegaan op met de bijstand vergelijkbare regelingen, zoals de bijstandverlening zelfstandigen. Daarbij ontbreekt de Wet inkomensvoorziening kunstenaars (Wik). De Raad adviseert om, uit een oogpunt van volledigheid, in deze paragraaf ook in te gaan op de Wik-uitkering.

19. Het kabinet neemt het advies van de Raad over om in de memorie van toelichting ook in te gaan op de Wet inkomensvoorziening kunstenaars. Zie hiervoor hoofdstuk 10 van het algemeen deel van de toelichting.

20. Verplichtingen bijstandgerechtigden

a. Bijstandgerechtigden zijn ingevolge artikel 9, eerste lid, onderdeel a, verplicht naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden. Het begrip «passende arbeid» vervalt. Dit past in de benadering dat reïntegratie voorop moet staan. Artikel 9, eerste lid, onderdeel b, verplicht bijstandgerechtigden ertoe om gebruik te maken van door burgemeester en wethouders aangeboden voorzieningen, waaronder begrepen sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling. De definitie van «sociale activering» is opgenomen in artikel 6, onderdeel c: het verrichten van onbeloonde maatschappelijk zinvolle activiteiten gericht op arbeidsinschakeling of, als arbeidsinschakeling nog niet mogelijk is, op zelfstandige maatschappelijke participatie. Uit de toelichting lijkt te kunnen worden afgeleid dat het bij dat laatste gaat om de verplichting tot meewerken aan programma's die moeten leiden tot betaald werk (zoals cursussen). De formulering in het wetsvoorstel lijkt echter niet uit te sluiten dat het daarbij ook kan gaan om het opdragen van maatschappelijk nuttig geachte activiteiten waarvoor geen of onvoldoende publieke financiering bestaat (bijvoorbeeld: het schoonmaken of schoonhouden van publieke ruimten, zoals het strand). De Raad adviseert de reikwijdte en strekking van artikel 9 op dit punt te verduidelijken in de toelichting.

b. In de toelichting bij de artikelen 9 en 10 staat dat bij samenloop met een inburgeringstraject afronding van het inburgeringsprogramma verplicht is, ook als de betrokkene intussen betaald werk heeft gevonden. De Raad adviseert te vermelden op welke bepaling deze verplichting kan worden gebaseerd.

20.a. Bij de door de gemeente aan te bieden voorzieningen dient er een duidelijke relatie te zijn tussen de ingezette voorziening en het vergroten van de kansen van betrokkene op de arbeidsmarkt. Dat geldt ook voor voorzieningen onder de noemer sociale activering.

Het laten verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten waarvoor geen of onvoldoende publieke financiering bestaat kan niet het uitgangspunt zijn bij het samenstellen van het aanbod aan voorzieningen.

Naar aanleiding van het advies van de Raad is de reikwijdte en de strekking van artikel 9 verduidelijkt.

b. De verplichting om een inburgeringsprogramma af te ronden is gebaseerd op de Wet Inburgering Nieuwkomers, met name de artikelen 9 en 12. Deze bepalingen gelden voorslagnog alleen voor nieuwkomers. In het Strategisch Akkoord van het demissionaire kabinet is aangegeven dat deze verplichting zal worden uitgebreid voor zogenoemde oudkomers. In zijn circulaire van 4 juni 2002 (ABG/DB/02/35 283a) heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, gemeenten nader geïnformeerd over de relatie tussen het inburgerings- en reïntegratiebeleid. Dit naar aanleiding van signalen van gemeenten over onhelderheid in de prioriteitstelling ten aanzien van inburgering en reïntegratie. In de circulaire is het uitgangspunt dat nieuwkomers en oudkomers een inburgeringsprogramma afronden. Dit moet tot uitdrukking komen in de afspraken die de gemeente met hen maakt, waarbij voorslagnog slechts sprake is van een verplichting voor nieuwkomers.

21. Terugvordering

Artikel 60 regelt de terugvordering van de kosten van bijstand. Aangenomen moet worden dat tegen een desbetreffend besluit de voorzieningen van de Awb openstaan. Tegelijkertijd levert een terugvorderingsbesluit een executoriale titel op in de zin van Boek 2 van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering (WRv). Dit betekent dat het gemeentebestuur, als executant, op grond van artikel 435 WRv «tegelijkertijd» beslag kan leggen. Wil de bijstand-gerechtigde zich verzetten tegen een beslag, dan zal hij een executiegeschil moeten aanspannen zoals genoemd in artikel 438 WRv. Daarmee staat de bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen een terugvorderingsbesluit naast de privaatrechtelijke in het kader van het executiegeschil (een overeenkomstige situatie doet zich voor bij het opleggen en ten uitvoer leggen van een last onder dwangsom). Gemeentebesturen die willen overgaan tot executie, zijn niet verplicht de uitkomst van de eventuele publiekrechtelijke procedure (bijvoorbeeld een uitspraak in het kader van een voorlopige voorziening) af te wachten. Indien zij die uitkomst niet zouden afwachten, betekent dit echter dat de rechtbank in het kader van een privaatrechtelijk executiegeschil, voor de vraag kan worden gesteld of het terugvorderingsbesluit rechtmatig is. De Raad adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan, en het voorstel zo nodig aan te passen.

21. Terugvordering op basis van artikel 60 is grotendeels identiek aan het terugvorderingregiem onder de Awb. Het enige verschil is dat voor gemeenten in het wetsvoorstel WWB geen verplichting meer geldt tot terugvordering, maar dat hiervoor een bevoegdheid in de plaats is gekomen. Aanpassing van artikel 60 wordt derhalve niet noodzakelijk geacht. In de toelichting op dit artikel wordt thans wel ingegaan op de gevolgen van het feit dat tegen een terugvorderingsbesluit een bestuursrechtelijke en een civielrechtelijke rechtsgang openstaan.

22. Toezicht; informatie

a. Artikel 76, eerste lid, onder b, bepaalt dat de minister toezicht houdt op de doeltreffendheid van de wet. Blijkens de toelichting¹ gaat het hier om toezicht op de doeltreffendheid op het niveau van het systeem van de wet (bijvoorbeeld of een evenwichtige benadering wordt gevolgd voor de verschillende doelgroepen), en niet van de uitvoering door de individuele gemeenten. In feite lijkt het daarmee te gaan om het (laten) verrichten van onderzoek en het interpreteren van informatie die anderszins (zoals in de vorm van de gegevens die worden verkregen ingevolge de artikelen 77 en 78) over de uitvoering van de wet beschikbaar komt, om aldus inzicht te verkrijgen in de effectiviteit van de wet. Zo bezien, lijkt een specifieke bevoegdheidsgrondslag voor deze activiteit niet direct nodig. De formulering «Toezicht op de doeltreffendheid» brengt de bewuste activiteit bovendien minder gelukkig onder woorden. De Raad adviseert het voorstel in het licht van het voorgaande nader te bezien.

¹ Algemeen deel, paragraaf 7.

b. Artikel 77, eerste lid, draagt burgemeester en wethouders op jaarlijks een verslag in te dienen over de uitvoering van de wet. Ingevolge het derde lid van artikel 77 kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld inzake, onder meer, dit verslag.

De Raad meent dat de hoofdzaken van de verslagplicht in de wet zelf behoren te worden geregeld, en dat, als substantiële uitwerking nog nodig is, deze kan gebeuren bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

Het college adviseert het wetsvoorstel dienovereenkomstig aan te passen.

22.a. Het toezicht op de doeltreffendheid van deze wet staat niet synoniem voor beleidsevaluatie. Het toezicht op de doeltreffendheid van deze wet heeft betrekking op de vraag in welke mate de uitvoering door de gezamenlijke gemeenten bijdraagt aan de doelen van de wet. Deze vorm van toezicht, die in lijn is met de «Kaderstellende visie op toezicht» (Kamerstukken II 2000–2001, 27 831, nr. 1), vereist een specifieke bevoegdheidsgrondslag. De uitkomsten van dit toezicht kunnen uiteraard wel een rol spelen bij de evaluatie als bedoeld in artikel 84 van het wetsvoorstel. Voor alle duidelijkheid wordt nog eens benadrukt dat het doeltreffendheidstoezicht zich niet richt op de prestaties van individuele gemeenten en dat de toezichthouder de gemeente in dit kader ook niet kan aanspreken op haar prestaties. Dit laat onverlet dat het landelijk beeld van de doeltreffendheid van de wetsuitvoering wel wordt opgebouwd uit informatie op gemeentelijk niveau. Naar aanleiding van het advies van de Raad is de betekenis van het toezicht op de doeltreffendheid van deze wet in hoofdstuk 8 van het algemeen deel van de memorie van toelichting verduidelijkt.

b. In de nadere regelgeving op basis van artikel 77, derde lid, worden de modellen vastgesteld waarmee het college van burgemeester en wethouders de minister informeert over de uitvoering van de wet. Het gaat daarbij om de volgende modellen:

- model verslag over de uitvoering, plus handreiking;
- bijlagen bij het verslag over de uitvoering;
- model accountantsverklaring, plus controle- en rapportageprotocol;
- model rapportage oordeel gemeenteraad;
- model opgave kosten;
- model voorlopig verslag over de uitvoering, plus handreiking.

Daarnaast worden in de nadere regelgeving de data van indiening van het verslag en het voorlopig verslag geregeld.

Omdat de modellen niet alleen zijn gebaseerd op de wet, maar ook op nadere regelgeving, én omdat de modellen jaarlijks worden aangepast aan de actualiteit, ligt het niet voor de hand om de inhoud van de modellen bij wet of algemene maatregel van bestuur vast te leggen. Dit komt de inzichtelijkheid van de modellen of de flexibiliteit waarmee aanpassingen kunnen worden doorgevoerd niet ten goede. Dit laatste geldt nog sterker nu de informatie die met het (voorlopig) verslag wordt verzameld niet alleen wordt gebruikt in het kader van de verantwoording, maar ook voor de beleidsontwikkeling en -evaluatie, ramingen en het toezicht op de doeltreffendheid van de wet. Het kabinet laat het wetsvoorstel op dit punt daarom ongewijzigd.

Uiteraard blijft de inhoud van de modellen binnen de kaders van de wet en de nadere regelgeving. De jaarlijkse wijzigingen zullen tot een minimum beperkt dienen te blijven. Wijzigingen in de modellen worden overigens altijd vooraf afgestemd met een vertegenwoordiging van gemeenten.

23. Intrekking Algemene bijstandswet; Invoeringswet

a. De Wwb zal onder meer de Abw vervangen. Het feit dat de Abw zal worden ingetrokken, wordt echter niet duidelijk in de toelichting behandeld, en evenmin het voornemen om de Wwb in te voeren bij Invoeringswet.

De Raad adviseert de toelichting dienaangaande aan te vullen.

b. In de toelichting bij de artikelen 9 en 10 staat dat bij samenloop met een inburgeringstraject afronding van het inburgeringsprogramma verplicht is, ook als de betrokkene intussen betaald werk heeft gevonden.

De Raad adviseert te vermelden op welke bepaling deze verplichting kan worden gebaseerd.

23.a. De inleiding van hoofdstuk 1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt aangevuld met een passage over het wetsvoorstel Invoeringswet Wet werk en bijstand, waarin onder andere de intrekking van de Abw wordt geregeld.

b. Op dit punt is reeds ingegaan bij punt 20b.

24. Voorbehoud

De Raad onderkent de mogelijkheid dat het wetsvoorstel door latere voorstellen nog wijzigingen ondergaat. Voorzover dat het geval mocht zijn, behoudt de Raad zich het recht voor op de desbetreffende onderdelen, en zijn advisering daarover, terug te komen indien de bedoelde latere voorstellen daartoe aanleiding geven.

24. Het kabinet neemt kennis van dit voorbehoud van de Raad.

25. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

25. Alle redactionele kanttekeningen van de Raad zijn overgenomen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het wetsvoorstel en de memorie van toelichting, naast enkele wijzigingen van ondergeschikt belang, nog op de volgende punten te wijzigen en aan te vullen:

- Verdeling van het macrobudget inkomensdeel in een gedeelte voor personen jonger dan 65 jaar en een gedeelte voor personen van 65 jaar en ouder (artikel 69, derde lid, onderdeel a; par.5.1.1. van de algemene toelichting). Deze onderverdeling is wenselijk omdat de activerende werking van de wet alleen betrekking kan hebben op personen jonger dan 65 jaar;
- Het opnemen van de mogelijkheid van een ministeriële regeling te treffen voor de beperking van de verplichte uitbesteding van reïntegratie (artikel 7, lid 4; par. 3.2.5. van de algemene toelichting). Deze mogelijkheid is wenselijk voor een optimale afstemming tussen de ontwikkeling van een goed werkende reïntegratiemarkt en de beleidsruimte voor gemeenten;
- Beperking tot kinderalimentatie van de mogelijkheid tot het instellen van een vordering tot toekenning van een uitkering voor levensonderhoud (artikel 56, eerste lid; par. 7.2. van de algemene toelichting). Deze wijziging sluit aan bij de voorstellen uit het IBO-rapport alimentatiebeleid over de onderhoudsplicht tussen ex-partners voor kinderen;
- Nadere verduidelijking van de wijze van vaststelling van het vermogen (artikel 34, vierde lid, en de toelichting op dit artikel).

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
M. Rutte

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 22 april 2003, no. W12.02.0561/IV, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Memorie van toelichting

- In het algemeen deel, paragraaf 3.2.5, «Suwi-besluit» vervangen door: Besluit SUWI.
- In het algemeen deel, paragraaf 3.2.5, de vindplaats vermelden van het wetsvoorstel Markt en overheid.
- In de toelichting op artikel 11 «Vreemdelingenbesluit» steeds vervangen door: Vreemdelingenbesluit 2000.
Overal «burgemeester en wethouders» vervangen door «het college», en daarvoor een definitiebepaling opnemen, nu «Het college» de standaard-aanduiding is geworden na inwerkingtreding van de Wet tot wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het gemeentebestuur (dualisering gemeentebestuur).
Verantwoordelijkheid volgt uit de taken en bevoegdheden die de wet kan toebedelen, derhalve in artikel 76, aanhef, «is verantwoordelijk voor het toezicht» vervangen door: houdt toezicht op.