

# **EEN STEVIGE BASIS BIEDT ZEKERHEID**

**BELEIDSAANBEVELINGEN VANUIT CLIËNTENPERSPECTIEF**

**Kaderbrief over de verordeningen die de Gemeenteraad  
moet opstellen ingevolge de Wet werk en bijstand**

**Landelijke Cliëntenraad & Sociale Alliantie**

**September 2003**

# INHOUD

Verantwoording	3
Samenvatting	5
Inleiding	7
<b>Deel I Verordeningen</b>	<b>9</b>
1. Verordening toeslagen- en verlagingenbeleid	10
2. Verordening reïntegratiebeleid	13
3. Verordening bestrijding misbruik en fraude	22
4. Verordening verlaging uitkeringen (sancties)	23
5. Verordening Cliëntenparticipatie	25
<b>Deel II Beleidsplan</b>	<b>28</b>
1. Algemene kwaliteitscriteria	29
2. Samenwerking/uitbesteding	29
3. De langdurigheidstoelage	30
4. Gemeentelijk minimabeleid	30
5. Beleid bijzondere bijstand	31
6. Beleid verhaal en terugvordering	32
7. Afstemming met andere beleidsterreinen	32
<b>Bijlagen</b>	
1. Uitgangspunten Wwb	34
2. De belangrijkste artikelen in vogelvlucht	37
3. Reïntegratie van mensen met psychische problemen	43

# COLOFON

## **Uitgave**

Deze kaderbrief is een uitgave van:

Sociale Alliantie  
&  
Landelijke Cliëntenraad

ISBN: 90 71003 50 7

Utrecht, september 2003

## **Redactie**

De kaderbrief is tot stand gekomen door intensieve samenwerking tussen de Sociale Alliantie en de Landelijke Cliëntenraad. Uit deze organisaties is een werkgroep samengesteld bestaande uit Jan Laurier, Else Roetering, Ruud Fux, Jan Schrauwen, Simon van de Pol, Juul Barten, Raf Janssen.

Onmisbaar was de ondersteuning van de juriste Coby Kroon, GSB-medewerker bij de gemeente Leiden. Concepten zijn besproken en verbeterd door ervaringsdeskundigen: tijdens landelijke en provinciale bijeenkomsten, tijdens vergaderingen van de AlliantieRaad en de Landelijke Cliëntenraad.

Bijlage III is geschreven door Astrid Zoetbrood, werkzaam bij een GGZ-instelling.

Eindredactie: Else Roetering en Raf Janssen, met ondersteuning van Rietje Krijnen.

## **Drukwerk**

Opmaak en drukwerk: Pasklaar, Sittard

## VERANTWOORDING

Breed gedragen bezwaren vanuit de samenleving hebben niet kunnen voorkomen dat de Tweede Kamer de Wet werk en bijstand (Wwb) heeft aanvaard. De Landelijke Cliëntenraad en de Sociale Alliantie hebben vanaf het begin samengewerkt om de kritiek op deze nieuwe bijstandswet te verwoorden en onder de aandacht te brengen van politiek en samenleving. Grofweg zijn er - naast vele kritiekpunten - twee belangrijke bezwaren tegen de Wet werk en bijstand.

Het eerste is de wijze waarop de nieuwe wet de verantwoordelijkheid voor de vormgeving van deze basale voorziening in handen legt van gemeenten. De maximale hoogte van de bijstands-uitkering, de bovengrens, is wettelijk vastgelegd en geldt voor het hele land. De benedengrens is opengelaten. Gemeenten krijgen allerlei mogelijkheden in handen om uitkeringen lager vast te stellen. Dit tast het principe van de inkomenszekerheid aan; tot nu toe was dat juist de kern van de bijstandswet.

Het tweede belangrijke bezwaar is dat de balans zoek is tussen de plichten die aan uitkeringsgerechtigden worden opgelegd en de rechten die hun worden gegarandeerd. De WBB omschrijft veel verplichtingen in de vorm van 'kan-bepalingen'. Het hangt met name van de gemeentelijke beleidsmakers en -uitvoerders af of en hoe deze verplichtingen worden ingevuld. Waar 'recht' zou moeten staan, wordt veelvuldig geschermd met 'maatwerk' of de mogelijkheid voor de betrokkene om aanspraak te maken op iets. Het formuleren van rechten wordt zorgvuldig gemeden. De Wet werk en bijstand geeft daarmee aan gemeenten niet alleen een grote mate van beleidsvrijheid, maar ook veel uitvoeringsvrijheid. Maatwerk is mooi en moet. Maatwerk waarbij de kaders ontbreken, kan leiden tot willekeur.

Omdat de Rijksoverheid heeft verzuimd rechten te verschaffen, doen wij een beroep op de lokale wetgever - de gemeenteraad - deze rechten vast te leggen. Omwille van de inkomens- en rechtszekerheid is het belangrijk in verordeningen vast te leggen wanneer mensen welke rechten hebben en waar de grenzen liggen van de mogelijkheden van de uitvoerende instanties: College van B&W, Sociale Diensten en Reïntegratiebedrijven.

Daar ligt de bedoeling van deze kaderbrief. Hij geeft lokale groepen en gemeenteraden concreet materiaal in handen waarmee ze aan de slag kunnen. De Landelijke Cliëntenraad en de Sociale Alliantie vinden het essentieel dat gemeenten in goede samenwerking met (vertegenwoordigers van) direct betrokkenen hun beleid rond 'werk en bijstand' uitbouwen tot een stevige basis. Een basis die mensen bestaanszekerheid en perspectief biedt op volwaardig meedoen in de samenleving.

De Wet werk en bijstand legt een voornamelijk taak bij de gemeenten en maakt daarbij nadrukkelijk onderscheid tussen de opdracht aan het College van B&W en de opdracht aan de gemeenteraad. De eerste verantwoordelijkheid van het College betreft de uitvoering van de wet. De eerste verantwoordelijkheid van de gemeenteraad bestaat uit het vaststellen van beleidskaders (onder meer in een aantal verordeningen) en uit het controleren van de uitvoering. Voor de controle op de uitvoering van de nieuwe wet wordt de gemeenteraad zelfs de eerste en in zekere zin belangrijkste instantie. In die zin speelt de Wwb in op de dualisering van het gemeentebestuur, de scheiding van de uitvoerende en de wetgevende macht. Voor gemeenteraadsleden kan deze kaderbrief steun bieden om tijdig de lijnen uit te zetten die bij hun nieuwe rol en opdracht passen. Lokale groepen en cliëntenraden stellen hun ervaringsdeskundigheid daarbij graag ter beschikking. De inhoud van de kaderbrief stoelt op deze ervaringsdeskundigheid.

De Landelijke Cliëntenraad en de Sociale Alliantie hopen dat deze kaderbrief twee partijen bijeen brengt: de volksvertegenwoordigers in de gemeenteraden en de (vertegenwoordigers van) mensen die zijn aangewezen op de uitvoering van sociale zekerheid op lokaal niveau. De Wwb kan een stimulans zijn om met elkaar te overleggen over de vormgeving van het bijstandsbeleid,

het reïntegratiebeleid en het daarmee nauw samenhangende beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.

Wij realiseren ons hierbij dat verordeningen en beleidsplan belangrijk zijn, maar dat de uitvoering toch vooral mensenwerk is. Wij wensen de bijstandsconsulenten wijsheid toe en vragen gemeentebesturen hen maximaal toe te rusten voor een sociale uitvoering van deze moeilijke wet. Een taak die door de hoge bezuinigingstaakstelling van de landelijke overheid bij de invoering van deze wet nog moeilijker is geworden.

Rest ons een woord van dank aan de gemeente Leiden die zo bereidwillig was ons voor het maken van deze kaderbrief ambtelijke capaciteit, maar bovenal deskundigheid ter beschikking te stellen. Onze dank gaat ook uit naar de vele mensen en groepen die eerdere concepten van deze kaderbrief van commentaar hebben voorzien en daarmee wezenlijke bijdragen hebben geleverd aan de uiteindelijke inhoud ervan.

Utrecht, 19 september 2003

Jan Laurier  
voorzitter Landelijke Cliëntenraad

Marius Ernsting  
voorzitter Sociale Alliantie

## **SAMENVATTING**

De Wet werk en bijstand geeft een zeer belangrijke rol aan de gemeenteraad. Het College van B&W moet zich verantwoorden tegenover de gemeenteraad over de uitvoering van de wet. De gemeenteraad kan een sterke beleidsmatige invloed uitoefenen, onder meer door de lokale verordeningen die hij vaststelt. De gemeenteraad kan per verordening regels stellen over: toeslagen en verlagingen van de bijstandsnorm, reïntegratie, sancties, misbruik en fraude, cliëntenparticipatie.

### **1. Verordening toeslagen- en verlagingenbeleid**

In de wet worden landelijke bijstandsnormen vastgelegd voor bepaalde groepen: jongeren; personen van 21-65 jaar; personen van 65 jaar en ouder; personen die in inrichting verpleegd of verzorgd worden.

Die landelijke normen voor alleenstaanden en alleenstaande ouders kunnen verhoogd worden met een toeslag van maximaal 20% van het wettelijk minimumloon (WML). Maar de landelijke normen kunnen door het College van B&W worden verlaagd en de toeslag kan ook lager worden vastgesteld dan het maximum. Dat wordt geregeld in de verordening op het toeslagen- en verlagingenbeleid. De gemeenteraad moet deze verordening vaststellen. De huidige bijstandswet verplicht gemeenten al tot een verordening op deze punten. Deze oude regeling kan wat ons betreft ook in de nieuwe situatie gelden, mits de rechten van uitkeringsgerechtigden daarin goed zijn vastgelegd.

### **2. Verordening reïntegratiebeleid**

Nieuw is de verplichting om een verordening over reïntegratie op te stellen.

Onze eerste inzet is dat er in deze verordening enkele algemene rechten nader omschreven worden, zoals het recht op: een goede diagnose, een passend aanbod, goede begeleiding, goede informatie over reïntegratie, eigen keuze en eigen initiatief, een duurzame baan, persoonlijke integriteit. Het recht op bezwaar en beroep is wettelijk geregeld op grond van de Algemene wet bestuursrecht.

Vervolgens wordt geadviseerd in de verordening vast te leggen welke personen onder welke omstandigheden recht hebben op ontheffing van de sollicitatieverplichting. Voorgesteld wordt zo'n ontheffing te geven aan personen met intensieve zorgtaken; aan personen die al zeer vaak afgewezen zijn; aan personen die bezig zijn met een opleiding of zijn aangewezen op sociale activering; aan personen voor wie het opleggen van sollicitatiedruk onverantwoord is vanwege persoonlijke en sociale omstandigheden.

De verordening moet ook regels vastleggen betreffende het traject richting arbeid. Daarbij kan gedacht worden aan zaken als: de vrijlating van inkomsten uit arbeid; het toekennen van een onbelaste premie van maximaal 1944 euro per jaar; het omschrijven van: algemeen geaccepteerde en duurzame arbeid, sociale activering; het stellen van regels over gesubsidieerde arbeid en over werken met behoud van uitkering.

Tenslotte moet in de verordening worden vastgelegd dat bijstandgerechtigden die behoren tot speciale doelgroepen verhoudingsgewijs in gelijke mate gebruik kunnen maken van het reïntegratieaanbod. Datzelfde geldt voor niet-bijstandsgerechtigden (Nug-ers) en mensen met een ANW-uitkering (algemene nabestaandenwet).

### **3. Verordening bestrijding misbruik en fraude**

De gemeenteraad stelt in het kader van het financiële beheer bij verordening regels voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van bijstand evenals van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet. Hierbij moet de vraag worden gesteld wanneer iets valt onder de verordening op de fraude en wanneer het eerder valt onder de verordening op de sancties. Onze mening is dat evidente fraude, bedoeld misbruik en bewust oneigenlijk gebruik streng bestreden moeten worden met de inhouding van de uitkering en de terugvordering van hetgeen te veel of ten onrechte betaald is. Maar niet elke overtreding valt naar ons oordeel onder dit zware regime van

fraudebestrijding; vaker zullen bij oneffenheden de bepalingen in de verordening op de sancties van toepassing zijn.

#### **4. Verordening verlaging uitkeringen (sancties)**

Bepaald is dat het College van B&W de bijstand of de langdurigheidstoelage moet verlagen wanneer geconstateerd wordt dat een uitkeringsgerechtigde zich niet aan de hem opgelegde verplichtingen houdt of anderszins onvoldoende besef van verantwoordelijkheid toont. Geadviseerd wordt in de verordening een duidelijke definitie te geven van wat verstaan wordt onder 'onvoldoende besef van verantwoordelijkheid'. Verder is het van belang dat bij sancties vermeden wordt dat onschuldige derden (met name kinderen) worden getroffen. Met uitzondering van evidente en grove fraude dient de gemeente terughoudend te zijn met het opleggen van sancties. De sanctie moet in verhouding zijn met de ernst van de overtreding en de ingrijpendheid voor de persoon in kwestie. Dat geldt zowel voor de hoogte als de duur van de sanctie. Men moet ook niet te snel zijn met sancties. De beleidslijn moet zijn dat er eerst gepraat en gewaarschuwd wordt. Geadviseerd wordt in de verordening een stappenplan sanctiebeleid vast te leggen: eerst een schriftelijke waarschuwing; dan een voorwaardelijke sanctie; vervolgens een sanctie van maximaal 5% en bij herhaling een sanctie van maximaal 10%; als het opleggen van een langdurige (langer dan 8 weken) sanctie onvermijdelijk is, vindt na 8 weken een heroverweging plaats.

#### **5. Verordening Cliëntenparticipatie**

Cliëntenparticipatie is onmisbaar in een uitvoeringsstructuur waar de cliënt centraal staat. De gemeente is verplicht per verordening nadere regels te stellen over cliëntenparticipatie. Geadviseerd wordt een uitwerking te geven van hetgeen artikel 47 WWB voorschrijft over periodiek overleg, inbreng bij agenda en adequate informatie. Punten die daarnaast moeten worden vastgelegd, zijn: de rechten en plichten van de belangenvertegenwoordiging van cliënten; het beschikbaar stellen van voldoende faciliteiten om een dergelijke vertegenwoordiging op te zetten en in stand te houden; het mogelijk maken van samenwerkingsverbanden met belangenvertegenwoordiging bij andere uitvoeringsorganisaties.

#### **6. Beleidsplan**

In de wet is geregeld dat het College van B&W minimaal een keer per jaar over de uitvoering van de Wwb moet rapporteren aan de gemeenteraad. Mede met het oog daarop is het naar ons oordeel van belang dat de gemeenteraad een aantal beleidskaders en beleidsregels vastlegt aan de hand waarvan de uitvoering van de Wwb kan worden getoetst. Dat zou kunnen in een jaarlijks op te stellen beleidsplan. Daarin kunnen op de eerste plaats enkele algemene kwaliteitscriteria worden vastgelegd waaraan de uitvoering moet voldoen. Bij samenwerking tussen gemeenten of bij uitbesteding van bepaalde taken moeten er ook beleidsregels worden vastgesteld wie waarvoor verantwoordelijk is. Ook zouden naar ons oordeel beleidskaders moeten worden vastgesteld, die bevorderen dat zo veel mogelijk mensen die recht hebben op de langdurigheidstoelage, deze ook daadwerkelijk krijgen. Verder is het van belang als gemeenteraad kaders te stellen betreffende het te voeren gemeentelijke minimabeleid, het beleid aangaande de bijzondere bijstand en het beleid omtrent het verhalen of terugvorderen van bijstand. Tenslotte wordt geadviseerd als beleidslijn vast te leggen dat er afstemming plaats moet vinden tussen het bijstandsbeleid en het beleid op aanverwante terreinen, zoals zorg, welzijnswerk, vrijwilligerswerk en inburgering.

## **INLEIDING: VERORDENINGEN EN BELEIDSPLAN**

De Wet werk en bijstand geeft een zeer belangrijke rol aan de gemeenteraad. De gemeenteraad kan een sterke beleidsmatige invloed uitoefenen, onder meer door de lokale verordeningen die hij vaststelt. Het College van B&W moet zich bovendien verantwoorden tegenover de gemeenteraad over de uitvoering van de wet.

### **Taak gemeenteraad**

De gemeenteraad heeft in de nieuwe wet een duidelijke eigen rol en verantwoordelijkheid. Binnen het kader van de wet stelt zij het beleid vast. Dat gebeurt in een aantal voorgeschreven verordeningen en het kan verder in een gemeentelijk beleidsplan waarin ook het lokale minima-beleid neergelegd kan worden en enkele andere beleidskaders. De Wwb schrijft voor dat het College van B&W aan de gemeenteraad niet alleen verantwoording aflegt over de rechtmatigheid en over de efficiency van de uitvoering, maar ook over de doelen die de Wwb stelt en over de eigen lokale doelen die daarvan zijn afgeleid. Deze eigen rol en verantwoordelijkheid van de gemeenteraad komen voort uit de grotere beleidsruimte die gemeenten krijgen bij de invulling van het reïntegratiebeleid en bij de invulling van de rechten en plichten van de cliënt. Gemeenten worden in ruil voor deze beleidsvrijheid volledig financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van de wet. Daarom is het ook van belang dat de gemeenteraad het eigen beleid goed vastlegt en de uitvoering ervan door het College van B&W terdege controleert. Dat is ook noodzakelijk voor de rechtszekerheid van cliënten. Deze eigen rol van de gemeenteraad past in de dualisering van het lokaal bestuur, waardoor er een duidelijker verdeling is gekomen in de taken en verantwoordelijkheden van enerzijds de gemeenteraad en anderzijds het College van B&W.

### **Verordeningen**

In de Wet werk en bijstand is gesteld dat de gemeenteraad op een aantal terreinen verantwoordelijk is voor 'het bij verordening stellen van regels', te weten:

#### *1. Het verhogen en verlagen van de norm*

Regels met betrekking tot het verhogen en het verlagen van de algemeen geldende bijstandsnorm: afhankelijk van de omstandigheden van de cliënt kunnen verhogingen of verlagingen worden toegepast.

#### *2. Reïntegratie*

Regels met betrekking tot het ondersteunen bij arbeidsinschakeling en het aanbieden van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling. De wet bepaalt dat daarbij een evenwichtige aandacht moet zijn voor uitkeringsgerechtigden, Anw'ers (Algemene nabestaandenwet) en niet-uitkeringsgerechtigden (Nug'ers), en ook voor verschillende doelgroepen daarbinnen.

#### *3. Bestrijding van misbruik en fraude*

Regels met betrekking tot de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van bijstand alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet.

#### *4. Sancties*

Regels met betrekking tot het verlagen van de bijstand of de langdurigheidstoelage als een uitkeringsgerechtigde naar het oordeel van het College van B&W geen voldoende verantwoordelijkheidsbesef betoont. Het stellen van deze regels is gebaseerd op het tweede lid van artikel 18. In het eerste lid van dit artikel wordt bepaald dat het College de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen afstemt op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van belanghebbenden. Deze verordening wordt daarom ook wel 'afstemmingsverordening' genoemd.

#### *5. Cliëntenparticipatie*

Regels over de wijze waarop cliënten bij de uitvoering van deze wet worden betrokken.

### **Beleidsregels**

Met de invoering van de Wet werk en bijstand krijgt de gemeenteraad een belangrijke controlerende rol: de raad moet beoordelen hoe het College van B&W de bijstandswet uitvoert. Voor deze beoordeling is het van belang vooraf duidelijke regels vast te stellen. Een aantal regels hoeft de gemeenteraad niet vast te stellen omdat ze al verankerd zijn in de Wet werk en bijstand. Maar elke gemeente kan daarnaast nog eigen beleid voeren. Het is zaak dat die regels vooraf door de gemeenteraad worden vastgesteld. Dat kan in de vorm van verordeningen en algemene beleidsregels. Deel I van deze kaderbrief geeft suggesties voor de inhoud van de verordeningen. In deel II wordt ingegaan op de aanvullende beleidsregels die de gemeenteraad kan stellen. Naar ons oordeel zou dat kunnen in een jaarlijks door de gemeenteraad vast te stellen beleidsplan. Daarnaast kunnen nog gedragsregels over de uitvoering worden gesteld. Dat zou de gemeenteraad naar ons idee moeten overlaten aan de uitvoerders van de wet die daarover in overleg treden met de cliëntenraad. In deze kaderbrief blijven dergelijke gedragsregels daarom buiten beschouwing.

### **Controle en inspraak**

De Wet werk en bijstand bepaalt dat de gemeenteraad moet controleren of het College van B&W de wet doeltreffend en doelmatig uitvoert. Met andere woorden: worden de gestelde doelen gehaald en wordt er efficiënt gewerkt? Het advies luidt dan ook om in elke verordening een bepaling op te nemen dat het College van B&W vóór 1 juli aan de gemeenteraad verantwoording aflegt over de uitvoeringswijze in het voorafgaande jaar. Ook is het verstandig om te bepalen dat het College van B&W vóór 1 november aan de gemeenteraad een notitie stuurt over het beleid dat zij van plan is het komende jaar te voeren. Beide nota's (verantwoording en beleidsvoorname) zouden vergezeld kunnen gaan van een bijlage met daarin het oordeel van de cliëntenraad.<sup>1</sup> Cliëntenparticipatie zou daarmee een duidelijk rol krijgen in de gemeentelijke beleidscyclus. De beide genoemde nota's hoeven zich niet te beperken tot de zaken die geregeld zijn in de vijf verordeningen. Het hele beleid en de hele uitvoering horen naar ons oordeel behandeld te worden in de nota's. Het opnemen van een bepaling in iedere verordening over het tot stand komen van deze nota's geeft aan hoe belangrijk wij deze vinden voor de beïnvloeding van het beleid en voor de controle op de uitvoering ervan.

*De volledige tekst van de Wet werk en bijstand is te vinden op de website van de Sociale Alliantie: [www.socialealliantie.nl](http://www.socialealliantie.nl) Op die site staat ook het commentaar dat de LCR en de Sociale Alliantie in een eerder stadium hebben gegeven op de ontwerpwet Werk en Bijstand. Verder staat er een publicatie op met achtergronden van deze nieuwe bijstandswet.*

*Mensen die alle achterliggende stukken willen lezen en die geïnteresseerd zijn in de memorie van toelichting en het verslag van de behandeling in de Tweede Kamer kunnen terecht op de website van het parlement: [www.parlement.nl](http://www.parlement.nl) Klikken op Tweede Kamer, vervolgens op Documentatie en dan op Parlando; vervolgens op 'uitgebreid zoeken' en dan bij 'nummer..' invullen: 28870 en op akkoord klikken. Dan krijgt u alle stukken die over de Wwb naar de Tweede Kamer zijn gegaan op uw scherm. En als u alles wilt weten over de invoeringswet Wwb vult u nummer 28960 in.*

*Actuele informatie over de invoering van de Wwb in gemeenten kunt u vinden op [www.wwbinvoering.nl](http://www.wwbinvoering.nl). Dit is een gezamenlijke site van VNG, Stimulansz en Divosa.*

<sup>1</sup> Met het door de Tweede Kamer aangenomen amendement op het oorspronkelijke artikel 47 is cliëntenparticipatie in de Wwb in lijn gebracht met de Wet Suwi, waarin enkel gesproken wordt over een cliëntenraad en niet over een cliëntenplatform of cliëntenoverleg. In aansluiting daarop wordt in deze kaderbrief ook gesproken over een cliëntenraad.

# **DEEL I**

## **VERORDENINGEN**

*Het eerste deel van de kaderbrief bevat suggesties over de inhoud van de vijf verordeningen die de gemeenteraad moet vaststellen, te weten:*

1. Verordening toeslagen- en verlagingenbeleid
2. Verordening reïntegratiebeleid
3. Verordening bestrijding misbruik en fraude
4. Verordening verlaging uitkeringen (sancties)
5. Verordening Cliëntenparticipatie

# 1. VERORDENING TOESLAGEN- EN VERLAGINGENBELEID

In de wet worden landelijke bijstandsnormen vastgelegd voor bepaalde groepen:

- jongeren;
- personen van 21-65 jaar;
- personen van 65 jaar en ouder;
- personen die in een inrichting verblijven.

Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen een alleenstaande, een alleenstaande ouder en gehuwden. Voor deze verschillende categorieën worden verschillende basisnormen vastgelegd. Voor de groep 21-65 jarigen is dat resp. 50%, 70% en 100% van het wettelijk minimumloon (WML). Deze landelijke basisnormen kunnen voor alleenstaanden en alleenstaande ouders worden verhoogd met een toeslag van maximaal 20% van het WML. In de Wwb is bepaald dat de landelijke normen door de gemeente kunnen worden verlaagd en de toeslag kan ook lager worden vastgesteld dan het maximum. Dat wordt geregeld in de verordening op het toeslagen- en verlagingenbeleid.

De bijstand is laag. Toch bepaalt de Wet werk en bijstand dat er drie wegen zijn om de bijstand verder te verlagen:

- a. de landelijk vastgestelde basisnormen kunnen door de gemeenteraad lager worden vastgesteld voor groepen die lagere kosten van bestaan hebben (art. 30);
- b. de toeslag op die basisnormen kan door de gemeenteraad voor een bepaalde categorie van personen lager worden vastgesteld dan het maximum van 20% als er sprake is van lagere kosten van bestaan (art. 30);
- c. de bijstand (basisnorm + toeslag) of de langdurigheidstoeslag kunnen door B&W worden verlaagd als iemand geacht wordt minder bestaanskosten te hebben (art. 18).

Overigens blijft het mogelijk dat iemand die bijzondere uitgaven heeft, daarvoor bijzondere bijstand krijgt. Dit moet wel individueel worden aangevraagd. Behalve voor ouderen (65+) is categoriale bijzondere bijstand niet meer mogelijk.

## **Geen wijziging in systematiek**

De Wet werk en bijstand verandert niets aan de normensystematiek zoals die nu al is vastgelegd in de Algemene bijstandswet. Op basis van de oude bijstandswet – deze dateert van 1 januari 1996 – moet elke gemeente al een ‘verordening toeslagen- en verlagingenbeleid’ hebben. De bestaande verordening kan in principe dus blijven bestaan. Dat wordt ook gesteld in de Memorie van Toelichting bij de Invoeringswet. Daar staat wel bij dat mogelijk een aanpassing nodig kan zijn in verband met artikel 27 Wwb. Dit artikel heeft betrekking op de woonsituatie.<sup>2</sup>

Ook bestaat er op grond van de Wwb recht op bijstand voor samenwonende broers of zusters als één van hen zorgbehoefstig is.

## **Toch even aandacht**

Hoewel het voor de hand ligt dat gemeenten de reeds bestaande verordening overnemen, moet toch worden nagegaan welk beleid de gemeente feitelijk gaat voeren. Wij adviseren daarbij

---

<sup>2</sup> In de huidige Abw (art 35) staat dat de bijstandsnorm of de toeslag lager kunnen worden vastgesteld “voor zover de belanghebbende lagere algemeen noodzakelijke kosten van bestaan heeft dan waarin de bijstandsnorm of de toeslag voorziet, als gevolg van de bewoning van een woning waaraan geen woonkosten zijn verbonden”. Artikel 27 van de Wwb is ruimer gesteld en bepaalt dat de norm of toeslag lager kunnen worden vastgesteld “voorzover de belanghebbende lagere algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan heeft dan waarin de norm of de toeslag voorziet als gevolg van zijn woonsituatie, waaronder begrepen het niet aanhouden van een woning.”

onder meer te letten op de motivering als bestaande percentages worden verlaagd en te controleren of de uitgangspunten niet slechter worden uit motieven van bezuiniging.

1 In de huidige verordening staan mogelijk percentages genoemd waarmee de norm of de toeslag in bepaalde gevallen verhoogd of verlaagd wordt. Iets minder verhogen en iets meer verlagen levert de gemeente geld op. Gezien de bezuinigingen die het rijk aan de gemeenten oplegt zou dat een gemeente in de verleiding kunnen brengen om de huidige verordening een beetje bij te stellen. Dit zou niet toegelaten mogen worden, omdat het hier gaat om noodzakelijke kosten van bestaan die iemand heeft, los van de vraag welk financieel beleid de gemeente voert.

2 De huidige verordening op het toeslagen- en verlagingenbeleid kan even doorgelopen worden om te zien of deze op bepaalde punten verbeteringen behoeft. Gekeken kan worden of de huidige verordening voldoet aan de volgende uitgangspunten die naar ons oordeel zouden moeten gelden:

- a. Een alleenstaande, een alleenstaande ouder met kinderen, (echt)paren moeten feitelijk minstens kunnen beschikken over resp. 70%, 90% of 100% van het Wettelijk minimumloon (WML).
- b. De wet sluit het recht op bijstand uit voor een broer of zus die samenwoont met een broer of zus die een inkomen heeft. Hierop is echter één uitzondering: als er sprake is van zorgbehoefte bij één van de samenwonenden, broer of zus, is er wel recht op bijstand.
- c. Zorg er voor dat toeslagen en verlagingen worden toegepast op basis van objectieve criteria. Bijvoorbeeld: bepaald wordt dat als je als kamerbewoner een huurcontract kunt overleggen je recht hebt op de maximale toeslag van 20%. Er moet een hardheidsclausule komen voor mensen bij wie de huurbaas weigert een huurcontract op te stellen.
- d. Bij dak- en thuislozen mag niet als vanzelfsprekend worden aangenomen dat deze geen woonkosten zouden hebben. In werkelijkheid is er vaak sprake van aanzienlijke kosten.
- e. Eenoudergezinnen van wie het jongste (nog studerend) kind 18 jaar wordt, behouden een inkomen van 90% WML zolang het desbetreffende kind nog Voortgezet Onderwijs volgt en niet in aanmerking komt voor studiefinanciering. Als alleenstaande heeft deze ouder recht op 50% basisnorm + 20% toeslag. De extra toeslag van 20% vanwege de situatie dat er feitelijk onveranderd sprake is van een eenoudergezin, kan alleen worden toegekend via de bijzondere bijstand. Via de normale bijstandsnorm kan dit niet, omdat kinderen met 18 jaar geacht worden economisch zelfstandig te zijn en de ouder derhalve aangemerkt moet worden als alleenstaande.
- f. De wet kent jongerennormen (voor personen van 18-21 jaar), die lager zijn dan de bijstandsnormen, omdat een beroep gedaan wordt op de onderhoudsplicht van ouders. Aan de andere kant worden personen van 18 jaar en ouder geacht economisch zelfstandig te zijn. Om die tegenstrijdigheid weg te nemen wordt geadviseerd om als gemeente te bepalen dat alle jongeren en schoolverlaters het recht hebben individueel een aanvraag in te dienen voor aanvullende bijzondere bijstand om hen minimaal de basisnorm van 50% WML te garanderen, alsmede een toeslag van maximaal 20% als ze daar recht op hebben. Omdat de jongerennormen wettelijk vastliggen, kan dit enkel geregeld worden via de bijzondere bijstand.

### **Bijkomende punten**

De verordening toeslagen- en verlagingenbeleid bepaalt hoeveel geld mensen maandelijks ter beschikking hebben. In dat kader is nog een aantal andere zaken van belang. Die moeten ook

goed geregeld worden: de langdurigheidstoelage, de bijzondere bijstand (waaronder de mogelijkheid om de categoriale bijstand voor ouderen te handhaven), het gemeentelijk minimaal beleid. Deze aanvullende punten worden behandeld in deel II. Daar worden enkele beleidsregels besproken die de gemeenteraad kan stellen naast het beleid dat wordt vastgelegd in de vijf verordeningen.

## 2. VERORDENING REÏNTEGRATIEBELEID

De Wwb kent een systematiek van drie budgetten. Het I-budget (inkomensdeel) waarmee de bijstand wordt betaald, de gemeentebegroting waaruit de bijzondere bijstand wordt betaald (zie deel II) en het W-budget (werkdeel) voor reïntegratie. Komt een gemeente tekort op het I-budget, dan moet uit eigen middelen worden bijgepast; houdt men over, dan mag het vrij worden aangewend. Het I-deel loopt dus op met de gemeentebegroting. Het W-deel is geormerkt voor reïntegratie. De gemeente kan wel besluiten om een deel te reserveren voor een volgend jaar of, als het budget niet opgaat, kan het ten dele worden meegenomen naar het volgende jaar.

Met het reïntegratiedeel (W-budget) zijn dus belangrijke doelen gediend. Het sociale belang om mensen met of zonder uitkering weer aan een baan en dus een eigen inkomen te helpen. Het economische belang om bij te dragen aan de goede werking van de arbeidsmarkt.<sup>3</sup>

Voor gemeenten is het daarnaast een belangrijk doel dat de cliënt uit de bijstand komt waardoor de gemeente lagere kosten voor het I-deel heeft.

Het reïntegratiedeel is ook bedoeld om bij te dragen aan het vervullen van vacatures door scholing. Dat kan zowel een opfriscursus zijn voor herintreders als een om- of bijscholing. En dat kan zowel op het niveau van laag geschoold werk zijn als op hbo-niveau. Het traject dient zo kort mogelijk te zijn en er moet een reële kans op werk zijn.

Het W-budget is beperkt, maar kan voor scholing worden verhoogd als de gemeente zich meldt voor ESF-subsidie. ESF is lastig, maar levert ook 50% meer budget op waardoor mensen geschoold kunnen worden tot en met het hoogste mbo-niveau.

Het W-deel is bestemd voor alle burgers met een afstand tot de arbeidsmarkt die geen WW- of WAO-uitkering<sup>4</sup> hebben. Artikel 8 van de Wwb draagt de gemeenteraad op een verordening te maken waarin het beleid voor de reïntegratie wordt neergelegd. In deze verordening moet in ieder geval 'evenwichtige aandacht' zijn voor de te onderscheiden groepen van burgers en daarbinnen weer voor te onderscheiden doelgroepen.

De te onderscheiden groepen zijn de burgers met een bijstandsuitkering, met een ANW-uitkering en verder de niet-uitkeringsgerechtigden, die in het jargon aangeduid worden als Nug-ers.<sup>5</sup> De bepaling of men wel of niet in aanmerking komt voor een reïntegratietraject gaat in twee stappen:

- 1 Iedere werkzoekende meldt zich bij het CWI. Daar vindt de eerste beoordeling (diagnose) plaats of er een afstand tot de arbeidsmarkt is. Als iemand direct bemiddelbaar is komt er geen traject. Is iemand niet direct bemiddelbaar, dan wordt er een arbeidsmarktadvies opgesteld. Wij vinden dat dit advies in samenspraak met de cliënt moet worden opgesteld.
- 2 Met dat advies in de hand wordt door de gemeente samen met de cliënt vastgesteld of en welk traject mogelijk is.

---

<sup>3</sup> Over het belang van gemeentelijk arbeidsmarktbeleid heeft de VNG het boekje "participatie" uitgebracht.

<sup>4</sup> Mensen met een WW- of WAO-uitkering krijgen een reïntegratie aanbod via het UWV.

<sup>5</sup> Uit een onderzoek van de Raad Werk en Inkomen blijkt dat de groep Nug-ers in 2001 bestond uit 50% ontslagwerkklozen zonder recht op WW, 32% herintreedsters en 18% schoolverlaters.

### **Een aantal algemene rechten**

De Wwb benadrukt dat iedereen die een beroep doet op de bijstand en jonger is dan 65 jaar, geacht wordt actief te streven naar het verkrijgen van een baan. Als men dat niet of onvoldoende doet, kan dat ernstige consequenties hebben.

Deze reïntegratieverplichting en de invulling die er op lokaal niveau aan gegeven kan worden, maken mensen uiterst kwetsbaar in hun uitkerings situatie. Daarom is het van belang een aantal rechten duidelijk te noemen, om op die manier een betere balans te brengen in de plichten en rechten.

De Wet werk en bijstand kent veel kan-bepalingen: het College van B&W kan dit, kan dat... Een cliënt kan een beroep doen op voorzieningen, er aanspraak op maken, maar zij/hij kan er geen wettelijk recht op doen gelden. Dat is een zwakke positie. Om de positie van de cliënt te versterken adviseren wij aan de gemeenteraad om in de 'verordening reïntegratiebeleid' een aantal algemene rechten met betrekking tot reïntegratie vast te leggen.

#### *a Recht op een goede diagnose, een passend aanbod en goede begeleiding*

1. Iedere uitkeringsgerechtigde heeft, bij het CWI, recht op een goede diagnose op basis van heldere, vooraf vastgestelde objectieve criteria. Tegen een dergelijke diagnose moet bezwaar en beroep mogelijk zijn. Voorkomen moet worden dat mensen lichamelijk en geestelijk schade ondervinden vanwege een opgelegde activeringsdruk die hun draagvermogen op dat moment te boven gaat. (zie ook bijlage III)
2. Iedere uitkeringsgerechtigde heeft recht op bij haar/hem passende voorzieningen die haar/hem helpen bij de reïntegratie naar betaalde arbeid. Als daarbij een reïntegratiebedrijf wordt ingeschakeld, moet dit een goed en gekwalificeerd bedrijf zijn dat ook bereid is te voldoen aan het *cliënten kwaliteitskeurmerk reïntegratie*.<sup>6</sup> Bij een goed reïntegratietraject hoort ook het recht op voorzieningen die belemmeringen voor arbeidstoeleiding en -toetreding opheffen, zoals kinderopvang, adequate scholing, voorzieningen voor mensen met een arbeidshandicap, schuldsanering. Ook moet rekening worden gehouden met andere werkzaamheden die de cliënt eventueel moet verrichten, waaronder zorgarbeid. De cliënt heeft het recht een aanbod dat niet aan deze voorwaarden voldoet, te weigeren als zijnde een niet-passend aanbod.
3. De uitvoering van de Wwb moet zo worden ingericht dat de cliënt kan beschikken over een vaste contactpersoon waarmee alles op het terrein van uitkering en reïntegratie kan worden geregeld. Het betreft hier een persoon die werkzaam is bij de uitvoeringsorganisatie (meestal: de gemeentelijke sociale dienst).
4. Naast een vaste contactpersoon (cliëntmanager) bij de uitvoeringsinstelling heeft de cliënt recht op goede en onafhankelijke begeleiding. Dat kan een onafhankelijke adviseur zijn die de cliënt ondersteuning biedt in het hele proces dat doorlopen moet worden (zowel binnen de instellingen als daarbuiten). Deze onafhankelijke begeleiding kan worden vorm gegeven in overleg met bijvoorbeeld belangenorganisaties van uitkeringsgerechtigden.

#### *b Recht op goede informatie over reïntegratie*

1. De gemeente geeft goede en begrijpelijke informatie over alle regels, alle rechten en plichten ten aanzien van werk, reïntegratie en inkomen.

---

<sup>6</sup> Dergelijke keurmerken zijn nog in ontwikkeling, zie bijvoorbeeld [www.arcon.nl](http://www.arcon.nl); zie ook [www.cnv.nl](http://www.cnv.nl) en [www.fnv.nl](http://www.fnv.nl) onder het trefwoord 'reïntegratie'.

2. De gemeente staat ervoor garant dat alleen zaken wordt gedaan met reïntegratiebedrijven die de cliënt goede en eerlijke informatie geven, zodat iedereen weet waar zij of hij aan toe is.
3. Uitkeringsgerechtigden hebben het recht om iemand mee te nemen naar een keuring of een gesprek. De gemeente ziet er op toe dat dit ook geldt voor contacten met reïntegratiebedrijven.

#### *c Recht op eigen keuze en eigen initiatief*

1. Uitkeringsgerechtigden hebben het recht om zelf het reïntegratiebedrijf te kiezen. Ook hebben zij het recht de overstap naar een ander reïntegratiebedrijf te maken, als de dienstverlening niet is zoals afgesproken of zoals redelijkerwijs verwacht mocht worden.
2. Uitkeringsgerechtigden hebben het recht om zelf actief op zoek te gaan naar werk. Als zij dat bij de uitvoeringsinstantie aankaarten, worden zij in deze eigen weg met voorrang en actief ondersteund. Er zijn cliënten die een eigen traject bedacht hebben dat mogelijk afwijkt van het traject dat de gemeente voor ogen staat of het meest passend acht. Dergelijke cliënten moeten gelegenheid krijgen hun eigen plannen te verwerkelijken. Ze moeten niet met sancties gedwongen worden een richting op te lopen die ze niet zien zitten. Mogelijk kan wel bepaald worden dat als ze na een probeerperiode van bijvoorbeeld een jaar niet in hun opzet slagen verplicht zijn de route te volgen die de gemeente meer passend vindt.
3. Het eigen initiatief van mensen kan ondersteund en gefaciliteerd worden met een persoonsgebonden reïntegratiebudget (PRB), waarmee uitkeringsgerechtigden zelf reïntegratievoorzieningen kunnen inkopen om hun kansen op een baan te vergroten.

#### *d Recht op duurzame baan*

1. Het reïntegratietraject moet uitzicht bieden op volwaardige en duurzame arbeid, dat wil zeggen: vast werk met loopbaanperspectief in één baan. Een baan van 6 maanden duurt te kort om aangeduid te worden als 'duurzaam'. Het moet werk zijn waarmee mensen blijvend uit de armoedesituatie kunnen komen. Voorkómen moet worden dat uitkeringsgerechtigden worden afgescheept met tijdelijk werk of een uitzendbaan. Een deeltijdbaan kan alleen passend zijn, als iemand daarmee binnen afzienbare tijd (6 maanden) volledig uit de bijstand kan komen.
2. Cursussen en reïntegratiebedrijven die een baangarantie beloven moeten dit waarmaken: bij succesvolle afsluiting moeten betrokkenen daadwerkelijk kunnen beschikken over een vaste baan waarmee een armoedesituatie blijvend kan worden voorkomen.
3. Om hun kansen op duurzame uitstroom te verhogen, hebben cliënten recht op het afmaken van een opleiding, op het behalen van goede startkwalificaties,<sup>7</sup> alsmede – in voorkomende gevallen – op het afronden van een inburgeringstraject.
4. Voor nieuwkomers geldt dat alleen maatwerk zal leiden tot zowel taalverwerving als een beroepsopleiding die zeker stelt dat men blijvend in een eigen inkomen kan voorzien en maatschappelijk kan deelnemen. Voor dit maatwerk moet de verordening ruimte bieden.

---

<sup>7</sup> Startkwalificatie is een veelgebruikte term. De wet die het middelbaar beroepsonderwijs regelt hanteert het niveau 2 als startkwalificatieniveau, dwz dat je aankomend vakman bent.

#### *e Rechtspositie*

1. De reïntegratieafspraken die met de cliënt worden gemaakt, worden telkens vastgelegd in een voor beroep vatbare beschikking. Dat geldt ook voor reïntegratieafspraken die liggen in de sfeer van sociale activering of vrijwilligerswerk.
2. De gemeente moet erop toezien dat reïntegratiebedrijven een goede klachtenregeling en geschillenregeling hebben, alsmede een goed privacyreglement. Ook de gemeente heeft zelf dergelijke regelingen.
3. De gemeente ziet erop toe dat de reïntegratiebedrijven waarmee zaken gedaan worden een regeling hebben over het inzage- en correctierecht. Ook de gemeente zelf heeft een dergelijke regeling.

#### *f Bescherming van de integriteit van het menselijk lichaam*

1. Artikel 55 WWB bepaalt dat het College van B&W iemand met een uitkering kunnen dwingen een medische handeling te ondergaan als daarmee zijn kansen op arbeidsinschakeling kunnen worden vergroot. Een dergelijke gang van zaken staat naar ons oordeel op gespannen voet met het recht op bescherming van de integriteit van het menselijk lichaam. Geadviseerd wordt vast te leggen dat het College van deze mogelijkheid geen gebruik maakt. Als er een medische behandeling noodzakelijk wordt geacht, moeten de wettelijke wegen worden bewandeld die dienaangaande voor alle burgers gelden.

#### **Ontheffing sollicitatieverplichting**

In de Wwb is bepaald dat er geen categorieën van personen meer kunnen worden genoemd (zoals bijvoorbeeld alleenstaande ouders met zorgplicht voor jonge kinderen of mensen die ouder zijn dan 57,5 jaar) die vrijgesteld zijn van sollicitatieplicht. Een dergelijke vrijstelling kan nog wel, maar dat is geïndividualiseerd. Voor alleenstaande ouders met kinderen tot 12 jaar is enige nuancering bij de plicht tot arbeidsinschakeling in de Wet aangebracht. Vastgelegd is: “de verplichting om algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden geldt voor de alleenstaande ouder met kinderen tot 12 jaar slechts nadat het College zich genoegzaam heeft overtuigd van de beschikbaarheid van passende kinderopvang, de toepassing van voldoende scholing en de belastbaarheid van betrokkene” (art 9, lid 4). Hiermee wordt beoogd dat – met de belastbaarheid van betrokkene als uitgangspunt - een zodanig scholingsniveau wordt gerealiseerd dat een deeltijdbaan kan zorgen voor onafhankelijkheid van de bijstand.

Ter vergroting van de rechtszekerheid van mensen en om rechtsongelijkheid en willekeur tegen te gaan, wordt geadviseerd in de reïntegratieverordening vast te leggen wanneer een verzoek om ontheffing van sollicitatieverplichting in elk geval wordt gehonoreerd. Hierbij is het van belang dat wordt afgewogen welke kansen iemand op de arbeidsmarkt heeft. Bijvoorbeeld het verplichten om ouderen te laten solliciteren heeft alleen zin als er ook werkelijk werk is te vinden. Als bij het vaststellen van de diagnose wordt geconstateerd dat er geen perspectieven zijn richting arbeidsmarkt, moeten er ook geen sollicitatieverplichtingen worden opgelegd. Datzelfde geldt wanneer de reïntegratiemiddelen uitgeput zijn of de gemeenteraad besluit deze (beperkte) middelen voor bepaalde groepen niet (meer) in te zetten.

Gemeenteraden staan daarmee voor de moeilijke taak te formuleren welke omstandigheden voor de betrokkenen, waaronder ouderen of alleenstaande ouders met kinderen, een reden kunnen zijn om met recht een beroep te doen op vrijstelling van de sollicitatieverplichting. Niettemin is deze weg te verkiezen boven een beleid om het al of niet opleggen van een sollicitatieverplichting.

ting over te laten aan het ondoorzichtige spel van onderhandelingen in de spreekkamer van de individuele bijstandsconsulent.

Zonder uitputtend te zijn kan gedacht worden aan de volgende omstandigheden waarin naar ons oordeel mensen ontheffing van sollicitatieplicht zouden moeten krijgen:

*a Intensieve zorgtaken*

Bij intensieve zorgtaken hebben mensen het recht van de sollicitatieplicht ontheven te worden. In dit kader is het volgende vastgelegd in de wet: *Indien de tijdelijke ontheffing van de plicht tot arbeidsinschakeling een alleenstaande ouder betreft, maakt het College in het bijzonder een afweging tussen het belang van arbeidsinschakeling en de invulling die de ouder wenst te geven aan de zorgplicht.*

Geadviseerd wordt in de gemeentelijke verordening vast te leggen wat onder intensieve zorgtaken verstaan wordt: het kan betrekking hebben op de zorg voor jonge kinderen, maar ook op de zorg voor gehandicapte oudere kinderen. Ook zorgtaken ten behoeve van andere huisgenoten, familieleden of vrienden kunnen een reden zijn voor een ontheffing van arbeidsinschakeling.

Belangrijk is dat wordt vastgelegd dat bij ontheffing mensen evenzeer rechten kunnen blijven doen gelden op voorzieningen om zich bijvoorbeeld bij te scholen. Het recht op ontheffing geldt zolang de situatie voortduurt waarin de zorgtaken moeten worden verricht.

*b Zeer vaak afgewezen zijn*

Recht op vrijstelling van sollicitatieplicht voor mensen die al zo vaak een negatieve uitslag hebben gehad op hun sollicitaties dat (mede vanuit het oogpunt van geestelijke gezondheidszorg) van hen niet gevergd kan worden zich nog langer aan sollicitatieprocedures te onderwerpen. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan ouderen, gehandicapten, chronisch zieken, mensen met psychische problemen.

*c Tijdens opleiding*

Recht op vrijstelling van sollicitatieplicht voor mensen die een opleiding volgen gericht op verbetering van de kansen op de arbeidsmarkt. Het moet niet nodig zijn die route voor elk willekeurig baantje te onderbreken. Dat kan namelijk op de langere termijn alleen maar zeer frustrerend en averechts werken.

*d Persoonlijke en sociale omstandigheden*

Er kunnen lichamelijke, geestelijke, persoonlijke en sociale omstandigheden zijn waarin het onverstandig en mogelijk zelfs onverantwoord is om sollicitatiedruk op mensen te leggen (zie bijlage III).

*e Sociale activering*

Bij deelname aan overeengekomen activiteiten in de sfeer van sociale activering ligt het in de rede mensen vrij te stellen van sollicitatieplicht.

*f Inburgering en integratie*

Te gemakkelijk wordt vaak gezegd dat het verrichten van betaalde arbeid de beste vorm van integratie is. De geschiedenis van gastarbeid en de positie van de eerste generaties van arbeiders die van ver naar hier kwamen, leert anders. Als prioriteit wordt gegeven aan integratie dient inburgering boven werk te gaan. Dat laat overigens onverlet dat waar werk en inburgering gecombineerd kunnen worden en waar dit leidt tot effectieve inburgering, dit altijd mogelijk moet zijn.

### **Te regelen zaken m.b.t. het traject richting arbeid**

In de reïntegratieverordening moeten nadere regels worden gesteld over zaken die samenhangen met het traject richting betaalde arbeid. Op dit traject kan iemand te maken krijgen met werken met behoud van uitkering en uiteindelijk met, gesubsidieerde arbeid en sociale activering. Het beleid moet helder zijn. Datzelfde geldt voor het instrument van de premie die kan worden toegekend in het kader van een traject dat gericht is op arbeidsinschakeling.

#### *a Vrijlating van inkomsten uit arbeid*

Gemeenten hebben de mogelijkheid om in individuele gevallen te bepalen dat een deel van de inkomsten uit arbeid – 25% van deze inkomsten met een maximum van € 163,00 per maand – gedurende maximaal een half jaar niet wordt verrekend met de bijstand. Dit geldt voor zover dit naar het oordeel van het College bijdraagt aan de arbeidsinschakeling van betrokkene. Geadviseerd wordt maximaal gebruik te maken van deze mogelijkheid, omdat in heel veel situaties er (nog) geen sprake is van een of-of situatie: of gehele bijstand of gehele uitstroom. In de werkelijkheid van veel mensen is de situatie van en-en het maximaal haalbare: én gedeeltelijk bijstand én gedeeltelijke inkomsten uit arbeid. Dat geldt voor veel mensen met zorgtaken; het geldt ook voor veel gehandicapten en chronisch zieken. Omdat de vrijlating slechts maximaal een half jaar mag worden toegepast, wordt geadviseerd hierbij een vervolg te regelen via de eenmalige premie van maximaal € 1944 per kalenderjaar (art. 31, lid 2j).

#### *b Algemeen geaccepteerde arbeid*

Belanghebbenden zijn verplicht naar vermogen ‘algemeen geaccepteerde arbeid’ te verkrijgen en te aanvaarden (art. 9 lid 1). Geadviseerd wordt in de verordening vast te leggen:

1. dat ‘algemeen geaccepteerde arbeid’ moet aansluiten bij de capaciteiten, mogelijkheden en beperkingen van de cliënt;
2. dat onder ‘algemeen geaccepteerde arbeid’ verstaan wordt: in de sector gebruikelijke arbeidsomstandigheden, cao-loon, normale werktijden, redelijke reistijden;
3. dat het aanvaarden van werk niet in strijd mag komen met het nakomen van bestaande zorgverplichtingen;
4. dat het aanvaarden van werk niet in strijd mag komen met het deelnemen aan een inburgeringsprogramma;
5. dat er een mogelijkheid is een beroep te doen op gewetensbezwaren.

#### *c Gesubsidieerde arbeid*

In de praktijk blijkt dat gesubsidieerde arbeid een belangrijk instrument is om mensen een eigen werkplek in de samenleving te garanderen. De Sociale Alliantie en de LCR zijn zich ervan bewust dat het kabinet op termijn van gesubsidieerde arbeid af wil. Gedwongen ontslagen van mensen die nu in gesubsidieerde arbeid werken is daarbij echter niet aan de orde en de gemeenten houden ruimte om toch gesubsidieerde banen te houden. De regering legt daarmee een duivels dilemma bij gemeenten neer. Vanuit de zorg voor mensen die willen werken maar niet door een werkgever worden aangenomen is gesubsidieerde arbeid de oplossing. Het lijkt echter dat de regering door te snoeien op het budget en dat budget ook te gebruiken voor “gewone” reïntegratietrajecten gemeenten voor het blok stelt. Wij constateren dat tenminste voor 2004 en 2005 het budget voorziet in gesubsidieerde arbeid. Deze jaren kunnen daarmee worden benut om te experimenteren met nieuwe financieringsvormen van gesubsidieerde arbeid. Iemand die niet wordt aangenomen door een werkgever blijft in de bijstand. Voor deze mensen kan gesubsidieerde arbeid voor het grootste deel worden bekostigd uit het Inkomensdeel. Het beslag op het reïntegratiebudget is daarmee beperkt. Met het handhaven van een uitstroomdoelstelling zal in de praktijk blijken dat er toch kansen blijven op uitstroom naar reguliere arbeid. Als de arbeidsmarkt weer aantrekt, mede als gevolg van de vergrijzing, zal die doorstroom bovendien beter lukken.

Geadviseerd wordt in de verordening de verschillende vormen van gesubsidieerde arbeid vast te leggen te weten:

- leer/werkplaatsen (voor het verkrijgen van een startkwalificatie dan wel het opdoen van werkervaring op basis van EVC voor het verkrijgen van een arbeidsplaats op de reguliere markt);
- de blijvende gesubsidieerde werkplek (voor belanghebbenden die niet kunnen doorstromen naar niet-gesubsidieerde arbeid moet de mogelijkheid bestaan om blijvend werkzaam te zijn in gesubsidieerde arbeid);
- de gereserveerde arbeidsplaats (deze vorm beoogt arbeidsplaatsen beschikbaar te hebben voor de instroom van langdurig werklozen en/of uitkeringsgerechtigden aan de onderkant van de loongebouwen conform het advies van de RWI).

Daarnaast wordt geadviseerd in de verordening vast te leggen:

1. dat gesubsidieerde arbeid gewone – loonvormende – arbeid is en als zodanig vorm gegeven moet worden; met volledige werknemersrechten en -plichten;
2. dat daarbij de met werknemersorganisaties afgesproken arbeidsvoorwaarden aangaande deze arbeid worden gehanteerd, met dien verstande dat daar waar (nog) geen CAO van toepassing is er sprake moet zijn van het aansluiten bij een aan de betreffende sector gerelateerde CAO.

#### *d Werken met behoud van uitkering*

Werken met behoud van uitkering kan alleen een fase zijn in het traject richting betaald werk. Voorkomen moet worden dat het wordt gebruikt om goedkoop een aantal maatschappelijk nuttige activiteiten verricht te krijgen. Geadviseerd wordt in de verordening vast te leggen:

1. dat werken met behoud van uitkering goed wordt begeleid en onderdeel is van een afgesproken traject dat uitmondt in een reguliere vaste duurzame baan ;
2. dat werken met behoud van uitkering slechts gedurende een maximale termijn van 3 maanden is toegestaan;
3. dat bij werken met behoud van uitkering een onkostenvergoeding van toepassing is.

#### *e Sociale activering*

In de praktijk blijkt dat sociale activering voor veel belanghebbenden meer waarde heeft als welzijnsinstrument dan als arbeidstoeleidsinstrument. Geadviseerd wordt om onderscheid te maken tussen de verschillende vormen van sociale activering. Hierbij kan ook een bepaling worden betrokken aangaande het verrichten van het gewone vrijwilligerswerk. Geadviseerd wordt om in de verordening vast te leggen:

1. dat de eerste invalshoek van sociale activering is: het meedoen van mensen in de samenleving;
2. dat belanghebbende het recht heeft op meebeslissen bij de invulling van sociale activering en dat daarbij aangesloten wordt bij hetgeen betrokkene reeds doet;
3. dat deelname aan sociale activering altijd gebeurt op basis van vrijwilligheid;
4. dat gewoon vrijwilligerswerk op initiatief van betrokkenen altijd wordt toegestaan los van de vraag of er een individuele ontheffing van de sollicitatieplicht is.

#### *f Premie*

In art. 31, lid 2j is bepaald dat in het kader van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling eenmalig een premie kan worden toegekend van ten hoogste € 1944 per kalenderjaar. Met het inzetten van deze premie kan worden bereikt dat inzet van mensen in betaalde én onbetaalde arbeid altijd loont. Geadviseerd wordt te bepalen dat deze premie voor het maximale bedrag wordt toegekend in een aantal omstandigheden waaronder de volgende:

1. Er doet zich een armoedeval voor bij het aanvaarden van betaald werk: mensen moeten de zekerheid hebben dat ze erop vooruit gaan als ze gaan werken.
2. Bij het aanvaarden van een onbetaalde stageplaats of van deeltijdwerk; de premie moet dan gezien worden als een stimulans tot verdere loopbaanontwikkeling of als een blijk van waardering als deeltijdwerk bij de betreffende persoon op dat moment het maximaal haalbare is.
3. Het aanvaarden van (tijdelijk) werk heeft de betrokken persoon ernstig geschaad in zijn aan-

spraak op de langdurigheidstoeslag.

4. Het verrichten van vrijwilligerswerk, het meedoen aan sociale activering is bij de desbetreffende persoon onder die omstandigheden op dat moment het maximaal haalbare. Ook vrijwilligerswerk moet lonen. Dit kan via de inzet van deze premie, naast een onbelaste onkostenvergoeding.
5. Het regelen van kinderopvang brengt kosten met zich mee die niet (volledig) op andere wijze kunnen worden vergoed.

### **Regels voor een evenwichtig aanbod**

Het budget van het Werk-deel is beperkt. Uit het werkdeel worden alle reïntegratietrajecten en de gesubsidieerde arbeid betaald. In de verordening zal dus een verdeling van het budget over de groepen moeten worden gemaakt. Wij vinden dat de gemeenteraad nadrukkelijk rekening moet houden met het begrip 'evenwichtige aandacht'. Het financiële belang van de gemeente bij het Inkomens-deel mag geen gevolg hebben voor de verantwoordelijkheid van de gemeenten voor mensen zonder bijstandsuitkering die weer aan het werk willen komen. Overigens is in deze zin preventie, voorkomen dat iemand een beroep moet doen op de bijstand, weer een financieel belang voor de gemeente. Er zullen dus deelbudgetten worden vastgesteld voor:

- 1 bijstandsgerechtigden met hierbinnen aandacht voor doelgroepen zoals vrouwen, allochtonen, mensen met een handicap;
- 2 NUG-ers en weduwen (ANW), met ook hierbinnen aandacht voor doelgroepen zoals vrouwen, allochtonen, mensen met een handicap;
- 3 gesubsidieerde arbeid.

Evenwichtige aandacht is een veelomvattend begrip zowel gericht op te onderscheiden groepen als op de vraag hoe vanuit die groepen vacatures van verschillende niveaus kunnen worden vervuld.

Het reïntegratiebudget moet ook vanuit deze invalshoek gericht zijn om mensen op een arbeidsplaats te krijgen waar zij op hun plek zijn en weer duurzaam mee kunnen draaien in betaald werk.

De groep NUG-ers kan procentueel worden bepaald vanuit arbeidsmarktonderzoek of vanuit ervaringscijfers door het CWI. Wij verwachten dat de groep ontslagwerklozen snel zal groeien omdat het kabinet het recht op WW sterk inperkt.

Evenwichtige aandacht mag zeker niet tot stand komen vanuit negatieve impulsen voor NUG-ers door in de systematiek te werken met vermogens- en/of inkomstentoetsen of door het budget te beperken tot de onderkant van de arbeidsmarkt.

Ook reïntegratietrajecten voor bijstandsgerechtigden mogen zeker niet alleen ten goede komen aan gemakkelijk te plaatsen cliënten, noch voornamelijk gericht zijn op de onderkant van de arbeidsmarkt.

Het begrip 'evenwichtige aandacht' in de Wet is erg vaag. Vanuit maatschappelijke organisaties is daarom aangedrongen op het hanteren van de term 'evenredige aandacht', maar die suggestie is door de wetgever niet overgenomen. Waar het in elk geval om gaat is dat alle bevolkingsgroepen een aanwijsbare kans hebben en dat de gemeenteraad daarop kan monitoren en sturen. Bovendien is het van belang dat er een relatie met andere beleidsterreinen kan worden gelegd, bijvoorbeeld met het integratiebeleid.

Geadviseerd wordt om in de verordening verder vast te leggen:

- a dat er gemeten wordt of bijstandsgerechtigden die behoren tot de doelgroepen verhoudingsgewijs in gelijke mate gebruik maken van het reïntegratieaanbod;
- b dat er gemeten wordt of niet-uitkeringsgerechtigden en ANW-ers verhoudingsgewijs in gelijke mate gebruik maken van het reïntegratieaanbod;
- c dat er wordt bepaald dat het beleid moet worden bijgestuurd als dit niet het geval blijkt te zijn.

Om welke doelgroepen het gaat, verschilt uiteraard per gemeente en is afhankelijk van het gemeentelijk beleid. Geadviseerd wordt in elk geval te meten naar etniciteit (geboorteland ouders), sekse en leeftijd. Wij adviseren om in het jaarverslag duidelijk aan te geven hoe de verdeling in de praktijk is uitgekapt en waarom. Wij zien hierbij een belangrijke rol weggelegd voor de samenwerking tussen de cliëntenraad van de gemeente en die van het CWI. Bij het CWI kan men zonder financieel belang bepalen wat de vraag is op de arbeidsmarkt en hoe vaak een arbeidsmarktadvies voor een reïntegratietraject wordt gegeven.

### **3. VERORDENING BESTRIJDING MISBRUIK EN FRAUDE**

De gemeenteraad stelt in het kader van het financiële beheer bij verordening regels voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van bijstand evenals van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet. Hierbij moet de vraag worden gesteld wanneer iets valt onder de verordening op de fraude en wanneer het eerder valt onder de verordening op de sancties. Onze mening is dat evidente fraude, bedoeld misbruik en bewust oneigenlijk gebruik streng bestreden moeten worden met de inhouding van de uitkering en de terugvordering van wat te veel of ten onrechte betaald is. Maar niet elke overtreding valt naar ons oordeel onder dit zware regime van fraudebestrijding; vaker zullen bij oneffenheden de bepalingen in de verordening op de sancties van toepassing zijn.

Het spreekt vanzelf dat het zowel beleid op het gebied van de bestrijding van fraude en misbruik, als het sanctiebeleid moeten voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. We sommen deze beginselen nog even op:

- Verbod van willekeur: de gemeente neemt een beslissing na afweging van alle daarvoor in aanmerking komende belangen.
- Zorgvuldigheidsbeginsel: de gemeente is verplicht onderzoek in te stellen naar alle elementen die van belang zijn om de beslissing te kunnen nemen.
- Gelijkheidsbeginsel: gelijke gevallen moeten gelijk behandeld worden.
- Evenredigheidsbeginsel: een sanctie moet in verhouding staan tot de ernst van de overtreding.
- Motiveringsbeginsel: de beslissing moet deugdelijk gemotiveerd worden.
- Vertrouwensbeginsel: gerechtvaardigde verwachtingen moeten zoveel mogelijk worden gehonoreerd. Dus wanneer de gemeente toezeggingen heeft gedaan, moet zij zich daar in principe aan houden.

## **4. VERORDENING VERLAGING UITKERINGEN (SANCTIES)**

De Wet Boeten- en Maatregelen wordt ingetrokken. Gemeenten krijgen de bevoegdheid regels vast te stellen welke sancties wanneer worden opgelegd. Dat moet op basis van een door de gemeenteraad vast te stellen verordening. De sanctie wordt opgelegd door het college van B&W. Het College van B&W moet (individueel) de bijstand of de langdurigheidstoelage verlagen wanneer wordt geconstateerd dat een uitkeringsgerechtigde zich niet aan de verplichtingen houdt of onvoldoende besef van verantwoordelijkheid toont. Daarbij wordt gedacht aan zaken als:

- door eigen schuld een baan verliezen;
- door eigen schuld het recht op een voorliggende voorziening (WW) verliezen;
- te weinig solliciteren;
- een gepast aanbod op werk afslaan;
- geen (juiste) of onvolledige informatie verstrekken die van belang is voor het vaststellen van het recht op een uitkering.

Het beleid, met in achtneming van wat wij bij de verordening misbruik en fraude hebben opgemerkt, dat de gemeente wil voeren moet in een verordening worden vastgelegd.

Daarbij moet ons inziens een aantal zaken (algemene uitgangspunten) in elk geval worden geregeld. Ook adviseren wij in de verordening een stappenplan sanctiebeleid op te nemen.

### **Algemene uitgangspunten**

#### *a Duidelijke definitie*

Om willekeur te voorkomen moet worden omschreven wat onder 'onvoldoende besef van verantwoordelijkheid' wordt verstaan.

#### *b Geen derden treffen*

Bij het vaststellen van de hoogte van de korting op de uitkering wordt rekening gehouden met de gezinssituatie en de duur van de uitkering. Als een sanctie onvermijdelijk is, moet getracht worden vooral de belangen van kinderen zo min mogelijk te schaden.

#### *c Waarschuwen*

Er wordt een zeer terughoudend beleid gevoerd bij het opleggen van kortingen op uitkeringen die in feite al te laag zijn om fatsoenlijk van te leven. Voordat een korting wordt toegepast, wordt eerst gewaarschuwd en een voorwaardelijke maatregel opgelegd.

#### *d Heroverwegen*

Bepalen dat een opgelegde sanctie die langer duurt dan 2 maanden wordt heroverwogen binnen 8 weken (art 18 lid 3).

### **Stappenplan sanctiebeleid**

Het opleggen van sancties kan niet anders zijn dan een sluitstuk: het komt pas aan de orde als alle andere pogingen om zaken recht te zetten geen resultaat hebben gehad. Voordat het zover komt, moet geprobeerd zijn om in gesprekken met mensen te komen tot een oplossing van problemen of geconstateerde oneffenheden.

Als sancties onvermijdelijk zijn, wordt geadviseerd in de verordening vast te leggen dat bij het verlagen van de uitkering het volgende stappenplan wordt gevolgd:

**1e stap:**

Er wordt een schriftelijke waarschuwing gegeven waarin belanghebbende (nogmaals) wordt gewezen op haar/zijn verplichtingen.

**2e stap:**

Als geen gehoor wordt gegeven aan deze waarschuwing, wordt een voorwaardelijke sanctie opgelegd. Dat gebeurt altijd in de vorm van een beschikking waardoor belanghebbende de mogelijkheid heeft bezwaar aan te tekenen.

**3e stap:**

Als de tweede waarschuwing wordt genegeerd, volgt een sanctie. Dat gebeurt ook steeds in de vorm van een beschikking. Bij de eerste overtreding is de verlaging maximaal 5% van de basisnorm (= 50% WML) gedurende maximaal 4 weken.

**4e stap:**

Als iemand herhaaldelijk in de fout gaat, kan de verlaging maximaal verhoogd worden tot 10% van de basisnorm. De periode waarvoor deze verlaging geldt kan dan meer dan 4 weken bedragen.

**5e stap:**

Na twee maanden vindt een heroverweging plaats van de opgelegde sanctie.

**6e stap:**

Als opgelegde sancties achteraf toch blijken onterecht te zijn geweest, wordt de geleden schade vergoed, inclusief rente.

## 5. VERORDENING CLIËNTENPARTICIPATIE

Dit artikel is per amendement van de Kamer ingevoerd met als toelichting dat hiermee de cliëntenparticipatie in lijn wordt gebracht met de wet Suwi omdat cliëntenparticipatie onmisbaar is in een uitvoeringsstructuur waarin de cliënt centraal staat.

### **Artikel 47 Verordening cliëntenparticipatie**

De gemeenteraad stelt bij verordening regels over de wijze waarop de personen, bedoeld in artikel 7, eerste lid, of hun vertegenwoordigers worden betrokken bij de uitvoering van deze wet, waarbij in ieder geval wordt geregeld de wijze waarop:

- a periodiek overleg wordt gevoerd met deze personen of hun vertegenwoordigers;
- b deze personen of vertegenwoordigers onderwerpen voor de agenda van dit overleg kunnen aanmelden;
- c zij worden voorzien van de voor een adequate deelname aan het overleg benodigde informatie.

### **Hoofdlijnen**

De gemeente hoort per verordening regels op te stellen over cliëntenparticipatie. Hier volgen enkele aandachtspunten die naar ons oordeel vastgelegd horen te worden:

- a de rechten en plichten van de belangenvertegenwoordiging van cliënten;
- b het beschikbaar stellen van voldoende faciliteiten om een dergelijke vertegenwoordiging op te zetten en in stand te houden;
- c het mogelijk zijn van lokale of regionale samenwerkingsverbanden met belangenvertegenwoordigingen bij andere uitvoeringsorganisaties.

### **Nadere uitwerking**

Hier wordt een aantal suggesties gedaan voor een nadere uitwerking van de genoemde hoofdlijnen:

#### *Vormgeving verordening en gemeentelijke regeling*

Het opstellen van gemeentelijke verordening en regeling cliëntenparticipatie hoort na overleg met cliënten te gebeuren.

#### *Vormgeving cliëntenraad <sup>8</sup>*

Het is aan te bevelen dat cliënten of hun vertegenwoordigers zich organiseren in een raad. De raad van cliënten of hun vertegenwoordigers voeren het periodiek overleg over de uitvoering van de Wet werk en bijstand

#### *Wijze waarop vertegenwoordiging van cliënten, cliëntenraad, tot stand komt.*

Het verdient voorkeur dat wordt gekozen voor vertegenwoordiging via organisaties en ervaringsdeskundigen.

---

<sup>8</sup> Er wordt gesproken over cliëntenraad omdat met het amendement op artikel 47 de cliëntenparticipatie in de Wwb in lijn is gebracht met de Wet Suwi. In de Wet Suwi is sprake van cliëntenraden.

### ***Rechten en plichten cliëntenraad***

Recht op structureel overleggen met de gemeenteraad, met de wethouder, met de directeur van de sociale dienst waarbij de cliëntenraad informatierecht, initiatiefrecht, (gevraagd en onge-vraagd) adviesrecht en instemmingsrecht heeft.

In samenspraak met cliënten moeten de rechten en plichten nader worden uitgewerkt. Bij recht op informatie moet worden vastgelegd dat het gaat om het beschikbaar stellen van alle informa-tie die nodig is voor de vervulling van de taken van de cliëntenraad.

### ***Faciliteiten***

De cliëntenraad moet kunnen beschikken over een ruimte waar de leden elkaar buiten de ple-naire vergaderingen om kunnen ontmoeten (bv werkgroepjes, telefonisch spreekuur), vergader-faciliteiten en faciliteiten om cliënten te ontmoeten. Spreekkamer of kantoorruimte moet toegan-kelijk zijn. De toegankelijkheid strekt zich uit tot ruimtes, voorzieningen voor slechtzienden en slechthorenden. Verder is het noodzakelijk dat de cliëntenraad de beschikking heeft over kopi-eerfaciliteiten, telefoon, computer met printer en internet. Stukken dienen zowel digitaal als per post te worden aangeleverd.

Eventueel moet er worden gezorgd voor 'speciale' voorzieningen als kinderopvang, aangepaste vergadertijden, parkeerplaatsen voor gehandicapten, enzovoorts.

### ***Eigen budget***

De cliëntenraad moet kunnen beschikken over een budget voor de eigen activiteiten. Te denken valt aan organiseren thema-avonden, uitgeven nieuwsbrief voor uitkeringsgerechtigden, ontwik-kelen van info-materiaal, het kunnen inhuren van externe deskundigen voor het vragen van extern advies of eigen onderzoek.

### ***Ondersteuning cliëntenraad***

De cliëntenraad moet desgewenst ondersteuning krijgen van een ambtelijk secretaris.

Een ambtelijk secretaris is geen lid van de cliëntenraad. Hij of zij ondersteunt en voert werkzaam-heden uit in opdracht van de cliëntenraad. Over de invulling van het ambtelijk secretariaat moet in samenspraak met de cliëntenraad afspraken worden gemaakt, waarbij ook normen gesteld worden ten aanzien van de kwaliteit en deskundigheid van de ambtelijke ondersteuning. De cliëntenraad wijst bij voorkeur een onafhankelijk voorzitter aan.

### ***Kostenvergoeding***

Leden van de cliëntenraad moeten aanspraak kunnen maken op een vaste kostenvergoeding. Minimaal moeten alle onkosten die een lid van een cliëntenraad maakt in het kader van zijn lid-maatschap van de cliëntenraad daarmee worden gedekt. Bij meerkosten van een individu kan gewerkt worden op basis van het declaratiemodel met alle administratieve rompslomp van dien.

### ***Taken cliëntenraad***

Hierbij moet de uitwerking van het initiatiefrecht, adviesrecht en instemmingsrecht nader wor-den ingevuld. De cliëntenraad heeft de bevoegdheid alle aangelegenheden die de uitvoering en (de kwaliteit van) de dienstverlening door gemeente en gemeentelijke sociale dienst raken in de overlegvergadering met het College van B&W en met de directie van de sociale dienst aan de orde te stellen. De cliëntenraad heeft het recht over alle aangelegenheden die de uitvoering en (de kwaliteit van) de dienstverlening betreffen verbetervoorstellen te doen.

De gemeenteraad moet voor de Wwb verordeningen maken, beleidskaders uitzetten en het College van B&W controleren op de uitvoering van de wet. Het is dus van groot belang dat de cliënten daarover adviseren. Ideaal is het recht op advies over gemeentelijke beleidsplan en beleidsverslag formeel vast te leggen en daarbij te bepalen dat het gegeven advies verplicht bij het beleidsplan en het beleidsverslag wordt bijgevoegd.

### *Aanbeveling*

In de verordening kan worden vastgelegd dat het college van B&W en de Cliëntenraad over een aantal onderwerpen een contract sluiten, waarbij de uitwerking van een aantal beleidsregels die hiervoor zijn genoemd door de gemeenteraad overgedragen worden aan genoemde twee partijen: het college en de cliëntenraad. Zo'n gang van zaken kan de cliëntenraad versterken en een duidelijker positie geven. De gemeenteraad kan toch een vinger aan de pols houden door controle achteraf.

Hierbij kan gedacht worden aan:

- het stappenplan bij opleggen van sancties;
- de algemene kwaliteitscriteria van de dienstverlening;
- klanttevredenheidsonderzoeken.

## **DEEL II**

### **BELEIDSPLAN**

De Wet werk en bijstand legt een vloer aan van minimale bijstandsnormen. Door invulling te geven aan de vele 'kan-bepalingen' wordt het gebouw van de Wwb op lokaal niveau verder opgebouwd.

De architectuur van dat gebouw is geheel de verantwoordelijkheid van de Gemeenteraad. Het college van B&W voert uit. In deel I zijn de vereiste verordeningen beschreven, maar er is meer.

Zo gaan de verordeningen niet over het gemeentelijk minimabeleid en de bijzondere bijstand. Dit betreft onderdelen van de Wwb die bovendien niet betaald worden uit het budget voor de uitkeringen noch uit het reïntegratiebudget en die dus moeten komen uit de 'gewone' gemeentebegroting. Ook daarom is het belangrijk dat de gemeenteraad een beleidsplan vaststelt waarin op hoofdlijnen beleidsregels worden vastgelegd. We adviseren de gemeenteraad zo'n plan jaarlijks vast te stellen.

In de Wwb is bepaald dat het College van B&W minimaal één keer per jaar over de uitvoering van de Wwb rapporteert aan de gemeenteraad. Een vastgesteld beleidsplan geeft een goed toetsingskader.

## **1. ALGEMENE KWALITEITSCRITERIA**

Bij de uitvoering moet een aantal criteria worden vastgesteld die de kwaliteit van de uitvoering garanderen. Zonder uitputtend te zijn, kunnen worden genoemd:

- a De klant serieus nemen, luisteren naar wat hij zegt en zijn positie als uitgangspunt nemen.
- b De kwaliteit hebben om een goede inschatting te kunnen maken van de psychische, fysieke en sociale omstandigheden van een cliënt.
- c Zorgen dat alle informatie goed toegankelijk is en in begrijpelijke taal is geschreven.
- d Zorgen voor een correcte en vlotte afhandeling van aanvragen.
- e Waarborgen van tijdige en ononderbroken betaling van de uitkering op voorwaarde dat de cliënt zijn verplichtingen nakomt.
- f Terughoudendheid bij het inwinnen van informatie: niet meer dan nodig, niet vaker dan nodig en niet vragen naar informatie die reeds beschikbaar is.
- g Periodieke klanttevredenheidsonderzoeken.
- h Onderzoek naar niet-gebruik van voorzieningen en bijzondere bijstand onder doelgroepen.
- i Verantwoording op aantal klachten, afdoeningen en doorlooptijd ervan.
- j Verantwoording van het aantal beroep- en bezwaarprocedures en het resultaat daarvan in toekenning of afwijzing.
- k Uitbetaling in natura niet tegen de wil van belanghebbende opleggen; als er noodzaak is van dwang dan moeten de wettelijke wegen worden bewandeld die voor alle burgers in vergelijkbare omstandigheden gelden.
- l Bij (aanvullende) bijstand voor 65-plussers volstaan met een jaarlijkse toetsing van het inkomen.

## **2. SAMENWERKING/UITBESTEDING**

De Wwb draagt ertoe bij dat gemeenten – zeker de wat kleinere – gaan samenwerken. Vanuit cliëntenperspectief moet dit enkel gebeuren als deze samenwerking een positief effect heeft op de dienstverlening. Het is in elk geval zaak goede beleidskaders te stellen bij zo'n samenwerking. Dat geldt ook in geval delen van de uitvoering worden uitbesteed

- a Regels stellen over verantwoordelijkheden (van gemeenteraden, Colleges: wie kan voor wat worden aangesproken)
- b Regels stellen over kwaliteitsgaranties als uitvoering samen met of door anderen wordt verricht.
- c Regels stellen hoe de inspraak van cliënten wordt gegarandeerd als de uitvoering gebeurt samen met andere gemeenten, of als de uitvoering of onderdelen ervan worden uitbesteed.
- d Bepalen dat cliënten in hun eigen gemeente een eigen contactpersoon en aanspreekpunt houden.

### **3. DE LANGDURIGHEIDSTOESLAG**

De langdurigheidstoelage wordt gefinancierd uit het inkomensdeel van het budget. Dienaangaande wordt aan de gemeenteraad geadviseerd de volgende beleidskaders te stellen:

- a Bepaling opnemen dat personen die aan de criteria voldoen en die bekend zijn bij de gemeente door de gemeente persoonlijk worden geïnformeerd dat zij in aanmerking komen voor de langdurigheidstoelage.
- b Bepaling opnemen over een goede afstemming van gegevens met andere uitkeringsinstanties (UWV, SVB, belastingdienst), zodat zo veel mogelijk mensen de langdurigheidstoelage zo soepel mogelijk krijgen.
- c Bepaling opnemen dat in de plaatselijke media en via contactpersonen op gezette tijden informatie verspreid wordt over de langdurigheidstoelage, opdat ook mensen die niet bekend zijn bij uitkeringsinstanties en die toch voor deze toelage in aanmerking zouden kunnen komen, hiervan op de hoogte zijn.

### **4. GEMEENTELIJK MINIMABELEID**

Het gemeentelijke minimabeleid wordt gefinancierd uit het gemeentefonds. In antwoord op vragen uit de Tweede Kamer heeft staatssecretaris Rutte zich op het standpunt gesteld dat de Wwb een einde maakt aan zowel categoriale gemeentelijke regelingen die onder de bijzondere bijstand vallen, als aan categoriale regelingen die niet onder de bijzondere bijstand vallen. Er is op dit punt geen ruimte voor eigen gemeentelijk beleid. Desondanks zijn er (beperkte) mogelijkheden:

- a In artikel 10, tweede lid, van de Invoeringswet is bepaald dat Colleges ook na de invoering van de Wwb bijzondere bijstand in de vorm van een collectieve aanvullende ziektekostenverzekering kunnen verstrekken. Geadviseerd wordt dat de gemeenteraad als beleidskader vastlegt dat het College van B&W van deze mogelijkheid gebruik maakt.
- b Uit een mededeling van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer blijkt dat de Wwb geen verandering brengt voor de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en heffingen, voor de schuldhulpverlening en voor de voorzieningen voor maatschappelijke participatie, zoals stadspassen (enkel voor zover deze betrekking hebben op sociaal-culturele activiteiten en op sportactiviteiten).

In alle andere gevallen zullen voorzieningen individueel getoetst moeten worden; het is wel mogelijk criteria op te stellen en standaarden aan te geven in welke situaties welke voorzieningen beschikbaar zijn. Deze zullen individueel aangevraagd en getoetst moeten worden (zie punt 5 over beleid inzake bijzondere bijstand)

Verder wordt geadviseerd als beleidslijn vast te leggen dat giften van kerken en charitatieve instellingen en giften voor specifieke doelen niet verrekend worden met de bijstand. Als iemand met een bijstanduitkering van een fonds bijvoorbeeld geld krijgt om het boekengeld voor de kinderen te betalen (b.v. stichting Leergeld) of voetbalschoenen (b.v. stichting Jeugd sportfonds), moet dit niet worden gekort op de uitkering of de bijzondere bijstand of de langdurigheidstoelage.

## 5. BELEID BIJZONDERE BIJSTAND

De bijzondere bijstand wordt gefinancierd uit het gemeentefonds.

De uitvoering van de bijstand, inclusief de bijzondere bijstand, moet doeltreffend en doelmatig zijn. In het kader van de doelmatigheid is in het verleden door veel gemeenten beleid ontwikkeld rondom categoriale bijzondere bijstand. Behalve de langdurigheidstoeslag is bij de invoering van de Wwb voor personen beneden 65 jaar een dergelijke doelmatigheidsstrategie niet langer mogelijk. Aanvragen voor bijzondere bijstand moeten individueel worden ingediend en getoetst. Daarbij moet worden aangetekend dat voor ouderen (65 jaar en ouder), behorend tot een bepaalde categorie, bijzondere bijstand kan worden verleend zonder dat wordt nagegaan of de extra kosten ook daadwerkelijk noodzakelijk zijn of gemaakt zijn. Dit geldt als de categorie waartoe hij/zij behoort noodzakelijke kosten maakt, waarin de algemene bijstand niet voorziet en die de draagkracht te boven gaan.

Niettemin zijn de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering erbij gebaat om duidelijke standaarden te stellen en/of situaties te benoemen, die redelijkerwijs vallen onder de bijzondere bijstand. Voor de rechtszekerheid in een gemeente is het van groot belang dat gelijke gevallen ook inderdaad gelijk worden behandeld. Onzorgvuldigheid op dit terrein zal snel leiden tot verwijten in de sfeer van vriendjespolitiek.

Het is aan te raden om bij de bijzondere bijstand in ieder geval de volgende beleidskaders te stellen:

- a Van gemeentewege wordt goed toegankelijk informatiemateriaal gemaakt met voorbeelden van situaties waarin mensen een beroep kunnen doen op bijzondere bijstand.
- b Bij de verlening van bijzondere bijstand wordt rekening gehouden met de moeilijke situatie waarin personen zitten wanneer ze lang aangewezen zijn op een inkomen op het niveau van de bijstand. Bijvoorbeeld door de langdurigheidstoeslag buiten beschouwing te laten bij het bepalen van de draagkracht, sneller over te gaan tot bijstandverlening om niet en waar mogelijk beslag te voorkomen door bemiddeling bij of het faciliteren van een integrale schuldregering.
- c Regels stellen betreffende het verlenen van categoriale bijzondere bijstand aan ouderen (65 en ouder). Vastleggen voor welke noodzakelijke kosten in welke bijzondere omstandigheden een categoriale voorziening wordt getroffen. (Dit is mogelijk op basis van art. 35, lid 3)
- d Er worden regels gesteld voor het verlenen van bijzondere bijstand voor duurzame gebruiksgoederen, waarbij zo veel mogelijk aangesloten wordt op bestaande goede en goedfunctionerende wit-goedregelingen. Er vindt daarbij een individuele aanvraag en toetsing plaats.
- e Bepaald wordt dat aan een eenoudergezin waarvan het jongste nog schoolgaande kind 18 jaar is geworden, waardoor het qua inkomen teruggaat van een eenouder-uitkering naar een alleenstaande-uitkering, als bijzondere bijstand een toeslag van 20% WML toegekend wordt, zolang het betreffende kind nog voortgezet onderwijs volgt en er verder in de situatie van dat gezin geen wijzigingen optreden.
- f Bepaald wordt dat bij het vaststellen van de draagkracht van de belanghebbende de vrijlatingbepalingen ex artikel 34 (vermogen) ook van toepassing zijn op de bijzondere bijstand. Over de draagkracht wordt bepaald dat deze op 0 wordt gesteld bij een inkomen tot 110% van de bijstandsnorm. Bij een inkomen boven 110% WML wordt de draagkracht vastgesteld volgens een glijdende schaal met een jaarlijks maximum dat over alle aanvragen tezamen aan eigen bijdrage moet worden betaald.

- g Bepaald wordt dat bij het verstrekken van bijzondere bijstand geen drempelbedrag wordt toegepast.
- h Als het bij de bijzondere uitgaven nodig is dat de gemaakte kosten met betalingsdocumenten moeten kunnen worden aangetoond, wordt bepaald dat een controle steekproefsgewijs plaats vindt. (net zoals belastingaangiften worden gecontroleerd; dit is een suggestie van Staatssecretaris Rutte).
- i Gemeenten worden geadviseerd voor bijstandsgerechtigden een collectieve aanvullende ziektekostenverzekering te handhaven of af te sluiten (dat kan op basis van art 10 van de invoeringswet). Als gemeenten een dergelijke collectieve regeling niet hebben en ook niet willen afsluiten, wordt geadviseerd te bepalen dat mensen met een inkomen tot 110% van de bijstandsnorm recht hebben op bijzondere bijstand om zelf een dergelijke aanvullende ziektekostenverzekering af te sluiten.

## **6. BELEID VERHAAL EN TERUGVORDERING**

Rondom het beleid verhaal en terugvordering wordt geadviseerd de volgende bepalingen als beleidslijn vast te leggen:

- a In een situatie waarin een alleenstaande ouder met recht op alimentatie buiten haar/zijn schuld niet in staat is die te innen, wordt geen verlaging van de bijstand opgelegd.
- b Fouten van het uitkeringsorgaan kunnen na twee jaar niet meer leiden tot terugvordering (is inmiddels per amendement wettelijk geregeld in artikel 58, lid 3).
- c Bij verhaal wordt in het algemeen aangesloten bij de systematiek van schuldhulpverlening: bij vaststellen hoogte aflossingsbedrag wordt rekening gehouden met de individuele situatie; maximale aflossingsduur vastleggen; bij aflossing ineens mogelijkheid van bonus (hoogte bonus vastleggen).
- d Terugvordering van te veel ontvangen uitkeringen vindt standaard netto plaats binnen het kalenderjaar. Als de klant de schuld niet volledig binnen datzelfde kalenderjaar kan terugbetalen, moet de schuld worden gebruteerd. Dat wil zeggen worden vermeerderd met belasting en premies, waardoor de schulden vaak verdubbelen en (nieuwe) verschuldingsproblemen ontstaan. Dit kan helaas niet anders. Wel kunnen de betaalde belastingen en premies bij de belasting worden teruggevraagd (T-biljet).

## **7. AFSTEMMING MET ANDERE BELEIDSTERREINEN**

- a Geadviseerd wordt als beleidslijn op te nemen dat de uitvoering van de Wet werk en bijstand inhoudelijk wordt afgestemd met andere (beleids- of uitvoerings)taken van de gemeente, waaronder:
- armoede- en gezondheidsbeleid
  - voorkomen van voortijdige schooluitval
  - streven naar een startkwalificatie van de beroepsbevolking
  - inburgering van oud- en nieuwkomers
  - maatschappelijke opvang en verslavingszorg
  - sluitende opvang van ex-gedetineerden

- beleid rond vrijwilligerswerk
- ouderenbeleid
- volwasseneneducatie
- beleid voor gehandicapten en chronisch zieken

Geadviseerd wordt als beleidslijn voor de komende jaren op te nemen dat nagegaan wordt of en hoe het uitvoeringsbudget van de Wwb – en met name het werkdeel – is te koppelen aan uitvoeringsbudgetten van andere lokale of regionale wet- en regelgeving.

## **BILAGE I**

# **UITGANGSPUNTEN WET WERK EN BIJSTAND**

Om een kort overzicht te geven van de uitgangspunten van de Wet werk en bijstand volgen hier de voornaamste punten uit de eerste twee paragrafen van de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel. De kern van deze uitgangspunten staat reeds verwoord in de officiële titel van de Wet werk en bijstand: wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten. Eerst werk, dan pas bijstand: mensen worden op de kortste weg naar betaald werk (gangbare arbeid) gezet. De hoofdrol ligt bij gemeenten: ze krijgen minder regels van het rijk, meer autonomie en eigen (financiële) verantwoordelijkheid, en veel belang bij het bewaken van de instroom en het versnellen van de uitstroom.

### **Algemeen kader**

- 1 Iedere Nederlander hier te lande wordt geacht zelfstandig in zijn bestaan te 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.
- 2 Deze verantwoordelijkheid vormt het sluitstuk van een activerend stelsel van sociale zekerheid. Werk boven inkomen dus.

### **Uitgangspunten**

- 1 Centraal dient te staan de eigen verantwoordelijkheid van de burger 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. Die ondersteunende verantwoordelijkheid ligt bij de gemeente.
- 2 De gemeente dient zo goed mogelijk te zijn toegerust om de burger te helpen op weg naar werk en hem indien nodig daarbij een inkomenswaarborg te bieden.
- 3 De regelgeving dient 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.

### **Uitwerking**

- 1 Er wordt gekozen voor een duidelijk stelsel van rechten en plichten van de betrokken burger die meer dan tot dusverre op elkaar worden afgestemd.
- 2 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.
- 3 Deze aanpak wordt 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.

### **Rechten en plichten**

- 1 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.
- 2 De gemeente is verantwoordelijk voor het aanbieden van voorzieningen voor cliënten die niet op eigen kracht aan de slag komen. De gemeente dient er daarbij voor te zorgen dat verschillende groepen op een evenwichtige manier aan bod komen. Het beleid terzake wordt vastgelegd in een verordening. Aanvullend op deze reïntegratieopdracht van de gemeente heeft de cliënt een aanspraak op een reïntegratie-inspanning door de gemeente.

### **Uitstroom en reïntegratie**

- 1 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.
- 2 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**

- 1 Het grote belang van een op uitstroom en reïntegratie gerichte aanpak laat onverlet dat de inkomenswaarborg een kernfunctie blijft van de nieuwe wet.
- 2 De huidige systematiek van centrale normen en gemeentelijke toeslagen blijft ongewijzigd.
- 3 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**

- 1 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 verschaft hun daartoe een vast budget dat bestaat uit een inkomensdeel en een werkdeel.
- 2 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.
- 3 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.

### **Deregulering en vereenvoudiging**

- 1 Vereenvoudiging van de regelgeving is een belangrijk instrument om de uitvoering te ondersteunen bij het realiseren van een op uitstroom en reïntegratie gerichte werkwijze.
- 2 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**

- 1 De instroom in de uitkering dient 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.
- 2 Het beleid dient evenwichtig te zijn zodat alle groepen met specifieke kenmerken daarin worden betrokken.
- 3 Het beleid en de uitvoering dienen 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**

- 1 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.
- 2 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.
- 3 Via het integrale uitvoeringsverslag verstrekt de gemeente informatie die de minister voor verschillende doeleinden (vaststelling en verdeling macrobudget, beleidsvoering, toezicht) nodig heeft.

### **SUWI**

- 1 De inrichting van de uitvoering van de sociale zekerheid, zoals deze is neergelegd in de Wet structuur uitvoering werk en inkomen (SUWI), blijft van kracht.
- 2 De grotere verantwoordelijkheden die de gemeenten krijgen, versterkt de noodzaak van de 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.

## **BILAGE II**

### **DE BELANGRIJKSTE ARTIKELEN IN VOGELVLUCHT**

De **artikelen 1 tot en met 6** geven begripsbepalingen en definities. Zo wordt er onder meer omschreven wat verstaan wordt onder een inrichting, gezamenlijke huishouding en woning, wie als alleenstaand of alleenstaande ouder worden beschouwd en wat voorliggende voorzieningen zijn. Artikel 6 geeft ook een definitie van arbeidsinschakeling en sociale activering.

*Arbeidsinschakeling*: het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid, waarin geen gebruik van een voorziening, zoals de bijstand of een uitkering via de algemene nabestaande wet.

*Sociale activering*: het verrichten van onbeloonde maatschappelijk zinvolle activiteiten gericht op arbeidsinschakeling of, als arbeidsinschakeling nog niet mogelijk is, op zelfstandige maatschappelijke participatie.

Bij de omschrijving van de arbeidsinschakeling wordt het begrip 'algemeen geaccepteerde arbeid' geïntroduceerd. Dit vervangt het eerder gangbare begrip 'passende arbeid'. Het betekent dat de arbeid die wordt aangeboden niet passend hoeft te zijn voor de betrokken persoon. Zijn of haar verleden, opleiding, ervaring of affiniteit zijn niet bepalend voor de arbeid die kan worden aangeboden. Dat geldt ook voor het al dan niet tijdelijk zijn, reisafstand of werktijden. De Memorie van Toelichting geeft aan dat in individuele gevallen ook verhuizing aan de orde kan komen. Kortom alle arbeid moet op straffe van een korting op of het stopzetten van de uitkering geaccepteerd worden. Daar zijn drie uitzonderingen op: prostitutie wordt expliciet uitgesloten, dat geldt ook voor arbeid waar men gewetensbezwaren – "*ingaan tegen de integriteit van de persoon*" – tegen heeft (bijvoorbeeld op religieuze gronden werken op zondag) en door alleenstaande ouders met jonge kinderen kunnen eisen gesteld worden aan werktijden en reisafstanden. Bovendien moeten voor de laatste groep voorzieningen voor kinderopvang aanwezig zijn. Als die er zijn moet daar, op straffe van een korting op de uitkering, gebruik van gemaakt worden. Het is bepaald dat rekening moet worden gehouden met de belastbaarheid van betrokkene en dat het College van B&W een afweging moet maken tussen het belang van arbeidsinschakeling en de invulling die de ouder wenst te geven aan de zorgplicht (per amendement later toegevoegd in artikel 9).

Gesubsidieerde arbeid is algemeen geaccepteerde arbeid, maar in de zin van de wet ook een voorziening. Dat betekent dat het dus aan de bijstandsgerechtigde/werkzoekende aangeboden kan en geaccepteerd moet worden, maar in het kader van de Wet werk en bijstand geen einddoel kan zijn. Een uitzondering wordt gemaakt voor de WSW.

**Artikel 7** regelt de opdracht van het College van B&W in het kader van de wet. Het gaat om het verlenen van bijstand aan mensen hier ter lande (concreet Nederlanders of zij die daar gelijk aan zijn gesteld, verblijvend in Nederland) die in omstandigheden verkeren of dreigen te raken dat zij niet over de middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. Zij moeten hen bovendien – en dat geldt ook mensen met een ANW-uitkering en niet uitkeringsgerechtigden – ondersteunen bij het verkrijgen van betaalde arbeid. Dat geldt overigens alleen als het College van B&W dit noodzakelijk acht. De werkzaamheden die dit met zich mee brengt moet het College van B&W laten doen door 'derden': de private markt. Een deel van de middelen die het College van B&W daarvoor ontvangt kan van deze verplichting worden vrijgesteld (nu 20% van het reïntegratiebudget). Nieuw is dat de verplichting voor aanbesteding op de private markt ook geldt voor de gesubsidieerde arbeid. Gemeenten krijgen een bepaalde periode om de gemeentelijke bedrijven die dat nu uitvoeren, af te bouwen dan wel over te laten gaan naar de private markt.

Ten slotte kunnen gemeenten de uitvoering van de wet door derden laten verrichten, uit besteden dus. Dat geldt niet voor de vaststelling van de rechten en plichten van de betrokkene en de beoordeling of hij/zij in bijstandsbehoefte omstandigheden verkeert. Dat kan wel gemandateerd worden naar bestuursorganen.

**Artikel 8** formuleert de opdracht aan de gemeenteraad. Uit het gegeven dat aparte opdrachten aan het College van B&W en de gemeenteraad worden vastgelegd, blijkt het dualistisch karakter van de wet. Voor cliënten(vertegenwoordigers) betekent het dus ook dat zij in feite twee aanspreekpunten hebben als het gaat om de bijstandswet. De gemeenteraad voor de vaststelling van het lokale beleid en College van B&W voor de invulling en uitvoering. De gemeenteraad moet, zegt artikel 8, door middel van een verordening regels stellen voor het ondersteunen bij arbeidsinschakeling en het aanbieden van voorzieningen in dat kader. Hij moet ook regels stellen voor het verlagen van de algemene bijstand. Dit vervangt de zogenaamde Wet Boeten en Maatregelen, waarmee bepaald werd welke sancties bij welke 'overtredingen' van betrokkenen werden opgelegd. De gemeenteraad regelt nu dus de straffen. Het gaat om welke verlaging van de uitkering wordt toegepast als er sprake is van 1) het tekort schieten van het verantwoordelijkheidsbesef van betrokkene; 2) het onvoldoende of niet nakomen van verplichtingen verbonden aan de uitkering en 3) zeer ernstige misdragingen tegenover het College van B&W. Tenslotte wordt in een verordening vastgelegd voor welke categorieën de bijstandsnorm wordt verhoogd of verlaagd en op grond van welke criteria.

In de verordening moet in ieder geval ook geregeld zijn dat er een *evenwichtige* aandacht is in de ondersteuning bij de toeleiding naar betaald werk en sociale activering van bijstandsgerechtigden, ANW-ers en niet-uitkeringsgerechtigden. Dat geldt ook voor de daarbinnen te onderscheiden doelgroepen.

Per amendement is een artikel 8a toegevoegd waarin bepaald is dat de gemeenteraad regels stelt voor de bestrijding van misbruik.

**Artikel 9** schrijft voor dat iedereen tussen de 18 en 65 jaar die gebruik maakt van de algemene bijstand, verplicht is naar vermogen betaald werk te zoeken en te aanvaarden, waarbij geen gebruik gemaakt wordt van een voorziening (ondersteuning, gesubsidieerde arbeid e.d.). Bijstandsgerechtigden zijn verplicht gebruik te maken van voorzieningen die het College van B&W aanbiedt en mee te werken aan onderzoek naar de mogelijkheden van arbeidsinschakeling. Medische belemmeringen als zodanig zijn geen aanleiding voor een ontheffing, zegt de Memorie van Toelichting expliciet.

Slechts in individuele gevallen kan om dringende redenen van deze verplichtingen worden afgezien. Bij gehuwden of samenwonenden gelden de verplichtingen voor beide partners. Ook deelname aan sociale activering (zoals bijvoorbeeld deelname aan vrijwilligerswerk) is geen reden voor ontheffing. Voor alleenstaande ouders met kinderen tot 12 jaar is enige nuancering bij de plicht tot arbeidsinschakeling in de Wet aangebracht. In de Wet is vastgelegd: "de verplichting om algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden geldt voor de alleenstaande ouder met kinderen tot 12 jaar slechts nadat het College zich genoegzaam heeft overtuigd van de beschikbaarheid van passende kinderopvang, de toepassing van voldoende scholing en de belastbaarheid van betrokkene". Hiermee wordt beoogd dat – met de belastbaarheid van betrokkene als uitgangspunt – een zodanig scholingsniveau wordt gerealiseerd dat een deeltijdbaan kan zorgen voor onafhankelijkheid van de bijstand. Ook moet een afweging worden gemaakt tussen het belang van arbeidsinschakeling en de invulling die de ouder wenst te geven aan de zorgplicht.

Als een Inburgeringstraject wordt gevolgd, blijft ook bij de aanvaarding van betaald werk – in praktijk zal dit vooral voor statushouders gelden – afronding van het traject verplicht. De combinatie van werk en inburgering moet door de gemeente dan door individueel maatwerk bewerkstelligd worden.

Volgens **artikel 10** kunnen mensen die een bijstandsuitkering ontvangen of een uitkering op basis van de Algemene Nabestaandenwet en niet uitkeringsgerechtigden aanspraak maken op ondersteuning bij de arbeidsinschakeling en op *naar het oordeel van het College noodzakelijk geachte voorzieningen* gericht op arbeidsinschakeling. Dit is dus geen recht, maar afwijzing zal gemotiveerd moeten gebeuren en daarbij is dus bezwaar en beroep mogelijk. Bij zo'n besluit, zegt de MvT, moet maatwerk worden geleverd voor alle groepen. Bij de afweging spelen allerlei aspecten mee, zoals het advies van het CWI, de beoordeling daarvan, de aanwezigheid van voorzie-

ningen en de alternatieven daarvoor, de beschikbaarheid van zorg- of hulpverlening en de middelen die de gemeenteraad op basis van de gemeentelijke verordening (waarschijnlijk wordt hier begroting bedoeld) beschikbaar stelt. Er moet altijd een individuele afweging worden gemaakt. Het ontbreken van financiële middelen alleen, zegt de MvT, is geen voldoende afwijzingsgrond voor een dergelijk verzoek. Aanspraak kan ook gedaan worden als iemand tijdelijk ontheffing heeft van de sollicitatieplicht. Ook mensen die werken in de gesubsidieerde arbeid kunnen aanspraak doen.

**Artikel 11** regelt wie recht heeft op bijstand en **artikel 12** bepaalt dat personen van 18, 19 en 20 jaar een beroep kunnen doen op de bijzondere bijstand, als de noodzakelijke kosten van het bestaan uitgaan boven de bijstandsnorm, mits er geen beroep kan worden op de ouders. In **artikel 13** wordt vervolgens omschreven wie in ieder geval geen recht op bijstand hebben. De MvT gaat op dit punt ook uitvoerig in op de positie van vreemdelingen.

De **artikelen 14, 15 en 16** hebben betrekking op de niet-noodzakelijke kosten, voorliggende voorzieningen en zeer dingende redenen. Alimentaties, boetes, geleden of aangebrachte schade, vrijwillige premies voor publieke verzekeringen en medische handelingen in het kader van ontwikkelingsgeneeskunde zijn niet noodzakelijk. Het oordeel of kosten al dan niet noodzakelijk zijn, is niet aan de betrokkene, maar aan de lokale overheid. Artikel 16 is een soort hardheidsclausule en geeft het College van B&W de bevoegdheid om mensen die volgens de wet van het recht op bijstand zijn uitgesloten toch bijstand te verlenen. Gebrek aan noodzakelijke middelen van bestaan is voor het verlenen niet voldoende. Er dient a) sprake te zijn van een acute nood situatie en b) de behoeftige omstandigheden moeten op geen enkele andere wijze zijn te verhelpen.

**Artikel 17** verplicht de personen die een aanvraag tot bijstand doen of bijstand hebben aan het College van B&W de nodige inlichtingen te verschaffen. Dit omvat in ieder geval identificatie.

**Artikel 18** regelt de zogenaamde afstemming. Omdat het in feite de mogelijkheid opent om in individuele gevallen van alle lokale regels af te wijken, citeren we hier het volledige artikel:

*Artikel 18 Afstemming*

- 1 Het college stemt de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen af op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende.*
- 2 Indien de belanghebbende naar het oordeel van het college tekortschietend besef van verantwoordelijkheid betoont voor de voorziening in het bestaan dan wel de uit deze wet dan wel de artikelen 28, tweede lid, of 29, eerste lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen voortvloeiende verplichtingen niet of onvoldoende nakomt, waaronder begrepen het zich jegens het college zeer ernstig misdragen, verlaagt het college overeenkomstig de verordening bedoeld in artikel 8, eerste lid onderdeel b, de bijstand of de langdurigheidstoelage. Van verlaging wordt afgezien, indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.*
- 3 Het college heroverweegt een besluit als bedoeld in het tweede lid binnen een door hem te bepalen termijn die ten hoogste drie maanden bedraagt.*
- 4 Bij toepassing van het eerste lid wordt onder belanghebbende mede verstaan het gezin.*

Dit artikel geeft in feite grote bevoegdheden aan het College van B&W om allerlei zaken individueel te regelen. Dat geldt met name voor wat onder lid 1 wordt gesteld. Rechtszekerheid van individuen kan zeker gesteld worden door zaken bij verordening vast te leggen en waar nodig is in te perken of ruimte te scheppen. Artikel 18 drukt het individualiseringsbeginsel van deze wet uit: de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen moeten worden afgestemd op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de betrokkene en/of het gezin. Boetes en maatregelen worden vervangen door het College van B&W de bevoegdheid te geven de uitkering aan te passen. Voor wie zich niet aan de wet houdt, niet aan de opgelegde verplichtingen, in het licht van de verstrekking van de bijstand onvoldoende verantwoordelijkheidsbesef heeft

getoond of zich ergens misdraagt, moet de bijstand of de langdurigheidstoelage worden verlaagd. Dat geldt niet als elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt. De opgelegde 'straf' moet binnen een door het college te bepalen termijn van maximaal drie maanden worden heroverwogen. Overigens betekent dat niet dat daarmee de uitkering op de oude hoogte hersteld moet worden. De heroverweging kan ook betekenen dat de verlaging wordt voortgezet. De verlagingen moeten overeenstemmen met hetgeen in een verordening is vastgelegd

Hoofdstuk 3 van de wet, de **artikelen 19 t/m 34**, is een uitwerking van wanneer recht op bijstand bestaat en de hoogte van de normbedragen. De systematiek van de bijstandsverlening zit zo in elkaar dat mensen in principe recht hebben op de norm. De hoogte is afhankelijk van de burgerlijke staat. Daar bovenop kan aan alleenstaanden en alleenstaande ouders een toeslag gegeven worden van maximaal 20% WML. Voor jongeren van 18, 19 en 20 jaar is een lagere norm in de wet vastgelegd. Voor personen boven de 65 is er een hogere norm, zodat het niveau van de AOW wordt bereikt.

De normen kunnen ook verlaagd worden. Voor gehuwden wanneer de algemeen noodzakelijke kosten van bestaan lager zijn dan de norm voorziet, doordat bijvoorbeeld kosten met een ander gedeeld kunnen worden (art. 26). De norm of de toeslag kan verlaagd worden op basis van lagere kosten in de woonsituatie (art. 27) en voor schoolverlaters kunnen lagere normen of toeslagen lager worden vastgesteld (art. 28). Ook voor 21- en 22-jarigen kan dat als het College van B&W meent dat de hoogte van norm en toeslag in relatie tot de laagte van het minimumjeugdloon een belemmering vormt voor het aanvaarden van werk (art. 29). Voor welke categorieën en op grond van welke criteria verhogingen en verlagingen worden toegepast, moet vastgelegd zijn in een verordening.

De overige artikelen regelen wat wel en niet als beschikbare middelen van bestaan en vermogen moet en mag worden meegerekend. Het principe van de vrijlating, dat deel van het inkomen dat naast de uitkering buiten beschouwing mag worden gelaten, is vervallen. In principe moet alles in mindering worden gebracht op de verstrekte uitkering. Waarbij één tijdelijke uitzondering kan worden gemaakt. Inkomsten uit arbeid kunnen gedurende 6 aaneengesloten maanden tot 25%, met een maximum van € 163,00 per maand, worden vrijgelaten, wanneer dit naar het oordeel van het college bijdraagt aan de arbeidsinschakeling.

**Artikel 35** regelt de bijzondere bijstand. Met uitzondering voor personen ouder dan 65 jaar mag deze niet meer categoriaal verstrekt worden. Er moeten kosten tegenover het verstrekken van deze vorm van bijstand staan. Controle daarop hoeft van de staatssecretaris niet vooraf, maar mag bijvoorbeeld ook achteraf en steekproefsgewijs. Bijdragen voor maatschappelijke en culturele participatie (ook stadspassen) blijven mogelijk. Voor die gemeenten die reeds een collectieve aanvullende ziektekostenverzekering voor bijstandsgerechtigden hebben afgesloten, kan deze blijven bestaan.

Nieuw is de in **artikel 36** beschreven langdurigheidstoelage. Op aanvraag kan aan personen van 23 jaar of ouder en jonger dan 65 jaar een langdurigheidstoelage worden toegekend. De hoogte hangt af van de burgerlijke staat. Om in aanmerking te komen voor deze toeslag moet iemand:

- 1 60 maanden zonder onderbreking een inkomen hebben gehad hebben dat niet hoger was dan de bijstandsnorm of een vermogen dat hoger was dan toegestaan in de bijstand.
- 2 60 maanden geen inkomen uit of in verband met arbeid hebben ontvangen.
- 3 gedurende deze 60 maanden zich naar het oordeel van het College voldoende heeft ingespannen om inkomen uit arbeid te krijgen.
- 4 bij de bepaling van de hoogte van het inkomen over de voorliggende 60 maanden worden eerder verstrekte langdurigheidstoelagen buiten beschouwing gelaten.

Ook mensen die aangewezen zijn op één van de wetten die de arbeidsongeschiktheidsvoorzieningen regelen, kunnen een toeslag krijgen, mits zij aan de inkomens- en vermogens-eisen voldoen en tenminste 80% arbeidsongeschikt zijn.

Hoofdstuk 5, **de artikelen 40 t/m 47**, regelt de uitvoering. **Artikel 47** bepaalt dat het College een verordening moet opstellen voor de realisatie en vormgeving van cliëntparticipatie. Uitgangspunt van deze wet is evenals de vorige dat cliënten en hun vertegenwoordigers betrokken moeten worden bij de uitvoering van de wet. Met het aangenomen amendement is bewerkstelligd dat de cliëntenparticipatie bij de gemeenten in lijn wordt gebracht met de Wet SUWI. De wijze waarop cliëntenparticipatie moet worden vormgegeven wordt nader voorgeschreven en kan bestaan uit een cliëntenraad, cliëntenpanel. De wet geeft hier gemeenteraden en Colleges van B&W dus beperkte vrijheid om het één en ander te regelen. Overigens dient daarbij rekening te worden gehouden met de samenwerking met het CWI en de UWV (ook zij hebben vormen van cliëntparticipatie). Ook moet er rekening gehouden worden met niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een ANW-uitkering. De laatste ontvangen hun uitkering bij de Sociale Verzekeringsbank en via de wet SUWI is daar ook een vorm van cliëntparticipatie geregeld.

Hoofdstuk 6 van de Wet werk en bijstand, **de artikelen 48 t/m 68**, regelt de bevoegdheden en faciliteiten van de gemeenten. In **artikel 48 lid 1** wordt bepaald dat de bijstand om niet wordt verleend, tenzij de wet anders bepaald. Bijstand voor de aflossing van schulden is eigenlijk, als iemand nog geen bijstandsuitkering ten tijde van het aangaan van de schuld had en gehouden heeft, niet mogelijk. Dat is terug te vinden in art. 13 lid f (*Geen recht op bijstand heeft degene (...) die bijstand vraagt ter gedeeltelijke of volledige aflossing van de schuldenlast en die overigens bij het ontstaan van de schuldenlast, dan wel nadien, beschikte of beschikt over middelen om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien.*) **Artikel 49** geeft de gemeente de bevoegdheid om daar in bepaalde gevallen van af te wijken. In de eerste plaats kan borgtocht worden verleend als een saneringskrediet is afgewezen wegens beperkte mogelijkheden van terugbetaling en als dat alsnog kan gebeuren door een gemeentelijke kredietbank of een andere erkende (art. 52 lid 2, Wet toezicht kredietwezen 1992) instelling. Bovendien kan dat als er zeer dringende redenen toe bestaan en zelfs de hiervoor genoemde mogelijkheden geen uitkomst bieden. Dankzij **artikel 51** kan bijzondere bijstand voor duurzame gebruiksgoederen worden gegeven. De wet laat vrij hoe dat gebeurt: lening, borgtocht of in een bedrag om niet. Als het om een lening gaat zullen aflossing en duur afgestemd moeten zijn op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van betrokkene. Er kunnen voorschotten worden verstrekt.

Het feit dat in de nieuwe wet veel centrale verplichtingen zijn omgezet in bevoegdheden van de gemeente, houdt in dat veel bepaald wordt als een mogelijkheid van de gemeente. Zo *kan* de gemeente, wanneer gegevens of bewijsstukken niet, te laat of onvolledig zijn ingeleverd – en dit verwijtbaar is – het recht op bijstand voor acht weken opschorten (**art. 54**). De gemeente *kan* met het doel op arbeidsinschakeling en het advies van een arts op straffe van korting of uitsluiting van de uitkering verplichten tot het onderwerpen van een noodzakelijke behandeling van medische aard (**art. 55**). Terwijl bij de bepaling van het begrip algemeen geaccepteerde arbeid het nog nodig werd gevonden om een beperking op te leggen voor prostitutie en betaalde arbeid waar iemand gewetensbezwaren tegen zou kunnen hebben (persoonlijke integriteit), is dit hier niet het geval. De betekenis van de toevoeging van het advies van de arts is niet duidelijk. Heeft het betrekking op de mogelijkheid van de medische handeling, de wenselijkheid in het kader van de arbeidsinschakeling of de heilzame dan wel schadelijke werking van de medische of daarmee gelijkstelde behandeling? In theorie kan dit dus betrekking hebben op verplichte gebitscorrecties, het verwijderen van tatoeages, gedwongen afkicken tot en met sterilisatie en abortus om maar wat extreme voorbeelden te noemen.

De gemeente kan ook verplichten een claim voor de onderhoudsplicht voor kinderen bij een vertrokken ouder te gelde te maken. Zelfs de norm kan daarop aangepast worden. Het is daarbij niet de gemeente, zoals in de oude situatie, die verhaalt, maar het is aan de achtergebleven ouder zelf (**art. 56**). Tenslotte kan de gemeente bepalen dat bepaalde noodzakelijke betalingen, huur en andere vaste lasten, door de gemeente uit de bijstand direct worden betaald en de bijstand kan ook in natura worden verstrekt (**art. 57**). Een beperking in de wet is dat er gegronde redenen moeten zijn dat betrokkene zonder hulpverlening niet in staat zou zijn tot een verant-

woorde besteding van zijn of haar middelen van bestaan. Ook hier is het weer opletten geblazen. Het geeft verhuurders en energiebedrijven in theorie de mogelijkheid om bijvoorbeeld in het kader van de schuldsanering allerlei eisen aan de uitkeringsverstrekking door gemeenten te stellen. In feite regelen deze artikelen dat een bijstandsgerechtigde onder curatele kan worden gesteld zonder tussenkomst van een rechter.

Op het gebied van terugvordering en verhaal (**art. 58 t/m 62**) krijgt de gemeente grote beleidsvrijheid. Ook hier is weer sprake van bevoegdheden en niet van verplichtingen. Dit zijn dus terreinen waarop de gemeente een eigen beleid kan formuleren.

Hoofdstuk 7, de **artikelen 69 t/m 86**, regelt de wijze waarop de gemeente gefinancierd wordt voor zowel het inkomens- als integratiedeel (dit is nog in beweging). Het betreft regels over de wijze waarop de verdeling van middelen plaatsvindt alsmede regels voor terugvordering werkdeel en regels voor aanpassing en verlaging inkomensdeel.

Bovendien bepaalt dit hoofdstuk de wijze waarop het toezicht op de uitvoering van de wet is geregeld. De minister c.q. staatssecretaris wordt vooral systeembeheerder. Veel wordt dus verwacht van gemeenteraden als het om de controle en bepaling van het beleid gaat. Veel minder dan vroeger zal de inspectie individuele gemeenten aanspreken. De verwachting is dat als zaken voor de rechter komen gemeentelijke verordeningen en de geschiedenis daarvan (wat heeft de gemeenteraad bedoeld te regelen) een cruciale rol zullen spelen. Meer dan ooit liggen verantwoordelijkheden op lokaal niveau. Noch Colleges van B&W, noch gemeenteraden, noch cliënten en hun vertegenwoordigers kunnen zich verschuilen achter het argument dat Den Haag heeft bepaald. Tot slot bepaald art. 77 en 78 de wijze waarop het college informatie moet verstrekken aan onze minister.

## **BILAGE III**

### **REÏNTEGRATIE VAN MENSEN MET PSYCHISCHE PROBLEMEN**

Iedereen kan psychische problemen krijgen, maar niet iedereen wordt op basis hiervan geheel of gedeeltelijk arbeidsongeschikt verklaard. De ervaring leert dat een hoog percentage bijstandsgerechtigden met psychische problemen kampt. En iedereen, die last heeft van psychische problemen, ervaart dat zijn belastbaarheid vermindert en zijn kwetsbaarheid voor overbelasting toeneemt.

De arbeidshandicap van mensen met psychische problemen is hun beperkte psychische belastbaarheid. Degenen die 80-100% ongeschikt zijn verklaard voor het verrichten van betaalde arbeid ontvangen een volledige WAO, WAZ of Wajong-uitkering. Mensen die niet zijn afgekeurd, krijgen WW of bijstand. Anderen hebben een combinatie van WAO en bijstand, omdat zij gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn verklaard.

Deze bijlage schetst de consequenties voor mensen met psychische beperkingen als zij te maken krijgen met de Wet werk en bijstand. Als mensen een gehele of gedeeltelijke bijstandsuitkering ontvangen, wordt de sollicitatiedruk opgevoerd. Dat kan tot aanzienlijke schade leiden. Kennis van zaken dwingt tot bedachtzaamheid.

#### **1 Relatie tussen persoonlijke, sociale, lichamelijke en psychische beperkingen**

Veel mensen durven er niet voor uit te komen dat ze psychische problemen hebben, uit angst om voor gek versleten te worden. Reïntegratie van mensen met psychische problemen zal voor veel meer mensen gelden dan alleen voor degenen die op basis van psychische beperkingen arbeidsongeschikt zijn verklaard.

De Wet werk en bijstand zal ertoe leiden dat de sollicitatiedruk wordt opgevoerd voor ouderen, alleenstaande ouders met jonge kinderen en langdurig bijstandsgerechtigden. Spanningen bij mensen die normaal gesproken kerngezond zijn, kunnen zich uiten in psychosomatische klachten (zoals hoofdpijn of maag- en darmklachten). In deze tijd van toenemende werkloosheid kunnen mensen gedemotiveerd raken, omdat ze geen werk vinden. Dit geldt zeker voor mensen met een handicap of chronische ziekte. Vaak is de beste manier om werk te vinden via bekenden (en hun netwerken). Mensen weten dan eerder wat je als gedeeltelijk arbeidsgehandicapte wél waard bent.

Het is van belang om bij een 'verordening reïntegratiebeleid' te letten op de veelvoorkomende relatie tussen persoonlijke, sociale, lichamelijke en/of psychische beperkingen. Enkele voorbeelden:

##### *a. Ouderen die werkloos zijn geworden*

Mensen die op latere leeftijd hun werk verliezen raken vaak diep in de put. Ze gaan niet alleen in inkomen achteruit. Veel mensen verliezen ook tal van contacten met voormalige collega's, met als gevolg dat ze in een sociaal isolement terecht kunnen komen en in een depressie kunnen geraken. Ze willen weer werken, maar tegelijkertijd kost het hen ontzettend veel energie en inspanning om hiervoor de eerste stappen te zetten.

##### *b. Mantelzorgers met een bijstandsuitkering*

Er zijn veel bijstandsgerechtigden die zorgtaken verrichten voor een chronisch zieke, een zorgbehoevende partner, een volwassen kind met een handicap, een moeder of een buurman die dementerend is. Mantelzorgers krijgen dagelijks te maken met de beperkingen en de zorgen van het familielid of de goede bekende. Bij een eventueel traject richting arbeidsmarkt is het van belang ervoor te zorgen dat er eerst voldoende voorzieningen beschikbaar zijn die deze bijstandsgerechtigden in hun werk ondersteunen en ontlasten, zoals thuiszorg, dagverpleging, gespreks-groepen.

*c. Plotseling (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten wegens handicap of chronische ziekte*

Mensen kunnen door een ongeval of ziekte niet meer zo mobiel zijn als ze hun hele leven gewend zijn geweest. Mogelijk zijn ze in een rolstoel terechtgekomen vanwege een verkeersongeval, aan één zijde verlamd geraakt door een herseninfarct, of ze kunnen niet meer veel lichamelijke belasting verdragen na een hartoperatie. Ze moeten eerst psychisch leren accepteren dat ze niet meer alles kunnen. De ervaring leert dat dit verwerkingsproces minimaal 1<sup>1/2</sup> jaar in beslag neemt. Het opvoeren van de sollicitatiedruk tijdens deze verwerkingsperiode zal alleen maar averechts werken.

*d. Gedeeltelijk jonggehandicapten met weinig werkervaring*

Mensen die een combinatie van een bijstands- en een Wajong-uitkering ontvangen, hebben al van jongs af aan duidelijke (lichamelijke en/of psychische) problemen gehad om werk te vinden. Degenen die een behoorlijke opleiding genoten hebben en/of vrijwillig aan een reïntegratietraject deelgenomen hebben, willen graag aan de slag. Maar hun gebrek aan voldoende werkervaring vormt naast hun arbeidshandicap een belangrijk probleem. Degenen die psychische beperkingen hebben zullen moedeloos worden in hun streven om aan de slag te komen als dat steeds niet lukt. Veel gedeeltelijk jonggehandicapten met lichamelijke beperkingen zullen ook met een grote psychische druk te maken krijgen.

*e. Ex-psychiatrische patiënten blijven kwetsbaar*

Afhankelijk van het ziektebeeld en de persoonlijke situatie duurt het minimaal 1<sup>1/2</sup> à 3 jaar voordat mensen met een psychiatrische ziekte weer 'de oude' zijn. De psychische kwetsbaarheid blijft bovendien vele malen groter dan vóór de ziekte 'begon'. Daarom moeten de grenzen van hun psychische belastbaarheid worden bewaakt. Cliënten moeten de tijd krijgen om op eigen tempo met hun psychische beperkingen om te leren gaan. Verschillende psychiatrische ziektebeelden uiten zich door psychosomatische klachten, zoals (spierspannings)hoofdpijn bij stress, chronische vermoeidheid bij een depressie en hartritmestoringen bij een paniekaanval.

## **2 Beleid t.a.v. mensen die minder dan 80% arbeidsongeschikt zijn vanwege psychische problemen**

Mensen die gedeeltelijk arbeidsgehandicapt zijn op psychische gronden, moeten solliciteren als ze (geheel of gedeeltelijk) bijstand ontvangen. Voor hen is er een grotere kans dat het mis gaat tijdens de betaalde baan. Cliënten met een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering die (vrijwilligers)werk gevonden hebben, voelen het als een dreiging om herkeurd te kunnen worden. Deze situaties vormen een grote psychische belasting voor mensen die (gedeeltelijk) ongeschikt zijn verklaard voor het verrichten van betaalde arbeid. Hieronder enkele suggesties voor de 'verordening reïntegratie' om deze groep mensen te beschermen.

*a. Mensen niet overbelasten*

De cliënt kent zijn/haar beperkingen het beste. Mensen met psychische problemen zijn vaak onzeker over hun mogelijkheden. Ze weten niet goed welk werk het beste bij hen past en of ze het aankunnen. Zij hebben steun nodig van iemand die om weet te gaan met de kwetsbaarheid van de cliënt. Lukt begeleiding naar betaald werk niet, dan kan bekeken worden of vrijwilligerswerk een alternatief is. Ook hier geldt dat er geen verplichting moet zijn, geen eis om bijvoorbeeld minimaal 20 uur vrijwilligerswerk te doen. Langzaam opbouwen biedt de cliënt de kans om 'in het werk te groeien'.

*b. Recht op maatschappelijke (re)integratie en sociale activering*

Cliënten die vanwege psychische beperkingen gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn, en/of in behandeling zijn (geweest) bij een instelling voor geestelijke gezondheidszorg, lopen vaak aan tegen het etiket dat de 'buitenwereld' op hen plakt. Sociale contacten en maatschappelijke par-

ticipatie komen vanwege vooroordelen dan maar moeizaam op gang. Dit bemoeilijkt de reïntegratie van cliënten met psychische problemen aanzienlijk. Werk vinden en behouden is nog een grote stap verder. Geef hen het recht om zichzelf te ontplooien, door hen te leren omgaan met vrijetijdsbesteding, door het stimuleren van interesses, cursussen, hobby's en (op termijn) vrijwilligerswerk.

*c. Vrijwilligerswerk is ook werk!*

Zie vrijwilligerswerk niet uitsluitend als opstapje naar betaald werk. Veel cliënten met psychische problemen doen vrijwilligerswerk omdat zij in de maatschappij willen staan. Vrijwillig is niet vrijblijvend! Dreigen met een korting op de uitkering, indien een cliënt zich niet aan zijn (werk)afspraken houdt, maakt de druk om te presteren al gauw te groot. Een cliënt die vrijwilligerswerk verricht, zal zich gewaardeerd (gaan) voelen door de samenleving: hij/zij werkt immers ook!

*d. Verleen recht op vrijstelling van sollicitatieplicht aan degenen die het (nog) niet aankunnen of aandurven om betaald werk te verrichten of te zoeken*

De kwetsbaarheid van cliënten met psychische problemen is groot en het opvoeren van de druk om betaald werk te zoeken werkt gemakkelijk averechts. Hier past vrijstelling van sollicitatieplicht voor hen die betaald werk (nog) niet aankunnen, naast goede begeleiding voor cliënten die het wel aandurven om betaald werk te zoeken.

*e. Laat een cliënt die vanwege psychische beperkingen gedeeltelijk arbeidsongeschikt is, zelf bepalen wanneer hij/zij kan reïntegreren*

Wanneer de uitkeringsinstantie van iemand die zich niet goed voelt verlangt dat hij of zij elke week met solliciteren bezig is, zal de cliënt dit niet vol kunnen houden. Het is voor niemand plezierig met psychische problemen aan de kant te staan. Mensen die eraan toe zijn geven daarom vaak zelf aan dat ze op zoek willen naar een betaalde baan; zij zullen dan ook gemotiveerd zijn om aan de slag te gaan

*f. Recht op voldoende begeleiding*

Bij het zoeken naar betaald werk is het van belang dat cliënten met psychische problemen voldoende ondersteuning krijgen (hulp bij het solliciteren naar een betaalde of onbetaalde baan en hulp bij het traject naar betaald werk). De reïntegratiedeskundige moet ook steun kunnen geven wanneer de cliënt een afwijzing ontvangen heeft na een sollicitatie: hoe kun je hiermee om gaan? Verder is het belangrijk om begeleiding te geven nadat werk gevonden is: hoe bevalt het werk, gaat het (nog steeds) goed of zijn er problemen? Het is van belang dat er een reïntegratiebegeleider wordt gekozen die de problematiek van de cliënt begrijpt.

*g. Voer de druk van de sollicitatieplicht niet op*

Hoe hoger de druk om werk te zoeken, hoe groter de psychische problemen kunnen worden. Sommige cliënten kunnen het wel aan om betaald werk te vinden en te houden, maar anderen kunnen deze prestatiedruk niet aan. Werk met veel verantwoordelijkheden en zelfstandige functiebeoefening vergt soms te veel van mensen, waardoor de psychische problemen weer groter kunnen worden.

*h. Recht op een vangnetregeling als het mis gaat tijdens betaald werk*

Cliënten die zelf vinden dat ze méér aankunnen, willen 'net als ieder ander' betaald werk vinden, met alle verantwoordelijkheden die erbij horen. Iemand met psychische problemen die gedeeltelijk arbeidsongeschikt is, kan lang goed functioneren, maar blijft kwetsbaar. Hij/zij kan weer problemen krijgen als bijvoorbeeld de sfeer op het werk verslechtert of een familielid overlijdt. De cliënt gaat snel achteruit als hij/zij zijn werk en sociale contacten verliest en niet meer weet hoe hij/zij weer uit deze situatie kan komen. Het is daarom belangrijk dat de cliënt goed opgevangen wordt door zijn/haar begeleider, werkgever en sociale omgeving. Lukt het deson-

danks niet, dan dient de cliënt het recht te hebben om versneld terug te vallen op ofwel een (langdurigheids)toeslag boven op de bijstandsuitkering ofwel een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering.

**Verantwoording**

Als lid van een regionale werkgroep minimabeleid heb ik mij verdiept in de nieuwe 'Wet werk en bijstand'. Vanwege mijn werk in een het Dienstverleningscentrum van de Mondriaan Zorggroep (een instelling voor GGZ in Heerlen en omstreken) heb ik mij daarbij speciaal gericht op mensen met psychische problemen. Verschillende personen hebben mij goede suggesties gegeven. Dank hiervoor. Speciale dank ben ik verschuldigd aan enkele ervaringsdeskundigen.

*Astrid Zoetbrood*

## **LANDELIJKE CLIËNTENRAAD**

De Landelijke Cliëntenraad is een overlegorgaan van cliëntenorganisaties op het terrein van werk en inkomen. De Landelijke Cliëntenraad streeft naar volwaardige medezeggenschap van de cliënt op individueel en collectief niveau op het terrein van werk en inkomen.

De Landelijke Cliëntenraad bestaat uit:

1 Vertegenwoordigers van landelijke cliëntenorganisaties:

- Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV)/Vakcentrale voor Middengroepen en Hoger Personeel (MHP),
- Chronisch zieken en Gehandicaptenraad Nederland (CG-Raad),
- Cliëntenbond in de geestelijke gezondheidszorg/Stichting Landelijke Patiënten en Bewonersraden in de geestelijke gezondheidszorg (Cliëntenbond/LPR),
- Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties (CSO),
- Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV),
- Federatie van Ouderverenigingen (FvO),
- Landelijke Vereniging van Arbeidsongeschikten (LVA),
- Samenwerkingsverbanden Landelijk Overleg Minderheden (LOM),

2 Vertegenwoordigers van de gemeentelijke cliëntenparticipatie te weten:

- Landelijk Netwerk Cliëntenorganisaties/Samenwerkingsverband Mensen Zonder Betaald Werk (LNCO/SMZBW),
- Landelijke Vereniging Thuislozen (LVT),
- Landelijk overleg cliëntenraden Sociale Zekerheid (LocSZ),

3 Vertegenwoordigers van cliëntenraden bij UWV, CWI en SVB.

De Raad heeft een onafhankelijk voorzitter, de heer Jan Laurier.

### **Adres**

Landelijke Cliëntenraad  
Oranjestraat 4  
2514 JB Den Haag  
tel.: 070 789 07 70  
fax: 070 789 07 74  
email: [info@lcr-suwi.nl](mailto:info@lcr-suwi.nl)

## **SOCIALE ALLIANTIE**

Eind 2000 hebben de anti-armoedebeweging en haar bondgenoten besloten hun krachten beter te bundelen en de verzamelde inzet meer gericht toe te spitsen op een beperkt aantal programma's. Dat gebeurt in de *Alliantie voor sociale rechtvaardigheid*, kortheidshalve meestal aangeduid als de *Sociale Alliantie*. In gezamenlijk overleg worden concrete actiepunten voor de korte termijn geformuleerd en worden trajecten uitgezet om de gestelde doelen te bereiken. Dit gezamenlijk kader is verwoord in het manifest *Het Sociaal Offensief* (2000) en verder uitgewerkt in het manifest *Hoogste tijd voor sociale zekerheid* (2002). Met ingang van 2001 is gestart met een halfjaarlijks overleg tussen enerzijds het kabinet (met als kernpartners SZW, VWS en BZK/Grote Stedenbeleid) en anderzijds de Sociale Alliantie. Ook VNG (gemeenten) en IPO (provincies) zijn bij dit overleg vertegenwoordigd. De inzet van dit overleg is om op basis van een gezamenlijke *sociale agenda* concrete werkafspraken te maken en wederzijds inspanningsverplichtingen aan te gaan.

De Sociale Alliantie is een thematisch netwerk: er wordt in een open en flexibele structuur samengewerkt op basis van gezamenlijk geformuleerde centrale thema's. Vertrekpunt zijn de eigen activiteiten die de afzonderlijke organisaties ontwikkelen ten aanzien van de brede maatschappelijke problematiek van verarming en verrijking. De meerwaarde van de Sociale Alliantie is dat ze deze afzonderlijke activiteiten thematisch met elkaar verbindt.

Het initiatief tot de vorming van de Sociale Alliantie werd genomen door: Anti-armoedeproject *Aanpak*, CNV, FNV, Humanistisch Verbond, Humanitas, Raad van Kerken, Sjakuus.

In de Sociale Alliantie participeren momenteel meer dan vijftig landelijke en provinciale organisaties. Via deze organisaties is daarnaast ook nog een veelvoud van lokale en regionale groepen betrokken bij de Sociale Alliantie.

### **Secretariaat**

Alliantie voor sociale rechtvaardigheid  
Plompetorengracht 19  
3512 CB Utrecht  
030 – 231 48 19  
[info@socialealliantie.nl](mailto:info@socialealliantie.nl)  
[www.socialealliantie.nl](http://www.socialealliantie.nl)

# EEN STEVIGE BASIS BIEDT ZEKERHEID

De Wet werk en bijstand legt een voorname taak bij de gemeenten en maakt daarbij nadrukkelijk onderscheid tussen de opdracht aan het College van B&W en de opdracht aan de gemeenteraad. De eerste verantwoordelijkheid van het College betreft de uitvoering van de wet. De eerste verantwoordelijkheid van de gemeenteraad bestaat uit het vaststellen van beleidskaders (onder meer in een aantal verordeningen) en uit het controleren van de uitvoering. Voor de controle op de uitvoering van de nieuwe wet wordt de gemeenteraad zelfs de eerste en in zekere zin belangrijkste instantie. In die zin speelt de Wwb in op de dualisering van het gemeentebestuur, de scheiding van de uitvoerende en de wetgevende macht. De Landelijke Cliëntenraad en de Sociale Alliantie geven met deze kaderbrief aan gemeenteraadsleden materiaal in handen om tijdig de lijnen uit te zetten die bij hun nieuwe rol en opdracht passen. Lokale groepen en cliëntenraden stellen hun ervaringsdeskundigheid daarbij graag ter beschikking. De inhoud van de kaderbrief stoelt op deze ervaringsdeskundigheid.

Utrecht, september 2003

ISBN: 90 71003 50 7

