

Vergaderjaar 2002–2003

28 870

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Algemeen
3. Arbeidsinschakeling en reïntegratie
4. Inkomenswaarborg en armoedeval
5. Financiering
6. Uitvoering en samenwerkingsaspecten
7. Vereenvoudiging en deregulering
8. Rijkstoezicht
9. Informatievoorziening
10. Overige inkomensvoorzieningen
11. Financiële gevolgen
12. Rechtsbescherming

1. Inleiding

Iedere Nederlander hier te lande wordt geacht zelfstandig in zijn bestaan te kunnen voorzien door middel van arbeid. Als dit niet mogelijk is en er geen andere voorzieningen beschikbaar zijn, heeft de overheid de taak hem te helpen met het zoeken naar werk en, zo lang met werk nog geen zelfstandig bestaan mogelijk is, met inkomensondersteuning. Deze verantwoordelijkheid vormt het sluitstuk van een activerend stelsel van sociale zekerheid. Werk boven inkomen dus.

Tot dusverre is deze overheidstaak neergelegd in verschillende wettelijke regelingen, te weten de Algemene bijstandswet (Abw), de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW) en het besluit I/D-banen.

Met dit voorstel van Wet werk en bijstand (WWB) worden de Algemene bijstandswet (Abw), de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW), de Wet financiering Abw, IOAW en IOAZ (WFA) en het Besluit in- en doorstroombanen (ID-besluit) ingetrokken. Zowel de intrekking van de Abw, WIW, de WFA en het ID-besluit als de invoering van de WWB worden in het wetsvoorstel Invoeringswet WWB geregeld.

Voor het realiseren van werk boven inkomen is het nodig dat het stelsel van regelingen maximaal effectief werkt. Dit wetsvoorstel – dat in de plaats komt van eerder genoemde regelingen – creëert daarvoor de mogelijkheden. Daarbij is kritisch gekeken welke regels kunnen vervallen. Deze wet kent de volgende uitgangspunten. In de eerste plaats dient de eigen verantwoordelijkheid van de burger centraal te staan om al datgene te doen wat nodig en mogelijk is om in het eigen bestaan te voorzien. Pas als mensen niet in staat blijken te zijn in het eigen bestaan te voorzien hebben zij een aanspraak op de overheid hen daarbij te ondersteunen. Dit wetsvoorstel legt die ondersteunende verantwoordelijkheid bij de gemeente.

In de tweede plaats dient de gemeente zo goed mogelijk te zijn toegerust om de burger te helpen op weg naar werk en hem indien nodig daarbij een inkomenswaarborg te bieden. In de derde plaats dient de regelgeving zo te zijn ingericht dat de gemeenten een zo groot mogelijke beleidsruimte en beleidsverantwoordelijkheid hebben om het doel van de wet te realiseren.

De regelgeving dient dus de verantwoordelijkheden en mogelijkheden van burgers en gemeenten zo goed mogelijk te activeren.

Deze aanpak wordt op een aantal manieren uitgewerkt. In de eerste plaats wordt gekozen voor een duidelijk stelsel van rechten en plichten van de betrokken burger die meer dan tot dusverre op elkaar worden afgestemd. In de tweede plaats krijgen gemeenten de volledige verantwoordelijkheid, de ruimte en de middelen voor het voeren van een actief reïntegratiebeleid. Ruimte en middelen ontstaan door het creëren van één ongedifferentieerd en vrij besteedbaar reïntegratiebudget waarmee gemeenten optimaal maatwerk kunnen leveren. Gemeenten kunnen dan alle denkbare instrumenten inzetten om ervoor te zorgen dat een uitkeringsgerechtigde uitstroomt naar de arbeidsmarkt of dat de afstand tot de arbeidsmarkt vermindert.

De verantwoordelijkheid van gemeenten wordt geactiveerd doordat zij de mogelijkheid krijgen daarvoor zelf beleid te ontwikkelen. Gemeenten worden ook financieel volledig verantwoordelijk voor de uitvoering van deze wet. Dat betekent dat zij de positieve financiële gevolgen ervaren wanneer mensen zo snel mogelijk aan de slag komen. Actief beleid wordt zo beloond. Ook daarvan gaat een krachtige stimulans uit om mensen, waar mogelijk, zo snel mogelijk toe te leiden naar de arbeidsmarkt.

In de derde plaats wordt deze aanpak ondersteund door vermindering en vereenvoudiging van de regelgeving. Daarmee wordt het oplossend vermogen op het lokale niveau versterkt. Vermindering en vereenvoudiging van regels en terugdringing van rapportageverplichtingen van gemeenten zorgen ook voor een aanzienlijke vermindering van de bureaucratie en daarmee voor een geringere belasting van gemeenten. Hierdoor kunnen gemeenten meer aandacht besteden aan reïntegratie en zal er minder vaak sprake zijn van onrechtmatige uitvoering van de wet. In combinatie met de stimulans van de volledige financiële verantwoordelijkheid zal dit leiden tot versterking van het functioneren van gemeenten bij de uitvoering van bijstand en reïntegratie.

2. Algemeen

In deze paragraaf wordt het nieuwe stelsel op hoofdlijnen beschreven. In de specifieke hoofdstukken zullen deze thema's verder worden uitgewerkt.

Rechten en plichten van burgers en gemeenten

Voor het activeren van verantwoordelijkheden van burgers en gemeenten is het noodzakelijk dat rechten en plichten van beiden duidelijk zijn. Er is een algemeen geldende verplichting tot reïntegratie, waarvan alleen in individuele gevallen kan worden afgeweken.

De hoogte van de uitkering wordt gekoppeld aan het betoonde verantwoordelijkheidsbesef en aan het nakomen van verplichtingen. De gemeente is verantwoordelijk voor het ondersteunen van cliënten die niet op eigen kracht aan de slag komen. Daarbij wordt een voorziening aangeboden gericht op arbeidsinschakeling indien dit naar het oordeel van de gemeente nodig is.

Het beleid terzake wordt vastgelegd in een verordening. De gemeente dient er daarbij voor te zorgen dat verschillende groepen op een evenwichtige manier aan bod komen. Aanvullend op deze reïntegratieopdracht van de gemeente heeft de cliënt een aanspraak op ondersteuning daarbij door de gemeente.

Omslag in de gemeentelijke uitvoering naar een op uitstroom en reïntegratie gerichte werkwijze

De regelgeving dient maximale mogelijkheden en stimulansen te bieden voor reïntegratie en participatie, ook voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Zowel het zittend bestand als de nieuwe instroom moet zo snel mogelijk op het goede spoor worden gezet. Daarvoor is het wenselijk dat gemeenten alle denkbare instrumenten kunnen inzetten. De gemeenten worden daarin ondersteund door één vrij besteedbaar reïntegratiebudget en door vereenvoudiging en bundeling van regelgeving.

Inkomenswaarborg

Het grote belang van een op uitstroom en reïntegratie gerichte aanpak laat onverlet dat de inkomenswaarborg een kernfunctie blijft van de nieuwe wet.

In dit wetsvoorstel is er voor gekozen de huidige systematiek van centrale normen en gemeentelijke toeslagen ongewijzigd te laten. Dit is in de huidige systematiek immers geen knelpunt.

Verlening van bijzondere bijstand vindt alleen plaats op basis van maatwerk. Daarmee wordt helder dat inkomenspolitiek is voorbehouden aan het Rijk. Wel is in dit wetsvoorstel een extra toeslag geregeld voor personen die gedurende lange tijd over niet meer beschikken dan een minimuminkomen en die geen perspectief hebben op inschakeling in het arbeidsproces.

Financiering

Meer beleidsmatige verantwoordelijkheden voor gemeenten kunnen niet los worden gezien van de wijze van financiering. Daarom worden gemeenten volledig financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van deze wet. Het Rijk verschafft hun daartoe een vast budget dat bestaat uit een inkomensdeel en een werkdeel. Het budget voor het inkomensdeel beweegt mee met de conjunctuur. Er is daarnaast een hardheidsclausule die aan een gemeente onder strenge voorwaarden de mogelijkheid biedt van een aanvulling op het toegekende budget.

Middelen die de gemeente overhoudt op het werkdeel vloeien terug naar het Rijk. Een overschot in het inkomensdeel is vrij besteedbaar. Deze systematiek is nodig om de gemeenten een maximale stimulans te geven de in het werkdeel ter beschikking gestelde middelen volledig te benutten, in combinatie met de stimulans om ook middelen uit het inkomensdeel zo nodig voor reïntegratie te kunnen inzetten. De werking van deze systematiek zal te zijner tijd worden geëvalueerd.

Deregulering en vereenvoudiging

Vereenvoudiging van de regelgeving is een belangrijk instrument om de uitvoering te ondersteunen bij het realiseren van een op uitstroom en reïntegratie gerichte werkwijze. Deze vereenvoudiging wordt langs een aantal sporen bereikt. Oogmerk is steeds dat de gemeente meer mogelijkheden krijgt eigen keuzes te maken. Het gaat hierbij om omzetten van

verplichtingen in bevoegdheden, vervanging van de boetes door een verlaging van de uitkering, het afschaffen van uitvoeringsvoorschriften, het beperken van nadere regelgeving en vermindering van rapportageverplichtingen aan het Rijk.

Gewenste resultaten in beleid en gemeentelijke uitvoering

Het wetsvoorstel moet leiden tot een aantal resultaten.

In de eerste plaats dient de instroom in de uitkering zoveel mogelijk te worden beperkt (actieve poortwachter). Voor degenen die een beroep moeten doen op de inkomenswaarborg dient het verblijf in de uitkering zo kort mogelijk te zijn door een activeringsbeleid gericht op uitstroom en door inzet van reïntegratie-instrumenten.

In de tweede plaats dient het reïntegratiebeleid evenwichtig te zijn zodat alle groepen met specifieke kenmerken daarin worden betrokken.

In de derde plaats dienen beleid en uitvoering transparant te zijn. Voor de betrokkene dient duidelijk te zijn aan welke verplichtingen hij moet voldoen. Deze aanpak wordt ondersteund door goede handhaving en fraudebestrijding, zowel preventief als repressief.

Verantwoording, toezicht en informatievoorziening

Het College van Burgemeester en Wethouders verantwoordt zich tegenover de gemeenteraad over de uitvoering van de wet in volle omvang. De gemeenteraad kan een sterke beleidsmatige invloed uitoefenen, onder meer door de lokale verordeningen die zij vaststelt.

Tegenover de minister verantwoordt het College van Burgemeester en Wethouders zich over de naleving van de wettelijke voorschriften en de besteding van het geormerkte reïntegratiebudget. De minister kan daarnaast informatie over het lokale beleid verzamelen ten behoeve van de beleidsvorming.

Het toezicht dat onder gezag van de minister wordt uitgeoefend richt zich op de rechtmatigheid van de uitvoering en op de doeltreffendheid van deze wet.

Via het integrale uitvoeringsverslag verstrekt de gemeente informatie die de minister voor verschillende doeleinden (vaststelling en verdeling macrobudget, beleidsvoering, toezicht) nodig heeft.

SUWI

De inrichting van de uitvoering van de sociale zekerheid, zoals deze is neergelegd in de Wet structuur uitvoering werk en inkomen (SUWI), blijft ook in deze wet van kracht. De grotere verantwoordelijkheden die de gemeenten met dit wetsvoorstel krijgen, versterkt de noodzaak van de in dit wetsvoorstel opgenomen verplichting tot intensieve samenwerking in de keten van werk en inkomen, in het bijzonder tussen de gemeenten en de CWI. Daarbij spelen de overeenkomsten die gemeenten sluiten met hun CWI, de zogenaamde service niveau overeenkomsten of sno's, een belangrijke rol.

3. Arbeidsinschakeling en reïntegratie

Centraal in het wetsvoorstel staat – voor personen jonger dan 65 jaar – het uitgangspunt werk boven inkomen. De introductie van het begrip algemeen geaccepteerde arbeid in plaats van passende arbeid beoogt dit uitgangspunt sterker te benadrukken. In de toelichting op artikel 6 wordt nader op dit onderscheid ingegaan.

Alle inspanningen van betrokkene en gemeente dienen te zijn gericht op arbeidsinschakeling. Onder arbeidsinschakeling wordt verstaan het verrichten van algemeen geaccepteerde arbeid, zonder dat daarbij gebruik wordt gemaakt van een daarop gerichte voorziening die door de gemeente wordt aangeboden. Met deze laatste beperking wordt aangegeven dat gesubsidieerde arbeid, als voorziening in het kader van deze wet, welis-

waar algemeen geaccepteerde arbeid is maar geen einddoel kan zijn. De werknemer op een gesubsidieerde arbeidsplaats mag daarom van de gemeente verwachten dat zij zo nodig ondersteuning geeft, gericht op doorstroom naar ongesubsidieerd werk.

Reïntegratie is het geheel van activiteiten dat leidt tot arbeidsinschakeling. De wet stelt het college van burgemeester en wethouders daarvoor mede verantwoordelijk door de opdracht de cliënt bij zijn arbeidsinschakeling te ondersteunen. Daarbij wordt een voorziening aangeboden indien dit naar het oordeel van het college nodig is.

Het primaat van arbeidsinschakeling laat onverlet dat de gemeente de mogelijkheid heeft een voorziening aan te bieden in plaats van arbeid als daarmee voor betrokkene de kans op duurzame arbeidsinschakeling wordt vergroot.

Deze verantwoordelijkheden van cliënt en gemeente voor arbeidsinschakeling en reïntegratie vraagt om een heldere formulering van rechten en plichten van belanghebbende. Hij moet gebruik kunnen maken van voorzieningen gericht op inschakeling in het arbeidsproces als dat naar het oordeel van de gemeente nodig is. Zowel bij het toekennen van rechten als bij het opleggen van verplichtingen speelt het toepassen van maatwerk door gemeenten een hoofdrol. Het wetsvoorstel beoogt verder een grotere snelheid van het reïntegratieproces te bewerkstelligen door de gemeenten een grotere beleidsruimte te geven bij de invulling van de individuele rechten en plichten en bij het aanbieden van voorzieningen. Door de toepassing van maatwerk ontstaan er verschillen tussen gemeenten in de uitvoering van deze wet, die voortvloeien uit de aard en de bedoeling ervan. Door een grotere beleidsruimte en de daaraan verbonden grotere financiële verantwoordelijkheid zullen gemeenten immers in veel sterkere mate dan tot nu toe een eigen gemeentelijk beleid moeten gaan ontwikkelen.

3.1. Rechten en plichten

3.1.1. Afstemming van de uitkering op het nakomen van verplichtingen

Rechten en plichten zijn twee kanten van één medaille. Het recht op een uitkering is altijd verbonden aan de plicht zich in te zetten om weer onafhankelijk van de uitkering te worden. Dit betekent dat de vaststelling van de hoogte van de uitkering niet alleen afhangt van de toepasselijke uitkeringsnorm en de beschikbare middelen van de belanghebbende, maar ook van de mate waarin de opgelegde verplichtingen worden nagekomen.

Tot nu toe is deze koppeling vormgegeven door de mogelijkheid van een maatregel. Deze bestaat uit een korting op de uitkering met een vaststaande termijn en een percentage dat is gekoppeld aan standaardcategorieën van gedragingen die wijzen op een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid. Deze standaardisering doet echter geen recht aan de individuele situatie en aan de persoonlijke omstandigheden. Daardoor hebben gemeenten onvoldoende mogelijkheden tot maatwerk.

In het thans voorgestelde systeem geeft de gemeente bij aanvang van de uitkeringssituatie aan wat de opgelegde verplichtingen zijn en wat de directe gevolgen zijn voor de uitkering indien betrokkene één of meer van deze verplichtingen niet nakomt. Deze gevolgen worden door de gemeente zelf bepaald. Omdat de gemeente zowel de hoogte en vorm van de uitkering als ook de individuele rechten en plichten vastlegt in de beschikking, kan zij direct ingrijpen als de betrokkene zich niet houdt aan de vastgestelde verplichtingen.

3.1.2. De verplichtingen tot werk

Het wetsvoorstel legt in beginsel aan iedereen de verplichting op om naar

vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en te aanvaarden. Door geen beperkende voorwaarden te stellen aan aard en de omvang van het werk en aan de aansluiting op opleiding en ervaring, wordt bereikt dat een eventueel beroep op inkomensondersteuning zo kort mogelijk is. Uiteraard dient er wel gekeken te worden naar de aansluiting bij de individuele mogelijkheden van de persoon in verband met gezondheid en belastbaarheid. Wanneer betaalde arbeid nog niet aan de orde is, dient betrokkene gebruik te maken van door de gemeente aangeboden voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling (reïntegratieverplichting). Er worden geen nadere voorwaarden gesteld aan de invulling door de gemeente van de reïntegratieverplichting zodat optimaal maatwerk mogelijk is.

In zijn algemeenheid geldt dat door arbeidsinschakeling niet alleen de personen zelf, maar ook hun eventuele kinderen uiteindelijk profiteren van een betere sociaal-economische ontwikkeling. Daarmee kan een cultuur van armoede worden doorbroken, die soms van generatie op generatie wordt doorgegeven.

Maatwerk bij het opleggen van verplichtingen is vooral van belang bij een aantal specifieke groepen. Zo wordt de integratie van allochtonen niet alleen bevorderd door deelname aan een reïntegratietraject maar ook door het beter leren beheersen van de Nederlandse taal. Dat vergroot ook de kansen van hun kinderen op een goede participatie in de Nederlandse samenleving. Maatwerk is eveneens van belang voor de groep alleenstaande ouders. Daarmee wordt zo goed mogelijk voorkomen dat de afstand tot de arbeidsmarkt toeneemt door een te lange afwezigheid uit het arbeidsproces. Vanuit het oogpunt van een verantwoorde zorg voor de kinderen moeten gemeenten er wel voor zorgen dat er adequate voorzieningen worden aangeboden die een combinatie mogelijk maakt van betaalde arbeid en zorg voor de kinderen. Deze voorzieningen hebben betrekking op toereikende kinderopvang en op de eisen die aan regulier werk worden gesteld, zoals reistijd en werktijden.

Door een zorgvuldige, op de persoon toegesneden, afweging wordt willekeur voorkomen. Op deze wijze worden waarborgen geschapen voor een verantwoorde combinatie van reïntegratie en betaalde arbeid met de opvoeding van kinderen. Categoriale ontheffing van alleenstaande ouders is met deze aanpak niet meer aan de orde.

3.1.3. Ontheffingen

Voor personen van 65 jaar en ouder geldt geen verplichting tot arbeidsinschakeling. Bij personen jonger dan 65 jaar acht het kabinet het niet wenselijk dat er groepen worden uitgesloten van reïntegratieactiviteiten. Iedereen heeft immers mogelijkheden en talenten die benut kunnen worden om te werken dan wel stappen op weg naar werk te zetten. De arbeids- en reïntegratieverplichtingen uit de wet gelden dan ook voor iedereen jonger dan 65 jaar. Door geen categoriale ontheffingen meer toe te staan wordt bereikt dat een ieder zich naar zijn mogelijkheden inzet voor werk en daarbij op de juiste manier door de gemeente wordt ondersteund. Wel kunnen Burgemeester en Wethouders in individuele gevallen om dringende redenen afzien van opleggen van reïntegratieverplichtingen, voor zover en voor zolang reïntegratie niet in redelijkheid mogelijk is.

Het gegeven dat voor personen van 65 jaar en ouder geen verplichting geldt tot arbeidsinschakeling en dat voor hen de uitkeringsafhankelijkheid niet door gemeentelijk beleid is te beïnvloeden, heeft ertoe geleid dat hiermee rekening is gehouden in de financieringssystematiek van de uitkeringen. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 5.1.1. van deze memorie.

3.2. Reïntegratie

3.2.1. Gemeentelijke verantwoordelijkheid

De gemeente draagt een algemene zorg voor de reïntegratie van bijstandsgerechtigden, niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een Anw-uitkering. Het is aan de gemeente om te beoordelen, mede met behulp van het advies van de CWI, of betrokkene op eigen kracht in staat is algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden of dat de betrokkene ondersteuning nodig heeft richting arbeidsinschakeling. In dat laatste geval is de gemeente vervolgens verantwoordelijk voor het leveren van deze ondersteuning in de vorm van voorzieningen. Deze kunnen bestaan uit onder meer scholing, loonkostensubsidie, gesubsidieerde arbeid, sociale activering, premies, kinderopvang en stages. Aan de vormgeving en de mate waarin deze voorzieningen worden ingezet stelt het wetsvoorstel geen eisen. Hierdoor kan de gemeente de ondersteuning optimaal afstemmen op andere gemeentelijke beleidsterreinen zoals zorg en onderwijs, en op de lokale arbeidsmarkt.

Ook krijgt de gemeente ruimere mogelijkheden om personen met medische belemmeringen en/of meervoudige problemen een passend aanbod te doen, zo nodig in samenwerking met zorg- en welzijnsinstellingen. Gemeenten hebben immers een bijzondere verantwoordelijkheid voor mensen met een meervoudige problematiek.

Voor deze personen waarbij naast bijvoorbeeld een laag opleidingsniveau en weinig werkervaring ook een verslavings-, dak- en thuisloosheids- en/of sociaal-psychische problematiek speelt, is reguliere arbeid in veel gevallen niet op korte of langere termijn te realiseren. De gemeente kan aan deze groep voorzieningen, waaronder sociale activering, aanbieden die voornamelijk zelfstandige participatie als tussendoel hebben. De gemeente zal periodiek in overleg met betrokkene moeten bekijken wat voor vervolg er mogelijk is om de afstand tot de arbeidsmarkt verder te verkleinen. Inschakeling in reguliere, niet-gesubsidieerde arbeid blijft daarbij het einddoel. Dit vergt een integrale, programmatische (op elkaar aansluitende onderdelen) en ontwikkelingsgerichte aanpak waarbij voorzieningen tegelijkertijd of volgtijdelijk worden ingezet.

In het wetsvoorstel wordt geregeld dat de gemeente in een verordening haar reïntegratiebeleid concretiseert en hierbij een evenwichtige aanpak laat zien van de groepen belanghebbenden waar zij voor verantwoordelijk is. Dit betreft dan zowel evenwicht in de aanpak van uitkeringsgerechtigden, de niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een uitkering op grond van de Anw, als evenwicht in de aanpak van doelgroepen zoals ouderen, vrouwen en etnische minderheden, binnen deze categorieën.

3.2.2. Aanspraak van belanghebbende op ondersteuning bij reïntegratie

Naast de verantwoordelijkheid van gemeenten om voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling aan te bieden, is in het wetsvoorstel een aanspraak van de betrokkene opgenomen op ondersteuning door de gemeente bij reïntegratie. Het gaat daarbij niet om een recht op een specifieke voorziening maar om het recht om door de gemeente geholpen te worden bij de reïntegratie. Een dergelijke aanspraak stimuleert de eigen verantwoordelijkheid van de betrokkene voor zijn reïntegratie en kan ertoe bijdragen dat gemeenten niet ten onrechte personen negeren of over het hoofd zien bij het aanbieden van voorzieningen.

Het is aan de gemeente om te beoordelen op welke wijze het verzoek van de betrokkene wordt gehonoreerd. De gemeente bepaalt allereerst, mede op basis van het reïntegratieadvies van de CWI, of een ondersteuning richting arbeidsinschakeling noodzakelijk is. Vervolgens moet de gemeente bepalen uit welke elementen deze ondersteuning bestaat. Het uiteindelijke aanbod zal moeten passen binnen wat de gemeente, mede

gelet op de beschikbare financiële kaders, in een verordening heeft opgenomen over haar reïntegratiebeleid.

Van belang bij de uiteindelijke keuze van een traject is een actieve opstelling van de cliënt in de contacten met de casemanager en met het reïntegratiebedrijf. Cliënten die hun eigen traject mee kunnen samenstellen zijn meestal gemotiveerd. Inspelen op de persoonlijke voorkeur en persoonlijke aandacht zijn belangrijke succesfactoren voor een geslaagde reïntegratie. De ideeën en voorstellen van de cliënt worden hierbij beoordeeld op hun bijdrage aan het vergroten van het arbeidsperspectief en aan het realiseren van de doelstelling van een (op termijn) duurzame plaatsing in een reguliere baan.

De aanspraak op ondersteuning door de gemeente bij reïntegratie geldt ook voor personen aan wie de gemeente tijdelijk een ontheffing heeft verleend. Het kan immers voorkomen dat de betrokkene van mening is dat de situatie is veranderd en dat toeleiding naar de arbeidsmarkt weer aan de orde is.

3.2.3. Niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet

Gemeenten hebben sinds 1 januari 2002 de taak om ook «niet-uitkeringsgerechtigden» (werklozen zonder uitkering) en personen met een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw), indien nodig een reïntegratietraject aan te bieden. Deze taak vloeit voort uit het algemeen belang om te komen tot verhoging van de arbeidsparticipatie als voorwaarde voor een gunstige economische ontwikkeling. In het wetsvoorstel is daarom expliciet als taak voor de gemeente opgenomen om ook te voorzien in voorzieningen voor reïntegratie van niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een uitkering op grond van de Anw.

De niet-uitkeringsgerechtigde en degene met een Anw-uitkering kunnen net als de uitkeringsgerechtigde aanspraak maken op ondersteuning door de gemeente bij zijn reïntegratie. Het is aan de gemeente om te bepalen óf betrokkene daadwerkelijk een traject nodig heeft om op de arbeidsmarkt aan de slag te komen en zo ja, welk aanbod passend is. Hierbij geldt net als voor de uitkeringsgerechtigde dat het moet gaan om de kortste weg naar duurzame arbeidsparticipatie. De gemeente kan met de betrokkene afspraken maken over de gevolgen van het niet nakomen/voortijdig afbreken van een reïntegratietraject, bijvoorbeeld terugbetaling trajectkosten.

3.2.4. Een sluitende aanpak

Ter voorkoming van langdurige werkloosheid zijn binnen de EU richtsnoeren opgesteld. Het betreft de afspraak om te realiseren dat alle nieuwe werklozen binnen een jaar (jongeren binnen 6 maanden) een traject wordt aangeboden (richtsnoer 1).

Met dit wetsvoorstel worden de voorwaarden gecreëerd om een sluitende aanpak te realiseren. Door het afschaffen van de voorschriften rond reïntegratie-instrumenten krijgen de gemeenten de mogelijkheid om betrokkenen sneller een passend aanbod te doen. Ook het feit dat gemeenten financieel verantwoordelijk worden zal hiertoe bijdragen. Daarnaast zal de aanscherping van de plichten van de uitkeringsgerechtigde, in combinatie met de aanspraak op reïntegratievoorzieningen, er toe leiden dat betrokkenen meer dan nu zélf initiatief zullen nemen om zo snel mogelijk op de arbeidsmarkt aan de slag te komen.

De Europese richtsnoeren vereisen een nauwkeurige rapportage die is opgenomen in het Nationaal Actieplan voor Werkgelegenheid (NAP). De oplevering door gemeenten van de voor het NAP relevante gegevens is in het wetsvoorstel geregeld via een algemene maatregel van bestuur.

3.2.5. Uitbesteding en Aanbesteding

Met de inwerkingtreding van SUWI worden reïntegratieactiviteiten in beginsel uitgevoerd door de private reïntegratiemarkt. Het kabinet is van mening dat de creativiteit, effectiviteit en efficiëntie van de markt moeten worden benut, om de kortste weg naar reguliere arbeid te vinden. Een goed werkende reïntegratiemarkt is bovendien in het belang van de gemeenten aangezien daarmee een groter aanbod van activiteiten en een betere prijs/kwaliteitsverhouding kunnen worden gerealiseerd. Voorwaarden voor een goed werkende reïntegratiemarkt is dat er voldoende aanbieders zijn, de markt voldoende transparant is en dat er geen toetredingsdrempels zijn. Er zijn meer dan 630 reïntegratiebedrijven, waarvan 25 procent in het gemeente/UWV segment opereert. Er zijn op dit moment nauwelijks toetredingsdrempels. Dit blijkt ondermeer uit het feit dat de helft de laatste drie jaar is toegetreden. In het kader van transparantie is het door Borea ontwikkelde kwaliteitskeurmerk en de Reïntegratiemonitor van het RWI van belang, waarmee gemeenten de prestaties van reïntegratiebedrijven kunnen vergelijken.

Om de reïntegratiemarkt optimaal te laten functioneren en te voorkomen dat door sterke banden met gemeentelijke diensten, gemeenten ervoor kiezen om de gemeentelijke dienst niet aan concurrentie bloot te stellen, dienen – conform SUWI – zoveel mogelijk reïntegratieactiviteiten te worden uitbesteed. De uitbesteding geldt ook voor activiteiten in het kader van gesubsidieerde arbeid, zoals bemiddeling, begeleiding en een eventueel gemandateerd werkgeverschap, indien bij detacheringsconstructies wordt gekozen voor werkgeverschap bij gemeenten. Het voorgaande laat onverlet dat er ruimte nodig kan blijken te zijn voor activiteiten die niet via de markt kunnen worden gerealiseerd. Daarom is in artikel 7, zesde lid, de mogelijkheid opgenomen om via een ministeriële regeling vast te stellen welk deel van de totale reïntegratieactiviteiten niet hoeft te worden uitbesteed.

Bij het uitbesteden dienen de aanbestedingsregels te worden gevolgd die zijn opgenomen in het Besluit SUWI. Zoals reeds eerder aangekondigd in de notitie «Naar een werkende reïntegratiemarkt» (Tweede Kamer, 2002–2003, 28 719, nr. 1) kan het aanbestedingsregime van het Besluit SUWI voor gemeenten vervallen, op het moment dat blijkt dat een goed werkende reïntegratiemarkt tot stand is gekomen. Dan gelden alleen de algemene regels: de Europese aanbestedingsregels en de bepalingen van de Mededingingswet.

Zolang de reïntegratiemarkt in ontwikkeling is en gemeenten niet automatisch kiezen voor de beste prijs/kwaliteitsverhouding blijven de aanbestedingsregels bestaan. De aanbestedingsregels zorgen voor een transparante en toetsbare besluitvorming en stellen reïntegratiebedrijven in staat met elkaar en met aan gemeente gelieerde bedrijven eerlijk te concurreren.

De aanbestedingsverplichtingen kunnen op verschillende manieren worden ingevuld. Er kan worden gebruik gemaakt van raamcontracten met geselecteerde reïntegratiebedrijven, maar gemeenten kunnen er ook voor kiezen om voor trajecten op ad hoc basis enkele offertes aan te vragen. Er hoeft geen grootscheepse aanbestedingsronde plaats te vinden. Gemeenten zijn niet verplicht samen te werken met andere gemeenten om aan hun uit- en aanbestedingsverplichtingen te voldoen. Dit kan echter vanuit kosten oogpunt voor gemeenten wel aantrekkelijk zijn.

Gemeenten wordt geadviseerd om bij de aanbesteding om een vergaande vorm van resultaatfinanciering te hanteren om te garanderen dat bij reïntegratiebedrijven de focus is gericht op een zo kort mogelijke weg

naar (duurzaam) regulier werk. Hierbij wordt resultaat in eerste instantie gedefinieerd als duurzame uitstroom (>6 maanden) naar een reguliere baan. Voor de groep moeilijk bemiddelbaren is er ook ruimte voor andere resultaten. Duurzame uitstroom kan voor deze groep nog te ver weg zijn. Gesubsidieerde arbeid en sociale activering zijn voor deze groep instrumenten om (op termijn) weer terug te keren naar de arbeidsmarkt en kunnen voor deze groepen – afhankelijk van het gemeentelijke beleid terzake – ook een resultaat zijn. Het kabinet schrijft de gemeenten geen vorm van resultaatsfinanciering voor. De gemeenten hebben vanwege de eigen financiële verantwoordelijkheid al belang bij het zoeken naar de meest effectieve vormgeving van de aanbestedingsprocedure.

3.3. Ontwikkelingen in het bestand van bijstandsgerechtigden

Gemeenten bepalen voor een belangrijk deel door hun reïntegratiebeleid het bestand van bijstandsgerechtigden. Gemeenten hebben er belang bij om werkzoekenden snel op te pakken, en kunnen langdurig werkzoekenden met maatwerk terugleiden naar reguliere arbeid. De effecten betreffen op de korte termijn een verbetering van de uitstroom op trajecten. Een tweede effect is op de langere termijn. Het is in het belang van de gemeenten een bestand te hebben van werkzoekenden met een relatief korte uitkeringsduur, zodat op het moment dat er een vacature vrijkomt of de conjunctuur aantrekt er een maximaal aantal mensen beschikbaar is voor deze functie. Dit zal op de langere termijn leiden tot een relatief laag aantal bijstandsgerechtigden. Voor inzicht in een aantal relevante kenmerken van de huidige bijstandpopulatie wordt verwezen naar bijlage 1.

1) Uitstroom naar reguliere arbeid

Uit de uitstroomcijfers van de bijstand blijkt dat van de uitstroom (108 750 in 2001) 40 procent korter dan 1 jaar in de bijstand heeft gezeten, 40 procent tussen de 1 en 5 jaar en 20 procent langer dan 5 jaar. Uit rapportages over WIW en ID-regeling blijkt dat in de periode 1999-2001 vanuit WIW-dienstbetrekkingen 16% tot 17% en vanuit WIW-werkervaringsplaatsen 27% oplopend tot 42% is doorgestroomd naar arbeid. Vanuit ID-banen is 4% doorgestroomd naar reguliere arbeid.

2) Experiment Sociale Activering

Verondersteld wordt dat de groep bijstandsgerechtigden die een sociaal activeringstraject krijgt aangeboden, zeer moeilijk bemiddelbaar is en dat deze groep, ook op termijn, moeilijk naar reguliere arbeid is toe te leiden. In het slotonderzoek inzake de bijstandsexperimenten art. 144 Abw (2002) blijkt dat het instrument sociale activering, dat als doel heeft langdurig bijstandsgerechtigden te stimuleren maatschappelijk actief te worden en mogelijk een eerste stap op de weg die uiteindelijk kan leiden tot het vinden van betaald werk, een zinvol instrument is. Het leidt voor betrokkenen tot meer sociale contacten, verbetering van het psychisch welbevinden en vergroting van zelfvertrouwen. Van de deelnemers is 16% uitgestroomd naar betaald werk en 17% naar een opleiding, vrijwilligerswerk of andere onbetaalde activiteiten. Van de mensen die er in slagen betaald werk te vinden blijkt 88% dat ook te behouden.

4. Inkomenswaarborg en armoedeval

4.1. Uitkeringsnormen: systematiek en hoogte

In deze wet wordt de systematiek van uitkeringsnormen gehandhaafd zoals deze geldt in de Abw. Deze systematiek is uiteengezet in de artikels-gewijze toelichting. In deze algemene memorie wordt alleen ingegaan op

de wijzigingen ten opzichte van de Abw bij de middelentoets, de bijzondere bijstand en de nieuw ingevoerde langdurigheidstoeslag.

4.2. Middelentoets

De in dit wetsvoorstel voorgestelde systematiek van de middelentoets komt in grote lijnen overeen met die van de Abw. Dat zal in de artikelsgewijze toelichting nader worden uitgewerkt. Op een aantal punten wijkt de nieuwe wet echter af.

In de eerste plaats komt de vrijlating van arbeidsinkomsten te vervallen van categorieën personen met een ontheffing van de arbeidsverplichting. Daarmee wordt voorkomen dat door de vrijlating een vergroting van de armoedeval optreedt. Wel worden voor alleenstaande ouders twee fiscale heffingskortingen vrijgelaten, namelijk de alleenstaandeouderkorting en de combinatiekorting. Deze vrijlating draagt niet bij aan een vergroting van de armoedeval omdat ze behouden blijft bij de uitstroom naar werk. In de tweede plaats wordt de vrijlating van een aantal specifieke regelingen die het karakter hebben van een schadevergoeding of smartengeld, niet meer in de wet geregeld maar ter beoordeling gelaten van Burgemeester en Wethouders, dan wel opgenomen in een ministeriële regeling. In de derde plaats wordt de vaststelling van het vermogen gewijzigd. Uit de uitvoeringspraktijk van de afgelopen jaren is gebleken dat de huidige manier van vaststelling op een aantal bezwaren stuit. De belangrijkste daarvan was dat nieuw ontstane schulden niet bij de vaststelling van het vermogen konden worden betrokken. Daarom wordt nu geregeld dat gemeente de waarde van het vermogen vaststelt op het verschil tussen bezittingen en reëel opeisbare schulden.

4.3. Langdurigheidstoeslag

Algemeen

In dit wetsvoorstel zijn bepalingen opgenomen op grond waarvan mensen van 23 jaar of ouder doch jonger dan 65 jaar die minstens vijf jaar ononderbroken aangewezen zijn geweest op een inkomen op het sociale minimum (=uitkeringsnorm) jaarlijks – op aanvraag – in aanmerking kunnen komen voor een aanvullende toeslag. Deze bedraagt voor gehuwden € 454 en voor een alleenstaande ouder resp. alleenstaande 90% (€ 408) resp. 70% (€ 318) van dit bedrag. Deze toeslag kan door de gemeente alleen worden toegekend, indien betrokkene gedurende de afgelopen vijf jaar een inkomen heeft gehad op minimumniveau en over dezelfde periode geen inkomen heeft genoten uit of in verband met arbeid. Het gedurende een zo lange periode niet genieten van inkomen uit of in verband met arbeid is een goed hanteerbaar criterium om vast te stellen dat het niet aannemelijk is dat betrokkene op korte termijn in staat zal zijn te werken.

Aspecten met betrekking tot het inkomensbeleid

Aan de bijstand ligt het uitgangspunt ten grondslag dat het normbedrag, dat is bedoeld ter voorziening in de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan met inbegrip van de component reservering, in beginsel toereikend is. Toch kan de financiële positie van mensen die langdurig op een minimum inkomen zijn aangewezen onder druk komen te staan als er na verloop van tijd geen enkel perspectief lijkt te zijn om door inkomen uit arbeid het inkomen te verhogen. Dat is ook de reden geweest om het niveau van de noodzakelijke bestaanskosten voor personen van 65 jaar en ouder hoger te stellen dan voor degenen jonger dan 65 jaar. Met de introductie van de langdurigheidstoeslag ontstaat ook voor degenen jonger dan 65 jaar een hogere bijstandsnorm in die gevallen dat zij door het ontbreken van een perspectief op arbeid in een vergelijkbare inkomensituatie komen als personen van 65 jaar en ouder. Evenals de hogere

norm voor personen van 65 jaar en ouder is de langdurigheidstoelage dan ook niet gerelateerd aan bepaalde kosten. Het betreft dus een generieke inkomensondersteunende maatregel die, evenals de bijstandsnormen, op landelijk niveau is geregeld.

Uit het voorgaande volgt dat voor de hoogte van de langdurigheidstoelage aansluiting is gezocht bij de uitkeringsnorm die geldt voor gehuwde personen van 65 jaar en ouder. Deze norm is gelijk aan de netto uitkering ingevolge de Algemene Ouderdomswet en weerspiegelt de inkomensverbetering die is doorgevoerd voor de betreffende doelgroep. Als gevolg van de al gerealiseerde inkomensverbetering voor personen van 65 jaar en ouder blijft deze doelgroep buiten het bereik van de regeling.

Een belangrijk verschil tussen personen van 65 jaar en ouder en personen jonger dan 65 jaar is dat voor de laatste categorie niet is vast te stellen of het arbeidsmarktperspectief blijvend ontbreekt. Mede door het reïntegratiebeleid van de gemeente kan voor hen betaald werk na verloop van tijd weer tot de mogelijkheden behoren. Om deze reden wordt de langdurigheidstoelage voor één jaar toegekend en in één belastingvrij bedrag uitbetaald. Hiermee wordt bereikt dat er op het moment van uitbetaling ruimte ontstaat binnen het budget waaruit hogere kosten kunnen worden voldaan, bijvoorbeeld voor vervangingsuitgaven.

Indien na een jaar blijkt dat opnieuw aan de voorwaarden voor de langdurigheidstoelage is voldaan kan deze opnieuw worden toegekend.

Aspecten met betrekking tot het activeringsbeleid

Het vooralsnog ontbreken van arbeidsmarktperspectief is van essentiële betekenis; het vormt de rechtvaardigingsgrond voor een afwijkende regeling voor de specifieke doelgroep. Het maken van het juiste onderscheid tussen uitkeringsgerechtigden met en zonder arbeidsmarktperspectief vraagt om specifieke aandacht van de uitvoering. Bij aanwezigheid van arbeidsmarktperspectief zou de langdurigheidstoelage een ongewenste bonus vormen op een langdurig verblijf in de uitkering en een onaanvaardbare bijdrage leveren aan de armoedeval.

Voor de langdurigheidstoelage geldt als uitgangspunt dat het ontbreken van arbeidsmarktperspectief ten principale moet worden gezien als een tijdelijke, zij het soms langdurige, situatie die van jaar tot jaar beoordeeld dient te worden.

De toekenning van de langdurigheidstoelage betekent niet dat de betrokkene op grond van het ontbreken van arbeidsmarktperspectief gedurende 12 maanden wordt uitgesloten van activeringsactiviteiten. De gemeente zal waar nodig met inzet van voorzieningen het arbeidsmarktperspectief van de betrokkene dienen te bevorderen.

Of het ontbrekende arbeidsmarktperspectief aanleiding geeft tot toekenning van de langdurigheidstoelage is mede afhankelijk van het antwoord op de vraag of betrokkene zich voldoende heeft ingespannen om aan werk te komen of werk te behouden. Een ieder is immers primair zelf verantwoordelijk voor de voorziening in het bestaan. In het kader van deze regeling verbindt het kabinet hieraan de consequentie dat geen recht bestaat op een langdurigheidstoelage als de belanghebbende op een uitkering is aangewezen omdat niet of onvoldoende is meegewerkt aan het verkrijgen of behouden van arbeid.

Indien bij gehuwden aan beide echtgenoten de arbeidsverplichting is opgelegd, dient van beiden het arbeidsmarktperspectief te worden vastgesteld. Indien een van beiden arbeidsmarktperspectief heeft, bestaat voor betrokkenen geen recht op langdurigheidstoelage.

Doelgroep

De regeling is mede bedoeld voor andere uitkeringsgerechtigden zonder arbeidsmarktperspectief. Hiertoe behoren mensen met een uitkering krachtens de Anw, IOAW of IOAZ voor wie er geen arbeidsmarktperspectief is. Zoals eerder aangegeven behoren daartoe niet degenen

met inkomen in verband met arbeid, dus met een WW- of WAO-uitkering. Een uitzondering hierop vormen degenen met een WAO-uitkering die grote beperkingen hebben met betrekking tot de benutbare mogelijkheden. Indien de aanvrager een arbeidsongeschiktheidsuitkering naar een arbeidsongeschiktheidspercentage van 80–100% ontvangt, kan de langdurigheidstoelage worden verstrekt, indien bij het laatste verzekeringsgeneeskundige onderzoek is vastgesteld dat er zodanige beperkingen zijn met betrekking tot de benutbare mogelijkheden, dat van het arbeidsdeskundige onderzoek kan worden afgezien (vgl. artikel 2 van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten) en de betrokkene ook voldoet aan de overige voorwaarden voor de langdurigheidstoelage. Wellicht ten overvloede zij vermeld dat de regeling vanuit het oogpunt van arbeidsmarktperspectief voorts niet geldt voor werkenden en uitkeringsgerechtigden die naast hun uitkering arbeid verrichten.

4.4. Bijzondere bijstand en afschaffen categoriaal beleid

Algemeen

Door bijzondere omstandigheden kan zich de situatie voordoen dat in het individuele geval de uitkeringsnorm niet volledig toereikend is ter voorziening in bepaalde noodzakelijke kosten. Voor zover de belanghebbende voor dergelijke kosten geen beroep kan doen op een voorliggende voorziening en deze uitgaven naar het oordeel van Burgemeester en Wethouders evenmin uit de eigen middelen kan voldoen, kan daarvoor bijzondere bijstand worden verstrekt.

Uitgaande van het maatwerkprincipe past het niet dat Burgemeester en Wethouders bijzondere bijstand verlenen aan personen bij wie niet is vastgesteld of de betreffende kosten in het voorliggende individuele geval ook daadwerkelijk noodzakelijk zijn en of ze daadwerkelijk gemaakt zijn. Er dient dus altijd een toetsing aan de omstandigheden van het individuele geval plaats te vinden.

In deze wet zijn daarom de categoriale regelingen voor personen jonger dan 65 jaar afgeschaft. Het vervallen van deze gemeentelijke regelingen sluit aan bij het uitgangspunt dat het algemeen, generiek inkomensbeleid voorbehouden dient te zijn aan het Rijk en de beleidsruimte voor gemeenten om een eigen inkomensbeleid te voeren moet worden beperkt. Door de afschaffing van de categoriale bijzondere bijstand wordt een einde gemaakt aan ongerichte inkomenssuppleties en krijgt de bijzondere bijstand weer de oorspronkelijke maatwerkfunctie terug.

Voorts draagt de afschaffing bij aan het verminderen van de armoedeval en tevens aan meer rechtsgelijkheid; thans laten deze regelingen soms grote verschillen zien.

Voor personen van 65 jaar of ouder treedt geen wijziging op in de categoriale regelingen. Immers, in hun situatie speelt de armoedeval geen rol. Ook is de langdurigheidstoelage op hen niet van toepassing.

De individuele uitvoering van de bijzondere bijstand laat onverlet dat gemeenten daarvoor beleidsregels kunnen opstellen. Dit kan ook de overgang vergemakkelijken van categoriale naar individuele bijzondere bijstand. Beleidsregels kunnen bijdragen aan de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid en mede van belang zijn voor de doelmatigheid van de uitvoering. Door de afschaffing van de categoriale bijzondere bijstand is het echter niet meer mogelijk om bijzondere bijstand te verstrekken zonder dat behoeft te worden vastgesteld of de betreffende kosten voor de betrokkene ook daadwerkelijk noodzakelijk zijn of gemaakt zijn. Dit impliceert dat bij de toetsing van een aanvraag aan de beleidsregels rekening dient te worden gehouden met de feitelijke noodzaak van de kosten. Tegenover de gevolgen die deze toets voor de uitvoering kan betekenen, staat de verwachting dat de introductie van de langdurigheidstoelage de

druk op de uitvoering van de individuele bijzondere bijstand zal doen afnemen.

Burgemeester en Wethouders kunnen in het kader van de bijzondere bijstand rekening houden met de draagkracht van belanghebbende. Zij hebben hierbij de volledige vrijheid. Dit betekent dat zij zelf bepalen welk deel van de middelen bij de vaststelling van de draagkracht in aanmerking wordt genomen.

4.5. Budgetbeheer en bijstand in natura

In bepaalde gevallen kan het in de rede liggen om eigen verantwoordelijkheid en zelfstandigheid met betrekking tot de besteding van de uitkering tijdelijk los te laten en een op de persoon toegesneden pakket van voorzieningen aan te bieden. Oogmerk daarbij is het zo spoedig mogelijk hervinden van de zelfstandigheid.

Het pakket kan bestaan uit het rechtstreeks uit de uitkering doorbetalen van vaste lasten, verstrekkingen in natura, e.d. afhankelijk van de situatie van betrokkene. Het aanbod van voorzieningen geldt in algemene zin voor personen die aantoonbaar niet in staat zijn om zelf te voorzien in de essentiële algemene levensbehoeften.

Bij de algemene bijstand geldt dat, indien en zolang er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat de belanghebbende zonder hulp niet in staat is tot een verantwoorde besteding van zijn bestaansmiddelen, Burgemeester en Wethouders aan de bijstand de verplichting kunnen verbinden dat de belanghebbende er aan meewerkt dat zij in diens naam noodzakelijke betalingen uit de toegekende uitkering verrichten. Ook kan in dat geval worden besloten om aan het recht op bijstand de verplichting te verbinden om de uitkering in natura te accepteren. Dit onderdeel in de wet betekent een verruiming van het gemeentelijk instrumentarium om meest kwetsbare groepen een vangnet te bieden. Een van die groepen wordt gevormd door de dak- en thuislozen. Budgetbeheer en bijstand in natura, in combinatie met de bepaling over de afstemming van de bijstand op de woonsituatie, maken het de gemeenten mogelijk om een passende oplossing te bieden voor dak- en thuislozenopvang en daarmee een invulling te geven aan de gemeentelijke zorgplicht voor deze kwetsbare groep in de samenleving.

4.6. Armoedeval

Op het snijvlak van reïntegratie en inkomenswaarborg ligt de armoedeval. De armoedeval vormt een duidelijke hindernis bij het bevorderen van de arbeidsparticipatie¹.

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. 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.

Dit wetsvoorstel levert een bijdrage aan het tegengaan van de armoedeval door de afschaffing van de categoriale bijzondere bijstand en door de wijze waarop de langdurigheidstoelage is vorm gegeven.

Daarnaast acht het kabinet een bredere aanpak van de armoedevalproblematiek geboden.

Naar aanleiding van het verschijnen van het rapport van de Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (WHIR)² heeft het toenmalige kabinet in zijn standpunt het advies onderschreven dat het bestrijden van de armoedeval een brede meerjarige aanpak vergt. In de vorig jaar door de minister van SZW aan de Tweede Kamer aangeboden notitie Scenario's armoedevalbestrijding zijn hiertoe de mogelijkheden geschetst.³ Het Strategisch Akkoord onderstreepte de noodzaak van een

¹ Ministerie van SZW, Notitie scenario's armoedevalbestrijding, 3 juni 2002 en het Nationaal Actieplan, bladzijden 38–41.

² Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen, De armoedeval, analyse en oplossingen, Den Haag, februari 2000.

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

brede meerjarige aanpak en bevat een concretisering van maatregelen die zowel op het beleid van het rijk als op de decentrale overheden betrekking hebben. Als gezegd vormt het afschaffen van de categoriale bijzondere bijstand hiervan een onderdeel. In de afgelopen jaren zijn diverse maatregelen genomen. De arbeidskorting is elk jaar met meer dan de inflatiecorrectie toegenomen, evenals de combinatiekorting. Ook hebben aanpassingen in de huursubsidie plaatsgevonden, zoals het verdwijnen van de kinder- en koopkrachttoeslagen, en in de fiscale kinderopvangtabel. Het huidige kabinet heeft aan de andere in het Strategisch Akkoord genoemde maatregelen geen uitvoering meer kunnen geven. Onverlet blijft dat ook in de huidige conjunctuur een structurele aanpak van de armoedeval noodzakelijk blijft.

5. Financiering

Het FWI betreft een uitkering op de SZW-begroting. De totale uitkering is opgebouwd uit twee delen, het inkomens- en het werkdeel. Elk deel heeft zijn eigen financieringssystematiek.

5.1. Financieringssystematiek inkomensdeel

5.1.1. Het macrobudget

De voorgenomen financieringssystematiek – waarbij de stimulans voor gemeenten om goed te presteren is gelegen in het inkomensdeel – vereist een nauwgezette en objectieve gronden gebaseerde raming. Essentieel daarbij is dat een verantwoord macrobudget wordt vastgesteld dat toereikend is om de totale bijstandsuitgaven van alle gemeenten te financieren. Om dit te bewerkstelligen wordt de volgende systematiek gehanteerd, die zal worden neergelegd in een algemene maatregel van bestuur.

Macrobudget bijstand voor personen tot 65 jaar¹

Het macrobudget voor het begrotingsjaar [t] wordt geraamd in september van het daaraan voorafgaande jaar. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de Abw-volumeraming uit de SZW-begroting voor jaar [t]. Deze raming wordt afgestemd met het Centraal Planbureau (CPB) en is gebaseerd op:

1. actuele gegevens over de feitelijke ontwikkeling van het bijstandsvolume op dat moment;
2. de economische vooruitzichten uit de MEV voor het begrotingsjaar;
3. de verwachte effecten van gewijzigd beleid.

De genoemde gegevens zijn grotendeels gebaseerd op gegevens van het CBS (snelstatistiek, bijstandskennmerkenstatistiek) en op de MEV. Deze gegevens worden door de gemeenten aan het CBS verstrekt.

In september van het begrotingsjaar zelf wordt het macrobudget voor dat jaar naar boven of naar beneden aangepast. Daartoe wordt gebruik gemaakt van een geactualiseerde raming van het bijstandsvolume in het begrotingsjaar op grond van de meest actuele inzichten in de werkloosheid. De gegevens van het bijstandsvolume in het begrotingsjaar zelf worden niet in de raming betrokken omdat er dan een vermenging zou optreden van de raming en het beleid van gemeenten.

Het voorgaande betekent dat er geen nacalculatie zal plaatsvinden op basis van feitelijke macro-bijstandsuitgaven. Een voordeel van deze wijze van vaststelling van het macrobudget is dat de wijze waarop de wet wordt uitgevoerd niet via nacalculatie invloed heeft op de hoogte van het macrobudget en daarmee ook niet op het budget van de afzonderlijke gemeenten. Het verschil tussen het vastgestelde en het aangepaste macrobudget komt voor rekening van het Rijk. Bij de aanpassing in september van het lopende begrotingsjaar wordt, naast de nieuwe

¹ In de toelichting wordt gesproken over MEV [t] en CEP [t].

• MEV [t] wordt uitgegeven in september [t-1] en betreft het jaar [t].

• MEV [t+1] wordt uitgegeven in september [t] en betreft het jaar [t+1].

• CEP [t] wordt uitgegeven in maart [t] en betreft het jaar [t].

Begrotingsjaar 2004: vaststelling van het macrobudget geschiedt op basis van MEV 2004 welke wordt uitgegeven in september 2003. De aanpassing van het macrobudget geschiedt op basis van CEP 2004 en de conjuncturele ontwikkeling tussen CEP 2004 (publicatiedatum maart 2004) en MEV 2005 (publicatiedatum september 2004).

ramingsgegevens, tevens de jaarlijkse aanpassing vanwege de loon en prijsbijstelling verwerkt.

Macrobudget voor categorie 65 jaar en ouder met al dan niet gedeeltelijke bijstandsuitkering

Mede naar aanleiding van de constatering dat gemeenten geen invloed kunnen uitoefenen op het aantal bijstandsgerechtigden van 65 jaar en ouder is besloten om voor deze categorie een separaat budget te ramen. Gemeenten blijven volledig financieel verantwoordelijk maar het financiële risico voor de groep van 65 jaar en ouder wordt op voorhand zo gering mogelijk gehouden door het budget zo nauw mogelijk aan te laten sluiten bij de werkelijke kosten. Budgettering geniet de voorkeur boven een declaratiesystematiek, aangezien laatstgenoemde systematiek gepaard gaat met administratieve lasten voor gemeenten en het Rijk. Bovendien sluit budgettering van de bijstand aan deze groep aan op de uitgangspunten van de WWB: deregulering en vermindering administratieve lastendruk.

Het macrobudget voor de bijstand aan personen van 65 jaar en ouder wordt geraamd als het product van het geraamde uitkeringsvolume en de geraamde gemiddelde uitkering.

Ook binnen de huidige WFA wordt het aantal bijstandsgerechtigden van 65 jaar en ouder met een al dan niet gedeeltelijke bijstandsuitkering afzonderlijk geraamd.

De raming van het volume bijstandsuitkeringen aan personen van 65 jaar en ouder wordt gekoppeld aan de raming door de Sociale Verzekeringsbank van het volume gekorte AOW-uitkeringen. In de praktijk levert deze methodiek een betrouwbare korte termijn raming op die nauwkeurig aansluit bij de realisaties.

Voor de raming van de gemiddelde uitkering wordt aangesloten bij de meest recente realisatiegegevens.

5.1.2. Verdeelsystematiek

Verdeelsystematiek macrobudget voor personen tot 65 jaar

Voor het budgetteren van de bijstand is een systematiek nodig om het macrobudget te verdelen over gemeenten. Deze verdeling moet zodanig geschieden dat de gemeenten voldoende middelen krijgen om aan hun uitkeringsverplichtingen te kunnen voldoen. Tegelijkertijd moet een dergelijke systematiek zodanig werken dat gemeenten die hun uitkeringsbeleid effectief dan wel ineffectief uitvoeren beloond worden dan wel gestimuleerd worden om het beter te gaan doen. Dit vereist dat de vormgeving van het verdeelmodel uiterst zorgvuldig geschiedt.

De voor een volgend begrotingsjaar toe te passen verdeelsystematiek wordt neergelegd in een algemene maatregel van bestuur.

Op 1 januari 2001 is een begin gemaakt met een gedeeltelijke (25%) budgettering van de middelen voor gemeenten ten behoeve van het verstrekken van Abw, IOAW en IOAZ uitkeringen. Bij de vaststelling van de gemeentelijke budgetten voor 2002 is voor het eerst gebruik gemaakt van het objectief verdeelmodel.¹

Het objectief verdeelmodel doet per gemeente een prognose van de uitgaven voor bijstand. Deze prognose is gebaseerd op een aantal gemeentelijke kenmerken die in beginsel niet door het beleid te beïnvloeden zijn. Vandaar de aanduiding «objectief». De voorspelde uitgaven per gemeente worden gebruikt in de verdeelsleutel waarmee een macrobudget voor de uitkeringslasten wordt verdeeld over de gemeenten. Dit macrobudget wordt onafhankelijk van de uitkomsten van het verdeelmodel vastgesteld, zoals hierboven is uiteengezet.

Het objectief verdeelmodel vormt derhalve een belangrijk onderdeel van de FWI-systematiek. Reeds in het eerste jaar van de introductie van het FWI is in een bestuurlijk overleg SZW – VNG afgesproken dat toepassing

¹ Zie «Besluit uitkering gemeenten Wet financiering Abw, IOAW en IOAZ voor het jaar 2002», Staatsblad 2001, nr. 459, 26 september 2001.

van het objectief verdeelmodel voor de verdeling van het gebudgetteerde deel van de uitkeringslasten gepaard dient te gaan met een gedegen onderhoudstraject. Dit onderhoudstraject heeft tot doel de kwaliteit van het model te waarborgen en zo mogelijk te verbeteren.

Bij de ontwikkeling van het model zijn van meet af aan criteria geformuleerd waaraan een verdeelmodel dient te voldoen: plausibiliteit (de gehanteerde variabelen geven samen een aannemelijke verklaring van de objectieve noodzaak tot bijstandsverlening van gemeenten), transparantie (de werking van het model is ook voor niet-ingewijden inzichtelijk), actualiteit, stabiliteit en afwezigheid van systematische herverdeeffecten.

Er is een apart objectief model ontwikkeld voor de kleinere gemeenten. Bij een aanzienlijk aantal kleinere gemeenten doen zich grote tot zeer grote herverdeeffecten voor die redelijkerwijs niet of niet geheel aan het eigen gemeentelijk beleid kunnen worden toegeschreven. Gezien de omvang van de herverdeeffecten werd het tot nu toe niet verantwoord geacht het objectieve model toe te passen voor de kleinere gemeenten. In 2004 zal bij de verdeling van het macrobudget voor kleine gemeenten gebruik worden gemaakt van historische kosten. Overigens is het streven er op gericht dat op termijn ook voor de kleinere gemeenten overgeschakeld kan worden op een (gedeeltelijke) objectieve verdeling.

Bij de verdeling van het macrobudget geldt – evenals dit reeds het geval is binnen de huidige WFA – het volgende onderscheid in gemeentegrootte-classes:

- Kleine gemeenten: minder dan 40 000 inwoners.
- Middelgrote gemeenten: tussen 40 000 en 60 000 inwoners.
- Grote gemeenten: meer dan 60 000 inwoners. Voor deze grootte klasse geldt de voorwaarde dat zoveel mogelijk zal worden verdeeld op basis van het objectief verdeelmodel.

De verdeelsystematiek geschiedt in twee stappen.

Stap 1: verdeling van het macrobudget in drie compartimenten: een budgetaandeel per gemeentegrootteklasse. Bij deze verdeling wordt gebruik gemaakt van beide objectieve verdeelmodellen (model voor de 40 000 + gemeenten en het model voor de 60 000 – gemeenten).

Stap 2: verdeling van budgetaandeel per gemeentegrootteklasse conform onderstaande.

- *Kleine gemeenten:*
Voor deze grootteklasse vindt verdeling plaats op basis van het historisch model (op basis van historische kosten in één jaar (jaar [t-3])
- *Grote gemeenten:*
Aan de hand van een groeipad van vier jaar wordt voor de grote gemeenten toegegroeid naar een situatie waar het objectief verdeelmodel voor 100% wordt toegepast. Jaar 2004: 40% objectief. Met stappen van 20%-punten wordt 100% bereikt in het jaar 2007.
- *Middelgrote gemeenten:*
De verdeelsystematiek is een gewogen combinatie van de systematiek voor kleine en grote gemeenten. Naarmate het inwoneraantal van een gemeente de 60 000 inwoners nadert wordt de verdeelsystematiek meer bepaald door de systematiek van de grote gemeenten.

Door te werken met drie gemeentegrootteclasses wordt voorkomen dat kleine fluctuaties in het inwonertal van een gemeente tot gevolg heeft dat de gemeente met in de tijd sterk afwijkende verdeelsystematieken wordt geconfronteerd.

De optredende herverdeeffecten voor gemeenten waarvoor het objectief model wordt toegepast, zijn mede een gevolg van het nog niet foutloos functioneren van het model. Daarom zullen herverdeeffecten ex ante

worden beperkt. Ook zal het objectief verdeelmodel stapsgewijs worden ingevoerd: in 2004 40% objectief, in 2005 60%, in 2006 80% en vanaf 2007 100%. In deze periode moeten werkende weg verbeteringen worden gerealiseerd van het objectief verdeelmodel (dus: een groei-model). In dat verband is het van belang vast te stellen dat de toetsingscommissie waar gemeenten terecht komen als zij een tekort hebben dat uitgaat boven de eigenrisicodrempel, mede tot taak heeft ideeën te genereren ter verbetering van het objectief verdeelmodel.

Het objectief verdeelmodel voor de grote gemeenten (40 000+ model) is recent opnieuw geschat voor het jaar 2000.¹ Het betreffende onderzoeksrapport is als bijlage 2 opgenomen.²

Verdeelsystematiek macrobudget voor personen van 65 jaar en ouder
Verdeling van het macrobudget zal geschieden op basis van historische bijstandslasten 65 jaar en ouder dan wel een andere verdeelmaatstaf die nauw aansluit bij de werkelijke uitkeringslasten per gemeente m.b.t. deze categorie uitkeringsgerechtigden.

Het verdelen van een separaat macrobudget voor personen tot aan 65 jaar op grond van het objectief verdeelmodel leidt niet tot het opnemen van andere verdeelmaatstaven in het objectief verdeelmodel. Het heeft echter wel gevolgen voor de waarden van de verdeelcoëfficiënten van dit model. Deze zullen opnieuw worden vastgesteld. Reële inschatting is dat – gelet op het aandeel bijstandslasten 65-plussers op de totale bijstandslasten – de nieuwe waarden nauwelijks van de huidige waarden zullen afwijken.

5.1.3. Budgetoverschot en -tekort; toetsingscommissie

Tussen het definitief toegekende budget van het inkomensdeel en de werkelijke uitgaven zal een verschil ontstaan. De individuele gemeente kan zowel een overschot hebben als een tekort. Een budgetoverschot is vrij besteedbaar, de wet schrijft geen bestedingsrichting voor.

Bij een budgettekort zal de gemeente in eerste instantie zelf op haar begroting moeten zoeken naar een oplossing voor het financiële tekort. Indien het tekort groter is dan een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen drempelwaarde heeft het college de mogelijkheid een verzoek voor aanvullende uitkering in te dienen bij de toetsingscommissie, als bedoeld in artikel 73. Voor het jaar 2004 zal de hoogte van de eigenrisicodrempel worden vastgesteld op 10 procent.

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, waarmee bij de vaststelling van het gemeentebudget geen rekening is gehouden. Voorts heeft de toetsingscommissie tot taak het toetsen van de vraag of de tekortgemeente verwijtbaar heeft gehandeld. De toetsingscommissie toetst derhalve op de volgende onderdelen:

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? Hierbij kan gedacht worden aan de volgende voorbeelden:
 - vestiging van een asielcentrum binnen de gemeente;
 - forse instroom in de bijstand vanwege uitstroom uit de WW die op zijn beurt verklaard kan worden uit een massaontslag in de voorliggende periode.
3. Heeft de tekortgemeente verwijtbaar gehandeld? De toetsing van de kwaliteit van het gevoerde beleid richt zich op de rechtmatigheid van de uitvoering van de WWB en de doeltreffendheid van het gevoerde beleid. De toetsingscommissie baseert zich hierbij op de beschikbare bronnen bij IWI en gemeenten.

¹ «Stabiliteit en herverdeeleffecten van het verdeelmodel voor de bijstand, 1998–2000», APE, februari 2003.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De hier genoemde criteria zullen nader worden uitgewerkt in de algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 74, derde lid.

Recht en hoogte van de aanvullende uitkering zal worden bekrachtigd via een beschikking, welke op grond van de Algemene wet bestuursrecht open staat voor bezwaar en beroep.

De hier beschreven aanpak betekent dat de gemeente niet automatisch een aanvullende financiering ontvangt en dat de hoogte van de aanvullende uitkering op voorhand niet vaststaat. Dit is een wezenlijke wijziging ten opzichte van de systematiek van aanvullende uitkeringen zoals geregeld binnen de huidige WFA. Daarin heeft een gemeente recht op een aanvullende uitkering zodra het budgettekort uitstijgt boven het plafond van het eigen risico, waarbij tevens op voorhand de hoogte van de aanvullende uitkering bekend is.

Financiering aanvullende uitkeringen

Een tekortgemeente kan een verzoek tot aanvullende financiering over het begrotingsjaar indienen na afloop van dat jaar. Eventuele aanvullende uitkeringen die de toetsingscommissie honoreert, worden door de Minister van SZW op declaratiebasis verstrekt. De dekking van deze uitgaven vindt plaats binnen de bestaande regels budgetdiscipline. Indien in de loop der tijd het aan de hand van uitvoeringsinformatie mogelijk blijkt de omvang van het bedrag van aanvullende uitkeringen te ramen, dan wordt hier rekening mee gehouden in de financieringssystematiek.

5.2. Financieringssystematiek werkdeel

5.2.1. Het macrobudget werkdeel

Het Rijk stelt een macrobudget voor het werkdeel vast. Dit macrobudget is geoormerkt en dient ter financiering van de reïntegratieactiviteiten die de gemeenten inzetten bij de uitvoering van hun reïntegratietaak. In de wet is de bestedingsrichting gedefinieerd van het budget werkdeel.

5.2.2. Verdeelsystematiek werkdeel

De gemeente is verplicht de middelen uit het reïntegratiebudget in te zetten aan reïntegratieactiviteiten ten behoeve van inwoners voor wie die activiteiten naar het oordeel van de gemeente nodig of wenselijk zijn. Bij de verdeling van het macrobudget zal zoveel mogelijk rekening moeten worden gehouden met het aantal personen per gemeente dat in aanmerking komt voor ondersteuning bij het vinden van (reguliere of gesubsidieerde) arbeid. Het gaat hierbij om zowel uitkeringsgerechtigden als niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een uitkering op grond van de Anw.

De verdeelsystematiek zal worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur.

Voor de structurele situatie zal de verdeling van het macrobudget plaatsvinden op objectieve gronden, namelijk het aantal bijstandsgerechtigden, gecorrigeerd voor de gemiddelde uitkeringsduur. Vertrekpunt hierbij is dat gemeenten die een zwaardere reïntegratietaak hebben relatief meer middelen worden toegekend. Hierbij geldt als aanname dat de gemiddelde uitkeringsduur een benadering is van de zwaarte van de reïntegratietaak, i.c. van de hoogte van de reïntegratieprijs.

Voor de eerstkomende jaren zal gewerkt worden met een overgangsregime. Reden om over te gaan tot een overgangsregime is dat het rijk de gemeenten in staat moet stellen om lopende betalingsverplichtingen gesubsidieerde arbeid te financieren. Binnen het overgangsregime wordt het macrobedrag gesubsidieerde arbeid jaarlijks naar beneden bijgesteld als gevolg van de taakstellende ombuiging op het aantal gesubsidieerde

banen. Deze is identiek voor alle gemeenten. Voor de individuele gemeente betekent dit dat binnen het totale gemeentebudget het deel dat is bedoeld ter financiering van gesubsidieerde arbeid jaarlijks afneemt. Het restant wordt volgens de nieuwe systematiek verdeeld, waarbij via een rekenregel wordt gegarandeerd dat elke gemeente een budget ontvangt dat groter is dan het bedrag aan lopende verplichtingen gesubsidieerde arbeid.

5.2.3. Budgetoverschot werkdeel

De Minister van Sociale Zaken hanteert bij de vaststelling van de bestede middelen het kasstelsel, terwijl gemeenten het lasten-batenstelsel gebruiken.

Gemeenten gaan op het terrein van de reïntegratie in het begrotingsjaar verplichtingen aan, bijvoorbeeld door het afsluiten van reïntegratiecontracten met private reïntegratiebedrijven en contracten gesubsidieerde arbeid. De uit deze aangegane verplichtingen resulterende kosten en uitgaven vallen voor een deel in het lopende begrotingsjaar en voor een deel in (het) aansluitende begrotingsja(a)r(en).

Bij de vaststelling van de besteding van het werkdeel betreft de Minister alleen de kosten die daadwerkelijk zijn gemaakt in het betreffende begrotingsjaar. Het budgetoverschot, zijnde het positieve verschil tussen het budget en de gemaakte kosten, vloeit terug naar het rijk.

Het ligt echter voor de hand om bij de vaststelling van het bedrag dat terugvloeit naar het rijk rekening te houden met het feit dat niet alle lopende verplichtingen in het begrotingsjaar leiden tot kosten. Vandaar dat de gemeenten de mogelijkheid wordt geboden om een bepaald bedrag van het budget mee te nemen naar het volgende begrotingsjaar. Dit bedrag dient ter dekking van aangegane verplichtingen. De meeneemregeling is niet bedoeld ter volledige dekking van aangegane verplichtingen die in het volgende begrotingsjaar zullen resulteren in kosten. In de tweede plaats is enige flexibiliteit nodig omdat de beleidsinspanningen van gemeenten tussen de jaren enigszins kunnen variëren. Om die reden zal – net als thans ten aanzien van het scholings- en activeringsbudget in de WIW het geval is – de mogelijkheid worden gecreëerd om een beperkt voorschot te nemen op middelen die in het komende jaar zullen worden toegekend.

Om reden van eenvoud wordt – net als thans in de WIW het geval is – het mee te nemen bedrag vastgesteld als een percentage van het toegekende budget voor het werkdeel. Door het via nadere regelgeving stellen van een maximum wordt voorkomen dat zich stuwmeren van reïntegratiemiddelen bij gemeenten vormen, waarmee deze middelen de facto aan de allocatiebevoegdheid van de wetgever worden onttrokken.

In het uitvoeringsverslag dient de gemeente onder meer een opgave te verstrekken van de rechtmatig gemaakte kosten in het werkdeel in het uitvoeringsjaar en aan te geven welk bedrag ze wenst mee te nemen naar het volgende uitvoeringsjaar.

6. Uitvoering en samenwerking

6.1. Overleg met gemeenten

Mede gelet op de in artikel 114 van de Gemeentewet neergelegde verplichting om voorgenomen beleid met substantiële effecten te toetsen bij de gemeenten is over dit wetsvoorstel op brede schaal gecommuniceerd en overleg gevoerd met het gemeentelijke veld. Dit heeft op verschillende manieren vorm gekregen:

- regionale bijeenkomsten van SZW met gemeenten waarin uitvoerig over de bedoeling en de opzet van het wetsvoorstel is gecommuniceerd;
- bestuurlijk en ambtelijk overleg met de VNG en met wethouders over de belangrijkste thema's uit het wetsvoorstel;
- ambtelijk overleg met gemeentelijke uitvoerders over specifieke onderdelen van het wetsvoorstel;
- overleg met het uitvoeringspanel gemeenten en het automatiseringsplatform gemeenten over de uitvoeringsaspecten van het wetsvoorstel.

Dit overleg zal verder worden voortgezet in het kader van de implementatie van deze wet.

Uit dit scala aan overleggen is een duidelijk beeld ontstaan van de mogelijkheden die het nieuwe systeem voor de gemeenten biedt, de risico's die daaraan voor gemeenten zijn verbonden, alsmede de problemen en oplossingen in de uitvoering. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de gemeenten in de WWB zowel kansen als risico's zien. Deze balans hangt samen met de beleidskeuze om de volledige budgettering van de bijstand en van de gemeentelijke reïntegratiemiddelen (risico's) te koppelen aan een vergaande decentralisatie en deregulering (kansen). De VNG heeft zich niet willen vastleggen op een formeel standpunt over de WWB. De VNG heeft wel een aantal eisen aangegeven waaraan de WWB zou moeten voldoen. Deze hebben vooral betrekking de omvang van de middelen die via budgettering of anderszins aan de gemeenten ter beschikking worden gesteld.

De verschillende overleggen met de gemeenten hebben geleid tot aanpassingen in het wetsvoorstel. De belangrijkste aanpassingen zijn:

- vergroting van de beheersbaarheid van het financieringsmodel door het stapsgewijs invoeren van het objectief verdeelmodel;
- vastlegging in de wet van de wijze waarop het macrobudget wordt vastgesteld;
- het in de wet opnemen van een meeneemregeling voor het werkdeel;
- een gewijzigde visie op het arbeidsmarkt perspectief als toelatingscriterium voor de langdurigheidstoelage als bedoeld in artikel 36 van de WWB;
- invoering van een experimenteerartikel voor beleidsinnovatie.

De uitvoerbaarheid van de wet en het invoeringstraject is besproken met het uitvoeringspanel gemeenten en met het automatiseringsplatform gemeenten. In deze overleggen is door gemeente vooral gewezen op de tijd die zij nodig hebben om nieuw beleid te formuleren voor arbeidsinschakeling en verlaging van de uitkeringen, mede gelet op de noodzaak dit beleid vast te leggen in een verordening, en dit in de uitvoering te implementeren.

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 financiële verantwoordelijkheid van gemeenten en vermindering van administratieve lasten. Dit geldt ook voor de afschaffing van de categoriale bijzondere bijstand, in combinatie met de invoering van de langdurigheidstoelage. 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 wenselijke wijze van verdeling van de budgetten is van meet af aan sprake van een verantwoorde financieringssystematiek.

Gelet op de noodzaak van een beperking van de uitvoeringslasten in het invoeringsjaar, is het kabinet, mede op advies van de Raad van State,

bereid te bezien of enkele nader te bepalen andere onderdelen van de WWB later kunnen worden ingevoerd. De keuze en de wijze van invoering daarvan kunnen worden geregeld in het inwerkingtredingsbesluit van deze wet en in de invoeringswet.

Vanwege het belang van een goede voorbereiding op de invoering van de WWB wordt door het ministerie van SZW, in overleg met gemeenten, een implementatieplan opgesteld om de gemeenten de nodige ondersteuning te bieden. Daarbij gaat het onder meer om deskundigheidsbevordering, expertmeetings, uitwisseling best-practices en het bieden van ondersteuning bij het opstellen van verordeningen.

Het kabinet zal aan een aantal gemeenten dat eerder met de nieuwe systematiek van start wil gaan, hun via een experiment daartoe de gelegenheid geven.

6.2. Gevolgen voor gemeenten

De WWB heeft niet alleen in de invoerings- en overgangperiode maar ook structureel belangrijke effecten voor het proces van beleid en uitvoering.

Door de decentralisatie en deregulering krijgt de gemeente de mogelijkheid de uitvoering zo in te richten dat de doelen van de wet op een zo doelmatig mogelijke manier worden gerealiseerd. Hierdoor, en door de vermindering van de rapportageverplichtingen aan het Rijk, kan capaciteit in de uitvoering worden vrijgemaakt. Dit maakt het voor de gemeenten mogelijk hun eigen beleids- en verantwoordingscyclus op een adequate wijze in te richten. Een actieve uitvoering van de WWB betekent een intensivering van de uitvoering van bijstandsverlening en reïntegratie. De positie van de kleinere gemeenten vraagt daarbij extra aandacht. Om die reden is een Tijdelijke stimuleringsregeling samenwerkingsverbanden Abw in voorbereiding. Deze regeling maakt een subsidie mogelijk voor gemeenten die een samenwerkingsverband opzetten voor de uitvoering van de Abw.

6.3. Samenwerking in de SUWI-keten

Gemeenten en CWI zijn onderdeel van de keten om werkzoekenden naar reguliere arbeid toe te leiden. Er is sprake van een wederzijdse afhankelijkheidsrelatie tussen CWI en gemeenten. CWI heeft in de keten een belangrijke poortwachtersfunctie. Essentieel is het voorkomen van uitkeringsinstroom. Dit betekent dat zoveel mogelijk werkzoekenden aan het werk moeten worden geholpen, bij voorkeur nog voordat men aanspraak op een uitkering maakt. Het CWI is er op gericht om mensen zo snel mogelijk (weer) aan het werk te helpen en de instroom in een uitkering te voorkomen. Waar dat niet binnen 6 maanden mogelijk wordt geacht draagt CWI de klant over met een reïntegratie-advies. De door de SUWI-wetgeving gewijzigde uitvoering per 1 januari 2002 is inmiddels nog pas ruim één jaar operationeel. In de praktijk bestaat een gedifferentieerd beeld over het functioneren van de samenwerking CWI en gemeenten. De uitvoering van de arbeidsbemiddeling en de sociale zekerheid kan verder worden verbeterd om werkzoekenden snel aan het werk te krijgen. Gemeenten kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het functioneren van de CWI's leveren en daarmee aan de kwaliteit en beperking van hun eigen bestand.

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 doordat CWI en gemeenten op lokaal niveau goede afspraken maken over de gewenste kwaliteit, gezamenlijke kwaliteitsmetingen en de wijze van verantwoording naar elkaar. Goede afspraken en informatie-overdracht kunnen onnodige dubbele intakes

voorkomen. Omgekeerd is 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. Op basis van deze resultaten maken UWV/CWI afspraken met individuele gemeenten.

De uitgangspunten van dit Programma zijn: (prestatie)afspraken tussen ketenpartners, landelijke kaders met ruimte voor lokale/regionale invulling, het voorop stellen van de uitstroom naar de arbeidsmarkt en tot slot het in gezamenlijkheid meten van de behaalde resultaten.

Het Programma bevat prestatie-afspraken gericht op overdrachtsmomenten zoals bijvoorbeeld afspraken m.b.t. adequate dienstverlening op locatie, samenloop, reïntegratieadviezen en beperking uitstroom WW naar Abw. Ook zijn er prestatie-afspraken gericht op de outcome van de keten in zijn totaliteit. Daarnaast bevat het programma kwaliteitsafspraken over proces en ICT en samenwerking zoals onder meer afspraken over de belangrijkste werkprocessen, (intake WW/Abw, reïntegratie-advies, melding einde uitkering en kennisgeving verwijtbaar gedrag. In dit kader wordt tevens de koppeling van werkproces uitkeringsintake Abw uitgewerkt (inhoud, proces, kwaliteitseisen en wederkerigheid) en worden de mogelijkheden gezien voor vereenvoudiging van het proces.

Op het moment dat een individuele CWI slecht presteert, en afspraken met de gemeenten niet tot de gewenste resultaten leiden, kan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het CWI hierop aanspreken. De Minister maakt jaarlijks met CWI prestatie-afspraken over te behalen resultaten. Het CWI verantwoordt zich aan de Minister over zijn prestaties via kwartaal- en jaarverslagen.

7. Vereenvoudiging

In de inleidende paragraaf van deze memorie is al aangegeven welke betekenis het kabinet toekent aan een vereenvoudiging van de uitvoering. In deze paragraaf zal nader worden ingegaan op een aantal specifieke maatregelen die het kabinet voorstelt om deze vereenvoudiging te bereiken.

7.1. Bevoegdheid tot terugvordering in plaats van verplichting

Gelet op de nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden kan in dit wetsvoorstel worden volstaan met een bevoegdheid tot terugvordering. De gemeente kan, gelet op de financiële stimulans en de eigen beleidsruimte, een goede afweging maken wanneer van terugvordering kan worden afgezien. Deze eigen beleidsruimte laat onverlet dat van gemeenten verwacht mag worden dat zij een terugvorderingsbeleid voeren dat een effectieve bijdrage levert aan een adequate fraudebestrijding.

In de Algemene bijstandswet (Abw) had de gemeente, behoudens bijzondere omstandigheden, de verplichting een uitkering die ten onrechte is verstrekt terug te vorderen. Veelal gaat het daarbij om vorderingen als gevolg van uitkeringsfraude; het kan echter ook gaan om het rekening houden met achteraf ontvangen middelen. In de Abw waren er echter ook een groot aantal bepalingen opgenomen die aangeven in welke gevallen de gemeente kan afzien van terugvordering, omdat volledige terugvordering niet in alle situaties een reële mogelijkheid is

7.2. Vereenvoudiging van het verhaal van bijstand

Uit het eindrapport van de IBO-werkgroep «Alimentatiebeleid» (SZW), dat

op 7 juni 2002 aan de Kamer is aangeboden, blijkt dat het bestaande (kinder)alimentatiestelsel resulteert in onevenredige financiële lasten voor de verzorgende ouder (meestal vrouw) na een echtscheiding of beëindiging van een relatie. Door het veelal uitblijven van (kinder)alimentatie doet genoemde doelgroep in de helft van de gevallen (er zitten circa 100 000 alleenstaande ouders in de bijstand) een groter beroep op de Abw dan noodzakelijk is. De kosten die hieraan verbonden zijn komen onnodig ten laste van de collectiviteit.

Zoals aangekondigd in het Kabinetsstandpunt (TK, 2002–2003, 28 795, nr. 1) bij het eindrapport van de IBO-werkgroep Alimentatiebeleid is een andere regeling van kinderalimentatie bedoeld om de financiële positie van de verzorgende ouder te verbeteren. In dit rapport wordt in tegenstelling tot het huidige alimentatiestel voorrang gegeven aan kinderalimentatie boven andere financiële keuzes die ouders maken na een scheiding. Deze kinderalimentatie biedt een belangrijke basis voor het bereiken of handhaven van economische zelfstandigheid de verzorgende ouder (meestal vrouw).

Volgens de aanbevelingen uit voornoemd rapport dient een kinderalimentatie via eenvoudige, duidelijke en begrijpelijke normen door de overheid te worden vastgesteld, mede teneinde draagvlak hiervoor te vergroten. Voorts moet bij de vormgeving van het kinderalimentatiestelsel rekening worden gehouden met de ontvlechting van financiële belangen van de ouders na hun scheiding of beëindiging relatie. 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.

De voorstellen van de IBO-werkgroep moeten er in 2004 toe leiden dat er een hervormd stelsel voor (kinder)alimentatie van kracht wordt. Anticiperend hierop, wordt in dit wetsvoorstel een aantal wijzigingen doorgevoerd. In de invoeringswet zal worden geregeld dat de bevoegdheid tot verhaal van bijstand op de onderhoudplichtige ex-partner wordt gehandhaafd, voor het geval dat en voor zolang de nieuwe alimentatiewetgeving nog niet in werking is getreden.

Indien alimentatie jegens kind(eren) na invoering van een vernieuwd kinderalimentatiestelsel niet of in onvoldoende mate tot stand komt tussen de ouders, kan de gemeente de belanghebbende verplichten zelf een verzoek in te dienen bij een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen uitvoeringsinstantie. De belanghebbende hoeft dus zelf niet met de ex-partner in de slag te gaan. De gemeente heeft «als stok achter de deur» de mogelijkheid om de uitkering van belanghebbende te verlagen indien deze verplichting niet wordt nagekomen. Zoals blijkt uit artikel 18 kan van een verlaging worden afgezien indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt. Het is uiteindelijk aan Burgemeester en Wethouders om te bepalen in welke gevallen het redelijk is van de bijstandsgerechtigde te vergen dat deze een verzoek indient voor kinderalimentatie.

Met een eigentijds kinderalimentatiestelsel is genoemde verschuiving aanvaardbaar en past binnen het streven van dit kabinet om burgers waar mogelijk aan te spreken op hun eigen verantwoordelijkheden.

Toepassing van overig verhaal (schenkingen, nalatenschappen en ouders van 18 t/m 20-jarigen aan wie in aanvulling op de norm bijstand wordt verleend) blijft in voorkomende gevallen een bevoegdheid van gemeenten.

7.3. Omzetting van het boetesysteem in een verlaging van de uitkering

Tot de verplichtingen die aan de betrokkene worden opgelegd behoort, naast de plicht om passend werk te aanvaarden en mee te werken aan een reïntegratietraject, de plicht Burgemeester en Wethouders te voorzien van

alle informatie die door hen worden gevraagd om het recht op uitkering te kunnen vaststellen. Zolang Burgemeester en Wethouders niet over deze informatie beschikken kunnen zij de uitkering niet vaststellen en schorten zij het recht op uitkering op totdat deze informatie wel is verkregen. De nieuwe wet wijkt op dit punt niet af van de oude. Indien informatie die voor het recht op een uitkering wordt verzwegen of onjuist wordt verstrekt met het oogmerk een hogere uitkering te krijgen is er sprake van uitkeringsfraude. Voor uitkeringsfraude beneden de aangiftegrens bij het Openbaar Ministerie is in de huidige bijstandswet het regime opgenomen van de bestuurlijke boete.

In deze wet is de bestuurlijke sanctie vervangen door een aanpassing van de uitkering. Deze wordt daarmee afgestemd op de mate waarin de betrokkene aan zijn verplichting heeft voldaan om Burgemeester en Wethouders de juiste informatie te verstrekken die van belang is voor het recht op uitkering. Op deze wijze ontstaat er één regime voor handhaving van alle aan de uitkering verbonden verplichtingen. Daardoor wordt een meer effectieve handhaving mogelijk waarbij de gemeente in alle gevallen waarin de betrokkene verwijtbaar zijn verplichtingen niet nakomt, met een lik-op-stuk aanpak de uitkering daarop kan afstemmen. In die gevallen waarin het benadelingsbedrag groter is dan de in de aangifterichtlijn sociale zekerheid genoemde grens (6000 euro) blijft de verplichting voor gemeenten gehandhaafd om procesverbaal op te maken en aangifte te doen bij het Openbaar Ministerie. Verlaging van de uitkering is ook mogelijk door middel van extra terugvordering, indien de fraude pas na het beëindigen van de uitkering wordt geconstateerd en er niet voor het volledige uitkeringsbedrag is gefraudeerd. Voor die ex-cliënten waarbij zo'n extra terugvordering niet mogelijk is zullen met het Openbaar Ministerie nadere afspraken worden gemaakt voor aangifte en afhandeling. Er zijn echter ook in die situatie mogelijkheden voor een extra financiële correctie. Zo is geregeld dat de gemeente de bevoegdheid heeft de terugvordering te verhogen met wettelijke rente en gemaakte kosten. Ook heeft de gemeente op grond van artikel 18 de bevoegdheid om bij een eventuele nieuwe aanvraag om bijstand rekening te houden met eerder gepleegde inlichtingenfraude indien dit eerder niet mogelijk was.

7.4. Afschaffen van uitvoeringsvoorschriften

De nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden tussen Rijk en gemeenten biedt voldoende waarborgen en stimulansen om te bewerkstelligen dat de gemeente planmatig werkt en zich voldoende inspant om de rechtmatigheid van de uitkeringen vast te stellen.

Om die reden zijn in deze wet geen voorschriften opgenomen over de inrichting van de administratie en over het uitvoeren van heronderzoeken, debiteurenonderzoeken en beëindigingsonderzoeken. Hetzelfde geldt voor de in de Abw opgenomen verplichting tot het maken van een beleidsplan en beleidsverslag op de onderdelen uitstroom, fraudebestrijding en cliëntenparticipatie.

7.5. Beleidsinnovatie

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd de effectiviteit van arbeidstoeleiding en inkomenswaarborg te verbeteren. De gemeenten worden optimaal toegerust om deze effectiviteit in de uitvoering te realiseren en krijgen daarbij een grote mate van beleidsvrijheid. Dat laat onverlet dat er behoefte kan ontstaan aan een verdergaande beleidsruimte van gemeenten indien daardoor mogelijkheden ontstaan om de effectiviteit van het systeem verder te verbeteren.

In het wetsvoorstel is daarom een bepaling opgenomen die het mogelijk maakt dat gemeenten een beleidsexperiment uitvoeren waarin wordt

afgeweken van een aantal artikelen van deze wet. Omdat de effectiviteit van het systeem voornamelijk is gekoppeld aan de activerende werking van de wet, hebben de experimentbepalingen betrekking op de artikelen die gaan over de opdracht aan de gemeenten en de rechten en plichten van betrokkenen bij reïntegratie. Verder zijn experimenten mogelijk ten aanzien van de vrijlating van middelen; ook hierbij dient het te gaan om de activerende werking van de wet. Tenslotte is met dit doel een experimenteermogelijkheid opgenomen voor de financiering van gemeenten. Zo'n bepaling maakt het mogelijk om beleidsvernieuwingen op hun waarde te onderzoeken en daarmee de beslissing om al dan niet tot wetswijziging over te gaan zo goed mogelijk te onderbouwen. Vanzelfsprekend dient een dergelijke aanpak met de nodige waarborgen te worden omkleed. Dat houdt onder meer in dat bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur zal worden aangegeven van welke artikelen van de wet kan worden afgeweken en voor welke periode. Tevens zullen daarin een aantal procedurele waarborgen worden geregeld. Deze werkwijze maakt het mogelijk gerichte keuzes te maken van wat in een experiment kan worden meegenomen. Als uitgangspunt geldt dat het moet gaan om de vergroting van de doeltreffendheid van het systeem, dus om het beter realiseren van de in hoofdstuk 2 van de Memorie behandelde gewenste resultaten in de gemeentelijke uitvoering.

8. Rijkstoezicht

In artikel 76 wordt het toezicht geregeld. In deze Memorie van Toelichting wordt de reikwijdte van het toezicht op de rechtmatigheid en de doeltreffendheid van de wet nader uiteengezet. Het toezicht op de doeltreffendheid van deze wet heeft uitsluitend betrekking op de vraag in welke mate de uitvoering door de gezamenlijke gemeenten bijdraagt aan de doelen van de wet. Deze vorm van toezicht richt zich, anders dan het geval is in het kader van de Abw, niet op de prestaties van individuele gemeenten. De toezichthouder kan de gemeente in dit kader dan ook niet 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.

Het toezicht, dat gericht is op individuele gemeenten zal beperkt blijven tot de rechtmatigheid van de uitvoering. Evenals onder de Abw ligt de primaire verantwoordelijkheid voor de controle op de rechtmatigheid van de uitvoering bij de gemeente zelf.

De wijze waarop in deze wet het toezicht op de rechtmatigheid van de uitvoering is geregeld, zal om twee redenen bijdragen aan een vermindering van de rapportageverplichtingen van de gemeenten aan het Rijk. In de eerste plaats wordt door de deregulering – in het bijzonder door het vervallen van de Regeling administratieve uitvoeringsvoorschriften – de reikwijdte van het toezicht aanzienlijk ingeperkt. In de tweede plaats is in artikel 76, derde lid, geregeld dat het Rijkstoezicht zich alleen zal richten op ernstige tekortkomingen in de rechtmatige uitvoering van deze wet. De Inspectie Werk en Inkomen oefent het toezicht uit onder gezag van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In dit kader kan de inspectie ook thematische onderzoeken instellen (bijvoorbeeld of een evenwichtige benadering gevolgd wordt voor bepaalde doelgroepen). Daarnaast kan zij ook steekproefsgewijs onderzoek doen.

Bovendien is een hardheidsclausule ingebouwd, waarbij de Inspectie Werk en Inkomen onderzoek zal doen in het geval dat een gemeente beroep doet op een aanvullende uitkering. Voor wat betreft de rechtmatige uitvoering van de wet, heeft de minister wettelijke bijsturingsinstrumenten in de vorm van de aanwijzing en de financiële maatregel.

9. Informatiebeleid

De Minister van SZW is verantwoordelijk voor de werking van het gehele systeem van financiering, regelgeving en uitvoering. Dit betekent dat de Minister inzicht dient te hebben in de hoogte van de uitgaven, de effectiviteit van het beleid en de rechtmatigheid van de uitvoering.

Meer specifiek heeft de Minister informatie nodig ten behoeve van de volgende taken:

In de eerste plaats de vaststelling van het macrobudget en de verdeling daarvan over de gemeenten. Ten tweede de beoordeling van de rechtmatigheid van de uitgaven. Tenslotte de beoordeling van de effectiviteit van het systeem en de verantwoording daarover aan het Parlement. Inzicht in de effectiviteit van individuele gemeenten is alleen nodig voor de beoordeling van de effectiviteit van het systeem.

De informatie die de Minister nodig heeft wordt verzameld via statistieken, monitoren, onderzoek en verslaglegging door de gemeente (B&W). Informatie die gebruikt wordt voor de oordeelsvorming over gemeenten (of dat nu in de vorm van een toezichtsoordeel of in een «publieke vergelijking» gebeurt) of voor de vaststelling en verdeling van budgetten dient aan bepaalde kwaliteitscriteria te voldoen. Gedacht kan worden aan een expliciete verklaring van B&W of een oordeel door een extern deskundige, zoals een accountant.

In het informatiebeleid wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van het «single information»-principe: informatie die door de minister is verzameld, is voor alle functies van de minister beschikbaar. In de regelgeving wordt daarom geen onderscheid meer gemaakt naar «beleidsinformatie» of «toezichtsinformatie».

Nieuw is de introductie van een «voorlopig» verslag vlak na afloop van het kalenderjaar met het oog op de verkrijging van actuele informatie ten behoeve van de eigen verantwoording van SZW aan het Parlement, nu de huidige systematiek van kwartaaldeclaraties verdwijnt. De informatie die met dit voorlopige verslag wordt verzameld zal zo beperkt mogelijk zijn en bij voorkeur aanvullend op al beschikbare informatie, om de administratieve lasten voor gemeenten zo veel mogelijk te beperken.

In de nieuwe wet wordt de mogelijkheid gecreëerd om af te wijken van de generieke regels. Een voorbeeld hiervan zou kunnen zijn dat verschil wordt gemaakt naar gemeentegrootte. In Nederland zijn 494 gemeenten. De 400 kleinste gemeenten zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor nog geen 20% van de uitgaven op het terrein van werk en inkomen. Toch gelden voor de kleinste gemeente van Nederland dezelfde verantwoordings-eisen als voor de grootste gemeente van Nederland. In dit wetsvoorstel worden de informatie-eisen gedifferentieerd naar gemeentegrootte om de lasten meer te laten aansluiten bij verantwoordelijkheden en risico's. De differentiatie kan zowel de inhoud als de frequentie van de informatieverzameling betreffen.

Afwijken van de generieke regels zal niet gebeuren ten aanzien van variabelen die nodig zijn voor de vaststelling van het macrobudget en de verdeling hiervan over gemeenten.

Een van de doelstellingen van deze wet is de administratieve lasten voor gemeenten tot een minimum te beperken. Naast de eerder in deze memorie behandelde onderwerpen wordt dit gerealiseerd door:

Het vooraf benoemen van een beperkt aantal eenduidige doelstellingen waardoor de effectiviteit van het systeem en de uitvoering eenvoudiger kan worden gemeten;

De vermindering van het aantal statistieken en/of monitoren op persoonsniveau en waar mogelijk vervallen van kenmerken in statistieken en/of monitoren die blijven bestaan;

Gebruikmaking van elektronische gegevensverzameling waardoor hergebruik (zowel binnen SZW als door middel van terugkoppeling naar gemeenten) eenvoudiger wordt;
Verdere uitbouw van gegevensstandaardisatie ter ondersteuning van gemeenten;
Meer gebruik maken van statistische informatie, bijvoorbeeld op het gemeentelijk niveau, waardoor veel aanvullende onderzoeken kunnen vervallen. Hiervoor worden procedureafspraken gemaakt met CBS en gemeenten;
En ten slotte samenwerking met gemeenten en tussenorganisaties met als doel zoveel mogelijk afstemming tussen de informatievoorziening aan het Rijk, de interne informatievoorziening van gemeenten (productbegroting, verslaglegging aan gemeenteraad) en de verschillende faciliteringsinstrumenten als Benchmark GSD'en, model uitvoeringskosten, kwaliteitsmodel Single Audit en ICT.

Ter ondersteuning van de rol van de gemeenteraad in het duale stelsel en de transparantie ten behoeve van de burger en het Parlement, dient voor iedereen inzichtelijk te zijn wat de kwaliteit van de uitvoering van individuele gemeenten is. Een instrument dat hiervoor ingezet gaat worden is een publiek overzicht waarin per gemeente een aantal kerngegevens op een rij worden gezet.

In de invoeringswet zal de bijstandsverlening aan zelfstandigen tijdelijk worden geregeld. In de toekomst wordt de bijstandsverlening aan zelfstandigen neergelegd in een aparte wet, waarvan het wetsvoorstel naar verwachting in 2004 ter behandeling aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden. In een aparte wet zal de bijstandsverlening aan zelfstandigen worden geregeld op een wijze die recht doet aan de afwijkende positie van zelfstandigen. Een dergelijke wet biedt tevens de mogelijkheid om daarin zoveel mogelijk bestaande regelingen voor zelfstandigen op te nemen. Hierdoor kan de nu complexe en versnipperde regelgeving voor zelfstandigen, alsmede de uitvoering van de diverse regelingen, sterk vereenvoudigd worden. De zelfstandigenwet gaat in elk geval gelden voor de huidige doelgroepen van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz), met uitzondering van degenen die nog in een oriëntatiefase zijn ter voorbereiding op hun bestaan als zelfstandige.

Het is de bedoeling dat de zelfstandigenwet ook gaat gelden voor de IOAZ-doelgroepen. In het licht van deze veranderingen, zal de IOAZ voornog niet worden vereenvoudigd.

De financiering van de nieuwe zelfstandigenwet zal niet meelopen in de volledige budgettering. Hierop vooruitlopend, blijven het Bbz en de IOAZ tot die tijd eveneens uitgezonderd van de financieringsstructuur van deze wet: de financiële verhouding van het Bbz en de IOAZ blijft ongewijzigd 75% declaratie en 25% budgettering.

Een zelfde aanpak geldt voor de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW).

De IOAW is aan de gemeenten ter uitvoering opgedragen. Er wordt gewerkt aan de opzet van een nieuwe wettelijke regeling voor arbeidsongeschikten. Overwogen wordt de bepalingen aangaande de gedeeltelijk arbeidsongeschikten en de jonggehandicapten in deze nieuwe regeling te incorporeren, en deze groepen uit de IOAW te halen. Een en ander heeft grote gevolgen voor de IOAW. Dit roept ook de vraag op of de gemeenten verantwoordelijk moeten blijven voor de uitkeringsverstrekking van de overgebleven groep, de oudere werkloos geworden werknemers. Het ligt in de rede de UWV ook hiervoor verantwoordelijk te maken.

Vooralsnog wordt de systematiek van 25% budgettering voor gemeenten gehandhaafd. Definitieve besluitvorming zal plaatsvinden in het kader van de stelselherziening van de arbeidsongeschiktheidsregelingen.

Binnen het geheel van door de gemeenten uit te voeren inkomensvoorzieningen neemt de Wet inkomensvoorziening kunstenaars (WIK) een aparte plaats in. Bij de WIK staat niet de inkomensbescherming en de daaraan gekoppelde reïntegratieverplichting voorop maar het bevorderen van het zelfstandig kunstenaarschap door het bieden van een inkomensvoorziening. Gelet op dit specifieke karakter van de WIK blijft voor deze regeling ook bij de invoering van de WWB elke vorm van budgettering achterwege. Wel heeft het kabinet het voornemen te komen tot een wijziging van de WIK waarmee de effectiviteit van de bevordering van het zelfstandig kunstenaarschap zal worden versterkt.

11. Financiële gevolgen

Per 1 januari 2004 worden de volgende geldstromen onder één noemer gebracht op de SZW-begroting:

- Inkomensdeel: het macrobudget ter financiering van de bijstands-uitgaven.
- Werkdeel: bestaande uit de huidige middelen in het kader van de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW) en de regeling Instroom-Doorstroom, na verwerking van de overeengekomen taakstelling.

Inkomensdeel

Het macrobudget bestaat uit de som van de geraamde uitgaven over de jaren 2004 e.v. voor het gebudgetteerde deel en het declaratiedeel voor bijstand, IOAW en IOAZ bij ongewijzigd beleid (dus 25% budgettering). Op deze geraamde uitgaven verwacht het kabinet besparingen te realiseren door een groter belang van gemeenten bij een rechtmatige en doelmatige uitvoering van de bijstand. Het gaat in 2004 om € 150 mln., oplopend tot € 250 mln. per jaar met ingang van 2006.

Werkdeel

In de periode 2003–2006 vinden ombuigingen plaats op de totaal beschikbare reïntegratiemiddelen. Het aandeel voor de gemeenten is vastgesteld op 80%. Vooruitlopend op deze wet vanaf 2004, waarin de middelen voor ID-banen en WIW als ongeoormerkt budget zullen worden opgenomen, zijn bij de gemeenten voor het jaar 2003 ombuigingen ingeboekt ten bedrage van € 520 mln. Vanaf 2004 zijn per saldo ombuigingen ingeboekt die bij de gemeenten oplopen van € 600 mln in 2004 naar € 680 mln. structureel vanaf 2005. Gemeenten kunnen volgens de huidige meerjarenraming na verwerking van deze ombuigingen binnen het FWI beschikken over ruim € 1,6 mld. per jaar aan middelen voor hun reïntegratiebeleid.

Voorlopig zullen vanaf 2004 alleen de budgetten van de ID-besluit en de WIW worden opgenomen in het flexibel reïntegratiebudget voor gemeenten. De mogelijkheid is opengehouden om in de toekomst meer geldstromen onder te brengen onder het flexibel reïntegratiebudget voor gemeenten.

Onderstaande tabel geeft het huidige meerjarig financiële beeld van de geldstromen van het FWI (bedragen x € 1 mln)

	2004	2005	2006	2007
Budget inkomensdeel ¹	4 480	4 377	4 204	4 207
Flexibel reïntegratiebudget	1 583	1 598	1 616	1 616

¹ Bedragen IOAW en IOAZ zijn niet meegenomen aangezien deze regelingen niet in de nieuwe wet zijn ondergebracht

Over deze wet is advies gevraagd aan de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv).

De Rfv stemt in beginsel in met de voorgestelde volledige budgettering. Naar de mening van de Raad moet dan echter wel aan een tweetal voorwaarden worden voldaan. In de eerste plaats dient het vastgestelde macrobudget exact de economische conjunctuur te volgen. In de tweede plaats mogen gemeenten niet worden geconfronteerd met onvolkomenheden in de verdeelsystematiek van het macrobudget. Zolang niet aan deze voorwaarden is voldaan is volgens de Raad volledige budgettering prematuur. De Raad is wel van oordeel dat de voorgestelde vereenvoudiging een bijdrage levert aan een effectieve en efficiënte uitvoering van het beleid.

Het kabinet is van mening dat volledige budgettering een belangrijk onderdeel is van de voorgestelde aanpak waarbij een zo groot mogelijke beleidsruimte van de gemeenten in balans is met een volledige financiële verantwoordelijkheid. Het kabinet heeft echter wel oog voor de risico's waar de Rfv op wijst. Uitgangspunt voor het kabinet is een systeem waarbij de conjuncturele risico's bij het Rijk liggen en de risico's van het door de gemeenten gevoerde beleid bij gemeenten. In paragraaf 5 van deze toelichting is deze systematiek uiteengezet.

12. Rechtsbescherming

De gemeenten moeten op grond van artikel 8, eerste en tweede lid, een tweetal verordeningen opstellen over onderwerpen die in voorheen landelijk werden geregeld: reïntegratie (artikel 7, eerste lid, onderdeel a) en de verlaging van de algemene bijstand (artikel 18, tweede lid). Daarnaast is een van de doelstellingen van de WWB dat de gemeenten meer maatwerk moeten leveren. Het is aan de gemeenten om hierbij het gewenste evenwicht tussen maatwerk en regelgeving vorm te geven.

Het bovenstaande roept de vraag op of hierdoor meer geschillen zullen ontstaan. Vooropgesteld dient te worden dat maatwerk niet noodzakelijkerwijs tot meer geschillen leidt. Goed maatwerk is juist dat een ieder krijgt wat het beste voor hem is. Ook het feit dat iets bij gemeentelijke verordening in plaats van bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling wordt geregeld leidt niet zonder meer tot meer geschillen. Hierbij is het natuurlijk wel van belang dat de verordeningen aan de eisen van de WWB voldoen (hierbij kan gebruik worden gemaakt van landelijke checklists). Als de gemeente haar verordening juist toepast, ook wat betreft de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, en daarbij goed maatwerk levert, is er geen enkele reden te veronderstellen dat er de WWB structureel tot meer geschillen zal leiden. Bijvoorbeeld bij de toeslagenverordening op grond van de Abw is zowel gebleken dat gemeenten goede verordeningen kunnen maken als dat dit niet tot meer geschillen leidt. Op de korte termijn kunnen meer geschillen echter niet worden uitgesloten. Aan de ene kant zullen de gemeenten ervaring met de nieuwe verordeningen moeten opdoen en aan de andere kant brengt de WWB voor een deel van de bijstandsgerechtigden belangrijke wijzigingen in hun rechten en plichten met zich mee. Bij dit laatste kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het afschaffen van de categoriale ontheffing van de arbeidsplicht voor alleenstaande ouders met kinderen onder de 5 jaar. Deze groep zal hiertegen mogelijk in bezwaar gaan, omdat men van mening is dat er sprake is van een dringende reden (zorgtaken) voor ontheffing van deze arbeidsplicht als bedoeld in artikel 9, tweede lid, van de WWB. Deze effecten kunnen overigens worden beperkt door een goede ondersteuning van de gemeenten en duidelijke voorlichting aan de cliënten.

Overigens brengt de WWB met zich mee dat er op bovengenoemde punten verschillen tussen gemeenten zullen ontstaan. Dit heeft onder

andere tot gevolg dat de rechtbanken en de Centrale raad van beroep zich meer dan voorheen zal moeten richten op de lokale regelgeving in plaats van de landelijke.

ARTIKELSGEWIJS

HOOFDSTUK 1 ALGEMEEN

§ 1.1 Begripsbepalingen

Artikelen 1 en 2 Organen, premies en kinderbijslag

Deze artikelen bevatten een aantal begripsbepalingen. Alleen het begrip inrichting (artikel 1, onderdeel g) behoeft enige nadere toelichting. Of iemand in een inrichting verblijft dan wel zelfstandig woont, is van belang voor de bepaling van de bijstandsnorm die van toepassing is (zie ook artikel 23). Bij de bepaling van het begrip inrichting wordt zowel de doelstelling als het feitelijk functioneren van de betreffende organisatie in ogenschouw genomen. De feitelijke werkzaamheden kunnen onder meer blijken uit het door de instelling aangeboden voorzieningenpakket. Bij de uitvoering van deze wet zal vooral moeten worden beoordeeld of de inrichting voorziet in kost en inwoning van de betrokkene. Aangezien dit in de meeste inrichtingen, zoals verzorgingstehuizen, verpleegtehuizen en opvangtehuizen, het geval is, is de verlening van bijstand aan personen in inrichtingen slechts in een beperkt aantal gevallen aan de orde.

De in artikel 1, onderdeel g, onder 2°, opgenomen begripsomschrijving strekt ertoe om ten aanzien van de voorzieningen voor maatschappelijke opvang een objectief waarneembare scheidslijn te trekken tussen datgene dat als, al dan niet begeleid, zelfstandig wonen kan worden beschouwd en datgene dat als verblijf in een inrichting moet worden gezien. Het gaat daarbij om voorzieningen waarbij aan personen die de thuissituatie hebben verlaten in verband met problemen van psychosociale of maatschappelijke aard in ieder geval slaapgelegenheid wordt geboden in opvangcentra en -tehuizen, anders dan in de vorm van zelfstandige huisvesting, tezamen met de mogelijkheid van begeleiding en hulpverlening gedurende meer dan de helft van ieder etmaal. Onder hulpverlening en begeleiding in de zin van het begrip inrichting dient te worden verstaan de inzet van beroepskrachten die door de instelling zijn aangesteld voor het bieden van verzorging en verpleging dan wel voor het door hen toepassen van agogische methodieken. Wordt hulpverlening en begeleiding in deze betekenis gedurende meer dan de helft van ieder etmaal geboden, dan is sprake van een inrichting in de zin van artikel 1, onderdeel g, onder 2°.

Een instelling voor maatschappelijke opvang kan meerdere voorzieningen omvatten. Als een voorziening voor maatschappelijke opvang wel de mogelijkheid van hulpverlening en begeleiding omvat, maar de betreffende cliënt hiervan geen gebruik maakt, dan is voor deze voorziening toch sprake van een inrichting in de zin van deze wet en is artikel 23 van toepassing.

Bij de opvangvoorzieningen voor dak- en thuislozen, zoals bijvoorbeeld de sociale pensions, beperkt de voorziening zich veelal tot het bieden van slaapgelegenheid. Binnen deze voorzieningen zijn in de regel geen of slechts in beperkte mate mogelijkheden tot het bieden van begeleiding en hulpverlening. In deze situaties is dan ook geen sprake van een inrichting in de zin van deze wet en kan aan personen die gebruik maken van dergelijke voorzieningen de norm van artikel 21 worden toegekend, uiteraard voor zover het gaat om personen van 21 jaar of ouder. De artikelen 25 tot en met 30 (toeslagen en verlagingen) zijn in deze gevallen onverkort van toepassing.

Blijf-van-mijn-lijf-huizen zijn vanaf hun oprichting primair beschouwd als woonvoorzieningen, waarbij de gebruik(st)er voor de toepassing van deze wet als zelfstandig wonend wordt beschouwd. Ook de projecten voor begeleid wonen voldoen niet aan de definitie van het begrip inrichting, omdat deze projecten bedoeld zijn als woonvoorziening met een zeer beperkte mogelijkheid tot begeleiding.

Artikel 3 Gezamenlijke huishouding en woning

Het partnerbegrip komt overeen met het partnerbegrip in de Algemene bijstandswet (Abw). De reeds ontwikkelde jurisprudentie terzake blijft derhalve van betekenis.

Naar aanleiding van deze jurisprudentie is het vierde lid, onderdeel a, gewijzigd. In tegenstelling tot de Abw is een periode aangegeven waarin burgemeester en wethouders zonder nader onderzoek kunnen concluderen dat de belanghebbenden een gezamenlijke huishouding voeren indien zij voor de verlening van bijstand eerder in die periode als gehuwden zijn aangemerkt. Deze periode is gesteld op twee jaar. Deze termijn wordt ook gehanteerd in de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het vijfde lid.

Gehuwden

In de begripsomschrijving van de met gehuwden gelijkgestelde personen (tweede lid, onderdeel a), is het criterium «duurzaam» niet opgenomen. Dit heeft tot doel te voorkomen dat personen die feitelijk een gezamenlijke huishouding voeren pas na verloop van enige tijd ook als zodanig voor de bijstandsverlening worden aangemerkt. Het niet opnemen van het duurzaamheids criterium heeft niet tot gevolg dat een kortdurend verblijf in de woning van een ander er al toe leidt dat de betrokkenen worden geacht elkaars partners te zijn. Daartoe dient er immers sprake van te zijn dat de betrokkenen het hoofdverblijf in dezelfde woning hebben. Bij tijdelijk verblijf is daarvan geen sprake.

Van «duurzaam gescheiden levende» echtgenoten is sprake indien het een door beide betrokkenen of door een van hen gewilde verbreking van de echtelijke samenleving betreft, waardoor ieder afzonderlijk zijn eigen leven leidt als ware hij niet met de ander gehuwd en deze toestand door ten minste een van hen als bestendig is bedoeld. Ook een door geen van beide echtgenoten gewilde toestand, die voor de voorzetting van de echtelijke samenleving een daadwerkelijk beletsel vormt en waarvan redelijkerwijs niet valt te verwachten dat de echtelijke samenleving kan worden hervat, kan worden aangemerkt als een situatie van duurzaam gescheiden leven. Dit doet zich bijvoorbeeld voor wanneer de echtgenoot voor langere tijd in een psychiatrische inrichting is opgenomen en geen positieve wijziging in diens geestestoestand is te verwachten. Voorts kan worden gedacht aan de in Nederland wonende politieke vluchteling die gedwongen is geweest zijn gezin in het land van herkomst achter te laten.

Er is een toereikende rechtvaardiging om voor de bloedverwanten in de eerste graad een uitzondering te maken op de gelijkstelling met gehuwden. Het gaat hierbij om de relatie tussen ouders en kinderen, waarbij de samenwoning in de regel voortvloeit uit de huidige of vroegere afhankelijkheidsrelatie van het kind ten opzichte van de ouders. Hierbij is geen sprake van een vrijwillige keus om een nieuwe, voorheen nog niet bestaande gezamenlijke huishouding te gaan voeren, hetgeen ten grondslag ligt aan de huwelijks samenlevingsvorm die het uitgangspunt vormt voor een gelijke behandeling van andere samenlevingsvormen.

Gezamenlijke huishouding

In het derde lid wordt verduidelijkt in welke situaties sprake is van gezamenlijke huisvesting. Daarvoor is doorslaggevend of de betrokkenen

feitelijk dezelfde woning bewonen. In de redactie van dit lid wordt dit aangegeven door te spreken van «het hoofdverblijf hebben in dezelfde woning». Hiermee wordt voorkomen dat bijvoorbeeld aan het loutere feit dat een van hen elders een eigen woning heeft, ongeacht of deze daar feitelijk gehuisvest is, de conclusie wordt verbonden dat er geen sprake kan zijn van een gezamenlijk gevoerde huishouding. Het begrip «woning» is gekozen, omdat dit aansluit bij de Huursubsidiewet. Dit is voor burgemeester en wethouders een duidelijk hanteerbaar begrip. In de uitvoering van de Huursubsidiewet wordt onder een woning een zelfstandige woning verstaan, dat wil zeggen een woning voorzien van een eigen toegang, waarbij geen wezenlijke woonfuncties zoals woon- en slaapruijnte, wasen kookgelegenheid en toilet met andere woningen worden gedeeld. Eigen toegang houdt in dat men de woonruimte kan bereiken zonder daarbij vertrekken of gangen te hoeven passeren waarover anderen zeggenschap hebben, omdat zij huurder of eigenaar zijn.

Huurders van een woning in zogenoemde centraalwonenprojecten hebben meestal de beschikking over een geheel zelfstandige wooneenheid. Daarnaast heeft men met andere bewoners de mogelijkheid om van gemeenschappelijke voorzieningen gebruik te maken. Ondanks de aanwezigheid van die gemeenschappelijke voorzieningen is ingeval van een geheel zelfstandige wooneenheid toch sprake van een woning.

In de praktijk worden burgemeester en wethouders geconfronteerd met samenwonende partners die meedelen dat hun relatie er een is van verhuurder en onderhuurder of kostgever en kostganger. Ook als de betrokkenen documenten overleggen waaruit dat zou moeten blijken, behoeft dat niet te betekenen dat burgemeester en wethouders hen als alleenstaanden moeten aanmerken. De loutere aanwezigheid van een contract of van bewijsstukken dat huur of kostgeld wordt betaald, staat er immers niet aan in de weg dat de betrokkenen mogelijk in feite een gezamenlijke huishouding voeren. Bij onderhuurders en kostgangers is sprake van een zuiver zakelijke relatie. Daarvan is geen sprake als er een mate van financiële verstrengeling aanwezig is, die verder reikt dan de betaling van de huur of het kostgeld en een wederzijdse verzorging die niet beperkt blijft tot het onderhoud van de gehuurde kamer of de levering van de overeengekomen diensten, zoals de maaltijden of de bewassing. Zoals dat ook het geval is in andere situaties waarin de betrokkenen beweren niet elkaars partners te zijn, dienen burgemeester en wethouders een onderzoek in te stellen naar de feitelijke omstandigheden van de betrokkenen. Als daaruit blijkt dat de betrokkenen in werkelijkheid een gezamenlijke huishouding voeren, moet worden geconcludeerd dat de overgelegde stukken een onjuiste weergave zijn van de feitelijke situatie en dat de betrokkenen als partners dienen te worden aangemerkt. Bij de beoordeling of sprake is van een gezamenlijke huishouding, kunnen burgemeester en wethouders steunen op de jurisprudentie die in de loop der jaren is ontwikkeld.

In het vierde lid worden de situaties aangegeven waarin burgemeester en wethouders zonder nader onderzoek kunnen concluderen dat de betrokkenen een gezamenlijke huishouding voeren. Uit de aanhef van dit lid blijkt dat deze bepaling betrekking heeft op samenwonenden. Van een gezamenlijke huishouding wordt derhalve uitgegaan als de betrokkenen én gezamenlijk gehuisvest zijn én verkeren in een van de hier genoemde situaties. Onderdeel b ziet ook op de situatie dat, hoewel er geen erkenning van een kind heeft plaatsgevonden, uit de relatie van de betrokkenen een kind is geboren. Dit laatste is geen gegeven dat in de bevolkingsadministratie is opgenomen. Handelingen of mededelingen van de betrokkenen kunnen echter aanwijzing zijn dat hiervan sprake is, bijvoorbeeld dat de man aangifte doet van de geboorte van het kind.

Artikel 4 Alleenstaande, alleenstaande ouder en gezin

Uit artikel 3, eerste lid, onderdeel a, vloeit voort dat twee personen die bloedverwant zijn in de eerste graad en een gezamenlijke huishouding voeren, niet als gehuwd worden aangemerkt. Om te voorkomen dat deze personen, die wel een gezamenlijke huishouding voeren, evenmin als alleenstaanden kunnen worden aangemerkt, is in artikel 4, onderdelen a en b, de zinsnede «tenzij het betreft een bloedverwant in de eerste graad» opgenomen. Gezien de begripsomschrijvingen (onderdelen a en b) kan de co-ouder noch als een alleenstaande, noch als een alleenstaande ouder worden aangemerkt. Omdat de betrokkene de zorg heeft voor kinderen, valt hij niet onder de definitie van een alleenstaande. Omdat de betrokkene niet de volledige zorg voor de kinderen heeft, kan hij evenmin als een alleenstaande ouder worden aangemerkt. Burgemeester en wethouders dienen derhalve op grond van de algemene individualiseringsbepaling van artikel 18, eerste lid, vast te stellen welke landelijke bijstandsnorm op de betrokkene van toepassing is.

Onderdeel c is vooral van belang vanwege het beginsel dat de bijstand aan personen die een gezin vormen, wordt verleend als gezinsbijstand. Dit beginsel vloeit voort uit de artikel 11, vierde lid, en artikel 18, eerste en vierde lid. Onderdeel d bevat een algemene omschrijving van het begrip «kind». Onder kind wordt mede het geadopteerde kind begrepen. Pleegkinderen worden voor deze wet niet als kind aangemerkt. Het is gebruikelijk dat het pleeggezin voor dit kind een vergoeding ontvangt. Is niettemin ten behoeve van een pleegkind bijstand noodzakelijk, dan wordt dit kind als zelfstandig subject aangemerkt. Wat betreft het ten laste komende kind wordt een leeftijdsgrens van 18 jaar gehanteerd. Hiermee wordt aangesloten bij het ook in andere regelingen op het terrein van de sociale zekerheid bestaande uitgangspunt dat kinderen vanaf 18 jaar doorgaans als economisch zelfstandig kunnen worden beschouwd.

Een kind dat weliswaar financieel ten laste van de ouders komt, doch dat in het buitenland woonachtig is, kan niet worden aangemerkt als een ten laste komend kind in de zin van deze wet, aangezien de werkingssfeer van deze wet zich niet uitstrekt tot degenen die buiten Nederland woonachtig zijn (artikel 11, eerste lid).

Artikel 5 Bijstand en voorliggende voorziening

In het kader van deze wet wordt onder bijstand zowel de algemene bijstand als de bijzondere bijstand verstaan. De bijstandsnorm, te weten de op grond van hoofdstuk 3, paragraaf 3.2, op belanghebbende van toepassing zijnde norm, vermeerderd of verminderd met de op grond van hoofdstuk 3, paragraaf 3.3, door burgemeester en wethouders vastgestelde verhoging of verlaging, wordt geacht toereikend te zijn ter voorziening in de algemeen voorkomende noodzakelijke kosten van het bestaan, dat wil zeggen in de bestaanskosten die kunnen worden gerekend tot het op minimumniveau algemeen gangbare bestedingspatroon. Doen zich evenwel in de individuele situatie bijzondere omstandigheden voor en leiden deze tot extra noodzakelijke bestaanskosten die naar het oordeel van burgemeester en wethouders in die concrete situatie niet kunnen worden voldaan uit de bijstandsnorm, de langdurigheidstoeslag, het vermogen en het inkomen voorzover dat meer bedraagt dan de bijstandsnorm, dan kan er aanleiding zijn tot het verlenen van bijzondere bijstand. Ook degenen die geen algemene bijstand ontvangen kunnen, indien zij onvoldoende financiële draagkracht hebben, voor bijzondere bijstand in aanmerking komen.

In verband met het uitgangspunt dat deze wet in het stelsel van bestaansvoorziening de plaats inneemt van de laatste voorziening, speelt het begrip voorliggende voorziening (onderdeel f) een bepalende rol. De begripsomschrijving brengt tot uitdrukking dat elke andere bestaans-

voorziening voor deze wet, als sluitstukvoorziening, het karakter heeft van een voorliggende voorziening, die met voorrang op deze wet dient te worden toegepast. De bijstandsverlening is complementair ten opzichte van een voorliggende voorziening. Indien zich in het bereik of de werking van een voorliggende voorziening wijzigingen voordoen, dient de uitvoering van deze wet daarbij aan te sluiten. De gegeven begripsomschrijving laat dit toe.

Artikel 6 Niet-uitkeringsgerechtigde, arbeidsinschakeling en sociale activering

Onder het begrip arbeidsinschakeling wordt verstaan het verrichten van algemeen geaccepteerde arbeid, waarbij geen gebruik wordt gemaakt van een voorziening als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a. Hiermee wordt aangegeven dat gesubsidieerde arbeid als voorziening in het kader van deze wet geen einddoel kan zijn. De verantwoordelijkheid van de gemeente om personen te ondersteunen richting arbeidsinschakeling (artikel 7, eerste lid, onderdeel a) reikt daarmee verder dan het aanbieden van gesubsidieerde arbeid. De werknemer op een gesubsidieerde arbeidsplaats mag van de gemeente verwachten dat zij indien nodig ondersteuning geeft gericht op doorstroom naar ongesubsidieerd werk.

Voor zowel reguliere betaalde arbeid als voor gesubsidieerde arbeid gaat het om algemeen geaccepteerde arbeid. Met het begrip «algemeen geaccepteerde arbeid» (onderdeel b) wordt bedoeld arbeid die algemeen maatschappelijk aanvaard is. Werkzaamheden die niet algemeen geaccepteerd zijn, zoals prostitutie, worden hiermee uitgesloten. Ook worden werkzaamheden uitgesloten die ingaan tegen de integriteit van de persoon, zoals werkzaamheden die gewetensbezwaren oproepen. De arbeid die wordt aangeboden hoeft dan ook niet beperkt te blijven tot die arbeid die gangbaar is voor de betrokken persoon, omdat hij bijvoorbeeld die arbeid in het verleden heeft verricht en daarmee wellicht meer affiniteit heeft dan met de aangeboden arbeid.

Met deze omschrijving wordt uitdrukkelijk afstand genomen van het begrip «passende arbeid», zoals dat in eerdere regelgeving werd gehanteerd. Uitgangspunt van de nieuwe wet is immers dat de weg naar werk zo kort mogelijk dient te zijn en dat, mede gelet op het vangnetkarakter van deze wet, dan ook elke vorm van arbeid geaccepteerd dient te worden. Er kunnen door de gemeente of door de cliënt geen eisen gesteld worden aan de aansluiting van de arbeid aan het opleidingsniveau, eerder opgedane werkervaring en beloningsniveau. Ook arbeid van tijdelijke aard dient geaccepteerd te worden. Het kan in individuele gevallen mogelijk zijn dat ook een verhuizing aan de orde kan komen, indien de reistijd erg lang gaat worden.

Onder algemeen geaccepteerde arbeid worden eveneens verstaan alle vormen van gesubsidieerde arbeid, met uitzondering van dienstbetrekkingen in het kader van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw); hiervoor gelden de voorwaarden van de Wsw.

Sociale activering, zoals gedefinieerd in artikel 6, onderdeel c, heeft tot doel personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt terug te leiden naar de arbeidsmarkt of, indien dit nog niet mogelijk is, als tussendoel het bevorderen dat personen zelfstandig kunnen deelnemen aan het maatschappelijk leven door bijvoorbeeld zelfstandig, dus zonder externe begeleiding, vrijwilligerswerk te verrichten of deel te nemen aan activiteiten in de wijk of buurt. Belanghebbenden moeten dan op eigen kracht kunnen deelnemen aan deze activiteiten. Hiertoe kan de gemeente afspraken maken met de betreffende instellingen.

Zie voor het begrip niet-uitkeringsgerechtigden paragraaf 3.2.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De gemeente is in medebewind verantwoordelijk voor de uitvoering van deze wet. Deze verantwoordelijkheid valt uiteen in een opdracht aan burgemeester en wethouders en aan de gemeenteraad.

Artikel 7 Opdracht burgemeester en wethouders

Burgemeester en wethouders zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de twee hoofdtaken van deze wet. Het gaat om het ondersteunen van personen die algemene bijstand ontvangen, van personen met een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw) en niet-uitkeringsgerechtigden, bij het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid. Bij deze ondersteuning zijn burgemeester en wethouders verantwoordelijk voor het bepalen en aanbieden van voorzieningen, indien dit naar hun oordeel noodzakelijk is voor de arbeidsinschakeling. Daarnaast gaat het om het verlenen van bijstand. De voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling worden nader toegelicht bij de artikelen 9 en 10; de bijstand komt vooral aan de orde bij de artikelen 11 tot en met 16 en bij de hoofdstukken 3 en 4.

Op grond van het tweede lid moeten burgemeester en wethouders bij het aanbieden van de voorzieningen samenwerken met de Centrale organisatie werk en inkomen (CWI) en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV). Deze bepaling is het spiegelbeeld van artikel 8 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI). De verantwoordelijkheidsverdeling tussen burgemeester en wethouders en het UWV is geregeld in de Wet SUWI en houdt kort gezegd in dat burgemeester en wethouders verantwoordelijk zijn voor de ondersteuning, waaronder het aanbieden van voorzieningen, aan bijstandsgerechtigden, niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een uitkering op grond van de Anw, en dat het UWV verantwoordelijk is voor de reïntegratie van personen met een UWV-uitkering. In afwijking van deze hoofdregel kunnen burgemeester en wethouders met het UWV overeen komen zij deze verantwoordelijkheid overnemen van het UWV, overeenkomstig artikel 7, derde lid. Het kan hierbij zowel gaan om personen met alleen een UWV-uitkering als om personen die zowel een UWV-uitkering ontvangen als een uitkering op grond van deze wet. Dit kan van toepassing zijn wanneer de gemeente in het kader van een wijkgerichte aanpak ook WAO'ers of WW'ers in een reïntegratietraject zou willen opnemen.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot het tweede tot en met vijfde lid. Daarin kan bijvoorbeeld worden vastgelegd onder welke voorwaarden gemeenten de reïntegratie kunnen overnemen en hoe de financiering wordt geregeld. Zo ligt het voor de hand om als voorwaarde vast te leggen dat betrokkene niet al bij het UWV een traject volgt.

De werkzaamheden in het kader van de voorzieningen – inclusief de werkzaamheden met betrekking tot gesubsidieerde arbeid – worden in beginsel uitgevoerd door een natuurlijke of rechtspersoon die in het kader van beroep of bedrijf de inschakeling van personen in het arbeidsproces bevordert (lid 4). Een gemeentelijke dienst valt niet onder deze definitie. Een en ander impliceert dat in de relatie van de gemeente met onder meer de lokale welzijnsorganisaties en de Regionale OpleidingsCentra (ROC's) een verzakelijking tot stand wordt gebracht zodat ook het aanbod van deze instellingen op de markt kan worden ingekocht. Het voorgaande laat onverlet dat er ruimte nodig kan zijn voor activiteiten die niet via de markt kunnen worden uitbesteed. In paragraaf 3.2.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is aangegeven dat bij

Ministeriële regeling kan worden bepaald dat een deel van de reïntegratie-activiteiten niet hoeft te worden uitbesteed.

Voor de gelden die worden ingezet als cofinanciering bij Equal-projecten en bij projecten in het kader van de Stimuleringsregeling vacature-ervulling door werklozen en met werkloosheid bedreigde werknemers (SVWW) is geen aanbestedingsprocedure vereist. Ditzelfde geldt voor kinderopvang.

Zoals aangegeven in het algemeen deel van deze memorie van toelichting gelden de aanbestedingsregels uit het SUWI-besluit totdat een goed werkende reïntegratiemarkt tot stand is gekomen.

In het eerste lid, onderdeel b, wordt tot uitdrukking gebracht dat burgemeester en wethouders verantwoordelijk zijn voor het verlenen van bijstand. Deze verantwoordelijkheid heeft betrekking op de sturing van de uitvoering, op het voeren van beleid en op de toepassing van discretionaire bevoegdheden bij de individuele gevalshandeling. Het vijfde lid geeft aan welke uitvoeringstaken daarbij wel en niet aan derden kunnen worden uitbesteed. Onder derden wordt in dit verband niet verstaan personen die bijvoorbeeld via een uitzendonderneming of organisatie-adviesbureau zijn ingehuurd, omdat de door hen verrichte werkzaamheden aangemerkt kunnen worden als werkzaamheden die door het bestuursorgaan zijn verricht. Indien de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie door de structurele inzet van ingehuurde krachten feitelijk wordt ontmanteld is materieel sprake van niet geoorloofde uitbesteding. De in het vijfde lid opgenomen beperking heeft betrekking op alle rechten en plichten van belanghebbende. Dit scala aan rechten en plichten, dat varieert van de claimbeoordeling tot het vaststellen van betalingsverplichtingen in het kader van terugvordering en verhaal, is ruimer dan de in hoofdstuk 2 geregelde rechten en plichten.

Dat de in een gemeente te treffen mandaatregeling er de facto niet toe mag leiden dat het «verbod van uitbesteding» wordt omzeild, laat onverlet dat burgemeester en wethouders de vaststelling en beoordeling wel kunnen mandateren aan andere bestuursorganen, zoals het College van burgemeester en wethouders van een andere gemeente of de CWI. De uitvoering van de wet blijft daarmee binnen het publieke domein. Overigens maakt de Algemene wet bestuursrecht (Awb) uiteraard ook mandatering mogelijk aan de eigen gemeentelijke ambtenaren. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de aan- en uitbesteding.

Artikel 8 Opdracht gemeenteraad

De gemeenteraad heeft in de nieuwe wet een duidelijke verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid vloeit voort uit de grotere beleidsruimte die gemeenten krijgen in deze wet, zowel wat betreft de invulling van het reïntegratiebeleid als wat betreft de invulling van de rechten en plichten van de cliënt (afstemmingsartikel). Daarnaast worden gemeenten volledig financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van de wet. Dit brengt met zich mee dat de gemeenteraad, mede met het oog op de rechtszekerheid van de cliënt, het eigen gemeentelijk beleid in een verordening moet vastleggen.

De gemeenteraad is op een drietal terreinen verantwoordelijk voor het bij verordening stellen van regels. De regels met betrekking tot de reïntegratie (onderdeel a), worden toegelicht bij artikel 10. De regels, bedoeld in de onderdelen b en c, worden toegelicht bij de artikelen 18 en 30. Het is aan de gemeenten om een beleidskeuze te maken ten aanzien van het benutten van modelverordeningen van de VNG of van elkaar. Het ligt echter voor de hand dat gemeenten niet zozeer gebruik zullen maken van modelverordeningen, maar eerder van bijvoorbeeld checklisten. De gemeenteraad zal immers haar eigen beleidsruimte zo veel mogelijk

willen benutten ten aanzien van de aard en omvang van de in te zetten voorzieningen, de wijze waarop rekening wordt gehouden met de combinatie van arbeid en zorg, de wijze waarop invulling wordt gegeven aan een evenredige benadering van doelgroepen en de wijze waarop de afstemming wordt ingekaderd.

Verder speelt de gemeenteraad een belangrijke rol bij de controle op de uitvoering van deze wet door burgemeester en wethouders. Zie hiervoor paragraaf 8 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting en de toelichting bij de artikelen 76 en 77.

HOOFDSTUK 2 RECHTEN EN PLICHTEN

§ 2.1 Arbeidsinschakeling

In dit hoofdstuk wordt een toelichting gegeven op de arbeidsinschakeling en de ontheffing. Ook wordt daarbij ingegaan op de voorzieningen.

Artikelen 9 en 10 Plicht tot en aanspraak op ondersteuning bij arbeidsinschakeling

De artikelen 9 en 10 vormen, samen met de artikelen 7, eerste lid, onderdeel a, en 8, eerste lid, onderdeel a, het hart van dit wetsvoorstel. De belanghebbende is, om in aanmerking te komen voor een bijstandsuitkering, verplicht naar vermogen arbeid te verkrijgen en te aanvaarden. Voor zover burgemeester en wethouders het noodzakelijk vinden om daarbij ondersteuning te bieden, dient de belanghebbende daarvan gebruik te maken.

Hiertegenover staat dat hij in dat geval ook een aanspraak heeft op een dergelijke ondersteuning, overeenkomstig de gemeentelijke verordening. Hieronder wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan: voorzieningen, gesubsidieerd werk (als specifieke voorziening), werken met behoud van uitkering, de aanspraak en de verordening, alsmede de arbeidsverplichting en de mogelijkheden tot ontheffing daarvan.

Voorzieningen

In paragraaf 3.2.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is reeds ingegaan op de beleidsruimte van burgemeester en wethouders en op de verschillende mogelijkheden van een voorziening. Het is de bedoeling dat gemeenten daarbij zoveel mogelijk gebruik proberen te maken van voorliggende voorzieningen als de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000) en de Algemene wet bijzondere ziektekosten. Er zijn immers middelen voor deze voorzieningen beschikbaar. Mochten deze voorliggende voorzieningen niet in voldoende mate kunnen bijdragen aan de reïntegratie van betrokkene dan kan een gemeente besluiten middelen uit het reïntegratiebudget in te zetten, voor zover zij daarbij blijven binnen de wettelijke kaders van de genoemde wetten.

Ook het leveren van nazorg om terugval in de bijstand te voorkomen, behoort tot de mogelijkheden. Dit kan in sommige gevallen een goed alternatief zijn voor langdurige en soms kostbare trajecten. Met nazorg wordt bedoeld allerlei vormen van jobcoaching, begeleiding op de werkplek, advisering en dergelijke.

Gesubsidieerd werk

Gesubsidieerd werk kan als een van de voorzieningen worden ingezet om arbeidsinschakeling te bevorderen. In de wet zijn geen specifieke eisen opgenomen voor gesubsidieerde arbeid. Er geldt alleen de algemene bepaling dat alle voorzieningen moeten dienen om de belanghebbende uiteindelijk aan ongesubsidieerd werk te helpen.

De gemeente kan de belanghebbende een dienstverband aanbieden dat

geheel of gedeeltelijk gefinancierd wordt uit het vrij besteedbaar reïntegratiebudget. Het kan daarbij gaan om een dienstverband met een reguliere werkgever, met een reïntegratiebedrijf, of met de gemeente zelf. Bemiddeling naar een gesubsidieerde arbeidsplaats en eventuele begeleiding tijdens de werkzaamheden op die arbeidsplaats vallen onder de aanbestedingsregels voor het reïntegratiebudget.

In collectieve en individuele arbeidsovereenkomsten kunnen voor de reïntegratie benodigde arbeidsvoorwaardelijke bepalingen door gemeenten zelf geregeld worden. Indien gewenst, kan voor het dienstverband gebruik gemaakt worden van een detachingsconstructie. Indien het dienstverband hierbij met de gemeente gesloten wordt, zal een gemandateerd werkgeverschap moeten worden uitbesteed aan een reïntegratiebedrijf. Indien de gemeente of een reïntegratiebedrijf ervoor kiest zelf een dienstverband met betrokkene aan te gaan, kan het wenselijk zijn slechts een contract voor bepaalde tijd af te sluiten en in de arbeidsvoorwaarden bepalingen op te nemen over ontbinding van rechtswege of opzegging van het dienstverband in geval van een aanbod van niet-gesubsidieerd werk.

Ook de omvang van het dienstverband is niet aan regels gebonden. In het geval dat een duaal traject – bijvoorbeeld scholing en werkervaring – het meest passende traject is voor betrokkene, kan ook een arbeidsovereenkomst in deeltijd worden aangeboden. Het loon wordt dan zo nodig aangevuld tot bijstandsniveau.

Werken behoud van uitkering

Binnen de uitgangspunten van deze wet is het eveneens mogelijk dat werkzaamheden worden verricht met behoud van uitkering. Dat kan onder omstandigheden op eigen initiatief van de cliënt, maar ook als onderdeel van een reïntegratietraject of in het kader van activiteiten in de sfeer van sociale activering. In alle gevallen staat de positieve bijdrage aan de mogelijkheden voor arbeidsinschakeling centraal.

De programma's kunnen dus nooit louter dienen als een budgetvriendelijke oplossing voor het doen verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten waarvoor geen of onvoldoende publieke financiering voor handen is. Hieruit volgt dat de verplichting om mee te werken aan werken met behoud van uitkering alleen mag worden opgelegd indien de te verrichten werkzaamheden noodzakelijk zijn om uit te stromen naar regulier werk. Dit houdt in dat de gemeente heeft vastgesteld dat de cliënt baat heeft bij het opdoen van werkervaring dan wel enige tijd nodig heeft om te wennen aan aspecten die samenhangen met het verrichten van betaalde arbeid, zoals regelmaat, gezagsverhouding etc. Daarmee is altijd sprake van een beperkte periode. Gedacht kan worden aan het instrument proefplaatsing (thans voor arbeidsgehandicapten opgenomen in de Wet op de (re)integratie), op grond waarvan cliënten maximaal 6 maanden met behoud van uitkering bij een (reguliere) werkgever mogen werken. Over het algemeen zullen de werkzaamheden gepaard moeten gaan met goede individuele begeleiding en afstemming op de capaciteiten van de cliënt. Daarnaast is het van belang dat de gemeente rekening houdt met de grenzen van het arbeidsrecht. Als de feitelijke situatie niet wezenlijk verschilt van een situatie waarbij sprake is van een dienstbetrekking, kan de betrokkene via de rechter loonbetaling afdwingen. Als gevolg van jurisprudentie worden de volgende maatstaven gehanteerd bij het vaststellen of al dan niet sprake is van een dienstbetrekking: 1) er dient sprake te zijn van een persoonlijke verplichting om arbeid te verrichten, 2) die arbeid wordt verricht onder gezag van een ander (gezagsverhouding) 3) die ander betaalt voor de arbeid een zeker bedrag dat beschouwd kan worden als loon, en 4) aan deze maatstaven wordt gedurende een zekere tijd voldaan.

Voor cliënten die weinig of geen perspectief hebben op uitstroom naar reguliere arbeid kan de gemeente ervoor kiezen om onbeloonde arbeid op

eigen initiatief van de cliënt te honoreren, om zo maatschappelijk isolement te voorkomen of te doorbreken.

Verordening en aanspraak op ondersteuning

Artikel 8, eerste lid, onderdeel a, bepaalt dat het door de gemeente gevoerde beleid ten aanzien van de reïntegratie van de doelgroepen waarvoor zij de verantwoordelijkheid draagt, wordt vastgelegd in een door de gemeenteraad vast te stellen verordening. In het tweede lid van artikel 8 is bepaald dat de gemeente in de verordening expliciet aandacht schenkt aan een evenwichtige aanpak van de verschillende in de wet genoemde groepen, en de doelgroepen daarbinnen, zoals etnische minderheden, arbeidsgehandicapten, jongeren etc. Ook de aandacht voor mensen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt valt hieronder. De gemeente dient tevens aandacht te besteden aan de wijze waarop rekening wordt gehouden met zorgtaken.

Personen die algemene bijstand ontvangen, personen met een uitkering op grond van de Anw en niet-uitkeringsgerechtigden hebben op grond van artikel 10 een aanspraak op ondersteuning bij het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid en de naar het oordeel van burgemeester en wethouders noodzakelijk geachte voorziening gericht op arbeidsinschakeling. Indien burgemeester en wethouders een aanvraag om ondersteuning afwijzen zullen zij dit met redenen omkleed moeten doen. Tegen deze beslissing staat bezwaar en beroep open voor de belanghebbende. Burgemeester en wethouders moeten bij hun besluit op deze aanvraag maatwerk leveren. Dat geldt voor alle hiervoor genoemde categorieën. Diverse aspecten maken deel uit van die individuele afweging, zoals het reïntegratieadvies van het CWI, de beoordeling van het reïntegratieadvies, de aanwezigheid van de benodigde voorzieningen of alternatieven daarvoor, de beschikbaarheid van zorg- en hulpverlening en de financiële middelen die beschikbaar zijn gesteld door de gemeenteraad op basis van de gemeentelijke verordening.

De gemeente moet dus naar aanleiding van een aanspraak op ondersteuning altijd een individuele afweging maken of zij die aanspraak wil en kan honoreren. Het ontbreken van financiële middelen alleen is geen voldoende afwijzingsgrond van een dergelijk verzoek. Het kan immers mogelijk zijn dat er een alternatief aanbod gedaan kan worden. Aan de andere kant is het uitdrukkelijk aan de gemeente om te beoordelen of er überhaupt ondersteuning noodzakelijk is en welke vorm die moet krijgen, gelet op het te bereiken doel van arbeidsinschakeling, al dan niet op langere termijn.

De aanspraak op een gemeentelijke reïntegratie-inspanning geldt ook voor personen aan wie burgemeester en wethouders tijdelijk een ontheffing hebben verleend. Het kan immers voorkomen dat de betrokkene van mening is dat de situatie is veranderd en dat toeleiding naar de arbeidsmarkt weer aan de orde is.

Wanneer de bijstand aan gehuwden wordt verleend geldt de aanspraak op een voorziening voor beide partners. De aanspraak op ondersteuning geldt evenzeer voor personen die op grond van artikel 7, eerste lid, onderdeel a, werkzaam zijn in gesubsidieerde arbeid in het kader van een door de gemeente aangeboden voorziening. Dit betekent dat indien voor betrokkene een voorziening, bijvoorbeeld scholing, noodzakelijk wordt geacht om vanuit gesubsidieerde arbeid naar ongesubsidieerd werk uit te stromen, de gemeente hierin kan voorzien.

Plicht tot arbeidsinschakeling en ontheffing

Omdat een individuele, op de persoonlijke omstandigheden toegesneden benadering uitgangspunt is van deze wet is in artikel 9, eerste lid, volstaan met een algemene omschrijving van de plicht tot arbeidsinschakeling. De concrete invulling van de verplichtingen wordt zoveel mogelijk afgestemd

op het individu en door burgemeester en wethouders in een beschikking gespecificeerd. Het is aan gemeenten om een invulling te geven aan de aard en omvang van de voorzieningen.

Zoals eerder aangegeven kunnen er geen nadere eisen worden gesteld aan regulier werk ten aanzien van de aard, de omvang en de beloning. Uitzondering hierop is de situatie waarin arbeid moet worden gecombineerd met zorg voor kinderen. In die gevallen kan er een individuele afweging plaatsvinden op grond waarvan arbeid die in beginsel geaccepteerd zou moeten worden, niet geaccepteerd hoeft te worden omdat bijvoorbeeld werktijden en reistijden niet te combineren zijn met de zorg voor kinderen en het niet mogelijk is dit probleem te ondervangen door het aanbieden van een voorziening.

Indien de cliënt deelneemt aan een inburgeringsprogramma dient dit programma te worden afgerond. Ook als de cliënt werk aanvaardt blijft afronding van het inburgeringsprogramma verplicht (artikelen 9 en 12 van de Wet inburgering nieuwkomers (WIN)). De cliënt moet dan ook aan de gemeente melden dat hij werk aanvaardt. De gemeente dient dan zoveel mogelijk via individuele maatwerkafspraken met de cliënt te bewerkstelligen dat een combinatie van werk en inburgering mogelijk wordt. Overigens verdient het de voorkeur om zoveel mogelijk duale trajecten na te streven, gelet op het belang van een zo snel mogelijk verlopende reïntegratie en inburgering.

Het uitgangspunt van individueel maatwerk geldt uiteraard ook voor het aanbieden van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling. Steeds wordt bij iedere belanghebbende onderzocht wat diens individuele capaciteiten en mogelijkheden zijn, en op welke wijze arbeidsinschakeling het best bevorderd kan worden. Het reïntegratieadvies van de CWI speelt in dit proces een belangrijke rol. Onderdeel van de verplichtingen kan zijn het deelnemen aan een inburgeringscursus overeenkomstig de WIN.

Voor personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, kan sociale activering een eerste stap zijn. Deelname aan deze activiteiten is daarom geen grond voor het verlenen van een tijdelijke ontheffing van de arbeidsverplichtingen. Anderzijds geldt echter ook dat de verplichtingen afgestemd moeten worden op de mogelijkheden om eventueel pas op termijn uit te stromen naar reguliere arbeid.

Een andere specifieke groep is de categorie belanghebbenden met zorgtaken. Met zorgtaken wordt de zorg voor kinderen bedoeld. Om te voorkomen dat de afstand tot de arbeidsmarkt toeneemt door een te lange afwezigheid uit het arbeidsproces en dat de uitstroomkansen verkleinen, dienen ook aan hen arbeidsverplichtingen te worden opgelegd. Bij de invulling van de arbeidsverplichtingen moet de gemeente rekening houden met een verantwoorde invulling van de combinatie werk en zorg. De gemeente is ook verantwoordelijk voor de voorzieningen die nodig zijn om deze combinatie daadwerkelijk te kunnen realiseren. Zij moet in de verordening aangeven hoe daaraan invulling wordt gegeven.

Eventueel aanwezige belemmeringen om deelname aan arbeid te realiseren, kunnen worden weggenomen door het aanbieden van voorzieningen. Toch kunnen zich bij uitzondering tijdelijk situaties voordoen dat ook voorzieningen niet toereikend zijn om de aanwezige belemmeringen geheel of gedeeltelijk op te heffen. In deze situaties dienen burgemeester en wethouders de op te leggen verplichtingen aan te passen aan de mogelijkheden die de betrokkene nog wel heeft (artikel 9, tweede lid). Medische belemmeringen zijn dus als zodanig geen aanleiding voor een ontheffing. Om een juiste, individuele beoordeling te garanderen, verdient het aanbeveling zoveel mogelijk gebruik te maken van adviezen van onafhankelijke, externe deskundigen. Een dergelijk advies kan ook bestaan uit de indicatie voor de Wsw.

Artikel 11 Rechthebbenden

In overeenstemming met de Grondwet (artikel 20, derde lid) wordt gesproken van een recht op bijstand van overheidswege. Het recht op bijstand van iedere burger impliceert de plicht van de overheid in voorkomende gevallen bijstand te verlenen. Deze plicht rust op burgemeester en wethouders, aan wie de uitvoering van deze wet in medebewind is opgedragen. Het recht op bijstand vindt zijn begrenzing in het begrip «noodzakelijke kosten van het bestaan». De eindverantwoordelijkheid die de overheid op zich neemt voor de voorziening in het bestaan van haar onderdanen in het geval alle andere bestaansmogelijkheden tekort schieten, kan niet verder strekken dan het voorzien in het noodzakelijke. Welke kosten van het bestaan als noodzakelijk dienen te worden aangemerkt is in belangrijke mate afhankelijk van de omstandigheden en mogelijkheden van persoon of gezin. Een volledige objectivering van het centrale begrip noodzakelijke kosten van het bestaan is dan ook niet mogelijk. De uitvoerende verantwoordelijkheid van burgemeester en wethouders brengt mee dat dit college in voorkomende gevallen beoordeelt of bepaalde kosten, gelet op het specifieke geval, al dan niet als noodzakelijk zijn aan te merken. Niet de belanghebbende zelf, doch de gemeentelijke overheid oordeelt dus over de noodzaak van bepaalde kosten.

Bijstand kan ook worden verleend wanneer er een gebrek aan middelen dreigt, zonder dat dit gebrek reeds feitelijk is ingetreden. Dit biedt de mogelijkheid van een zeker preventief optreden.

In het vierde lid is bepaald dat de aanspraak op gezinsbijstand een gemeenschappelijke aanspraak is van beide echtgenoten, die aan beiden gezamenlijk toekomt. Deze bepaling heeft raakvlakken met artikel 43, tweede lid, en artikel 45, vierde lid.

Vreemdelingen (tweede en derde lid)

In verband met de Koppelingswet hebben naast Nederlanders ook diegenen die aan een Nederlander gelijk zijn gesteld recht op bijstand. Dit zijn alle vreemdelingen die in Nederland rechtmatig verblijf houden in de zin van artikel 8, onderdelen a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000. Daaronder vallen dus ook de EU/EER onderdanen die over een EU-verblijfsrecht beschikken.

Voor een verblijf korter dan zes maanden is er geen bestaande Europese regelgeving. Er heeft zich wel jurisprudentie ontwikkeld op het gebied van werkzoekenden. Deze kunnen gedurende zes maanden werk zoeken.

De EU/EER onderdaan die in Nederland verblijft gedurende de vrije periode (cf. artikel 3.3, eerste lid, onderdeel d, van het Vreemdelingenbesluit: zes maanden) mag hier verblijven zonder document. In zijn paspoort wordt een sticker geplakt. Op het moment dat hij ten laste komt van de Staat of van andere openbare lichamen gaat zijn verblijfsrecht verloren (artikel 3.3, tweede lid, van het Vreemdelingenbesluit).

Voor een periode van zes maanden tot vier jaar kan een EU/EER onderdaan als economisch actief of economisch niet actief in Nederland verblijven.

De EU/EER onderdaan die in Nederland verblijft als economisch actief (werken) moet het merendeel van zijn inkomsten verkrijgen uit reële en daadwerkelijke arbeid. In het algemeen moet meer dan 50% van de betreffende bijstandsnorm worden verkregen uit arbeid. Het overige mag aangevuld worden uit eigen middelen of uit middelen van de openbare kas.

Op het moment dat een beroep op een bijstandsuitkering wordt gedaan dient de vreemdeling een verblijfskaart te tonen – afgegeven door of namens de Vreemdelingendiensten – waaruit blijkt dat hij rechtmatig in het

land verblijft voor de duur van de werkzaamheden, of op andere manier aan te tonen dat hij over een EU-verblijfsrecht beschikt. Zo nodig kan hij naar Justitie worden doorverwezen teneinde een document te verkrijgen, als bedoeld in artikel 9 van de Vreemdelingenwet 2000.

Wanneer een bijstandsuitkering wordt verleend melden burgemeester en wethouders dit aan de Vreemdelingendienst. Het is de Vreemdelingendienst die beoordeelt of een beroep op de openbare kas gevolgen heeft voor het recht op verblijf. Pas na een daarop gerichte beschikking van de Vreemdelingendienst zal het verblijfsrecht vervallen en kan de verblijfskaart worden ingetrokken. In de tussentijd mag de bijstandsuitkering niet beëindigd worden.

De EU/EER onderdaan die hier verblijft als economisch niet-actief (studenten of niet-werkenden zoals gepensioneerden of arbeidsongeschikten) moet beschikken over voldoende middelen van bestaan, dus ten minste gelijk aan de betreffende bijstandsnorm. Deze personen kunnen een verblijfskaart aanvragen die 5 jaar geldig is met de aantekening dat bij een beroep op de publieke middelen het verblijfsrecht vervalt. Er zijn echter niet-actieve EU-onderdanen die toch bijzondere bijstand aanvragen. Recht op bijstand bestaat dan omdat het verblijf niet van rechtswege eindigt. Eerst zal de verblijfskaart moeten worden ingetrokken door de Vreemdelingendienst. De EU/EER onderdaan kan tegen intrekking van zijn verblijf bezwaar/beroep aantekenen. Zolang niet onherroepelijk op zijn verblijfstitel is beslist bestaat recht op bijstand. Bijstandsverlening is niet aan de orde als uitzetting is gelast. Burgemeester en wethouders kunnen aan de code in de gemeentelijke basisadministratie (Gba) zien wat de verblijfsstatus van de vreemdeling is.

Het kan voorkomen dat een economisch niet-actieve hier te lande verblijft zonder over een verblijfskaart te beschikken. Zolang hij over voldoende eigen inkomsten beschikt beschikt hij van rechtswege over een EU-verblijfsrecht. Zodra hij niet meer over voldoende bestaansmiddelen beschikt, komt dit verblijfsrecht evenwel van rechtswege te vervallen. Recht op bijstand bestaat er in een dergelijk geval niet, tenzij aan de betrokken persoon alsnog een verblijfsvergunning zou worden verleend krachtens de Vreemdelingenwet 2000.

Artikel 12 Onderhoudsplicht ouders

Jongeren tot 21 jaar kunnen een beroep doen op de ouderlijke onderhoudsplicht. Gezien het karakter van de bijstand als sluitstukvoorziening is het gerechtvaardigd om de bijstandsverlening daarop af te stemmen. Er kan echter niet zonder meer van worden uitgegaan dat de jongeren altijd voor hun bestaanskosten volledig een beroep op de ouders kunnen doen. Voor zover dit beroep niet mogelijk is, wordt voorzien in een recht op bijzondere bijstand. Als aanvullende bijzondere bijstand wordt verleend omdat de jongere niet in staat is de ouderlijke onderhoudsplicht te effectueren, hebben burgemeester en wethouders de bevoegdheid deze op de ouders te verhalen. Daarmee kan worden voorkomen dat de beslissing tot bijstandsverlening afbreuk doet aan de ouderlijke onderhoudsplicht.

Artikel 13 Uitsluiting van bijstand

Dit artikel geeft weer welke personen vanwege de omstandigheid waarin ze verkeren, van bijstandsverlening zijn uitgesloten.

Lid 1, onderdeel a

Degenen aan wie rechtens hun vrijheid is ontnomen, komen niet in aanmerking voor algemene en bijzondere bijstand. In de noodzakelijke kosten van het bestaan van deze personen wordt voorzien door het ministerie van Justitie. De financiële verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie heeft mede betrekking op perioden van weekendverlof. Voor de

kosten van het aanhouden van woonruimte in de periode dat de betrokkene rechtens zijn vrijheid is ontnomen kan in de regel geen bijzondere bijstand worden verleend. Het behoort tot de eigen verantwoordelijkheid van de betrokkene om terzake een afdoende regeling te treffen. In acute noodsituaties waarin dit niet mogelijk is, kan mogelijk de gemeente op grond van zeer dringende redenen bijzondere bijstand verstrekken voor woonkosten op grond van artikel 16. Het betreft echter slechts heel uitzonderlijke situaties waarbij steeds een strikt individuele afweging van de omstandigheden noodzakelijk is. Zij die (de laatste periode van) hun vrijheidsstraf extramuraal doorbrengen kunnen een beroep doen op bijstand indien zij behoren tot de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën personen. Het derde lid opent hiertoe de mogelijkheid. Het kan daarbij o.a. gaan om personen die in aanmerking komen voor deelname aan een penitentiaire programma en om terbeschikkinggestelden, aan wie proefverlof is verleend.

Lid 1, onderdeel b

Degenen die hun militaire dienstplicht vervullen vallen onder de zorg van de Minister van Defensie; zij zijn derhalve uitgesloten van het recht op bijstand. Deze uitsluiting betreft zowel de algemene als de bijzondere bijstand, aangezien genoemde zorg van de Minister van Defensie in principe alle noodzakelijke bestaanskosten omvat. Ten tijde van de indiening van dit wetsvoorstel is met betrekking tot de vervulling van de militaire dienstplicht, de opkomstplicht opgeschort. Deze opschorting kan binnen zeer korte tijd weer ongedaan worden gemaakt, zodra de internationale veiligheidssituatie daartoe aanleiding geeft. Gelet op deze bestaande mogelijkheid van snelle reactivering van het dienstplichtstelsel is het van belang dat deze wet voorziet in de onderhavige uitsluiting van het recht op bijstand.

Lid 1, onderdeel c

Werkstaking of uitsluiting van het werk dient voor de bijstandsverlening een uitsluitingsgrond op te leveren, aangezien het verlenen van bijstand aan degenen die rechtstreeks of zijdelings betrokken zijn bij een dergelijk arbeidsconflict zou neerkomen op een ongewenste beïnvloeding door de overheid van dat conflict. De uitsluitingsgrond geldt slechts voorzover het gebrek aan middelen het gevolg is van die werkstaking of uitsluiting van het werk. Deze bepaling leidt ertoe dat iemand die, voorafgaand aan de staking of uitsluiting van het werk, vanwege een deeltijdbaas aanvullende bijstand ontvangt of die reeds bijzondere bijstand ontvangt, in geval van staking of uitsluiting van het werk deze bijstand behoudt.

Lid 1, onderdeel d

Als tijdelijk verblijf buiten Nederland wordt aangemerkt een normale vakantieperiode in het buitenland van in beginsel vier weken. Verblijft iemand langer buiten Nederland dan brengt het in artikel 11 vastgelegde territorialiteitsbeginsel met zich mee dat geen recht bestaat op bijstand. Voorts geldt in deze situatie dat betrokkene zich onttrekt aan een juiste uitvoering van deze wet. Dit sluit zowel het verlenen van algemene als van bijzondere bijstand uit. In het verlengde van de bestaande jurisprudentie bestaat er ook geen recht op bijstand indien de noodzaak van het langere verblijf buiten Nederland zou vast staan of als dit langere verblijf te wijten is aan overmacht.

Voor personen van 65 jaar of ouder geldt dat zij gedurende een aaneengesloten periode van maximaal dertien weken buiten Nederland mogen verblijven (vierde lid). Deze langere periode hangt samen met het ontbreken van een arbeidsverplichting voor deze categorie.

Lid 1, onderdeel e

Personen jonger dan 18 jaar zijn in de gezinsbijstand begrepen. Hun nood-

zakelijke bestaanskosten worden gerekend tot de bestaanskosten van de ouder of ouders, die ten aanzien van hen onderhoudsplichtig zijn. Zij kunnen derhalve bij de verlening van bijstand niet worden aangemerkt als een zelfstandig rechtssubject dat recht heeft op bijstand.

Lid 1, onderdeel f

Bestaanskosten die de afbetaling van schulden betreffen, kunnen in het algemeen niet kunnen worden aangemerkt als noodzakelijke bestaanskosten in de zin van deze wet. De overheid biedt via deze wet iedere burger immers de zekerheid van toereikende middelen om in het noodzakelijke te voorzien en neemt daarmee de noodzaak weg tot het maken van schulden louter om in de noodzakelijke bestaanskosten te kunnen voorzien. Schulden ontstaan dus, uitzonderingen daargelaten, niet uit een gebrek aan het noodzakelijke, doch uit de wijze van besteding van de middelen.

Lid 2, onderdeel a

De bijstand die eventueel moet worden verleend aan 18- tot 21-jarigen die in een inrichting verblijven, wordt geheel als bijzondere bijstand verleend. Het komt slechts zeer incidenteel voor dat aan deze groep bijstand moet worden verstrekt. Nog meer dan bij de andere personen jonger dan 21 jaar zal de te verlenen bijstand afhangen van de persoonlijke omstandigheden. Bij personen in deze leeftijdscategorie wordt van de ouders over het algemeen een bijdrage gevraagd in de kosten van het verblijf in de inrichting. De bijstand die, rekening houdend met deze onderhoudsplicht, moet worden verleend, zal in voorkomende gevallen minder bedragen dan het landelijke normbedrag. Een juiste aansluiting op de bestaanskosten van de betrokkene en de ouderlijke onderhoudsplicht kan dus alleen worden bereikt door de hoogte van de bijstand geheel af te stemmen op de individuele omstandigheden van de betrokkene. Daarvoor vormt de bijzondere bijstand het aangewezen instrument.

Lid 2, onderdeel b

In dit onderdeel is geregeld dat er geen samenloop kan plaatsvinden van twee uitkeringen ter zake van de algemene noodzakelijke bestaanskosten, namelijk algemene bijstand ingevolge deze wet en uitkering krachtens de Wet inkomensvoorziening kunstenaars (WIK). Samenloop van een WIK-uitkering en bijzondere bijstand is wel mogelijk, zij het dat er geen bijzondere bijstand kan worden verleend voor beroepskosten in de zin van de WIK.

Lid 2, onderdeel c

Er bestaat geen recht op algemene bijstand als gevolg van de vrijwillige opname van onbetaald verlof. Dit geldt niet alleen de direct betrokken persoon, maar ook zijn echtgenoot of de daarmee gelijk te stellen persoon. Het recht op bijstand is uitgesloten voorzover het ontbreken van middelen te wijten is aan het opgenomen onbetaalde verlof. Niet beoogd is immers diegenen die reeds nu, in aanvulling op een deeltijdbaan, aanvullende bijstand krijgen tot het voor hen geldende sociale minimum, het recht op de reeds bestaande aanvullende bijstand te ontnemen. Met andere woorden, mocht in dergelijke gevallen een beroep op extra aanvullende bijstand worden gedaan in verband met het opgenomen onbetaalde verlof, dan zal een dergelijk beroep niet kunnen worden gehonoreerd voorzover het gebrek aan middelen het gevolg is van dat verlof. Een uitzondering is getroffen voor de alleenstaande ouder die onbetaald ouderschapsverlof opneemt op grond van hoofdstuk 6 van de Wet arbeid en zorg. Deze uitzondering is gebaseerd op de overweging dat het voor alleenstaande ouders van belang is om de aanwezige aansluiting met de arbeidsmarkt zoveel mogelijk te behouden.

Artikel 14 Niet-noodzakelijke kosten

Het begrip noodzakelijke kosten van het bestaan is in de huidige wet niet nader omschreven.

In dit artikel is aangegeven welke kosten in ieder geval niet tot de noodzakelijke bestaanskosten worden gerekend. Het betreft hier kosten die, vanwege hun aard, niet onder de werkingssfeer van deze wet kunnen worden gebracht. Zoals uit de zinsnede «in ieder geval» blijkt, is geen limitatieve opsomming beoogd. Het is niet gewenst een uitgebreide negatieve lijst in de wet op te nemen van alle kostensoorten die niet tot de noodzakelijke bestaanskosten worden gerekend. Een dergelijke lijst zou burgemeester en wethouders in voorkomende bijzondere gevallen te zeer kunnen belemmeren bij het vinden van een passende oplossing. Alleen de belangrijkste kostensoorten die in de jurisprudentie consequent als niet noodzakelijk worden aangemerkt, zijn opgenomen. Indien iemand reeds een algemene bijstandsuitkering ontvangt en deze uitkering mede voor een van de genoemde kostensoorten wenst aan te wenden, staat dit betrokkene uiteraard vrij. Bedoelde aanwending mag evenwel niet vervolgens tot een toekenning van extra bijstand leiden, aangezien dan alsnog langs indirecte weg bijstand voor deze kosten zou worden verleend.

Artikel 15 Voorliggende voorziening

Inkomensaanvulling op grond van deze wet is niet aan de orde wanneer binnen een voorliggende voorziening (artikel 5, onderdeel f) een bewuste beslissing is genomen over de noodzakelijkheid van een voorziening in het algemeen of in een specifieke situatie. Budgettaire overwegingen om bepaalde kosten niet in de voorliggende voorziening op te nemen of overwegingen ten aanzien van de vaststelling van de reikwijdte van de voorliggende voorziening, vallen hier dus niet onder. Of een voorziening gezien haar aard en doel, passend en toereikend is, is afhankelijk van de omstandigheden en mogelijkheden van het individuele geval, en wordt mede bepaald door hetgeen naar maatschappelijk inzicht aanvaardbaar wordt geacht.

Het tweede lid strekt ertoe de toegang tot bijstand op grond van dit wetsvoorstel open te houden voor personen die hun ambitie om als kunstenaar in het bestaan te voorzien hebben opgegeven. In zo'n geval moet het mogelijk zijn dat die persoon bij het ontbreken van voldoende bestaansmiddelen een beroep kan doen op de inkomensaanvullende voorzieningen in het kader van deze wet. Voor een dergelijk persoon gelden vanaf het moment van instroming in de wet uiteraard ook alle aan de wet verbonden plichten en rechten, zoals de plicht algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden.

Artikel 16 Zeer dringende redenen

De plaats en functie van deze wet als laatste voorziening in het stelsel van sociale zekerheid brengt enerzijds mee dat deze wet dient open te staan voor een zeer ruime kring van rechthebbenden. Anderzijds betekent dit dat aan de uitsluitingsgronden die voor bepaalde personen gelden geen absoluut karakter kan worden gegeven. In bijzondere gevallen dient, wanneer zich daartoe zeer dringende redenen voordoen, de mogelijkheid aanwezig te zijn om een persoon, die geen recht op bijstand heeft, toch financieel bij te staan. Dit artikel geeft de bevoegdheid daartoe aan burgemeester en wethouders. Uitsluitend vanwege het feit dat het de belanghebbende ontbreekt aan de noodzakelijke middelen om in het bestaan te voorzien, kan nog niet worden gesproken van zeer dringende redenen zoals in het artikel bedoeld. Vast dient te staan dat sprake is van een acute noodsituatie en dat de behoeftige omstandigheden waarin de belanghebbende verkeert op geen enkele andere wijze zijn te verhelpen, zodat het

verlenen van bijstand volstrekt onvermijdelijk is. Met dit artikel is dus niet beoogd een algemene ontsnappingsclausule te bieden ten aanzien van de toepassing van uitsluitingsgronden.

Bij toepassing van dit artikel kan zowel sprake zijn van de verlening van algemene als van bijzondere bijstand.

§ 2.3 Inlichtingenplicht en afstemming

Artikel 17 Inlichtingenplicht

Hoewel de inlichtingenplicht waarschijnlijk de meeste betekenis heeft inzake de verlening van bijstand, kan het ook van belang zijn dat burgemeester en wethouders kennis dragen van feiten en omstandigheden die betrekking hebben op de arbeidsinschakeling van de individuele belanghebbende. Om deze reden heeft de in het eerste lid geregelde inlichtingenverplichting betrekking op zowel de arbeidsinschakeling als het recht op bijstand. Uitgangspunt blijft dat van de belanghebbende die een beroep doet op een specifieke overheidsvoorziening, verlangd kan worden dat hij voldoende gegevens en inlichtingen verstrekt die het de uitvoerder van die voorziening mogelijk maakt te beoordelen of het beroep op die voorziening terecht wordt gedaan. Het feit dat burgemeester en wethouders niet alleen bij een aanvraag om bijstand of om ondersteuning bij arbeidsinschakeling, maar ook in andere stadia van bijstandsverlening en arbeidsinschakeling, concrete informatie en bewijsstukken van de belanghebbende vragen, laat onverlet dat de belanghebbende onverwijld uit eigen beweging inlichtingen dient te verstrekken indien het hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat die feiten en omstandigheden, of de daarin opgetreden wijzigingen, van invloed kunnen zijn op zijn arbeidsinschakeling of zijn recht op bijstand. Verstrekt de belanghebbende niet of niet alle gevraagde inlichtingen en bewijsstukken, dan heeft dat gevolgen voor de beoordeling door burgemeester en wethouders van het recht op bijstand of ondersteuning bij arbeidsinschakeling. Het tweede lid bevat een algemene medewerkingsverplichting die zowel geldt ten aanzien van de arbeidsinschakeling als de verlening van bijstand. Burgemeester en wethouders vertalen de algemene medewerkingsverplichting in individuele situaties in een of meer concrete verplichtingen. Zo kan bijvoorbeeld van de belanghebbende gevergd worden dat hij medewerking verleent aan een huisbezoek. Het niet verlenen van de specifiek verlangde medewerking, kan voor burgemeester en wethouders aanleiding vormen de verlening van bijstand op te schorten, met toepassing van artikel 54.

Het derde en het vierde lid bieden ondersteuning van de hoofdverplichting tot het verstrekken van relevante informatie. Zij dienen om de juistheid van de verschaft informatie te kunnen verifiëren. Het zich kunnen legitimeren met een geldig legitimatiebewijs is een voorwaarde om aanspraak te kunnen maken of te behouden op een voorziening ingevolge deze wet. Derden mogen zich ook met een rijbewijs legitimeren. Voor belanghebbenden geldt dit niet, omdat een rijbewijs de nationaliteit niet vermeldt. De nationaliteit is van belang is voor de vaststelling van de identiteit van de belanghebbende en zodoende voor de vaststelling van het recht op bijstand (artikel 11).

Artikel 18 Afstemming

Het individualiseringsbeginsel staat centraal in deze wet. Dit beginsel stoelt op verschillende uitgangspunten, die op verschillende plaatsen in de wet tot uitdrukking komen. Burgemeester en wethouders moeten de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen afstemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende of het gezin.

Dit artikel komt in de plaats van het boeten- en maatregelenbeleid in de Abw. Het opleggen van een boete of maatregel wordt vervangen door een aanpassing van de uitkering. Wanneer burgemeester en wethouders constateren dat de belanghebbende zich niet aan de uit deze wet voortvloeiende verplichtingen (inclusief die aan hem door burgemeester en wethouders in de beschikking zijn opgelegd) houdt of anderszins onvoldoende besef van verantwoordelijkheid toont, zijn zij gehouden de bijstand te verlagen. Dit houdt ook in dat als betrokkene aan burgemeester en wethouders geen juiste informatie heeft verstrekt die van belang is voor het recht op uitkering, burgemeester en wethouders de uitkering lager kunnen vaststellen (lid 2). Burgemeester en wethouders kunnen bij het vaststellen van de verlaging rekening houden met de persoonlijke omstandigheden en de individueel vastgestelde verplichtingen.

De eigen verantwoordelijkheid voor de zelfstandige bestaansvoorziening houdt in dat aan het verkrijgen van een uitkering verplichtingen zijn verbonden. Deze verplichtingen gelden vanaf de melding, dus al voordat het recht op bijstand is vastgesteld.

Als bijvoorbeeld bij aanvang van de uitkering blijkt dat betrokkene door eigen toedoen zijn baan heeft verloren en als gevolg daarvan een beroep moet doen op bijstand, is hij daardoor niet de verplichting nagekomen om waar mogelijk in het eigen bestaan te voorzien. Dit geldt ook in situaties waarin betrokkene door zijn handelen of nalaten het recht verspeelt op een voorliggende voorziening, bijvoorbeeld een uitkering op grond van de Werkloosheidswet (WW). Verder kan het gaan om situaties waarin de betrokkene te weinig zijn best heeft gedaan om aan het werk te komen, bijvoorbeeld door te weinig solliciteren of het weigeren van aangeboden arbeid.

Een bijzondere situatie waarin sprake is van het niet nakomen van aan de uitkering verbonden verplichtingen, is wanneer betrokkene zich zeer ernstig misdraagt jegens burgemeester en wethouders of hun ambtenaren. Onder de term «zeer ernstig misdragen» kunnen diverse vormen van agressie worden verstaan, zij het dat er sprake moet zijn van verwijtbaarheid en van gedrag dat in het normale menselijke verkeer in alle gevallen als onacceptabel kan worden beschouwd.

Op grond van in een verordening vast te leggen criteria dienen burgemeester en wethouders in individuele gevallen te bepalen welke verplichtingen van toepassing zijn en wat de verlaging van de uitkering is indien een verplichting niet wordt nagekomen. Burgemeester en wethouders moeten er daarbij zorg voor dragen dat zij tijdig worden geïnformeerd door betrokkenen, zoals de CWI, het reïntegratiebedrijf of het Regionaal opleidingscentrum over de naleving door de belanghebbende van de vastgestelde verplichtingen. In de tweede volzin van het tweede lid wordt nog eens geëxpliciteerd dat van een verlaging van de uitkering wordt afgezien indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt. Te denken valt daarbij aan situaties waarbij de belanghebbende door overmacht niet in staat is geweest een of meer afspraken volledig na te komen.

Burgemeester en wethouders kunnen de verlaging voor een bepaalde periode opleggen of totdat de belanghebbende de tekortkomingen heeft hersteld. Burgemeester en wethouders beoordelen uiterlijk drie maanden na de datum van de beschikking of de omstandigheden en het gedrag van belanghebbende aanleiding geven de beslissing te herzien (derde lid). Bij het besluit tot het verlagen van de bijstand én bij de heroverweging vormen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur centrale uitgangspunten. Omwille van de rechtszekerheid, dienen de rechten en plichten die voor de belanghebbende van toepassing zijn, in de beschikking te worden vermeld.

EVRM en vierde tranche Awb

De verenigbaarheid van het maatregelensysteem met de eisen die uit artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) voortvloeien is onder meer toegelicht in de memorie van toelichting bij de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (Kamerstukken II 1994/95, 23 909, nr. 3, p. 11–13). Kort samengevat, is daarin gesteld dat voor het antwoord op de vraag of de maatregel aangemerkt moet worden als een straf in de zin van artikel 6 EVRM zijn onder meer het karakter van het vergrijp en de aard en zwaarte van de sanctie bepalend zijn, vgl. EHRM, 21-02-1984, NJ 1988, 937 (Oztürk). De aard van het vergrijp – het niet naleven van aan de bijstandsverlening verbonden verplichtingen – is niet strafrechtelijk; zo is bijvoorbeeld het niet solliciteren geen strafbaar feit. De plicht tot solliciteren ontstaat pas door het ontvangen van een uitkering. De rechten en plichten, verbonden aan de uitkering, vormen twee kanten van dezelfde medaille: worden de plichten niet nagekomen, dan kan ook het recht niet (volledig) geldend worden gemaakt. De aard van de sanctie – de maatregel – is evenmin strafrechtelijk: met deze sanctie wordt niet beoogd leed toe te voegen. Tot op heden blijkt evenmin uit de rechtspraak, zowel nationaal als internationaal, dat de maatregel aangemerkt moeten worden als een «criminal charge» in de zin van artikel 6 EVRM. Het kabinet is op basis van deze overwegingen van mening dat het opleggen van een maatregel niet als een «criminal charge» in de zin van artikel 6 EVRM dient te worden aangemerkt.

Het voorontwerp van wet vierde tranche Awb bevat onder meer een algemene regeling voor de bestuurlijke boete. De intrekking of wijziging van een aanspraak op financiële middelen wordt daarin uitdrukkelijk niet aangemerkt als een bestuurlijke boete, zo blijkt uit artikel 5.4.1.1, tweede lid. In de toelichting bij het artikel wordt gesteld dat de vermindering of intrekking van de aanspraak op een uitkering niet aangemerkt kan worden als een punitieve sanctie. In dit verband wordt in de toelichting bij wijze van voorbeeld gewezen op de situatie waarin een uitkering wordt ingetrokken omdat de uitkeringsgerechtigde onvoldoende solliciteert. Er bestaat geen algemene rechtsplicht tot solliciteren; die plicht ontstaat pas door het ontvangen van een uitkering. De rechten en plichten, verbonden aan de uitkering, vormen twee kanten van dezelfde medaille: worden de plichten niet nagekomen, dan kan ook het recht niet (volledig) geldend worden gemaakt. In het zelfde deel van de toelichting wordt tevens melding gemaakt van het feit dat het verminderen of intrekken van een uitkering onder omstandigheden als een boete kan worden aangemerkt. Daarvan is sprake indien de gedraging, die daartoe aanleiding geeft, niet of slechts in een ver verwijderd verband staat tot de uitkeringsrelatie. In de WWB is ervoor gekozen de inlichtingenplicht integraal onderdeel te laten zijn van de aan de uitkering verbonden verplichtingen. Het al dan niet voldoen aan de inlichtingenplicht wordt immers door zowel de justitiabele als de gemeente als uitvoerende instantie ervaren als een gedraging die in direct verband staat met de uitkeringsrelatie. Het opleggen van een maatregel vanwege het niet-nakomen van een inlichtingenplicht is daarmee bezwaarlijk aan te merken als een boete, dan wel punitieve sanctie.

HOOFDSTUK 3 ALGEMENE BIJSTAND

§ 3.1 Algemeen

Artikel 19 Voorwaarden

In dit artikel wordt ter bepaling van de hoogte van de algemene bijstand een uitwerking gegeven van de in artikel 11, eerste lid, opgenomen voor-

waarde dat de belanghebbende in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. Van dergelijke omstandigheden is, voor wat de verlening van algemene bijstand betreft, sprake als de alleenstaande of het gezin niet over in aanmerking te nemen vermogen beschikt en als het inkomen de in dat geval geldende bijstandsnorm niet te boven gaat. In paragraaf 4 van dit hoofdstuk worden de begrippen inkomen en vermogen nader uitgewerkt en wordt ook aangegeven welke inkomens- en vermogensbestanddelen buiten beschouwing blijven. De middelentoets is evenzeer van toepassing op de toeslag waarmee de norm wordt verhoogd als op de landelijk geregelde normen.

De totaal over een maand uit te betalen bijstand wordt vastgesteld aan de hand van de totale bijstandsnorm en het totaal ontvangen inkomen over die maand (zie ook artikel 45). Van deze totale uitkering wordt 4,9 procent gereserveerd als vakantietoeslag. Het percentage van 4,9 geeft de verhouding weer tussen de netto aanspraak op vakantietoeslag en het maandloon inclusief vakantietoeslag die bij het netto minimumloon bestaat. De vakantieuitkering wordt ook berekend over de toeslag als bedoeld in artikel 25.

Het kan voorkomen dat de belanghebbende over het inkomen geen aanspraak op vakantietoeslag heeft, bijvoorbeeld bij alimentatie. De procentuele vaststelling van de aanspraak op vakantiegeld over de bijstandsuitkering kan er in zo'n situatie toe leiden, dat de belanghebbende te zijner tijd slechts een relatief lage vakantietoeslag zal ontvangen. Het ontmoet geen bezwaar als burgemeester en wethouders dan een hoger bedrag als vakantiegeld voor de betrokkene reserveren. Deze zal daarmee uiteraard moeten instemmen.

De bijstandsuitkering wordt als een netto bedrag vastgesteld. De gemeente neemt de door de belanghebbende over de bijstand verschuldigde loonbelasting en socialeverzekeringspremies voor haar rekening. Met betrekking tot de ziekenfondspremie betreft dit zowel het werkgevers- als het werknemersaandeel in de procentuele premie. Op grond van het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965 neemt de gemeente ook de verschuldigde belasting en premies ten aanzien van de door een bijstandsgerechtigde ontvangen alimentatie voor zijn rekening. Dit betreft slechts de alimentatie ten behoeve van de echtgenoot of gewezen echtgenoot.

§ 3.2 Normen

Artikel 20 Jongerennormen

Dit artikel sluit aan op artikel 12 (onderhoudsplicht ouders) en bevat de landelijk geregelde normen voor personen van 18 tot 21 jaar. Daaronder worden ook de echtparen begrepen waarvan een of beide partners tot deze leeftijdscategorie behoort. De normen zijn afgeleid van de kinderbijslagbedragen die voor deze leeftijdscategorie gelden. Voor echtparen waarvan een of elk van de partners jonger dan 21 jaar is, is de landelijke norm gelijk aan de som van de normen die voor elk van hen als alleenstaande zou hebben gegolden.

Jongeren met kinderen behoren individueel en objectief te worden beoordeeld ten aanzien van huisvestingskosten en persoonlijke uitgaven, met inachtneming van het feit dat ook de ouders van deze jongeren medeverantwoordelijkheid dragen (tweede lid). De ouderlijke onderhoudsplicht strekt zich echter niet uit over eventuele kinderen van de jongere zelf. Dit is aanleiding om de norm voor jongeren met kinderen te verhogen.

Artikel 21 Normen 21–65 jaar

Dit artikel bevat de landelijk geregelde uitkeringsbedragen voor personen van 21 jaar of ouder doch jonger dan 65 jaar. Het onderscheid in landelijke normen is beperkt tot de leefvorm. Dat wil zeggen dat geen ander onderscheid is aangebracht dan die tussen alleenstaanden, alleenstaande ouders en echtparen of daaraan gelijk gestelde ongehuwd samenwonenden. Deze normen bedragen respectievelijk 50, 70 en 100 procent van het netto minimumloon. Verdere afstemming van het niveau van de noodzakelijke bestaanskosten is een gemeentelijke bevoegdheid (het gemeentelijke toeslagen- en verlagingenbeleid; zie paragraaf 3.3 van dit hoofdstuk).

Artikel 22 Normen 65 jaar of ouder

Dit artikel regelt een aparte ouderennorm voor ouderen met onvolledige AOW-rechten. Indien er naast de AOW-uitkering geen of onvoldoende aanvullend pensioen is, wordt de AOW-uitkering van deze ouderen via de bijstand aangevuld tot het relevante sociaal minimum. De ouderennorm sluit aan bij het AOW-niveau. De normbedragen voor echtparen, alleenstaande ouders en alleenstaanden zijn gelijk aan de netto AOW-uitkering voor deze groepen. Dit heeft tot gevolg dat de 100–70–50 verhouding zoals die voor personen vanaf 21 jaar geldt, niet van toepassing is op de ouderen. Aansluiting bij het netto AOW-niveau houdt tevens in dat het gemeentelijke toeslagen- en verlagingenbeleid niet van toepassing is op ouderen. Dit leidt er toe dat ook alleenstaande 65-plussers die bij hun kinderen inwonen een uitkering op het niveau van de AOW ontvangen. De norm voor gehuwden waarvan de ene echtgenoot 65 jaar of ouder is en de andere echtgenoot jonger is dan 65 jaar, is eveneens afgeleid van het AOW-niveau (onderdeel d). Indien voor beide echtgenoten de toepasselijke norm voor een alleenstaande bij elkaar geteld zou worden, zou deze hoger uitkomen dan de AOW-uitkering. Dit is uitdrukkelijk niet de bedoeling.

Artikel 23 Normen in inrichting

Personen die ter verpleging of verzorging in een inrichting (artikel 1, onderdeel g) verblijven, worden niet geconfronteerd met een aantal belangrijke bestaanskosten. In voeding, huisvesting, verwarming, onderhoud en dergelijke wordt voorzien door de inrichting. De daaraan verbonden kosten zijn begrepen in de verpleeg- of verzorgingsprijs, die over het algemeen uit andere hoofde wordt vergoed. Gelet op dit verschil in noodzakelijke bestaanskosten geldt voor personen in inrichtingen een aparte bijstandsnorm. Deze is afgestemd op de beperkte uitgaven die voor rekening van de belanghebbende blijven. In de uitzonderlijke situatie dat verpleeg- of verzorgingskosten voor rekening van de belanghebbende zelf komen, kan daarin worden voorzien door middel van bijzondere bijstand. De normen voor personen in een inrichting zijn, evenals de overige normen, gekoppeld aan het netto minimumloon, met toepassing van de Wet Koppeling met Afwijkingsmogelijkheden voor de indexering. Anders dan bij de budgetmethode, waarbij de hoogte van de normen wordt gerelateerd aan die van bepaalde aanwezige kosten, behoeven daarmee geen arbitraire uitspraken te worden gedaan over hetgeen waaraan belanghebbenden de bijstand worden geacht te besteden. Het gemeentelijke toeslagen- en verlagingenbeleid is niet van toepassing.

De situatie kan zich voordoen dat een alleenstaande ouder tezamen met zijn kind in een inrichting verblijft. In dergelijke gevallen zijn de kosten die de belanghebbende voor het kind moet maken, meestal zodanig dat de kinderbijslag daartoe een toereikende vergoeding biedt. Derhalve kan worden volstaan met het normbedrag voor een alleenstaande. Voor de

gevallen dat hogere kosten dienen te worden gemaakt, kunnen burgemeester en wethouders de bijstand daarop afstemmen door aanvulling met bijzondere bijstand.

Het normbedrag voor gehuwden is van toepassing als beide echtgenoten in de inrichting verblijven. Indien slechts een van de echtgenoten in een inrichting verblijft, wordt een goede afstemming op de omstandigheden bereikt door de normuitkering te stellen op de som van de normuitkeringen die voor ieder afzonderlijk zouden gelden (tweede lid). Dit komt derhalve neer op samentelling van de norm voor een zelfstandig wonende alleenstaande of alleenstaande ouder en die voor een in een inrichting verblijvende persoon, over het algemeen naar het normbedrag voor een alleenstaande.

In artikel 13, tweede lid, onderdeel a, is bepaald dat voor personen jonger dan 21 jaar die in een inrichting verblijven, geen recht op algemene bijstand bestaat. In de situatie dat een persoon jonger dan 21 jaar in een inrichting verblijft kan bijzondere bijstand worden verleend voor zover de jongere geen beroep kan doen op de onderhoudsplicht van de ouders.

Artikel 24 Afwijking norm gehuwden

Dit artikel betreft de norm die van toepassing is als voor een van de echtgenoten een uitsluitingsgrond geldt. In een dergelijke situatie dient te worden voorkomen dat door de bijstandsverlening aan degene die wél recht op bijstand heeft, indirect tevens bijstand wordt verleend aan de niet-rechthebbende partner. Dit wordt voorkomen door voor de rechthebbende partner de norm te stellen op die voor een alleenstaande of, als deze een of meer tot zijn last komende kinderen jonger dan 18 jaar heeft, die voor een alleenstaande ouder. De toets op de gezamenlijke middelen is ook bij deze afwijkende vaststelling van de norm van kracht. Aangezien de bijstand als gevolg van de afwijkende normvaststelling niet voorziet in de bestaanskosten van de echtgenoot, dienen diens eventuele middelen echter niet onverkort in beschouwing te worden genomen (artikel 32, derde en vierde lid).

Artikel 25 Alleenstaande (ouder)

Dit artikel regelt de verhoging van de landelijke bijstandsnorm met een toeslag van maximaal 20 procent van het wettelijk minimumloon, voor alleenstaanden en alleenstaande ouders van 21 jaar of ouder en jonger dan 65 jaar die niet in een inrichting verblijven. Uit de gegeven omschrijving vloeit voort dat de toeslag op elk bedrag binnen dit maximum kan worden vastgesteld, mits dit aansluit bij de het niveau van de noodzakelijke bestaanskosten. Hiermee is ook duidelijk dat gemeenten een plicht hebben de bijstand op dat niveau vast te stellen. Budgettaire overwegingen mogen bij de toeslagverlening geen rol spelen.

De landelijke uitkeringsniveaus voor alleenstaanden en alleenstaande ouders veronderstellen dat de betrokkene de kosten geheel met een ander kunnen delen en sluiten dus in de situatie dat dit niet het geval is niet zonder meer aan bij de feitelijke noodzakelijke bestaanskosten van de belanghebbende. De hoogte van de noodzakelijke bestaanskosten wordt mede bepaald door de mate waarin de belanghebbende de kosten met een ander kan delen. De woonsituatie is hierbij van doorslaggevende betekenis. Dit laat onverlet dat ook alle andere uitgaven in aanmerking dienen te worden genomen waarbij partners schaalvoordeel hebben door het gezamenlijk opbrengen van alle kosten van huisvesting en huishouding. Bij de relatief hogere kosten waarmee alleenstaanden in beginsel worden geconfronteerd kan met name worden gedacht aan duurzame gebruiksgoederen, zoals woninginrichting en huishoudelijke apparatuur, maar ook aan vaste lasten, zoals abonnementen en diverse andere kosten. Bij de beoordeling of de belanghebbende inderdaad hogere bestaans-

kosten heeft is in voorkomende gevallen niet bepalend of deze ook feitelijk deze kosten met een ander deelt. Beoordeeld dient te worden of het redelijk is ervan uit te gaan dat deze kosten kunnen worden gedeeld. Daartoe wordt in dit artikel gesproken van het «kunnen delen» van de kosten. Met deze omschrijving wordt niet beoogd dat van de betrokkene kan worden gevergd dat deze bijvoorbeeld zijn woonsituatie aanpast om zo met een lagere bijstandsuitkering te kunnen volstaan.

Burgemeester en wethouders zijn niet verplicht om bij de verlening van een toeslag rekening te houden met lagere bestaanskosten. Zij hebben de mogelijkheid om alle alleenstaanden en alleenstaande ouders, zonder nader onderscheid, de maximale toeslag te verstrekken.

Met een maximale toeslag bedraagt de maximale bijstandsuitkering voor alleenstaanden of alleenstaande ouders respectievelijk 70 en 90 procent van het netto minimumloon. Dit is toereikend voor de voorziening in de algemeen noodzakelijke bestaanskosten voor alleenstaanden en alleenstaande ouders. Dit laat onverlet dat burgemeester en wethouders de bevoegdheid hebben om, als de omstandigheden daartoe aanleiding vormen, de bijstand op een hoger bedrag vast te stellen. De rechtvaardiging voor een verhoging is gelegen in bijzondere individuele omstandigheden. De eventuele extra bijstand wordt dan ook als bijzondere bijstand aangemerkt.

Artikel 26 Gehuwden

Het landelijke uitkeringsniveau voor gehuwden gaat ervan uit dat de echtgenoten samen geheel de kosten van de gezamenlijke huishouding en huisvesting dragen. Ingeval de gehuwden deze kosten met een ander kunnen delen kan dit reden zijn om de landelijke norm te verlagen. Zij hebben in dat geval lagere algemene bestaanskosten dan waarin de landelijke norm voorziet. Bij alleenstaanden en alleenstaande ouders kunnen burgemeester en wethouders door middel van de toeslag rekening houden met het geheel of gedeeltelijk kunnen delen van de kosten met een ander.

De verlening van een toeslag aan gehuwden is niet aan de orde. Voor hen geldt immers de maximale landelijke norm van 100 procent. De verlaging kan niet worden toegepast bij de bijstandsnorm voor gehuwden in een inrichting (zie ook de toelichting bij artikel 23).

Evenals burgemeester en wethouders bij alleenstaanden en alleenstaande ouders niet verplicht zijn bij de toeslagverlening rekening te houden met lagere bestaanskosten, zijn zij dat ook niet bij gehuwden voor wat betreft de verlaging.

Artikel 27 Woonsituatie

Naast het kunnen delen van de algemene bestaanskosten met een ander kunnen er aanzienlijke lagere algemene bestaanskosten zijn als gevolg van het ontbreken van bepaalde kosten. Bij de bijstandsverlening moet met deze lagere bestaanskosten rekening kunnen worden gehouden. Hiertoe is een aparte rechtsgrond opgenomen omdat de in de artikelen 25 en 26 genoemde rechtsgrond voor een toeslag en verlaging uitsluitend ziet op het kunnen delen van de kosten met een ander. Van lagere bestaanskosten als gevolg van de woonsituatie kan sprake zijn bij de bewoning van een woning waaraan geen woonlasten zijn verbonden, bijvoorbeeld in het geval van krakers. Hiervan is echter ook sprake ingeval een derde, bijvoorbeeld een onderhoudsplichtige, de woonlasten betaalt van de woning. Er wordt dan een woning bewoond waaraan voor de bijstandsgerechtigde geen woonkosten zijn verbonden. Het financiële voordeel van het niet verschuldigd zijn van woonkosten rechtvaardigt een lager bedrag aan algemene bijstand. Burgemeester en wethouders zijn niet verplicht een verlaging op grond van dit artikel toe te passen. Als

burgemeester en wethouders wel gebruik willen maken van deze verlagingsmogelijkheid, is voor de toepassing daarvan doorslaggevend dat niet jegens een derde woonkosten verschuldigd zijn. Afzonderlijke aandacht verdient de situatie van dak- en thuislozen. In de regel zullen zij geen kosten hebben voor het aanhouden van woonruimte. De intentie van artikel 27 is niet dat gemeenten kunnen volstaan met het verstrekken van een lager bedrag aan bijstand vanwege het enkele feit van het ontbreken van woonruimte. Daarmee zou het voorzieningenniveau voor deze kwetsbare groep tekortschieten. Het is aan de gemeenten om zorg te dragen voor een adequaat voorzieningenniveau voor dak- en thuislozen. Artikel 27 in combinatie met artikel 57 biedt daartoe de mogelijkheden. Tegenover het ontbreken van kosten omdat geen woonruimte wordt aangehouden, staat dat dak- en thuislozen regelmatig kosten zullen moeten maken voor dak- en thuislozenopvang. Dit dient bij de vaststelling van de uitkeringshoogte te worden betrokken. Indien de belanghebbende er blijk van heeft gegeven de kosten van de dak- en thuislozenopvang stelselmatig niet te betalen, hebben burgemeester en wethouders de bevoegdheid om aan de bijstand de verplichting te verbinden dat de belanghebbende eraan meewerkt dat deze kosten rechtstreeks worden overgemaakt aan de betreffende instantie. Voorts hebben burgemeester en wethouders de bevoegdheid om de bijstand in de vorm van dag/nachtverblijf aan te bieden door middel van bijstand in natura als bedoeld in artikel 57, onderdeel b.

Artikel 28 Schoolverlaters

Op grond van dit artikel hebben burgemeester en wethouders de mogelijkheid om de landelijke norm of de toeslag lager vast te stellen als de belanghebbende recent zijn scholing of beroepsopleiding heeft beëindigd. De bijstandsuitkering ligt – veelal aanmerkelijk – hoger dan de bedragen voor levensonderhoud die in het kader van de studiefinanciering gelden. Waar de belanghebbende tijdens de studieperiode de bestedingen heeft afgestemd op het beperkte inkomen uit studiefinanciering, nemen zijn noodzakelijke bestaanskosten niet onmiddellijk toe als hij zijn studie beëindigt en als schoolverlater op bijstand aangewezen raakt. De invloed van inkomsten bijvoorbeeld uit arbeid of stagevergoeding van de belanghebbende tijdens de studie speelt hierbij geen rol. De verlaging van de bijstandsuitkering kan slechts plaatsvinden in de periode van een half jaar na de beëindiging van de scholing of de beroepsopleiding.

Artikel 29 Alleenstaande van 21 of 22 jaar

Voor personen jonger dan 23 jaar gelden leeftijdsgerelateerde minimumjeugdlonen. Om werkloosheidsvaleffecten te voorkomen, dient er een juiste afstemming te zijn tussen de verdien capaciteit van jongeren en de bijstandsnormen. Dit artikel biedt burgemeester en wethouders de mogelijkheid om de toeslag voor alleenstaanden van 21 of 22 jaar lager te stellen als zij van oordeel zijn dat, gezien de hoogte van het minimumjeugdloon, de hoogte daarvan zodanig is dat de uitstroom naar de arbeidsmarkt zou worden belemmerd.

Artikel 30 Verordening

In dit artikel is bepaald dat het door de gemeente gevoerde beleid ten aanzien van de verhoging of verlaging van de bijstandsnorm wordt vastgelegd in een door de gemeenteraad vast te stellen verordening. Uit het eerste lid blijkt dat dit beleid een categoriaal karakter dient te dragen. Uit de verordening moet blijken voor welke categorieën er een verhoging of verlaging van de landelijke bijstandsnormen plaatsvindt en tevens op grond van welke criteria het bedrag van die verhoging of verlaging wordt

vastgesteld. De verordening heeft derhalve een zodanig karakter dat een belanghebbende daaruit concreet kan aflezen welke verhoging of verlaging in zijn situatie geldt.

In het derde lid wordt verduidelijkt dat de bevoegdheid van de gemeente om de bijstand op categorale wijze hoger of lager vast te stellen beperkt blijft tot de in de voorafgaande artikelen genoemde situaties. Verdergaande categorale bevoegdheden zouden afbreuk doen aan de betekenis van de wettelijke kaders om een toereikende bijstandsverlening te garanderen.

In het vierde lid wordt nadrukkelijk gewezen op de algemene individualiseringsbevoegdheid van gemeenten. De gemeenten behouden de verantwoordelijkheid om de algemene bijstand – dat wil zeggen de landelijk geregelde bijstandsnorm en de bij gemeentelijke verordening geregelde verhogingen of verlagingen – afwijkend vast te stellen als de individuele omstandigheden van de betrokkene daartoe aanleiding geven.

Maximale toeslag

In het tweede lid, onderdeel a wordt als voorwaarde voor de verordening gesteld dat de verhoging voor alleenstaanden en alleenstaande ouders die alleen wonen, wordt gesteld op de maximale toeslag van 20 procent, genoemd in artikel 25, tweede lid. De reden hiervoor is dat deze groep in een situatie verkeert waarin zij doorgaans de algemeen noodzakelijke bestaanskosten in het geheel niet met een ander kunnen delen. De eerste toetsing of de belanghebbende inderdaad alleen woont, kan plaatsvinden aan de hand van het bevolkingsregister. De feitelijke situatie is echter doorslaggevend en dient door de gemeente nader te worden onderzocht, bijvoorbeeld aan de hand van bewijsstukken of zonodig een huisbezoek. In individuele situaties kan het desondanks voorkomen dat een ander bepaalde kosten voor zijn rekening neemt. Hierbij kan worden gedacht aan de situatie dat de ex-echtgenoot de woonlasten betaalt, veelal als onderdeel van de alimentatieverplichtingen. Met deze lagere bestaanskosten kan rekening worden door de verlaging van de toeslag of bijstandsnorm op grond van artikel 27 dan wel onder toepassing van artikel 33 in het kader van de inkomstenverrekening.

De gemeenten worden ook geconfronteerd met zogenaamde LAT-relaties. Ten behoeve van de vaststelling van de toepasselijke landelijk bijstandsnorm heeft de gemeente reeds de woonsituatie beoordeeld. In zo'n geval kan de betrokkene slechts als een alleenstaande worden beschouwd als de gemeente tot de conclusie gekomen is dat deze zijn hoofdverblijf in de eigen woning heeft. Alsdan voldoet de betrokkene aan de voorwaarde om voor de toeslag van 20 procent in aanmerking te komen. Over het algemeen is een dergelijk uitkeringsbedrag ook benodigd. In een LAT-relatie worden weliswaar in zekere mate kosten gedeeld, maar dat heeft over het algemeen niet als gevolg dat de noodzakelijke bestaanskosten op een lager niveau kunnen worden gesteld. Als de ander in belangrijke mate uitgaven van de bijstandsontvanger voor zijn rekening neemt waardoor diens bestaanskosten wel lager zijn, biedt de individualiseringsbevoegdheid (artikel 18, eerste lid) de mogelijkheid om zonodig de bijstandsverlening in overeenstemming te brengen met de feitelijke situatie van de betrokkene.

De verwijzing naar de artikelen 27, 28 en 29 strekt ertoe dat deze wettelijke opdracht om een toeslag van 20 procent te verlenen, niet de in deze artikelen gegeven bevoegdheden van de gemeente doorkruist om de bijstandsnorm of toeslag lager te stellen. Ook in geval de betrokkene alleen woont kan de gemeente dus besluiten geen of een lagere toeslag te verlenen, aangezien de betrokkene tot een van deze categorieën behoort.

Artikel 31 Middelen

Het complementaire karakter van de bijstand brengt mee dat in deze wet een ruime definitie van het begrip middelen wordt gehanteerd (eerste lid). Dit uitgangspunt wordt geëxpliciteerd door in dit artikel te bepalen dat alle vermogens- en inkomensbestanddelen tot de middelen worden gerekend. Daarbij is, gelet op de eigen verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan, tevens aangegeven dat, naast de middelen waarover de belanghebbende feitelijk de beschikking heeft, mede in aanmerking worden genomen de middelen waarover de belanghebbende redelijkerwijs kan beschikken. Omdat de bijstand als gezinsbijstand wordt verstrekt dienen – behoudens het bepaalde in het tweede lid, onderdeel h – de middelen van alle gezinsleden in aanmerking te worden genomen, ook als die middelen door derden worden ontvangen, zoals kinderalimentatie (zie echter het tweede lid, onderdeel h).

Het tweede lid bevat een limitatieve opsomming van niet in aanmerking te nemen middelen, die overeen komt met die in de Abw, behoudens dat de jonggehandicaptenkorting is toegevoegd. De jonggehandicaptenkorting geldt voor de belastingplichtige die in het kalenderjaar een uitkering geniet op grond van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten, tenzij voor hem de ouderenkorting geldt. De jonggehandicaptenkorting is voor de systematiek van de bijstand vergelijkbaar met de ouderenkorting. Waar deze laatste korting via de normen-systematiek bij de bijstandsverlening is betrokken (artikel 22) is er, gezien de beperktere omvang van de doelgroep, ten aanzien van de jonggehandicapten ervoor gekozen om de korting niet tot de middelen te rekenen.

Voor de beoordeling van de bijstandsbehoevendheid dient te worden uitgegaan van de feitelijk besteedbare middelen (derde lid). De middelen worden allereerst in aanmerking genomen na aftrek van de daarover verschuldigde belasting en premies. Het karakter van deze wet als laatste bestaansvoorziening brengt mee dat het op het moment van bijstandsverlening feitelijk aanwezige netto inkomen het uitgangspunt vormt voor de vaststelling van het recht op en de hoogte van de bijstand. Net als bij de inkomensvaststelling in het algemeen, kan hierbij niet worden uitgegaan van eventuele toekomstige te betalen of terug te ontvangen belasting en premies. Deze worden slechts in beschouwing genomen op het moment dat de belanghebbende deze feitelijk verschuldigd is of ontvangt. Bij periodiek ontvangen inkomen zijn over het algemeen reeds in de sfeer van de voorheffing loonbelasting en premies ingehouden. Het kan voorkomen dat over de ontvangen middelen alsnog op aanslag inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen dienen te worden afgedragen. Deze worden met terugwerkende kracht in mindering gebracht op het inkomen. Daardoor blijkt dat het inkomen netto lager is dan waarvan aanvankelijk was uitgegaan. Voor een dergelijke aanslag kan derhalve met terugwerkende kracht bijstand worden verleend in de mate dat de bijstand op een hoger bedrag zou zijn vastgesteld indien de totale verschuldigde belasting en premies reeds in het kader van de loonbelasting op het inkomen waren ingehouden. Het is daarbij niet van belang of de belanghebbende op het moment van de aanslag nog steeds een bijstandsuitkering ontvangt of niet. In geval de aanslag betrekking heeft op een jaar waarin de betrokkene slechts gedurende een beperkte periode bijstandsafhankelijk was, zal een toedeling dienen plaats te vinden naar de periode waarover bijstand is ontvangen. Successierechten en vergelijkbare heffingen worden voor de toepassing van deze bepaling gelijkgesteld aan belasting. Omdat uit de bijstandsuitkering de nominale premies op grond van de Ziekenfondswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten moeten worden voldaan, worden deze premies niet als minderingspost in aanmerking genomen. Bij

uitkeringen kan het voorkomen dat daarop een aan werknemerspremies equivalente inhouding – de vereveningsbijdrage – heeft plaatsgevonden. Ook deze dient uiteraard te worden betrokken bij de vaststelling van de inkomenspositie.

Op het inkomen kan ook een pensioenpremie zijn ingehouden of een premie voor een regeling voor vervroegde uittreding. Aangezien ook zo'n inhouding tot een lager besteedbaar inkomen leidt, dient ook daarmee rekening te worden gehouden voor zover deze een verplicht karakter draagt. Hetzelfde geldt voor andere, voor de werknemer verplichte, inhoudingen, zoals bijvoorbeeld voor door het bedrijf beschikbaar gestelde werkkleding.

Bij Ministeriële regeling wordt geregeld dat voor de berekening van de netto vakantietoeslag wordt uitgegaan van de belastingen premiepercentages die gelden op het moment dat het inkomen wordt ontvangen waarover de aanspraak op vakantietoeslag bestaat (vierde lid).

Op het uitgangspunt dat alle inkomens- en vermogensbestanddelen tot de middelen behoren, zijn in het tweede lid een aantal uitzonderingen gemaakt. Hierbij gaat het in eerste instantie om middelen die over de kas lopen van de belanghebbende, maar niet voor haar of hem zijn bestemd (onderdeel a), vergoedingen voor noodzakelijke bestaankosten (onderdelen b t/m e) en vergoedingen voor bepaalde specifieke kosten (onderdelen f en g). De ouderlijke onderhoudsbijdrage die de belanghebbende jonger dan 21 jaar ontvangt zou zonder een nadere bepaling als inkomen moeten worden aangemerkt dat op de landelijke bijstandsnorm in mindering komt (onderdeel n). Omdat de bijdrage al heeft geleid tot een lagere vaststelling van de bijzondere bijstand, zou de belanghebbende niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken als deze ook als inkomen zou worden aangemerkt en op de uitkering in mindering gebracht.

Gezien het complementaire karakter van de bijstand, het primaat van de eigen verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan en ter voorkoming van de werkloosheidsval worden inkomsten uit arbeid volledig op de bijstand in mindering gebracht.

Een uitzondering daarop vormen de alleenstaande ouders. Voor hen geldt dat volledige uitstroom naar betaalde arbeid soms niet direct mogelijk is, omdat zij arbeid en zorg moeten combineren. Het is echter wel van belang dat zij een band met de arbeidsmarkt houden. Teneinde deeltijdarbeid en met name ook grotere deeltijdbanen te stimuleren worden voor hen de arbeid en zorg gerelateerde heffingskortingen vrijgelaten, totdat het kind de leeftijd van vijf jaar bereikt. Het betreft de aanvullende alleenstaande ouderkorting en de combinatiekorting. Het voordeel van een vrijlating van deze heffingskortingen is dat deze in tegenstelling tot de vrijlatingsregeling in de Abw de alleenstaande ouder motiveren om het aantal uren dat gewerkt wordt stapsgewijs te vermeerderen.

Vanwege de positieve prikkel die van de premie zal uitgaan bij de activering van de bijstandsgerechtigde, is wel voorzien in vrijlating van een eenmalige premie die de belanghebbende ontvangt in het kader van de inschakeling in arbeid, tot een bedrag van maximaal € 1944,- per kalenderjaar (onderdeel j). De gemeente kan een dergelijk premie verstrekken met het oog op het bevorderen van positief gedrag gericht op uitstroom naar betaalde arbeid. Om te voorkomen dat de extra stimulans na verloop van tijd vermindert, omdat er een bepaalde mate van gewenning optreedt, kan de premie slechts eenmaal per kalenderjaar worden versterkt. De premie moet in één bedrag worden uitgekeerd en mag dus niet in termijnen worden verstrekt, mede om te voorkomen dat de premie fiscaal gezien wordt als een periodieke uitkering en daarom doorwerkt in de inkomensafhankelijke regelingen. Voor elke nieuwe premie moet een nieuw besluit worden genomen, op basis van nieuwe omstandigheden in de voortgang van de reïntegratie van de belanghebbende. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat de premie een structureel karakter draagt.

In onderdeel k wordt geregeld dat een onkostenvergoeding voor het verrichten van vrijwilligerswerk die wordt verstrekt door de organisatie waarbij de belanghebbende vrijwilligerswerk verricht, voor ten hoogste € 20,- per week, met een maximum van € 700,- per jaar, wordt vrijgelaten. Dit bedrag is afgestemd op de fiscale forfaitaire vrijwilligersregeling, zoals die op grond van de Coördinatiewet sociale verzekeringen geldt voor de werknemersverzekeringen.

Of het uit een oogpunt van bijstandsverlening verantwoord is vergoedingen die de belanghebbende ontvangt en die geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op al dan niet immateriële schade, niet als middel in aanmerking worden genomen, is in de eerste plaats ter beoordeling aan burgemeester en wethouders (onderdeel m). Zij baseren hun oordeel op de bijzondere bestemming en de hoogte van de vergoedingen. Voorts kan bij Ministeriële regeling worden bepaald dat vergoedingen die de belanghebbende ontvangt niet als middel in aanmerking worden genomen (onderdeel l). Het gaat dan om algemene schadevergoedingsregelingen en om landelijke regelingen bestemd voor specifieke doelgroepen. Giften worden eveneens niet tot de middelen gerekend voorzover dat, gezien de bestemming en de hoogte van de gift, uit oogpunt van bijstandsverlening verantwoord is (onderdeel m). Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen giften van instellingen en giften van personen. Door de giften niet in aanmerking te nemen wordt voorkomen dat deze wet een ontmoediging vormt voor de vrijgevigheid van instellingen of personen. Gezien het minimumbehoefte karakter van de bijstand kan de vrijlating niet onbeperkt zijn. Wat betreft de hoogte van de gift geldt dat het in de rede ligt om de gift in aanmerking te nemen voorzover cumulatie daarvan met de bijstand leidt tot een bestedingsniveau dat niet verenigbaar is met hetgeen op bijstandsniveau gebruikelijk is. Wat betreft de bestemming is met name van belang of de gift betrekking heeft op kosten die in de algemene bijstand zijn begrepen. Als dit het geval is, of als de gift ter vrije besteding is, kan dit aanleiding zijn om de gift volledig in aanmerking te nemen

Artikel 32 Inkomen

Voor de vaststelling van de hoogte van de bijstand is van belang of de middelen die op grond van de bepalingen van paragraaf 3.4 in aanmerking worden genomen, als inkomen dan wel als vermogen moeten worden aangemerkt. Het vermogen speelt uitsluitend een rol bij de bepaling van het recht op bijstand als zodanig, terwijl de inkomsten tevens van belang zijn voor de vaststelling van de hoogte van de uitkering. Het vermogen wordt voor een deel buiten beschouwing gelaten; het inkomen wordt in beginsel geheel in aanmerking genomen.

In dit artikel wordt aangegeven welke middelen als inkomen worden aangemerkt.

Een eerste criterium (eerste lid, onderdeel a) daarbij is gelegen in het karakter ervan: middelen die over het algemeen periodiek worden ontvangen – zoals loon en uitkeringen – kunnen worden ingezet voor de voorziening in het levensonderhoud, waarop de bijstand slechts behoeft aan te vullen. Het is niet mogelijk om van deze in beginsel als inkomsten in aanmerking te nemen middelen een uitputtende opsomming te geven. Daarom is in het eerste lid volstaan met het noemen van een aantal inkomensbronnen dat als inkomen in beschouwing worden genomen. Ook eenmalig ontvangen inkomens die naar hun aard hiermee overeenkomen, bijvoorbeeld een zogeheten alimentatieafkoopsom, dienen als inkomen in aanmerking te worden genomen. Een teruggave of voorlopige teruggave van loonbelasting en premies volksverzekeringen wordt eveneens als inkomen aangemerkt. Zo'n restitutie leidt immers naderhand tot

een hoger netto inkomen dan waarvan aanvankelijk bij de bijstandsverlening was uitgegaan. Gelet op het bepaalde in artikel 31 gaat het hierbij alleen om een belastingteruggave die geen betrekking heeft op specifieke aftrekposten. Vanwege het karakter daarvan wordt ook een eenmalige premie gericht op arbeidsinschakeling als inkomen aangemerkt. Aangezien deze tot een bedrag van € 1 906,- buiten beschouwing wordt gelaten (artikel 31, tweede lid, onderdeel j), gaat het hierbij slechts om het gedeelte waarmee de premie dit bedrag te boven gaat. Een tweede criterium (eerste lid, onderdeel b) voor het in aanmerking nemen van middelen als inkomen is de periode waarop de inkomsten betrekking hebben. Daarbij is het uitgangspunt gehanteerd dat het inkomen dient te worden toegerekend aan de periode waarop dit betrekking heeft. Hiermee wordt tevens een betere aansluiting bereikt met de terugvorderingsbepalingen, waarin immers voor het antwoord op de vraag of tot een te hoog bedrag bijstand is ontvangen, van belang is of inkomsten zijn ontvangen over een periode waarover bijstand is verleend. Bovendien wordt zo voorkomen dat de hoogte van de in totaal te verlenen bijstand afhangt van het tijdstip waarop deze tot uitbetaling komt.

De periode waarop de inkomsten betrekking hebben is bij arbeidsinkomsten de periode waarin de arbeid is verricht waaruit deze inkomsten zijn verkregen. Bij uitkeringen (socialezekerheidsuitkeringen, pensioenen, alimentatie, studiefinanciering en dergelijke) is dat de periode waarvoor de uitkering bestemd is. Bij bedragen ineens dient evenzeer te worden beoordeeld op welke periode deze kunnen worden geacht betrekking te hebben. Op grond van artikel 58, derde lid, hoeft niet voor elk inkomen dat achteraf blijkt te worden ontvangen, een terugvorderingsprocedure ingesteld te worden. Middelen die in de voorafgaande drie maanden zijn ontvangen kunnen worden verrekend.

Het niet als inkomen in aanmerking nemen van inkomsten omdat zij geen betrekking hebben op een periode waarover beroep op bijstand wordt gedaan betekent overigens niet op voorhand dat deze middelen buiten beschouwing blijven. Op grond van artikel 34, eerste lid, onderdeel b, worden de tijdens de bijstandsperiode ontvangen middelen, die niet als inkomen worden beschouwd, immers als vermogen aangemerkt. Aangezien bij de bijstandsnormen de aanspraak op vakantietoeslag is inbegrepen, dient voor een goede toetsing van de inkomsten ook de daarin begrepen aanspraak op vakantietoeslag in beschouwing te worden genomen. Dit staat niet in de weg aan een latere verrekening met de opgebouwde aanspraken op vakantietoeslag op grond van de bijstand. De vakantietoeslag is loon dat op een later tijdstip wordt uitbetaald. Ook andere betalingen kunnen dit karakter van uitgesteld loon hebben. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan een dertiende maand of aan winstdelingsregelingen. Gelet op hun vergelijkbare karakter is het billijk ook deze betalingen toe te rekenen aan de periode waarin de aanspraak daarop is verworven en, voor zover deze aanspraak buiten de bijstandsperiode valt, de betreffende betaling niet als inkomen aan te merken. Het tweede lid beoogt deze handelwijze aan te geven. In het inkomen kunnen ook aanspraken begrepen zijn op een doorbetaling van het loon gedurende de vakantieperiode. Dergelijke aanspraken dienen, gelet op het doel ervan, als bestaansvoorziening tijdens die periode te worden aangemerkt en niet te worden toegerekend aan de periode waarin de aanspraak is verworven. Een andere benadering zou ongelijkheid betekenen ten opzichte van degene van wie het loon tijdens de vakantieperiode wordt doorbetaald.

In de situatie dat slechts voor een van de echtgenoten recht op bijstand bestaat, wordt op grond van het derde lid de bijstandsnorm zodanig vastgesteld dat niet indirect bijstand aan de niet-rechthebbende partner wordt verstrekt. Omdat de bijstand niet voorziet in de bestaanskosten van de echtgenoot van de rechthebbende, zou onverkorte toepassing van de

gezamenlijke middelentoets zijn bestaansmogelijkheden in gevaar kunnen brengen. Als hoofdregel geldt dat het inkomen van de niet-rechthebbende echtgenoot in aanmerking wordt genomen voor zover het gezamenlijke inkomen, met inbegrip van de aan de rechthebbende te verlenen bijstand, meer zou bedragen dan de voor de gehuwden geldende noodzakelijke bestaanskosten. Voor de vaststelling of het gezamenlijke inkomen meer zou bedragen dan de relevante gehuwdennorm, dient uiteraard eerst de bijstandsuitkering te worden vastgesteld die zou worden verstrekt als geen rekening wordt gehouden met het inkomen van de niet-rechthebbende echtgenoot. Als blijkt dat het gezamenlijke inkomen de grens van de gehuwdennorm te boven gaat, wordt de «definitieve» uitkering vastgesteld nadat rekening is gehouden met het eventuele meer-inkomen.

Als de gehuwden tijdelijk gescheiden leven, kan het inkomen van de niet-rechthebbende echtgenoot slechts in beschouwing worden genomen voorzover deze de kosten van de door hem zelfstandig gevoerde huishouding te boven gaat (vierde lid). Aangezien in dit artikel uitsluitend een afwijkende bepaling ten aanzien van het inkomen is opgenomen, blijft derhalve de toets op het gezamenlijke vermogen onverkort van toepassing. Verder geldt ook in deze gevallen artikel 18, eerste lid, bijvoorbeeld als de niet-rechthebbende echtgenoot onderwijs of een beroepsopleiding volgt.

Artikel 33 Bijzondere inkomsten

In deze wet is ervoor gekozen voor inkomsten in natura de waarderingsgrondslag te bepalen op het daarvoor door betrokkene opgeofferde bedrag. In de regel zal dit bedrag de geldswaarde zijn van het deel van de arbeidsbeloning dat is aangewend ter verkrijging van het inkomen in natura. Voorts kan (een deel van) de geldswaarde van alimentatie zijn aangewend ter verkrijging van een inkomen in natura in de vorm van woongenot. De gemeente kan in deze situatie kiezen tussen toepassing van artikel 33 of artikel 27. Voor deze wijziging van de waarderingsgrondslag is gekozen omdat de in de Abw geldende waarderingsgrondslag van de lagere bestaanskosten in de uitvoeringspraktijk moeilijk hanteerbaar is gebleken. Er is dus niet gekozen voor de mogelijkheid om de inkomsten in natura te waarderen op de waarde in het economische verkeer. Het is immers denkbaar dat betrokkene om budgettaire redenen niet zou hebben gekozen voor hetgeen hij in natura ontvangt als hij daarvoor in plaats van de opgeofferde waarde de waarde in het economisch verkeer zou moeten voldoen. Met de gekozen waarderingsgrondslag wordt aangesloten bij de keuze die de betrokkene maakt ten aanzien van zijn bestedingen. Dit biedt de betrokkene de mogelijkheid om te bepalen of het opgeofferde bedrag in de juiste verhouding staat tot zijn bestedingsmogelijkheden. Een uitzondering hierop geldt echter bij disproportionaliteit tussen het opgeofferde bedrag en de waarde van het inkomen in natura in het economische verkeer. Bestaat de disproportionaliteit uit een objectief bezien aanmerkelijk hogere waarde van het inkomen in natura dan het opgeofferde bedrag, dan kan sprake zijn van een gift, die beoordeeld dient te worden aan de hand van artikel 31, tweede lid, onderdeel m. Bestaat de disproportionaliteit uit een objectief bezien aanmerkelijk lagere waarde van het inkomen in natura dan het opgeofferde bedrag, dan kan in de opgeofferde waarde een inkomen zijn besloten waarover betrokkene redelijkerwijs kan beschikken. Ter zake is artikel 31, eerste lid, van toepassing.

Het tweede lid heeft tot doel het inkomen uit studiefinanciering op een in het kader van de bijstandsverlening juiste wijze in aanmerking te nemen. Het inkomen uit studiefinanciering kan van belang zijn bij de verlening van bijzondere bijstand aan een studerende en bij de verlening van alge-

mene bijstand aan de partner van de studerende. Door het inkomen uit studiefinanciering te stellen op het normbedrag voor levensonderhoud waarnaar deze is berekend, wordt bereikt dat de in de studiefinanciering begrepen tegemoetkoming voor directe studiekosten en de eventuele forfaitaire vergoeding voor de ziektekostenverzekering buiten beschouwing blijven en dat rekening wordt gehouden met de eventuele – rentedragende – lening en de ouderlijke bijdrage. Omdat op deze wijze de ouderlijke bijdrage reeds is verdisconteerd in de wijze waarop de ontvangen studiefinanciering wordt gewaardeerd, spreekt het vanzelf dat deze verder als inkomen van de studerende buiten beschouwing blijft. Om te voorkomen dat dezelfde inkomsten tweemaal in mindering worden gebracht – zowel bij de studiefinanciering als bij de bijstandsverlening – dient het normbudget te worden verminderd met het bedrag waarmee in het kader van de studiefinanciering rekening is gehouden met de inkomsten van de studerende, de zogeheten draagkracht. Dezelfde systematiek geldt voor de tegemoetkoming in de onderwijsbijdrage en de schoolkosten (derde lid).

Het is een eigen gemeentelijke verantwoordelijkheid om, ingeval de betrokkene de kosten met een ander kan delen, de hoogte van de bijstand daarop af te stemmen. Voor de vaststelling van de hoogte van deze inkomsten is verder van belang dat de gemeenten bij de beoordeling van de toeslag of, waar het om echtparen gaat, een verlaging reeds rekening kunnen houden met de aanwezigheid van een huurder, onderhuurder of kostganger (vierde lid). Deze inkomsten kunnen uiteraard slechts op de uitkering in mindering worden gebracht voorzover de gemeente deze nog niet heeft verdisconteerd in het kader van de toeslag of verlaging.

Personen van 65 jaar of ouder hebben in veel gevallen de beschikking over een particuliere oudedagsvoorziening als aanvulling op het wettelijke AOW-pensioen. Deze voorziening kan de vorm hebben van spaargeld, maar ook van een periodieke uitkering. In het vijfde lid is een bescheiden vrijlating opgenomen van een particuliere oudedagsvoorziening. Daarmee wordt een gelijke behandeling mogelijk gemaakt tussen degenen met alleen een als periodieke uitkering ontvangen oudedagsvoorziening en degenen waarvan de aanvulling op de AOW-uitkering bestaat uit de vrijgelaten rente (artikel 31, tweede lid, onderdeel i) over het bescheiden vermogen.

Artikel 34 Vermogen

In de Abw is bepaald dat met schulden alleen rekening wordt gehouden voor zover die bij de aanvang van de bijstandsverlening aanwezig zijn. Mede op grond van jurisprudentie over de Abw is er in deze wet voor gekozen dat rekening wordt gehouden met schulden, ongeacht of die bij aanvang van de bijstand aanwezig zijn, dan wel tijdens de bijstandsverlening zijn ontstaan. De vermogenspositie wordt gesteld op het saldo van de waarde van de bezittingen en de schulden. De bezittingen kunnen zowel uit geldswaarden bestaan als uit op geld waardeerbare goederen. Voor de waardering van deze laatstgenoemde bezittingen in natura is in het tweede lid, onderdeel a, een nadere bepaling opgenomen. Ook in het kader van de vermogensvaststelling kan niet worden volstaan met het in ogenschouw nemen van de feitelijk aanwezige bezittingen. Er dient tevens te worden nagegaan of er sprake is van bezittingen waarover de belanghebbende redelijkerwijs kan beschikken. In beginsel worden alle bezittingen op het moment van aanvang van de bijstand in aanmerking genomen, ongeacht de herkomst daarvan. Door in dit onderdeel het begrip «bezittingen» te gebruiken in plaats van «middelen» wordt bereikt dat artikel 31 hierop niet van toepassing is. Op grond van het laatstgenoemde artikel worden bepaalde middelen buiten beschouwing gelaten.

Bij de beoordeling van de op de bezittingen in mindering te brengen schulden is niet van belang op welke termijn de belanghebbende verplicht is tot terugbetaling. Wel dient, wil van een feitelijk aanwezige schuld sprake zijn, een daadwerkelijke verplichting tot terugbetaling te bestaan. De belanghebbende dient dit aan te tonen. Het kan voorkomen dat op het moment van de bijstandsaanvraag een betalingsverplichting nog niet onomstotelijk vaststaat, bijvoorbeeld omdat betrokkene deze in rechte betwist. Dan kan slechts met de betreffende schuld rekening worden gehouden wanneer is komen vast te staan dat betrokkene ook daadwerkelijk tot die terugbetaling verplicht is.

Ook tijdens de bijstandsperiode kan de belanghebbende middelen ontvangen die niet als inkomen, maar als vermogen dienen te worden aangemerkt. Dit is aangegeven in onderdeel b van het eerste lid. Deze bepaling is het complement van artikel 32. Tijdens de bijstand ontvangen middelen die op grond van dat artikel niet als inkomen worden aangemerkt, worden dus als vermogen beschouwd. Het gaat hierbij enerzijds om middelen die naar hun aard niet als inkomen kunnen worden beschouwd, zoals de teruggave van belasting en premies die de zelfstandige eventueel ontvangt, en anderzijds om middelen die weliswaar het karakter van inkomen hebben, doch die geen betrekking hebben op de bijstandsperiode. Bij de waardering van bezittingen dient te worden uitgegaan van de waarde in het economisch verkeer bij vrije oplevering.

Bij de aanvang van de bijstandsverlening geldt een vermogensvrijlating, die als volgt kan worden geïllustreerd.

Voorbeeld a

Vermogen bij aanvang van de bijstandsverlening	4 000
Vrij te laten vermogen (afgerond)	<u>10 000</u>
Resterend vrij te laten vermogen (10 000–4 000=)	6 000

Met het resterende deel van het vrij te laten vermogen wordt rekening gehouden als belanghebbende tijdens de bijstandsverlening vermogen verwerft, zijnde bezittingen of middelen die voor de bijstandsverlening niet als inkomen zijn aangemerkt. Het is dus niet zo dat op het moment van vermogensverwerving tijdens de bijstandsperiode recht bestaat op volledige toepassing van het vrij te laten bescheiden vermogen. Evenmin is het zo dat het totale vermogen bij de toepassing van deze bepaling in aanmerking dient te worden genomen; het gaat om het bedrag dat aan vermogen dat tijdens de bijstandsverlening verworven is. Een en ander is geregeld in het vierde lid. De werking van deze bepaling, in combinatie met de nieuwe vermogensbepaling, illustreren wij met de volgende voorbeelden.

Voorbeeld b

Situatie bij aanvang van de bijstandsverlening

Zie voorbeeld a.

Vermogensmutatie tijdens de bijstandsverlening

Door een erfenis van 5 000 neemt het vermogen toe van 4 000 naar 9 000. Het resterende vrij te laten vermogen bedraagt (vorige resterende vrijlating 6 000 – erfenis 5 000 =) 1 000. Het recht op algemene bijstand blijft bestaan.

Volledigheidshalve merken wij op dat de vermogensmutatie, zijnde de erfenis van 5 000, bij de vrijlating moet worden betrokken en niet het «nieuwe» vermogen van 9 000.

Voorbeeld c

Situatie bij aanvang van de bijstandsverlening

Als voorbeeld a.

Vermogensmutatie tijdens de bijstandsverlening

Door besteding is het vermogen van 4 000 naar 3 000 gedaald. Door een erfenis van 5 000 neemt het vermogen vervolgens toe van 3 000 naar 8 000. Ook nu bedraagt het resterende vrij te laten vermogen (vorige resterende vrijlating 6 000 – erfenis 5 000=) 1 000 en blijft het recht op algemene bijstand bestaan. De daling van het vermogen als gevolg van de besteding heeft dus geen invloed.

Voorbeeld d

Situatie bij aanvang van de bijstandsverlening

Als voorbeeld a.

Vermogensmutatie tijdens de bijstandsverlening

Door een erfenis van 11 000 neemt het vermogen toe van 4 000 naar 15 000. Van het vrij te laten vermogen resteert nog een bedrag van 6 000. Het bedrag van de erfenis overschrijdt dit bedrag met (11 000–6 000 =) 5 000. Deze overschrijding leidt tot (tijdelijke) beëindiging van de algemene bijstand.

Voorbeeld e

Situatie bij aanvang van de bijstandsverlening

De schulden bedragen meer dan de bezittingen, zodat er een negatief vermogen is van 25 000. De vermogensvrijlating wordt dus niet aangesproken en blijft staan op 10 000.

Vermogensmutatie tijdens de bijstandsverlening

Door een erfenis van 20 000 daalt het negatieve vermogen naar 5 000. Het vrij te laten vermogen wordt nul (een negatief vrij te laten vermogen is niet mogelijk). Belanghebbende behoudt echter recht op algemene bijstand omdat zijn vermogen (5 000 negatief) lager is dan het vrij te laten vermogen (zijnde nul).

Voorbeeld f

Situatie bij aanvang van de bijstandsverlening

Als voorbeeld e.

Vermogensmutatie tijdens de bijstandsverlening

Door een erfenis van 30 000 ontstaat een positief vermogen van 5 000. Het vrij te laten vermogen wordt nul (een negatief vrij te laten vermogen is niet mogelijk). Het positieve vermogen van belanghebbende (5 000) overschrijdt het vrij te laten vermogen (zijnde 0). Deze overschrijding leidt tot (tijdelijke) beëindiging van de algemene bijstand.

Opgemerkt wordt dat voor de toepassing van deze bepaling dient te worden uitgegaan van het in het derde lid genoemde bedrag zoals dat geldt op het moment dat belanghebbende tijdens de bijstandsverlening vermogen verwerft.

Van enkele vermogensbestanddelen is het ongewenst of onbillijk om deze als vermogen in aanmerking te nemen en om te vergen dat ze voor het levensonderhoud worden ingezet als deze het vrijgelaten vermogen te boven gaan. Hierover zijn bepalingen opgenomen in het tweede lid. Dit geldt allereerst voor bezittingen in natura die, wat hun aard en waarde betreft, algemeen gebruikelijk zijn (onderdeel a). Zo wordt een gebruikelijke woninginrichting niet als vermogen aangemerkt. Ook bezittingen in natura die voor de belanghebbende, gelet op diens persoonlijke omstandigheden, noodzakelijk zijn, dienen buiten beschouwing te blijven bij de beoordeling van diens vermogenspositie. Anders dan bij inkomsten in natura, dienen de bezittingen waarvan de tegeldemaking wordt geveerd, in aanmerking te worden genomen naar de waarde in het economisch

verkeer. Hierbij kan zich immers niet de situatie voordoen dat een waarde-
ring naar de waarde in het economisch verkeer ertoe kan leiden dat de
belanghebbende over onvoldoende bestaansmiddelen komt te
beschikken. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan – vaak kostbare
– voorzieningen in verband met invaliditeit.

Een bescheiden vermogen staat niet in de weg aan de verlening van alge-
mene bijstand (tweede lid, onderdeel b, en het derde lid). Dit vrij te laten
bescheiden vermogen is gedurende de hele bijstandperiode van toepas-
sing, hetgeen is uitgewerkt in het vierde lid.

Het zou onbillijk zijn om tijdens de bijstandperiode opgebouwde spaar-
gelden als vermogen in aanmerking te nemen als daarmee de grens van
het bescheiden vermogen zou worden overschreden. Op grond van
onderdeel c blijven deze buiten beschouwing.

Onderdeel d, betreffende de vrijlating van het vermogen gebonden in de
eigen bewoonde woning met bijhorend erf, geldt op grond van artikel 3,
zesde lid, ook voor het vermogen dat is gebonden in eigen woonschip en
woonwagens. Om redenen van vereenvoudiging is voor het vermogen
gebonden in de eigen bewoonde woning met bijhorend erf gekozen voor
één vaste vrijlating in plaats van voor een vrijlating aan de voet, verhoogd
met de helft van het meerdere van het vermogen. Voorts geldt deze vrijla-
ting onafhankelijk van die van het bescheiden vermogen, bedoeld in
onderdeel b.

Ten aanzien van uitkeringen in verband met geleden immateriële schade
kan het onbillijk zijn om deze als vermogen in aanmerking te nemen
(onderdeel e). Gelet op de wijze waarop dergelijke uitkeringen, indien
deze de vorm hebben van een bedrag ineens, tot uitbetaling komen, is het
bovendien zeer wel mogelijk om het aanwezige vermogen te herleiden tot
zo'n uitkering, voorzover deze niet kan worden geacht te zijn besteed.

Met het vierde lid wordt beoogd dat het niet gebruikte deel van het
bescheiden vermogen alsnog kan worden gebruikt indien tijdens de
bijstand vermogen ontvangen wordt. Dit voorkomt dat reeds bij de
ontvangst van een relatief klein vermogen de bijstand tijdelijk zou moeten
worden beëindigd.

HOOFDSTUK 4 AANVULLENDE INKOMENSONDERSTEUNING EN AANPASSING BEDRAGEN

§ 4.1 Aanvullende inkomensondersteuning

Artikel 35 Bijzondere bijstand

Degene die als gevolg van bijzondere individuele omstandigheden wordt
geconfronteerd met noodzakelijke bestaanskosten waarin de algemene
bijstand niet voorziet en die de aanwezige draagkracht te boven gaan,
heeft recht op bijzondere bijstand (eerste lid; zie ook artikel 11, eerste lid).
Welke kosten daarvoor in aanmerking komen hangt af van de omstandig-
heden in het individuele geval en kan dan ook slechts van geval tot geval
worden beoordeeld. Het kan hierbij om zeer diverse kostensoorten gaan,
temeer daar het recht op bijzondere bijstand, behoudens het gestelde in
artikel 15, niet naar kostensoort is begrensd. Bepalend is dat sprake is van
kosten die uit bijzondere individuele omstandigheden voortkomen en die
in het concrete geval als noodzakelijk moeten worden aangemerkt. Het
betreft hier dus bij uitstek een kwestie van maatwerk; een landelijke
normering van de bijzondere inkomensaanvulling is niet aan de orde.
Voor de verlening van bijzondere bijstand is het geen vereiste dat men
algemene bijstand krachtens deze wet ontvangt. Ook degene die uit een
andere bron dan deze wet beschikt over een inkomen dat naar het oordeel
van burgemeester en wethouders niet toereikend is ter voorziening in

bepaalde bijzondere noodzakelijke kosten, kan een beroep op bijzondere bijstand doen. Zoals aangegeven in paragraaf 4.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is het niet wenselijk dat bijzondere bijstand wordt verleend aan personen bij wie niet is vastgesteld of de betreffende kosten in het voorliggende individuele geval ook daadwerkelijk noodzakelijk zijn en of ze daadwerkelijk gemaakt zijn. Algemeen, generiek inkomensbeleid is voorbehouden aan het Rijk; de gemeenten hebben dan ook geen bevoegdheden om op lokaal niveau een categoriaal beleid inzake bijzondere inkomensaanvulling te voeren. In het derde lid is een uitzondering gemaakt voor personen van 65 jaar en ouder (derde lid). In hun situatie speelt immers de armoedeval geen rol. Bovendien kunnen zij niet in aanmerking komen voor een langdurigheidstoeslag als bedoeld in artikel 36.

De voorgestelde regeling met betrekking tot de categoriale bijzondere bijstand en de beperking daarvan tot personen van 65 jaar en ouder is voor de doelgroep limitatief en laat dus geen ruimte voor eigen gemeentelijk beleid.

Burgemeester en wethouders hebben in het kader van de bijzondere bijstand volledige vrijheid in de vaststelling van de draagkracht van de belanghebbende. Dit betekent dat zij zelf bepalen welk deel van de middelen bij de vaststelling van de draagkracht in aanmerking wordt genomen. De vrijlatingsbepalingen ex artikel 34 (vermogen) zijn daarom niet verplicht van toepassing op de bijzondere bijstand. Deze wet geeft de gemeenten ook op dit punt dus meer bevoegdheden dan de Abw. Ook de vaststelling van de draagkracht in het inkomen van belanghebbende is een bevoegdheid van gemeenten. Overwegingen die bij de vaststelling van de draagkracht een rol kunnen spelen, betreffen de aard van de kosten waarvoor bijstand wordt gevraagd, eventuele buitengewone lasten van de belanghebbende en overige persoonlijke omstandigheden. Om bijzondere bijstandsverlening in «kruimelvoorzieningen» tegen te gaan hebben burgemeester en wethouders de bevoegdheid om een wettelijk gemaximeerd drempelbedrag toe te passen (tweede lid).

Artikel 36 Langdurigheidstoeslag

Voor de langdurigheidstoeslag komt in aanmerking de persoon die – afgezien van de hieronder vermelde voorwaarden – (a) gedurende een ononderbroken periode van 60 maanden voorafgaande aan de datum van aanvraag een inkomen heeft gehad dat niet hoger is geweest dan de voor die persoon van toepassing zijnde bijstandsnorm en geen in aanmerking te nemen vermogen heeft, (b) gedurende die periode geen inkomsten uit of in verband met arbeid heeft gehad en (c) gedurende die periode voldoende heeft meegewerkt aan het verkrijgen of behouden van arbeid. Op de regel dat geen recht bestaat op de langdurigheidstoeslag als inkomsten in verband met arbeid zijn genoten, geldt – zoals al is aangegeven in paragraaf 4.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting – een uitzondering voor personen die naar een arbeidsongeschiktheidspercentage van 80 tot 100 procent een arbeidsongeschiktheids- uitkering ontvangen op grond van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen of de Wet arbeidsongeschiktheids- voorziening jonggehandicapten. Dit impliceert echter niet dat voorbij kan worden gegaan aan inkomsten uit arbeid die de betrokkene in de ononderbroken periode van 60 maanden voorafgaande aan de datum van aanvraag heeft gehad. Indien in deze periode, bijvoorbeeld voorafgaande aan de toekenning van de arbeidsongeschiktheids- uitkering, inkomsten uit arbeid zijn genoten, staat dit dus aan toekenning van de langdurigheidstoeslag in de weg. De beoordeling van het recht op de toeslag van personen met een van de hiervoor genoemde arbeids-

ongeschiktheidsuitkeringen zal plaatsvinden aan de hand van een door de UWV aan de gemeenten toe te zenden verklaring.

Voor het verkrijgen van een langdurigheidstoeslag geldt voorts nog als voorwaarde dat betrokkene na afloop van de periode van 60 maanden binnen een tijdsbestek van twaalf maanden niet reeds voor een toeslag in aanmerking is gebracht. Indien derhalve een persoon voor een langdurigheidstoeslag in aanmerking is gebracht, kan deze persoon pas twaalf maanden daarna – indien hij alsdan nog steeds aan de voorwaarden voor deze toeslag voldoet – opnieuw voor een langdurigheidstoeslag in aanmerking worden gebracht.

Zie verder paragraaf 4.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

§ 4.2 Aanpassing bedragen

Artikel 37 Netto minimumloon en prijsindexcijfer

Bij de Wet koppeling met afwijkmogelijkheid is de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag zodanig aangepast dat de algemene welvaartsontwikkeling ook tot uitdrukking komt in de inkomens van werknemers en uitkeringsgerechtigden op minimumniveau. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is al aangegeven dat de bijstandsnormen gekoppeld zijn aan het netto minimumloon. Daardoor is gegarandeerd dat de algemene welvaartsontwikkeling ook tot uitdrukking komt in de bijstandsnormen.

Artikel 38 Aanpassing normen en bedragen

Artikel 38 bewerkstelligt dat de in dit artikel genoemde bedragen en normen van rechtswege wijzigen wanneer het netto minimumloon, respectievelijk het netto ouderdomspensioen wijzigt. In het vijfde lid is bepaald dat de Minister de gewijzigde bedragen en datum waarop deze ingaan publiceert in de Staatscourant, dit om de kenbaarheid van de gewijzigde normen en bedragen te waarborgen.

In het eerste lid, onderdeel a, worden de artikelen genoemd waarin de bedragen zijn opgenomen die rechtstreeks zijn gekoppeld aan het minimumloon (bedragen voor personen van 21 tot 65 jaar en de maximale toeslag), dan wel de ontwikkeling volgen van het netto minimumloon (voor personen die jonger zijn dan 21 jaar). Het percentage aan in de algemene bijstand opgenomen vakantietoeslag wordt gesteld op de verhouding tussen de aanspraak op vakantietoeslag en het netto minimumloon (eerste lid, onderdeel b). Het tweede lid betreft de bedragen voor de vrijlating van de eenmalige premie gericht op arbeidsinschakeling en de onkostenvergoeding voor het verrichten van vrijwilligerswerk. De normbedragen voor personen van 65 jaar of ouder zijn gelijk aan de netto AOW-bedragen (derde lid). Daarbij wordt rekening gehouden met de voor de belanghebbende van toepassing zijnde ouderenkorting en eventuele aanvullende ouderenkorting.

Ook de normbedragen voor personen in een inrichting volgt de ontwikkeling van het netto minimumloon (vierde lid). Op grond van het Aanwijzingsbesluit verzekerden Zfw zijn deze personen echter rechtstreeks verzekerd ingevolge de Ziekenfondswet. Zij zijn daarvoor een op grond van genoemd besluit vast te stellen premie verschuldigd. In het nettominimumloon is een nominale ziekenfondspremie begrepen. Aangezien personen in een inrichting deze nominale premie niet zijn verschuldigd wordt voor de berekening van het normbedrag het netto minimumloon verminderd met deze nominale premie.

Artikel 39 Aanpassing middelen

Artikel 39 bewerkstelligt, evenals artikel 38, dat de in dit artikel genoemde bedragen van rechtswege wijzigen wanneer het inkomen op grond van de WSF 2000 wijzigt, respectievelijk het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie stijgt. In het derde lid is bepaald dat de Minister de gewijzigde bedragen en datum waarop deze ingaan publiceert in de Staatscourant, dit om de kenbaarheid van de gewijzigde bedragen te waarborgen.

In artikel 33 is een waarderingsregel gegeven voor het op grond van de WSF 2000 ontvangen inkomen. De bedragen die daarvoor worden gehanteerd worden gesteld op de som van de budgetten voor levensonderhoud, vermeerderd met de vergoeding die studerende ontvangen als zij ten onrechte geen reisvoorziening (de OV-kaart) hebben ontvangen (eerste lid). Deze vergoeding is een goede maatstaf voor de geldswaarde die de reisvoorziening vertegenwoordigt.

Het buiten beschouwing te laten deel van een periodiek ontvangen particuliere oudedagsvoorziening, de vrijlating van het in de woning gebonden vermogen, het niet in aanmerking te nemen bescheiden vermogen, het drempelbedrag in de bijzondere bijstand en de langdurigheidstoeslag worden aangepast aan de hand van de ontwikkeling van het prijsindexcijfer (tweede lid).

HOOFDSTUK 5 UITVOERING

§ 5.1 De aanvraag

Op de aanvraag is titel 4.1 (beschikkingen) van de Awb van toepassing. De beslistermijn bedraagt in beginsel acht weken (artikel 4:13 van de Awb).

Artikel 40 Woonplaats en adresgegevens

De woonplaats van de belanghebbende wordt vastgesteld op grond van de artikelen 10, eerste lid, en 11 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. Uit deze artikelen volgt dat de woonplaats van een natuurlijk persoon zich in zijn woonstede bevindt, en bij gebreke van woonstede ter plaatse van zijn werkelijk verblijf. Een natuurlijk persoon verliest zijn woonstede door daden, waaruit zijn wil blijkt om haar prijs te geven. Een natuurlijk persoon wordt vermoed zijn woonstede te hebben verplaatst, wanneer hij daarvan op wettelijk voorgeschreven wijze aan de betrokken gemeentebesturen heeft kennis gegeven.

Op grond van het tweede lid van artikel 40 worden bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld over de bijstandsverlening aan adreslozen door centrumgemeenten.

Het derde, vierde en vijfde lid hangen samen met de koppeling van de juiste inschrijving van het woonadres in de Gba aan het recht op overheidsprestaties. Het doel hiervan is een bijdrage te leveren aan de fraudebestrijding door de betrouwbaarheid van het adresgegeven in de Gba te vergroten. Dit wordt bereikt door het belang van de burger bij een correcte inschrijving in de basisadministratie te vergroten: een onjuiste inschrijving kan gevolgen hebben voor de betreffende overheidsprestatie.

Artikel 41 Aanvraag bij CWI

Dit artikel legt de procedure vast van een aanvraag bij de CWI voor een bijstandsuitkering. De CWI doet de intake van deze aanvraag. Deze fase van de behandeling van een verzoek om een uitkering is van essentieel belang om de betrokkene vanaf het moment van melding te begeleiden naar werk en om via een actieve poortwachter te bewerkstelligen dat alleen personen een uitkering krijgen voor wie er geen andere mogelijk-

heid is om in het bestaan te voorzien. Een actieve rol van de CWI en een goede samenwerking met de gemeenten speelt hierbij een essentiële rol.

Het eerste lid betreft de hoofdregel voor het indienen van aanvragen van algemene bijstand. Overeenkomstig artikel 28 van de Wet SUWI wordt de tot burgemeester en wethouders gerichte aanvraag ingediend bij de CWI. In het tweede lid worden de categorieën van aanvragen opgesomd die, in afwijking van de hoofdregel, niet bij de CWI, maar rechtstreeks bij burgemeester en wethouders moeten worden ingediend. Hierbij gaat het in de eerste plaats om aanvragen van bijzondere bijstand. Daarnaast geldt dit voor aanvragen van algemene bijstand voor mensen die in een inrichting verblijven, gevestigde zelfstandigen en personen die ouder zijn dan 65 jaar. Op deze categorieën is de hoofdregel niet van toepassing, omdat hierbij arbeidsinschakeling niet aan de orde is en het indienen van de aanvraag bij de CWI dus geen meerwaarde heeft. De uitzondering op de hoofdregel wordt ook gemaakt voor aanvragen voor personen zonder adres als bedoeld in artikel 1 van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Op grond van het derde lid kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur ook andere categorieën van aanvragen worden aangewezen, die in afwijking van de hoofdregel, rechtstreeks bij burgemeester en wethouders moeten worden ingediend. Deze mogelijkheid wordt geboden om in te kunnen spelen op ontwikkelingen in de praktijk. Hierbij kan gedacht worden aan aanvragen van personen ten aanzien van wie op het moment waarop ze hun aanvraag indienen, redelijkerwijs kan worden vastgesteld dat werk of een op de arbeidsinschakeling gericht traject vooralsnog niet aan de orde is. Tevens sluit deze bepaling aan op hetgeen in de socialeverzekeringswetten, met name de WW, op dit punt geregeld wordt. De bedoeling van het vierde lid is het voor gemeenten mogelijk te maken om categorieën van aanvragen die, gezien het tweede en derde lid, eigenlijk bij burgemeester en wethouders ingediend moeten worden, toch bij de CWI in te laten dienen. Uiteraard is hierbij geen sprake van eenzijdig opleggen van de gemeente aan de CWI, maar gebeurt dit in overeenstemming met deze organisatie. Dit houdt in dat de gemeente, voordat zij de verordening opstelt, wijzigt of intrekt, hierover overleg voert met de CWI en dat er afspraken vastgelegd worden over de indiening van de betreffende categorieën van aanvragen. Het vijfde lid geeft aan dat het door burgemeester en wethouders bepalen welke gegevens en bewijsstukken verstrekt respectievelijk overgelegd moeten worden, alsmede van de wijze en het tijdstip waarop dit moet gebeuren, onverlet laat wat hierover bij of krachtens de Wet SUWI voor de CWI-fase wordt geregeld. Bij dit laatste gaat het om de inlichtingenverplichtingen jegens de CWI en (het tijdstip van) de overdracht van de aanvraag door deze organisatie aan burgemeester en wethouders.

Artikel 42 Doorzending

De doorzending van geschriften tot behandeling waarvan kennelijk een ander bestuursorgaan bevoegd is, wordt reeds geregeld in artikel 2:3 van de Awb. De Awb biedt echter geen afdoende regeling voor domiciliegeschillen. Het tweede lid van artikel 42 legt op burgemeester en wethouders waar de belanghebbende werkelijk verblijft de verplichting op om, hangende een domiciliegeschil, de bijstandsaanvraag te beoordelen. Hierdoor wordt voorkomen dat een dergelijk geschil ertoe leidt dat vertraging optreedt in de bijstandsverlening en de belanghebbende buiten zijn eigen toedoen onnodig in financiële problemen geraakt. De beslistermijn begint te lopen vanaf de mededeling van de doorzending of van de beslissing inzake het geschil.

Artikel 43 Vaststelling op aanvraag

Normaliter wordt het recht op bijstand op schriftelijke aanvraag vastgesteld (artikel 4:1 van de Awb). Op grond van het eerste lid is het echter mogelijk dat burgemeester en wethouders het recht op bijstand ambts-halve vaststellen, bijvoorbeeld met het oog op spoedgevallen waarin de wil van de belanghebbende niet kenbaar kan worden gemaakt. In dat geval hoeft geen aanvraag meer te worden ingediend.

Het tweede lid hangt samen met artikel 11, vierde lid, waarin wordt bepaald dat het recht op bijstand de echtgenoten gezamenlijk toekomt. Indien een van de echtgenoten uitdrukkelijk weigert in te stemmen met het aanvragen van bijstand en daardoor het belang van de overige gezins-leden in het gedrang komt, kan het recht op bijstand eveneens ambts-halve worden vastgesteld (derde lid).

§ 5.2 Toekenning, vaststelling en betaling

Artikel 44 Toekenning

In dit artikel wordt geregeld dat de bijstand wordt toegekend vanaf de dag van melding, tenzij op die dag nog geen recht op bijstand bestaat. Het komt namelijk voor dat mensen zich melden voordat zij bijvoorbeeld werkloos worden of gaan scheiden. In dat geval wordt de bijstand toegekend vanaf de dag dat het recht op bijstand bestaat. Het derde lid van dit artikel is bedoeld om te voorkomen dat te veel tijd verstrijkt tussen de melding en de aanvraag.

Artikel 45 Vaststelling en betaling

De vaststelling van de hoogte van de algemene bijstand, waarbij de financiële omstandigheden van de betrokkene van belang zijn, vindt als regel per kalendermaand plaats. In het eerste lid is dit algemene uitgangspunt tot uitdrukking gebracht. De uitbetaling van de algemene bijstand vindt eveneens per kalendermaand plaats. De bepaling in de Awb dat de betaling achteraf plaats vindt, is vervallen. Hiermee wordt beoogd burgemeester en wethouders de mogelijkheid te bieden om te bepalen of de betaling van de algemene bijstand plaatsvindt in de maand waarop die betrekking heeft, dan wel of de algemene bijstand wordt betaald na afloop van de maand waarop deze betrekking heeft.

Wat betreft de vakantietoeslag blijft uitbetaling in de maand juni het uitgangspunt. De uitbetaling hoeft niet gelijktijdig plaats te vinden met die van de algemene bijstand over de maand juni. Burgemeester en wethouders kunnen de vakantietoeslag voorafgaand aan de betaling van de algemene bijstand over de maand juni uitbetalen indien naar hun oordeel het recht van belanghebbende op vakantietoeslag over de aan die maand voorafgaande twaalf maanden in voldoende mate vast staat. Eerdere uitbetaling, anders dan in juni, zal plaatsvinden indien de algemene bijstand tussentijds wordt beëindigd, bijvoorbeeld wegens aanvaarding van arbeid in loondienst. De tussenvoeging «voorzoover niet reeds eerder betaald» ziet mede op de bijzondere gevallen waarin, gelet op de omstandigheden van persoon en gezin, is besloten de opgebouwde vakantie-uitkering eerder dan in de maand juni geheel of gedeeltelijk uit te betalen. Op die wijze kan zo nodig worden voldaan aan een uitdrukkelijk verzoek van de betrokkene voor een eerdere uitbetaling, bijvoorbeeld in verband met een bepaalde aanschaffing.

Het tweede lid voorziet in de mogelijkheid om zowel voor wat betreft de vaststelling als de betaling af te wijken van het bepaalde in het eerste lid. Grond voor de afwijking is het individualiseringsbeginsel dat is geformuleerd in artikel 18, eerste lid. Vaststelling van de algemene bijstand over

een afwijkende periode impliceert een afwijkende toepassing van de inkomenstoets. Om burgemeester en wethouders maximaal in staat te stellen maatwerk te leveren is, anders dan in de Abw, niet aangegeven onder welke voorwaarden de afwijkende inkomenstoets dient plaats te vinden. Het ligt in de rede dat de bepaling toepassing zal vinden in de situatie dat het patroon van de inkomensverwerving en de hoogte van het inkomen daartoe aanleiding geeft. Uit oogpunt van rechtszekerheid dient de belanghebbende van tevoren in kennis te zijn gesteld van de toepassing van deze bepaling. De betrokkene moet immers redelijkerwijs bekend zijn met de consequenties van de toepassing van deze bepaling zodat daarmee rekening kan worden gehouden bij de besteding van inkomen en bijstand.

Deze bepaling zal mede van betekenis zijn voor degenen die tussen twee bijstandsperiodes in gedurende een korte periode een relatief hoog inkomen verwerven, waarbij rekening moet worden gehouden met de tijdelijkheid ervan. Met een beroep op deze bepaling kunnen burgemeester en wethouders de bijstand weigeren of eerst op een latere datum laten ingaan, mits de betrokkene over voldoende middelen beschikt om die periode te overbruggen. Daarbij is uiteraard de vrijlating van een bescheiden vermogen niet aan de orde. Als de betrokkene in het geheel niet over middelen beschikt, zal de gemeente er doorgaans niet aan kunnen ontkomen om bijstand te verlenen. Artikel 18, eerste lid, biedt echter de mogelijkheid om de bijstand af te stemmen op het tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan.

Als de maandelijkse betaling voor de belanghebbende problematisch is, bijvoorbeeld omdat hij onvoldoende overzicht heeft over zijn inkomsten en uitgaven, kan een maandelijks betalingsritme tot financiële moeilijkheden leiden. Het is inherent aan deze wet dat dan ook ten aanzien van de betaalwijze maatwerk kan worden geleverd door een afwijkende betaling van de bijstand. Het tweede lid biedt daartoe de bevoegdheid aan burgemeester en wethouders. Het moge duidelijk zijn dat, als de gemeente op grond van individuele omstandigheden afwijkt van het maandelijks betalingsritme, zij vrij is in het kiezen van een ander ritme. Het tweede lid biedt bijvoorbeeld ook de mogelijkheid om, ter voorkoming dat iemand in financiële moeilijkheden geraakt, wekelijks een bedrag voor de dagelijkse levensbehoeften uit te betalen en eens per maand voor vaste lasten. Uiteraard dient daarbij wel bij de van toepassing zijnde bijstandsnorm te worden aangesloten. In voorkomende gevallen waarin zich bestedingsmoeilijkheden voordoen, kan er aanleiding zijn een stap verder te gaan, doordat de gemeente in naam van de belanghebbende uit diens bijstandsuitkering bepaalde noodzakelijke betalingen, zoals de huur en de energierekening, verricht dan wel de bijstand in natura betaalt. Met name ter verbetering van de mogelijkheden tot schuldpreventie is hieromtrent in artikel 57 een afzonderlijke bepaling opgenomen.

Het derde lid bevat de specifieke uitzonderingen op de hoofdregel betreffende de vaststelling per kalendermaand. Allereerst betreft dit de in onderdeel a genoemde situatie waarin de belanghebbende voor het eerst, of na langere onderbreking, bijstand gaat ontvangen of waarin de bijstand, anders dan tijdelijk, wordt beëindigd. Deze uitzondering houdt in dat bij aanvang van de bijstand dient te worden vastgesteld of de betrokkene gedurende de afgelopen periode van ten minste 30 dagen over de middelen beschikte om in de noodzakelijke bestaanskosten te voorzien en in die periode dus geen algemene bijstand heeft ontvangen. Als dat het geval is wordt de hoogte van de uitkering vastgesteld over het deel van de kalendermaand volgend op het ontstaan van de bijstandsbehoefte. Dit wil zeggen dat de bijstandsnorm naar rato van dit maanddeel wordt vastgesteld en slechts het inkomen over dat deel in beschouwing wordt genomen. Bij beëindiging van de bijstand doet zich de situatie voor dat

niet op voorhand met zekerheid kan worden vastgesteld of de belanghebbende inderdaad gedurende langere tijd bijstandsonafhankelijk zal zijn. Aangezien in het merendeel van de gevallen de bijstand niet slechts kortdurend wordt onderbroken, kan de gemeente er bij beëindiging over het algemeen in eerste aanleg van uitgaan dat in de komende periode van ten minste 30 dagen niet opnieuw bijstand behoeft te worden verstrekt. De bijstandsnorm wordt dan gedurende de laatste bijstandsmaand naar rato van de periode van bijstandsbehoefte in die maand vastgesteld en de eventuele middelen worden slechts over dit maanddeel in aanmerking genomen. Als de belanghebbende echter binnen een periode van 30 dagen wederom bijstandsbehoefte blijkt te zijn, dient alsnog de uitkering over deze maand opnieuw te worden vastgesteld met toepassing van de gegeven hoofdregel. Dan dient in voorkomende gevallen rekening te worden gehouden met de middelen die bij de beëindiging van de voorafgaande bijstandsperiode niet in aanmerking zijn genomen. Deze per saldo niet verrekenende inkomsten kunnen op grond van artikel 58, derde lid, worden verrekend met de uitkering over de volgende maand. De andere situaties waarin een uitzondering moet worden gemaakt op de hoofdregel zijn in onderdeel b aangegeven. Vaststelling van de bijstand over de gehele kalendermaand zou in deze situaties betekenen dat bijstand wordt verleend over een periode dat de belanghebbende van het recht op bijstand is uitgesloten of beroep op een voorliggende voorziening kan doen. Om dit te voorkomen dient in dergelijke gevallen de hoogte van de algemene bijstand eveneens te worden vastgesteld naar evenredigheid van de periode waarin de belanghebbende wel recht op bijstand heeft. In de situatie dat een van de gehuwden slechts voor een deel van de maand van het recht op bijstand is uitgesloten, worden voor dat deel van de maand de artikelen 25 en 32, derde lid, toegepast.

De gesplitste uitbetaling van de algemene bijstand aan rechthebbende echtgenoten is regel. Dit impliceert dat daartoe niet eerst een expliciet verzoek van betrokkenen aan vooraf behoeft te gaan (vierde lid). Indien de uitbetaling van de gehele gezinsuitkering geschiedt aan één van de echtgenoten dient evenwel, blijkens een gezamenlijk verzoek daartoe, duidelijk te zijn dat de andere echtgenoot hiermee instemt. Er is geen aanleiding het voorschrift tot gesplitste uitbetaling mede betrekking te doen hebben op bijzondere bijstand. Gezien het karakter van de bijzondere bijstand als voorziening in bepaalde specifieke kosten, ligt het voor de hand dat deze wordt uitbetaald aan de persoon op wie de betreffende bijzondere kosten betrekking hebben.

In het vijfde lid is de doorbetaling geregeld van de algemene bijstand in geval van overlijden. In navolging van andere wetten op het terrein van de sociale zekerheid is bij overlijden van de alleenstaande ouder de uitbetaling van de bijstand geregeld aan het kind of de kinderen in de zin van deze wet. Tevens wordt een overlijdensuitkering toegekend aan de alleenstaande ouder van wie het laatste tot zijn last komende kind komt te overlijden. Ook deze alleenstaande ouder, die als gevolg van het overlijden van dat kind terugvalt naar de bijstandsnorm voor een alleenstaande, bevindt zich in een situatie waarvoor de overlijdensuitkering bestemd is; een situatie namelijk waarin het van belang is dat een zekere geleidelijkheid in acht wordt genomen bij de aanpassing aan de veranderde omstandigheden.

De bepaling houdt overigens niet in dat de ten tijde van het overlijden door de belanghebbende daadwerkelijk ontvangen bijstandsuitkering ongewijzigd wordt voortgezet. Bepaald is immers dat de op dat tijdstip van toepassing zijnde bijstandsnorm blijft gehandhaafd. Dit impliceert dat eventuele inkomsten aan die bijstandsnorm worden getoetst en dus niet aan de bijstandsnorm die zou hebben gegolden indien artikel 45, vijfde lid niet van toepassing zou zijn geweest.

Artikel 46 Vervreemding, verpanding, beslag en machtiging

Aangezien verstrekte bijstand dient ter voorziening in de noodzakelijke kosten van het bestaan, dient deze niet vatbaar te zien voor vervreemding en verpanding (eerste lid). Beslag op algemene bijstand (derde lid) is slechts geldig voorzover de belanghebbende ten minste blijft beschikken over de zogenaamde beslagvrije voet (art. 475d Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering), waarvan de basishoogte 90 procent van de van toepassing zijnde bijstandsnorm bedraagt. Bijzondere bijstand is niet vatbaar voor beslag. Ter bescherming van belanghebbende is tevens bepaald dat een machtiging tot het in ontvangst nemen van bijstand altijd herroepen kan worden.

§ 5.3 Cliëntenparticipatie

Artikel 47 Realisatie en vormgeving

Als uitgangspunt blijft bestaan dat cliënten en hun vertegenwoordigers betrokken moeten worden bij de uitvoering van deze wet. Gemeenten blijven ook vrij in de keuze van de manier waarop cliëntenparticipatie georganiseerd wordt. Zo bestaat de mogelijkheid een cliëntenraad of -panel op te richten, maar er kan ook gedacht worden aan klanttevredenheidsonderzoeken. Hierbij moet rekening worden gehouden met de samenwerking met de CWI en het UWV en met de nieuwe cliëntgroepen: de niet-uitkeringsgerechtigden en de personen met een Anw-uitkering.

HOOFDSTUK 6 BEVOEGDHEDEN EN FACILITEITEN GEMEENTEN

§ 6.1 Vorm bijstand

Artikel 48 Geldlening en borgtocht

Deze paragraaf regelt de vorm waarin de bijstand waarop recht bestaat, wordt verleend. De artikelen in deze paragraaf zijn niet bepalend voor de vraag of al dan niet een recht op bijstand bestaat. Alleen wanneer iemand niet over voldoende middelen beschikt kan bijstand worden verleend. Hieruit vloeit voort dat de bijstand doorgaans «om niet» wordt verstrekt. In het eerste lid wordt deze hoofdregel aangegeven. Dit sluit niet uit dat in bepaalde gevallen terugvordering en verhaal van om niet verstrekte bijstand aan de orde kunnen zijn. Op de gegeven hoofdregel zijn uitzonderingen mogelijk. Deze worden in de overige bepalingen van deze paragraaf geregeld. Zoals blijkt uit de formulering van het eerste lid dient in andere dan de in die bepalingen genoemde situaties de bijstand om niet te worden verleend. Ook bij de bepaling van de vorm van de bijstand is maatwerk een vereiste.

In bijzondere omstandigheden kunnen burgemeester en wethouders op grond van het tweede lid in de daargenoemde situaties de bijstand verstrekken in de vorm van een geldlening of borgtocht. Aanleiding hiertoe kan er zijn, indien redelijkerwijs kan worden aangenomen (bijvoorbeeld vanwege het bestaan van een aanspraak) dat de belanghebbende op korte termijn ten aanzien van de periode waarover hij bijstand vraagt alsnog voldoende middelen tot zijn beschikking krijgt. Ook indien de bijstandsaanvraag is te wijten aan het feit dat de betreffende persoon blijk heeft gegeven van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan kan het in de rede liggen dat aan te verstrekken bijstand de vorm van een geldlening of borgtocht wordt gegeven. Wanneer de gevraagde bijstand betrekking heeft op een waar-

borgsom is leenbijstand de aangewezen vorm, aangezien belanghebbende de waarborgsom op een later moment weer terug ontvangt. De artikelen 13, eerste lid, onderdeel f, 48, tweede lid, onderdeel d, en 49 hebben in onderlinge samenhang bezien onder meer betrekking op de vraag in welke gevallen, op welke wijze en in welke vorm, bijstand kan worden verleend voor schulden. Vanuit de gedachte dat een ieder verantwoordelijkheid draagt voor de eigen schulden is het uitgangspunt dat – bijzondere situaties daargelaten – geen bijstand wordt verleend voor schulden. Voorts wordt het wenselijk geacht om in gevallen waarin de gemeente van oordeel is dat in het concrete geval bijstandsverlening voor schulden geboden is, aan de gemeente zelf over te laten of de bijstand wordt verleend om niet, dan wel in de vorm van een geldlening of borgtocht. Als voorbeeld kan worden genoemd de situatie waarin de betrokkene ten tijde van het ontstaan van de schuldenlast beschikte over een inkomen dat de bijstandsnorm ruim overschreed, en een lening afsloot op basis van dat inkomen. De schuldenlast hoeft dan lang niet altijd voort te vloeien uit een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de situatie dat door onvoorzienbare omstandigheden het inkomen sterk daalt nadat de lening is afgesloten, waardoor de betrokkene niet meer aan de aflossingsverplichtingen kan voldoen. Indien de bijstand in de vorm van een geldlening wordt verleend, kan het, in verband met het risico dat de belanghebbende niet voldoet aan de rente- en aflossingsverplichtingen, gewenst zijn zo mogelijk zekerheden te bedingen. Het derde lid geeft burgemeester en wethouders deze bevoegdheid. Bij bijstandsverlening van beperkte omvang is het mogelijk dat de kosten in verband met het vestigen van zekerheden onevenredig hoog zijn ten opzichte van het reële belang dat door zekerheidsstelling wordt gediend. In dat geval ligt het voor de hand dat van het stellen van zekerheden wordt afgezien.

Artikel 49 Schuldenlast

In de toelichting op artikel 48 is reeds aangegeven dat er zich situaties kunnen voordoen waarin aan de hoofdregel van artikel 13, eerste lid, onderdeel f – geen recht op bijstand heeft degene die bijstand vraagt ter aflossing van een schuldenlast – niet onverkort kan worden vastgehouden. Hier wordt nader ingegaan op de situaties waarin bijstandsverlening voor schulden toch mogelijk is. Ook de jurisprudentie biedt de ruimte om in zeer bijzondere omstandigheden bijstand te verlenen voor het betalen of verminderen van een schuld. De toegestane uitzonderingen op genoemde algemene regel zijn evenwel zeer specifiek van aard. Of zich zeer dringende redenen voordoen die een afwijking van de gegeven hoofdregel rechtvaardigen, is ter beoordeling aan burgemeester en wethouders. De jurisprudentie geeft daarbij enig houvast. In de toelichting op artikel 48 is reeds aangegeven dat bijstand in de betaling van een schuld gerechtvaardigd kan zijn, indien het ontstaan en voortbestaan van die schuld is veroorzaakt doordat de belanghebbende in het verleden slechts beschikte over een inkomen onder het bijstandsniveau en in zijn geval ook overigens van ontoereikende middelen kan worden gesproken. Het voorgaande impliceert dat deze wet geen uitgebreide rol kan spelen in het kader van schuldsanering. Schuldsanering is een taak die vooral door gemeentelijke kredietbanken wordt vervuld. In de praktijk komt het voor dat een kredietbank niet tot het verstrekken van een saneringskrediet overgaat, aangezien het inkomen van betrokkene te weinig zekerheid biedt dat deze aan de aflossing kan voldoen. Wanneer om die reden de kredietbank tot een afwijzing van de aanvraag voor een saneringskrediet heeft besloten, kan het wenselijk zijn, indien schuldsanering noodzakelijk en urgent is doordat het voortbestaan van de schuld betrokkene in zijn bestaan bedreigt, dat borgstelling op grond van deze wet plaatsvindt,

zodat de kredietbank alsnog tot de verstrekking van een saneringskrediet kan besluiten. Onderdeel a biedt daartoe de mogelijkheid. Voor de toepassing van dit onderdeel is dus vooral de noodzaak en urgentie van de schuldsanering doorslaggevend en niet de aard van de kosten die tot de schuld hebben geleid.

Artikel 50 Eigen woning

Ten opzichte van de Abw kent dit wetsvoorstel een aantal wijzigingen in de regeling van de gevolgen voor de bijstand van het vermogen gebonden in voor bewoning bestemde zaken. Zo is de regeling niet alleen van toepassing op registergoederen, maar ook op niet-registergoederen zoals woonwagens en woonschepen onder een bepaald tonnage. Het wetsvoorstel beoogt hiermee de rechtsgelijkheid te bevorderen en het hiaat in te vullen dat in deze door de rechtspraak is geconstateerd. Voorts is het aan burgemeester en wethouders om te bepalen of de als lening verstrekte bijstand al dan niet wordt gezekerd door middel van een hypotheek- of, waar het niet-registergoederen betreft, pandovereenkomst. Ter zake van die overeenkomsten zijn geen aanvullende bepalingen in deze wet opgenomen. De betreffende bepalingen uit het civiele recht bieden voldoende soelaas. Voor de vrijlating van het vermogen gebonden in de eigen woning met bijhorend erf wordt verwezen naar artikel 34, tweede lid, onderdeel d.

Artikel 51 Duurzame gebruiksgoederen

Tot de algemeen voorkomende noodzakelijke kosten van het bestaan behoren ook de aanschaf, vervanging of reparatie van gebruiksgoederen met een duurzaam karakter. Indien men tenminste beschikt over een inkomen op het niveau van het sociaal minimum, dus ook indien men een algemene bijstandsuitkering ontvangt, wordt in principe voldoende ruimte in het inkomen aanwezig geacht om hiervoor te reserveren, dan wel achteraf gespreid te betalen. Via de algemene normbijstand wordt dus tevens reeds bijstand verstrekt voor duurzame gebruiksgoederen. Doet zich evenwel de bijzondere situatie voor dat een dergelijk goed bijvoorbeeld aan vervanging toe is, terwijl betrokkene nog niet voldoende heeft gereserveerd, dan ligt het voor de hand dat de alsdan te verstrekken bijzondere bijstand, mede gezien het duurzame karakter van het goed, de vorm van een geldlening heeft. Alvorens leenbijstand kan worden verstrekt, dient vast te staan dat de belanghebbende de benodigde geldlening niet kan verkrijgen via de normale kredietverlenende instanties. Teneinde een optimale inschakeling van de reguliere kredietverlening mogelijk te maken, ook voor degenen met een laag inkomen en derhalve een beperkte aflossingscapaciteit, biedt het voorgestelde artikel tevens de mogelijkheid bijstand te verlenen in de vorm van borgtocht. Voor het verlenen van borgtocht kan slechts aanleiding zijn indien is komen vast te staan dat, zonder optreden van de bijstand als borg, de lening door de kredietverlenende instelling niet zal worden verstrekt. Voorkomen dient te worden dat de mogelijkheid van borgstelling leidt tot een onterechte afwenteling van het bedrijfsrisico van kredietverlenende instellingen op de bijstand.

Burgemeester en wethouders bepalen de hoogte van de aflossingsbedragen en de duur van de aflossing. Het wordt ook aan hen overgelaten vast te stellen of er aanleiding is de betreffende bijstand geheel of voor een deel te verlenen om niet. Een en ander dient te worden beoordeeld naar de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende. Uit oogpunt van deregulering is er vanaf gezien om te bepalen dat de aflossingsbedragen zodanig worden vastgesteld dat de belanghebbende ten minste blijft beschikken over een inkomen op het niveau van de in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering opgenomen beslagvrije

voet, namelijk 90 procent van de toepasselijke bijstandsnorm. Hiermee is evenwel geenszins beoogd dat een inbreuk wordt gemaakt op de bestaande praktijk dat de aflossingsbedragen zodanig worden vastgesteld dat die voor de belanghebbende niet onevenredig bezwarend zijn.

Artikel 52 Voorschot

Dit artikel geeft burgemeester en wethouders de bevoegdheid om bijstand te verlenen bij wijze van voorschot. Deze bevoegdheid is beperkt tot situaties waarin de individuele omstandigheden in een concreet geval voorschotverlening noodzakelijk maken.

De mogelijkheid van voorschotverlening kent een beperking in duur. Deze sluit aan bij de in de Awb opgenomen termijn waarbinnen een beslissing op de aanvraag dient te worden genomen. Uit het karakter van de voorschotverlening volgt dat deze tot een zo kort mogelijke periode beperkt dient te blijven. Over het recht op bijstand bestaat immers geen zekerheid. Als het de belanghebbende verweten kan worden dat burgemeester en wethouders niet tijdig de beschikking hebben over bepaalde aanvullende gegevens die noodzakelijk zijn voor het vaststellen van het recht op bijstand, ligt het voor de hand dat hiermee bij de voorschotverlening rekening wordt gehouden.

Het voorschot wordt verleend in de vorm van een renteloze geldlening. Dit illustreert het voorlopige karakter van het voorschot en het gegeven dat dit moet worden terugbetaald. Als het onderzoek is afgerond en de belanghebbende voor bijstand in aanmerking blijkt te komen, wordt het voorschot verrekend met de toegekende bijstand. Is het voorschot ten onrechte of tot een te hoog bedrag verleend, dan kan dit van de belanghebbende worden teruggevorderd.

Artikel 53 Voorschot UWV

Voorzover bijstand wordt verleend met betrekking tot de periode waarover het UWV een op grond van de WW, de ZW, de WAO, de WAZ, de Wajong of de TW onverschuldigd verleend voorschot terugvordert, kan deze bijstand krachtens dit artikel ter verrekening met dat voorschot worden betaald aan het UWV. In overeenstemming met soortgelijke verrekeningsbepalingen in voornoemde wetten kan op grond van dit artikel betaling aan het UWV van de te verrekenen bijstand plaatsvinden zonder machtiging van de bijstandsgerechtigde.

§ 6.2 Opschorten en herzien

Artikel 54 Onjuiste gegevens en onvoldoende medewerking

Het opschorten van het recht op uitkering en het herzien en intrekken van toekenningsbeschikkingen zijn geen verplichtingen meer voor burgemeester en wethouders, maar bevoegdheden. Hiermee krijgt het college ruimte om de te nemen beslissingen af te stemmen op lokaal beleid en specifieke individuele omstandigheden. Uit oogpunt van rechtszekerheid voor de belanghebbende kan de in het eerste lid bedoelde opschorting van het recht op uitkering niet langer duren dan acht weken. Burgemeester en wethouders stellen de belanghebbende in de gelegenheid het verzuim, waarvoor tot opschorting is overgegaan, binnen een door hen gestelde termijn te herstellen. Welke hersteltermijn in het individuele geval wordt geboden behoort tot de beleidsvrijheid van burgemeester en wethouders. De enige wettelijke beperking vloeit voort uit de in de tijd begrensde mogelijkheid om het recht op uitkering op te schorten. Wanneer de belanghebbende het verzuim niet binnen de daarvoor gestelde termijn herstelt, kunnen burgemeester en wethouders het recht op bijstand beëindigen vanaf de eerste dag waarover dat recht is opge-

schort. Deze wijze van beëindigen is geen belemmering voor terugvoering van bijstand die als gevolg van betaalsystematiek reeds is uitgekeerd over een periode waarop de opschorting betrekking heeft. Indien de belanghebbende de op hem rustende inlichtingenplicht jegens burgemeester en wethouders en de CWI niet of niet behoorlijk nakomt, kunnen burgemeester en wethouders op grond van het derde lid een besluit tot toekenning van bijstand herzien of intrekken. Ook indien de bijstand ten onrechte of tot een te hoog bedrag is verleend, kunnen burgemeester en wethouders een besluit tot toekenning van bijstand herzien of intrekken. Op basis van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kan dit alleen indien de belanghebbende redelijkerwijs kon begrijpen dat hij teveel of ten onrechte bijstand ontving. De bijstand die tegen de achtergrond van een herzienings- of intrekkingbesluit ten onrechte of teveel is verleend, kunnen burgemeester en wethouders terugvorderen op grond van artikel 58 van deze wet.

§ 6.3 Aanvullende verplichtingen

Artikel 55 Nadere verplichtingen

Dit artikel geeft burgemeester en wethouders de bevoegdheid om, naast de verplichtingen die op grond van hoofdstuk 2 aan het recht op bijstand verbonden zijn of kunnen worden, vanaf de dag van melding aan de belanghebbende bepaalde andere verplichtingen op te leggen die strekken tot arbeidsinschakeling, dan wel verband houden met aard en doel van een bepaalde vorm van bijstand of strekken tot vermindering of te beëindiging van de bijstand.

Het opleggen van deze nadere verplichtingen kan bijvoorbeeld aan de orde zijn wanneer in de persoon gelegen problemen aan arbeidsinschakeling in de weg staan, zoals bij psychische moeilijkheden of verslavingsproblemen. Een actieve, zo nodig bemiddelende opstelling van burgemeester en wethouders om dergelijke factoren, door inschakeling van professionele hulp, weg te nemen is alsdan zeer gewenst. Burgemeester en wethouders kunnen, indien zij dit noodzakelijk achten voor het herstel van de zelfstandige bestaansvoorziening van belanghebbende, aan de bijstand de verplichting verbinden dat belanghebbende een medische behandeling ondergaat dan wel enigerlei andere vorm van professionele hulpverlening die naar zijn aard met een medische behandeling kan worden vergeleken. De zorgvuldigheid vergt dat burgemeester en wethouders, alvorens een dergelijke verplichting op te leggen, het deskundig advies inwinnen van een arts.

Artikel 56 Kinderalimentatie

Dit artikel regelt de bevoegdheid van burgemeester en wethouders om belanghebbende in voorkomende gevallen te verplichten zelf (kinder-)alimentatie te regelen! zulks geschiedt via een verzoek terzake bij een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen instelling. In paragraaf 6.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is reeds ingegaan op de inrichting van een nieuw kinderalimentatiestelsel. Kenmerk van dit stelsel is een doorzichtiger en beter uitvoerbaar systeem van kinderalimentatievaststelling en -betaling. Zo'n systeem maakt het reëel dat ook de alimentatiegerechtigde zelf een vordering tot levensonderhoud ten behoeve van zijn kind(eren) instelt. Het is dan ook reëel dat burgemeester en wethouders de onderhoudsgerechtigde zo nodig verplichten zo'n vordering in te stellen. Tot de invoering van het nieuwe alimentatiestelsel zal de Abw-verhaalswetgeving inzake minderjarige kinderen en ex-partners, zoals neergelegd in de artikelen 92 tot en met 98 en 101 tot en met 105 van de Abw, van kracht blijven in de vorm van een discretionaire

bevoegdheid van burgemeester en wethouders. Dit wordt geregeld in de invoeringswet bij dit wetsvoorstel.

Artikel 57 Noodzakelijke betalingen en bijstand in natura

Wanneer er naar het oordeel van burgemeester en wethouders gegronde redenen zijn om aan te nemen dat de belanghebbende zonder hulp niet in staat is tot een verantwoorde besteding van zijn bestaansmiddelen, kan aan het recht op inkomensaanvulling de verplichting worden verbonden dat de belanghebbende er aan meewerkt dat in diens naam noodzakelijke betalingen worden verricht uit de toegekende uitkering. Ook kan worden besloten om de uitkering in natura te verstrekken. De redenen waarom hiertoe besloten kan worden beperken zich niet uitsluitend tot situaties waarin de belanghebbende zich in een problematische schuldsituatie bevindt, of daarin dreigt te geraken. Ook in situaties waarbij de belanghebbende beschermd moet worden tegen het afglijden in de maatschappij en tekort schiet in zijn zelfredzaamheid – zoals dakloosheid, psychosociale problemen, verslaving en schulden – kunnen aanleiding geven om toepassing te geven aan dit artikel. Als de belanghebbende niet aan de verplichting meewerkt dat in zijn naam noodzakelijke betalingen uit de toegekende bijstand worden verricht kan het verlenen van bijstand worden afgewezen dan wel beëindigd. De uitbreiding van de wettelijke mogelijkheden en gemeentelijke bevoegdheden op dit punt heeft een versterking van het vangnetkarakter van deze wet tot gevolg. Bijstand in natura is een vorm waarbij de uitkering geheel of gedeeltelijk niet in de vorm van geld, maar rechtstreeks in de vorm van goederen en/of diensten wordt verstrekt. De gemeente kan bijvoorbeeld fungeren als inkoper van goederen en diensten en die leveren aan de belanghebbende. Een voorbeeld hiervan is het voorzien in een slaapplek voor een dak- of thuisloze. De met de naturaverstrekingen gemoeide kosten kunnen, zowel feitelijk als forfaitair, worden verrekend met de uitkering. Een afgeleide vorm van bijstand in natura is die waarbij de bijstand zelf in de vorm van een geldbedrag wordt toegekend en aan dat geldbedrag een bepaalde bestedingsverplichting wordt verbonden.

§ 6.4 Terugvordering

Artikel 58 Bevoegdheid terugvordering

In paragraaf 6.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is aangegeven dat het, door de grote beleids- en financiële verantwoordelijkheid van gemeenten die met dit wetsvoorstel wordt beoogd, niet nodig is aan gemeenten een verplichting op te leggen tot terugvordering. De situaties waarin terugvordering aan de orde is, zijn in dit wetsvoorstel niet gewijzigd. Terugvordering van verleende bijstand, die op basis van deze wet een executoriale titel in de zin van het Tweede Boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering oplevert, is alleen mogelijk in de in het eerste lid genoemde situaties mogelijk. Ten onrechte of teveel betaalde bijstand kan worden teruggevorderd. Evenzeer kan bijstand die bij wijze van voorschot is verleend, worden teruggevorderd wanneer vastgesteld is dat geen recht op die bijstand bestaat. Ook bijstand die in de vorm van een geldlening of als borgtocht is verleend, kan worden teruggevorderd. Hierbij kan ook worden gedacht aan de als geldlening verstrekte bijstand waarbij burgemeester en wethouders zekerheidstelling hebben gevraagd op de eigen woning. Met het vervallen van het op de Abw gebaseerde Besluit Kredithypothek hebben burgemeester en wethouders de volledige beleidsruimte om extra zekerheden voor een lening te vragen en om te bepalen wanneer en met welke bedragen de geldlening wordt terugbetaald. Ten slotte kan het voorkomen dat de

bijstand onverschuldigd is betaald. Ook in die situaties kan de bijstand worden teruggevorderd.

Het tweede lid regelt dat de terugvordering, indien de bijstandskosten door een andere gemeente worden vergoed, zo nodig door die gemeente geschiedt of wordt voortgezet.

Het derde lid maakt het mogelijk dat gecumuleerde inkomsten die over een voorafgaande periode ineens zijn ontvangen niet over één maar over ten hoogste drie daaropvolgende maanden direct met de bijstand kunnen worden verrekend zonder dat daarvoor een formele actie tot terugvordering hoeft te worden gestart. Deze situatie doet zich bijvoorbeeld voor bij invalkrachten in het onderwijs; het inkomen komt vaak pas na enkele maanden tot uitbetaling.

Gemaakte kosten van bijstand omvatten mede de daarover verschuldigde loonbelasting en premies ingevolge de socialezekerheidswetten (vierde lid). Terugvordering van over de bijstand afgedragen belasting en premies blijft achterwege, voor zover deze belasting en premies door de gemeente verrekend kunnen worden met de belastingdienst en het UWV. De mogelijkheid daarvoor doet zich voor bij verrekening binnen het kalenderjaar. Bij gebreke van tijdige betaling kunnen burgemeester en wethouders de vordering verhogen met de wettelijke rente en de op de terugvordering betrekking hebbende kosten. Burgemeester en wethouders kunnen hiertoe ook besluiten indien de bijstand als gevolg van fraude volledig kan worden teruggevorderd zodat de mogelijkheid ontbreekt van een verlagening als bedoeld in artikel 18, tweede lid.

Artikel 59 Terugvordering gezinsleden

Ten aanzien van gehuwden en daarmee gelijkstelden wordt de bijstand overeenkomstig artikel 18, vierde lid, als gezinsbijstand verleend en derhalve als één geheel vastgesteld. Daarbij wordt rekening gehouden met de middelen van de tot het gezin behorende personen. Dit laatste dient op overeenkomstige wijze te geschieden indien met betrekking tot verleende gezinsbijstand terugvordering aan de orde is. De terugvordering is dan niet alleen gericht op de persoon aan wie de bijstand is betaald, maar tevens op de personen die in de gezinsbijstand zijn begrepen (eerste lid).

In het tweede lid is geregeld dat, indien de bijstand op grond van artikel 18, vierde lid, als gezinsbijstand had moeten worden verleend, maar zulks achterwege is gebleven, omdat de belanghebbende de verplichtingen bedoeld in artikel 18, of de artikelen 28, tweede lid, en 29, eerste lid, van de Wet SUWI niet of niet behoorlijk is nagekomen, de ten onrechte gemaakte kosten van bijstand mede worden teruggevorderd van de persoon met wiens middelen bij de verlening van bijstand rekening had moeten worden gehouden. Hiermee is beoogd om, indien het voeren van een gezamenlijke huishouding niet of niet tijdig aan burgemeester en wethouders is gemeld, de kosten van bijstand mede terug te kunnen vorderen van de partner van de betrokkene. Terugvordering van de betrokkene die de bijstand heeft ontvangen, geschiedt ingevolge artikel 58 van deze wet.

Artikel 60 Besluit tot terugvordering

Terugvordering behelst zowel het nemen van het terugvorderingsbesluit als de tenuitvoerlegging daarna. Om een en ander effectief te laten verlopen dienen burgemeester en wethouders een aantal beslissingen te nemen. In de eerste plaats dienen burgemeester en wethouders de eerder toegekende uitkering te herzien waardoor de betrokkene juridisch in de

juiste uitkeringssituatie wordt geplaatst. In de tweede plaats dienen burgemeester en wethouders een terugvorderingsbesluit te nemen (eerste lid). In dat besluit wordt de grond aangegeven waarop wordt teruggevorderd alsmede de hoogte van het terug te vorderen bedrag. Ten slotte nemen burgemeester en wethouders een invorderingsbeslissing waarin wordt vastgesteld over welke periode en met welke termijnbedragen de betrokkene het verschuldigde bedrag terugbetaalt. In het terugvorderingsbesluit zal informatie moeten worden verstrekt over de wijze waarop dat besluit ten uitvoer wordt gelegd. Op grond van het tweede lid is de betrokkene verplicht de inlichtingen te verstrekken die met het oog op de terugvordering van belang zijn.

Zoals bij de toelichting op artikel 58 reeds is aangegeven levert terugvordering van de kosten van bijstand, als bedoeld in de artikelen 58 en 59 van deze wet, een executoriale titel op in de zin van het Tweede Boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Met betrekking tot het executoriaal beslag is, overeenkomstig de Abw, voorzien in de mogelijkheid van vereenvoudigd derdenbeslag. De vordering tot terugvordering ingevolge deze wet is preferent en volgt onmiddellijk na de vorderingen in artikel 288 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek.

Evenals onder het Abw-regiem kan een belanghebbende op wiens inkomen beslag wordt gelegd vanwege een bijstandschuld kiezen voor een bestuursrechtelijke of een civielrechtelijke rechtsgang, indien hij het hiermee niet eens is. De bestuursrechter kan zich uitspreken over de rechtmatigheid van het terugvorderingsbesluit. Indien de bestuursrechter oordeelt dat het terugvorderingsbesluit onrechtmatig is, vervalt hiermee tevens de rechtsgrond voor het beslag dat immers is verbonden aan het bestreden besluit. De civiele rechter daarentegen kan zich slechts uitspreken over de wijze waarop de beslaglegging wordt uitgevoerd, maar niet over (de inhoud van) het terugvorderingsbesluit in de zin van de Awb. Dit laatste aspect is immers voorbehouden aan de bestuursrechter. Door bovenstaande verschillen in rechtsgang zal er in de praktijk niet licht sprake zijn van competentiegeschillen zoals de RvS in theorie voor mogelijk houdt. Voorts zijn geen signalen uit de uitvoeringspraktijk of jurisprudentie bekend waaruit het tegendeel blijkt.

§ 6.5 Verhaal

Artikelen 61 en 62 Bevoegdheid en besluit tot verhaal

Deze artikelen geven burgemeester en wethouders de wettelijke mogelijkheid om eventuele bijzondere bijstand die is verstrekt te verhalen op ouders van meerderjarige kinderen in de leeftijd van 18 tot 21 jaar die een zelfstandig beroep op bijstand doen. Gezien de afstemming van de landelijke bijstandsnormen op het kinderbijslagniveau, is er geen aanleiding om algemene bijstand te verhalen. Het verhaal blijft dus beperkt tot bijzondere bijstand. Verhaal van bijstand op onderhoudsplichtigen ten behoeve van de onderhoudsgerechtigde minderjarige kinderen en ex-partners wordt met de komst van een nieuw kinderalimentatiestelsel overbodig. Hierop is reeds ingegaan in de toelichting op artikel 56. Voorts behouden burgemeester en wethouders de mogelijkheid om bijstand te verhalen in relatie tot schenkingen en nalatenschappen. Het afschuiven van kosten naar de overheid door het doen van schenkingen van een belanghebbende wordt ten principale onaanvaardbaar geacht. Daarnaast is het mogelijk op de nalatenschap van een belanghebbende te verhalen indien laatstgenoemde nog een schuld heeft aan de gemeente die niet (geheel) is terugbetaald. Deze schuld kan bijvoorbeeld verband houden met bijstand die als geldlening is verstrekt of als gevolg van borgtocht is verleend. Een besluit tot verhaal levert in deze wet een executoriale titel op zodat

burgemeester en wethouders zonder tussenkomst van de rechter tot incasso kunnen overgaan.

§ 6.6 Gegevensuitwisseling

Artikel 63 Inlichtingenverplichting werkgever

Dit artikel bepaalt dat (ex-)werkgevers en (ex-)opdrachtgevers tot het verrichten van bepaalde werkzaamheden, de door burgemeester en wethouders gevraagde inlichtingen verstrekken, dan wel uit eigen beweging aan de sociale dienst wijzigingen doorgeven als burgemeester en wethouders reeds eerder om dergelijke inlichtingen hebben gevraagd. De term inlichtingen is breed op te vatten. Voor de uitvoering van deze wet is immers onder meer informatie vereist over de persoon, de gezinssituatie, de woonsituatie en het inkomen. Uitgangspunt daarbij is steeds dat het moet gaan om inlichtingen die burgemeester en wethouders nodig hebben voor de uitvoering van deze wet.

Artikel 64 Inlichtingenverplichting instanties

In dit artikel is vastgelegd welke instanties verplicht zijn desgevraagd en kosteloos aan burgemeester en wethouders inlichtingen te verstrekken die nodig zijn voor de uitvoering van deze wet (eerste, derde, vierde en vijfde lid). Aan de lijst van instanties die in de Abw zijn opgenomen zijn toegevoegd de reïntegratiebedrijven (eerste lid, onderdeel n). Deze toevoeging is van belang voor burgemeester en wethouders om een zo goed mogelijk inzicht te hebben in de naleving van de in het kader van een reïntegratietraject aan de betrokkene opgelegde verplichtingen en om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de effectiviteit van het reïntegratietraject. In het negende lid is de mogelijkheid gehandhaafd om bij algemene maatregel van bestuur nog andere instanties en personen aan te wijzen van wie inlichtingen en opgaven kunnen worden gevraagd. Wel is, in afwijking van de Abw, met het oog op een zo groot mogelijke effectiviteit van deze gegevensverstrekking geen nadere beperking opgenomen van de aard van de te verstrekken gegevens.

In het tiende lid is bepaald dat deze gegevensverstrekking kan worden beperkt door de gegevens alleen te verstrekken aan ambtenaren met opsporingsbevoegdheid. Van de in deze artikelliden geboden mogelijkheden is tot dusverre een beperkt gebruik gemaakt, namelijk de gegevensverstrekking over kentekenbewijzen door de Rijksdienst voor het Wegverkeer aan ambtenaren met opsporingsbevoegdheid. Het is echter van belang over deze mogelijkheden te kunnen blijven beschikken omdat het daarmee mogelijk wordt gemaakt om zowel op een dynamische als zorgvuldige wijze burgemeester en wethouders nieuwe mogelijkheden te bieden om gegevens te verkrijgen die van belang zijn voor de uitvoering van deze wet.

In het tweede lid is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald in welke gevallen de gegevensverstrekking plaatsvindt door tussenkomst van het Inlichtingenbureau (IB). Deze aanpak wordt met dit wetsvoorstel niet gewijzigd (zie ook het zesde, zevende en achtste lid, artikel 63 van de Wet SUWI en het Besluit Inlichtingenbureau gemeenten). Het beleid blijft erop gericht om na te gaan voor welk gegevensverkeer verstrekking via het IB een doelmatige aanpak is en om zo nodig, rekening houdend met de mogelijkheden van instanties, gemeenten en het IB zelf, nieuwe verstrekkingen via het IB te regelen.

Hiermee wordt de continuïteit en veiligheid van de informatie-uitwisseling, voorzover deze via elektronische weg verloopt, gewaarborgd. Op de gegevens die via Suwinet of het IB worden verkregen is, naast uiteraard de Wet Bescherming Persoonsgegevens, bijlage XIV

«Beveiliging Suwinet 1.0» (een nadere uitwerking van artikel 6.4, eerste lid, van de Regeling SUWI) van toepassing. Gemeenten zijn bij elektronische gegevensuitwisseling via het Suwinet of het IB verplicht het beveiligingsbeleid zoals verwoord in deze bijlage toe te passen.

Artikel 65 Geheimhoudingsplicht

Degenen die betrokken zijn bij de uitvoering van deze wet dragen kennis van persoonlijke informatie van degenen die bijstand aanvragen of ontvangen dan wel gebruik maken van een reïntegratietraject. Voor hen geldt een geclausuleerde geheimhoudingsplicht. Alleen die bekendmakingen zijn toegelaten die op grond van deze wet zijn voorgeschreven of toegelaten, dan wel noodzakelijk zijn voor de uitvoering daarvan. Op overtreding van de geheimhoudingsplicht kan ingevolge artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht een gevangenisstraf of een geldboete volgen. De geheimhoudingsplicht wijkt daar waar enig wettelijk voorschrift tot bekendmaking verplicht, waar de betrokkene toestemt in het verwerken van zijn gegevens, of indien de bedoelde gegevens niet te herleiden zijn tot het individu. Ook kunnen gegevens worden verstrekt voor het verrichten van wetenschappelijk onderzoek of statistiek, met inachtneming van de persoonlijke levenssfeer van het individu. Bij het verstrekken van gegevens is het uitgangspunt dat wordt nagegaan of degene aan wie de gegevens worden verstrekt tot het ontvangen van die gegevens redelijkerwijs bevoegd is.

Artikel 66 Vermoeden misdrijf

Dit artikel beschrijft de inlichtingenverplichting in het kader van een vermoeden van misdrijf. Aan de bepaling uit de Abw is toegevoegd dat ook als er een misdrijf is gepleegd jegens een buitenlands overheidsorgaan, burgemeester en wethouders verplicht zijn de informatie waarvan zij kennis hebben genomen ter kennis te brengen van dat buitenlands overheidsorgaan. Deze uitbreiding is noodzakelijk gebleken omdat misdrijven steeds vaker een grensoverschrijdend karakter hebben.

Artikel 67 Inlichtingenverplichting gemeenten

In het eerste lid worden de instanties genoemd aan wie burgemeester en wethouders uit eigen beweging bevoegd zijn en desgevraagd verplicht gegevens te verstrekken voorzover het de uitvoering betreft van deze wet. Nieuw ten opzichte van de Abw is dat deze inlichtingenplicht ook geldt jegens buitenlandse organen en jegens bestuursorganen van de Nederlandse Antillen en Aruba, voorzover de verstrekking daarvan noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van zwaarwegend algemeen belang. De noodzaak van deze aanvulling vloeit voort uit het toenemende belang van gegevensverkeer met buitenlandse instanties voor een adequate uitvoering van deze wet. Bij het verstrekken van gegevens aan buitenlandse organen binnen en buiten de EU en aan bestuursorganen van de Nederlandse Antillen en Aruba gelden uiteraard de desbetreffende kadertellende bepalingen van de Wet bescherming persoonsgegevens alsook die van de toepasselijke materiewet. Waar het uitwisselen van bijstandsrelevante gegevens overigens noodzaakt tot een verdragsrechtelijke of anderszins bindende grondslag, zal die grondslag worden gelegd. Evenals bij gegevensverstrekking aan burgemeester en wethouders dient ook bij gegevensverstrekking door hen het proportionaliteitsbeginsel in acht te worden genomen (tweede lid). Het derde lid maakt het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de gevallen waarin en de manier waarop in elk geval gegevens dienen te worden verstrekt. In het vierde lid is de mogelijkheid opgenomen om nog andere instanties aan te wijzen ten behoeve van wie

de inlichtingenverplichting van burgemeester en wethouders geldt. Ten aanzien van deze mogelijkheden geldt wat is opgemerkt in de toelichting op artikel 64 over de noodzaak van een zowel dynamische als zorgvuldige aanpak om te komen tot nieuwe mogelijkheden voor gegevensverstrekking door burgemeester en wethouders, alsmede de bescherming van persoonsgegevens daarbij.

Artikel 68 Sociaal-fiscaalnummer

Dit artikel regelt de verplichting voor gemeenten het sociaal-fiscaalnummer op te nemen in hun administratie. In het tweede lid is bepaald dat bij het gegevensverkeer met andere instanties, voor zover de instanties daartoe bevoegd zijn, zoveel mogelijk van dit nummer gebruik gemaakt wordt. Omdat de lijst van instanties is uitgebreid met private reïntegratiebedrijven is in dit wetsvoorstel geregeld dat dit nummer door hen alleen mag worden gebruikt voor het verrichten van de werkzaamheden die zij op grond van artikel 7, eerste lid, onderdeel a, en het tweede lid, in opdracht van een gemeente uitvoeren. Uiteraard moeten zij daarbij voldoen aan de eisen van de WBP.

HOOFDSTUK 7 FINANCIERING, TOEZICHT EN INFORMATIE

§ 7.1 Financiering

Artikelen 69 en 71 Verdeling uitkeringen en aanpassing uitkering inkomensdeel

In deze paragraaf wordt de invulling van het Fonds voor Werk en Inkomen (FWI) geregeld. Het FWI betreft een specifieke uitkering op de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en bestaat uit twee delen (artikel 69, eerste lid). Elk deel heeft zijn eigen financieringssystematiek. Het inkomensdeel is het ongeoormerkte budget dat de gemeente kan gebruiken ter financiering van de gemeentelijke bijstandsuitgaven, inclusief loonbelasting, premies volksverzekeringen en de ziekenfondspremie die daarover verschuldigd zijn, alsmede de bedragen die gemoeid zijn met de langdurigheidstoeslag (artikel 36). Het werkdeel betreft de geoormerkte middelen ter financiering van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a.

Voor nadere informatie over de systematiek wordt verwezen naar de paragrafen 5.1 en 5.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. De verdeling van beide soorten uitkeringen geschiedt op grond van afzonderlijke verdeelsystematieken die worden neergelegd in een algemene maatregel van bestuur (artikel 69, tweede lid). Op grond van het artikel 69, derde lid, onderdeel a, kan het deel van de uitkering voor het inkomensdeel dat voor 65-plusser is bestemd, apart worden berekend.

Uiterlijk 1 oktober voorafgaand aan het begrotingsjaar ontvangen de gemeenten via een beschikking twee budgetten voor respectievelijk het inkomens- en het werkdeel. Zoals aangegeven in het algemeen deel van deze memorie van toelichting wordt het macrobudget voor het inkomensdeel definitief vastgesteld in september van het lopende begrotingsjaar. Dit resulteert in diezelfde maand in een aanpassing van de gemeentebudgetten voor het inkomensdeel. Het macrobudget voor het werkdeel wordt niet aangepast.

Artikel 70 Vaststelling kosten en terugvordering werkdeel

Het inkomensdeel van FWI betreft ongeoormerkte middelen. In tegenstelling tot de WFA hoeven burgemeester en wethouders zich niet te verantwoorden over de werkelijke rechtmatig gemaakte kosten. De Minister dient echter wel te beschikken over betrouwbare informatie omtrent de werkelijke uitkeringslasten vanwege zijn rol als budgetverstreker en systeembeheerder. Daarnaast heeft de Minister deze informatie nodig voor het periodiek actualiseren van de verdeelcoëfficiënten van het onderliggende objectieve verdeelmodel. Deze informatie ontvangt de Minister via het uitvoeringsverslag op grond van artikel 77. De middelen van het werkdeel van het FWI daarentegen vormen wel geoormerkte middelen (eerste en tweede lid). Uitgaven die betrekking hebben op het inkomen van personen, zoals uitkeringslasten, bijzondere bijstand en aflossing van schulden, komen niet ten laste van dit budget. Ook uitvoeringskosten mogen niet ten laste van dit budget worden gebracht (artikel 69, eerste lid, onderdeel a). Bij de verantwoording over de besteding zal moeten blijken in hoeverre de middelen rechtmatig zijn besteed; onrechtmatig ingezette middelen worden volledig teruggevorderd (derde lid). Verder geldt dat een eventueel budgetoverschot minus het bedrag van de zogenoemde meeneemregeling, terugvloeit naar het Rijk (vierde lid). De meeneemregeling betreft de in de algemene maatregel van bestuur op te nemen mogelijkheid voor elke gemeente om aan te geven welk deel van het toebedeelde maar niet in het lopende begrotingsjaar bestede budget de gemeente wenst mee te nemen naar het volgende begrotingsjaar ter dekking van financiële verplichtingen die zijn aangegaan in het lopende begrotingsjaar maar pas in het volgende begrotingsjaar zullen leiden tot kosten.

Artikel 72 Verlaging uitkering inkomensdeel

Op grond van artikel 76, derde lid, kan de Minister de gemeente een aanwijzing geven indien naar zijn mening de rechtmatige uitvoering van de wet ernstige tekortkomingen kent. Wanneer burgemeester en wethouders de aanwijzing niet naar behoren opvolgen dan heeft de Minister de mogelijkheid tot het opleggen van een financiële maatregel welke ten laste komt van het budget voor het inkomensdeel. Zie verder de toelichting bij artikel 76.

Artikelen 73 en 74 Toetsingscommissie en aanvulling uitkering inkomensdeel

Zie hierover paragraaf 5.1.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 75 Betaling uitkeringen, aanpassing uitkering en aanvullende uitkering

De gemeenten ontvangen de uitkeringen voor het inkomens- en het werkdeel aan de hand van een bevoorschottingssystematiek. Betaling zal geschieden op kwartaalbasis. De mutatie van het macrobudget voor het inkomensdeel, en in het verlengde daarvan de wijziging van de gemeentebudgetten, zal worden verrekend met de te betalen voorschotten in het vierde kwartaal van het lopende begrotingsjaar. Betaling van de vastgestelde aanvullende uitkeringen voor het begrotingsjaar [t] zal geschieden via de bevoorschottingssystematiek in het begrotingsjaar [t+2].

Artikel 76 Toezicht

In het eerste lid wordt geregeld dat de Minister verantwoordelijk is voor het toezicht op de rechtmatige uitvoering van deze wet door burgemeester en wethouders en op de doeltreffendheid van deze wet. In hoofdstuk 8 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is aangegeven waarom in de nieuwe wet geen sprake meer is van toezicht op de doeltreffendheid van de uitvoering door individuele gemeenten.

Met rechtmatige uitvoering wordt bedoeld op de naleving van de in de wet opgenomen voorschriften alsmede op de besteding van het reïntegratiebudget overeenkomstig de wettelijke bestemming. Met betrekking tot de inzet van het reïntegratiebudget kunnen ook de in de Wet SUWI opgenomen bepalingen een rol spelen. De uitvoering van louter gemeentelijk beleid valt buiten het domein van de rijkstoezichthouder, evenals de doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeentelijke uitvoering. Ten opzichte van de huidige situatie maakt het rijkstoezicht een terugtrekkende beweging. Tegelijkertijd wordt de controlerende rol van de gemeenteraad belangrijker. De raad zal immers niet alleen beoordelen of burgemeester en wethouders zich bij de uitvoering van de wet gehouden hebben aan de centrale regelgeving, maar ook of het college op juiste wijze uitvoering heeft gegeven aan de financiële- en beleidskaders die uit de wet voortvloeien dan wel geheel autonoom zijn gesteld alsmede de doelmatigheid en doeltreffendheid van de lokale uitvoering. Het beoordelingsdomein van de rijkstoezichthouder is derhalve beperkter dan die van de gemeenteraad.

De wijze waarop de gemeente uitvoering geeft aan het door haarzelf vastgestelde beleid kan wel een rol spelen indien de gemeente verzoekt om een aanvullende uitkering.

Bij het toezicht op de rechtmatigheid geldt, zoals dat ook in de huidige wetten het geval is, dat de wet de norm is waaraan de uitvoering wordt beoordeeld en dat via het toezicht geen andere eisen aan de uitvoering worden gesteld.

In het tweede lid wordt de met de Wet SUWI gecreëerde situatie voortgezet dat de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) het toezicht namens de Minister uitvoert. Hierbij blijft ongewijzigd dat de IWI, als signalerend toezichthouder, belast is met het verzamelen van informatie en de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van de uitvoering. De bevoegdheid tot interveniëren is, blijkens het derde lid, uitsluitend voorbehouden aan de Minister.

Het derde lid biedt de Minister de mogelijkheid om bij ernstige tekortkomingen ter zake van de rechtmatigheid van de uitvoering de gemeente een aanwijzing te geven. Vanwege de tijd- en beleidsgebondenheid van het begrip «ernstige tekortkomingen» alsmede de incidentele toepassing ervan is het niet zinvol een opsomming te geven van alle denkbare situaties die als zodanig aangemerkt kunnen worden. Wel zal het corrigerend vermogen van de gemeenteraad een belangrijke factor zijn. Indien de controle door de gemeenteraad ertoe leidt dat de gemeente zelf al tot correctie van onrechtmatige uitvoering overgaat, zal er voor de Minister geen aanleiding bestaan te interveniëren.

In deze wet heeft de aanwijzing het karakter van een opdracht aan de gemeente om binnen een door de Minister gestelde termijn tot wetsconforme uitvoering over te gaan. Hiermee krijgt de aanwijzing een beperkter karakter dan in de Abw. Daarentegen blijft onveranderd dat van de bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing terughoudend gebruik zal worden gemaakt, dat burgemeester en wethouders in de gelegenheid worden gesteld hun zienswijze te geven, dat de aanwijzing wordt gepubli-

ceerd in de Staatscourant en dat de Minister met de aanwijzing niet treedt in individuele gevallen.

In de extreme situatie dat het gemeentebestuur een aanwijzing niet of niet geheel opvolgt, kan de Minister het budget van de gemeente verlagen op grond van artikel 72.

De Minister kan de toezichtsmiddelen aanwijzing en de financiële correctie op het ongeoormerkte budget voor het inkomensdeel alleen volgtijdelijk inzetten. Is naar zijn oordeel sprake van zodanig ernstige tekortkomingen dat de inzet van zware correctiemiddelen noodzakelijk is, dan kan in eerste aanleg uitsluitend sprake zijn van een aanwijzing tot uitvoering overeenkomstig de eisen van de wet. De bevoegdheid tot het treffen van een financiële maatregel kan de Minister eerst uitoefenen nadat hij heeft vastgesteld dat de gemeente de aanwijzing niet of niet volledig heeft opgevolgd binnen de door hem gestelde termijn.

Het is belangrijk dat bij een gemeentelijk verzoek om een aanvullende uitkering als bedoeld in artikel 74, eerste lid, gebruik wordt gemaakt van de informatie en oordelen die de IWI heeft over de uitvoering van de wet in de betreffende gemeente. Omdat deze taak nog niet aan de IWI is toegekend is het, met het oog op artikel 37 van de Wet SUWI, van belang dat de taak een wettelijke grondslag krijgt. Hierin wordt in het tweede lid voorzien.

§ 7.3 Informatie

Artikel 77 Verslag over de uitvoering

Burgemeester en wethouders dienen jaarlijks een verslag in bij de Minister over de uitvoering van de wet. Nieuw is dat dit verslag niet alleen ten behoeve van de toezichtsfunctie van de Minister wordt ingediend, maar dat de Minister het verslag breder in zal zetten: zowel ten behoeve van het toezicht, als ten behoeve van de beleidsvorming, de raming van het macrobudget en de toepassing van de verdeelmaatstaven. Om zijn verantwoordelijkheid voor de werking van het gehele systeem van regelgeving, financiering en uitvoering waar te maken heeft de Minister informatie nodig over de doeltreffendheid van de uitvoering door individuele gemeenten, zonder daar toezicht op te houden. Daarom zal het jaarlijkse verslag meer informatie bevatten dan alleen nodig is voor het toezicht. Met deze manier van werken wordt bevorderd dat informatie zoveel mogelijk eenmalig wordt verzameld om vervolgens meervoudig te kunnen worden gebruikt. De bedoeling hiervan is mede de bestuurslasten voor de gemeenten tot een minimum te beperken. In lijn met zowel de bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en gemeenten als de dualisering van het gemeentebestuur, baseert de Minister zijn oordeel over de uitvoering op door de gemeente verstrekte informatie. Daarbij wordt nog sterker dan voorheen de controlerende taak van de gemeenteraad op de uitvoering door burgemeester en wethouders benadrukt, doordat de gemeenteraad het verslag eerst vaststelt alvorens dit aan de Minister te zenden. Uit een bij te voegen accountantsverklaring dient de getrouwheid van de verstrekte gegevens en de rechtmatigheid van de uitvoering van de wet te blijken. Tevens dienen burgemeester en wethouders het verslag te voorzien van een oordeel van de gemeenteraad over de uitvoering van de wet. In mei dient de Minister zich tegenover het Parlement te verantwoorden over de uitvoering van zijn beleid in het voorgaande jaar. Daarom heeft de Minister spoedig na afloop van het jaar behoefte aan informatie over de uitvoering in het afgesloten jaar. Hiertoe wordt het voorlopige verslag geïntroduceerd. Om onnodige belasting van gemeenten te voorkomen, zal dit verslag zo minimaal mogelijk van inhoud zijn. Dit onder meer door voor de verantwoording in de maand mei zo veel mogelijk gebruik te maken van informatie die de Minister al tot zijn beschikking heeft. Zowel het verslag over de uitvoering als het voorlopige verslag worden

ingediend op basis van een door de Minister vastgesteld model. Dit model wordt bij Ministeriële regeling vastgesteld. In dezelfde regeling worden ook regels gesteld over de inleverdata van beide verslagen. Daarnaast maakt een onderzoeks- en rapportageprotocol voor de gemeentelijke accountant, als ook een model accountantsverklaring, onderdeel uit van de Ministeriële regeling. Voor de wijze waarop burgemeester en wethouders laten blijken wat het oordeel van de gemeenteraad is over de uitvoering van de wet gelden vormvoorschriften; dit oordeel kan bijvoorbeeld blijken uit raadsnotulen. Burgemeester en wethouders kunnen echter ook een andere wijze kiezen. Nieuw is de mogelijkheid dat de nadere regels kunnen worden afgestemd op categorieën van gemeenten. Zo is denkbaar dat kleinere gemeenten bepaalde informatie minder vaak hoeven te leveren, of dat beneden een bepaald budget een apart accountants-onderzoek achterwege kan blijven.

Artikel 78 Informatievoorziening

Naast het jaarlijkse uitvoeringsverslag heeft de Minister ook andere informatie nodig voor zowel toezicht als de beleidsvorming. Deze informatie wordt verzameld in de vorm van statistieken, monitoren en onderzoeken. Ook in dit artikel komt het principe van hergebruik van eenmaal verzamelde informatie tot uitdrukking. Dit gebeurt met het doel de uitvoeringsslasten voor gemeenten tot een minimum te beperken. Informatie die de Minister verzamelt blijft niet beperkt tot gebruik voor één functie – beleidsvorming, verantwoording of toezicht – maar kan door hem steeds voor alle functies worden gebruikt. Daarbij gelden voor informatie ten behoeve van de verantwoording en het toezicht op rechtmatigheid, in het algemeen strengere kwaliteitseisen. In het eerste lid van dit artikel is ook opgenomen dat de gemeenteraad desgevraagd informatie aan onze Minister verstrekt. De reden hiervoor is dat met de dualisering van het gemeentebestuur de gemeenteraad een grotere verantwoordelijkheid heeft gekregen voor de controle op de uitvoering door burgemeester en wethouders. Deze verantwoordelijkheid komt tot uitdrukking in de aansturing van de gemeentelijke accountant, de rekenkamerfunctie en de controlerende taak van de gemeenteraad zelf. Vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de werking van het systeem van uitvoering, controle en toezicht, kan de Minister aan de gemeenteraad vragen bijvoorbeeld mee te werken aan onderzoeken waarbij de werking van dit systeem wordt getoetst.

Op basis van het tweede lid kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot het eerste lid. Deze nadere regels betreffen zowel de inhoud van de gevraagde inlichtingen, bijvoorbeeld de inhoud van de periodieke statistische informatievoorziening, als de periodiciteit van de gevraagde informatie of de vorm waarin de inlichtingen worden verstrekt. Met dit laatste wordt bedoeld of de informatie bijvoorbeeld langs elektronische weg dient te worden aangeleverd dan wel op een andere wijze. Het is de bedoeling in de toekomst steeds meer te werken met elektronische informatieverzameling. Ook zal in de nadere regelgeving worden geregeld dat bij de verzameling van informatie die tot individuele personen herleidbaar is, zoals statistische informatie, de informatie aan een derde wordt geleverd. Een voorbeeld van een derde is het Centraal Bureau voor de Statistiek. Het is met het oog op de bescherming van persoonsgegevens nadrukkelijk niet de bedoeling om tot individuele personen herleidbare informatie bij het ministerie van SZW zelf te bewaren.

HOOFDSTUK 8 SLOTBEPALINGEN

Artikel 79 Begrip besluit

Evenals dat in het kader van de Abw het geval is, biedt dit artikel de mogelijkheid om een bezwaarschrift in te dienen, c.q. beroep in te stellen tegen het nalaten van een handeling die strekt tot uitvoering van een besluit inzake de verlening of terugvordering van bijstand of tegen het verrichten van een handeling die afwijkt van zo'n besluit. Het betreft hier een uitvoeringshandeling die naar het oordeel van belanghebbende ten onrechte achterwege blijft of een handeling die naar het oordeel van belanghebbende afwijkt van het besluit tot het verlenen of terugvorderen van bijstand. Indien bijvoorbeeld een uitkering zou worden beëindigd in afwachting van een nader te nemen beslissing of indien een uitkering zou worden verminderd zonder dat daaraan een beslissing ten grondslag ligt of zonder dat de terzake genomen beslissing aan de belanghebbende is medegedeeld, biedt de onderhavige bepaling belanghebbende de mogelijkheid hiertegen te appelleren. Voor de goede orde zij erop gewezen dat geenszins is beoogd om aan deze bepaling een ruimere strekking te geven, dan deze in de Abw heeft. Dit brengt dan ook met zich mee dat bijvoorbeeld een oproeping om bij burgemeester en wethouders te verschijnen niet onder de werking van dit artikel valt.

Artikel 80 Cassatie

In het verlengde van het feit dat de rechtsgang met betrekking tot besluiten op basis van dit wetsvoorstel overeenkomt met de rechtsgang die in andere sociale zekerheidswetten is neergelegd, is ook in dit wetsvoorstel voorzien in de mogelijkheid van cassatie.

Artikel 81 Onverwijldde bijstand

De in de Abw vervatte mogelijkheid van onverwijldde bijstandsverlening door de voorzitter van gedeputeerde staten, in het geval burgemeester en wethouders geen of ontoereikende toepassing hebben gegeven aan hun bevoegdheid om in situaties waarin de noodzaak daartoe aannemelijk is bij wijze van voorschot bijstand te verlenen, is in dit wetsvoorstel gehandhaafd. Het betreft hier een noodvoorziening ter overbrugging van de bestuurlijke voorfase.

De beslissing van de voorzitter van gedeputeerde staten vervalt van rechtswege, zodra de beslissing van burgemeester en wethouders inzake de verlening van algemene bijstand onherroepelijk is geworden, of zodra de rechtbank op het ingestelde beroep heeft beslist. Deze beslissing vervalt uiteraard tevens met ingang van de datum waarop een door de rechtbank getroffen voorlopige voorziening in werking treedt.

De bijstand waartoe de voorzitter van gedeputeerde staten besluit wordt verleend bij wijze van voorschot in de vorm van een renteloze lening. Dit voorschot kan nadien met eventueel te verlenen bijstand worden verrekend. Mocht nadien blijken dat belanghebbende geen recht op bijstand heeft dan kan het voorschot worden teruggevorderd.

Artikel 82 Goede uitvoering

Naast de in het wetsvoorstel bij concrete onderwerpen opgenomen delegatiebepalingen kan een algemene bevoegdheid tot het stellen van regels niet worden gemist. Ter waarborging van een goede uitvoering kan snel bijsturen noodzakelijk zijn. De bevoegdheid is geclausuleerd tot de noodzaak in verband met een goede uitvoering van deze wet. De bevoegdheid is gewenst met het oog op onvoorzienbare gevallen waarin op korte termijn aanvullende of bijsturende regelgeving nodig is en de

totstandkoming van formele wetgeving niet kan worden afgewacht. In verband daarmee is hiervoor de vorm van de tijdelijke delegatie gekozen.

Artikel 83 Innovatie

In paragraaf 6.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is reeds toegelicht dat experimenten een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het doeltreffender uitvoeren van deze wet.

De precieze vormgeving van een experiment zal steeds bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden bepaald: hoe wordt van welke bepalingen afgeweken (eerste lid). Deze algemene maatregel van bestuur zal, op grond van het zesde lid van dit artikel, vooraf aan beide kamers der Staten-Generaal worden voorgelegd.

Bij een experiment zal een aantal toelatingseisen voor deelname gaan gelden. Het kabinet acht dit van belang met het oog op een goede beheersbaarheid van de financiële en sociale risico's waarmee experimenten gepaard kunnen gaan. De Minister kan op grond van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgelegde criteria, gemeenten aanwijzen die mogen deelnemen aan het experiment (derde lid).

Gemeenten moeten hiervoor een verzoek indienen. Bij Ministeriële regeling kan worden bepaald aan welke voorwaarden een dergelijk verzoek moet voldoen en hoeveel gemeenten er maximaal aan het experiment kunnen deelnemen. In bepaalde omstandigheden kan de Minister de aanwijzing ook weer intrekken. Zowel aan de aanwijzing als aan de intrekking kunnen voorschriften worden verbonden.

Experimenten zijn per definitie van tijdelijke aard en de looptijd dient dus beperkt te worden. Anderzijds dient er voldoende tijd beschikbaar te zijn om conclusies te kunnen trekken over de effecten van een experiment en de eventuele bredere toepassing. Het kabinet denkt daarom aan een looptijd van experimenten van ten hoogste drie jaar (eerste en tweede lid). Verder is het is van belang om te onderzoeken of de doelstellingen van experimenten worden bereikt (vijfde lid). Mede op grond van de evaluatie kan worden bepaald of een experiment tot wetswijziging moet leiden (tweede en vijfde lid).

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
M. Rutte

Uitkomsten over het aantal uitkeringen krachtens de Algemene bijstandswet, worden ontleend aan de Bijstandskennmerkenstatistiek. Voor deze statistiek wordt informatie verzameld door het CBS bij de gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Algemene bijstandswet. De uitkomsten zijn gebaseerd op de (maandelijkse) opgaven van alle gemeenten. Er is gewoonlijk honderd procent respons, zodat er sprake is van integrale waarneming. De uitkomsten zijn hierdoor in statistisch opzicht zeer nauwkeurig. De hier gepresenteerde uitkomsten geven niet het aantal personen weer dat afhankelijk is van een bijstandsuitkering, maar het aantal uitkeringen dat aan huishoudens is toegekend. Dit is met name van belang bij huishoudens van (echt)paren: hoewel bij (echt)paren beide partners voor gelijke delen recht hebben op de uitkering, is er toch sprake van slechts één uitkering en worden alleen de kenmerken van degene die de uitkering daadwerkelijk heeft aangevraagd in beschouwing genomen.

In deze publicatie worden de aantallen uitkeringen vermeld die worden toegekend krachtens de Algemene bijstandswet (ABW). Het betreft uitkeringen aan thuiswonenden, dus niet uitkeringen die worden toegekend aan mensen die in instellingen of inrichtingen verblijven. De uitkomsten worden gedetailleerd naar leeftijd en leefvorm en duur in bijstand van de aanvrager.

Tabel 1 Uitkeringen aan thuiswonenden met periodieke algemene bijstand naar leeftijd en leefvorm, ultimo 2002

Leeftijd	Totaal ¹	Leefvorm		Gehuwden
		Alleenstaande	Alleenstaande ouder	
Jonger dan 21 jaar	8 320	5 820	2 230	200
21–22 jaar	8 270	4 740	3 100	410
23–25 jaar	14 860	7 740	6 040	1 060
26–30 jaar	31 880	14 140	14 170	3 530
31–35 jaar	41 630	16 240	19 290	6 040
36–40 jaar	44 200	16 900	19 920	7 310
41–45 jaar	40 830	18 740	15 260	6 760
46–50 jaar	35 500	21 780	7 880	5 800
51–55 jaar	35 690	25 960	2 930	6 760
56–57,5 jaar	10 630	8 010	350	2 260
>57,5–60 jaar	21 760	16 280	390	5 080
61–64 jaar	24 750	18 200	170	6 340
Subtotaal 65 jaar en ouder	318 320	174 530	91 710	51 540
	20 580	13 590	90	6 430

¹ inclusief leefvorm anders of onbekend.

Tabel 2 Uitkeringen van thuiswonenden jonger dan 65 jaar met periodiek algemeen bijstand naar duur en leefvorm, ultimo

Duur	Totaal ¹	Leefvorm				Gehuwden
		%	Alleenstaande	%	Alleenstaande ouder	
<i>2001</i>						
< 1 jaar	63 590	19,7	36 440	20,9	19 100	7 840
1 – 2 jaar	40 010	12,4	20 210	11,6	14 020	5 630
2 – 3 jaar	29 250	9,1	13 900	8,0	10 830	4 410
3 – 4 jaar	24 180	7,5	11 220	6,4	8 570	4 320
> 4 jaar	165 970	51,4	93 000	53,2	41 400	31 360
Totaal ¹	322 970	100,0	174 770	100,0	93 910	53 540

Duur	Totaal ¹	Leefvorm						
		%	Alleenstaande	%	Alleenstaande ouder	%	Gehuwden	%
<i>2002</i>								
< 1 jaar	65 790	20,7	38 750	22,2	18 680	20,4	8 200	15,9
1 – 2 jaar	39 590	12,4	19 760	11,3	14 020	15,3	5 750	11,2
2 – 3 jaar	27 590	8,7	13 010	7,5	10 420	11,4	4 070	7,9
3 – 4 jaar	22 000	6,9	10 160	5,8	8 370	9,1	3 420	6,6
> 4 jaar	163 360	51,3	92 870	53,2	40 220	43,9	30 090	58,4
Totaal	318 320	100,0	174 530	100,0	91 710	100,0	51 540	100,0

¹ inclusief leefvorm anders of onbekend.

² exclusief duur onbekend.

Tabel 3 Uitkeringen van thuiswonenden jonger dan 65 jaar met periodieke algemene bijstand naar opleidingsniveau¹

Opleidingsniveau	Absoluut (x1000)		In % van het totaal	
	1997	1998	1997	1998
Basisonderwijs	152	133	33	32
Mavo	49	39	11	10
Vbo	80	73	17	18
Havo/vwo	29	33	6	8
Mbo	90	82	20	20
Hbo/wo	58	51	13	12
Totaal ²	459	414	100	100

¹ Jaargemiddelden.

² Inclusief opleidingsniveau onbekend.

De in tabel 4 gepresenteerde uitkomsten betreffen in- en uitstroom van bijstandsuitkeringen. Bijstandsuitkeringen die in het verslagjaar aanvangen, worden tot de instroom gerekend, ook al had de uitkeringsgerechtigde al eerder in het verslagjaar een (beëindigde) bijstandsuitkering. Bijstandsuitkeringen die in de loop van het jaar worden beëindigd, worden tot de uitstroom gerekend, ook al krijgt de bijstandsgerechtigde later in het verslagjaar weer een nieuwe bijstandsuitkering. Voor het totaal van de bijstandsuitkeringen geldt in principe dat de stand per 1 januari van het verslagjaar, vermeerderd met de instroom en verminderd met de uitstroom, de stand per ultimo verslagjaar moet opleveren.

Per ultimo 2000 en 2001 worden echter circa respectievelijk 120 en 200 uitkeringen méér geteld. Deze verschillen ontstaan doordat er uitkeringsgerechtigden zijn die in de loop van het jaar van thuiswonend in niet-thuiswonend veranderen en andersom. Niet-thuiswonenden worden in de uitkomsten niet meegeteld.

Tabel 4 Toekenningen en beëindigingen van ABW-uitkeringen

Leeftijd	Periode	Aantal uitkeringen begin van het jaar	Instroom	Uitstroom	Aantal uitkeringen einde van het jaar
64 jaar of jonger	2000	363 190	105 250	132 200	334 990
	2001	334 990	97 200	108 750	322 080
Jonger dan 25 jaar	2000	29 960	25 810	24 200	26 300
	2001	26 300	24 030	19 710	25 990
25-34 jaar	2000	92 470	35 210	44 400	78 900
	2001	78 900	32 090	34 630	72 420
35-44 jaar	2000	98 910	24 940	34 000	91 670
	2001	91 670	23 750	28 820	87 350
45-54 jaar	2000	79 640	13 220	18 570	75 670
	2001	75 670	12 080	15 260	72 300
55-64 jaar	2000	62 210	6 070	11 040	62 450
	2001	62 450	5 250	10 340	64 040
65 jaar en ouder	2000	17 350	3 850	3 690	18 660
	2001	18 660	3 720	3 360	20 170

Tabel 5 Uitstroom thuiswonenden met periodiek algemeen bijstand naar duur van uitkering, 2001

Duur	Jonger dan 65 jaar	65 jaar en ouder
< 1 jaar	43 140	750
1- 2 jaar	18 950	630
2-3 jaar	10 480	400
3- 4 jaar	7 220	290
4- 5 jaar	7 840	390
5 jaar en langer	21 120	920
Totaal	108 750	3 360

Tabel 6. In- en uitstroom van bijstandsuitkeringen¹ naar gemeentegrootte en leefvorm, 2001

Gemeentegrootte	Instroom Totaal	Leefvorm				Onbekend
		Alleenst.	Alleenst. ouders	(Echt)paar	Anders	
Minder dan 5000 inwoners	110	60	20	30	0	
5 000-10 000 inwoners	1 630	850	450	280	10	50
10 000-20 000 inwoners	7 500	4 140	2 020	1 130	50	160
20 000-50 000 inwoners	20 840	11 450	5 710	3 090	100	490
50 000-100 000 inwoners	18 520	10 800	4 990	2 510	30	190
100 000-150 000 inwoners	11 350	6 980	2 830	1 420	100	30
150 000-250 000 inwoners	13 790	8 850	3 170	1 610	120	40
Meer dan 250 000 inwoners	27 180	18 450	5 530	3 130	70	
Totaal	100 920	61 570	24 730	13 200	480	940

Gemeentegrootte	Uitstroom Totaal	Leefvorm				Onbekend
		Alleenst.	Alleenst. ouders	(Echt)paar	Anders	
Minder dan 5000 inwoners	110	70	30	20	0	
5 000-10 000 inwoners	1 620	850	430	270	30	50
10 000-20 000 inwoners	8 090	4 480	2 090	1 270	90	170
20 000-50 000 inwoners	22 370	12 180	5 900	3 620	180	500
50 000-100 000 inwoners	20 060	11 600	5 030	3 150	50	240
100 000-150 000 inwoners	12 410	7 740	2 780	1 770	100	20
150 000-250 000 inwoners	15 700	10 030	3 180	2 120	270	100
Meer dan 250 000 inwoners	31 740	20 880	6 640	4 160	70	
Totaal	112 110	67 820	26 050	16 370	790	1 070

¹ Bron: CBS, Bijstandskennmerkenstatistiek