

Vergaderjaar 1999–2000

27 081

Nieuwe regels voor de financiering van de Algemene bijstandswet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (Wet financiering Abw, IOAW en IOAZ)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Het voorliggende wetsvoorstel heeft als onderwerp de financiering van de Algemene bijstandswet (Abw), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ). Dit wetsvoorstel hangt samen met het voornemen uit het Regeerakkoord van 1998 om te komen tot een Fonds Werk en Inkomen (FWI) (Kamerstukken II 1997/98, 26 024, nr. 10, blz. 36). In het Regeerakkoord is afgesproken dat de middelen voor de Abw en de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw) worden gebundeld in een fonds en dat het gemeentelijk aandeel in de financiering wordt vergroot. Daarbij zou gebruik gemaakt moeten worden van elementen uit het rapport van de project-groep objectief verdeelmodel (Kamerstukken II 1997/98, 26 024, nr. 10).

In het onderhavige wetsvoorstel wordt dit voornemen voor wat betreft het onderdeel vergroting van het gemeentelijk aandeel in de financiering van de uitkeringslasten Abw, IOAW en IOAZ (het uitkeringsbudget) nader uitgewerkt. Hieronder wordt dit voorstel nader toegelicht (zie paragraaf 3.5). Het voorstel wordt, vanwege de nauwe samenhang, geplaatst in de bredere context van de voornemens ten aanzien van het FWI. Ook deze voornemens worden onderstaand toegelicht (zie hoofdstuk 3).

De vorming van het FWI is een majeure operatie met aanzienlijke financiële consequenties. Er is daarom voor gekozen het FWI fasegewijs te implementeren. In deze toelichting wordt met name ingegaan op de voornemens voor de eerste fase van het FWI, zoals die per 1 januari 2001 beoogd wordt van start te gaan. Met de gemeenten is afgesproken dat na een eerste evaluatie in 2002 een volgende stap kan worden gezet in de uitbouw van het FWI, waarbij verdergaande budgettering en een uitbreiding van het werkdeel van het FWI in samenhang worden bekeken. Er zal een gezamenlijke werkgroep met de gemeenten worden gevormd om zowel de evaluatie, als de invulling van de vervolgstappen nader uit te

werken. Vervolgstappen dienen zorgvuldig afgewogen te worden, mede op basis van de opgedane ervaringen met het FWI. In dit stadium zijn daarom concrete voorstellen voor de invulling van een vervolgfase nog niet aan de orde.

De «bundeling van geldstromen» waarover in het Regeerakkoord is gesproken, wordt in de eerste fase van het FWI als volgt ingevuld. Op basis van dit wetsvoorstel zal het in toekomst mogelijk zijn, dat gemeenten besparingen die zij realiseren op het gebudgetteerde deel van de Abw, de IOAW en de IOAZ kunnen inzetten voor de financiering van reïntegratie-trajecten. Ten aanzien van de met de Wiw gemoeide gelden bestaat het voornemen te komen tot een grotere mate van stroomlijning en ontschotting binnen die geldstromen. Dit voornemen, waarop in het vervolg van deze memorie zal worden teruggekomen, kan worden gerealiseerd door wijziging van het Besluit uitvoering en financiering Wiw.

Met de in het FWI te ontwikkelen financieringssystematiek wordt beoogd om een bijdrage te leveren aan het vergroten van de kansen op werk en reïntegratie van uitkeringsgerechtigden en om daarmee een daling van de uitkeringslasten te bewerkstelligen. Gemeenten zullen besparingen op hun uitkeringsbudget kunnen realiseren door het voeren van een effectief beleid. Activering en uitstroom van bijstandsgerechtigden staan daarbij centraal. Dat geldt eveneens voor de activering en uitstroom van IOAW- en IOAZ-gerechtigden. Door daarbij eveneens een bundeling van geldstromen te realiseren, waarbij bestaande geldstromen geleidelijk worden gestroomlijnd en ontschot, krijgen gemeenten meer beleidsruimte om de reïntegratie voortvarend ter hand te nemen.

In het vervolg van deze memorie zal worden ingegaan op:

- de achtergrond en de aanleiding voor de vorming van een FWI;
- de hoofdlijnen van het FWI, waaronder een beschrijving van de fase-
ring, van het financieringssysteem voor het inkomensdeel, de besteding van overschotten en de invulling van het werkdeel;
- het toezicht;
- uitvoeringsaspecten;
- de informatievoorziening;
- financiële aspecten.

De laatste vier onderwerpen hebben met name betrekking op de genoemde vergroting van het gemeentelijk financieel belang en hebben dus niet, ten zij anders vermeld, betrekking op het FWI in den brede.

2. Achtergrond vorming van een FWI

Al langere tijd is er discussie gaande over de vraag of de huidige financieringssystematiek van de Abw wel voldoende bijdraagt aan de realisering van een van de belangrijkste doelstellingen van de Abw, namelijk de activering van bijstandsgerechtigden gericht op het kunnen voorzien in een zelfstandige bestaansvoorziening. Het feit dat gemeenten uitkeringslasten bijstand voor 90% bij het rijk kunnen declareren heeft geen stimulerend effect op het gemeentelijk uitstroombesleid. Daar komt bij dat conform de gemeentefondssystematiek de algemene uitkering die gemeenten krijgen uit het gemeentefonds, ook mede bepaald wordt door het aantal bijstandsgerechtigden, waardoor een daling van het aantal bijstandsgerechtigden leidt tot een vermindering van deze uitkering. Inmiddels wordt deze desincentive deels teniet gedaan doordat de uitvoeringskosten zijn bevroren op het gemiddelde van het Abw-volume ultimo 1995, 1996 en 1997.

Met de invoering van de nieuwe Abw in 1996 is aan gemeenten een grotere verantwoordelijkheid en beleidsvrijheid toebedeeld op het gebied van inkomensondersteuning (de nieuwe normensystematiek, waaronder de bevoegdheid tot het verhogen c.q. verlagen van de normbijstand met een toeslag) en activering. In dit kader werd in het Bijstandsakkoord van september 1993 tussen Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) afgesproken de financiële verantwoordelijkheid voor de toeslagen bij de gemeenten te leggen.

De Abw beoogt de instroom eveneens te beperken door het versterken van de poortwachters-functie (met de «poortwachtersfunctie» wordt het bewaken van de toegangspoort bedoeld, namelijk al die werkzaamheden van gemeenten die waarborgen dat uitsluitend bijstand wordt toegekend aan hen die op de bijstand zijn aangewezen).

Kortom: door middel van een strengere toegang aan de poort van de bijstand, een op maat gesneden inkomensondersteuning en een activeringsinstrumentarium (onder andere de arbeidsverplichting, trajectplannen) kunnen gemeenten een beleid voeren om de uitkeringslasten omlaag te brengen.

De discussie over de financieringssystematiek als zodanig, in combinatie met de grotere beleidsverantwoordelijkheid van gemeenten die werd vastgelegd in de nieuwe bijstandswet per 1996, heeft het vorige kabinet doen besluiten tot het laten verrichten van een interdepartementaal beleidsonderzoek door de werkgroep Financieringssysteem van de Algemene bijstandswet (de zogenoemde werkgroep Etty) met als opdracht onderzoek te doen naar een financieringsstructuur die stimuleert tot een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de Abw.

De werkgroep heeft een grondige analyse gemaakt van de huidige wijze van financiering van de bijstand en van de effecten daarvan. Geconstateerd werd dat de huidige bekostigingswijze van de Abw uit het oogpunt van prikkelwerking en verantwoordelijkheidsverdeling niet voldoet en daarom niet bijdraagt aan een uit maatschappelijk oogpunt optimale uitvoering van de Abw. Een onbedoeld effect van de huidige financieringswijze is dat gemeenten voor hun inspanningen om de bijstandsuitgaven te beheersen eerder gestraft worden dan beloond. Een wijziging van de financiering zou gemeenten kunnen aanzetten tot een vanuit bijstandsoptiek betere inzet van middelen. De werkgroep zag aanknopingspunten om budgettering in de financieringssystematiek te overwegen waarbij rekening wordt gehouden met individuele, niet door gemeenten zelf te beïnvloeden omstandigheden die van invloed zijn op de omvang van de bijstandsuitgaven. Naar aanleiding hiervan heeft een interdepartementale projectgroep objectief verdeelmodel (POV) nader onderzocht of het mogelijk was om een objectief verdeelmodel voor de bijstand in te richten. De projectgroep concludeerde in haar rapport van februari 1998 dat zo'n model mogelijk was. Het was mogelijk gebleken om een wetenschappelijk verantwoord econometrisch model te ontwikkelen, waarmee op verantwoorde wijze budgetten voor de financiering van de uitkeringslasten bijstand op basis van objectieve factoren over gemeenten verdeeld konden worden.

De rapporten van de werkgroep Etty en van de projectgroep objectief verdeelmodel zijn op 27 januari 1997 (Kamerstukken II 1996/97, 25 201, nr. 1) respectievelijk 1 september 1998 (Soza-98-606) aan de kamer aangeboden.

Toen het Regeerakkoord 1998 werd gesloten lag het wetsvoorstel Wijziging van de Algemene bijstandswet in verband met de financiering van gemeentelijke toeslagen als bedoeld in artikel 33 van de Algemene bijstandswet al bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 1997/98, nr. 25 761). Hierbij werd voorzien in een regeling waarbij de gemeenten de

beschikking kregen over een budget voor de financiering van toeslagen als bedoeld in de Abw. De beoogde invoeringsdatum was 1 januari 1999. In verband met verwachte problemen in het kader van het millennium bij gemeenten en de veelheid aan beleidsvoorstellen waarmee gemeenten werden geconfronteerd is door het vorige kabinet besloten de invoering uit te stellen tot 1 januari 2000 (Kamerstukken II, 1997/98, 25 674, nr. 5).

Gelet op het gevoerde overleg met gemeenten over de contouren van een Fonds Werk en Inkomen is besloten om het wetsvoorstel toeslagen in te trekken. Er is overeenstemming bereikt met gemeenten om met ingang van 1 januari 2001 te starten met een Fonds Werk en Inkomen, waarbij in de eerste fase de mate van budgettering van de uitkeringslasten Abw (25%) materieel overeenkomt met wat bereikt zou zijn na overheveling van de financiële verantwoordelijkheid voor de toeslagen naar de gemeenten conform het toeslagen-wetsvoorstel. Het onderhavige wetsvoorstel beperkt zich echter niet tot de financiering van toeslagen. Zij heeft betrekking op kosten gemoeid met de verstrekking van algemene bijstand, bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal en bijstand ter voorziening in met de voorbereiding van een bedrijf of zelfstandig beroep samenhangende kosten. Ook gaat het om de kosten gemoeid met de verstrekking van IOAW-uitkeringen en de verstrekking van IOAZ-uitkeringen. Toevoeging van de IOAW en de IOAZ ligt voor de hand gelet op het feit dat ook bij deze wetten, evenals dat bij de Abw het geval is, een financiële verhouding van 90% van de kosten via declaratie en 10% via het gemeentefonds geldt. Door deze verhouding ook voor de financiering van de IOAW en IOAZ te wijzigen in 75/25 ontstaat ook voor deze regelingen een financiële stimulans voor gemeenten om uitstroom te bevorderen.

Naast de ontwikkelingen in de bijstand zijn in de vorige kabinetsperiode majeure stappen gezet om te komen tot een meer integrale aanpak van het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid gericht op reïntegratie en uitstroom. Dit heeft geleid tot de Wiw waarbij een aantal reeds bestaande regelingen werden opgenomen in één samenhangende wettelijke regeling. Ook is de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) geheel vernieuwd en hebben de gemeenten een belangrijke taak gekregen bij het realiseren van additionele werkgelegenheid in de collectieve sector, de zogenoemde Instroom/Doorstroombanen.

3. Het FWI

3.1 Aanleiding om te komen tot een Fonds voor Werk en Inkomen

Zowel de hiervoor genoemde ontwikkelingen in de bijstand als de beoogde gemeentelijke regie op de integrale inzet van het gemeentelijk arbeidsmarktinstrumentarium hebben de vraag opgeworpen of het niet wenselijk is te komen tot een bundeling van geldstromen op het terrein van gemeentelijke uitkerings- en reïntegratieregelingen in combinatie met een vorm van budgettering van de bijstand. Een dergelijke wijze van bekostiging van de bijstand zou voor gemeenten een optimale stimulans moeten bieden voor een zo effectief mogelijke uitvoering van uitkeringsverstrekking en reïntegratie. Randvoorwaarde is daarbij dat er steeds sprake moet zijn van verantwoorde en te beheersen financiële risico's voor de gemeenten.

Alvorens te komen tot dit voorstel zijn diverse alternatieve mogelijkheden overwogen. Zo heeft de werkgroep Etty ook gezien of een financiering van de bijstand via het gemeentefonds een haalbare optie zou kunnen zijn. De werkgroep heeft geconstateerd dat financiering via het gemeentefonds weliswaar technisch realiseerbaar was, maar zou leiden tot een oneven-

wichtige opbouw van het gemeentefonds vanwege het grote aandeel van bijstandsgelden, waardoor het algemene karakter van dit fonds in het gedrang zou komen. In aanvulling op dit argument geldt dat een specifieke uitkering meer mogelijkheden biedt voor (landelijke) sturing, met name waar het gaat om het vaststellen van de omvang van de beschikbare middelen, de verdeelmethodiek en de limitering van het gemeentelijk financieel risico.

Daarom is er voor gekozen om de budgettering vorm te geven via een specifieke uitkering op de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Een tweede alternatief, namelijk het budgetteren van de bijstandslasten zonder over te gaan tot fondsvorming is eveneens overwogen. Een dergelijke financieringsconstructie zou echter onvoldoende recht doen aan de samenhang tussen enerzijds de inkomensvoorziening die de bijstand vormt en anderzijds de instrumenten en middelen voor de reïntegratie van in de gemeenten ingezetene werklozen. Het benutten van die samenhang ligt temeer voor de hand omdat zowel de uitvoering van de bijstand als van de reïntegratie van bijstandsgerechtigden bij één uitvoerder ligt, zijnde de gemeente. Op het niveau van de Rijksbegroting is reeds sprake van een financiële samenhang tussen deze voorzieningen. Door de financiële samenhang ook op gemeentelijk niveau aan te brengen ontstaan er betere voorwaarden om het gemeentelijk reïntegratiebeleid vorm te geven. In dit wetsvoorstel wordt dit bereikt door het aanbrengen van een sluis tussen het uitkeringsbudget en het werkdeel van het FWI; gemeentelijke overschotten op het bijstandsbudget komen beschikbaar voor reïntegratie.

Met het oog op de vergroting van het gemeentelijk financieel bij de uitvoering van de Abw, IOAZ en IOAW is bezien of het de gemeenten ter beschikking staande instrumentarium op het terrein van reïntegratie aanpassing behoeft, ten einde gemeenten beter in staat te stellen hun financiële verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Dit heeft er toe geleid dat, in combinatie met de 25% budgettering, de mogelijkheden voor gemeenten om zelf te kunnen kiezen welke activeringsinstrumenten zij willen inzetten om hun bijstandsccliënten zo snel mogelijk uit de uitkering te helpen, zullen worden vergroot. In paragraaf 3.6 wordt nader op dit voornemen ingegaan.

3.2 Achterliggende visie

De visie die ten grondslag ligt aan het FWI is gebaseerd op de medebewindsrelatie van de Abw. In de vernieuwing van de Abw die op 1 januari 1996 van kracht is geworden staat een vergroting van de gemeentelijke bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de wet centraal. De gemeente is bij uitstek de aangewezen overheid om het laatste vangnet aan haar burgers te bieden. Uiteraard geschiedt deze verantwoordelijkheid binnen de rijkskaders die de rechtszekerheid voor alle burgers moeten garanderen.

De gemeente is het democratisch gelegitimeerd orgaan waartoe de burger zich direct kan wenden. Met andere woorden: de gemeente is zichtbaar en aanspreekbaar, de raad is het democratisch gekozen orgaan dat het gemeentelijk beleid vaststelt. Cliënten kunnen de raad aanspreken op haar keuzen, hetgeen in de vorm van cliëntenparticipatie ook daadwerkelijk gebeurt. De verplichting tot het opstellen van een beleidsplan en -verslag en de verplichting tot cliëntenparticipatie hebben in belangrijke mate bijgedragen aan een toename van de gemeentelijke bestuurlijke betrokkenheid bij de uitvoering van de Abw.

De gemeentelijke bestuurlijke verantwoordelijkheid op het gebied van de

bijstand is verder noodzakelijk teneinde op lokaal niveau te komen tot een op de lokale situatie toegesneden bijstandsbeleid dat is ingebed in de gemeentelijke beleidsverantwoordelijkheden op de terreinen werkgelegenheid, zorg, onderwijs en welzijn. Niet alleen de integrale beleidsaanpak is hierbij van belang, waardoor er een geïntegreerde aanpak van de verschillende beleidsterreinen mogelijk wordt, maar ook het rekening houden met de specifiek lokale situatie. De arbeidsmarktsituatie is immers voor een deel weliswaar landelijk bepaald, maar hangt daarnaast ook af van regiospecifieke factoren. De gemeente is in de gelegenheid om daarop adequaat in te spelen.

Tenslotte is de Abw naar haar aard een wet die het bieden van maatwerk noodzakelijk maakt, de bijstand vereist immers altijd een individuele afweging van het individuele geval.

Het FWI sluit aan op de hierboven aangegeven visie. Met het FWI zullen gemeenten beter in staat zijn om een integrale en op de lokale situatie toegesneden aanpak vorm te geven, waarbij sprake is van een evenwichtige financiële verhouding tussen rijk en gemeenten. In de plaats van een meer passieve declaratieverhouding tussen gemeenten en rijk ontstaat op het terrein van de bijstand een meer dynamische en actieve budgetteringsrelatie tussen beide partijen. Eigen gemeentelijke beleidskeuzes richting activering worden gestimuleerd, nu er meer vrijheden ontstaan in de Wiw/reïntegratiemiddelen in combinatie met een grotere uitdaging om te komen tot een beheerste uitgavenontwikkeling.

Gemeenten die erin slagen om een effectief bijstandsbeleid te voeren, waarbij goede uitstroomresultaten worden geboekt, zullen winst boeken in de nieuwe situatie.

Het FWI draagt bij aan zowel een vergrote inzet voor activering als aan een effectievere uitvoering van de Abw, de IOAW en de IOAZ. Door de vergroting van het gemeentelijk financieel aandeel in de uitkeringslasten van de Abw, IOAW en IOAZ krijgen gemeenten, anders dan bij de huidige financieringswijze, een financieel belang bij een effectieve en efficiënte inzet van de ter beschikking staande reïntegratiemiddelen. Gemeenten die er in slagen te komen tot een doeltreffend en doelmatig reïntegratiebeleid en als gevolg daarvan een relatief hoge uitstroom realiseren, zullen overhouden aan hun uitkeringsbudget. Hierdoor ontstaat een vliegwieleffect: gemeenten krijgen extra financiële ruimte voor reïntegratie-activiteiten. Gemeenten die er niet in slagen te komen tot een effectief en efficiënt reïntegratiebeleid lopen het risico dat zij tekort komen aan hun uitkeringsbudget en derhalve uit eigen middelen moeten bijpassen. Verwacht mag worden dat hiervan een stimulans uitgaat om het reïntegratiebeleid verder te verbeteren.

Daarnaast bevat het FWI ook een prikkel tot een meer effectieve en efficiënte uitvoering van de Abw, de IOAW en de IOAZ. Het gaat in dat verband dan niet alleen om bevordering van de uitstroom, maar ook om de poortwachtersfunctie en fraudebestrijding. De kwaliteit van de uitvoering is gebaat bij het besef bij gemeenten dat hun handelen financiële consequenties heeft. Door vergroting van het financiële belang zal bij gemeenten de behoefte toenemen om meer en beter inzicht te verkrijgen in de resultaten van de eigen inspanningen om het beroep op de bijstand zo goed mogelijk te beperken. Gemeenten kunnen via meting en vergelijking van resultaten de uitvoering verbeteren. Gemeenten die een tekort hebben op het aan hen toegekende budget zullen aangezet worden om zich te meten met vergelijkbare gemeenten die wel besparingen realiseren op hun budget. Door middel van benchmarking en het uitwisselen van best practices door gemeenten wordt deze beweging gestimuleerd. De benchmark kan dienen als hulpmiddel voor gemeenten om tot een beter inzicht te komen in de eigen prestaties van de gemeente ten opzichte van

de prestaties van andere gemeenten en daarmee bijdragen aan de kwaliteit van eigen beleid en uitvoering.

Bij de vorming van het FWI is van groot belang dat de financiële risico's voor gemeenten hanteerbaar zijn. Dit wil zeggen dat het financieel risico in evenwicht moet staan met de mogelijkheden voor gemeenten om hun bijstandsuitgaven te beïnvloeden en met hun financiële draagkracht. In het onderhavig wetsvoorstel zijn een aantal voorzieningen getroffen om aan deze voorwaarde te voldoen. In de paragrafen 3.5.1, 3.5.2 en 3.5.3, die handelen over de vaststelling van het macrobudget, de verdeelsystematiek en de begrenzing van het gemeentelijk risico, wordt nader ingegaan op deze voorzieningen.

Voorts is een belangrijk uitgangspunt bij de vorming van het fonds dat de inkomenswaarborgfunctie van de Abw, IOAW en IOAZ niet wordt aangetaast. De rechten die ontleend kunnen worden aan de Abw, IOAZ en IOAW blijven onverkort van kracht. Bij het volgen van de effecten van het onderhavig wetsvoorstel zal dit een belangrijk aandachtspunt zijn.

3.3 Fasering

Het FWI zal geleidelijk worden ingevoerd. De reden voor een gefaseerde invoering is dat zodoende de mogelijkheid ontstaat om toe te groeien naar de meest passende systematiek en werkwijze. In het onderhavig wetsvoorstel is er daarom naar gestreefd ruimte te scheppen om, waar dat noodzakelijk is, voldoende snel bij te kunnen sturen. Dit betreft met name de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur de verdeelsystematiek en de omvang van het maximale financieel risico dat gemeenten gaan lopen, aan te kunnen passen.

In 2001 wordt gestart met een budgettering van 25% van de (geraamde) uitkeringslasten Abw, IOAW en IOAZ (het inkomensdeel) in combinatie met het samenvoegen van deze uitkeringslasten met de middelen van de Wiw (het werkdeel) op één begrotingspost. Tijdens de eerste fase zal het objectieve verdeelmodel voor de bijstand verder worden ontwikkeld en stapsgewijs worden ingevoerd (zie paragraaf 3.5.2).

Het werkdeel bevat de huidige Wiw-middelen inclusief de Rea-budgetten en sluitende aanpakmiddelen, alsmede de zogenoemde inkoopbudgetten van de G86 gemeenten. Deze situatie is overigens al van kracht sinds 1 januari 2000. Het gemeentelijk aandeel in het prestatiebudget van de Arbeidsvoorziening wordt aan het werkdeel toegevoegd afhankelijk van het tijdpad van de implementatie van de kabinetsvoornemens op het terrein van Structuur Werk en Inkomen (SUWI). Voor de voornemens ten aanzien van de vormgeving van het werkdeel in de eerste fase wordt verwezen naar paragraaf 3.6.4.

Door een gefaseerde aanpak te kiezen wordt bewerkstelligd dat er voor gemeenten verantwoorde en beheersbare risico's ontstaan. Vanuit die invalshoek is er met gemeenten overeenstemming bereikt om in 2003 te bezien hoe een volgende stap kan worden gezet in de ontwikkeling van het fonds. Daartoe zal in 2002 de balans worden opgemaakt van de tot dan toe opgedane ervaringen, zodat op basis daarvan op verantwoorde wijze en rekening houdend met veranderingsprocessen keuzen kunnen worden gemaakt. Vanwege het belang om eerst ervaring op te doen met het FWI wordt op dit moment nog geen concrete invulling gegeven aan de verdere uitbouw van het FWI. Met het oog op het scheppen van verantwoorde en beheersbare risico's wordt in de eerste fase van het FWI niet de mogelijkheid geboden aan gemeenten om door middel van experimenten een verdergaande invulling aan het FWI te geven, bijvoorbeeld ten aanzien van de mate van budgettering, dan thans wordt voorgesteld.

3.4 De relatie tussen inkomensdeel en werkdeel binnen het Fonds Werk en inkomen

Zoals reeds in de inleiding is aangegeven komen de besparingen die gemeenten realiseren op het gebudgetteerde deel van de Abw, de IOAW en de IOAZ beschikbaar om in te zetten voor de financiering van voorzieningen uit hoofde van het scholings- en activeringsbudget van de Wiw. Gemeenten dienen besparingen die zij in een uitkeringsjaar realiseren op het inkomensdeel gedurende het volgende jaar in te zetten voor het werkdeel. Hierdoor komen dus meer middelen beschikbaar voor activering, dit in tegenstelling tot de huidige situatie, waarin lagere uitkeringslasten direct terugvloeien naar het rijk (voor zover het het 90%-deel betreft). Deze verbinding is een specifiek onderdeel van het FWI gericht op de stimulering van de activeringsdoelstelling. Hierdoor wordt bereikt dat een actief activeringsbeleid van gemeenten wordt beloofd: door meer uitstroom te realiseren ontstaat er een overschot op het budget in het inkomensdeel dat vervolgens ingezet mag worden om meer cliënten activerings- en reïntegratietrajecten te bieden. Logischerwijs geldt niet het omgekeerde: overschotten op de toegekende Wiw-middelen mogen niet ten goede komen aan het inkomensdeel. Dit zou immers de activerende werking van het FWI weer teniet doen.

De middelen in het scholings- en activeringsbudget kunnen voor een breed scala aan instrumenten worden ingezet (zie paragraaf 3.6.2). Het is echter niet uitgesloten dat op enig moment toevoeging van overschotten op het uitkeringsbudget aan het scholings- en activeringsbudget minder zinvol is. Dit kan zich voordoen als gemeenten reeds over meer dan voldoende middelen beschikken voor scholing en activering, dan wel indien buiten het kader van het scholings- en activeringsbudget goede alternatieve bestedingsdoelen aanwezig zijn, die eveneens een bijdrage leveren aan de doelstelling van het FWI.

Daarom is in het wetsvoorstel voorzien in de mogelijkheid dat bij algemene maatregel van bestuur de bestedingsmogelijkheden van overschotten kunnen worden verruimd. Uitgangspunt bij de toepassing van deze mogelijkheid zal zijn dat het dient te gaan om een aanwending van middelen, die bijdraagt aan de doelstelling van het FWI.

3.5 Financieringsystematiek inkomensdeel

3.5.1 Het macrobudget

Bij aanvang van het FWI in 2001 zal 25% van de uitkeringslasten uit hoofde van de Abw, IOAW en IOAZ worden gebudgetteerd, de rest wordt via het declaratiesysteem bekostigd. Beide delen worden in het hoofdstuk XV (begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) van de rijksbegroting opgenomen.

Thans komt 10% van de uitkeringslasten voor rekening van de gemeenten. Gemeenten financieren deze kosten uit hun algemene middelen. Bij de verdeling van het gemeentefonds wordt rekening gehouden met deze gemeentelijke kosten. Doordat de financiering van de uitkeringslasten Abw, IOAZ en IOAW met ingang van 2001 volledig via de SZW-begroting geschiedt zal per 1 januari 2001 het 10% aandeel uit het gemeentefonds worden genomen en worden toegevoegd aan het te budgetteren deel van de macro-uitgaven op de SZW-begroting. Hierdoor wordt de in hoofdstuk twee van deze toelichting genoemde desincentive in de verdeling van het gemeentefonds fors verminderd.

Het macrobudget (25%) alsmede het nog te door gemeenten bij het rijk te declareren gedeelte van de uitgaven voor Abw, IOAW en IOAZ (75%)

worden geraamd. De feitelijke ontwikkeling van de desbetreffende uitgaven kan hoger of lager uitkomen dan de raming.

Gemeenten lopen budgettaire risico's met name als de feitelijke uitgaven in Abw, IOAW en IOAZ hoger uitkomen dan geraamd in de begroting van SZW. Gemeenten kunnen dit risico ten dele beïnvloeden door hun activeringsbeleid. Gemeenten zouden echter niet het financiële risico moeten dragen van uitgavenontwikkelingen waarop zij niet of nauwelijks invloed kunnen uitoefenen. Het is nog niet mogelijk gebleken om op macroniveau bij uitgaven-ontwikkelingen die afwijken van het geraamde budget een onderscheid te maken tussen beïnvloedbare en niet beïnvloedbare factoren. Om deze reden is ervoor gekozen om een aanpassingssystematiek van het macrobudget te hanteren die in het voordeel is van gemeenten.

Deze systematiek ziet er als volgt uit. Indien blijkt dat de feitelijke uitgavenontwikkeling lager uitkomt dan het geraamde macrobudget, zal het macrobudget niet neerwaarts worden aangepast. De meevallers die daardoor ontstaan dienen gemeenten in te zetten voor extra reïntegratie-inspanningen. Als in de loop van het begrotingsjaar de Abw-, IOAW- en IOAZ-uitgaven hoger uitkomen dan geraamd, wordt de verhoging van het macrobudget geheel door het rijk gecompenseerd door middel van een verhoging van het macrobudget. Door middel van deze systematiek komt het financieel risico van een tegenvallende conjuncturele ontwikkeling volledig bij het Rijk te liggen en is het voordeel van een meevallende conjuncturele ontwikkeling (eenmalig) volledig voor de gemeenten.

Gemeenten zullen in mei van het jaar voorafgaand aan het uitvoeringsjaar door middel van een FWI-circulaire een eerste indicatie ontvangen van de omvang van het macrobudget en op basis daarvan van hun budget voor het komende jaar (voor 2001 dus in mei 2000). Het toe te kennen uitkeringsbudget voor het uitvoeringsjaar wordt bekend gemaakt in september voorafgaand aan het uitvoeringsjaar door middel van een FWI-circulaire (voor 2001 dus in september 2000, direct na de aanbieding van de rijksbegroting aan het Parlement). Met deze circulaire worden tevens de uitkeringsbudgetten waarover gemeenten per 1 januari van het komende jaar de beschikking krijgen op basis van de voor dat jaar geldende verdeelsystematiek formeel aan gemeenten toegekend. In de septembercirculaire worden de meest actuele macroramingen van het Centraal Planbureau, de Macro Economische Verkenningen, en de laatst bekende uitvoeringsgegevens over de uitgaven Abw, IOAW en IOAZ meegenomen.

Net als bij de aanpassingsystematiek voor de omvang van het gemeentefonds wordt het aantal aanpassingsmomenten van het macrobudget beperkt tot maximaal twee: één aanpassingsmoment tijdens het uitvoeringsjaar en één aanpassingsmoment kort na afloop van het uitvoeringsjaar.

Als in de loop van het uitvoeringsjaar sprake blijkt te zijn van een landelijke uitgavenontwikkeling die hoger is dan het toegekende macrobudget zal, zoals eerder aangegeven, het rijk het macrobudget hiervoor aanpassen.

Indien nodig zal de eerste aanpassing van het macrobudget plaatsvinden bij de meicirculaire van het lopende uitvoeringsjaar (dus voor 2001 in mei 2001). Evenals de septembercirculaire heeft deze meicirculaire¹ dan het karakter van een toekennende beschikking (van het extra bedrag ten opzichte van de voorgaande septembercirculaire) voor het lopende budget.

De eventuele tweede en laatste aanpassing van het macrobudget vindt plaats na afloop van het uitvoeringsjaar. Om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de systematiek van het gemeentefonds en van de Slotwet rijksbegro-

¹ Voor de goede orde zij aangegeven dat de mei-circulaire dan dus een dubbele functie krijgt; een voorlopige aankondiging van de budgetten voor het volgende begrotingsjaar en een toekennende beschikking van een budgetverhoging voor het lopende begrotingsjaar.

ting moet dit laatste aanpassingsmoment zo dicht mogelijk liggen bij het uitvoeringsjaar waarop de aanpassing betrekking heeft.

Voor het jaar 2001 betekent dat, dat de definitieve omvang wordt bepaald bij de meicirculaire FWI 2002. Gezien dit tijdstip kan nog niet worden uitgegaan van de door het rijk vastgestelde jaaropgaven van de gedeclareerde uitgaven voor de Abw, IOAW en IOAZ. Deze jaaropgaven worden pas bijna twee jaar na afloop van het uitvoeringsjaar vastgesteld. Toch is voor dit aanpassingsmoment gekozen om gemeenten zo snel mogelijk inzicht te geven in de middelen die uit hoofde van een overschot op hun uitkeringsbudget beschikbaar zijn om in te zetten voor activering. Daarmee wordt het meest recht gedaan aan de doelstelling van het FWI. In nauwe afstemming met gemeenten zal worden bezien op welke wijze kan worden bewerkstelligd dat de gedeclareerde uitgaven ten opzichte van de door de gemeenten in te dienen jaaropgaven een zo accuraat mogelijk beeld geven van de omvang van de uitkeringslasten.

3.5.2 De verdelingssystematiek

Voor het budgetteren van de bijstand is een verdeelsysteem nodig om het macrobudget te verdelen over gemeenten. Deze verdeling moet zodanig geschieden dat de gemeenten voldoende middelen krijgen om aan hun verplichtingen jegens bijstandsgerechtigden te kunnen voldoen. Dit vereist dat de vormgeving van het verdeelmodel uiterst zorgvuldig geschiedt.

Uitgangspunt bij de vormgeving van de verdeelsystematiek is dat zo'n systematiek zodanig moet werken dat gemeenten die hun uitkeringsbeleid effectief uitvoeren beloond worden en gemeenten die beneden het gemiddelde presteren worden gestimuleerd om het beter te gaan doen.

Verdeling van de bijstandsgelden op basis van historische kosten voldoet minder goed aan dit uitgangspunt. Een gemeente krijgt dan immers zijn uitkeringskosten vergoed op basis van de gerealiseerde uitkeringslasten in het jaar dat als basis voor het historische verdeelmodel wordt genomen. Gemeenten die in het verleden een relatief minder effectief beleid gevoerd hebben worden bevoordeeld ten opzichte van de gemeenten die in het verleden effectiever waren. Zij ontvangen immers een relatief groot aandeel. Gemeenten die in het verleden relatief goed hebben gepresteerd hebben beperktere mogelijkheden hun prestaties te verbeteren, terwijl gemeenten die in het verleden minder effectief waren relatief meer mogelijkheden hebben om besparingen te realiseren. Een ander nadeel van een historisch model is dat het onvoldoende rekening houdt met de dynamiek van de bijstandsuitgaven als gevolg van factoren buiten de gemeentelijke invloedssfeer. Een wijziging van de situatie wordt pas met vertraging meegenomen (het verschil tussen het jaar waarop de verdeling is gebaseerd en het uitvoeringsjaar is minimaal 3 jaar, gezien het feit dat de uiteindelijk gerealiseerde uitgaven pas na een aantal jaren bekend zijn).

De nadelen van een historisch verdeelmodel doen zich niet voor bij een verdeling van uitkeringsgelden op basis van objectieve factoren. Met objectieve factoren wordt bedoeld factoren die niet of niet in belangrijke mate door gemeenten te beïnvloeden zijn en die de bijstandsnood verklaren. Het gaat om factoren die van invloed zijn op de omvang van de uitkeringslasten van de bijstand (Abw, IOAW en IOAZ) en die niet of nauwelijks invloed ondervinden van het gemeentelijk bijstandsbeleid.

¹ Berekenende Bijstand in Model; Lester-SEO en NEI; Leiden/Amsterdam/Rotterdam, 20 april 1998; bijlage van het Eindrapport Projectgroep Objectief Verdeelmodel.

² Actualisatie berekenende bijstand in model; SEO; Amsterdam, 29 april 1999.

Wetenschappelijk onderzoek heeft aangetoond dat het mogelijk is de middelen voor de financiering van de gemeentelijke bijstandsuitgaven op verantwoorde wijze via objectieve factoren te verdelen. Daartoe is een econometrisch model ontwikkeld¹. Dit objectief verdeelmodel is in 1999 geactualiseerd².

Door deze econometrische studie is een 18-tal objectieve factoren geselecteerd, die een goede verklaring voor de verschillen in omvang van de bijstandsuitgaven van gemeenten geven. Op grond van deze factoren kan de omvang van het gemeentelijk budget worden vastgesteld. Gemeenten die een relatief effectief beleid voeren zullen middelen overhouden, terwijl gemeenten met relatief minder effectief beleid geld tekort komen.

Op verzoek van de gemeenten zal nagegaan worden of het mogelijk is het huidige model verder te verbeteren. Dit zal in goed overleg met gemeenten gebeuren. Ook de opmerkingen en vragen die tijdens het algemeen overleg over het FWI op 3 februari 2000 door de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer naar voren zijn gebracht zullen bij het onderzoek worden betrokken. Uit het onderzoek zal moeten blijken of het huidige model verder ontwikkeld kan worden, met name waar het gaat om de invloed van regionale en gemeentespecifieke factoren op de bijstandsuitgaven. Voorts zal een nadere analyse plaatsvinden van gemeenten met zogenaamde extreme uitslagen (gemeenten met zeer grote herverdeeleffecten). Ook zal worden bezien of het zinvol is om in het model onderscheid te maken tussen grote en kleine gemeenten. Tenslotte komt in het onderzoek de vraag aan de orde of en zo ja, hoe het econometrisch verklaringsmodel beter omgezet kan worden in een verdeelmodel, met de specifieke eisen die daaraan gesteld worden. Dit onderzoek zal in de loop van 2000 worden uitgevoerd. Daardoor kunnen de onderzoeksresultaten voor het jaar 2002 worden toegepast.

Naar verwachting zal het onderzoek leiden tot een model dat gebruikt kan worden voor de verdeling van het macrobudget. Daarbij wordt opgemerkt dat het verdeelmodel geen statisch gegeven is. Het model zal jaarlijks worden gevoed met de meest recente data van de objectieve factoren. Op deze manier is het model in staat de dynamiek in de gemeentelijke uitgaven te volgen. Voorts zal periodiek onderzocht worden of het model aanpassing behoeft. Het kan dan gaan om het inbrengen of laten vervallen van objectieve factoren, en/of om het wijzigen van de gewichten van de verschillende factoren. Op deze manier wordt recht gedaan aan het feit dat in de loop van de tijd de invloed van de verschillende objectieve factoren op de gemeentelijke bijstandsuitgaven kan wijzigen.

Het spreekt voor zich dat geen enkel model perfect is. Dat hoeft ook niet, zolang gemeenten voldoende beleidsruimte hebben om hun bijstandsuitgaven te beïnvloeden en zo met hun budget uit kunnen komen. Door de in hoofdstuk 2 genoemde werkgroep Etty is geconstateerd dat «gemeenten betekenisvolle invloed hebben op de omvang van de bijstandsuitgaven». Dat neemt niet weg dat voor elk model geldt dat er zich bijzondere situaties kunnen voordoen, die voor slechts enkele gemeenten gelden, waarbij gemeenten buiten hun toedoen door toepassing van het model toch structureel onredelijke herverdeeleffecten zouden kunnen krijgen. Nader zal worden bezien of en zo ja hoe met deze uitzonderlijke situaties bij de vormgeving van de verdeelsystematiek rekening kan worden gehouden. Voor incidentele gevallen is de risico-begrenzing zoals die onderstaand in paragraaf 3.5.3 staat beschreven van toepassing.

Nadeel van het objectief verdeelmodel is dat er forse herverdeeleffecten kunnen optreden ten opzichte van de huidige situatie. In 2001 zal daarom worden gestart met een verdeling op basis van historische kosten met als basisjaar 1998. Hierdoor worden de herverdeeleffecten beperkt gehouden. Het is de bedoeling om het budget voor 2002 te verdelen via een combinatie van historische kosten voor de helft van het budget, basis 1999, en objectieve factoren voor de andere helft van het budget. De bepaling van

de gemeentelijke budgetten voor 2003 zal in deze opzet dan geheel gebaseerd kunnen zijn op objectieve maatstaven.

Door deze gefaseerde ingroei naar een objectief verdeelmodel worden enerzijds grote herverdeeleffecten bij de start van het FWI vermeden en wordt anderzijds voorkomen dat gemeenten die in het verleden relatief minder goed hebben gepresteerd, en daardoor een relatief groot historisch aandeel hebben, hiervan lang kunnen profiteren.

3.5.3 Begrenzing gemeentelijk financieel risico

Met de eerder genoemde risicobegrenzing van het macrobudget zullen gemeenten macro gezien gevrijwaard blijven van het optreden van financiële risico's ten gevolge van een grotere budgettering binnen het FWI. Dat neemt niet weg dat er voor individuele gemeenten sprake zal zijn van financiële risico's. Dit is inherent aan budgettering. Wel is er voor gekozen om – bij een budgettering van 25% van de uitkeringslasten – het mogelijke financiële risico voor een gemeente te limiteren. Het risico wordt beperkt tot een bedrag van 15% van het op basis van het (aangepaste) macrobudget aan de gemeente toegedeelde budget. Voor gemeenten met een hoge bijstandsdichtheid wordt het eigen risico begrensd tot een bedrag van 15 gulden per inwoner. Binnen deze begrenzing zijn de eventuele tekorten op het budget voor rekening van de betreffende gemeente. Als de uitgaven van een individuele gemeente boven de gestelde begrenzing uitkomen compenseert het rijk de meerkosten. Op basis van uitgevoerde simulaties kan de verwachting uitgesproken worden dat de daadwerkelijk behoefte om deze veiligheidsklep te openen zich slechts bij een beperkt aantal gemeenten voordoet. Indien verondersteld wordt dat de raming van het macrobudget gelijk is aan de feitelijke macrouitgaven dan blijkt voor circa 20 gemeenten de grens van 15 gulden per inwoner actueel. Indien het macrobudget groter is dan de feitelijke uitgaven neemt, afhankelijk van het verschil, dit aantal af. De omgekeerde situatie, de feitelijke uitgaven overtreffen het macrobudget, kan zich bij de voorgestelde aanpassingssystematiek van het macrobudget (zie paragraaf 3.5.1) niet voordoen.

3.5.4 De relatie met de debiteurenincentive

Per 1 januari 1999 is een financiële incentive ingevoerd waardoor gemeenten efficiënter en doelmatiger vorderingen kunnen invorderen. Voorheen was het gemeentelijk aandeel in de ontvangsten uit hoofde van terugvordering en verhaal 10%. Aangezien voor gemeenten de kosten van terugvordering en verhaal veelal hoger waren dan de opbrengsten, was het voor gemeenten financieel gezien niet aantrekkelijk om te investeren in een daadkrachtig invorderingsbeleid. Om de kostenbatenerverhouding te verbeteren is de financiële verhouding voor ontvangsten uit hoofde van terugvordering en verhaal gewijzigd. Per gemeente is een drempelbedrag bepaald. Van ontvangsten onder de drempel mogen gemeenten 10% houden.

Van de ontvangsten boven die drempel komt 75% aan gemeenten toe (Abw, artikel 134a).

Bij de inwerkingtreding van het FWI wordt het gemeentelijk aandeel in zowel de Abw-uitgaven als in de ontvangsten vergroot tot 25%. Daarmee wordt voor wat betreft de terugvorderingen een vergelijkbare financiële prikkel gerealiseerd als met de thans bestaande debiteurenincentive. Het argument om een afzonderlijke debiteurenincentiveregeling in stand te houden vervalt dus en daarom zal deze regeling dan ook op het tijdstip van inwerkingtreding van het FWI ingetrokken worden. Daarmee wordt bereikt dat er een consistente en duidelijke lijn wordt gevolgd ten aanzien van de uitgaven en de ontvangsten. Dit betekent tevens een administratieve vereenvoudiging voor gemeenten. Het drempelbedrag komt te

vervallen en het is niet langer noodzakelijk om bij de ontvangsten een onderscheid te maken tussen ontvangsten uit hoofde van terugvordering en verhaal en overige ontvangsten.

3.5.5 Informeren van gemeenten

Gemeenten dienen tijdig geïnformeerd te worden over de hoogte van hun budget. Voor het uitkeringsbudget zal er zoveel mogelijk aangesloten worden bij de systematiek van het gemeentefonds. Dit geldt dan zowel voor de begrotingsvoorbereiding als voor de begrotingsuitvoering. Zowel voor de algemene uitkering uit het gemeentefonds als voor de via de begroting van SZW te verstrekken uitkeringsbudgetten dienen gemeenten met het oog op de opstelling van hun begroting tijdig te worden geïnformeerd omtrent de gelden die zij van rijkswege kunnen verwachten voor het komende begrotingsjaar.

In praktijk betekent dit het volgende voor gemeenten. Gelijktijdig met de zogenaamde mei- en septembercirculaires van het gemeentefonds zal de Minister van SZW een mei- en een septembercirculaire FWI uitbrengen. In de meicirculaire FWI van het jaar voorafgaand aan het uitvoeringsjaar geeft de Minister van SZW een eerste beeld van het macrobudget voor het komende begrotingsjaar en van de verdeling van dit budget over gemeenten op basis van de verdeelsystematiek die voor het begrotingsjaar geldt. Gemeenten ontvangen dus bij de meicirculaire in 2000 inzicht in de verwachte omvang van het uitkeringsbudget voor 2001 op basis van de dan beschikbare ramingsgegevens.

3.6 Het werkdeel

3.6.1. Hoofdlijnen werkdeel

In het werkdeel van het FWI worden bestaande geldstromen en instrumenten voor gemeentelijk arbeidsmarktbeleid verder gebundeld en gestroomlijnd.

In de startfase van het FWI zal het werkdeel bestaan uit de Wiv inclusief de gemeentelijke middelen voor de Reïntegratie van arbeidsgehandicapten (Rea) en sluitende aanpak. Aan de Wiv zijn sinds 1 januari 2000 ook de zogenaamde inkoopmiddelen in het kader van het Grotestedenbeleid van de G86 gemeenten toegevoegd.

Het deel ten behoeve van bijstandsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden van het prestatiebudget van de Arbeidsvoorziening wordt hier op termijn ook aan toegevoegd, afhankelijk van het tijdpad van de implementatie van de kabinetsvoornemens op het terrein van de Structuur Werk en Inkomen (SUWI).

Het kabinet is voornemens in de eerste fase van het FWI te komen tot een zekere mate van ontschotting, stroomlijning en vereenvoudiging van de financiële systematiek binnen het gemeentelijk Werkfonds. Doel hiervan is een grotere beleidsvrijheid en minder administratieve lasten voor gemeenten, maar ook een beter zicht en sturing op prestaties en resultaten. Deze voornemens kunnen vooralsnog gerealiseerd worden door wijziging van het Besluit uitvoering en financiering WIW. Het kabinet werkt in overleg met VNG en gemeenten in de eerste helft van 2000 een aantal voorstellen uit tot wijziging van deze lagere regelgeving. Nog vóór de zomer zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd over de concrete uitwerking van deze voornemens. Overigens geldt ten aanzien van de invoering van eventuele nieuwe verdeelsleutels voor het werkdeel van het FWI een zogenoemde voorhangprocedure bij het parlement. De voornemens worden in paragraaf 3.6.4. beschreven. Daaraan voorafgaand is in paragraaf 3.6.2 een beschrijving opgenomen van de huidige instrumenten en geldstromen in het kader van het gemeentelijk Werkfonds en in paragraaf 3.6.3. een beschrijving van de relatie tussen SUWI en FWI.

3.6.2. Huidige middelen en instrumenten van het gemeentelijk Werkfonds

Met de Wiw beschikken gemeenten over instrumenten en financiële middelen (in het gemeentelijk Werkfonds) voor de invulling van de gemeentelijke zorgplicht voor de reïntegratie van ingezetenen, waaronder met name bijstandsgerechtigden en arbeidsgehandicapten. Het gemeentelijk Werkfonds kent een vast budget voor scholing en activering, met daarbinnen naast een algemeen deel, geoormerkte deelbudgetten voor de Rea en de nieuwe sluitende aanpak. Daarnaast kent het werkfonds een vast budget voor de aanvullende kosten van de Wiw-dienstbetrekkingen, waardoor feitelijk een limiet gesteld wordt aan het aantal te realiseren dienstbetrekkingen. Een vast basisbedrag per gerealiseerde werkervaringsplaats, dienstbetrekking of Rea-plaatsingsbudget kunnen gemeenten apart bij het Rijk declareren.

Gemeenten kunnen sinds de invoering van de Wiw per 1 januari 1998 kiezen voor de inzet van een breed scala aan instrumenten om hun bijstandsccliënten en andere werkloze ingezetenen toe te leiden naar de arbeidsmarkt: trajectbegeleiding, scholing, kinderopvang, arbeidsbemiddeling, financiële incentives, gesubsidieerde banen in de vorm van werkervaringsplaatsen en dienstbetrekkingen, sociale activering. Voor arbeidsgehandicapten met een bijstandsuitkering kunnen gemeenten sinds 1 juli 1998 de zogenaamde Rea plaatsingsbudgetten, pakketten op maat en speciale werknemersvoorzieningen uit de Wiw financieren. Gemeenten kunnen veel van deze instrumenten ook gelijktijdig of achtereenvolgend voor een cliënt inzetten.

Sinds medio 1999 worden jaarlijks aan de Wiw extra financiële middelen toegevoegd ten behoeve van de gemeentelijke uitvoering van de sluitende aanpak voor nieuwe instromers in de Abw, IOAW en IOAZ die 23 jaar of ouder zijn. Hier is sprake van een geleidelijke uitbouw. In 1999 is gestart met de sluitende aanpak bij de zogenoemde G25 gemeenten, in 2000 is dit uitgebreid tot de zogenoemde G86 gemeenten. Voor jongeren tot 23 jaar is al langer sprake van een sluitende aanpak in het kader van de Wiw. Met uitzondering van de gesubsidieerde banen in de Wiw, waarvoor de criteria van minimaal 1 jaar werkloosheid (dan wel gelijkstelling) en de Wiw-verklaring (voor het bepalen van de afstand tot de arbeidsmarkt) gelden, kunnen gemeenten alle Wiw instrumenten inzetten voor de nieuwe instroom van 23 jaar en ouder. Overigens kunnen gemeenten de meeste instrumenten niet alleen voor hun bijstandsccliënten inzetten, maar ook voor andere uitkeringsgerechtigden en niet uitkeringsgerechtigde werkzoekenden die ingezetene zijn van de gemeente. Sinds 1 januari 2000 is de verplichte inkoop bij Arbeidsvoorziening voor de zogenaamde G86-middelen en de gemeentelijke Rea-middelen volledig afgeschaft.

3.6.3 Relatie tussen FWI en SUWI

Beide beleidstrajecten hebben als doel om een sterke impuls te geven aan het beleid van onder andere gemeenten ter bevordering van de uitstroom uit de werkloosheid(suitkering) naar betaalde arbeid. Met het FWI, de invoering van financiële incentives binnen de bijstand en daaraan gekoppelde deregulering op het reïntegratie-instrumentarium krijgen gemeenten ook een financieel belang bij uitstroom van mensen uit de Abw en meer armslag voor een effectieve aanpak van reïntegratie. Naar de mate waarin gemeenten succesvol opereren hebben zij meer financiële middelen beschikbaar om juist de groepen die op grote afstand van de arbeidsmarkt staan te ondersteunen. Met de institutionele vernieuwing wordt beoogd om mensen zo effectief en efficiënt mogelijk tegemoet te treden bij het verkrijgen van een baan door aan de start van het proces

één loket te bieden, waar de klant terecht kan voor arbeidsbemiddeling en de administratieve intake voor een aanvraag van een uitkering. De doelstelling van FWI sluit dus goed aan op de doelstelling van het traject SUWI. Op het vlak van het werkdeel van FWI (de reïntegratie) ligt er een sterke relatie met SUWI, zoals uit het navolgende zal blijken.

De middelen die aan gemeenten worden verstrekt in het kader van het FWI worden in het kader van SUWI niet uitsluitend ingezet voor bijstandsgerechtigde klanten. Het werkdeel van het fonds zal ook beschikbaar zijn voor inzet van instrumenten ten behoeve van niet-uitkeringsgerechtigden. Tot nu toe is de Arbeidsvoorzieningsorganisatie medeverantwoordelijk voor arbeidsintegratie van niet-uitkeringsgerechtigden. In het kader van SUWI zal deze verantwoordelijkheid uitsluitend komen te berusten bij gemeenten. De taken die Arbvo uitvoert in het kader van de basisdienstverlening zullen worden voortgezet in de Centra voor werk en inkomen (CWI's).

Door de invoering van SUWI wordt bereikt dat sprake is van een heldere verantwoordelijkheidstoedeling aan publieke instanties voor dienstverlening aan burgers in het kader van werk en inkomen. Deze verantwoordelijkheidsverdeling heeft betrekking op de toegang tot werk en inkomen en op de reïntegratie in het arbeidsproces. Voor gemeenten betekent dit het volgende.

De toegang tot werk en inkomen geschiedt via de CWI's. In de CWI's wordt de afstand van de werkzoekende tot de arbeidsmarkt bepaald en uitgedrukt in een fase-indeling.

De gemeente is verantwoordelijk is voor de uitkering van een klant en ook verantwoordelijk voor diens integratie in het arbeidsproces. Hiervoor zal door middel van inkoopconstructies een beroep worden gedaan op reïntegratiebedrijven.

Gemeenten ontvangen de financiële middelen in het kader van het werkdeel van FWI van de Minister van SZW. De inzet van deze middelen zal worden ingepast binnen de kaders van het landelijke arbeidsmarktbeleid van de regering. Dit landelijke arbeidsmarktbeleid zal mede worden ontwikkeld op basis van advisering door de in het kader van SUWI op te richten Raad voor Werk en Inkomen. De Raad doet jaarlijks een voorstel aan de minister over het te voeren arbeidsmarktbeleid en de omvang en verdeling van de reïntegratie-middelen. De advisering door de Raad zal het richtsnoer zijn voor de Minister van SZW bij het maken van bestuurlijke afspraken met gemeenten over de inzet van hun reïntegratie-middelen, waaronder het werkdeel van het FWI, en over de verantwoording van de resultaten daarvan.

De beoogde startdatum voor het FWI is 1 januari 2001. Gezien het complexe wetgevingstraject dat aan het SUWI-project verbonden is, zal inwerkingtreding daarvan in ieder geval na 1 januari 2001 aan de orde zijn.

Dit behoeft voor het FWI geen probleem op te leveren omdat de Minister van SZW, bij ontstentenis van adviezen van de Raad voor Werk en Inkomen, voor het maken van afspraken met gemeenten over de inzet van de van de reïntegratie-middelen in het kader van het FWI kan terugvallen op arbeidsmarktinformatie die de Arbeidsvoorzieningsorganisatie levert. Uitdrukkelijke voorwaarde bij de SUWI-ontwikkeling is dat de continuïteit in de huidige processen moet worden gewaarborgd.

3.6.4. Voornemens deregulering en stroomlijning op het werkdeel van FWI

Het voornemen is om in de eerste fase van het FWI mogelijk te maken, dat

gemeenten middelen die zij overhouden omdat minder Wiw-dienstbetrekkingen zijn gerealiseerd zijn dan toegekend, kunnen aanwenden voor scholing en activering. Hierdoor krijgen gemeenten meer armslag om te investeren in directe trajecten naar de arbeidsmarkt, in sociale activerings-trajecten voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te financieren en in doorstroom uit de Wiw-dienstbetrekkingen naar de reguliere niet-gesubsidieerde arbeidsmarkt. Om deze bestedingsvrijheid mogelijk te maken zullen gemeenten niet gebruikt geld uit het vaste budget voor Wiw-betrekkingen in principe toe mogen voegen aan het scholings- en activeringsbudget van het volgende jaar.

In overleg met gemeenten wordt nader bezien hoe het scholings- en activeringsbudget in de Wiw intern ontschot kan worden, mede in relatie tot de in de kabinetsvoornemens SUWI beoogde wijze van landelijke sturing op reïntegratiemiddelen van gemeenten en UWV. Door ontschotting zal de nu nog aanwezige oormerking van middelen voor arbeidsgehandicapten en voor sluitende aanpak kunnen vervallen. In het verlengde daarvan zal ook nader worden bezien hoe de verantwoordings-systematiek dient te worden aangepast.

Uitgangspunt bij het bovenstaande is gemeenten meer mogelijkheden te bieden hun reïntegratie-instrumentarium effectief en efficiënt in te zetten en de administratieve lasten te beperken. Beoogd wordt om per 2001 in ieder geval de verschillende financiële systematieken ten aanzien van overschotten binnen de onderdelen van het scholings- en activeringsbudget te stroomlijnen tot één.

In het Besluit uitvoering en financiering Wiw is geregeld dat de verdeelsleutels voor de verschillende budgetten in het Gemeentelijk werkfonds van 1998 tot en met 2000 bevroren zijn op het niveau van de JWG en banenpoolrealisatie 1996 (historische maatstaf). Tevens is in genoemd besluit een systematiek van verdeling van de budgetten opgenomen voor de jaren 2001 en volgende. In overleg met de gemeenten wordt bezien of deze systematiek kan worden gehandhaafd, dan wel aanpassing behoeft. Indien aanpassing aan de orde is geldt hiervoor op grond van genoemd besluit een zogenoemde voorhangprocedure bij het parlement.

Ook zal op een wat langere termijn bezien moeten worden hoe de eisen en procedures rond een onafhankelijke indicatiestelling (de verplichte Wiw-verklaring en de werkloosheidsduur) om de toepassing van de werkervaringsplaatsen en dienstbetrekkingen te beperken tot die groep van 23 jaar en ouder die daar, gezien de grote afstand tot de arbeidsmarkt, op aangewezen is, ingepast kunnen worden in de taken van de CWI's in het kader van de kabinetsvoornemens SUWI.

4. Toezicht en verantwoording

De voorgestelde wet Financiering Abw, IOAW en IOAZ heeft geen gevolgen voor de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en gemeenten bij de Abw, IOAW en IOAZ. Verder kenmerkt de financieringswijze in deze wet zich door het feit dat het een uitkering respectievelijk vergoeding betreft ten laste van de SZW-begroting. De reikwijdte van de wettelijke toezichtstaak van de minister blijft daarmee ongewijzigd. Rijk en gemeenten hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid om tot een goede uitvoering te komen. Voor de verhouding tussen rijk en gemeenten betekent dit een vorm van bestuurlijk partnerschap, dat doorwerkt in de toezichtsuitoefening. De huidige invalshoek dat de toezichtsuitoefening primair moet bijdragen aan een juiste wetsuitvoering blijft met deze wet ongewijzigd. Burgemeester en wethouders zullen daarbij op hun verantwoordelijkheid worden aangesproken.

Het toezicht op de uitvoering van de Abw, IOAW en IOAZ richt zich op de beoordeling of de uitvoering overeenkomstig het bij en krachtens wet- en regelgeving bepaalde heeft plaats-gevonden (de rechtmatigheid van de wetsuitvoering en de ter zake verrichte uitgaven respectievelijk ontvangen gelden) en de bijdragen die de uitvoering levert aan het doelbereik van de wet (doeltreffendheid). De rechtmatigheid heeft betrekking op de rechtmatige uitvoering, waarbij de minister niet aanspreekbaar is op de individuele uitkeringsverstrekking. De doeltreffendheid bevat de mate waarin gemeenten de doelen van de wet bereiken en houdt in een oordeel van de minister of de uitvoering van de wet het doelbereik bevordert.

Een nieuw element in de uitvoering van het toezicht dat in deze wet is opgenomen vormt de invoering van een verantwoordingsverslag van burgemeester en wethouders aan de minister. De minister zal zich bij zijn oordeelsvorming in hoofdzaak baseren op informatie over de wetsuitvoering die burgemeester en wethouders jaarlijks na afloop van het vergoedingsjaar verstrekken in de vorm van een verantwoordingsverslag. Het verantwoordingsverslag is de uitwerking van het in de toelichting in de bijstandswet benoemde single audit principe en sluit aan bij de belangrijkste systeemkenmerken van de uitvoeringsconstellatie die met deze wet wordt beoogd. Het toenemend direct financieel belang van gemeenten voor een juiste wetsuitvoering en de beleidsmatige/financiële koppeling van bijstandsregelingen en de regelingen voor reïntegratie benadrukken de noodzaak van een adequate beheersing, sturing en verantwoording door burgemeester en wethouders.

Voor het verantwoordingsverslag zullen nadere regels worden opgesteld. Uitgangspunt voor deze nadere regels vormt het principe dat de informatievraag in evenwicht moet zijn met de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling en de eisen als gevolg van de financieringssytematiek. Daarbij moeten onnodige administratieve beheerslasten bij gemeenten worden voorkomen. Op basis van dit uitgangspunt zal er bij de verdere uitwerking in regelgeving gezocht worden naar een afstemming tussen de informatie die gemeenten aan de minister moeten aanleveren in het verantwoordingsverslag voor het rijkstoezicht en de informatie van burgemeester en wethouders aan de raad in het beleidsverslag.

5. Uitvoeringsaspecten

Zoals in paragraaf 3.3 is aangegeven zal de ontwikkeling van het FWI gefaseerd worden aangepakt. Een van de aandachtspunten daarbij is een vereenvoudiging van de systematiek. In de paragraaf over het werkdeel is daarop ingegaan. Ook in het kader van de uitvoering van de Abw wordt nader bezien of er op uitvoeringsaspecten een nadere vereenvoudiging plaats kan vinden. Eén van die aspecten betreft de vereenvoudiging van de administratieve procedures rond de zogenoemde «draaideurcliënten». Deze aspecten zullen verder worden uitgewerkt en zo nodig bij ministeriële regeling worden geregeld.

De gefaseerde invoering van het FWI draagt bij aan een zorgvuldige uitvoering. De risico's voor gemeenten zijn begrensd door te werken met zowel een aanpassing van het macrobudget bijstand, als met een maximering van het risico voor een individuele gemeente. Bovendien wordt het objectieve verdeelmodel voor de uitkeringslasten Abw, IOAW en IOAZ stapsgewijs verder ontwikkeld in een open en transparant proces met gemeenten.

Naar verwachting zullen de uitvoeringstechnische consequenties van het onderhavige wetsvoorstel beperkt zijn. Het voorstel heeft met name betrekking op de financieringssytematiek van de bijstand. De verwachting is mede gebaseerd op het oordeel omtrent de uitvoeringsaspecten

door het Uitvoeringspanel. Het Uitvoeringspanel is van oordeel dat de consequenties voor de uitvoering acceptabel zijn. Wel is aandacht gevraagd voor een tijdige informatievoorziening, mede met het oog op de mogelijke consequenties voor de automatisering.

Ook bij de verdere implementatie van het FWI zal er verder gewerkt worden in een transparant proces. Daarbij zal de VNG worden betrokken en zal er voor uitvoeringsaspecten van de diverse onderdelen ook gebruik gemaakt worden van de advisering door het Uitvoeringspanel.

6. Informatievoorziening

Om te kunnen constateren of de beoogde doelen van het FWI gerealiseerd worden is het nodig om over een actueel en helder overzicht te beschikken van de resultaten die met het fonds worden behaald. Het gaat dan om gegevens over doelgroep, de aard van de uitgaven, het bereik van de ingezette instrumenten en het effect dat daarmee wordt bereikt. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt naar het inkomensdeel en naar het werkdeel van het fonds.

Voor het inkomensdeel zal het met name gaan om informatie over aantallen ontvangers van een bijstandsuitkering naar persoonlijke kenmerken, aard van de uitkering en in- en uitstroomgegevens. Voor het werkdeel is behoefte aan informatie over aantallen gebruikers van een door de gemeenten geëntameerde arbeidsmarktvoorziening, het soort gebruik, de mate van gebruik, de effecten van de voorzieningen, de aard van de uitgaven en de kosten van trajecten. Dergelijke informatie is, gezien de aan de budgettering verbonden grotere financiële verantwoordelijkheid van de gemeenten ook van belang voor de gemeenten zelf. Voor een doelgerichte en doelmatige besteding van de gebudgetteerde gelden zullen gemeenten ook over kwantitatieve informatie willen beschikken, zodat daarmee een gerichtere sturing van beleid en uitvoering beter mogelijk wordt.

Gemeenten zullen hiertoe periodiek gegevens gaan verstrekken. Het ligt voor de hand hierbij zoveel mogelijk gebruik te maken van de bestaande gegevensverstrekkingen van gemeenten, in het kader van de Abw en de Wiv. Voorzover deze wijzigingen behoeven, zal zowel uit oogmerk van beperking van de administratieve lasten, als uit oogpunt van kwaliteit van geleverde gegevens, als uitgangspunt gelden dat de gevraagde informatie dient aan te sluiten op de gegevens die een rol spelen bij de administratieve processen en bij de uitvoeringsprocessen van gemeenten zelf. Dit geldt zowel voor de inhoud van de gegevens als voor de periodiciteit waarmee die gegevens geleverd moeten worden.

Teneinde in staat te zijn om de door de diverse gemeenten verstrekte gegevens samen te voegen tot landelijke of regionale overzichten, dienen deze gegevens te voldoen aan voorwaarden die aggregatie mogelijk maken. Hierbij moet worden gedacht aan gebruik van uniforme definities, indelingen en standaards. De regie om dit te realiseren ligt bij de Minister van SZW, conform de voorstellen van de Taskforce beleidsinformatie (Kamerstukken II 1999/00, 26 541, nr. 68). Zoals hierbij aangegeven, is er in het kader van beleidsinformatie in reguliere zin geen behoefte aan informatie die inzicht biedt in de handelingen en de effecten van de beleidsuitvoering van een individuele gemeente. Indien SZW over beleidsinformatie op het niveau van de individuele gemeente wenst te beschikken zal over de wijze van toegang tot die informatie en de wijze waarop dat gebruik zal plaatsvinden worden overlegd met VNG en gemeenten.

Op deze wijze is het mogelijk om, zowel bij de jaarlijks uitkomende Sociale Nota, als bij de jaarlijkse financiële verantwoording aan de Tweede Kamer,

en bij de vierjaarlijkse evaluatie van de Abw en Wiw, een inzicht te verschaffen in de effectiviteit van het FWI. Vooruitlopend op een evaluatie zal reeds in 2002 een eerste tussenstand bepaald worden, overeenkomstig de met gemeenten gemaakt afspraak.

7. Financiële aspecten

7.1 Betrokken geldstromen

Bij de invoering van het FWI per 1 januari 2001 zullen verschillende geldstromen die nu via verschillende loketten naar gemeenten gaan, onder één gezamenlijke noemer worden gebracht op de SZW-begroting. Het gaat om de volgende stromen.

- Het saldo van uitgaven en ontvangsten Abw, IOAW en IOAZ die op declaratiebasis door het Rijk aan gemeenten worden vergoed (in het algemeen thans 90%). Dit saldo, ter grootte van circa 7,8 miljard gulden, staat ook nu al op de SZW-begroting.
- Het aandeel in het saldo van uitgaven en inkomsten Abw, IOAW en IOAZ dat voor rekening van gemeenten komt (thans 10%). Aangezien bij FWI het saldo van uitgaven en inkomsten van algemene bijstand, IOAW en IOAZ geheel via de SZW-begroting gaat lopen, zal het gemeentelijk aandeel naar rato van het declaratiedeel van het gemeentefonds naar de SZW-begroting worden overgeheveld. Het gaat daarbij volgens de huidige inzichten om een bedrag van circa 0,73 miljard gulden.
- De uitgaven voor het gemeentelijk Werkfonds, die deels bestaan uit een vast deel en deels uit een declaratiedeel. Deze uitgaven, ter grootte van circa 2,0 miljard gulden, staan al op de SZW-begroting.

In de startsituatie zal er dus sprake zijn van een aantal begrotingsartikelen op de SZW-begroting, die onder een gezamenlijke noemer FWI zullen worden geplaatst.

7.2 Meerjarige omvang van het FWI en het rijksdeel in de uitkeringen

Tabel 1 geeft het meerjarig financieel beeld van de verschillende geldstromen die deel gaan uitmaken van het FWI in de eerste fase.

Tabel 1. De omvang van het FWI in miljarden gulden

	2001	2002	2003	2004	2005
Inkomensdeel	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5
w.v. Budgetdeel Abw, IOAW, IOAZ	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
w.v. Declaratiedeel Abw, IOAW, IOAZ	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4
Werkdeel (gemeentelijk Werkfonds)	2,0	2,1	2,1	2,1	2,1
Totaal	10,5	10,6	10,6	10,6	10,6

Het meerjarenbeeld in tabel 1 is gebaseerd op actuele inzichten met betrekking tot de ontwikkelingen van Abw, IOAW en IOAZ. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de ramingen van het CEP 2001 van het CPB. De realisatie van de in het regeerakkoord ingeboekte taakstelling voor de Abw (oplopend van 250 mln in 2000 naar 500 mln structureel vanaf 2002) is niet gekoppeld aan de invoering van het FWI, maar wordt bezien in de bredere samenhang van het beleid gericht op activering en vermindering van het volume aan uitkeringen. Door de gunstige ontwikkeling van het bijstandsvolume sinds het Regeerakkoord, die mede door dit beleid is beïnvloed, ziet het er naar uit dat de taakstelling gerealiseerd zal worden.

Bij de raming van het meerjarenbeeld in tabel 1 zijn de aan het gemeentefonds te onttrekken middelen voor het huidige gemeentelijke (10%-)aandeel in de uitgaven voor Abw, IOAW en IOAZ meegenomen. Het structureel te onttrekken bedrag bedraagt circa 0,73 miljard gulden.

7.3 Overige financiële effecten

In het wetsvoorstel is voorzien in een beperking van het financiële risico voor individuele gemeenten bij toepassing. Deze beperking houdt in dat een individuele gemeente die wordt geconfronteerd met een tekort op haar budget dat hoger is dan 15% van het toegekende budget of dan 15 gulden per inwoner, van het rijk het bedrag dat boven deze grens uitgaat krijgt vergoed. Op grond van simulaties van de herverdeeleeffecten kan, indicatief, een additioneel financieel beslag voor het rijk worden geraamd op circa 10 miljoen gulden in 2001 oplopend tot circa 20 miljoen gulden in 2003.

Het feitelijk beroep op het Rijk uit hoofde van deze regeling kan pas worden vastgesteld op het moment dat de gemeentelijke jaaropgaven inzake Abw, IOAW en IOAZ door het Rijk zijn vastgesteld.

ARTIKELSGEWIJS

Hoofdstuk I Begripsbepalingen

Artikelen 1 en 2

In artikel 1 is een aantal voor zich sprekende begripsbepalingen opgenomen waar in de wet naar wordt verwezen. In artikel 2 is het algemene uitgangspunt geformuleerd, dat de door burgemeester en wethouders van een gemeente op grond van de Abw toegekende algemene bijstand, bijzondere bijstand, bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal, bijstand ter voorziening in met de voorbereiding van een bedrijf of zelfstandig beroep samenhangende kosten en uitkeringen op grond van de IOAW en de IOAZ, ten laste komen van die gemeenten, net als de hiermee verband houdende uitvoeringskosten. Uit de overige – hierna toe te lichten – bepalingen van deze wet zal blijken voor welke van deze kosten (en op welke wijze) hiervoor door de Minister van SZW ten laste van 's Rijks kas aan gemeenten financiële middelen ter beschikking zullen worden gesteld. Voor het restant dienen de gemeenten een beroep te doen op de eigen middelen.

Hoofdstuk II Tegemoetkoming in de uitkeringslasten

In dit hoofdstuk is in de artikelen 3 en 5 geregeld, voor welke ten laste gebleven kosten van bijstand en uitkering (bedoeld in artikel 2 van deze wet) de gemeenten van financiële middelen worden voorzien om hieraan tegemoet te komen en op welke wijze hierin wordt voorzien.

Artikel 3 Vergoeding ten laste gebleven kosten

In artikel 3, eerste lid, onderdelen a tot en met e, is geregeld, dat de in een kalenderjaar ten laste van de gemeente gebleven kosten van op grond van de Abw verstrekte bijstand (met uitzondering van de bijzondere bijstand) en op grond van de IOAW en de IOAZ verstrekte uitkeringen, alsmede de daarover verschuldigde loonbelasting, premies volksverzekeringen en ziekenfondspremie, voor 75% aan de gemeente worden vergoed. De op grond van de Abw bij wijze van voorschot verstrekte algemene bijstand komt niet voor vergoeding in aanmerking. Dit ligt ook niet in de rede. Het voorschot wordt (in de regel) immers verrekend met de na voorschot

verlening toegekende bijstand. Het met de verlening van voorschotten gemoeide bedrag maakt aldus onderdeel uit van de kosten van algemene bijstand die al voor vergoeding in aanmerking komen.

Op grond van het tweede lid van artikel 3 is de vergoeding voor ten laste gebleven kosten van bijstand 100% indien bijstand wordt verleend met toepassing van artikel 63, tweede lid, van de Abw. Op grond van de bij en krachtens dat artikellid gestelde regels geldt, dat voor ondernemers in de binnenvaart bijstandsverlening plaatsvindt door zogenoemde centrumgemeenten. Deze gemeenten hebben daardoor hogere bijstandskosten dan het geval zou zijn indien zij niet als centrumgemeente zouden zijn aangewezen en in relatieve zin hogere kosten dan andere (niet centrum-) gemeenten. Het wordt dan ook billijk geacht om deze extra kosten volledig te vergoeden.

In het derde lid van artikel 3 is omschreven wat onder ten laste van de gemeente gebleven kosten als bedoeld in het eerste lid wordt verstaan. Te weten: de in een kalenderjaar door de gemeente op grond van de Abw verleende bijstand en op grond van de IOAW en IOAZ verleende uitkeringen, verminderd met alle ontvangsten van de gemeente in dat jaar in verband met de verlening van bijstand en uitkering als hiervoor bedoeld. Uit de Abw, de IOAW en de IOAZ volgt dat in dit verband onder ontvangsten wordt verstaan, de verrekening van tijdens bijstand- of uitkeringsverlening ontvangen inkomsten, de ontvangsten uit hoofde van terugvordering van onverschuldigd betaalde bijstand of uitkering, de ontvangsten uit hoofde van verhaal als bedoeld in hoofdstuk VII van de Abw, de aflossing van als geldlening verstrekte bijstand en de aflossing van onder verband van hypotheek verstrekte bijstand. Verder worden onder ontvangsten verstaan, de inkomsten die de gemeente ontvangt door toepassing van de zogenoemde administratieve boetebepalingen in de Abw (artikel 14a) de IOAW (artikel 20a) en de IOAZ (artikel 20a).

Artikel 4 Voorschot op de vergoeding

Uit het eerste lid van artikel 4 volgt, dat volgens bij ministeriële regeling te stellen regels op de vergoeding, bedoeld in artikel 3, voorschotten zullen worden verstrekt. Deze regels zullen betrekking hebben op de wijze waarop een voorschot wordt aangevraagd en de hierbij over te leggen stukken betreffende de uitgaven van gemeenten (de zogenoemde kwartaaldeclaraties). Daarnaast zal de wijze van berekening van het voorschot worden aangegeven, alsmede de data waarop de betalingen zullen plaatsvinden. Voorts zal hierbij worden geregeld, dat bij niet tijdige indiening van een kwartaaldeclaratie, de voorschotbetaling zal worden aangehouden. Bij deze regeling kan voorts worden geregeld, dat bij niet tijdige ontvangst van het door burgemeester en wethouders in te dienen verslag omtrent de uitvoering van de Abw, de IOAW en de IOAZ (met daarin opgenomen: een opgave van de ten laste van de gemeente gebleven kosten in enig kalenderjaar) de voorschotverlening wordt opgeschort.

Artikel 5 Uitkering ten laste gebleven kosten

In het eerste lid van artikel 5 is geregeld, dat aan de gemeenten voor de financiering van het restant van de uitkeringslasten – dat wil zeggen: de uitkeringslasten die op grond van artikel 3, eerste lid, niet voor vergoeding in aanmerking komen – jaarlijks een uitkering wordt verstrekt. Net zoals het geval is bij de vergoeding van uitkeringslasten, wordt geen uitkering verleend voor kosten van algemene bijstand die bij wijze van voorschot is verstrekt. De uitkering wordt ten minste drie maanden voorafgaande aan het kalenderjaar waarop die betrekking heeft vastgesteld en berekend aan de hand van het jaarlijks bij begrotingswet vast te stellen bedrag dat voor deze uitkeringen beschikbaar is. Voor de berekening van het uitkeringsbedrag worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels

gesteld. Voor een toelichting op de berekeningswijze wordt verwezen naar het algemene deel van deze toelichting. Bij of krachtens deze maatregel kunnen verder regels worden gesteld omtrent het verzamelen en vaststellen van voor de berekening van het bedrag van de uitkering noodzakelijke gegevens.

In het derde lid van artikel 5 is voorzien in een zogenoemde voorhangprocedure. Het betreft hier immers een materie die regeling bij wet rechtvaardigt maar zich daarvoor niet goed leent. Enerzijds vanwege haar sterk technische karakter anderzijds vanwege de (verwachte) omvang van de te stellen regels. Bovendien geldt een voorhangprocedure ook voor de algemene maatregelen van bestuur, bedoeld in artikel 8, derde lid, van de Wet sociale werkvoorziening (WSW) en artikel 17, tweede lid, van de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw) betreffende respectievelijk de verdeling van de totale WSW-respectievelijk Wiw-subsidie over de gemeenten.

Artikel 6 Verhoging uitkering

Het kan zijn dat de macro-ontwikkeling van de uitkeringslasten Abw, IOAW en IOAZ in een jaar hoger zijn dan eerder – bij de vaststelling van het uitkeringsbedrag als bedoeld in artikel 5 – is geraamd. Om te voorkomen dat gemeenten het slachtoffer worden van een dergelijke onvoorziene toename van de uitkeringslasten is in artikel 6 geregeld, dat het totale bedrag, bedoeld in artikel 5, dat beschikbaar is voor het doen van uitkeringen (het macrobedrag) bij wet kan worden aangepast. In het algemene deel van deze toelichting is hier reeds op ingegaan. Bij een dergelijke aanpassing van het macrobedrag zal er een herberekening plaatsvinden van het voor individuele gemeenten geldende uitkeringsbedrag, bedoeld in artikel 5. Het verschil tussen het oorspronkelijke uitkeringsbedrag en het nieuwe uitkeringsbedrag zal binnen vier weken na een herziening van het macrobedrag worden vastgesteld.

In het derde lid is geregeld, dat indien de uitkering door toepassing van artikel 6 tussentijds is verhoogd, voor de toepassing van de – hierna te bespreken – artikelen 7, 8 en 9, wordt uitgegaan van de op grond van het tweede lid van artikel 6, verhoogde uitkering.

Artikel 7 Uitkeringsoverschot

In het eerste lid van dit artikel is geregeld, dat in het jaar volgend op het jaar waarop de in artikel 5 bedoelde uitkering betrekking heeft, burgemeester en wethouders de naar hun oordeel ten laste gebleven kosten, bedoeld in artikel 5, eerste lid, vaststellen. Anders gesteld: de omvang vaststellen van de kosten die ten laste van de uitkering zijn gebracht. Als blijkt dat de ten laste van de uitkering gebrachte kosten lager zijn dan het bedrag van de uitkering dient het restant bedrag van de uitkering te worden toegevoegd aan het zogenoemde scholings- en activeringsbudget van de Wiw. Met andere woorden, aan de middelen waarover in dat jaar op grond van de Wiw wordt beschikt voor de toekenning van voorzieningen als bedoeld in de artikelen 3 en 13a van die wet (en voor de uit die artikelen van de Wiw voortvloeiende activiteiten van de gemeenten ten behoeve van de inschakeling in het arbeidsproces) en de extra kosten voor het pakket op maat, bedoeld in artikel 13b, tweede lid, van de Wiw.

Het volgende voorbeeld dient ter nadere toelichting. In het jaar volgend op het uitkeringsjaar blijkt uit de gemeentelijke administratie dat het totaal van de ten laste van de gemeente gebleven kosten 1000 bedraagt. Hiervan zal (in beginsel) 75% voor vergoeding in aanmerking komen op grond van artikel 3. Het restant van de ten laste van de gemeente gebleven kosten bedraagt derhalve 250. De op grond van artikel 5 aan de gemeente toegekende uitkering ter financiering van die kosten bedraagt 260. Er is dus een

overschot (10) dat wordt toegevoegd aan het scholings- en activeringsbudget Wiw.

In het tweede lid is voorzien in de mogelijkheid dat bij algemene maatregel van bestuur andere bestedingsdoelen kunnen worden aangewezen voor de besteding van overschotten op het uitkeringsbudget dan in het eerste lid is bepaald.

Artikel 8 Terugvordering uitkering

Het kan zijn dat bij de vaststelling van de ten laste van de gemeente gebleven kosten door de Minister van SZW blijkt, dat een deel van de gemeentelijke uitgaven ten laste van de uitkering, bedoeld in artikel 5, het gevolg zijn van een onjuiste wetsuitvoering. Het onderhavige artikel voorziet er in dat in dat geval een deel van de uitkering wordt teruggevorderd. Namelijk dat deel wat in strijd met hetgeen waarvoor de uitkering bestemd is (te weten: het in overeenstemming met wet en regelgeving toekennen van uitkeringen op grond van de Abw, de IOAW en de IOAZ) is besteed. Vanwege de nauwe relatie met artikel 12 wordt de wijze waarop het terug te vorderen bedrag moet worden vastgesteld besproken bij de toelichting op laatstgenoemd artikel. Wel wordt hier nog het volgende opgemerkt. Een onjuiste uitvoering van de wet leidt ertoe dat de uitgaven van gemeenten hoger zijn dan noodzakelijk. Het gevolg hiervan kan zijn dat van de uitkering minder wordt overgehouden dan bij een juiste wetsuitvoering het geval zou zijn. Dat heeft weer tot gevolg, dat er in feite te weinig wordt toegevoegd aan het scholings- en activeringsbudget van de Wiw. Indachtig de systematiek van het onderhavige wetsvoorstel, waarbij overschotten op de uitkering ter financiering van uitkeringslasten Abw, IOAW en IOAZ worden aangewend voor de financiering van het activerings instrumentarium van de Wiw, is overwogen om het bedrag dat ten onrechte ten laste van de uitkering is gebracht alsnog door de gemeente te laten toevoegen aan het eerder genoemde budget van de Wiw. Een dergelijke toevoeging zou de gemeente dan (feitelijk) uit eigen middelen moeten financieren. Hoewel een dergelijk systeem zich goed zou verhouden tot het in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde systeem is hier niet voor gekozen. Het is namelijk niet uitgesloten, dat een gemeente in bezwaar en beroep gaat tegen de beslissing van de Minister van SZW waarbij wordt vastgesteld, dat een deel van de ten laste van de gemeenten gebleven kosten uitgaven betreffen die het gevolg zijn van een onjuiste wetsuitvoering. In dat geval zal het nog geruime tijd kunnen duren voordat vaststaat wat de omvang is van het bedrag dat alsnog aan de middelen voor de Wiw moet worden toegevoegd en – in het verlengde daarvan – wat de omvang is van het voor de gemeente in enig jaar beschikbare scholings- en activeringsbudget Wiw. Het verdient dan ook voorkeur de onjuist bestede middelen van de uitkering terug te vorderen, net als dat het geval is bij de onjuiste besteding van (bijvoorbeeld) de voor de financiering van de WSW en de Wiw aan gemeenten toegekende middelen.

Artikel 9 Uitkeringstekort

Naast risicobeperking op macroniveau als bedoeld in artikel 6 is tevens voorzien in een regeling waarbij het individuele risico van gemeenten wordt beperkt. In het eerste lid van artikel 9 is daarvoor geregeld, dat recht bestaat op een aanvullende uitkering als de ten laste van een gemeente gebleven kosten (die niet voor vergoeding in aanmerking komen als bedoeld in artikel 3) hoger zijn dan 115% van de op grond van artikel 5 toegekende uitkering of meer bedragen dan de som van het bedrag van de uitkering en het bedrag dat wordt verkregen door een bedrag van f 15,- te vermenigvuldigen met het aantal inwoners in een

gemeente. Bij overschrijding van het budget dient de gemeente dus een deel van de kosten zelf te dragen, namelijk dat deel van de overschrijding dat binnen deze risico-begrenzing valt. Met het mede relateren van de begrenzing van het eigen risico voor gemeenten aan het aantal inwoners in een gemeente wordt rekening gehouden met de sociale structuur van gemeenten en de mogelijkheid die de gemeenten hebben om aanvullende inkomsten te verwerven en wordt bereikt, dat gemeenten met relatief veel Abw, IOAW en IOAZ gerechtigden worden beschermd tegen al te grote budgettaire risico's. In het tweede lid is geregeld, dat de hoogte van de aanvullende uitkering wordt afgeleid van het laagste eigenrisiconiveau.

In het derde lid is geregeld, dat de percentages en het met het aantal inwoners te vermenigvuldigen bedrag, zoals hiervoor genoemd, bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden verhoogd of verlaagd. Hiermee wordt gewaarborgd dat als de noodzaak tot wijziging zich aandient, dit op een relatief snelle wijze zal kunnen plaatsvinden.

In het vierde lid is geregeld, dat het aantal inwoners per gemeente op 1 januari van het betreffende kalenderjaar wordt ontleend aan de statistiek van het CBS «Bevolking der gemeenten in Nederland op 1 januari». Hierbij wordt het telsysteem van het CBS gehanteerd, zoals ook gebruikelijk is binnen de systematiek van gemeentefonds (artikel 2 regeling meet- en rekenregels verdeelmaatstaven gemeentefonds).

Artikel 10 Betaling uitkering, verhoging en aanvullende uitkering

Op grond van dit artikel zullen regels worden gesteld omtrent de betaling van de uitkering, alsmede omtrent de betaling van het bedrag waarmee de uitkering op grond van artikel 6 wordt verhoogd en omtrent de betaling van de aanvullende uitkering, bedoeld in artikel 9.

Net als ten aanzien van de verlening van voorschotten op een vergoeding als bedoeld in artikel 3 geldt, kan ten aanzien van de betaling worden geregeld, dat deze wordt opgeschort totdat het verslag met betrekking tot een eerder jaar dan het jaar waarop de uitkering betrekking heeft (en de op dat verslag betrekking hebbende verklaring) is ontvangen.

Artikel 11 Vaststelling

In dit artikel is geregeld, dat de ten laste van de gemeente gebleven kosten, bedoeld in de artikelen 3 en 5, de vergoeding, bedoeld in artikel 3, het terug te vorderen bedrag, bedoeld in artikel 8 en de aanvullende uitkering, bedoeld in artikel 9, worden vastgesteld binnen een jaar na ontvangst van het verslag, bedoeld in de artikelen 130 van de Abw, 52 van de IOAW en 52 van de IOAZ, en de verklaring, bedoeld in de artikelen 130, vierde lid, van de Abw, 52, vierde lid, van de IOAW en 52, vierde lid, van de IOAZ. Met het verslag verantwoordt burgemeester en wethouders zich over de uitvoering van de verschillende wetten aan de Minister van SZW. Dit verslag omvat mede een opgave van de ten laste van de gemeente gebleven kosten van op grond van Abw verstrekte bijstand, van op grond van de IOAW en IOAZ verstrekte uitkeringen en van ten laste gebleven uitvoeringskosten, bedoeld in Hoofdstuk III van deze wet. De verklaring is de verklaring van een accountant omtrent de juistheid en volledigheid van in het verslag door burgemeester en wethouders verstrekte gegevens. De vaststelling als hiervoor bedoeld, zal veelal plaatsvinden in het tweede kalenderjaar volgend op het jaar waarin de uitgaven zijn gedaan, aangezien het verslag (op grond van daartoe door de Minister van SZW te stellen regels) uiterlijk 20 september van het jaar volgend op het jaar waarin de uitgaven zijn gedaan zal moeten worden ingediend. Als ontvangstdatum geldt de datum waarop alle voorschreven stukken, volledig en ondertekend, door het ministerie zijn ontvangen. Voor een nadere toelichting op het hiervoor genoemde verslag zij verwezen

naar de toelichting op de wijzigingen van de Abw, de IOAW en de IOAZ (zie onder *Hoofdstuk IV Wijziging andere wetten*).

In het tweede lid is geregeld, dat de ten laste van de gemeente gebleven kosten ambtshalve worden vastgesteld indien het verslag niet binnen 18 maanden na afloop van het kalenderjaar waarop het betrekking heeft door het Ministerie van SZW is ontvangen of niet voorzien is van de verklaring. Uit een ambtshalve vaststelling van de kosten vloeit voort dat ook de vergoeding ambtshalve wordt vastgesteld, net als het van de uitkering terug te vorderen bedrag, bedoeld in artikel 8. Bij ambtshalve vaststelling zal van een aanvullende uitkering als bedoeld in artikel 9 geen sprake zijn.

Artikel 12 Niet in aanmerking te nemen kosten

Op grond van dit artikel worden de volgens opgave van burgemeester en wethouders ten laste gebleven kosten van op grond van de Abw verstrekte bijstand en op grond van de IOAW en IOAZ verstrekte uitkeringen, voor de toepassing van deze wet buiten aanmerking gelaten indien zij onrechtmatig zijn. Dat wil zeggen, indien het bijstand of uitkering betreft die is verleend in strijd met de bij of krachtens respectievelijk de Abw, de IOAW en de IOAZ gestelde regels. Verder worden kosten buiten aanmerking gelaten indien het bijstand of uitkering betreft die niet of niet volledig overeenkomstig de bepalingen van die wetten is of wordt teruggevorderd of – wat betreft verleende bijstand – wordt verhaald. Tenslotte worden opgevoerde kosten buiten aanmerking gelaten indien burgemeester en wethouders niet hebben voldaan aan de bij of krachtens de artikelen 14 of 14a van de Abw, 20 of 20a van de IOAW of 20 of 20a van de IOAZ gestelde regels. Genoemde artikelen betreffen de verplichting om een maatregel op te leggen bij het niet nakomen van bepaalde verplichtingen door belanghebbenden, respectievelijk de verplichting tot het opleggen van een boete bij het niet nakomen van de inlichtingenverplichting door belanghebbenden. Het bedrag van de buiten aanmerking te laten kosten is gelijk aan het bedrag waarmee de kosten zouden zijn verlaagd indien burgemeester en wethouders op een juiste wijze toepassing zouden hebben gegeven aan deze artikelen.

Voor de goede orde wordt hierbij nog het volgende opgemerkt. Voorzover de kostenopgave van burgemeester en wethouders kosten betreffen die geen verband houden het verstrekken van algemene bijstand, van bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal, van bijstand ter voorziening in met de voorbereiding van een bedrijf of zelfstandig beroep samenhangende kosten, noch met het verstrekken van uitkering op grond van de IOAW of de IOAZ, worden deze kosten bij de toepassing van deze wet vanzelfsprekend niet betrokken.

Het kan zijn dat als gevolg van het niet nakomen van bepaalde verplichtingen door burgemeester en wethouders, zoals de verplichting tot het voeren van een ordentelijke administratie als bedoeld in de artikelen 117 van de Abw, 41 van de IOAW en 41 van de IOAZ en de verplichting tot het regelmatig onderzoeken of door belanghebbenden aan de voorwaarden voor het recht op uitkering wordt voldaan, de rechtmatigheid van de uitgaven niet of in onvoldoende mate kan worden vastgesteld. In dat geval worden, op grond van het tweede lid van dit artikel, de ten laste van de gemeente gebleven kosten die voor de toepassing van deze wet buiten aanmerking worden gelaten, gesteld op een bij ministeriële regeling te bepalen bedrag. Bij het opstellen van deze regeling zal aansluiting worden gezocht bij de Regeling forfaitaire percentages, bedoeld in artikel 3, vierde lid, van het Besluit weigering rijksvergoeding Abw, IOAW en IOAZ.

In het derde lid is geregeld, dat het eerste en tweede lid niet van toepassing zijn voorzover naar het oordeel van de Minister van SZW de tekortkomingen in de gemeentelijke uitvoering van bijzondere aard of geringe

betekenis zijn, net zo min als dat het geval is in de situatie waar de gemeente zich naar het oordeel van de minister voldoende heeft ingespannen om geconstateerde tekortkomingen op te heffen. Deze bepaling is gelijklopend aan artikel 4, eerste lid, van het Besluit weigering rijksvergoeding Abw, IOAW en IOAZ. Over de wijze waarop en de omstandigheden waaronder de minister van deze bevoegdheid gebruik zal maken, zullen beleidsregels worden geformuleerd die gepubliceerd zullen worden in de Staatscourant. Bij het formuleren van deze beleidsregels zal aansluiting worden gezocht bij het vastgestelde beleid voor de toepassing van het hiervoor genoemde besluit.

Het voor de toepassing van deze wet buiten aanmerking laten van door burgemeester en wethouders opgevoerde kosten impliceert, dat voor deze kosten geen vergoeding wordt gegeven als bedoeld in artikel 3 en dat deze kosten evenmin worden betrokken bij de beoordeling van de vraag of recht bestaat op een aanvullende uitkering als bedoeld in artikel 9. Ter verduidelijking wordt het voorgaande aan de hand van een voorbeeld nader toegelicht.

Stel de door burgemeester en wethouders opgegeven kosten bedragen 1200. Aan voorschot op de vergoeding, bedoeld in artikel 3, is een bedrag toegekend van 900. De uitkering, bedoeld in artikel 5, bedraagt voor dat jaar 250. Bij de vaststelling als bedoeld in artikel 12 blijkt, dat 5% van de door burgemeester en wethouders opgevoerde kosten buiten aanmerking moet worden gelaten, omdat het bijstand betreft die is verstrekt aan personen die in detentie verblijven en aan personen jonger dan 18 jaar. De voor de toepassing van deze wet in aanmerking te nemen kosten worden derhalve vastgesteld op 1140. Hiervan wordt (op grond van artikel 3) 75% vergoed, hetgeen resulteert in een bedrag van 855. Van het voorschot wordt een bedrag teruggevorderd (of verrekend) ter grootte van 45, zijnde onverschuldigd betaald. Voor het restant van de (rechtmatige) kosten ($1140 - 855 = 285$) was aan de gemeente een uitkering toegekend ter grootte van 250. Het verschil tussen het restant van de aanmerking te nemen kosten en de uitkering bedraagt dus 35. Het eigen risico van de gemeente bedraagt 15% van 250 = 37,5. Er bestaat derhalve geen recht op een aanvullende uitkering.

Het voor de toepassing van deze wet op grond van artikel 12 buiten aanmerking laten van door burgemeester en wethouders ten onrechte opgevoerde kosten kan er verder toe leiden, dat de in artikel 5 bedoelde uitkering, op grond van artikel 8, gedeeltelijk moet worden teruggevorderd. In laatstgenoemd artikel is geregeld, dat als bij de vaststelling van de ten laste van de gemeente gebleven kosten (door de Minister van SZW met inachtneming van artikel 12) blijkt, dat de ten laste van de gemeente gebleven kosten, bedoeld in artikel 5, eerste lid, minder bedragen dan het eerder door burgemeester en wethouders op grond van artikel 7 vastgestelde bedrag en minder bedragen dan het bedrag van de uitkering, van de uitkering een bedrag wordt teruggevorderd. De omvang van het terug te vorderen bedrag is (a) gelijk aan het verschil tussen het eerder door burgemeester en wethouders vastgestelde bedrag en het met inachtneming van artikel 12 door de Minister van SZW vastgestelde (restant)bedrag van de ten laste van de gemeente gebleven kosten; of (b) gelijk aan het verschil tussen het bedrag van de uitkering en het met inachtneming van artikel 12 door de Minister van SZW vastgestelde (restant)bedrag van de ten laste van de gemeente gebleven kosten. Het laatste is het geval als het door burgemeester en wethouders op grond van artikel 7 vastgestelde bedrag gelijk is aan of hoger is dan het bedrag van de uitkering, bedoeld in artikel 5. Het voorgaande wordt aan de hand van de volgende voorbeelden nader toegelicht.

Voorbeeld 1: De door burgemeester en wethouders opgegeven kosten bedragen 1000. Bij de vaststelling als bedoeld in artikel 11 blijkt, dat van onrechtmatige uitgaven van de zijde van de gemeente geen sprake is. Op grond van artikel 3 wordt 75% van de ten laste van de gemeente gebleven kosten vergoed. Het restant van de ten laste van de gemeente gebleven kosten bedraagt 250 waarvoor een uitkering was toegekend ter hoogte van 260. Het overschot (10) hebben burgemeester en wethouders op grond van artikel 7 toegevoegd aan het scholings- en activeringsbudget Wiw.

Voorbeeld 2: Ook hier bedragen de door burgemeester en wethouders opgegeven kosten 1000 en de uitkering 260. Verder is een voorschot op de vergoeding, bedoeld in artikel 3, verleend van 750. Van de uitkering is op grond van artikel 7 reeds 10 toegevoegd aan het scholings- en activeringsbudget Wiw. Bij de vaststelling als bedoeld in artikel 11 blijkt echter, dat 5% van de door de gemeente opgegeven kosten onrechtmatig is of geen kosten van bijstand zijn. De voor de toepassing van deze wet in aanmerking te nemen kosten worden derhalve vastgesteld op 950. De vergoeding, bedoeld in artikel 3, bedraagt aldus 712,5 (= 75% van 950). Van het voorschot op de vergoeding wordt derhalve 37,5 teruggevorderd. Het restant van de kosten bedraagt 237,5 (= 950 – 712,5). Het restant van de in aanmerking te nemen kosten (237,5) is dus lager dan het bedrag van de uitkering (260) en lager dan het eerder door burgemeester en wethouders vastgestelde bedrag als bedoeld in artikel 7 (250). Van de uitkering wordt op grond van artikel 8, eerste en tweede lid, onder a, een bedrag teruggevorderd ter grootte van 12,5.

Voorbeeld 3: Wederom bedragen de door burgemeester en wethouders opgegeven kosten 1000. De uitkering bedraagt 250 en het voorschot op de vergoeding bedraagt 750. Van de uitkering zijn op grond van artikel 7 geen middelen toegevoegd aan het scholings- en activeringsbudget Wiw. Ook hier blijkt bij de vaststelling als bedoeld in artikel 11, dat 5% van de door burgemeester en wethouders opgegeven kosten onrechtmatig is of geen kosten van bijstand zijn. De voor de toepassing van deze wet in aanmerking te nemen kosten worden derhalve vastgesteld op 950. De vergoeding, bedoeld in artikel 3, bedraagt wederom 712,5 (= 75% van 950). Van het voorschot op de vergoeding wordt wederom 37,5 teruggevorderd. Het restant van de kosten bedraagt ook hier 237,5 (= 950 – 712,5). Het restant van de in aanmerking te nemen kosten (237,5) is dus lager dan het eerder door burgemeester en wethouders vastgestelde bedrag als bedoeld in artikel 7 (250). Van de uitkering wordt op grond van artikel 8, eerste en tweede lid, onder b, een bedrag teruggevorderd ter grootte van 12,5.

Tenslotte is nog het volgende van belang. Het hiervoor genoemde Besluit weigering rijksvergoeding Abw, IOAW en IOAZ komt bij de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel te vervallen. Hetgeen in dit besluit is geregeld, wordt thans geregeld in het hiervoor besproken artikel 12 van het onderhavige wetsvoorstel. Op één onderdeel wijkt artikel 12 af van het besluit. Te weten, wat betreft de mogelijkheid tot verlaging van de voor vergoeding in aanmerking komende kosten, als niet is voldaan aan de in de artikelen 111 en 118 van de Abw en de artikelen 34 en 42 van de IOAW en de IOAZ gestelde regels. In de artikelen 111 van de Abw, 32 van de IOAW en 32 van de IOAZ wordt aan burgemeester en wethouders opgedragen te bevorderen dat belanghebbenden gebruik maken van voorzieningen die bijdragen aan een zelfstandige bestaansvoorziening. Verder is in deze artikelen geregeld, dat burgemeester en wethouders met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, het Landelijk instituut sociale verzekeringen en de uitvoeringsinstellingen werknemersverzekeringen samen werken om de inschakeling van belanghebbenden in het arbeidsproces te bevorderen. In de artikelen 118 van de Abw, 42 van de IOAW en 42 van de

IOAZ is geregeld, dat het gemeentebestuur zorg draagt voor de totstandkoming van een plan en beleidsverslag gericht onder meer op de bevordering van een rechtmatige en doelmatige uitvoering van de wet.

Er zijn een aantal redenen voor het niet opnemen van de mogelijkheid tot verlaging van de voor vergoeding in aanmerking komende kosten als niet voldaan is aan de hiervoor genoemde voorschriften. In de eerste plaats heeft artikel 12 uitsluitend betrekking op de rechtmatigheid van de uitgaven van gemeenten (in de zin van: worden uitkeringen wel/niet in strijd met de wet verstrekt) hetgeen op zijn eigen merites moet worden beoordeeld. Het bij deze beoordeling betrekken van het door gemeenten niet naleven van voorschriften als hiervoor bedoeld ligt daarbij niet in de rede. Het al dan niet aanwezig zijn van bijvoorbeeld een plan of een beleidsverslag hoeft aan de rechtmatigheid van de uitgaven immers niet toe of af te doen. Het kan heel goed zijn, dat een gemeente die niet over een dergelijk plan of verslag beschikt, de wet op een juiste wijze toepast, terwijl de uitvoering van de wet door een gemeente die wel over een plan of een verslag beschikt gebreken vertoont. Hetzelfde geldt voor de naleving van de voorschriften, bedoeld in de artikelen 111 van de Abw, 32 van de IOAW en 32 van de IOAZ. Het al dan niet naleven hiervan heeft evenmin een rechtstreekse relatie met de rechtmatigheid van verstrekte uitkeringen, zodat het korten op de daarvoor beschikbaar gestelde middelen niet in de rede ligt.

In de tweede plaats zal de gewijzigde financieringsystematiek (deels vergoeding, deels budget) aanleiding zijn voor gemeenten om inspanningen die op grond van de hiervoor genoemde artikelen van hun worden verlangd (zo nodig) verder te vergroten. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet aldus in een incentive die binnen de huidige financieringsystematiek (uitgaven worden – in beginsel – volledig vergoed) ontbreekt. Het ontbreken van die incentive was aanleiding om de mogelijkheid van het weigeren van rijksvergoeding, bij het niet naleven van de verplichtingen voortvloeiend uit hiervoor genoemde artikelen, in het Besluit weigering rijksvergoeding Abw, IOAW en IOAZ op te nemen. Het voorgaande betekent niet, dat de Minister van SZW geen toezicht houdt op de naleving van deze voorschriften. Een element van het toezicht door de minister op de uitvoering van deze wetten is immers de beoordeling in hoeverre bij de uitvoering het bereiken van de doelen van deze wetten wordt bevorderd. Een adequate uitvoering van de voorschriften, bedoeld in de artikelen 111 en 118 van de Abw en 32 en 42 van de IOAW en de IOAZ, draagt hieraan bij en wordt dan ook van groot belang geacht.

Hoofdstuk III Tegemoetkoming in uitvoeringskosten

In het onderhavige hoofdstuk is geregeld, dat een aantal specifieke uitvoeringskosten aan gemeenten worden vergoed. Het betreft hier een materie die thans geregeld is in de bij of krachtens artikel 137 van de Abw en artikel 57, tweede lid, van de IOAZ gestelde regels. De voorschriften omtrent de financiering van deze kosten worden in een apart hoofdstuk geregeld omdat zij afwijken van de hiervoor besproken financieringsystematiek voor de ten laste van de gemeenten gebleven kosten van uitkeringen op grond van de Abw, IOAW en IOAZ. Voor laatstgenoemde kosten geldt dat 75% hiervan voor vergoeding in aanmerking komt en dat het restant moet worden gefinancierd uit een door de Minister van SZW aan gemeenten toe te kennen budget. Voor de onderhavige uitvoeringskosten geldt dat zij tot een bepaald niveau (veelal voor 90%) voor vergoeding door de Minister van SZW in aanmerking komen en dat het restant van de kosten door gemeenten zelf dient te worden gefinancierd.

Artikel 13 Vergoeding uitvoeringskosten

In artikel 13 is geregeld, dat voor de in een kalenderjaar gemaakte – specifieke – uitvoeringskosten (gedeeltelijk) een vergoeding wordt verleend. Het betreft kosten verband houdende met de verlening van algemene bijstand, bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal en bijstand ter voorziening in met de voorbereiding van een bedrijf of zelfstandig beroep samenhangende kosten aan ondernemers in de binnenvaart door gemeenten als bedoeld in artikel 63 van de Abw. De reden hiervoor is, dat deze gemeenten bijstand verlenen aan mensen, die geen inwoner van hun gemeente zijn. Deze gemeenten hebben daardoor hogere kosten dan het geval zou zijn indien zij niet als centrumgemeente zouden zijn aangewezen en in relatieve zin hogere kosten dan andere (niet centrum-)gemeenten. Het wordt dan ook billijk geacht om voor deze extra kosten een vergoeding te verstrekken.

Verder komen voor vergoeding in aanmerking, door gemeenten gemaakte kosten in verband met aan derden opgedragen onderzoek naar de levensvatbaarheid van bedrijven van zelfstandigen aan wie algemene bijstand en bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal als bedoeld in artikel 8 van de Abw wordt verleend. Ook kosten verband houdende met aan derden opgedragen begeleiding van zelfstandigen en personen die zich voorbereiden op de uitoefening van een zelfstandig beroep of bedrijf komen voor vergoeding in aanmerking. Voor deze vergoedingen (van 90% tot bij ministeriële regeling te bepalen bedragen) is gekozen om gemeenten te stimuleren voor die werkzaamheden deskundige derden in te schakelen. Hetzelfde geldt voor de vergoeding van kosten van bij de toepassing van artikel 14, derde lid, van de IOAZ aan derden opgedragen onderzoek. Door deze kosten te vergoeden, worden gemeenten gestimuleerd om bij de beoordeling van aanvragen op grond van de IOAZ deskundige derden in te schakelen die na moeten gaan of de inkomenssituatie van de aanvrager zodanig is en zal blijven dat aan de voorwaarden van de IOAZ wordt voldaan.

Artikel 14 Voorschot op de vergoeding

Net als dat het geval is bij de verlening van een voorschot op vergoeding, bedoeld in artikel 3, geldt ook hier dat de Minister van SZW hierover regels stelt. Ook deze regels zullen betrekking hebben op de wijze waarop een voorschot wordt aangevraagd en de hierbij over te leggen stukken betreffende de uitgaven van gemeenten. Daarnaast zal de wijze van berekening van het voorschot worden aangegeven, alsmede de data waarop de betalingen zullen plaatsvinden. Bij deze regeling kan voorts worden geregeld, dat bij niet tijdige ontvangst van een verslag (met daarin opgenomen: een opgave van de ten laste van de gemeente gebleven kosten in enig kalenderjaar) de voorschotverlening wordt opgeschort.

Artikel 15 Vaststelling vergoeding

Net als dat het geval is voor de vaststelling van de vergoeding, bedoeld in artikel 3, en de eventuele aanvullende uitkering, bedoeld in artikel 8, worden de in artikel 13 bedoelde vergoedingen vastgesteld binnen een jaar na ontvangst van het eerder genoemde verslag en de daarop betrekking hebbende accountantsverklaring. Ook hier geldt de dat de kosten ambtshalve worden vastgesteld bij niet tijdige indiening van het verslag en de verklaring.

Artikel 16 Niet voor vergoeding in aanmerking komende kosten

In dit artikel is geregeld, dat de kosten van onderzoek en begeleiding niet

voor vergoeding in aanmerking komen als de deskundige derde aan wie het onderzoek of de begeleiding is opgedragen onder verantwoordelijkheid van burgemeester en wethouders werkzaam is. Verder is geregeld, dat kosten niet voor vergoeding in aanmerking komen voorzover zij hoger zijn dan de door de Minister van SZW vast te stellen maximaal voor vergoeding in aanmerking komende kosten voor onderzoek of begeleiding. Bij het opstellen van deze regeling zal aansluiting worden gezocht bij de huidige Regeling uitvoerings- en onderzoekskosten zelfstandigen (Stcrt. 1996, 76)

Hoofdstuk IV Wijziging andere wetten

Artikelen 17, 18 en 19 Wijzigingen Abw, IOAW en IOAZ

De wijziging in onderdeel A van artikel 17 is technisch van aard. Thans is een definitie van ondernemers in de binnenvaart opgenomen in artikel 25 van het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen. Het onderhavige wetsvoorstel maakt het noodzakelijk – in verband met de mogelijkheid tot verwijzing – deze definitie te verplaatsen naar artikel 63 van de Abw. De wijzigingen in onderdeel D van artikel 17 (Abw), onderdeel B van artikel 18 (IOAW) en onderdeel B van artikel 19 (IOAZ) betreffen het laten vervallen van de hoofdstukken financiering in de hiervoor genoemde wetten, hetgeen in het licht van de in het onderhavige wetsvoorstel geregelde materie voor zich spreekt. De wijziging van artikel 66, zevende lid, van de Abw in artikel 17, onderdeel B, betreffende de verwijzing naar artikel 134, eerste lid, onderdeel a, spreekt evenzeer voor zich, aangezien laatstgenoemd artikel onderdeel uitmaakt van het hoofdstuk financiering Abw. Van het hoofdstuk financiering Abw maakt ook artikel 134a deel uit. Dit artikel – waarin geregeld is dat gemeenten 75% van de ontvangsten (boven een bepaald drempelbedrag) uit hoofde van terugvordering en verhaal van bijstand niet hoeven af te dragen aan het Rijk – keert niet terug in het onderhavige wetsvoorstel. Voor een nadere toelichting op het laten vervallen van deze zogenoemde debiteurenincentiveregeling zij verwezen het algemene deel van deze memorie.

De wijzigingen in onderdeel C van artikel 17 en in de onderdelen A van de artikelen 18 en 19 betreffende respectievelijk artikel 130 van de Abw, artikel 52 van de IOAW en artikel 52 van IOAZ houden verband met het volgende. In de genoemde artikelen van de Abw, IOAW en IOAZ is bepaald dat de minister toezicht op de uitvoering van deze wetten houdt. De minister vormt zich bij zijn toezichtuitoefening een oordeel over de wetsuitvoering door burgemeester en wethouders. Deze oordeelsvorming dient onder meer om vast te stellen welke kosten ten laste van de gemeente zijn gebleven (zie artikelen 11 en 12 van het onderhavige wetsvoorstel).

Het tweede lid van het gewijzigde artikel 130 Abw (en de overeenkomstige wijzigingen van de IOAW en IOAZ) regelt dat burgemeester en wethouders jaarlijks na afloop van een uitvoeringsjaar voor deze oordeelsvorming een verslag over de uitvoering aan de Minister van SZW verstrekken. Het verslag wordt daarmee de voornaamste informatiebron voor het rijkstoezicht om de uitvoering door burgemeester en wethouders te beoordelen. Hiermee is uitwerking gegeven aan het in de toelichting van de Abw genoemde single audit uitgangspunt. Kern daarvan is dat het Rijk zich bij het toezicht op de uitvoering waar mogelijk baseert op informatie van burgemeester en wethouders over de uitvoering. Vanaf 1998 is het verslag gefaseerd ingevoerd en geïmplementeerd. Naast het verslag als bedoeld in het tweede lid van dit artikel, zal het rijkstoezicht nadere of aanvullende informatie aan gemeenten blijven vragen. Dit betreft bijvoorbeeld informatie over aspecten van uitvoering waarvoor het verslag niet tijdig is, niet specifiek is op ingericht en/of het geen structurele informatie-

vraag betreft. Het tweede lid regelt daarom dat de minister nadere informatie of andere inlichtingen kan vragen. Een bijzonder aspect daarbij is de noodzaak om inzicht te krijgen in de uitvoering van niet (kwantitatief) genormeerde uitvoeringstaken in de wet zoals poortwachtersfunctie, uitstroombevordering en inkomensondersteuningsbeleid. Dit inzicht heeft betrekking op de bijdragen die burgemeester en wethouders leveren om de doelen van de wet te bereiken of bevorderen. In samenspraak met gemeenten zal worden bezien of het verslag mogelijkheden biedt dit inzicht te verschaffen. Het verslag aan de Minister van SZW kan door burgemeester en wethouders worden betrokken in hun verantwoording aan de gemeenteraad over de uitvoering van de Abw c.a. Doel is om daarmee de betrokkenheid van de raad bij de uitvoering van deze wetten te versterken. Het verslag, bedoeld in deze wet, kan daarbij aanvullend zijn op het beleidsverslag op grond van artikel 118 Abw c.a. De mogelijkheid tot integratie van het beleidsverslag en het verslag voor het rijkstoezicht zal worden bezien.

De Minister van SZW stelt nadere regels over de inhoud van het verslag, de verklaring en het onderzoek dat resulteert in deze verklaring en over de termijn van indiening hiervan. Uitgangspunt bij deze regels zal zijn, dat de minister over voldoende informatie beschikt om zijn toezichthoudende taak uit te kunnen voeren en daarbij niet meer vraagt dan strikt noodzakelijk. Verder zal worden aangegeven welke onderdelen van het verslag onder het onderzoek en verklaring van de accountant vallen. Hiertoe behoren minimaal de onderdelen van het verslag die noodzakelijk zijn om de ten laste van gemeenten gebleven kosten van uitkeringen op grond van de Abw, IOAW en IOAZ te kunnen bepalen. De nadere regels zullen uiteraard aangeven welke onderdelen van het verslag zullen worden betrokken bij de vaststelling van de hiervoor genoemde kosten.

Artikel 20 Wijziging Invoeringswet herinrichting Algemene bijstandswet

In onderdeel A van het onderhavige artikel wordt artikel 15 van de Invoeringswet herinrichting Algemene bijstandswet op twee onderdelen gewijzigd. Het eerste lid van dit artikel heeft betrekking op de vergoeding van kosten van bijstand over tijdvakken gelegen voor de inwerkingtreding van de (nieuwe) Abw. Deze kosten worden vergoed aan de hand van de daartoe strekkende bepalingen van de (oude) ABW. Bij de invoering van de debiteuren incentive regeling – waaraan hiervoor bij de toelichting op de artikelen 17, 18 en 19 is gerefereerd – is aan dit artikel een zinsnede toegevoegd, op grond waarvan gemeenten ook de ontvangsten uit hoofde van terugvordering en verhaal van op grond van de (oude) ABW verstrekte bijstand konden behouden. Aangezien de debiteuren incentive regeling komt te vervallen, dient ook het eerste lid van artikel 15 te worden gewijzigd.

De wijziging van het tweede lid van artikel 15 voorziet erin dat de bepalingen van het hoofdstuk financiering van de Abw, zoals deze luiden voor de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel, van toepassing blijven op de financiering van kosten van algemene bijstand verstrekt op grond van de Invoeringswet herinrichting Algemene bijstandswet.

Op grond van onderdeel B van artikel 20 komt artikel 16 van de Invoeringswet herinrichting Algemene bijstandswet te vervallen. In dat artikel is geregeld, dat het hoofdstuk financiering van de Abw van overeenkomstige toepassing is op de kosten van toeslagen, bedoeld in artikel 33 van de Abw, voorzover die toeslagen zijn verleend over een tijdvak gelegen binnen 5 jaar na de inwerkingtreding van de Abw. Deze bepaling was opgenomen in afwachting van een structurele regeling met betrekking tot de financiering van door gemeenten te verlenen toeslagen. Aangezien het onderhavige wetsvoorstel hierin voorziet, is de noodzaak tot handhaving van artikel 16 komen te vervallen.

Op grond van dit artikel wordt onderdeel C van de bijlage bij de Beroepswet aangepast. Deze aanpassing heeft niet alleen betrekking op het onderhavige wetsvoorstel. Tevens wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt een technische verbetering aan te brengen. Thans wordt in onderdeel C van de bijlage tweemaal het onderdeel 24a genoemd. Het tweede onderdeel 24a heeft betrekking op de Wet inkomensvoorziening kunstenaars, dat op grond van het onderhavige voorstel wordt vernummerd tot 24b.

Hoofdstuk V Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 22 Overgangsbepaling artikel 5

Het onderhavige wetsvoorstel zal op 1 januari van enig kalenderjaar in werking treden (beoogd is 2001). In dit artikel is geregeld dat voor het eerste kalenderjaar waarop deze wet betrekking heeft, de uitkering voor de financiering van uitkeringslasten die niet voor vergoeding in aanmerking komen, wordt vastgesteld binnen vier weken na inwerkingtreding van deze wet. Zonder overgangsbepaling zou voor het eerste jaar waarop deze wet betrekking heeft anders geen uitkering als hiervoor genoemd kunnen worden vastgesteld. In artikel 5 is immers voorgeschreven dat de uitkering ten minste drie maanden voorafgaande aan het kalenderjaar waarop deze betrekking heeft wordt vastgesteld.

Artikel 23 Overgangsbepaling Abw

In dit artikel is geregeld, dat de relevante bepalingen uit het hoofdstuk financiering van de Abw (te weten: de artikelen 134, 136 en 137 en de daarop gebaseerde regelgeving) van toepassing blijven op de vergoeding van voor de inwerkingtreding van deze wet ten laste van de gemeente gebleven kosten van bijstand. Voorts blijven deze bepalingen van toepassing op de vergoeding van voor de inwerkingtreding van deze wet gemaakte kosten verband houdende met de verlening van bijstand aan zelfstandigen, de begeleiding van zelfstandigen en personen die zich voorbereiden op de uitoefening van een zelfstandig beroep of bedrijf en van kosten verband houdende met de verlening van bijstand aan ondernemers in de binnenvaart. Verder is geregeld dat gemeenten – overeenkomstig artikel 134a van de Abw (debiteuren incentive regeling) – 75% van de ontvangen inkomsten uit hoofde van terugvordering en verhaal van bijstand niet hoeven af te dragen aan het Rijk, mits deze inkomsten zijn ontvangen voor de inwerkingtreding van deze wet.

Artikel 24 Overgangsbepaling IOAW en IOAZ

In dit artikel is een overeenkomstige regeling getroffen als bedoeld in artikel 23 voor de vergoeding van voor de inwerkingtreding van deze wet ten laste van de gemeente gebleven kosten van uitkeringen op grond van de IOAW en de IOAZ en voor de vergoeding van voor de inwerkingtreding van deze wet gemaakte kosten verband houdende met aan derden opgedragen onderzoek omtrent de juistheid en volledigheid van de gegevens die voor het vaststellen van het (voort-)bestaan van het recht op een IOAZ-uitkering van belang zijn.

Artikel 25 Overgangsbepaling Invoeringswet herinrichting Abw

Op grond van dit artikel blijft de debiteuren incentive regeling van toepassing op de door de gemeente ontvangen bedragen uit hoofde van terugvordering en verhaal van uitkeringen verleend op grond van de (oude)

ABW, mits deze inkomsten zijn ontvangen voor de inwerkingtreding van deze wet. Voorts blijft op grond van dit artikel, de regeling betreffende de financiering van toeslagen, bedoeld in artikel 33 van de Abw, van toepassing, op de voor de inwerkingtreding van deze wet ten laste van de gemeente gebleven kosten van toeslagen.

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