



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)
t.a.v. de heer drs. P. de Krom, staatssecretaris
Postbus 90801
2509 LV 'S-GRAVENHAGE

Doorkiesnummer
(070) 373 8785

uw kenmerk

bijlage(n)

-

Betreft
wetsvoorstel WWB-
maatregelen

ons kenmerk
BAWI/U201100386

datum
28 februari 2011

Geachte heer De Krom,

Op 24 december 2010 ontvingen wij een voorlopige versie en op 20 januari 2011 een tweede versie van het wetsvoorstel WWB-maatregelen met het verzoek daarop te reageren. Wij hebben in ons oordeel het advies van het SZW-Uitvoeringspanel gemeenten (UP) betrokken.

Algemeen

Vanuit het perspectief van de gemeenten hebben wij een aantal inhoudelijke bezwaren die wij in deze brief toelichten. Mede ook tegen die achtergrond achten wij de invoering van dit wetsvoorstel per 1 januari 2012 niet haalbaar. Inhoudelijk gaat het voor de uitvoering door gemeenten om de volgende bezwaren:

1. Gemeenten en software leveranciers geven aan dat het uitvoeringstechnisch onmogelijk is om de ICT en administratieve systemen in zo'n kort tijdsbestek op het wetsvoorstel aan te passen omdat de maatregelen daarvoor te zeer ingrijpen in het uitvoeringsproces. Voor een zorgvuldige invoering is meer tijd nodig.
2. De uitvoeringskosten per uitkeringsgerechtigde zullen toenemen en gemeenten krijgen daar onvoldoende financiële compensatie voor.
3. Daarnaast ontbreekt in het wetsvoorstel op belangrijke punten een heldere analyse en onderbouwing van wat de implicaties zullen zijn van de voorgenomen maatregelen, zeker in relatie tot de nieuwe regeling 'Werken naar Vermogen'. Het Rijk houdt geen rekening met effecten op andere gemeentelijke beleidsterreinen als het armoedebeleid en schuldhulpverlening en bijbehorende kosten.
4. Bovendien neemt de fraudegevoeligheid toe, met problemen voor de handhaving.
5. Tot slot tast het wetsvoorstel op bepaalde punten de gemeentelijke beleidsvrijheid aan.

1. Knelpunten m.b.t. uitvoering

Uit de reacties van het Uitvoeringspanel blijkt dat gemeenten veel extra inspanningen en ook knelpunten voorzien op het terrein van de uitvoering. Het afschaffen van de WIJ en het verscherpte regime voor de gehele WWB zal voor veel extra werk zorgen 'aan de poort'. Ook de afschaffing van de bijstand voor inwonenden en de introductie van de toets op het huishouden raakt de kern van het uitvoeringsproces en zal leiden tot een verzwarend van de uitvoering. Het zal minimaal een jaar kosten om alle ICT op deze wijzigingen aan te passen, waardoor de systemen niet op de beoogde invoeringsdatum van 1 januari 2012 gereed zullen zijn om gemeenten in staat te stellen de wet zorgvuldig uit te voeren. Daarnaast zullen werkprocessen, administraties, verordeningen, etc. moeten worden aangepast om de gemeentelijke uitvoering toe te rusten op de nieuwe eisen. Het complete bestand moet worden doorgelicht. Gemeenten zullen de uitkering van de betreffende gezinnen opnieuw moeten beoordelen en de inkomsten en het vermogen van *alle* gezinsleden (dus ook van degenen die tot dan toe buiten de bijstand vielen) vaststellen. Vanwege de versoering en aantasting van bestaande rechten zal de maatregel naar verwachting ook leiden tot bezwaar- en beroepszaken.

Gezien de vergaande impact van de voorgestelde wijzigingen voor de ICT verzoeken wij u dan ook om een informatiekundige uitvoeringstoets te laten doen, bij voorkeur door KING.

2. Uitvoeringskosten

De nieuwe WWB-maatregelen hebben consequenties voor de uitvoering van de WWB. Wij zijn van mening dat het Rijk deze effecten en de financiële consequenties daarvan niet volledig in beeld heeft gebracht. Gemeenten worden daardoor onvoldoende gecompenseerd voor de toename van de uitvoeringskosten als gevolg van een verandering van gemeentelijke taken.

Bedrag voor uitvoeringskosten per uitkering

In het wetsvoorstel gaat het Rijk uit van een bedrag voor de uitvoeringskosten per uitkering van € 1.400. Wij herkennen ons niet in dit bedrag als vergoeding voor de uitvoeringskosten in het gemeentefonds. De circulaire van het gemeentefonds geeft hiervoor helemaal geen standaardbedragen, en kan gegeven de systematiek van het gemeentefonds hiervoor ook geen standaardbedrag geven. Wij zien graag dat er een onderzoek, zoals vermeld in artikel twee van de Financiële verhoudingswet (Fvw), komt voor het vaststellen van het bedrag voor de uitvoeringskosten per bijstandsuitkering. Voor de verrekening in het gemeentefonds onderschrijven wij dat de mutaties moeten worden samengevoegd met de wijzigingen in de uitvoeringskosten door de nieuwe wet Werken naar Vermogen. In dat kader kan ook het onderzoek, zoals vermeld in artikel twee Fvw, plaatsvinden, zodat het bedrag voor de uitvoering per uitkering voor de totale mutatie in het gemeentefonds op een later moment ook voor dit wetsvoorstel kan worden vastgesteld.

Uitvoeringskosten verscherpte toegang in de WWB

Door het afschaffen van de WIJ en het aanscherpen van de toegangseisen voor de gehele WWB, zullen gemeenten voortaan voor iedereen die zich voor een uitkering meldt na vier weken moeten vaststellen of men voldoende heeft gedaan om zelf werk te vinden (en bij jongeren of zij daarnaast de mogelijkheden van regulier onderwijs voldoende hebben onderzocht). Dit betekent een verzwarend van de uitvoering en administratieve lasten van gemeenten aan de 'voorkant'. Gemeenten worden voor deze toename van de

uitvoeringskosten niet gecompenseerd door het Rijk. Wij zijn van mening dat dit wel moet gebeuren.

Compensatie voor afschaffen WIJ en eerder niet vergoede kosten

Gemeenten zijn bij de invoering van de WIJ niet gecompenseerd voor de implementatiekosten en uitvoeringskosten omdat deze weg zouden vallen tegen de lagere uitvoeringskosten als gevolg van het geringere aantal jongeren dat nog in aanmerking zou komen voor de WIJ. Hoewel wij altijd al hebben uitgedragen dat er geen noodzaak is voor een apart wettelijk kader naast de WWB voor het verankeren van de uitgangspunten van de WIJ en blij zijn dat de WIJ nu door het Rijk na twee jaar weer wordt afgeschaft, hebben gemeenten de afgelopen twee jaar wel kosten moeten maken om de nieuwe wet in te voeren naast de WWB. Omdat de veronderstelde inverdieneffecten van destijds met betrekking tot de uitvoerings- en implementatiekosten niet zullen optreden door intrekking van de wet, zijn wij van mening dat het Rijk deze kosten van het invoeren van de wet alsnog moet compenseren.

Uitvoeringskosten verordeningsplicht schoolgaande kinderen

Met het wetsvoorstel worden gemeenten verplicht een verordening vast te stellen. Dit betekent een uitbreiding van de administratieve lasten voor alle gemeenten die een dergelijke verordening niet hebben (wat mogelijk is op basis van de beleidsvrijheid die gemeenten tot dusver op dit punt hadden). In feite betekent de verplichting een taakverzwarende voor gemeenten, waarvoor zij een financiële compensatie moeten ontvangen. Het Rijk voorziet hier niet in.

Uitvoeringskosten tegenprestatie naar vermogen

Het Rijk gaat er vanuit dat de invoering van een wettelijke verplichting tot tegenprestatie naar vermogen geen financiële consequenties heeft voor gemeenten. Als het Rijk van mensen verwacht dat zij langs deze weg invulling moeten geven aan hun maatschappelijke betrokkenheid, zullen gemeenten extra kosten moeten maken om aanbod te ontwikkelen op dit punt. Bovendien zullen gemeenten begeleiding en ondersteuning moeten organiseren om het (met name voor kwetsbare doelgroepen) mogelijk te maken een tegenprestatie naar vermogen te leveren. Als gemeenten deze extra inspanningen geacht worden te gaan leveren, dient het Rijk hen daarvoor te compenseren.

Compensatie eenmalige implementatiekosten gezinstoets

Het Rijk gaat ervan uit dat een eenmalige compensatie van € 4,5 miljoen volstaat voor alle implementatiekosten die voortvloeien uit de afschaffing van de bijstand voor inwonenden en de introductie van de toets op het huishouden. Naar onze mening is dit geen realistische inschatting van de (financiële) consequenties die deze maatregelen heeft voor het aanpassen van de uitvoering. Alleen al de kosten van het aanpassen van de ICT zal een veelvoud van de geschatte € 4,5 miljoen zijn (door leveranciers geschat op wel € 30 miljoen). Daarnaast raakt deze maatregel zozeer aan de kern van het 'recht op bijstand' (en dus aan het vaststellen van dat recht) dat het complete werkproces hierop zal moeten worden aangepast, waarbij ook het personeel moet worden getraind in de nieuwe werkwijze. Het Rijk moet de financiële consequenties voor gemeenten van het implementeren van deze maatregel nader in beeld brengen.

Compensatie structurele toename uitvoeringskosten per uitkeringsgerechtigde

Het Rijk verwacht dat de uitvoeringskosten structureel zullen afnemen door afschaffing van de bijstand voor inwonenden en door afschaffing van de vrijstelling om te solliciteren voor alleenstaande ouders. In 2015 leidt dit tot een besparing van structureel € 14 miljoen, respectievelijk € 2 miljoen. De basis voor deze besparing is het veronderstelde (structurele) effect dat beide maatregelen zullen hebben op het bijstandsvolume. Wij merken op dat dit ook betekent dat gemeenten zullen moeten worden gecompenseerd voor een toename in de uitvoeringskosten als het bijstandsvolume door beleidseffecten structureel toeneemt.

Bij het in beeld brengen van de financiële consequenties wordt door het Rijk geen rekening gehouden met een toename van de uitvoeringskosten per uitkeringsgerechtigde (lees: per uitkeringsgerechtigd huishouden). Gemeenten verwachten dat het aantal mutaties in het gezinsinkomen en gezinsvermogen bij een huishouden met meerdere gezinsleden zal gaan oplopen (omdat bijvoorbeeld jongvolwassen kinderen tijdelijk een baan hebben). Het vaststellen van de uitkering zal hierdoor een intensievere inspanning van gemeenten gaan vragen. Wij zijn van mening dat het Rijk de financiële consequenties hiervan in beeld moet brengen.

3. Beleidseffecten

Met betrekking tot verschillende maatregelen verwacht het Rijk beleidseffecten die leiden tot een daling van het bijstandsvolume en daarom ook financiële gevolgen hebben voor gemeenten. Wij zijn van mening dat niet alle beleidseffecten volledig in beeld zijn gebracht. Ook ontbreekt een inschatting van de effecten van het wetsvoorstel op andere gemeentelijke beleidsterreinen, zoals de bijzondere bijstand en schuldhelpverlening en de financiële consequenties hiervan voor gemeenten.

Risico dat kwetsbare groepen uit beeld verdwijnen

Het risico bestaat dat kwetsbare groepen afgeschrikt worden en uit beeld raken als er een verplichting komt om eerst vier weken zelf op zoek te gaan naar werk (en voor jongeren bovendien de verplichting om de mogelijkheden van regulier onderwijs te onderzoeken). Pas daarna krijgen zij recht op inkomensondersteuning en ondersteuning bij het vinden van werk. Als deze groepen zich op een later moment alsnog melden, verslechteren de kansen op een snelle en succesvolle uitstroom uit de bijstand met alle kosten voor re-integratie en inkomensondersteuning van dien. Met invoering van de wet WIJ hebben wij steeds op dit risico gewezen. Voor de Tweede Kamer is dit ook voortdurend een zorgpunt van de WIJ gebleven. Wij pleiten ervoor om gemeenten de ruimte te bieden om bepaalde kwetsbare groepen al direct ondersteuning te bieden en niet eerst vier weken te wachten (voortijdig schoolverlaters met een laag IQ).

Beleidseffecten en bijbehorende besparingen door verscherpte toegang

Het Rijk is er bij de invoering van de wet WIJ van uitgegaan dat er aanzienlijke gedragseffecten zouden optreden die een besparing op de uitkeringslasten van structureel € 150 miljoen zouden opleveren. Die gedragseffecten hebben zich in veel mindere mate voorgedaan dan verwacht en zullen door afschaffing van de wet WIJ ook niet meer kunnen optreden.

Het Rijk gaat er vanuit dat de gedragseffecten van de verscherpte toegang tot de gehele WWB leiden tot een evenredige besparing op de uitkeringslasten als waarvan is uitgegaan bij invoering van de WIJ. Volgens ons zullen die effecten niet in die mate optreden en ontbreekt op dit moment een analyse die dat aannemelijk maakt.

Beleideffecten en bijbehorende besparingen door invoering gezinstoets

Voortaan wegen de inkomsten en het vermogen van *alle* gezinsleden mee voor het bepalen van het recht op bijstand en de uitkeringshoogte. Dit zal grote gevolgen hebben, zowel voor gemeenten als voor de desbetreffende gezinnen. Als één van de gezinsleden niet voldoet aan bepaalde verplichtingen die gekoppeld zijn aan het recht op bijstand, kan dit gevolgen hebben voor het inkomen van het hele gezin. Bovendien worden volwassen kinderen straks financieel verantwoordelijk voor hun ouders. Wij verwachten dat dit zal leiden tot calculerend gedrag (volwassen kinderen die op zichzelf gaan wonen).

Het Rijk geeft niet aan hoeveel gezinsleden geacht worden van één uitkering te kunnen leven. Omdat alleen al de zorgpremie in het geval van meerdere gezinsleden een groot beslag zal leggen op de totale uitkering, verwachten wij dat het beroep om andere gemeentelijke sociale vangnetten zoals bijzondere bijstand, schuldhelpverlening e.d., zal toenemen als gevolg van deze maatregel. Het Rijk moet deze externe effecten en de financiële consequenties hiervan voor gemeenten in beeld brengen.

Het Rijk gaat er vanuit dat de maatregel gevolgen heeft voor 20.000 huishoudens en dat het totaal aantal uitkeringen dat verstrekt zal moeten worden met 10.000 zal afnemen. Gemeenten verwachten dat de maatregel zal leiden tot aanzienlijke gedragseffecten, maar dat het hoogst onzeker is of dit ook zal leiden tot een afname van het aantal uitkeringen met 10.000 vanwege calculerend gedrag. Bovendien verwachten gemeenten dat de gevolgen van deze maatregel niet goed zijn in te schatten, zolang niet duidelijk is hoe de inperking van de Wajong zal leiden tot een groter beroep op de bijstand.

Wij constateren een grote onzekerheid met betrekking tot de precieze gedragseffecten die deze maatregel tot gevolg zal hebben en de effecten die dit vervolgens zal hebben op het bijstandsvolume. Wij zijn van mening dat de financiële risico's hiervan bij het Rijk behoren te liggen. Verderop in deze brief zullen we daarom nog een opmerking maken over het berekenen van het WWB Inkomensdeel.

Kanttekeningen bij veronderstelde prikkel tot werkhervatting

Het Rijk motiveert de afschaffing van de bijstand voor inwonenden met het argument dat dit de prikkel tot werkhervatting versterkt. Het Rijk gaat er vanuit dat werken in principe mogelijk is voor deze groep en dat men alleen niet gaat werken omdat de vereiste financiële prikkel/motivatie ontbreekt. In de MvT ontbreekt op dit moment echter een onderbouwing waaruit blijkt in hoeverre dit een reële veronderstelling is. Bij gemeenten bestaan er vooral zorgen over de groep die straks onder de nieuwe regeling niet meer in aanmerking komt voor de Wajong. Vaak woont deze groep als volwassene nog thuis bij de ouders (met soms meerdere gezinsleden in de Wajong). Met deze maatregel gaan deze gezinnen er in hun inkomen op achteruit. Maar de vraag is in hoeverre dit automatisch de kans op werk voor deze groep vergroot. Gemeenten krijgen ieder geval geen financiële compensatie om deze groep extra ondersteuning te bieden.

Normering bijzondere bijstand op 110% WML

Door de normering op 110% acht het Rijk een korting van € 40 miljoen op de algemene middelen van gemeenten gerechtvaardigd. Dit bedrag staat voor alles wat boven die norm uitkomt. Omdat de korting echter via het gemeentefonds loopt, worden alle gemeenten in gelijke mate gekort. Daarmee leveren dus ook gemeenten die nu niet boven de grens van 110% uitkomen in op hun algemene middelen.

Bovendien worden de extra administratieve lasten die deze maatregel met zich mee brengt voor gemeenten die een dergelijke verordening nog niet hebben, niet gecompenseerd terwijl het Rijk een extra taak neerlegt bij gemeenten.

Daarnaast houdt het Rijk geen rekening met al aangegane verplichtingen, zoals contracten met zorgverzekeraars voor de aanvullende zorgverzekering voor mensen met een laag inkomen (dus dan meestal ook boven 110%). Naast dat deze overeenkomsten aangegaan kunnen zijn voor een langere periode, is dit ook een manier voor gemeenten om het beroep op de individuele bijzondere bijstand te beperken (voor medische vergoedingen).

Wij verwachten dat door een versobering van de categoriale bijzondere bijstand in combinatie met de versobering van het stelsel het beroep op individuele bijzondere bijstand toeneemt. Dit effect is door het Rijk niet in beeld gebracht. Wij zijn van mening dat dit wel moet gebeuren.

Afschaffen vrijstelling van arbeidsverplichting alleenstaande ouders met jonge kinderen

Het Rijk veronderstelt dat het afschaffen van de vrijstelling tot arbeidsverplichting leidt tot een afname van het aantal bijstandsuitkeringen. De financiële gevolgen van dit beleidseffect schat het Rijk op een besparing van € 18 miljoen in 2012, oplopend tot € 36 miljoen in 2015. Wij zijn van mening dat de financiële risico's van dit veronderstelde beleidseffect bij het Rijk hoort te liggen.

Externe effecten

Dit wetsvoorstel zal voor gezinnen met meerdere volwassen gezinsleden leiden tot een lager besteedbaar inkomen. Ook zullen minder mensen een beroep kunnen doen op bijstand. Wij verwachten dat dit leidt tot een groter beroep op andere gemeentelijke sociale vangnetten zoals bijzondere bijstand, schuldhulpverlening, ondersteuning van voedselbanken en maatschappelijke opvang. Wij vinden dat deze gevolgen in beeld moeten worden gebracht en het Rijk moet aangeven hoe gemeenten deze gevolgen financieel moeten opvangen.

4. Fraude

Wij vragen verder aandacht voor de fraudegevoeligheid van een aantal maatregelen. Wij verwachten dat de afschaffing van de bijstand voor inwonenden het aantrekkelijk maakt voor gezinsleden om zich in te schrijven op een ander woonadres dan het feitelijke woonadres. Bovendien wordt het recht op bijstand afhankelijk van meerdere gezinsleden. Dit bemoeilijkt niet alleen de handhaving, maar maakt ook dat handhaving meer tijd en capaciteit in beslag zal nemen. Wij ondersteunen de intentie van het kabinet om fraude tegen te gaan, maar wijzen erop dat er dan geen fraudegevoelige regelingen ingevoerd moeten worden. Bovendien verwachten wij een toename van de uitvoeringskosten op het terrein van handhaving.

5. Aantasting van de gemeentelijke beleidsvrijheid

Door de normering op 110% treedt het Rijk in de beleidsvrijheid van gemeenten om eigen keuzes te maken op het terrein van inkomensondersteuning voor de armste groepen. Tenslotte betalen gemeenten hun armoedebeleid ook uit eigen middelen.

Ook de verordeningsplicht (motie Spekman/Blanksma) is in strijd met de beleidsvrijheid van gemeenten. Dit blijkt onder meer uit de alternatieve keuzes die gemeenten maken om hetzelfde doel te bereiken, zoals het aanbieden van stadspassen. Wij zijn van mening dat deze vrijheid bij gemeenten moet blijven liggen.

Tot slot: geen financiële risico's voor gemeenten

Om de kosten helder in beeld te kunnen brengen, verzoeken wij om een onderzoek zoals vermeld in artikel twee van de Financiële verhoudingswet (Fvw).

Aan het wetsvoorstel zijn op basis van veronderstelde beleidseffecten bezuinigingen op het WWB I-deel gekoppeld. Wij zijn van mening dat gemeenten niet de financiële gevolgen mogen ondervinden als beleidseffecten van het wetsvoorstel anders uitvallen dan beoogd. Om dat te waarborgen zal het macrobudget WWB I-deel vanaf 2012 zó moeten worden berekend dat gemeenten de werkelijke kosten van het verstrekken van de bijstandsuitkeringen volledig krijgen vergoed. In dat geval draagt het Rijk de financiële gevolgen van de beleidseffecten.

Of dit het geval is, hangt af van de wijze waarop het macrobudget WWB I-deel met ingang van 2012 wordt vastgesteld. Indien dit gebeurt volgens een budgetteringsmethode waarbij de berekende financiële effecten van beleid en conjunctuur jaarlijks op basis van een autonoom worden bijgesteld aan de werkelijk optredende effecten, komt dit financiële risico niet bij gemeenten te liggen. Gegeven de strekking van artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet inzake vergoeding van kosten gemaakt voor de uitvoering van medebewindstaken horen de financiële risico's van medebewindstaken voor rekening van het Rijk te blijven.

Wij hechten als gemeenten aan inhoudelijke samenhang bij de uitvoering van dit wetsvoorstel bij het Kabinetsovoorstel Werken naar vermogen. Wij willen voor de gemeenten de samenhang in die voorstellen goed kunnen beoordelen. Ook vanuit die optiek hechten wij aan een zorgvuldige implementatie en achten de invoering per 1 januari 2012 niet haalbaar.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



Drs. C.J.G.M. de Vet,
Lid directieraad