

Vergaderjaar 2013–2014

33 801

Wijziging van de Wet werk en bijstand en enkele andere sociale zekerheidswetten (Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten)

Nr. 19

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 december 2013

Inhoudsopgave

I	ALGEMEEN	1
1.	Inleiding	2
2.	Kostendelersnorm	10
3.	Uitkeringsnormering bij samenwonen in de AOW en overige minimumregelingen	26
4.	Intensivering armoedebeleid	33
4.1	Algemeen	33
4.2	Categoriale bijzondere bijstand	35
4.3	Individuele bijzondere bijstand	39
5.	Toevoegen MKOB aan uitzonderingen op middelentoets bijstand	42
6.	Aanscherping verplichting zich te onthouden van zeer ernstige misdragingen	43
7.	Verplichtingen	46
7.1	Algehele arbeids- en re-integratieplicht	46
7.2	Plicht tot tegenprestatie	50
7.3	Uniformering van diverse verplichtingen	57
7.4	Zoekperiode van vier weken	64
7.5	Sanctionering	72
8.	Overgangsrecht	81
9.	Voorlichting	82
10.	Financiële effecten	82
11.	Ontvangen commentaren	85
12.	Overig	85

I ALGEMEEN

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de vragen die de fracties hebben gesteld en de opvattingen die zij daarbij hebben. De leden van de VVD-fractie en de PvdA-fractie geven aan met belangstelling kennis te hebben genomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij hebben wel nog een aantal vragen ter verduidelijking en een aantal aanvullende

vragen. De leden van de SP-fractie geven aan weinig enthousiast te zijn over het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden zien de nut en noodzaak van verdere aanscherping van de Wet werk en bijstand (WWB) niet in. De leden van de CDA-fractie geven aan het doel van het wetsvoorstel om de bijstand meer activerend te maken door bijstandsgerechtigden te stimuleren actief te blijven participeren in de maatschappij, te ondersteunen. De leden van de D66-fractie melden kennis genomen te hebben van het wetsvoorstel waarmee de regering de socialezekerheidsregelingen houdbaar en toegankelijk wil houden, de regering wil zorgen voor mensen die het zonder een extra steuntje in de rug niet kunnen redden en dat de bijstand activerender wordt. De leden van de D66-fractie geven aan begrip te hebben voor deze doelstellingen, maar dat zij nog wel een aantal vragen over het wetsvoorstel hebben. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie melden kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel en hierover een aantal vragen te hebben. De leden van de GroenLinks-fractie melden met de nodige zorgen kennis genomen te hebben van het wetsvoorstel. Zij vragen zich sterk af of dit wetsvoorstel wel zal kunnen bijdragen aan het stimuleren van arbeidsdeelname van deze groep mensen aan de onderkant van de samenleving. Ook de leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij geven aan voorstellen als de huishouduitkeringstoets te steunen omdat de gezamenlijke verantwoordelijkheid van samenwonenden wordt benadrukt en dat het vangnetkarakter van de bijstand wordt versterkt. Het verbaast hen echter dat de regering opnieuw voorstelt alleenstaande ouders met jonge kinderen te dwingen tot betaalde arbeid, terwijl de aanscherpingen op dit punt pas vorig jaar in werking zijn getreden en deze nog niet geëvalueerd zijn. De leden van de 50PLUS-fractie melden met bezorgdheid kennisgenomen te hebben van het wetsvoorstel. Hun bezorgdheid is ingegeven door zowel principiële als uitvoeringstechnische elementen in het wetsvoorstel die naar de mening van deze leden de hoofdpunten van het sociaal zekerheidsstelsel raken. Ook zij hebben een aantal vragen.

In deze nota naar aanleiding van het verslag gaat de regering in op de vragen en opmerkingen van de verschillende fracties over het onderhavige wetsvoorstel. Om vragen zoveel mogelijk in samenhang te beantwoorden is daarbij op een aantal plaatsen afgeweken van de volgorde van het verslag.

1. Inleiding

De leden van de SP-fractie stellen dat het doel van onderliggende wet is om de bijstand zodanig te wijzigen dat bijstandsgerechtigden weer aan het werk gaan of gaan deelnemen aan de samenleving. Deze leden vragen wat de precieze doelstelling en ambitie is als het gaat om het aantal bijstandsgerechtigden dat door middel van onderliggende wetgeving weer aan het werk gaat? Voorts vragen zij of de regering kan toelichten waarom de huidige regels onvoldoende zijn om (langdurige) bijstandsgerechtigden aan het werk te krijgen? Ook vragen zij naar de doelstelling van het wetsvoorstel (per onderdeel) als het gaat om het aantal mensen dat vanuit de bijstand een reguliere baan vindt met een beloning van minimaal het wettelijk minimumloon.

Dit wetsvoorstel vloeit voort uit het regeerakkoord en beoogt rechtvaardige keuzes te maken en de juiste balans te vinden. Zo voorziet het wetsvoorstel in maatregelen om ervoor te zorgen dat socialezekerheidsregelingen houdbaar en toegankelijk blijven én in maatregelen voor mensen die het zonder een extra steuntje in de rug niet kunnen redden. Om ervoor te zorgen dat de bijstand nog meer mensen aanspoort om mee te doen, wil de regering bijstandsgerechtigden aanspreken op de inzet van de eigen mogelijkheden, daarbij oog houdend voor de menselijke maat.

Een grote uitdaging voor de regering is dat zoveel mogelijk mensen (weer) meedoen in de maatschappij en daar hunne aan bijdragen. Daartoe heeft de regering inmiddels een nota van wijziging voor de Participatiewet bij de Tweede Kamer ingediend. Met de invoering van één regeling via die wet wil de regering mensen die nu aan de kant staan meer kansen bieden. Meer kansen op (regulier) werk of, als dat (nog) niet kan, meer kansen op andere vormen van participatie. De polisvoorwaarden in dit wetsvoorstel komen overeen met die in de bijstand. Vanuit een integrale benadering beoogt de regering met het voorliggende wetsvoorstel het activerende karakter van die voorwaarden te vergroten.

Het is de inzet van de regering om met het voorliggende wetsvoorstel te zorgen voor de toekomstbestendigheid van de bijstand; de bijstand houdbaar en toegankelijk houden. Dit wetsvoorstel omvat daartoe een aantal maatregelen in de vorm van de kostendelersnorm, de harmonisering van diverse verplichtingen die erop gericht zijn dat mensen aan het werk gaan en de verbetering van de naleving van die verplichtingen. Tegelijk houdt de regering uitdrukkelijk oog voor de vangnetfunctie van de bijstand voor wie niet zelf in een inkomen kan voorzien. De intensivering van het armoede beleid illustreert dit. De regering hecht grote waarde aan het bieden van ruimte voor maatwerk op decentraal niveau. Immers op decentraal niveau zijn het de colleges die het voortouw hebben bij het op waarde schatten van de individuele omstandigheden van de belanghebbenden, mede in relatie met de lokale situatie.

De geüniformeerde arbeidsverplichtingen, zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 18, vierde lid, van de WWB, concretiseren op een aantal onderdelen de huidige, abstract geformuleerde arbeids- en re-integratieverplichting. In die zin is geen sprake van nieuwe verplichtingen, maar van een nadere uitwerking en harmonisering van bestaande verplichtingen en bijhorende maatregelen. Bij deze harmonisering blijft individueel maatwerk voorop staan. De harmonisering heeft geen gevolgen voor mensen die zich al aan de regels houden. Maar waar dat laatste nog niet gebeurt, verwacht de regering een cultuurverandering bij zowel de uitvoerder als uitkeringsgerechtigde. Door de beoogde gedragseffecten is de prognose dat het aantal huishoudens met een uitkering met ca. 5.000 zal afnemen. Hierbij moet bedacht worden dat het gedragseffect met name van invloed zal zijn op de nieuwe instroom in de bijstand.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie of de regering kan toelichten wat zij bedoelt met de zin uit het persbericht dat deze maatregelen eraan bijdragen dat de bijstand «helderder uitvoerbaar voor gemeenten» wordt. Zij vragen ook hoe deze zin zich verhoudt tot de uitspraken van diverse gemeenten tijdens het rondetafelgesprek met de Tweede Kamer waarin gemeenten juist aangeven dat de bijstand bureaucratischer en minder effectief wordt?

De regering is van opvatting dat door transparantie van arbeidsverplichtingen en maatregelen voor alle uitkeringsgerechtigden en uitvoerders helder is waar uitkeringsgerechtigden zich aan te houden hebben. Met duidelijke regels zijn de spelregels voor de uitvoering van de WWB helder. Uitvoerders kunnen hier op terugvallen en aan uitkeringsgerechtigden helder maken wat van hen verwacht wordt. Binnen de wettelijke kaders hebben zij beleidsruimte om individueel maatwerk te leveren. In deze zin dragen de maatregelen er toe bij dat de bijstand helder uitvoerbaar voor gemeenten wordt.

De leden van de SP-fractie vragen aan te geven hoe groot de groep mensen is waarop de maatregel betrekking heeft (aantallen en percentages van het gehele bijstandsvolume). In onderstaande tabel wordt de gevraagde informatie gegeven uitgaande van de structurele situatie. Bij de kostendelersnorm heeft het percentage betrekking op de omvang van de WWB en de overige minimumregelingen. Bij de algehele arbeids- en

re-integratieplicht en naleving bijstand geldt de maatregel in beginsel voor een ieder en is het percentage daarmee 100%. Het toevoegen van de MKOB aan de uitzondering op de middelentoets geldt voor de gehele bijstandspopulatie van boven de AOW-gerechtigde leeftijd (AIO).

Maatregel	Aantal huishoudens x1 dzd	Als percentage van de relevante populatie
Kostendelersnorm WWB en overige regelingen (huishoudens)	ca 42	ca 7%
Kostendelersnorm AOW (personen)	ca 58	ca 2%
Toevoegen MKOB aan uitzonderingen op middelentoets bijstand (huishoudens)	ca 45	100%
Algehele arbeids- en re-integratieplicht en naleving bijstand (huishoudens)	ca 349	100%

De leden van de SP fractie willen ook weten hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de cijfers van het Centraal Planbureau (CPB) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) inzake armoede met oververtegenwoordiging van uitkeringsgerechtigden, en of de regering bereid is een armoede-effect rapportage uit te voeren?

Het CBS publiceert jaarlijks in het armoedesignalement cijfers over (onder andere) het aantal huishoudens dat een besteedbaar huishoudinkomen heeft onder lage-inkomensgrens. Bij een inkomen onder deze grens bestaat een zekere kans op armoede. De bijstandsuitkering is bedoeld als een – bij voorkeur tijdelijk – vangnet. De hoogte van deze uitkering is zodanig dat hierbij in de meeste gevallen sprake is van een besteedbaar inkomen onder de door het CBS gehanteerde lage-inkomensgrens. Daardoor zijn bijstandsgerechtigden oververtegenwoordigd in de CBS-cijfers. De regering verwacht een minimaal effect van het onderhavige wetsvoorstel op het aantal huishoudens dat een inkomen heeft onder de lage-inkomensgrens.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of dit wetsvoorstel zijn doel niet voorbij schiet. Zij zetten vraagtekens bij het dwingende karakter van de wet richting gemeenten en de bureaucratistische gevolgen. Dit wetsvoorstel lijkt, zo menen de leden van de CDA-fractie, op gespannen voet te staan met de beleidsvrijheid die met decentralisatie wordt beoogd, omdat de ruimte voor de menselijke maat wordt beperkt in plaats van verruimd. De leden van de CDA-fractie geven aan er dan ook behoefte aan te hebben om van de regering te vernemen wat nu eigenlijk de toegevoegde waarde is van dit wetsvoorstel in het kader van het door de leden van de CDA-fractie van harte ondersteunde streven van de regering om te decentraliseren. De leden wijzen erop dat bij decentralisatie het overdragen van bevoegdheden hoort en het vertrouwen dat deze bevoegdheden door de gemeenten goed worden benut. Uit dit wetsvoorstel blijkt volgens deze leden weinig vertrouwen van de regering in de gemeenten. Gemeenten lijken slechts beschouwd te worden als een uitvoeringsorgaan. Waarop is dit geringe vertrouwen gebaseerd zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De regering deelt met de leden van de CDA-fractie de visie dat gemeenten beleidsruimte nodig hebben om het noodzakelijke maatwerk te kunnen leveren. Met betrekking tot het in het wetsvoorstel voorgestelde maatregelenbeleid beoogt de regering het maatregelstelsel transparant en efficiënt te maken door harmonisering van diverse arbeids- en re-integratieverplichtingen en de bijbehorende maatregelen. Transparantie impliceert dat de arbeids- en re-integratieverplichtingen voor alle bijstandsgerechtigden gelijk en glashelder moeten zijn, zodat de bijstandsgerechtigde weet waaraan deze zich te houden heeft, en voor de uitvoerder waarop hij de bijstandsgerechtigde moet aanspreken. Het gaat

hierbij dan om die vorm van beleid die voor iedere gemeente in beginsel hetzelfde zou moeten zijn, zoals het treffen van een maatregel wanneer onnodig en verwijtbaar een (te lang) beroep op bijstand wordt gedaan, doordat betrokkene zich niet inzet om betaald werk te verkrijgen, te aanvaarden en te behouden. Daarmee wordt voorkomen dat iedere gemeente tijd en middelen zou moeten steken in het ontwikkelen van het maatregelenbeleid voor die gevallen, waar onmiskenbaar een zware maatregel dient te worden opgelegd. Binnen dit kader hebben gemeenten wel degelijk beleidsruimte om in individuele situaties maatwerk te leveren, waarbij het onderscheid tussen niet-kunners en niet-willers van essentieel belang is. Dit geldt om te beginnen bij de toepasselijkheid op de concrete situatie van de in artikel 18, vierde lid, opgenomen uitwerkingen van de verplichtingen uit de artikelen 9 en 55 van de WWB. Voorts heeft het college beleidsvrijheid bij de beoordeling van de verwijtbaarheid van het niet nakomen van de verplichting. Vervolgens is het aan het college om te beoordelen of er, gezien de bijzondere omstandigheden, dringende redenen zijn een aangepaste cq. aan te passen maatregel op te leggen. Ook is het aan het college om te beoordelen of uit de houding en gedragingen van de belanghebbende ondubbelzinnig is gebleken dat hij de verplichtingen alsnog nakomt, zodat er aanleiding is om de verlaging te herzien. En uiteraard benadrukt de regering dat het individualiseringsbeginsel van de WWB (het bestaande artikel 18, eerste lid, van de WWB) onverkort blijft gelden, zodat het college onverminderd beleidsvrijheid heeft om de bijstand af te stemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de bijstandsgerechtigde. Ook de in de WWB beoogde regierol voor de gemeenteraad blijft ongewijzigd. De gemeenteraad zal niet alleen beoordelen of het college zich bij de uitvoering van de wet gehouden heeft aan de centrale regelgeving, maar ook of het college op juiste wijze uitvoering heeft gegeven aan de financiële- en beleidskaders die uit de wet voortvloeien dan wel geheel autonoom zijn gesteld, alsmede de doelmatigheid en doeltreffendheid van de lokale uitvoering. De inzet van de regering is dat college en gemeenteraad deze bevoegdheden zullen benutten en daarmee maatwerk zullen leveren. Vanuit het uitgangspunt van wederkerigheid, dat iedereen naar vermogen bijdraagt aan de samenleving, voorziet dit wetsvoorstel er in dat iedere gemeente verplicht is een tegenprestatie naar vermogen op te leggen aan WWB-, IOAW- en IOAZ-uitkeringsgerechtigden. Hiermee worden gemeenten ondersteund om deze wederkerigheid vorm te geven. Maar ook hier is verder sprake van een aanzienlijke gemeentelijke beleidsruimte. Dit wetsvoorstel regelt slechts dat een tegenprestatie wordt opgelegd, het hoe – de verdere vorm en invulling ervan – behoort, binnen enkele kaders (zoals geen verdringing, mag re-integratie niet in de weg staan), uitdrukkelijk tot de gemeentelijke beleidsvrijheid. De leden van de fracties D66, CDA, ChristenUnie, SP en GroenLinks hebben vragen gesteld over de samenhang tussen het wetsvoorstel Participatiewet en wetsvoorstel WWB maatregelen en waarom beide wijzigingen niet tegelijkertijd ingaan. De Participatiewet zou volgens het Regeerakkoord Brugge Slaan ingaan per 1 januari 2014. Met het Sociaal Akkoord is dit een jaar uitgesteld naar 1 januari 2015. Hierdoor is ruimte gecreëerd voor de uitvoering om zich voor te bereiden op de invoering, maar dit heeft wel tot een besparingsverlies geleid. Bij de vormgeving van de Participatiewet is zorgvuldig nagegaan of er sprake is van wijzigingen in het kader van het wetsvoorstel WWB Maatregelen die indruisen tegen de Participatiewet. Als dat zo zou zijn, zouden gemeenten eerst iets moeten implementeren, personeel moeten trainen of de ICT moeten wijzigen, wat zij daarna weer ongedaan zouden moeten maken. De regering is van mening dat er geen sprake is van wijzigingen in het wetsvoorstel WWB Maatregelen die indruisen tegen de Participatiewet. De rechten en plichten zoals nu neergelegd in de WWB zullen onverkort gaan gelden in de Participatiewet. Op dit punt zal de wet niet gewijzigd worden.

Tevens maakt de volgtijdelijke invoering van de wetwijzigingen ook dat er meer tijd beschikbaar komt per wetwijziging waardoor de implementatie van de wetwijzigingen soepeler kan verlopen. De regering heeft met de Programmaraad (samenwerkingsverband VNG, UWV, Divosa en Cedris) afspraken gemaakt over de ondersteuning van gemeenten bij de implementatie van de WWB Maatregelen en de Participatiewet. De regering vertrouwt er op dat onder andere hiermee de invoering door gemeenten zorgvuldig kan plaatsvinden. Uitstel van het wetsvoorstel WWB maatregelen met zes maanden is tegen de lijn van het kabinet – het kabinet wil op terreinen waar het mogelijk is, juist versnellen – omdat datgene wat ingeboekt is gehaald moet worden. De leden van de D66-fractie vragen om inzichtelijk te maken wat de financiële gevolgen zijn als de invoeringsdatum van deze wet wordt uitgesteld naar 1 januari 2015. Bijgaande tabel geeft daarop het antwoord. Verschuiving van de ingangsdatum van het wetsvoorstel WWB maatregelen naar 1 januari 2015 leidt tot een cumulatief besparingsverlies van € 65 mln., waarbij geldt dat de intensivering van het armoede- en schuldenbeleid conform planning doorgang zal vinden. Voor dit besparingverlies is geen financiële dekking.

besparingsverlies bij invoering per 1-1-15: + is besparingsverlies, -/- is besparingswinst (bedragen in miljoenen euro)					
	2014	2015	2016	2017	struc
Kostendelersnorm WWB	6	42	0	0	0
Kostendelersnorm AOW	0	0	0	0	0
Kostendelersnorm overige minimumregelingen	0	0	0	0	0
Intensivering armoedebeleid	0	0	0	0	0
Toevoegen MKOB aan uitzonderingen op middelentoets bijstand	-8	0	0	0	0
Zeer ernstige misdrijvingen	0	0	0	0	0
Algehele arbeids- en re-integratieplicht en naleving bijstand	10,5	7,5	7,5	0	0
Uitvoeringskosten	-17,3	17,3	0	0	0
Totaal	-9	66	7,5	0	0

De leden van de D66-fractie vragen wat de uiterste datum is dat de parlementaire behandeling moet zijn afgerond om de voorgestelde invoeringsdatum praktisch mogelijk te maken. Uit de Code Interbestuurlijke Verhoudingen volgt dat de gemeenten tenminste drie maanden voorbereidingstijd moeten hebben. Dit betekent dat de wet voor 1 april 2014 moet zijn gepubliceerd in het staatsblad.

De leden van de D66-fractie vragen de regering de doelstelling om de WWB activerender te maken nader te specificeren. Om ervoor te zorgen dat de bijstand nog meer mensen aanspoort om mee te doen, wil de regering bijstandsgerechtigden aanspreken op de inzet van de eigen mogelijkheden, daarbij oog houdend voor de menselijke maat. Daartoe herziet de regering de bestaande ontheffingen van arbeids- en re-integratieverplichting en gaat de verplichting tot tegenprestatie naar vermogen gelden. Voorts komt de regering met een harmonisering van diverse verplichtingen en van de duur en hoogte van de maatregel bij het niet nakomen van deze verplichtingen.

De leden van de D66-fractie vragen om voor de periode 2014–2020 per jaar een raming van het aantal bijstandsgerechtigden te geven inclusief en exclusief de effecten van het voorliggende wetsvoorstel. Onderstaande tabel geeft de gevraagde informatie weer. 2017 betreft de structurele situatie van de groei van de betreffende maatregelen.

Volume WWB * 1 dzd	2014	2015	2016	2017
stand begroting 2014 inclusief wetsvoorstel	393,3	417,0	444,1	465,0
stand begroting 2014 exclusief wetsvoorstel	394,3	419,0	448,1	470,0

De leden van de fracties SP, ChristenUnie en GroenLinks vragen de regering inzicht te geven in de samenhang en stapelingseffecten van de wetsvoorstellen en voorgenomen wijzigingen voor de onderkant van de arbeidsmarkt.

Momenteel zijn er drie wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer aanhangig die wijzigingen van de inkomensondersteuning voor minima met zich meebrengen. Deze maatregelen dragen ieder voor zich bij aan een rechtvaardige en houdbare sociale zekerheid en versterken de prikkel om vanuit een uitkering werk te aanvaarden.

- De kostendelersnorm als onderdeel van het wetsvoorstel WWB Maatregelen zorgt ervoor dat de bijstand houdbaar en toegankelijk blijft. De hoogte van de minimumregelingen houdt voortaan rekening met schaalvoordelen in verband met het delen van kosten binnen een huishouden. Dit raakt circa 36.000 huishoudens.
- Het wetsvoorstel Hervorming kindregelingen bevat onder meer het harmoniseren van de inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders, waardoor alle alleenstaande ouders met een lager inkomen voortaan gelijk worden behandeld. Ongeacht of zij werken of een uitkering ontvangen komen in het vervolg 350.000 alleenstaande ouders in aanmerking voor de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget. De huidige aanvulling van 20% WML voor ouders in de minimumregelingen komt te vervallen, evenals de fiscale korting voor werkende alleenstaande ouders. Hiermee wordt de armoedeval voor alleenstaande ouders in de bijstand opgelost en gaat werken voor hen lonen. Alleenstaande ouders in de minimumregelingen ondervinden hierdoor negatieve inkomensgevolgen, waarbij het kabinet zich heeft ingespannen om deze beperkt te houden.
- De Participatiewet heeft als doel om meer mensen met een beperking aan het werk te krijgen. Wajongers met arbeidsvermogen worden vanaf 2015 geleidelijk overgedragen naar gemeenten. Daarbij komen zij onder het regime van de Participatiewet te vallen. De bijstand heeft door lagere uitkeringshoogte en dwingender re-integratie een activerender karakter dan de Wajong. Gemeenten worden in staat gesteld maatwerk te leveren bij het begeleiden van personen naar de arbeidsmarkt.

In een relatief beperkt aantal huishoudens kunnen maatregelen stapelen. Afhankelijk van de individuele omstandigheden kunnen uitkeringsgerechtigden met meerdere maatregelen tegelijk te maken krijgen. Voorbeelden hiervan zijn ouders met een WWB-uitkering die een meerderjarige Wajonger met arbeidsvermogen in huis hebben of een alleenstaande ouder met WWB die samenwoont met zijn of haar ouder. De regering realiseert zich dat deze wetsvoorstellen voor sommige uitkeringsgerechtigden negatieve inkomensgevolgen hebben. Dit is een gevolg van het in overeenstemming brengen van de uitkeringshoogte met de omvang van het huishouden en een gevolg van het laten vervallen van de huidige aanvulling van 20% WML voor ouders in de minimumregelingen. Om te voorkomen dat huishoudens onvoorbereid te maken krijgen met een grote inkomensachteruitgang ineens, is voorzien in een gewennings- en overgangsperiode en in een gefaseerde invoering. Per 1 juli 2014 wordt de kostendelersnorm in de bijstand ingevoerd voor nieuwe gevallen. Voor het zittend bestand geldt een overgangstermijn van zes maanden, namelijk tot 1 januari 2015¹. Aangezien de WWB een vangnet is waarbij alle inspanningen er op gericht moeten zijn dat betrokkene zo snel mogelijk – zonder bijstandsuitkering – weer zelfstandig in de kosten van zijn bestaan kan voorzien, wordt voor het zittend bestand een overgangsperiode van een half jaar als voldoende geacht. Verder is met ingang van 1 januari 2015 invoering van de alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget voorzien. Voor ouders die als gevolg daarvan een inkomensachteruitgang ondervinden is een overgangsperiode van minimaal zes maanden vanaf publicatie van het wetsvoorstel Hervorming kindregelingen beoogd. De Participatiewet treedt eveneens in werking

¹ Inwerkingtreding overige minimumregelingen is 1 juli 2014, waarbij een overgangstermijn geldt van een jaar en per 1 juli 2015 start een geleidelijke afbouw,

met ingang van 1 januari 2015. Wanneer bij een Wajonger wordt vastgesteld dat er sprake is van arbeidsvermogen, is er een overgangstermijn van zes maanden vanaf het moment van beschikking. In deze zes maanden behoudt de Wajonger zijn/haar recht op Wajong.

Het bieden van een overgangstermijn in de bijstand en Participatiewet en een gewenningsperiode voor het kindgebonden budget in verband met de invoering van de alleenstaande ouderkop geeft mensen naar de mening van de regering voldoende tijd om zich op de nieuwe situatie voor te bereiden.

De beoordeling op arbeidsvermogen van het zittend bestand van de Wajong vindt in cohorten plaats. Wajongers met arbeidsvermogen worden van 1 juli 2015 tot 1 juli 2018 geleidelijk aan gemeenten overgedragen.

Als gevolg van het sociaal akkoord is daarnaast € 100 miljoen beschikbaar om personen met een zorgbehoefte te compenseren voor de effecten van de kostendelersnorm. Tijdens de behandeling van de Participatiewet zal de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met de Kamer over de nadere invulling hiervan komen te spreken.

In het sociaal akkoord is bovendien afgesproken dat werkgevers extra banen beschikbaar stellen voor mensen die niet het WML kunnen verdienen. Oplopend tot 2026 gaat het om 100.000 extra banen in de marktsector en 25.000 banen in de overheidssector. Wajongers krijgen, evenals mensen op de wachtlijst Wsw, de eerste jaren prioriteit bij de toeleiding naar de extra banen.

De leden van de GroenLinks-fractie geven daarnaast aan dat de voorgestelde maatregelen uiteindelijk de maatschappelijke kosten zullen doorschuiven naar andere begrotingsposten. Door uitkeringsgerechtigden zo hard te treffen in hun bron van inkomsten zal naar de mening van deze leden het beroep op bijvoorbeeld de schuldhulpverlening sterk toenemen. De leden van de GroenLinks-fractie dringen er bij de regering op aan om ambitieuze en afrekenbare doelstellingen te formuleren wie precies op welke wijze aan een volwaardige, betekenisvolle baan geholpen zullen worden. Tot welke prestaties verplicht de overheid zich zélf, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie zich af.

De regering deelt niet de zienswijze van de leden van de GroenLinks-fractie dat de voorgestelde maatregelen uiteindelijk de maatschappelijke kosten zullen doorschuiven naar andere begrotingsposten. De prestatie waartoe de regering zich in casu zelf verplicht, is het houdbaar en betaalbaar houden van de bijstand door adequate wetgeving. Om tot de noodzakelijke verbetering te komen, wil de regering het maatregelenstelsel transparant en efficiënt maken. Dit zal een preventieve werking hebben doordat het de naleving en de handhaving verbetert, waardoor de uitstroom uit de bijstand bevorderd wordt. Dat leidt niet alleen tot besparing op de bijstand, maar voorkomt ook juist een beroep op schuldhulpverlening. De regering ziet niet in waarom uitkeringsgerechtigden zich in de inkomstenbron van de bijstand zullen laten treffen door verwijtbaar geen gebruik te maken van de mogelijkheid om een eigen inkomstenbron te verwerven. Want dat laatste is nodig om geconfronteerd te worden met de geüniformeerde verlaging van 100% gedurende drie maanden.

De leden van de GroenLinks-fractie geven aan dat het hun opvalt dat er nogal weinig draagvlak bestaat bij de organisaties die uitvoering zullen moeten geven aan de voorstellen. Er wordt zelfs gesproken van onnodige en onwerkbare voorstellen die tot vergroting van het armoedeprobleem zullen leiden, zo stellen zij. In hoeverre vertolken de voorstellen de in de praktijk levende behoefte aan veranderingen, en zijn deze behoeftes vooraf geïnventariseerd en in hoeverre hebben uitvoerenden inspraak gehad op deze uiteindelijke voorstellen, zo willen deze leden weten.

De regering deelt de zienswijze van de leden van de GroenLinks-fractie niet met betrekking tot de aangehaalde kwalificaties. De voorstellen vloeien voort uit de afspraken in het regeerakkoord. In de inleiding van het algemeen deel van de memorie van toelichting is uiteengezet wat de regering met die afspraken beoogt. Het gaat hierbij om onderwerpen aangaande het landsbestuur en de rijksfinanciën. Voor zover de in de uitvoeringspraktijk levende behoefte aan veranderingen daar deel vanuit maakt, is die in de voorstellen vertolkt. De behoeftes zijn in deze context niet afzonderlijk geïnventariseerd. Bij de uitwerking van de voorstellen zijn de uitvoerenden gehoord via het Uitvoeringspanel gemeenten, de uitvoeringstoetsen van UWV en SVB en bestuurlijke reactie van VNG en Divosa.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen zich ernstig af of deze voorstellen de uitvoeringspraktijk in staat zullen stellen om maatwerk te leveren. Het ontbreekt aan de nodige flexibiliteit in het wettelijke kader, zo stellen zij. Zij vragen of er niet voor gekozen had moeten worden om de gemeenten de nodige beleidsvrijheid toe te kennen.

De regering streeft met de verbetering van de naleving een meerledig doel na, te weten het bevorderen van de uitstroom uit de uitkering, het tegengaan van onnodig gebruik van uitkering en ervoor te zorgen dat mensen die zich niet aan hun verplichtingen houden dat weer wel gaan doen. Om tot deze noodzakelijke verbetering te komen wil de regering het maatregelenstelsel transparant en efficiënt maken door uniformering van diverse arbeidsverplichtingen en de bijbehorende maatregel. Binnen dit voorgestelde wettelijke kader hebben de gemeenten weldegelijk beleidsruimte in de uitvoering. Het is aan de gemeente om in de individuele situatie maatwerk te leveren en te beoordelen of sprake is van bijzondere omstandigheden. De regering wijst hierbij op het belang van de beleidsmatige invulling van het gemeentelijke re-integratiebeleid en in samenhang daarmee met de harmonisering van de verplichtingen. Voorts wijst de regering er op dat de afstemming op de omstandigheden van de belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven, bij uitstek het beleidsterrein is en blijft van het college.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waar de besparingen precies uit bestaan indien rekening wordt gehouden met de forse handhavingsinspanningen die met de introductie van de tegenprestatie en de kostendelersnorm gemoeid zijn. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre de gemeenten worden gecompenseerd voor de extra handhavingskosten die uit het wetsvoorstel voortvloeien. In reactie hierop geeft de regering aan dat er aan het onderdeel van de tegenprestatie geen specifieke besparingen gekoppeld zijn. Voor wat betreft de handhavingskosten als gevolg van de tegenprestatie en/of de kostendelersnorm geeft de regering aan dat handhaving al een taak van de gemeente is en is er geen sprake van extra taken waarvoor gemeenten gecompenseerd moeten worden. Daarnaast leidt de verbetering van naleving tot een daling van het aantal uitkeringen. Deze daling van het uitkeringsvolume leidt tot een besparing op de uitvoeringskosten van gemeenten van structureel circa € 7 miljoen. De gemeenten mogen deze besparing behouden. Naar het oordeel van de regering biedt dit voldoende compensatie voor eventuele extra uitvoeringskosten als gevolg van bijvoorbeeld extra bezwaar en beroepsprocedures.

De leden van de SGP-fractie vinden dat de bijstandsregeling voldoende prikkels moet bevatten om aan het werk te gaan. In dat licht constateren zij dat het door bijstandsgerechtigden niet aantrekkelijk wordt ervaren om grotendeels zelfstandig in levensonderhoud te voorzien wanneer deze inkomsten volledig worden verrekend met de bijstandsuitkering. Deze leden vragen of de regering heeft onderzocht in hoeverre bijvoorbeeld

een uitbreiding van de vrijlatingsregeling uiteindelijk effectiever kan zijn om bijstandsgerechtigden aan het werk te helpen dan wanneer inkomsten volledig worden verrekend met de uitkering.

De wijze van inkomensverrekening speelt een belangrijke rol bij het aantrekkelijk maken van werk. Om de uitkering aan te laten sluiten op inkomsten biedt de WWB gemeenten de mogelijkheid om op een andere dan op maandelijkse basis te inkomsten verrekenen. Meerdere gemeenten geven, op uiteenlopende wijze, invulling aan deze mogelijkheid. Ook kent de WWB mogelijkheden tot vrijlating in de vorm van de algemene inkomensvrijlating, de inkomensvrijlating voor alleenstaande ouders, het uitzonderen van verstrekte premie en het vrijlaten van de vrijwilligersvergoeding. Zo kunnen gemeenten werken stimuleren. De regering denkt dat zo een goede balans bestaat tussen mogelijkheden voor vrijlatingen en het vangnetkarakter van de bijstand. Omdat verrekenen van inkomsten bij de gemeenten de voorkeur heeft boven terugvorderen van bijstand, voorziet dit wetsvoorstel in verlenging van de periode waarover de gemeenten inkomsten kunnen verrekenen. Zo kunnen gemeenten ook op dit punt door maatwerk werken stimuleren.

De leden van de 50PLUS-fractie stellen dat de «niet kunners» en «niet willers» door de in het wetsvoorstel aangekondigde maatregelen over één kam worden geschoren. Zij vragen de regering of dit terecht is, en wanneer iemand als «niet willer» wordt beoordeeld. Deze zogenaamde «niet willers» vertegenwoordigen naar de mening van de 50PLUS-fractie minder dan 20% van het geheel. Zij vragen zich af of er geen andere minder ingrijpende maatregelen denkbaar die zich louter richten op de «niet willers» Bovendien vragen zij in hoeverre het bestaande wettelijke instrumentarium hierin tekort schiet.

Het maken van onderscheid tussen niet kunners en niet willers is bij uitstek een kwestie van maatwerk en gemeentelijk vakmanschap. Het maken van dat onderscheid is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de bijstand houdbaar (vanuit een oogpunt van solidariteit) en betaalbaar blijft (vanuit een oogpunt van zorgvuldig beheer van overheidsfinanciën). Hiertoe voorziet het wetsvoorstel in maatregelen om nog meer mensen aan te sporen om mee te doen. Daartoe spreekt de regering bijstandsgerechtigden via de gemeenten aan op de inzet van de eigen mogelijkheden, tegelijkertijd oog houdend voor de menselijke maat.

2. Kostendelersnorm

De regering geeft aan dat het verzamelinkomen door stapeling van uitkeringen op dit moment hoger kan zijn dan een vergelijkbaar huishouden met een modaal inkomen. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering hier cijfermatige voorbeelden bij kan geven? Hoeveel inkomen ontvangt bijvoorbeeld een paar in de bijstand met twee meerderjarige kinderen die ook in de bijstand zitten, zo vragen de VVD-leden. Ook de leden van SGP-fractie geven aan het te begrijpen dat de regering het ongewenst vindt dat door een stapeling van uitkeringen hogere inkomsten ontstaan dan in huishoudens waar personen volledig door middel van betaalde arbeid in inkomsten voorzien. De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de voorgestelde huishouduitkeringstoets met het oog daarop voldoende doeltreffend is. De leden van de SGP-fractie merken op dat een vierpersoonshuishouden bijvoorbeeld nog steeds een totale bijstandsnorm van 160% kan hebben. Zij vragen waarom de regering met het oog op een eerlijke verdeling tussen bijstandshuishoudens en huishoudens die zelfstandig het minimumloon verdienen een dermate grote discrepantie laat bestaan.

De bijstand is een vangnet met als doel om te voorzien in de noodzakelijke kosten van bestaan. De hoogte van de noodzakelijke bestaanskosten

hangt mede af van de mate waarin degenen die hoofdverblijf in eenzelfde woning hebben kosten met elkaar kunnen delen. In meerpersoonshuishoudens wordt hier momenteel onvoldoende rekening mee gehouden. Door de invoering van de kostendelersnorm wordt de uitkeringshoogte in overeenstemming gebracht met de schaalvoordelen en de mate waarin kosten kunnen worden gedeeld. Voor iedereen geldt voortaan dat als hij of zij met één of meerdere personen hoofdverblijf heeft in dezelfde woning, de uitkeringsnorm rekening houdt met de schaalvoordelen. Momenteel geldt voor het paar in de bijstand met twee meerderjarige kinderen een WWB norm van 90% van het netto referentieminimumloon. De meerderjarige kinderen krijgen ieder de norm voor een alleenstaande, dus 60%². Dit gezin heeft een besteedbaar inkomen van 32.524 euro op jaarbasis. Dit komt niet overeen met het doel van de bijstand om te voorzien in de noodzakelijke kosten van bestaan. Door de invoering van de kostendelersnorm krijgen de gehuwden 80% en de meerderjarige kinderen ieder 40%. Het besteedbaar inkomen van dit huishouden wordt 24.329 euro. Dat is een negatief inkomenseffect van 33 ¼%. Ter vergelijking: Een gezin van 4 personen met één kostwinner met een modaal inkomen heeft een besteedbaar inkomen van 22.979 euro.

De leden van de VVD-fractie vragen wanneer alleenstaanden en alleenstaande ouders in de huidige bijstand een toeslag krijgen van 20%. De gemeenten hebben de bevoegdheid om de norm voor alleenstaanden en alleenstaande ouders te verhogen met maximaal 20% van het netto referentieminimumloon. Als een persoon hogere bestaanskosten heeft doordat deze persoon de noodzakelijke kosten van bestaan in het geheel niet kan delen met een ander, is de gemeente verplicht de volledige toeslag van 20% te geven. In andere gevallen zal de gemeente de hoogte van de toeslag op een lager percentage bepalen.

Het is niet bekend hoeveel personen de volledige toeslag krijgen, antwoordt de regering op de vraag van de VVD. In beginsel kunnen alle alleenstaanden (219.400) en alleenstaande ouders (81.900 ultimo juni 2013) recht krijgen op de toeslag.

De leden van de VVD-fractie vragen of de toeslag van 20% nu standaard wordt uitgekeerd. Het wetsvoorstel regelt dat de basisnorm voor een alleenstaande of alleenstaande ouder straks uitgaat van «geen kosten delen» en de basisnorm wordt daarom structureel verhoogd met 20%. Als personen wel kosten kunnen delen, doordat ze met anderen hoofdverblijf hebben in dezelfde woning, dan zal de kostendelersnorm van toepassing zijn en is de norm lager.

De leden van de VVD-fractie vragen of de structurele verhoging van 20% leidt tot een verbetering van inkomen van mensen. Een persoon die als enige hoofdverblijf heeft in een woning ontvangt momenteel de volledige toeslag en zal door invoering van de kostendelersnorm geen inkomenswijziging ondervinden.

In antwoord op de vraag van de VVD of de memorie van toelichting fout is m.b.t. de huidige norm van een alleenstaande geeft de regering aan dat het inderdaad zo is dat de wettelijke norm voor een alleenstaande thans 50% is. Bij een zelfstandig wonende alleenstaande die niet kosten kan delen met een ander komt deze persoon in aanmerking voor de maximale gemeentelijke toeslag van 20%.

² Hierbij wordt voor de gehuwden er van uit gegaan dat de gemeente een verlaging van de wettelijke norm toepast in verband met het delen van kosten (artikel 26) en dat de alleenstaanden naast de wettelijke norm van 50% recht krijgen op de gemeentelijke toeslag ter hoogte van 10% (artikel 25).

De leden van de VVD-fractie onderschrijven het principe van de kostendelersnorm en vragen of de kostendelersnorm per maand, kwartaal of jaar wordt bepaald? De kostendelersnorm is van toepassing vanaf de dag waarop recht op bijstand ontstaat én vanaf de dag dat betrokkene hoofdverblijf heeft met één of meerdere personen in dezelfde woning. Als betrokkene gaat werken, wordt het inkomen uit werk verrekend met de uitkering op grond van de kostendelersnorm, over de periode waarop de bijstand betrekking heeft (doorgaans een kalendermaand). Bij wijzigingen tijdens de kalendermaand, van bijvoorbeeld de huishoudsamenstelling, past de gemeente vanaf de dag van wijziging de hoogte van de kostendelersnorm aan.

De leden van de VVD-fractie vragen verder hoe concreet kan worden gemaakt of twee personen hoofdverblijf hebben in dezelfde woning. In de bijstand geldt nu al een inlichtingenplicht. Dit betekent dat de belanghebbende alle feiten en omstandigheden moet melden aan de gemeente die invloed kunnen hebben op het recht op bijstand. Aan de hand van deze informatie, in combinatie met de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens en andere informatiekkanalen van gemeenten, wordt vastgesteld of twee personen hoofdverblijf hebben in dezelfde woning. De leden van de VVD-fractie vragen wat het effect is op andere personen als een persoon gekort wordt op zijn uitkering. De invoering van de kostendelersnorm kenmerkt zich doordat de bijstandsnorm van de individuele betrokkene wordt verlaagd als één of meerdere personen hoofdverblijf hebben in dezelfde woning. Hierbij maakt het niet uit of de andere medebewoners inkomen uit werk hebben of anderszins; hun inkomen heeft geen effect op de uitkering van de betrokkene, tenzij hij gehuwd of geregistreerd partner is met een van de andere medebewoners, of met deze ongehuwd een gezamenlijke huishouding voert. Indien medebewoner(s) ook een bijstandsuitkering of een andere minimumregeling ontvangen, zal ook voor hen de kostendelersnorm van toepassing zijn en zal de uitkeringsnorm overeenkomstig de kostendelersnorm worden aangepast.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd waarom de toeslag voor de alleenstaande ouder niet in de formule is verwerkt. Bij de berekening van de kostendelersnorm gaat het om vaststelling van normen voor alleenstaanden. In de systematiek van de huidige WWB bedraagt het verschil tussen de norm voor een alleenstaande zonder kinderen en die voor een alleenstaande ouder 20%. In het kader van de kostendelersnorm wordt totdat de norm voor een alleenstaande ouder komt te vervallen bij die systematiek aangesloten. De regering is namelijk voornemens om de 20% toeslag voor een alleenstaande ouder in alle minimumregelingen met het wetsvoorstel Vereenvoudiging Kindregelingen te vervangen door een alleenstaande ouderkop in het kindgebondenbudget.

Als er personen jonger dan 21 (maar ouder dan 18) en ouder dan 21 samenwonen, betekent dit dat er per individu een andere kostendelersnorm wordt vastgesteld, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Tevens wordt gevraagd hoe de middelentoets in z'n geval er uit ziet. De kostendelersnorm van ieder rechthebbende is afhankelijk van zijn of haar leeftijd. Wanneer personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en geen gezamenlijke huishouding voeren, kan er dus, wanneer er afhankelijk van hun leeftijd een andere rekennorm van toepassing is, een verschillende kostendelersnorm gelden. Indien sprake is van gehuwden, geregistreerd partners of ongehuwd samenwonenden die een gezamenlijke huishouding voeren, is de gehuwdenorm van toepassing. Indien zij met een of meer anderen de woning delen, dan geldt de kostendelersnorm, waarbij de norm voor ieder van hen afzonderlijk wordt vastgesteld en aan ieder van hen de helft van de som van deze normen wordt uitgekeerd (artikel 22a, zevende lid). Een gezamenlijke middelentoets vindt alleen plaats bij personen die gehuwd of geregistreerd partner zijn of als ongehuwd samenwonenden een gezamenlijke huishouding

voeren; daarbij wordt gekeken naar het gezamenlijke inkomen en vermogen dat ieder van de partners ontvangen. Bij personen die weliswaar kosten delen maar geen gezamenlijke huishouding voeren, vindt een individuele middelentoets plaats.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie of de regering zorgbehoefte kan concretiseren, antwoordt de regering dat in de memorie van toelichting is aangegeven dat de definitie van zorgbehoefte niet in de WWB vastgelegd, maar dat dit door jurisprudentie nader is ingevuld. Sprake van zorgbehoefte is bijvoorbeeld als een persoon aanspraak zou kunnen maken op plaatsing in een AWBZ-instelling, maar daar om hem moverende redenen van heeft afgezien of op een wachtlijst daarvoor is geplaatst. Daarnaast is sprake van zorgbehoefte indien een persoon door ziekte of een of meer stoornissen van lichamelijke, geestelijke of verstandelijke aard niet in staat is een eigen huishouding te voeren daar hij is aangewezen op intensieve zorg van anderen.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering heeft overwogen om een maximum aan de hoogte van uitkering per gezin in te stellen en hoe de situatie is als 8 volwassenen in een gezin wonen en allen een individueel recht op een bijstandsuitkering hebben. Door de invoering van de kostendelersnorm acht de regering de bijstandsnorm in overeenstemming met de noodzakelijke kosten van bestaan voor twee- of meerpersoonshuishoudens. De regering acht het niet wenselijk om een maximum hoogte aan uitkeringen per gezin in te stellen. Werken moet blijven lonen, dus als een meerderjarig kind gaat werken moet dit geen effect hebben op de uitkering van bijvoorbeeld de ouders. Als in een huishouden 8 volwassen gezinsleden wonen waarvan ieder recht heeft op bijstand, dan ontvangt elk lid 35% van het referentieminimumloon. Totaal zal dit huishouden 280% van het referentieminimumloon ontvangen.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de kostendelersnorm zich verhoudt t.o.v. de huishoudentoeslag en of dit wordt verrekend met de huishoudentoeslag of dat deze alleen van toepassing is op de hoogte van de betreffende uitkeringen. Ook vragen de VVD-leden of met de hoogte van de toeslagen ook rekening gehouden is met het principes dat er sprake is van het delen van kosten bij het hebben van meerdere uitkeringen per huishouden. Zij vragen of dit betekent dat bij het bepalen van de huishoudentoeslag van werkenden in een gezin dat er geen sprake is van een kostendelersnorm voor de werkenden, zodat werken op dit punt ook meer loont. De kostendelersnorm ziet op de hoogte van de uitkeringsnorm. Indien op één woonadres meerdere bijstandsuitkeringen worden ontvangen kan dit nu leiden tot een stapeling van uitkeringen. Met het voorstel van de kostendelersnorm wordt bij het bepalen van de hoogte van de uitkeringsnorm rekening gehouden met het aantal mensen dat het hoofdverblijf in dezelfde woning heeft en de kosten die men kan delen. De bijstand zal zo ook mensen stimuleren om weer mee te doen. Het voornemen tot invoering van de huishoudentoeslag ziet op het stroomlijnen van de huidige toeslagen, waarbij rekening gehouden wordt met de draagkracht van het huishouden door toepassing van één afbouwpercentage. Ook dit moet er toe leiden dat werken altijd lonend is. Aan de verdere uitwerking en precieze invulling van het voorstel van de huishoudentoeslag wordt nu gewerkt. De Tweede Kamer kan daarover voor de zomer van 2014 een voorstel tegemoet zien.

De leden van de VVD-fractie vragen of er door de uitzondering van commerciële relaties schijnconstructies kunnen optreden. De leden van de fractie van GroenLinks en D66 hebben gevraagd naar de commerciële uitzondering in de kostendelersnorm en de mogelijkheid tot fraude. De regering is niet bang dat de uitzondering van de commerciële relatie fraude in de hand werkt. Ook nu moet de bijstandsgerechtigde, in het kader van de vraag of de belanghebbende een gezamenlijke huishouding voert met een ander, als hij stelt dat sprake is van een commerciële

relatie, zoals bij onderhuurderschap of kostgangerschap, dit bewijzen. Daaraan zijn duidelijke voorwaarden verbonden. In gemeentelijke verordeningen wordt veelal bepaald dat van een commerciële relatie alleen sprake kan zijn als een commerciële prijs wordt betaald voor de geleverde prestaties (o.a. huur), welke prijs in het commerciële verkeer gebruikelijk moet zijn. Dit betekent dat de prijs periodiek moet worden aangepast. Tevens moeten de overeenkomst en de commerciële prijs aan de hand van schriftelijke stukken worden aangetoond en moeten betalingsbewijzen van de belanghebbende kunnen worden overlegd. Een en ander is nu in de wet vastgelegd. Ook kan het college ter verificatie van de rechtmatigheid van de uitkering de belanghebbende vragen aan te tonen dat hij niet de kosten deelt met anderen, dan wel met minder mensen kosten deelt (art. 53a, tweede lid). De gemeente biedt hem daartoe een huisbezoek aan. Als belanghebbende niet instemt met een huisbezoek en het ook niet op andere wijze aantoont, wordt de uitkering op 30% gesteld.

Verder is in het wetsartikel opgenomen dat het niet mogelijk is dat bloedverwanten in de eerste graad (ouder/kind) en bloedverwanten in de tweede graad (grootouder/kleinkind, broer/zus) een commerciële relatie kunnen hebben.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe gemeenten gaan meten of iemand student is als deze geen studiefinanciering ontvangt, maar wel studeert?

En wat is daarbij dan het geldende criterium? De uitzondering voor studerende in de kostdelersnorm stimuleert het benutten van de mogelijkheden binnen het reguliere onderwijs. Zonder deze uitzondering zou het moeten delen van kosten met huisgenoten (consequentie van de kostdelersnorm) de student mogelijk belemmeren om te studeren. De uitzondering is zodanig geformuleerd dat het ook studerende omvat die de maximale termijn van de studiefinanciering hebben bereikt of helemaal geen gebruik maken van studiefinanciering. In die gevallen zal de gemeente moeten toetsen of er een opleiding wordt gevolgd die in principe recht geeft op studiefinanciering. Om dit goed te kunnen toetsen zal samenwerking worden gezocht met de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

De leden van de VVD-fractie benadrukken dat zij vinden dat de beslagvrije voet altijd gerespecteerd dient te worden. Zij vragen zich af hoe de beslagvrije voet er door de kostdelersnorm uit zal gaan zien. Deze leden vragen in het bijzonder of deze norm de beslagvrije voet per huishouden of per individu betreft. Ook wordt gevraagd of nog steeds het percentage van 90% zal worden gerespecteerd.

Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om een nadere toelichting over de gevolgen van de kostdelersnorm voor de vaststelling van de beslagvrije voet. Zij vragen tevens naar de hoogte van het bedrag dat mensen in de praktijk overhouden om van te leven. Daarbij nemen deze leden als voorbeeld gehuwden die met meerdere meerderjarigen in dezelfde woning een hoofdverblijf hebben en bij wie de hoogte van de bijstand wordt vastgesteld op basis van artikel 22 onderdeel a van de wet.

Mensen moeten in hun levensonderhoud kunnen voorzien. De beslagvrije voet vormt de waarborg van het bestaansminimum. De regering is het met de leden van de VVD-fractie eens dat het voor mensen essentieel is dat de beslagvrije voet gerespecteerd wordt. Dat is ook het uitgangspunt van deze regering. Zij merkt daarbij op, in reactie op de vraag van de VVD-fractie, dat het percentage van 90% van de bijstandsnorm ook na inwerkingtreding van de in dit wetsvoorstel voorgestelde wetswijziging gehandhaafd blijft.

Wanneer een schuldenaar zijn betalingsverplichtingen niet nakomt, kan de schuldeiser beslag leggen. Dit kan hij onder meer doen op het inkomen van de schuldenaar. Uit artikel 475b van het Wetboek van Burgerlijke

Rechtsvordering (Rv) volgt dat de schuldeiser in dat geval een beslagvrije voet in acht moet nemen. Om te voorkomen dat de schuldenaar wegens beslag op zijn inkomsten niet langer in het minimale levensonderhoud zal kunnen voorzien, dient een gedeelte van zijn inkomen vrij te blijven van beslag. In artikel 475d Rv is geregeld hoe de beslagvrije voet wordt berekend. De beslagvrije voet bedraagt in beginsel 90% van de toepasselijke bijstandsnorm.

Bij alleenstaanden, alleenstaande ouders of gehuwden³ die niet met een andere meerderjarige persoon dan de eventuele echtgenoot in dezelfde woning hun hoofdverblijf hebben bedraagt de beslagvrije voet 90% van de specifieke norm voor de desbetreffende huishoudvorm.

Indien alleenstaanden, alleenstaande ouders of gehuwden met een of meer meerderjarige personen, niet zijnde de eventuele echtgenoot, in dezelfde woning hun hoofdverblijf hebben bedraagt de beslagvrije voet 90% van de in artikel 22a WWB geregelde kostendelersnorm die afhankelijk is van het aantal inwonende meerderjarige personen.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie wordt de kostendelersnorm dus individueel bepaald op basis van artikel 22a WWB. Zoals hierboven al is opgemerkt, bedraagt de beslagvrije voet 90% van de desbetreffende kostendelersnorm. Het inkomen van de overige meerderjarige inwonenden heeft geen invloed op de beslagvrije voet van de schuldenaar. Alleen als het gaat om de inkomsten van de echtgenoot wordt, net als in de huidige situatie, dit inkomen tot maximaal de helft van de beslagvrije voet die voor de echtelieden tezamen geldt, op hun beslagvrije voet (die overeenkomt met 90% van de optelsom van hun beider kostendelersnormen) in mindering gebracht.

De leden van de fracties PvdA, CDA, SGP en 50PLUS hebben de regering gevraagd hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de positie van mantelzorg en hoe dit wetsvoorstel moet worden gezien in het licht van de voorgenomen maatregelen in de langdurige zorg. De regering is van mening dat belemmeringen voor het verrichten van mantelzorg zoveel mogelijk moeten worden weggenomen. Hiervoor zijn in de sociale zekerheid reeds al verschillende mogelijkheden. Zo telt het verlenen van zorg aan een ander op grond van persoonsgebonden budget mee voor het vaststellen van de duur van de WW en WIA uitkering, zijn er onder bepaalde voorwaarden ontheffingen van de sollicitatieplicht in WIA, Wajong, ZW, WW en IOW en is ontheffing van de verplichting tot arbeidsinschakeling en tegenprestatie in WWB mogelijk als sprake is van verlenen van zorg. Verder geldt in de WWB ook dat het mantelzorgcompliment voor mantelzorgers, die men op grond van het huidige Wmo kan krijgen, geen gevolgen heeft voor de hoogte van de uitkering. Men mag de waardering behouden en wordt niet gekort op de uitkering. Als het gaat om de invoering van de kostendelersnorm geeft de regering aan dat in de sociale zekerheid het principe geldt dat de uitkeringsnorm bij minimumuitkeringen afhankelijk is van de leefvorm en daarmee de kosten van levensonderhoud. Daarbij speelt de mate waarin men kosten kan delen een rol. Het kostendelersprincipe sluit aan bij de lagere bestaanskosten van mensen die met meerdere personen in één huis wonen doordat zij de kosten van levensonderhoud, zoals huur, elektra, et cetera, met elkaar delen. De voordelen waar de kostendelersnorm rekening mee houdt, staan echter los van de redenen waarom men samenwoont, en zijn ook aanwezig als sprake is van het verlenen van mantelzorg. Het doel van de uitkering is om een inkomen te bieden op het bestaansminimum voor mensen die (tijdelijk) niet kunnen werken en is niet het geëigende middel om mantelzorg te stimuleren. In de kostendelersnorm in de bijstand blijven bloedverwanten in de tweede graad (grootouder/kleinkind, broer/zus), waarbij bij één van de bloedverwanten sprake is van zorgbehoefte, uitgezonderd van de gezamenlijke huishouding en bestaat er individueel

³ Of daarmee gelijk gestelden.

recht. Dit betekent dat als één van de betrokkene inkomen of vermogen heeft, dit geen effect heeft op de bijstandsuitkering van de ander. Wel zal individuele norm voor deze personen conform de kostendelersnorm 50% per persoon worden. Wat betreft de overige minimumregelingen kan met betrekking tot de Anw worden opgemerkt dat het onderhavige voorstel geen effect heeft op de uitkeringshoogte van nabestaanden die een gezamenlijke huishouding zijn gaan voeren ten behoeve van de zorg voor een hulpbehoevende. In de huidige Anw bedraagt de norm voor deze groep 50% van het wettelijk minimumloon (zonder deze uitzondering zou een samenwonende geen recht meer op een Anw-uitkering hebben). Dit blijft ongewijzigd. In de IOAW en IOAZ geldt net als in de WWB dat er bij tweedegraads bloedverwanten (broers en zussen, grootouder en kleinkind) in geval van zorgbehoefte geen sprake kan zijn van een gezamenlijke huishouding. In een dergelijk geval is wel de kostendelersnorm van toepassing, met individuele uitkeringsrechten, maar vindt er door het ontbreken van een gezamenlijke huishouding geen verrekening van inkomsten met uitkering plaats. In de Toeslagenwet bestaat deze uitzondering voor tweedegraads bloedverwanten met zorgbehoefte niet. In de voorgestelde regeling van de kostendelersnorm is wel een uitzondering opgenomen voor de commerciële relaties. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als gehandicapten in een groepswoning wonen en op basis van een schriftelijke overeenkomst daarvoor een commerciële prijs betalen. De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering bereid is te kijken naar de mogelijkheid om de «twee-woningen-regel» uit de AOW ook in de bijstand en de overige minimumregelingen te introduceren? De regering is niet voornemens de twee-woningen-regel uit de AOW ook in de bijstand of overige minimumregelingen te introduceren. Dit komt omdat de gevolgen van het voeren van een gezamenlijke huishouding voor de AOW verschillen van de gevolgen voor de bijstand en overige minimumregelingen. Ondanks het feit dat in alle regelingen dezelfde definitie van «gezamenlijke huishouding» geldt, heeft de gezamenlijke huishouding bij de AOW vooral gevolgen voor de hoogte van de uitkering. Bij de WWB, de IOAW, de IOAZ en de TW is het voeren van een gezamenlijke huishouding ook van belang voor de toepassing van de partnermiddelenstoets. Voor de Anw bepaalt de gezamenlijke huishouding het ontstaan en het eindigen van een recht op een nabestaandenuitkering. Tot slot is het huisvestingscriterium bij de WWB, IOAW en IOAZ ook van belang om te bepalen ten opzichte van welke gemeente het recht op uitkering bestaat. Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie in hoeverre de kostendelersnorm van toepassing is op bewoners van kleinschalige zorginitiatieven, stelt de regering dat indien sprake is van het wonen in groepsverband, waarbij ieder hoofdverblijf heeft in zijn eigen woning, men niet valt onder de kostendelersnorm. Hetzelfde geldt voor de situatie dat leden van een zorginitiatief in één woning wonen en ieder een commercieel contract heeft met de verhuurder en een commerciële prijs betaalt. Ook hier zal de kostendelersnorm niet van toepassing zijn. Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie in hoeverre de middelenstoets van toepassing is op meerpersoonshuishouden antwoordt de regering dat de invoering van de kostendelersnorm niets wijzigt aan de huidige systematiek van de middelenstoets. Bij alleenstaanden in een meerpersoonshuishouden die geen gezamenlijke huishouding voeren blijft sprake van een individuele middelenstoets plaats; bij gehuwden blijft sprake van een gezamenlijke middelenstoets. De leden van de SP-fractie vragen of de regering uiteen kan zetten waaruit zou blijken dat werklozen van wie de uitkering zal worden verlaagd, sneller uit de bijstand zullen stromen. Tevens vragen de leden hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de conclusies uit het onderzoek van de Universiteit van Edinburgh dat hoge uitkeringen de duur van de werkloosheid niet verlengen en dat lage uitkeringen mensen niet stimuleren actiever op zoek te gaan naar een baan? Volgens de studie van

de Universiteit van Edinburgh is het niet de hoogte van inkomensondersteuning bepalend voor de manier waarop zij hun werkloosheid ervaren maar meer de manier waarop de samenleving tegen werkloosheid aankijkt. Werkloosheid leidt niet alleen tot een lager inkomen maar ook tot een verandering in sociale status. Ook voor de mate waarin mensen gemotiveerd zijn om snel weer een baan te zoeken wordt bepaald door de manier waarop de samenleving tegen werkloosheid aankijkt. In 2008 heeft het CPB op verzoek van SZW gerapporteerd over de uitkomsten van een omvangrijk (inter)nationaal wetenschappelijk onderzoek waarin wordt ingegaan op empirisch onderzoek naar de prijsgevoeligheid van het arbeidsaanbod in het algemeen, en het effect van sancties en van de uitkeringshoogte en -duur op de uitstroom uit uitkeringsregelingen in het bijzonder (CPB document: Armoedeval heeft wél gedragseffecten, 24 januari 2008). Uit deze rapportage blijkt dat mensen geneigd zijn meer te werken als de beloning daarvoor hoger is. Dit is een robuuste uitkomst van een zeer omvangrijke internationaal empirisch literatuurstudie met een reeds lange historie. Dat laat onverlet dat ook de manier waarop de samenleving tegen werkloosheid aankijkt relevant kan zijn voor de motivatie om weer aan de slag te gaan.

De leden van de fractie van de SP vragen bij welk uitkeringsbedrag uitkeringsgerechtigden maximaal worden geprikkeld. Het is niet mogelijk om precies vast te stellen bij welk uitkeringsbedrag personen maximaal aangespoord worden weer mee te doen en aan het werk gaan. Dit is afhankelijk van de individuele situatie. Uit onderzoek van het CPB blijkt dat mensen geneigd zijn meer te werken als de beloning daarvoor hoger is. Het is van belang dat een evenwicht bestaat tussen de stimulans om aan het werk te gaan en tegelijkertijd het bieden van een vangnet dat voorziet in de dekking van de noodzakelijke kosten van bestaan voor mensen die (tijdelijk) echt niet kunnen werken of in hun inkomen kunnen voorzien. Met de kostendelersnorm meent de regering onderbouwde, duidelijk toepasbare WWB-normen te hebben ontwikkeld die enerzijds rekening houden met schaalvoordelen en anderzijds het mogelijk blijven maken voor mensen in meerpersoonshuishoudens om rond te komen. De leden van de fractie van de SP vragen of de huidige WWB onvoldoende prikkelt om aan het werk te gaan en verwijzen daarbij naar «de jubelverhalen over de WWB de afgelopen jaren». Terecht verwijzen deze leden naar de positieve resultaten die de gemeenten met de WWB sinds de invoering in 2004 boeken. Die resultaten berusten op meerdere peilers: decentralisatie, deregulering en derapportage. Zoals is aangegeven in de inleiding van het algemeen deel van de memorie van toelichting, stellen de huidige en demografische ontwikkelingen eigentijdse eisen aan de WWB. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet daarin. De leden van de SP-fractie geven aan dat in de memorie van toelichting wordt beschreven dat het verzamelinkomen van een huishouden met meerdere uitkeringen hoger kan zijn dan huishoudens met een vergelijkbare samenstelling waarbij slechts één kostwinner die modaal verdient. Deze leden vragen hoeveel huishoudens vanwege meerdere uitkeringen een hoger verzamelinkomen hebben dan een huishouden met een vergelijkbare samenstelling waarbij slechts één kostwinner is die modaal verdient (in aantallen en percentage t.o.v. het totaal aantal bijstandsgerechtigden). Precieze cijfers over hoeveel huishoudens vanwege meerdere uitkeringen een hoger verzamelinkomen hebben dat vergelijkbaar huishouden waarbij slechts één kostwinner is, zijn niet bekend. Wel is in de memorie van toelichting vermeld dat naar schatting van 4000 gezinnen zowel ouders als kinderen bijstand ontvangen. De regering vindt, ongeacht van het aantal huishoudens waarin de geschetste situatie voorkomt, het onwenselijk dat het verzamelinkomen in verband met het ontvangen van meerdere uitkeringen binnen het huishouden hoger kan

zijn dan in een huishouden waarbij maar één kostwinner is die modaal verdient.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering de risico's wil schetsen dat door invoering van de kostdelersnorm armoede weer erfelijk wordt. Uit een in 2011 gepubliceerd onderzoek door het Sociaal en Cultureel Planbureau⁴ blijkt dat de overgrote meerderheid van kinderen die in armoede opgroeien later als volwassene niet arm is. Uit het genoemde onderzoek blijkt dat voor de kans op armoede op latere leeftijd de opleiding van een kind en participatie van de ouders een cruciale rol spelen. De invoering van de kostdelersnorm heeft hierop geen invloed. De regering ziet derhalve geen reden om te verwachten dat de invoering van de kostdelersnorm verandering zal brengen in de mate waarin armoede wordt doorgegeven aan de volgende generatie. Participatie van kinderen uit arme huishoudens blijft een belangrijk speerpunt in het beleid en bovendien wordt het armoedebelief door het beschikbaar stellen van extra middelen en een meer gerichte inkomensondersteuning geïntensiveerd.

De leden van de SP- en CDA-fractie vragen reflectie betreffende de minimum draagkracht voor elk soort huishouden, en vragen nader in te gaan op de keuze voor 30% extra voor elke volwassene in het huishouden. Voorts wordt gevraagd in hoeverre de voordelen van een gedeelde huishouding in verhouding staan tot de verlaging van de bijstandsnorm en vragen de leden van de SP-fractie of het denkbaar is dat de uitkering nog verder wordt verlaagd. De kostdelersnorm is gebaseerd op de huidige systematiek in de WWB betreffende alleenstaanden die geheel zelfstandig wonen en gehuwden. Een alleenstaande ontvangt 70% (50% basisnorm en 20% gemeentelijke toeslag). Huwt de alleenstaande (of gaat deze een gezamenlijke huishouding⁵ voeren) dan stijgt deze norm met 30% tot 100%. Deze 30% weerspiegelt de toename van de kosten van de huishouding door de komst van een extra persoon. Deze systematiek is doorgetrokken in de formule van de bepaling van de hoogte van de kostdelersnorm. De individuele kostdelersnorm is afgeleid van de systematiek dat bij elke extra meerderjarige persoon in de woning de totale bijstandsnorm met 30% zal toenemen. De regering heeft onderzocht of de kostdelersnorm overeenkomt met de schaalvoordelen die samenwonen met zich meebrengen door te kijken naar de equivalentiefactoren van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het CBS heeft op basis van budgetonderzoek over de daadwerkelijke uitgaven binnen een huishouden vastgesteld hoeveel een huishouden met meerdere personen kwijt is in vergelijking met een eenpersoonshuishouden. Dit worden de zogenaamde equivalentiefactoren genoemd. Dit CBS onderzoek is nog steeds de basis voor de huidige equivalentiefactoren die zowel door het CBS als het NIBUD gebruikt worden. Er is geen recenter onderzoek. In onderstaande tabel zijn de equivalentiefactoren van het CBS opgenomen. Tevens is weergegeven hoe hoog de WWB-norm zou zijn indien de equivalentiefactoren zouden worden toegepast op de huidige WWB-norm. De laatste kolom geeft de hoogte van de voorgestelde kostdelersnorm aan.

⁴ Inwerkingtreding overige minimumregelingen is 1 juli 2014, waarbij een overgangstermijn geldt van een jaar en per 1 juli 2015 start een geleidelijke afbouw,

⁵ Van een gezamenlijke huishouding is sprake indien twee personen hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning en zij blijf geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins (artikel 3, derde lid WWB).

Tabel: Equivalentiefactoren, toegepast op WWB-norm

Huishoudtype	Equivalentie factoren CBS	WWB-norm op basis van equivalentiefactoren indien allen WWB ontvangen	Kostendelersnorm indien allen WWB ontvangen
Eenpersoonshuishouden	1,0	70%	70%
Tweepersoonshuishouden	1,37	96%	100%
Driepersoonshuishouden	1,73	121%	130%
Vierpersoonshuishouden	2,0	140%	160%

Uit de tabel blijkt dat de toepassing van de equivalentiefactoren op de WWB-norm zou leiden tot lagere WWB-normen dan de voorgestelde kostendelersnorm. Al met al vindt de regering dat de kostendelersnorm beter aansluit bij de noodzakelijke kosten van bestaan en ziet geen reden om deze norm verder te verlagen dan voorgesteld in het voorliggend wetsvoorstel. Met de kostendelersnorm meent de regering onderbouwde, duidelijk toepasbare WWB-normen te hebben ontwikkeld die enerzijds rekening houden met schaalvoordelen en anderzijds het mogelijk blijven maken voor mensen in meerpersoonshuishoudens om rond te komen.

De leden van de SP-fractie vragen of twee huishoudens in dezelfde situatie en gezinssamenstelling hetzelfde uitkeringsbedrag ontvangen. Doordat de toeslagen voor alleenstaande (ouders) in verband het niet gedeeltelijk of geheel kunnen delen van kosten en de verlaging voor gehuwden in verband met het delen van kosten in de WWB komen te vervallen (artikel 25 en 26), zullen de normen voor alleenstaanden, gehuwden en meerpersoonshuishoudens in alle gemeenten gelijk zijn. Wel heeft de gemeente nog de bevoegdheid om de landelijke norm te verlagen voor personen die recent hun scholing of beroepsopleiding hebben beëindigd of in de situatie dat er sprake is lagere kosten als gevolg van de woonsituatie, bijvoorbeeld bij het niet aanhouden van een woning.

Op de vraag van de leden van de SP-fractie op welke wijze de uitkering wordt uitbetaald antwoordt de regering dat de uitbetaling van de uitkering niet verandert door invoering van de kostendelersnorm. Alleen de normhoogte van de uitkering wijzigt. De belanghebbende is verplicht om alle feiten en omstandigheden die invloed kunnen hebben op het recht op bijstand te melden aan de gemeente. Andere leden, waarmee de belanghebbende geen gezamenlijke huishouding voert, hoeven zich niet te melden bij de gemeente voor de aanvraag voor de uitkering van de belanghebbende.

De leden van de SP-fractie vragen de regering aan te geven van welk aantal mensen dat besluit zelfstandig te gaan wonen als gevolg van dit wetsvoorstel, zij uitgaat, en waar dit aantal op gebaseerd is. In de financiële paragraaf van dit wetsvoorstel staat aangegeven dat de regering er vanuit financieel oogpunt rekening mee houdt dat een zeer beperkt deel van de populatie zelfstandig zal gaan wonen als gevolg van deze maatregel. Het betreft hier naar verwachting 4 duizend huishoudens. Dit is een naar verwachting relatief beperkt effect omdat het individuele uitkeringsrecht altijd behouden blijft en slechts de in het huishouden aanwezige schaalvoordelen in de nieuwe norm tot uiting worden gebracht.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan toelichten op welke wijze wordt omgegaan met een bloedverwant in de eerste graad die een zakelijke relatie heeft andere personen, de ouders. In het wetsvoorstel is opgenomen dat er geen sprake kan zijn van een commerciële relatie tussen bloedverwanten in de eerste en tweede graad. De zoon valt in de

geschetste situatie onder de kostendelersnorm en ontvangt een individuele bijstandsuitkering.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering een overzicht kan geven van het netto huishoudboekje (normale inkomsten en uitgaven) – volgens de NIBUD normen – van een bijstandsgezin met 1, met 2, met 3 en met 4 meerderjarige kinderen op basis van de nieuwe regels? Kunnen hierbij alle inkomsten en uitgaven zoals zorgpremie, zorgtoeslagen, energierekening, huurkosten etc. worden betrokken?

Het budgethandboek van het NIBUD geeft minimumvoorbeeldbegrotingen voor een alleenstaande met een WWB-uitkering en gehuwden met een WWB-uitkering. Het NIBUD geeft geen voorbeeldbegrotingen voor bijstandsgezinnen met één of meerdere meerderjarige kinderen. Uit de voorbeeldbegrotingen voor een paar met een WWB-uitkering blijkt dat dit huishouden 145 euro per maand vrij kan besteden aan sociale participatie. De kostendelersnorm heeft geen invloed op dit huishouden. Omdat de schaalvoordelen op basis van equivalentiefactoren hoger liggen dan de kostendelersnorm zullen bijstandgezinnen met meerderjarige kinderen ook onder de nieuwe normen geld over houden voor sociale participatie.

De leden van de SP-fractie vragen de regering om een toelichting welke consequenties de versobering van de uitkering voor huishoudens heeft voor het beroep op bijzondere bijstand, WMO, armoedebeleid, schuldhulpverlening etc., inclusief de financiële consequenties. Wanneer mensen door de kostendelersnorm een beroep moeten doen op bijzondere bijstand, WMO, overig armoedebeleid, schuldhulpverlening etc., ligt het in de rede dat er sprake is van bijzondere omstandigheden. Deze omstandigheden kunnen ertoe leiden dat in het individuele geval het op het huishouden toepasselijke sociaal minimum niet volledig toereikend is om te voorzien in bepaalde noodzakelijke kosten. Omdat deze omstandigheden zeer divers kunnen zijn is geen inschatting te maken van eventuele consequenties voor het beroep op de door de vragenstellers genoemde voorzieningen.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan toelichten wat er gebeurt als één persoon in het huishouden zich onttrekt aan de sollicitatieplicht of re-integratieplicht. Worden dan alle leden van het huishouden gekort, ook als de reden van de sanctie volkomen buiten de schuld van de andere personen in het huishouden ligt? Of wordt alleen het inkomensdeel van de betreffende persoon gekort, zo vragen zij.

Indien personen die deel uit maken van een meerpersoonhuishouden, zonder dat er sprake is van het voeren van een gezamenlijke huishouding, zich onttrekken aan de verplichtingen van de WWB heeft een maatregel alleen gevolgen voor hun eigen uitkering.

De leden van de SP- en ChristenUnie-fractie vragen of de regering kan toelichten hoeveel jonggehandicapten na invoering van de Participatiewet onder de kostendelersnorm zullen vallen. De regering verwacht dat van de Wajongers die worden beoordeeld op arbeidsvermogen en nog niet werken, ongeveer 65 duizend mensen zullen aankloppen bij gemeenten. Hiervan zullen in potentie circa 13 duizend mensen onder de kostendelersnorm vallen. Dit betreft met name mensen die bij hun ouder(s) wonen. Daarnaast is de verwachting dat jaarlijks circa duizend mensen met een beperking nieuw instromen en ook in potentie onder de kostendelersnorm vallen. Het daadwerkelijke aantal dat onder de kostendelersnorm valt zal naar verwachting echter aanzienlijk lager zijn, omdat naar verwachting van beide categorieën mensen ook een deel aan het werk zal kunnen gaan als gevolg van onder andere de baangarantie. De kostendelersnorm heeft dan geen invloed zodra de inkomsten uit het werk boven de betreffende bijstandsnorm uitkomen.

De leden van de SP vragen of het waar is dat personen met een WAO, WIA of WW-uitkering niet onder de kostendelersnorm vallen. Dat is juist

waar het gaat om de uitkeringen op grond van die wetten. De huishoudsamenstelling heeft immers geen invloed op de hoogte van deze uitkeringen. Een uitkering op grond van de WAO, de Wet WIA of de WW is afhankelijk van het laatstverdiende loon (het dagloon). Een persoon die vanuit de Toeslagenwet een aanvulling tot het relevante sociaal minimum ontvangt op een van de genoemde uitkeringen, zal, als hij of zij de woning deelt, voor het gedeelte van die aanvulling op grond van de Toeslagenwet onder de kostendelersnorm vallen.

Op de vragen van de leden van de SP-fractie of de regering zich ervan bewust is dat mensen met zorgbehoefte hogere medische kosten hebben, antwoordt de regering dat het vangnet van de bijstand een inkomen waarborgt op het sociaal minimum. Indien mensen door bijzondere omstandigheden hogere kosten hebben waarin de algemene bijstand niet voorziet, dan is er de mogelijkheid van aanvullende inkomensondersteuning, zoals de bijzondere bijstand. Ook voorzieningen in het kader van chronisch zieken en gehandicapten, zoals de WMO zijn hiervoor beschikbaar.

De leden van de SP-fractie vragen hoeveel personen met een bijstandsuitkering of aanvullende bijstandsuitkering (AIO) op dit moment een geldig indicatiebesluit hebben op grond van de AWBZ voor meer dan 10 zorguren en voor meer dan 5 zorguren per week. Van de grofweg 500.000 personen die gedurende 2011 op enig moment een WWB- of AIO-uitkering ontvingen hebben ruim 6500 (1,3%) personen gedurende 2011 minstens 500 uur AWBZ zorg en/of AWBZ zorg met verblijf ontvangen. Dit zou ongeveer overeen moeten komen met 10 of meer uren per week. Tevens hebben ruim 13.000 (2,6%) personen gedurende 2011 minstens 250 uur AWBZ of WMO zorg en/of AWBZ zorg met verblijf ontvangen. Dit zou ongeveer overeen moeten komen met 5 of meer uren per week, uitgaande van langdurige zorg (Bron: eigen berekening MinSZW).

De leden van de SP-fractie vragen hoeveel jonggehandicapten meer dan 10 uur AWBZ zorg per week ontvangen, uitgesplitst naar gedeeltelijke en volledige arbeidsongeschiktheid. Eind 2010 bedroeg het aantal Wajongers met een AWBZ-indicatie voor intramurale zorg circa 71.600. Bij deze indicatie wordt geen zorgomvang gerekend. Daarnaast waren er circa 17.300 Wajongers met een AWBZ-indicatie met een gemiddelde zorgomvang van meer dan 10 uur per week. Er is geen informatie bekend over de uitsplitsing naar volledige en gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid. De leden van de SP-fractie vragen waarom in de memorie van toelichting de definitie van zorgbehoefte is opgenomen en of hieruit kan worden opgemaakt dat colleges zelfstandig moeten besluiten om mensen met zorgbehoefte uit te zonderen van de kostendelersnorm. Uit de toelichting van de definitie van zorgbehoefte kan niet worden opgemaakt dat colleges zelf mogen besluiten om mensen met een zorgbehoefte uit te zonderen van de kostendelersnorm. De uitzondering in de WWB van de gezamenlijke huishouding voor bloedverwanten in de tweede graad waarbij bij één van hen sprake is van zorgbehoefte blijft bestaan betreffend het hebben van een individueel recht en een individuele middelentoets. Voor het vaststellen van deze uitzondering blijft de definitie van zorgbehoefte van belang. Daarentegen wordt de norm voor dit tweepersoonshuishouden wel conform de kostendelersnorm verlaagd naar 50% per persoon. In de sociale zekerheid geldt het principe dat de uitkeringsnorm bij minimumuitkeringen afhankelijk is van de leefvorm en de daarmee samenhangende kosten van levensonderhoud. Daarbij speelt de mate waarin men kosten kan delen een rol. Het kostendelersprincipe sluit aan bij de lagere bestaanskosten van mensen die met meerdere personen in één huis wonen doordat zij de kosten van levensonderhoud, zoals huur, elektra, et cetera, met elkaar delen. De voordelen waar de kostendelersnorm rekening mee houdt, staan echter los van de redenen waarom men

samenwoont, en zijn ook aanwezig als sprake is van het verlenen van mantelzorg.

De leden van de SP-fractie alsmede de leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering het aantal van 36.000 huishoudens dat te maken krijgt met de kostendelersnorm kan uitsplitsen in leeftijdscategorie en soorten huishoudens en of de regering dit kan vertalen naar het aantal personen. In paragraaf 10.2 van de Memorie van Toelichting wordt de 36 duizend uitgesplitst naar diverse huishoudsamenstellingen. Het is niet mogelijk hier een onderscheid in leeftijd in aan te brengen. Het vertalen naar het aantal personen dat bijstand ontvangt zal tot een hoger aantal leiden dan het aantal huishoudens. Wanneer het huishouden voor de overige leden niet bestaat uit WWB gerechtigden dan is het aantal huishoudens en personen gelijk (de overige personen in dat gezin ontvangen geen bijstand en worden niet geraakt door de maatregel). Bij de huishoudens waar beide ouders of iedereen in het gezin bijstand ontvangen ligt het aantal personen hoger. Naar grove inschatting ligt het aantal personen met een WWB uitkering circa 15 duizend personen hoger dan de 36 duizend genoemde huishoudens.

De leden van de fracties CDA en 50PLUS hebben vragen gesteld wat de verschillende uitkeringen zijn die hier worden behandeld, wat wordt verstaan onder een gezamenlijke huishouding en wat de hoogte is van de verschillende normen.

Het verschil tussen gehuwdennorm en kostendelersnorm is dat een tweepersoonshuishouden onder de gehuwdennorm valt als sprake is dat twee personen gehuwd zijn of dat een ongehuwde een gezamenlijke huishouding voert met een ander. Van een gezamenlijke huishouding is sprake indien twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en zij blijf geven voor elkaar zorg te dragen door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins. Hiervoor geldt in de bijstand de uitzondering voor twee bloedverwanten in de eerste graad of twee bloedverwanten in de tweede graad waarbij bij één van de bloedverwanten sprake is van zorgbehoefte. Het is aan de gemeente om bij een tweepersoonshuishouden vast te stellen of sprake is van de gehuwdennorm. Twee bloedverwanten in de eerste graad, twee bloedverwanten in de tweede graad waarbij bij één van de bloedverwanten sprake is van zorgbehoefte en drie- of meerpersoonshuishoudens vallen onder de kostendelersnorm.

Tot slot wijst de regering erop dat gehuwden ook onder de kostendelersnorm kunnen vallen. Dat is het geval als gehuwden met nog één of meerdere personen het hoofdverblijf in dezelfde woning hebben («meerpersoonshuishoudens»).

De suggestie van de leden van de CDA-fractie dat het mogelijk is dat twee personen in de WWB wel worden aangemerkt als zijnde een gezamenlijke huishouding en in de AOW niet, is niet geheel juist. De definitie van «gezamenlijke huishouding» is in de WWB en AOW gelijk⁶.

De leden van de CDA-fractie vragen naar het inkomen van drie casussen. De eerste casus betreft een alleenstaande ouder met een kind van 17 op school. De bijstandsnorm van deze alleenstaande ouder bedraagt 90%. Minderjarige kinderen tellen niet mee voor de kostendelersnorm.

⁶ Van een gezamenlijke huishouding is sprake indien twee personen hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning en zij blijf geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins (artikel 3, derde lid WWB en artikel 1, vierde lid AOW). Anders dan in de AOW wordt in de WWB van de gezamenlijke huishouding uitgezonderd de bloedverwanten in de tweede graad waarbij er bij één van hen sprake is van zorgbehoefte. Daarnaast bestaat het voornemen om in de AOW geen gezamenlijke huishouding aan te nemen als twee personen weliswaar veel bij elkaar verblijven maar ieder van hen een eigen zelfstandige (huur)woning heeft waar ieder zelf de kosten van betaalt en er verder niemand woont of staat ingeschreven. Het kabinet verwacht hierover begin 2014 een wetsvoorstel bij uw Kamer in te dienen.

De tweede casus betreft een alleenstaande ouder met een kind van 18/19 dat studeert (bijvoorbeeld MBO, ROC). De bijstandsnorm van deze alleenstaande ouder bedraagt 70%, conform de alleenstaandennorm. Personen die schoolgaand zijn of studeren worden namelijk niet meegeteld voor de kostendelersnorm.

De derde casus betreft een alleenstaande ouder met een kind van 19, dat een inkomen heeft van € 250 per maand. In deze casus ontvangt de ouder de alleenstaandennorm van 50%, omdat het meerderjarig kind meetelt voor de vaststelling van de hoogte van de kostendelersnorm.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie hoe de voorliggende hervorming en Participatiewet uitwerkt voor huidige Wajongers wonend in een beschutte woonvorm antwoordt de regering dat de kostendelersnorm niet van toepassing is als sprake is van een commerciële relatie. Dit betekent dat als bijvoorbeeld sprake is van wonen in groepsverband, waarbij ieder hoofdverblijf heeft in zijn eigen woning of indien leden van een woongroep in één woning wonen en ieder een commercieel huurcontract heeft met verhuurder, de kostendelersnorm niet van toepassing zal zijn. Hierbij moet worden aangetekend dat Wajongers die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben, hun recht op Wajong behouden. Deze personen krijgen dus niet met de kostendelersnorm te maken. Indien een Wajong-gerechtigde vanuit de Toeslagenwet een aanvulling tot het relevante sociaal minimum ontvangt, zal, als hij of zij de woning deelt, voor het gedeelte van die aanvulling op grond van de Toeslagenwet wel onder de kostendelersnorm vallen

Voorts vragen de leden van de CDA fractie welke gevolgen de voorliggende wetswijzigingen hebben voor polygame relaties en de kinderen die daaruit voortgekomen zijn in de verdragen met Marokko en Tunesië, aangezien beide verdragen (in artikel 23 en 30) hiervoor expliciete regels stellen. De genoemde artikelen 23 (verdrag met Marokko) en 30 (verdrag met Tunesië) geven de mogelijkheid een nabestaandenpensioen te verdelen over meerdere weduwen ingeval van polygamie. In de administratieve akkoorden bij de verdragen is de verdeling nader geregeld. Op grond van deze akkoorden wordt voor de diverse weduwen eerst op basis van de geldende nationale wetgeving bepaald op welk pensioenbedrag betreffende weduwe recht zou hebben als zij de enige weduwe zou zijn. Als de weduwe de kosten met iemand deelt -net zoals dat in Nederland het geval zou zijn- wordt dit bedrag op 50% nabestaandenpensioen gesteld; als de weduwe alleenstaande is en de kosten niet met een ander deelt wordt dit bedrag vastgesteld op 70% nabestaandenpensioen. Vervolgens wordt aan iedere weduwe het op deze wijze vastgestelde nabestaandenpensioen toegekend naar evenredigheid van het aantal rechthebbenden. Als er twee rechthebbende weduwen zijn ontvangt iedere weduwe derhalve de helft van het nabestaandenpensioen waarop zij aanspraak zou hebben als zij de enige weduwe zou zijn. Zijn er 3, respectievelijk 4 rechthebbende weduwen dan ontvangt iedere weduwe een derde, respectievelijk een kwart van het nabestaandenpensioen. De leden van de fracties D66 en ChristenUnie vragen waarom de uitzondering voor het verlenen van mantelzorg wel binnen de AOW bestaat en dit niet in de WWB wordt geregeld. De regering is niet voornemens de uitzondering van mantelzorg in de AOW ook in de bijstand te introduceren. Dit komt omdat de gevolgen van het voeren van een gezamenlijke huishouding voor de AOW verschillen van de gevolgen voor de bijstand. Bij de WWB is bij het voeren van een gezamenlijke huishouding, anders dan bij de AOW, de partnermiddelenoets ook van toepassing. Het inkomen en vermogen van beide partners telt mee voor het recht en hoogte van de bijstandsuitkering. De gevraagde uitzondering ook in de WWB toepassen zou betekenen dat personen die in de WWB een gezamenlijke huishouding voeren en waarbij ieder een eigen woning

heeft, het inkomen en vermogen van de partner niet meetelt voor het recht op bijstand. Dit gaat in tegen het vangnet karakter van de bijstand. De huidige uitzondering van de gezamenlijke huishouding in de WWB voor bloedverwanten in de tweede graad waarvan bij één van hen sprake is van zorgbehoefte blijft behouden. Dit betekent dat de betrokkenen individueel recht hebben en dat als één van de betrokkene inkomen of vermogen heeft, dit geen effect heeft op de bijstandsuitkering van de ander. Wel zal de individuele norm voor deze personen conform de kostendelersnorm 50% per persoon worden.

De leden van de D66-fractie vragen leden wat de financiële gevolgen zijn, wanneer ook in de WWB mantelzorgers worden uitgezonderd van de kostendelersnorm. De regering kan hierop momenteel geen antwoord geven. Het begrip mantelzorg is niet zodanig geoperationaliseerd dat er een inschatting van de gevolgen gemaakt kan worden. Ook uitvoerings-technische en handhavingsaspecten zijn voor het maken van deze inschatting van groot belang.

De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij het juist zien dat een verandering in de huishoudensamenstelling vanwege de kostendelersnorm een aanzienlijk effect op de uitkeringshoogte kan hebben. Als de leden van de D66-fractie het goed zien, krijgt een gezin van twee ouders en 1 meerderjarig kind, die alle drie bijstandsgerechtigd zijn, straks een uitkering van in totaal 130% WML wanneer zij gedrieën een gezamenlijke huishouding voeren. De uitkering wordt in totaal 170% WML wanneer het kind een eigen huishouding gaat voeren (100% voor de ouders, 70% voor het alleenstaand kind). In de beschreven casus is het juist dat in een gezin van twee ouders en één meerderjarig kind de ouders 86,66% ontvangen en het kind 43,33%, waardoor de som van de uitkeringen in het huis 130% bedraagt. Wanneer het meerderjarig kind een eigen huishouden gaat voeren, doordat het hoofdverblijf heeft in een andere woning dan de ouders, zullen de uitkeringsnormen van alle personen stijgen. De ouders zullen 100% ontvangen en het meerderjarig kind 70%. Dit is een bedoeld effect, omdat het meerderjarig kind in de nieuwe situatie in de eigen woning geen kosten meer deelt met zijn ouders en omgekeerd.

Op de vraag van de D66-fractie hoe de compensatieregeling eruit komt te zien waarvoor er vanwege het sociaal akkoord 100 miljoen euro is gereserveerd om de gevolgen van de kostendelersnorm te compenseren voor mensen met een zorgbehoefte stelt de regering dat dit deel uitmaakt van de uitwerking van de Participatiewet.

Tevens vragen de leden van de D66-fractie waar en wanneer de oorspronkelijke besparing is ingeboekt die met de 100 miljoen uit het Sociaal Akkoord gecompenseerd wordt. De geraamde besparing voor de kostendelersnorm is immers slechts 95 miljoen euro. De leden vragen of de regering in de reeks «wv. weglek Wwb» onder maatregel F62 in bijlage 3 bij de Startnota reeds gerekend heeft met een Wwb inclusief kostendelersnorm. Zo ja, dan vragen de leden hoe de reeks «wv. weglek Wwb» er uit zou zien zonder de effecten van de kostendelersnorm. Zo niet, dan vragen de leden waar de gevolgen van de kostendelersnorm voor de nieuwe doelgroep van de Participatiewet dan wel zijn geraamd. De besparing bij de kostendelersnorm in de WWB is inderdaad € 95 miljoen. In maatregel F62 (Participatiewet) van de Startnota is inderdaad rekening gehouden met de kostendelersnorm. Als de kostendelersnorm niet ingevoerd zou worden, zou het besparingsbedrag van maatregel F62 in de structurele situatie circa 50 miljoen euro lager zijn.

De leden van de ChristenUnie- en GroenLinks-fractie vragen waarom de regering van mening is dat de mensen die met de gefaseerde invoering van de kostendelersnorm te maken krijgen de inkomensachteruitgang in

voldoende mate kunnen opvangen. Voor de wijzigingen in de AOW-norm en de norm in de overige minimumregelingen is een ingroei-pad van vier jaar geregeld. De regering heeft daarbij er voor gekozen om in het eerste jaar een overgangsperiode in te voeren. Daarna wordt vanaf 1 juli 2015 de uitkeringshoogte in stapjes afgebouwd. De inkomenseffecten per jaar zijn dus ook lager dan het uiteindelijke totale inkomenseffect. De regering acht dat met deze overgangsperiode genoeg tijd wordt geboden aan betrokkenen om zich voor te bereiden op de inkomenswijziging.

De leden van de fracties van GroenLinks en ChristenUnie vragen hoe de regering de effecten van het wetsvoorstel gaat monitoren. De leden van de ChristenUnie willen weten of de effecten kunnen worden bijgehouden via de huidige stapelingsmonitor. De stapelingsmonitor is niet geschikt om de effecten van de wijzigingen in de WWB te monitoren. De stapelingsmonitor bestaat uit registraties van het gebruik van regelingen. Omdat het gaat om administratieve data komt de meest recente data uit 2011. De effecten van de wijzigingen in de WWB komen dus ook pas twee jaar nadat de wijzigingen zijn ingevoerd, namelijk in 2017, tot uitdrukking in de registraties. Bovendien doet de stapelingsmonitor niets meer dan het registreren van het gebruik van regelingen. Dat is iets anders dan het monitoren van effecten van maatregelen. Wel zal de Bijstandsuitkeringsstatistiek worden aangepast door invoering van het wetsvoorstel WWB maatregelen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de gemeenten worden gecompenseerd voor de jaarlijkse grote wisselingen in de samenstelling van de huishoudens en vragen tevens hoe de uitvoeringskosten zich verhouden tot de besparing en hoe realistisch de besparing bij de kostendelersnorm is. De regering geeft hierop aan dat in de huidige WWB ook al mutaties voorkomen, bijvoorbeeld door wisselingen in inkomsten maar ook in de gezinssamenstelling. Dit wetsvoorstel brengt in de ogen van de regering geen substantiële verandering aan de uitvoeringstaken van gemeenten. Gemeenten ontvangen voor deze huishoudens de reguliere uitvoeringskosten via het gemeentefonds. De regering is van mening dat de aan de maatregel gekoppelde besparing realistisch is. De leden van de SGP-fractie vragen hoe de opmerking dat de mogelijkheid voor het college om de norm voor gehuwden te verlagen komt te vervallen in overeenstemming te brengen is met het wetsvoorstel en de toelichting in paragraaf 1.9, die vermeldt dat de discretionaire bevoegdheden van het college ongewijzigd blijven. De bevoegdheid om de norm voor gehuwden te verlagen geldt indien zij de kosten van bestaan geheel of gedeeltelijk kunnen delen met een ander. Deze bevoegdheid zal overbodig worden door de invoering van de kostendelersnorm. De door de leden van de SGP bedoelde opmerking over de discretionaire bevoegdheid van het college in paragraaf 1.9 van de memorie van toelichting ziet op de in de artikelen 27 en 28 bedoelde bevoegdheid van het college om de norm lager vast te stellen indien de belanghebbende lagere kosten van bestaan heeft als gevolg van zijn woonsituatie of indien hij schoolverlater is in de zin van artikel 28. Deze (discretionaire) bevoegdheid van het college om de norm te verlagen blijft gehandhaafd.

De leden van de 50PLUS-fractie vragen of mensen die voor een ander mantelzorg gaan verlenen vrijgesteld worden van een tegenprestatie? Mantelzorgers verrichten een belangrijke maatschappelijke taak bij de zorg en ondersteuning van langdurig zieke familieleden en naaste vrienden. Als een uitkeringsgerechtigde mantelzorg als tegenprestatie wil invullen, is het aan de gemeente om dat te beoordelen.

3. Uitkeringsnormering bij samenwonen in de AOW en overige minimumregelingen

De leden van de VVD-fractie onderschrijven het uitgangspunt van de regering dat AOW'ers die samenwonen schaalvoordelen hebben, waardoor uitgegaan kan worden van een percentage van 50% per individu. Ook ondersteunen deze leden de uitzondering voor mantelzorg. Zij vragen wie controleert of er een uitzondering kan plaatsvinden in verband met zorgtaken en of er voorbeelden van dergelijke zorgtaken genoemd kunnen worden. Het beleid inzake opname in verzorg- en/of verpleegtehuizen blijft hetzelfde. De leden van de VVD-fractie vragen hoe dat beleid er nu uit ziet.

Het voorliggende wetsvoorstel beoogt de uitkeringsnormering van de AOW beter aan te laten sluiten bij de mate waarin personen die in dezelfde woning wonen de kosten van het bestaan met elkaar kunnen delen. Doordat de kosten kunnen worden gedeeld, zijn de kosten van levensonderhoud voor die personen lager. Dit geldt voor iedereen, ongeacht de reden van samenwoning of de aard van de relatie. Als een ouder en zijn meerderjarig kind in één huis wonen dan ontvangen zij nu, als zij beiden pensioengerechtigde zijn, 70% van het wettelijk netto minimumloon. Als een tante en nicht of een vader en moeder in één huis wonen, dan ontvangen zij 50% van het wettelijk netto minimumloon. Terwijl de kosten die zij met elkaar delen gelijk zijn. Als drie zussen in één huis wonen, ontvangen zij nu ieder 70% van het wettelijke netto minimumloon. Als er één van hen gaat verhuizen of komt te overlijden, ontvangen de twee overblijvende zussen 50% van het wettelijk netto minimumloon. Terwijl de woonlasten en de kosten die zij kunnen delen hetzelfde blijven. De kostendelersnorm in de AOW en de overige minimumregelingen geeft daarom aan iedereen evenveel: als je met één of meer mensen in hetzelfde huis woont, dan ontvang je 50% van het wettelijk netto minimumloon. Ongeacht met wie samenwoont of waarom je dat doet. Er geldt een uitzondering als er sprake is van een commerciële relatie, studenten en zware hulpbehoevendheid.

De Sociale verzekeringsbank (SVB), als uitvoerder van de Algemene Ouderdomswet (AOW), beoordeelt en controleert of er een uitzondering kan plaatsvinden in verband met zorgtaken, zo antwoordt de regering verder op de vragen van de leden van de VVD-fractie. De zorgtaken worden verleend aan iemand die hulpbehoevend is, zijnde degene die vanwege ziekte of een of meer stoornissen van lichamelijke, verstandelijke of geestelijke aard duurzaam niet in staat is een eigen huishouding te voeren daar hij dagelijks is aangewezen op intensieve zorg van anderen. Vanwege deze hulpbehoevendheid ontstaat er een gezamenlijke huishouding, waarbij beide AOW-gerechtigden een eigen woning hebben. De SVB toetst deze hulpbehoevendheid conform hun beleidsregels aan de hand van de aanwezigheid van een AWBZ- indicatie voor duurzame opname in een AWBZ-inrichting of keuringen die het UWV uitvoert, waarbij voor de invulling van «duurzaam» aansluiting wordt gezocht bij het duurzaamheids criterium van artikel 4, tweede en derde lid, WIA. De kostendelersnorm brengt geen verandering teweeg in het huidige beleid indien iemand wordt opgenomen in een verzorg- en of verpleegtehuizen. De zakelijke relatie die de belanghebbende heeft met het tehuis betekent dat de kostendelersnorm in de regel niet van toepassing zal zijn. Verder geldt dat sinds het Lenteakkoord het VWS-beleid inzake opname in verzorg- en of verpleegtehuizen niet is gewijzigd. In het Lenteakkoord is afgesproken dat lichtere verpleeg- en verzorgingshuiszorg wordt geëxtramuraliseerd. Dit houdt in concreto in dat vanaf 1 januari 2013 de zorgzwaarte pakketen 1 en 2 (verpleging en verzorging) zijn geëxtramuraliseerd en vanaf 1 januari 2014 zorgzwaarte pakket 3 (verpleging en verzorging) wordt geëxtramuraliseerd. De zorg van personen die vanaf dat moment zouden vallen onder de betreffende zorgzwaartepakketten

(nieuwe gevallen) wordt dus geëxtramuraliseerd en staat in het teken van zo lang mogelijk thuis blijven wonen. Indien een persoon daarbij met één of meerdere personen in een huis woont en recht heeft op een AOW-uitkering, zal de kostendelersnorm van toepassing zijn. In het wetsvoorstel Wmo 2015 wordt geregeld dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het ondersteunen van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen om zo lang mogelijk in de eigen omgeving kunnen blijven wonen. Ook wordt in het wetsvoorstel geregeld dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de ondersteuning van mantelzorgers.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de relatie met het wetsvoorstel «gezamenlijke huishouding AOW», dat begin 2014 naar de Kamer komt. Het wetsvoorstel waarnaar de leden van de VVD-fractie verwijzen beoogt het huidige huisvestingscriterium in de AOW te verduidelijken en te vereenvoudigen, zodanig dat twee mensen geen gezamenlijke huishouding meer voeren als ieder van de beide betrokkenen een zelfstandige op zijn naam staande woning in eigendom heeft of huurt, ieder van de betrokkenen de kosten van de eigen woning draagt en er verder niemand op dat adres staat ingeschreven of er feitelijk woont («twee-woningen-regel»). De twee-woningen-regel zal bij inwerking-treding alleen van toepassing zijn op mensen die een gezamenlijke huishouding voeren in twee woningen.

Het kabinet is voornemens de twee-woningen-regel ook van toepassing te laten zijn op de groep mensen die op grond van het voorliggende wetsvoorstel als kostendelers worden aangemerkt. In het wetsvoorstel waarin de twee-woningen-regel wordt opgenomen zal daarom een grondslag worden opgenomen om ook voor deze groep bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te kunnen stellen over hetgeen wordt verstaan onder het hebben van het hoofdverblijf in dezelfde woning. Het kabinet verwacht dit wetsvoorstel begin 2014 naar uw Kamer te zenden.

De leden van de PvdA-fractie maken zich zorgen over de inkomenssituatie van ouderen die aanvullende bijstand (AIO) ontvangen. De regering schrijft dat de kostendelersnorm in de situatie van een meerpersoonshuishouden als effect kan hebben dat de bijstandsnorm voor mensen in de AOW-gerechtigde leeftijd niet altijd meer zal aansluiten op de toepasselijke AOW-norm van 50% zoals is voorgesteld in het regeerakkoord. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering te kijken naar de mogelijkheid om voor deze groep aan te sluiten bij de kostendelerssystematiek voor de AOW en minimumregelingen. Zij vragen welk budgettair beslag er hiermee is gemoeid.

De regering acht het ongewenst om de voorgestelde kostendelerssystematiek voor de AOW en minimumregelingen ook in de bijstand op te nemen. De AOW en minimumregelingen betreffen inkomensvoorzieningen op het minimumniveau die hoger liggen dan de bijstand, waarbij het vangnetkarakter van de bijstand een lagere uitkeringsnorm rechtvaardigt dan bij de overige minimumuitkeringen. Daarnaast is de AOW, anders dan de bijstand, een premiegefinancierde sociale verzekering en afhankelijk van het aantal opbouwjaren in Nederland. De regering ziet daarnaast geen aanleiding om alleen voor de groep gerechtigden die vanwege een onvolledige AOW een beroep doen op AIO de kostendelerssystematiek van de AOW toe te passen. De AIO is algemene bijstand aan ouderen en kent om die reden dezelfde bijstandssystematiek als die voor mensen jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd.

Het budgettair beslag dat daar mee gemoeid zou zijn, bedraagt € 8 miljoen euro in de structurele situatie (2019 en verder) en wordt in onderstaande tabel weergegeven.

jaartal kosten * 1 mln	2014	2015	2016	2017	2018	2019
kosten AIO conform AOW-kostendelers	€ 1	€ 14	€ 13	€ 12	€ 10	€ 8

De leden van de PvdA-fractie vragen wat in het verleden de motivering is geweest om in de AOW een uitzondering op te nemen voor bloedverwanten in de eerste graad.

Met ingang van 1 januari 1987 worden in de gehele sociale zekerheid ongehuwden die een gezamenlijke huishouding voeren gelijkgesteld met gehuwden. Bloedverwanten in de eerste graad worden hiervan uitgezonderd omdat de samenwoning bij hen in de regel voortvloeit uit de huidige of vroegere afhankelijkheidsrelatie van het kind ten opzichte van de ouder. Hierbij is geen sprake van een vrijwillige keus om een nieuwe, voorheen nog niet bestaande gezamenlijke huishouding te gaan voeren, wat ten grondslag ligt aan de huwelijkse samenlevingsvorm die het uitgangspunt vormt voor de gelijke behandeling van andere samenlevingsvormen.

Het voorliggende wetsvoorstel beoogt de uitkeringsnormering van de AOW beter aan te laten sluiten bij de mate waarin personen die in dezelfde woning wonen de kosten van het bestaan met elkaar kunnen delen. Doordat de kosten kunnen worden gedeeld, zijn de kosten van levensonderhoud voor die personen lager. Dit geldt ook voor bloedverwanten in de eerste graad, die als zij in dezelfde woning het hoofdverblijf hebben in dezelfde mate schaalvoordelen hebben als gevolg van het kunnen delen van kosten als andere personen die in het dezelfde woning het hoofdverblijf hebben.

De leden van de PvdA-fractie zijn verheugd dat de huidige uitzondering in de AOW voor mantelzorg blijft bestaan en zelfs wordt uitgebreid naar AOW-gerechtigden die door het verrichten van mantelzorg worden aangemerkt als een tweepersoonshuishouden zonder gezamenlijke huishouding of een meerpersoonshuishouden. De leden vragen of de regering ter verduidelijking een aantal voorbeelden kan geven van huishoudens die onder de uitgebreide definitie van mantelzorg komen te vallen.

Ter verduidelijking geeft de regering de volgende voorbeelden. Een AOW-gerechtigde zoon die een eigen zelfstandige (huur)woning heeft waarvoor hij de financiële lasten draagt, verzorgt zijn AOW-gerechtigde moeder die eveneens een eigen zelfstandige (huur)woning heeft waarvoor zij de financiële lasten draagt. De moeder is hulpbehoevend en deze hulpbehoevendheid is de aanleiding dat de zoon veel bij zijn moeder verblijft, zodanig dat kan worden vastgesteld dat hij in de woning van zijn moeder zijn hoofdverblijf heeft. Zonder nadere regelgeving en door de invoering van de kostendelersnorm zou de AOW-uitkering van beiden worden verlaagd naar 50% van het netto wettelijk minimumloon. Er ontstaat een tweepersoonshuishouden zonder gezamenlijke huishouding. Door de uitbreiding van de huidige uitzondering voor mantelzorg in de AOW blijft de AOW-uitkering gehandhaafd op 70% van het netto wettelijk minimumloon.

Een ander voorbeeld betreft een AOW-gerechtigde zus die een eigen zelfstandige (huur)woning heeft waarvoor zij de financiële lasten draagt. Zij verzorgt haar jongste WIA-gerechtigde broer, die samen met haar oudere AOW-gerechtigde broer in een zelfstandige (huur)woning woont waarvoor zij beiden de financiële lasten dragen. De jongste broer is hulpbehoevend en deze hulpbehoevendheid is aanleiding dat de zus veel bij haar broers verblijft, zodanig dat kan worden vastgesteld dat zij in de woning van haar broers haar hoofdverblijf heeft. Zonder nadere regelgeving en door de invoering van de kostendelersnorm zou de AOW-uitkering van de zus worden verlaagd naar 50% van het netto

wettelijk minimumloon. Zij maakt dan deel uit van een meerpersoonshuishouden. Door de uitbreiding van de huidige uitzondering voor mantelzorg in de AOW blijft de AOW-uitkering van de zus gehandhaafd op 70% van het netto wettelijk minimumloon. Omdat de oudere broer de kosten kan delen met zijn jongste broer, bedraagt zijn AOW-uitkering 50% van het netto wettelijk minimumloon. De WIA-uitkering blijft ongewijzigd.

De leden van de PvdA-fractie vragen welke gedragseffecten de regering verwacht bij de invoering van de kostendelersnorm in de AOW.

De regering verwacht dat de gedragseffecten als gevolg van de kostendelersnorm in de AOW dermate klein zijn, dat deze in het budgettaire beeld te verwaarlozen zijn.

De leden van de PvdA-fractie zijn tevens verheugd dat het kabinet voornemens is om het huidige huisvestingscriterium betreffende de AOW te verduidelijken en te vereenvoudigen, zodanig dat mensen geen gezamenlijke huishouding meer voeren als ieder van de beide betrokkenen een zelfstandige op zijn naam staande woning in eigendom heeft of huurt en ieder van de betrokkenen de kosten van de eigen woning draagt («twee-woningen-regel»). De SVB wordt toegestaan te anticiperen op dit wetsvoorstel vanaf het moment dat het voorstel openbaar wordt. Hoe wordt er op dat moment omgegaan met mensen die een verlaagd AOW-pensioen ontvangen omdat zij samenwonen in twee woningen. Wordt de verlaging voor hen vanaf dat moment ook ongedaan gemaakt? In antwoord op de vraag van deze leden hoe er wordt omgegaan met mensen die een verlaagd AOW-pensioen ontvangen omdat zij samenwonen in twee woningen geeft de regering aan dat door het anticiperen op de aangekondigde wetgeving de twee-woningen-regel in volle breedte en op iedereen die daarvoor in aanmerking komt, zal worden toegepast. Dit betekent dat vanaf dat moment het verlaagde AOW-pensioen van mensen die samenwonen in twee woningen wordt verhoogd naar het AOW-pensioen voor een alleenstaande (70% van het netto wettelijk minimumloon). In mijn brief van 8 november jl. heb ik voorgesteld op de twee-woningen-regel te anticiperen vanaf het moment dat het wetsvoorstel openbaar wordt. Dat is het moment waarop het wetsvoorstel bij uw Kamer wordt ingediend.

De leden van fracties GroenLinks en de SP vragen of de regering de inkomenseffecten van verschillende huishoudens kan weergeven. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om nadere informatie over de inkomenseffecten voor verschillende huishoudsamenstellingen waarin Anw, IOAW, IOAZ of TW wordt ontvangen. De bijgevoegde tabel geeft de inkomenseffecten van de kostendelersnorm voor de gevraagde voorbeeldhuishoudens in de structurele situatie. Dat betekent voor de voorbeelden met AOW-gerechtigden het overgangsrecht buiten beschouwing is gehouden. De effecten voor AOW'ers per jaar zijn dus gematigder dan onderstaande voorbeelden doen voorkomen. Voor huishoudens met een Wajong-uitkering is de inkomensachteruitgang van Wajong naar bijstandsuitkering niet in de effecten meegenomen. Alleen het effect van het toepassen van de kostendelersnorm in de normensystematiek, indien de Wajongers na de beoordeling op arbeidsvermogen in de bijstand terecht zouden komen, wordt getoond.

Tabel Inkomenseffecten kostendelersnorm voor voorbeeldhuishoudens

Huishoudtype	aantal volwassen personen	inkomens situatie huishouden	inkomenssituatie huishouden voor kostendelersnorm	inkomenssituatie huishouden na kostendelers norm	inkomens effect in %
twee broers, waarvan één WIA en één WWB	2	WIA/WWB60	WIA/WWB60	WIA/WWB50	- 6 ¼
alleenstaande ouder in de bijstand met thuiswonend meerderjarig kind in de bijstand	2	WWB60/WWB60	WWB60/WWB60	WWB50/WWB50	- 21 ¼

Huishoudtype	aantal volwassen personen	inkomens situatie huishouden	inkomenssituatie huishouden voor kostendelersnorm	inkomenssituatie huishouden na kostendelers norm	inkomens effect in %
gehuwden in de bijstand met één thuiswonend meerderjarig jonggehandicapt kind met arbeidsvermogen	3	WWB90/Wajong	WWB90/WWB60	WWB86,7/WWB 43,3	- 13 ¾
twee meerderjarige jonggehandicapten (gehuwd) met arbeidsvermogen in 2015, in 2017 en in 2019?	2	Wajong/Wajong	WWB50/WWB50	WWB50/WWB50	0
twee meerderjarige jonggehandicapten (zussen) met arbeidsvermogen in 2015, in 2017 en in 2019?	2	Wajong/Wajong	WWB50/WWB50	WWB50/WWB50	0
twee meerderjarige jonggehandicapten (gehuwd) met arbeidsvermogen waarvan één van de jonggehandicapten werkt 10 uur per week tegen het minimumloon in 2015, in 2017, in 2019?	2	Wajong/Wajong	Max WWB100	Max WWB100	0
twee meerderjarige jonggehandicapten (gehuwd) met arbeidsvermogen en een meerderjarig thuiswonend kind in de bijstand in 2015, in 2017 en in 2019?	3	Wajong&Wajong/WWB60	WWB90/WWB60	WWB86,7/WWB 43,3	- 14 ¼
alleenstaande AOW-gerechtigde met een inwonend meerderjarig kind in de bijstand?	2	AOW70/WWB60	AOW70/WWB60	AOW50/WWB50	- 25 ½
AOW-gerechtigden (gehuwd) met een inwonend meerderjarig kind in de bijstand?	3	AOW100/WWB60	AOW100/WWB60	AOW100/WWB43,3	- 10 ¼
alleenstaande AOW-gerechtigde met een inwonend meerderjarige jonggehandicapte met arbeidsvermogen in 2015, in 2017 en in 2019?	2	AOW70/Wajong	AOW70/WWB60	AOW50/WWB50	- 25,5
AOW-gerechtigden (gehuwd) met een inwonend meerderjarige jonggehandicapte met arbeidsvermogen in 2015, in 2017 en in 2019?	3	AOW100/Wajong	AOW100/WWB60	AOW100/WWB43,3	- 10 ¼
Alleenstaande AOW-gerechtigde met zorgbehoefte van meer dan 10 uur per week met een inwonend meerderjarig kind in de bijstand?	2	AOW70/WWB60	AOW70/WWB60	AOW50/WWB50	- 25 ½
Samenwonend stel waarvan 1 een modaal salaris heeft en de ander een Wajong-uitkering en arbeidsvermogen heeft in 2015, in 2017 en in 2019?	2	modaal/Wajong	modaal	modaal	0
een ANW/IOAW/IOAZ-gerechtigde met een meerderjarig kind in de bijstand?	2	ANW70/WWB60	ANW70/WWB60	ANW50/WWB50	- 24
een ANW/IOAW/IOAZ-gerechtigde met een meerderjarig kind met een modaal salaris?	2	ANW70/modaal	ANW70/modaal	ANW50/modaal	- 9 ¾

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering nader te motiveren waarom de regering ervoor gekozen heeft om de 50%-norm voor alleenstaande AOW'ers die kosten delen niet als apart wetsvoorstel in te dienen. Deze leden hebben grote moeite met dit onderdeel van het wetsvoorstel aangezien zij een fundamenteel onderscheid zien tussen de WWB, die een voorziening is en de AOW, die een volksverzekering is. Ook de leden van de D66-fractie zien verschillen tussen de bijstand en de AOW. Waar de bijstand een bodemvoorziening is, is de AOW een algemene inkomensvoorziening. Deze leden vragen de regering op welke wijze dit verschil tot uitdrukking komt in de toepassing van de kostendelersnorm.

Zowel bij de bijstand enerzijds als bij de AOW en de minimumregelingen anderzijds ligt aan de kostendelersnorm ten grondslag de gedachte dat er bij een huishouding van meerdere meerderjarige personen kosten kunnen worden gedeeld. Dit ziet op een normensystematiek die in de basis voor

beide regelingen hetzelfde is. Om deze reden heeft de regering ervoor gekozen dit in één wetsvoorstel op te nemen.

De mate waarin de nieuwe normering in deze regelingen doorwerkt verschilt echter. Een huishouden van meer dan twee personen betekent bij de bijstand een lagere uitkering dan bij de andere regelingen. Dit heeft te maken met, zoals de leden van de D66-fractie terecht aangeven, het verschil tussen de bijstand als bodemvoorziening en de AOW en andere minimumregelingen als inkomensvoorziening op minimumniveau. De WWB is een bodemvoorziening waarvan de kern is dat het een inkomen op het sociaal minimum biedt voor mensen die niet in staat blijken te zijn in het eigen bestaan te voorzien. Tevens heeft de bijstand als doel om te voorzien in de noodzakelijke kosten van bestaan. De AOW geeft als volksverzekering een inkomensvoorziening aan personen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt, met een hogere uitkering dan het sociaal minimum. Daarnaast weegt mee dat deze WWB-maatregel bijdraagt aan het meer activerend maken van de bijstand. Het wordt aantrekkelijker om vanuit een bijstandsuitkering aan het werk te gaan. Voor personen met een AOW-uitkering speelt dit geen rol.

Het vangnetkarakter van de bijstand rechtvaardigt een lagere uitkeringsnorm dan bij de overige minimumuitkeringen als meerdere mensen het hoofdverblijf in dezelfde woning hebben. Dit verschil in uitkeringsnormering is reeds in de huidige WWB opgenomen doordat alleen deze uitkering de mogelijkheid kent om de uitkeringsnorm te verlagen als geheel of gedeeltelijk kosten kunnen worden gedeeld met een ander (artikel 25 en 26 van de WWB)

Het valt de leden van de CDA-fractie op dat het overgangsrecht twee keer sneller gaat dan in het regeerakkoord (maatregel 68) is afgesproken. Zij vragen naar de reden van dit snellere overgangsrecht.

In het regeerakkoord is opgenomen: «De uitkering van iedere AOW'er die samenwoont met één of meer volwassenen (ook als het gaat om eerste graad bloedverwanten) wordt per 2015 vastgesteld op 50% van het netto minimumloon. Dit geldt voor nieuwe instroom in de AOW, voor AOW'ers waarvan de huishoudsituatie wijzigt en na afloop van het overgangsrecht voor het zittend bestand.»⁷ De regering heeft naar aanleiding hiervan gekozen voor het in het wetsvoorstel opgenomen overgangsrecht en is van mening dat dit voldoende is en met internationale verdragen overeenstemt.

De leden van de CDA-fractie ontvangen graag een overzicht van de situaties waarin de mensen, die door de voorliggende maatregelen getroffen worden, leven. Dus hoe vaak gaat het om broers/zussen, ouder/kind relaties (met kind onder of boven de AOW leeftijd), andere relaties, etc. De leden van de SGP-fractie vragen zich af hoe groot de groep is als beschreven in tabel 7, waarbij inbegrepen vergelijkbare familierelaties.

Van de naar verwachting 58.000 personen die in de structurele situatie door de kostendelersnorm in de AOW getroffen worden, gaat het voor het overgrote merendeel, namelijk circa 52.000 personen, om ouders en meerderjarige kinderen in eenouderhuishoudens (één ouder/één meerderjarig kind). Bij circa 6000 personen gaat het om meerpersoonshuishoudens. Deze personen wonen met meer dan één ander samen, zonder dat er sprake is van een huwelijk of geregistreerd partnerschap met een ander binnen het huishouden of van een gezamenlijke huishouding met een ander binnen het huishouden. Een nadere uitsplitsing van deze groep naar het type band tussen deze personen en hun inkomens is niet beschikbaar. Het kan hier bijvoorbeeld om drie broers of drie zussen gaan.

⁷ Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, p. 57

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering ook in te gaan op de gevolgen die deze wet heeft voor AOW- en Anw-gerechtigden, die in het buitenland wonen en dan met namen in de EU, de EER en de verdragslanden (zoals Turkije en Marokko). Deze leden vragen:

- Houden alleenstaanden die in deze landen wonen de 70% AOW/Anw of krijgen zij de 50% AOW/Anw wanneer zij de kosten met iemand kunnen delen?
- Indien het 50% is, hoe luidt dan de definitie van samenwonen en kosten delen in de relevante verdragen?
- Op welke wijze kan de regering controleren of iemand samenwoont in zeg Spanje of Turkije? Zal die controle ook effectief en doeltreffend zijn en moeten daartoe nog verdragen worden aangepast?

Uitgangspunt is dat AOW- en Anw-gerechtigden die in de EU, de EER of een verdragsland wonen dezelfde rechten en plichten hebben als AOW-en Anw-gerechtigden die in Nederland wonen. Dit uitgangspunt leidt er toe dat gerechtigden die in het buitenland de kosten met iemand delen -net zoals dat in Nederland het geval zou zijn- 50% AOW-pensioen c.q. 50% nabestaandenpensioen ontvangen. Als iemand alleenstaande is en de kosten niet met een ander deelt, bestaat recht op een AOW-pensioen c.q. nabestaandenpensioen van 70% voor gerechtigden

In de verdragen is geen definitie opgenomen van samenwonen en van kostendelen. Uitgegaan wordt van de in de AOW en Anw gehanteerde definities.

Ook nu al vinden in de EU, EER en verdragslanden controles plaats naar samenwonen, in het kader van de Anw en AOW. In Spanje en Turkije zijn sociaal attachés gestationeerd die controles uitvoeren. In andere landen kan die controle plaatsvinden door controleteams van de SVB of door controles van het bevoegde orgaan in het betreffende land. Naar verwachting zullen controles naar samenwonen en kostendelen net zo effectief kunnen worden uitgevoerd als de onderzoeken die thans al plaatsvinden. Verdragen hoeven voor het uitvoeren van dergelijke controles niet te worden aangepast.

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering aan te geven hoe omgegaan zal worden met kloosters, waar kloosterlingen allen gekozen hebben om als alleenstaand door het leven te gaan. Zij vragen of dit wetsvoorstel betekent dat zij de AOW voor samenwonenden (50% norm) zullen krijgen in plaats van de AOW voor alleenstaanden (70%). Zij vragen of de regering dit een bedoelde uitkomst acht van het voorliggende wetsvoorstel.

Of de kostendelersnorm in de AOW tot gevolg heeft dat de AOW-uitkering voor kloosterlingen wordt aangepast naar de norm van 50% van het netto wettelijk minimumloon, is afhankelijk van de omstandigheden. Indien sprake is van het wonen in groepsverband, waarbij ieder hoofdverblijf heeft in zijn eigen woning of indien leden van een woongroep in één woning wonen en ieder een commercieel contract heeft met de verhuurder, zal de kostendelersnorm niet van toepassing zijn. In andere gevallen zal de kostendelersnorm wel van toepassing zijn. Beide acht de regering een bedoelde uitkomst.

De leden van de D66-fractie hebben de indruk dat een deel van de AOW-gerechtigde mensen die een huishouden voeren met iemand anders dan hun partner, dit doet vanwege de zorgbehoefte van één van de leden van het huishouden. Bijvoorbeeld ouders die zorgen voor een kind met een chronische ziekte. Deze leden vragen of de regering inzicht kan geven in de gevolgen voor een huishouden dat bestaat uit een AOW-gerechtigde ouder en een meerderjarig kind met een handicap, bijvoorbeeld met een Wajong-uitkering.

De kostendelersnorm heeft tot doel de uitkeringsnormering van de AOW beter aan te laten sluiten bij de mate waarin personen die in dezelfde woning wonen de kosten van het bestaan met elkaar kunnen delen.

Samenwonen in dezelfde woning betekent een besparing ten opzichte van de situatie dat de kosten van een zelfstandige huishouding geheel zelf moeten worden gedragen. Een ouder en zijn meerderjarig kind die samenwonen in één huis kunnen de kosten met elkaar delen. Een meerderjarig kind wordt verondersteld zelf te voorzien in de kosten van het levensonderhoud door werk en als dat (tijdelijk) niet mogelijk is door een uitkering.

In de situatie dat een AOW-gerechtigde ouder samen met zijn Wajong-gerechtigde meerderjarig kind in dezelfde woning het hoofdverblijf heeft, heeft dit wetsvoorstel tot gevolg dat de AOW-uitkering wordt verlaagd naar 50% van het netto wettelijk minimumloon. Voor de AOW worden zij aangemerkt als kostendelers. Dit wetsvoorstel verandert niets aan de Wajong-uitkering. Als er naast deze Wajong-uitkering eveneens een toeslag op grond van de Toeslagenwet wordt ontvangen, geldt voor die toeslag de kostendelersnorm.

Als de AOW-gerechtigde en het meerderjarig kind ieder een zelfstandige op zijn naam staande woning in eigendom heeft of huurt en ieder van hen de kosten van die eigen woning draagt, stelt het kabinet bij brief van 17 oktober jl.⁸ voor in deze situatie de AOW-uitkering te handhaven op 70% van het wettelijk minimumloon. Het kabinet verwacht het daartoe strekkende wetsvoorstel begin 2014 naar uw Kamer te zenden.

De leden van de 50PLUS-fractie merken op dat mensen met een onvolledige AOW via de bijstand in aanmerking kunnen komen voor een AIO-uitkering. Op de vraag van deze leden of er bij het vaststellen van de hoogte van een AIO-uitkering ook gekeken wordt naar het aantal mensen dat in één huishouden aanwezig is, antwoordt de regering dat dit inderdaad het geval is. De AIO is algemene bijstand aan ouderen en kent om die reden dezelfde bijstandssystematiek als die voor mensen jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd.

4. Intensivering armoedebeleid

4.1 Algemeen

De leden van de PvdA-fractie geven aan verheugd te zijn dat de regering in deze economische moeilijke tijden extra budget heeft gereserveerd voor armoedebestrijding. De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat iedereen, ongeacht de dikte van de portemonnee, mee moeten kunnen doen in onze maatschappij. Dit geldt met name voor kinderen die opgroeien in armoede. In dit verband vragen de leden van de PvdA-fractie hoe uitvoering wordt gegeven aan de motie Spekman/Blanksma – Van den Heuvel (Kamerstuknummer 24 515-181), nu de verordeningplicht «participatie schoolgaande kinderen» komt te vervallen.

Naar aanleiding hiervan merkt de regering het volgende op. In het regeerakkoord zijn afspraken gemaakt over de intensivering van het armoedebeleid. Naar de mening van de regering vraagt dit er om, om de focus van de aanvullende inkomensondersteuning primair te richten op individueel maatwerk. Hierdoor ontstaan er voor de colleges betere mogelijkheden voor een integrale en activerende aanpak van de individuele problematiek van de belanghebbende en eventuele anderen in zijn of haar huishouden. Een individuele beoordeling van aanvragen voor bijzondere bijstand is nodig om ervoor te zorgen dat de bijzondere bijstand alleen terecht komt bij de mensen die deze echt nodig hebben. De verlening van categoriale bijzondere bijstand aan categorieën personen bij wie niet op individueel niveau is vastgesteld of de betreffende kosten waar de bijzondere bijstand voor is bedoeld, daadwerkelijk noodzakelijk of gemaakt zijn en of de aanvrager hier wel of niet zelf in kan voorzien, wil de regering daarom met dit wetsvoorstel beperken. Aan de door de

⁸ Kamerstukken II 2013/14, 29 398, nr. 58

PvdA-fractie genoemde motie, is door het toenmalige kabinet invulling gegeven door de (in beginsel tijdelijke) invoering van de verplichting voor gemeenten om in een verordening regels te stellen voor de verlening van categoriale bijzondere bijstand voor kosten in verband met de maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen. Doel van deze verordeningplicht was om te realiseren dat in alle gemeenten de participatie van kinderen actief wordt opgepakt. De regering vindt dit laatste onverminderd van belang. Tijdens de Estafette in oktober 2013 hebben gemeenten laten zien dat zij hun regierol op dit terrein actief oppakken. Ten aanzien van de extra middelen voor het armoede- en schuldenbeleid die de regering vanaf 2014 beschikbaar stelt, zal de regering gemeenten oproepen om speciale aandacht te besteden aan de participatie van kinderen uit arme gezinnen. Niet alleen via het verlenen van individuele bijzondere bijstand, maar bij voorkeur gelijktijdig met een integrale aanpak van de problematiek van de belanghebbende en met aandacht voor preventie. Om gemeenten daartoe in staat te stellen stelt de regering niet alleen extra middelen beschikbaar, maar is de regering ook in overleg met de VNG en gemeenten hoe de betrokken partijen kunnen worden ondersteund teneinde tot meer samenwerking en kennisuitwisseling te komen. De regering zal wethouders en maatschappelijke organisaties informeren over een groot aantal voorbeelden van goede initiatieven in ons land. Ook zijn goede voorbeelden in te zien op de website effectiefarmoedebeleid.nl.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich tevens af op welke wijze nu is geborgd dat alle gemeenten zich inzetten voor meer participatie van kinderen die in armoede opgroeien.

De regering hecht er aan te benadrukken dat het op lokaal niveau aan het gemeentebestuur is om na te gaan of de met het gemeentebestuur beoogde doelgroep daadwerkelijk bereikt wordt en of de voorzieningen het beoogde effect sorteren. Bij de intensivering van het armoedebeleid is de aanpak van armoedeproblematiek bij kinderen een belangrijk speerpunt. Kinderen mogen immers niet buiten de boot vallen. Zij moeten zich kunnen ontplooien en ontwikkelen tot zelfstandige burgers. De regering vraagt daarom ook gemeenten om bij de intensivering van het armoedebeleid speciale aandacht te besteden aan kinderen die in armoede opgroeien. Om gemeenten hier zo goed mogelijk toe in staat te stellen zal de regering goede voorbeelden verspreiden en kennisdeling en samenwerking stimuleren.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie om een reactie op de conclusies uit het Inspectierapport «Actief op weg naar werk», waaruit blijkt dat 20 procent van de gemeenten het begrip maatschappelijke participatie niet heeft ingevuld; het beleid vaak niet is afgestemd op de specifieke lokale en/of regionale omstandigheden; en gemeenten hun taak uitsluitend kwalitatief omschrijven, zonder zich vast te leggen op het terugdringen van het concrete aantal kinderen dat niet participeert vanwege financiële belemmeringen.

Het rapport van de Inspectie SZW bevat een aantal verheugende conclusies en bevindingen. Zo laat het onderzoek zien dat bijna alle gemeenten een verordening hebben vastgesteld. Ook oordeelt de Inspectie dat gemeenten op beleidsniveau voldoende aandacht hebben voor de maatschappelijke participatie van kinderen uit gezinnen met een laag inkomen en dat de voorlichting over de verordening op orde is. Positief is dat de Inspectie concludeert dat gemeenten de voorzieningen voor maatschappelijke participatie van kinderen vooral als individuele bijzondere bijstand verstrekken. Dit past binnen de wens van de regering om te komen tot een meer gerichte verstrekking van bijzondere bijstand op basis van individueel maatwerk en een integrale aanpak. De constatering dat niet alle gemeenten het begrip maatschappelijke participatie in

de verordening hebben ingevuld, terwijl de WWB dit wel voorschrijft, is een punt van aandacht. De regering vindt het essentieel dat gemeenten een duidelijke visie hebben op de aanpak van armoedeproblematiek onder kinderen en daarbij past een duidelijke omschrijving door gemeenten wat zij onder maatschappelijke participatie van kinderen verstaan. Gelukkig lijkt dit niet te leiden tot onduidelijkheid voor de doelgroep over de voorzieningen. De Inspectie is van oordeel dat de informatie op websites van gemeenten van dien aard is dat de doelgroep op de hoogte kan zijn van de mogelijkheden die gemeenten bieden om participatie van schoolgaande kinderen te bevorderen. Het feit dat veel gemeenten hun taak uitsluitend kwalitatief beschrijven en geen kwantitatieve doelstellingen hanteren vindt de regering niet bezwaarlijk. Het aantal kinderen dat om financiële redenen niet kan participeren is afhankelijk van veel factoren die niet door gemeenten te beïnvloeden zijn. De omvang van de beoogde doelgroep is daarmee lastig vooraf te bepalen.

De regering vindt in het rapport van de Inspectie geen duidelijke aanwijzing dat gemeenten hun beleid niet zouden afstemmen op de lokale situatie. De regering deelt niet de visie dat deze indruk wordt gewekt door het feit dat veel gemeenten het begrip maatschappelijke participatie omschrijven conform de definitie in de modelverordening van Stimulansz, namelijk «het deelnemen aan sportieve, culturele en educatieve activiteiten door schoolgaande kinderen van ouders met een laag inkomen».

De leden van de SP-fractie vragen de regering in te gaan op de verhouding tussen de besparing door invoering van de kostendelersnorm en de intensivering van het armoedebeleid. In dit verband vragen de leden van de ChristenUnie-fractie zich af of de regering kan aangeven waarom de intensivering van het armoedebeleid met € 100 miljoen voldoende is voor gemeenten om op adequate wijze te voorzien in het verwachte grotere beroep op de bijzondere bijstand als extra inkomensondersteuning aan de mensen die dat nodig hebben.

De regering merkt op dat intensivering van het armoedebeleid enerzijds en de overige maatregelen van het wetsvoorstel anderzijds niet in onderlinge relatie tot elkaar moeten worden gezien. De maatregelen uit het wetsvoorstel en de extra middelen voor armoede- en schuldenbeleid dienen een zelfstandig doel en kennen een eigen financiële reeks. Daarbij geldt dat een aantal maatregelen uit het wetsvoorstel tot een besparing leiden en het armoede- en schuldenbeleid een intensivering betreft.

4.2 Categoriele bijzondere bijstand

De leden van de VVD-fractie juichen toe dat er niet meer bepaalde categorieën apart worden gezet, enkel omdat deze mensen ziek, oud of gehandicapt zijn. Deze leden steunen dan ook de intentie van de regering om de categoriele bijzondere bijstand af te schaffen. Daarvoor in de plaats komt ruimte voor individueel maatwerk. Dat vinden de leden van de VVD-fractie een veel beter instrument voor gemeenten. Zo kan er echt naar een specifieke situatie gekeken worden. Kunnen gemeenten met het voorliggende wetsvoorstel daadwerkelijk gemaakte kosten vergoeden zo vragen zij zich af en kan de regering aangeven wat voor kosten dit zijn? Zij vragen of dit kosten voor levensonderhoud betreft of dat er ook geld kan worden ingezet voor re-integratie. Tevens vragen de leden of deze kosten vóóraf worden goedgekeurd door de gemeenten of dat deze pas achteraf, nadat de belanghebbende betalingsbewijzen heeft laten zien, worden vergoed door de gemeenten.

De regering hecht eraan te benadrukken dat het maatwerkprincipe de hoofdregel is van de verlening van individuele bijzondere bijstand. Het onderhavige wetsvoorstel verandert daar niets aan. Dit impliceert dat de colleges zijn gehouden de individuele bijzondere bijstand te verlenen aan personen bij wie het college heeft vastgesteld dat de betreffende kosten in het voorliggende individuele geval ook daadwerkelijk noodzakelijk zijn en

dat ze daadwerkelijk gemaakt zijn. Er dient primair een toetsing aan de omstandigheden van het individuele geval plaats te vinden. Het is aan de gemeente om op lokaal niveau invulling te geven aan genoemde hoofdregel. Ook het bepalen van de wijze waarop in de uitvoeringspraktijk de verlening van de bijzondere bijstand plaatsvindt, is een verantwoordelijkheid van het college.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie welke kosten niet in aanmerking komen voor vergoeding.

Bij de verlening van bijzondere bijstand is bepalend dat er sprake is van kosten van het bestaan die uit bijzondere individuele omstandigheden voortkomen en die in het individuele geval als noodzakelijk moeten worden aangemerkt. Hierbij gelden de kaders die de WWB aan het vergoeden van kosten stelt. De regering wijst in dit verband onder andere op de artikelen 14 en 15 WWB. In artikel 14 WWB worden kosten genoemd die in ieder geval niet tot de noodzakelijke kosten van het bestaan worden gerekend. Voorbeelden hiervan zijn, het voldoen van alimentatie verplichtingen, de betaling van een boete en de vrijwillige premie in het kader van een publiekrechtelijke verzekering. Artikel 15 WWB regelt dat er geen recht op bijstand bestaat voor zover een beroep kan worden gedaan op een voorliggende voorziening die, gezien haar aard en doel, wordt geacht voor de belanghebbende toereikend en passend te zijn. Volgens laatstgenoemd artikel bestaat er ook geen recht op bijstand voor kosten die in de voorliggende voorziening als niet noodzakelijk worden aangemerkt.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie of de bijzondere bijstand ook toegankelijk is voor werkende mensen, antwoordt de regering dat bij de verlening van bijzondere bijstand de aard van het inkomen van belanghebbende, een uitkering of inkomen uit arbeid, niet relevant is.

Hoeveel geld van het potje van € 100 miljoen voor intensivering van het armoedebeleid gaat er worden uitgegeven in de vorm van individuele bijzondere bijstand, zo vragen de leden van de VVD fractie aan de regering.

Het grootste deel van de extra middelen voor de aanpak van armoede- en schuldenproblematiek komt beschikbaar voor gemeenten. Gemeenten zijn immers op lokaal niveau primair verantwoordelijk voor het armoede- en schuldenbeleid. Gemeenten ontvangen uit de extra middelen € 70 miljoen in 2014 en jaarlijks € 90 miljoen in de jaren daarna. Gemeenten besluiten zelf hoe zij deze middelen – in de vorm van bijzondere bijstand of anderszins – inzetten.

De VVD-fractie vraagt voorts, nu de regering besluit om alleen de categoriale bijzondere bijstand in de vorm van een collectieve aanvullende zorgverzekering (CAV) te handhaven, of de regering ook strenger gaat toezien op de betaling van deze verzekering door haar inwoners. De regering heeft ervoor gekozen om de categoriale bijzondere bijstand in de vorm van een CAV (belanghebbenden zijn dan zelf geen premie verschuldigd) dan wel een gemeentelijke bijdrage in de aanvullende premie (belanghebbenden zijn dan zelf ook een deel van de aanvullende premie verschuldigd) te handhaven. Deze vorm van categoriale bijzondere bijstand wordt bovendien verruimd door het schrappen van de centrale inkomensnorm van 110% van het toepasselijke sociaal minimum. Hierdoor kunnen de colleges bij het aanbieden van een CAV een grotere doelgroep, waaronder met name ook werkenden met een laag inkomen en ouderen met een klein pensioen, bereiken. In de uitvoeringspraktijk wordt in beide gevallen de aanvullende premie (of een deel van de premie) die voor rekening van de gemeente komt rechtstreeks aan de zorgverzekeraar betaald. De regering wijst er in dit verband op dat het hier

categoriale bijzondere bijstand voor de aanvullende zorgverzekering betreft, niet voor de basis zorgverzekering. In dit kader is een strenger toezien op de betaling van deze verzekering door belanghebbenden derhalve niet aan de orde.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan toe lichten waarom zij mensen in Nederland met een laag inkomen nog verder de armoede in wil duwen door geen categoriale bijzondere bijstand meer te verstrekken aan ouderen, chronisch zieken en gehandicapten en aan schoolgaande kinderen?

Een individuele beoordeling van aanvragen voor bijzondere bijstand is nodig om ervoor te zorgen dat de bijzondere bijstand alleen terecht komt bij de mensen die deze echt nodig hebben. De verlening van categoriale bijzondere bijstand aan categorieën personen bij wie niet is vastgesteld of de betreffende kosten daadwerkelijk noodzakelijk of gemaakt zijn, wil de regering daarom met dit wetsvoorstel beperken.

De leden van de SP-fractie vragen hoeveel ouderen, chronisch zieken en gehandicapten, en schoolgaande kinderen in 2011, 2012 en 2013 gebruik hebben gemaakt van de tegemoetkoming via de categoriale bijzondere bijstand?

De regering merkt op dat het hier zeer specifieke informatie betreft. De verlening van de bijzondere bijstand is beleidsmatig en financieel gedecentraliseerd aan gemeenten. De regering beschikt niet over de in de vraag genoemde informatie.

Voorts vraagt de SP-fractie hoeveel mensen met een laag inkomen in 2011, 2012 en 2013 gebruik hebben gemaakt van de langdurigheidstoeslag? Ook de leden van de VVD fractie willen weten hoeveel mensen in de bijstand een langdurigheidstoeslag ontvangen.

De verlening van de langdurigheidstoeslag is beleidsmatig en financieel gedecentraliseerd aan gemeenten. Het CBS beschikt over cijfers over 2011. Daaruit blijkt dat circa 160 duizend huishoudens in 2011 gebruik hebben gemaakt van de langdurigheidstoeslag. Circa 121 duizend huishoudens hiervan hadden een bijstandsachtergrond. Over 2012 en 2013 beschikt de regering niet over de in de vraag genoemde informatie. Voorts vragen de leden van de SP-fractie of de regering een overzicht kan geven van de inkomenseffecten van het afschaffen van deze regelingen (langdurigheidstoeslag, categoriale bijzondere bijstand voor ouderen, categoriale bijzondere bijstand voor chronisch zieken en gehandicapten, categoriale bijzondere bijstand voor schoolgaande kinderen). Ook de leden van de ChristenUnie-fractie willen weten welk effect de regering van de maatregelen uit het wetsvoorstel verwacht op de bijzondere bijstand, de schuldhulpverlening, het beroep op de voedselbanken en de maatschappelijke opvang. Ook vragen zij de regering om aan te geven wat de gevolgen van het wetsvoorstel zijn voor het risico op maatschappelijke kosten en invulling van de zorgplicht door gemeenten. De regering kan geen overzicht verstrekken van de inkomenseffecten die het afschaffen van genoemde categoriale vormen van aanvullende inkomensondersteuning voor de betreffende doelgroepen heeft. De reden hiervan is dat de invulling van de huidige mogelijkheden tot het verstrekken van categoriale aanvullende inkomensondersteuning door de colleges op lokaal niveau plaatsvindt. Tevens geldt dat de belanghebbenden die met de afschaffing van de genoemde categoriale aanvullende inkomensondersteuning te maken krijgen, voor aanvullende inkomensondersteuning een beroep kunnen doen op de individuele bijzondere bijstand. Omdat deze individuele omstandigheden zeer divers kunnen zijn, kan de regering ook geen inschatting maken van eventuele gevolgen zoals door de leden van de ChristenUnie-fractie is gevraagd.

De leden van de SP-fractie vragen ook of de regering kan aangeven hoeveel kinderen die in armoede moeten opgroeien de dupe zijn van deze maatregelen?

De regering is van mening dat er geen reden is om aan te nemen dat kinderen nadeel ondervinden van de in voorliggend wetsvoorstel voorgestelde maatregelen. Waar nodig kunnen gemeenten via de bijzondere bijstand financiële ondersteuning bieden voor daadwerkelijk gemaakte kosten. Daarnaast blijven andere instrumenten mogelijk, zoals de stadspas ter bevordering van maatschappelijke participatie en samenwerking met private initiatieven die zich inzetten voor participatie van kinderen. Door een individuele aanpak in de bijzondere bijstand komt de ondersteuning door gemeenten gericht terecht bij de mensen die deze het hardst nodig hebben en kunnen gemeenten een integrale aanpak leveren. Door de intensivering van het armoedebeleid beschikken gemeenten bovendien over meer middelen voor dit doel.

Op welke wijze garandeert de regering dat het geld voor armoedebestrijding bij de mensen met een laag inkomen terecht komen, zo vragen de leden van de SP fractie. Ook vragen de leden van de SP fractie of het afschaffen van categoriale bijzondere bijstand in een individuele toeslag niet juist ineffectief is, omdat de bureaucratie rondom deze regelingen vergroot wordt? Hoe voorkomt de regering dat geld voor armoedebestrijding niet in bureaucratie, ambtenaren gaat zitten of aan de strijkstok blijft hangen, maar daadwerkelijk terecht komt bij gezinnen die in armoede leven, zo vragen deze leden. De leden van de D66-fractie geven aan het met de regering eens te zijn dat het ten aanzien van het armoedebeleid belangrijk is om maatwerk te leveren. Categoriale bijzondere bijstand kan er toe leiden dat geld ook terecht komt bij mensen die het niet per se nodig hebben. Tegelijkertijd zien de leden van de D66-fractie dat de VNG kritiek uit op deze maatregelen. Deze leden geven aan dat de VNG stelt dat categoriale bijstandsverlening voor bepaalde groepen doelmatiger is dan het behandelen van allemaal individuele aanvragen voor bijzondere bijstand. Zij vragen de regering te reageren op deze kritiek. In dit verband vragen de leden van de SP fractie en de ChristenUnie aan de regering welke capaciteit de gemeenten nodig hebben voor het individueel beoordelen van aanvragen voor bijzondere bijstand? Ook de leden van de ChristenUnie vragen waarom de regering niet meer waarde aan het voordeel van categoriale bijstand hecht, namelijk dat dit juist minder bureaucratisch is en leidt tot lagere uitvoeringskosten.

De regering merkt in dit verband het volgende op. Een individuele beoordeling van aanvragen voor bijzondere bijstand is nodig om ervoor te zorgen dat de bijzondere bijstand alleen terecht komt bij de mensen die deze echt nodig hebben. De verlening van categoriale bijzondere bijstand aan categorieën personen bij wie niet is vastgesteld of de betreffende kosten daadwerkelijk noodzakelijk of gemaakt zijn, wil de regering daarom met dit wetsvoorstel beperken. Het is de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de colleges om te bepalen hoe en hoeveel middelen voor de bestrijding van armoede- en schuldenproblematiek worden ingezet. Het is aan de gemeenteraad om er op toe te zien of de met het gemeentelijk minimabeleid beoogde doelgroep daadwerkelijk bereikt wordt en of de voorzieningen het beoogde effect sorteren. Overigens is de regering van mening dat ook thans de gemeenten al gehouden zijn om bij het verlenen van categoriale bijzondere bijstand per individu te beoordelen of de categoriale verstrekking in het individuele geval toereikend is. Bij de verstrekking van de langdurigheidstoelage moeten colleges op individueel niveau vaststellen of de belanghebbende uitzicht heeft op inkomensverbetering. Met de introductie van de individuele inkomensvoorslag wordt expliciet aangegeven welke criteria bij deze toets in elk geval gehanteerd moeten worden.

Is de regering bereid om het bestaand onderzoek over niet-gebruik van bijzondere bijstand en andere inkomensondersteunende voorzieningen en regelingen naar de kamer te versturen zo vragen de leden van de SP-fractie?

In dit verband merkt de regering op dat het in opdracht van het toenmalige kabinet uitgevoerde onderzoek naar «niet-gebruik» in 2011 aan de Kamer is toegestuurd⁹.

De leden van de SP-fractie willen ook weten welk effect het schrappen van categoriale bijzondere bijstand en langdurigheidstoelage heeft op armoedebestrijding, schuldhelpverlening, toestroom bij de voedsel- en kledingbanken, criminaliteitscijfers et cetera?

Het beperken van de mogelijkheden voor categoriale bijzondere bijstand en de vervanging van de langdurigheidstoelage door een individuele inkomensstoelage betekenen niet dat er door gemeenten minder inkomensondersteuning geboden kan worden. Met het voorliggende wetsvoorstel kan aanvullende inkomensondersteuning worden verleend via de individuele bijzondere bijstand en de individuele inkomensstoelage. Door deze wijziging komt de inkomensondersteuning gericht terecht bij de mensen die deze het hardste nodig hebben en kunnen gemeenten een integrale maatwerkaanpak leveren. Met het voorliggende wetsvoorstel kan aanvullende inkomensondersteuning worden verleend via de individuele bijzondere bijstand en de individuele inkomensstoelage. De personen die met de afschaffing van de categoriale bijzondere bijstand te maken krijgen, kunnen voor aanvullende inkomensondersteuning een beroep doen op de individuele bijzondere bijstand.

4.3 Individuele bijzondere bijstand

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering enkele voorbeelden kan noemen die in aanmerking komen voor de toekenning van de individuele langdurigheidstoelage?

De verlening van de individuele inkomensstoelage is financieel en beleidsmatig gedecentraliseerd aan de gemeenten. De doelgroep betreft mensen die langdurig van een laag inkomen moeten rondkomen en geen uitzicht op verbetering van dat inkomen hebben. Het is aan gemeenten om in een verordening invulling te geven aan wat onder een «langdurig laag inkomen» wordt verstaan. De beoordeling van de vraag of de belanghebbende al dan niet uitzicht op inkomensverbetering heeft, is ter beoordeling aan gemeenten, waarbij geldt dat in ieder geval de krachten en bekwaamheden van belanghebbende alsmede de inspanningen die hij heeft verricht om tot inkomensverbetering te komen, in de beoordeling moeten worden betrokken.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts welke kosten bij de individuele inkomensstoelage niet in aanmerking komen, en of het een structurele of een eenmalige uitkering betreft.

De individuele inkomensstoelage betreft geen vergoeding van kosten, maar een toeslag op het hebben van een langdurig laag inkomen door de belanghebbende, die bovendien geen uitzicht op inkomensverbetering heeft. De individuele inkomensstoelage kan eenmaal per 12 maanden aan de belanghebbende worden verstrekt.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of de regering een indicatie kan geven van de begrippen «langdurig» en «laag» inkomen die voor deze toeslag geldt.

Het is aan gemeenten om aan deze begrippen in een verordening nader invulling te geven. Uit een verkennend onderzoek van de Inspectie SZW (eind 2010) is gebleken dat de referentieperiode die gemeenten aanhouden

⁹ TK 2011–2012, 29 544, nr. 342, d.d. 26 oktober 2011

voor het hebben van een laag inkomen, niet korter is dan 3 jaar en niet langer dan 5 jaar. Voorts blijkt uit het onderzoek dat ongeveer 80% van de gemeenten «laag inkomen» heeft ingevuld als inkomen tot maximaal 105% van de toepasselijke bijstandsnorm.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts waarom dit onderdeel een inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2014 kent, terwijl veel andere zaken per 1 juli 2014 pas in werking treden, en of het niet logischer is om dit gelijk te trekken?

De regering merkt op dat ook de individuele inkomenstoelage volgens het voorliggende wetsvoorstel in werking treedt per 1 juli 2014.

De leden van de VVD-fractie vragen wat het maximale bedrag is dat mensen aan individuele bijzondere bijstand plus langdurigheidstoelage maandelijks kunnen ontvangen?

Nu de verlening van de individuele inkomenstoelage en de bijzondere bijstand beleidsmatig en financieel aan de gemeenten is gedecentraliseerd, schrijft de WWB in dit kader geen maximaal te verlenen bedragen voor.

Kan de regering aan de leden van de VVD-fractie aangeven in hoeverre specifieke individuele toelagen die deze wet mogelijk maakt tot een armoedeval gaan leiden wanneer mensen weer aan het werk gaan, zo vragen deze leden.

De individuele inkomenstoelage wordt alleen verstrekt wanneer een persoon langdurig een laag inkomen heeft en bovendien geen zicht heeft op verbetering van dat inkomen. Deze beoordeling vindt jaarlijks plaats. Het optreden van een armoedeval is door gemeenten zelf te voorkomen. Immers gemeenten bepalen de vormgeving van de individuele inkomensstoelage en kunnen deze afstemmen op zowel het re-integratiebeleid van de gemeente als het overige gemeentelijke minimabeleid.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering aan te geven hoeveel mensen naar verwachting aanspraak zullen maken op de individuele toelage voor mensen die langdurig rond moeten komen van een laag inkomen?

De verlening van de individuele inkomenstoelage is een bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de gemeenten. De regering beschikt niet over informatie hoeveel mensen op lokaal niveau daarvoor in aanmerking komen.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering voorts in hoeverre de individuele inkomenstoelage wordt verrekend met de kostendelersnorm in de diverse regelingen? Kan de individuele inkomenstoelage ook van toepassing zijn op ouderen die aanvullende bijstand (AIO) ontvangen, zo vragen zij.

De individuele inkomenstoelage is een toelage boven op het sociaal minimum en wordt derhalve niet met dat norminkomen verrekend. De aanvullende inkomensondersteuning geldt voor personen van 21 jaar en ouder doch jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd. Mensen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt, komen dus niet in aanmerking voor de individuele inkomenstoelage.

De leden van de CDA-fractie stellen dat uit de memorie van toelichting blijkt dat de regering ervan uitgaat dat er sprake is van verruiming van bijzondere bijstand. De leden van de CDA-fractie betwijfelen dit. De criteria van artikel 35 lid 1 WWB wijzigen immers niet. Of sprake is van recht op bijzondere bijstand wordt toch bepaald aan de hand van deze criteria, zo stellen deze leden.

De verruiming van de individuele bijzondere bijstand wil de regering niet alleen bewerkstelligen door een extra financiële impuls te geven aan het gemeentelijk armoedebeleid maar ook door de mogelijkheden van de ongerichte inkomensondersteuning met de categoriale bijzondere bijstand

te beperken. De regering beoogt met de versterking van het individuele karakter van de bijzondere bijstand de effectiviteit van de ingezette middelen te vergroten. De wetstekst van artikel 35 WWB is daartoe in het voorliggende wetsvoorstel aangepast. De tekst van het eerste lid van artikel 35 WWB, waarin alléén de verlening van individuele bijzondere bijstand is opgenomen, behoeft hiertoe geen wijziging.

Kan de regering nader ingaan op de capaciteit die bij gemeenten nodig is voor het individueel beoordelen van aanvragen voor bijzondere bijstand, zo vragen de leden van de CDA fractie. Ook vragen zij of de regering een nadere toelichting kan geven op de handhaafbaarheid van de voorgestelde maatregelen, en daarbij kan ingaan op de capaciteit die gemeenten voor de handhaving zullen moeten inzetten?

Het individueel beoordelen van aanvragen bijzondere bijstand en het nemen van een besluit op deze aanvragen, behoort expliciet tot de bevoegd- en verantwoordelijkheid van het college. Het beoordelen van de capaciteit die de gemeenten voor het vaststellen van het recht op bijzondere bijstand, alsmede de handhaafbaarheid daarbij, nodig hebben, valt eveneens onder deze gemeentelijke verantwoordelijkheid.

De leden van de D66-fractie constateren dat de langdurigheidstoelage zich gaat richten op iedereen met een laag inkomen. Deze leden zijn van mening dat deze maatregel de armoedeval kan verminderen, waardoor werken vanuit een uitkering sneller zal gaan lonen. Deze leden wijzen er echter wel op dat mensen die een laag inkomen hebben vanuit een baan, geen contact hoeven te hebben met hun gemeente. De gemeente heeft daardoor geen inzicht in de volledige doelgroep voor de langdurigheidstoelage. Op welke wijze kunnen gemeenten ook deze groep benaderen, zodat het in materiële zin niet alleen de bijstandsgerechtigden zijn die gebruik zullen gaan maken van de langdurigheidstoelage, zo willen zij weten.

De verlening van de individuele inkomensondersteuning is beleidsmatig en financieel gedecentraliseerd aan gemeenten. Gemeenten zijn gehouden de voorwaarden om in aanmerking te komen nader in een gemeentelijke verordening in te vullen. Hierdoor bepaalt in feite iedere gemeente voor een deel zelf welke doelgroep – na individuele toetsing – in aanmerking kan komen voor de inkomensondersteuning. Het is uitdrukkelijk aan te gemeente te bepalen op welke wijze zij deze doelgroep op lokaal niveau wil gaan benaderen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat de huidige langdurigheidstoelage wordt vervangen door een individuele toeslag, en vragen de regering toe te lichten op basis van welke criteria gemeenten vast dienen te stellen of er zicht is op inkomensverbetering.

De regering is van mening dat de beoordeling of er al dan niet sprake is van «zicht op inkomensverbetering» door het college aan de hand van de individuele omstandigheden van het geval moet plaatsvinden. De huidige mogelijkheid tot het categoriaal benaderen van de doelgroep van de langdurigheidstoelage en daarmee het risico dat de inkomensondersteuning tot een ongerichte verstrekking leidt, wil de regering voorkomen. Hiertoe heeft de regering ervoor gekozen om in de WWB expliciet op te nemen welke individuele omstandigheden de colleges in ieder geval in de beoordeling van het recht op een individuele inkomensondersteuning, moeten betrekken. Het betreft hier de krachten en bekwaamheden van de desbetreffende persoon, alsmede de inspanningen die de persoon heeft verricht om tot inkomensverbetering te komen. Mede aan de hand van deze weg van de individuele omstandigheden, stelt het college vast of de betreffende persoon naar het oordeel van het college al dan niet «zicht op inkomensverbetering» heeft en recht heeft op een individuele inkomensondersteuning.

5. Toevoegen MKOB aan uitzonderingen op middelentoets bijstand

De leden van de PvdA-fractie zijn verheugd dat de koopkrachttegemoetkoming (MKOB) weer wordt uitgezonderd van de middelentoets in de bijstand. Tevens hebben de leden van de CDA-fractie met belangstelling gelezen dat de regering de MKOB wil uitzonderen van de bijstandstoets. De regering heeft hiervan met veel belangstelling kennis genomen omdat de regering vindt dat alle oudere binnenlands belastingplichtigen financieel voordeel moeten kunnen hebben van de MKOB, en dus ook ouderen in de bijstand. De regering vindt het bovendien billijk dat ouderen met een uitkering op het sociaal minimum financieel voordeel hebben van de MKOB. De leden van de PvdA-fractie willen weten hoe de doelgroep wordt geïnformeerd over het feit dat per 1 januari 2015 de MKOB komt te vervallen en er een ouderenscomponent in de huishoudentoeslag wordt geïntroduceerd. De doelgroep die hiermee te maken krijgt zal tijdig worden geïnformeerd over wat de veranderingen voor hen gaan betekenen. In de toelichting op het wetsvoorstel waarin wordt geregeld dat de MKOB komt te vervallen en er een ouderenscomponent wordt geïntroduceerd in de huishoudentoeslag zal ingegaan worden op de communicatieaanpak. Voor de zomer van 2014 wordt de wetgeving van de huishoudentoeslag naar de Tweede Kamer gestuurd.

De leden van de D66-fractie vragen op welke manier de MKOB kan worden uitgezonderd van de middelentoets in de bijstand, als de MKOB niet meer bestaat met ingang van 2015. De leden van de CDA-fractie vragen of het feit dat de MKOB opgenomen wordt in de huishoudentoeslag per 1 januari 2015 automatisch precies hetzelfde effect heeft als het uitzonderen van de MKOB van de middelentoets.

De regering is voornemens om in 2015 de fiscale ouderenkortingen samen met de MKOB om te zetten in een ouderenscomponent in de huishoudentoeslag. In 2015 bestaat de huishoudentoeslag dan uit een ouderenscomponent en de huidige zorgtoeslag.

Toeslagen vallen niet onder de middelentoets van de bijstand. Dit zal ook zo zijn met de huishoudentoeslag. Het voorstel om de MKOB uit te zonderen van de middelentoets in de bijstand is daarmee in lijn met het opnemen van een ouderenscomponent in de huishoudentoeslag.

De leden van de D66-fractie vragen de regering nader te motiveren waarom de MKOB zou moeten worden uitgezonderd van de middelentoets. De aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) is weliswaar een minimumvoorziening met een vangnetkarakter; echter, de regering is van mening dat alle oudere binnenlands belastingplichtigen financieel voordeel moeten kunnen hebben van deze koopkrachttegemoetkoming. Dus ook ouderen in de bijstand.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering inzichtelijk kan maken wat voor een bijstandsgerechtigde zonder aanvullend pensioen het inkomenseffect is bij het bereiken van de AOW-leeftijd. In onderstaande tabel is dit inzichtelijk gemaakt voor een alleenstaande oudere op basis van de meest recente cijfers (1 juli 2013). Het MKOB bedrag betreft het maandbedrag bruto in 2014.

	Netto bijstandsnorm p.m. Inclusief vakantiegeld	MKOB (bruto) p.m.
AIO	€ 1.016,38	€ 25,59
Bijstand < pensioengerechtigde leeftijd	€ 926,47	N.v.t.
Verschil	€ 89,91	€ 25,59

Een bijstandsgerechtigde, met onvolledige AOW en die bovendien aan de voorwaarden van de WWB voldoet, die de pensioengerechtigde leeftijd bereikt gaat er circa 90 euro netto per maand op vooruit door een hogere bijstandsnorm. Daarbovenop komt met ingang van 1 juli 2014 de MKOB van circa 25 euro bruto.

6. Aanscherping verplichting zich te onthouden van zeer ernstige misdragingen

De leden van de VVD-fractie geven aan tevreden te zijn dat ernstige misdragingen nu een zelfstandige grond zijn om een uitkering te verlagen. Wanneer een uitkering voor drie maanden gekort wordt, betekent dit dat deze automatisch weer herleeft of dat het individu hier om moet verzoeken, zo vragen zij. En kan de regering daarnaast bevestigen dat een eventuele verlaging niet teruggedraaid kan worden (via inkeerregel). Het is immers niet mogelijk om de daad terug te draaien. De regering hecht eraan te benadrukken dat voor de houdbaarheid van het socialezekerheidsstelsel en voor het functioneren van de democratische rechtstaat de uitvoerende instanties en hun functionarissen hun publieke taak op een integere wijze moeten kunnen uitoefenen. Hierbij moet het respect tussen uitvoerende instanties, hun functionarissen en uitkeringsgerechtigden wederzijds zijn. In dit kader is de regering van mening dat zeer ernstige misdragingen jegens uitvoerders van een publieke taak nimmer zijn te tolereren. Zeer ernstige misdragingen jegens de met de uitvoering van de WWB belaste personen en instanties tijdens het verrichten van hun werkzaamheden zijn in het wetsvoorstel buiten de uniformering geplaatst met het oog op het belang van gemeentelijke beleidsruimte en de proportionaliteit van de maatregel. Indien een uitkering gedurende een bepaalde periode wordt verlaagd, hoeft de uitkering na ommekomst van die periode niet opnieuw te worden aangevraagd. Een beroep op de inkeerregeling door de belanghebbende tijdens de looptijd van de verlaging met 100% gedurende drie maanden is inderdaad, anders dan bij de geüniformeerde verplichtingen (het voorgestelde artikel 18, vierde lid, van de WWB), niet mogelijk omdat de misdraging niet is terug te draaien.

Op een vraag van de leden van de VVD-fractie in welke sociale verzekeringswetten, naast de WWB, de verplichting om zich te onthouden van zeer ernstige misdragingen tegen uitvoerende instanties en hun functionarissen tijdens het verrichten van de werkzaamheden wordt opgenomen, luidt het antwoord: de Algemene kinderbijslagwet, Algemene nabestaandenwet, Algemene ouderdomswet, Werkloosheidswet, Wet inkomensvoorziening oudere werklozen, Toeslagenwet, Ziektewet, Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen en Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten.

Het antwoord op een vraag van de VVD-fractie of naast de (bestuurlijke) maatregel ook het stafrecht nog open staat, luidt bevestigend. De voor de uitvoerende instantie aanwezige bevoegdheid tot het treffen van een maatregel met betrekking tot de uitkering naar aanleiding van een door de uitkeringsgerechtigde tegen haar of een van haar uitvoerende functionarissen begane zeer ernstige misdraging is zodanig geformuleerd, dat deze er niet in aan de weg staat dat het slachtoffer (veelal de uitvoerende functionaris) de mogelijkheid heeft om aangifte te doen in verband met het plegen van een strafbaar feit.

De leden van de PvdA-fractie steunen het voorstel om «het zich onthouden van zeer ernstige misdragingen jegens ambtenaren» op te nemen als zelfstandige verplichting in de bijstand en de overige socialezekerheidswetten. Deze leden vragen hoe deze verplichting een reparatoir

karakter heeft. Het is, zo geven deze leden aan, toch niet mogelijk om een gegeven klap terug te nemen cq. te repareren. De leden van de D66-fractie vragen wat de wijzigingen zijn die naar aanleiding van het advies van de Raad van State zijn aangebracht in het oorspronkelijke voorstel, waardoor er nu sprake is van een reparatoir in plaats van een punitief karakter. Bij het bepalen van het karakter van een maatregel kunnen zowel de mogelijkheid om de gesanctioneerde gedraging terug te draaien, als hoogte en duur van de maatregel (proportionaliteit) een rol spelen. Omdat de gevolgen van zeer ernstige misdragingen, zoals de leden van de PvdA-fractie terecht aangeven, niet zijn terug te draaien, kan in deze geen gebruik worden gemaakt van de inkeerbepaling, die van toepassing is als andere verplichtingen uit het voorliggende wetsvoorstel niet zijn nagekomen. Om de maatregel bij zeer ernstige misdragingen toch een reparatoir karakter te geven, heeft de regering besloten om deze maatregel niet meer op te nemen bij de geharmoniseerde maatregelen. Daarmee is het aan het college om op basis van maatwerk de hoogte en de duur van de maatregel bij zeer ernstige misdragingen te bepalen. Doordat de gemeente hierbij recht kan doen aan de proportionaliteit van de maatregel is geen sprake van een punitieve maatregel, maar van een reparatoire maatregel.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat agressief gedrag of geweld tegen ambtenaren absoluut onacceptabel is. De leden van de D66-fractie staan in beginsel positief tegenover maatregelen om dit te verminderen. Niettemin hebben de leden van de D66-fractie wel enkele vragen over de voorgestelde maatregelen.

De leden van de D66-fractie vragen waarom de regering kiest voor maatregelen in het bestuursrecht om geweld tegen ambtenaren te verminderen en waarom niet voor een aanscherping van het strafrecht. De norm «het zich onthouden van zeer ernstige misdragingen jegens ambtenaren» is een norm die zich tot iedereen richt, en niet alleen tot de uitkeringsgerechtigde. Voor dergelijke algemene normen die moreel afkeurenswaardig zijn, biedt het strafrecht een geëigend kader. Hier gaat het primair om de vraag wat de uitvoerende instantie kan doen bij zeer ernstige misdragingen tegen haar personeel met betrekking tot de uitkering. Dit ligt in de sfeer van het bestuursrecht.

De regering acht zeer ernstige misdragingen jegens functionarissen die bezig zijn de sociale zekerheid uit te voeren zo specifiek afkeurenswaardig, dat zij het zich onthouden van die gedragingen als volwaardige norm in het sociaalzekerheidsrecht wil vastleggen en uitdragen, en daar consequenties aan wil verbinden voor het recht op uitkering. Echter zonder dat het wordt tot een zeer ruime zich tot iedereen gerichte norm. Met de zinsnede «tijdens het verrichten van hun werkzaamheden». Met deze zinsnede geeft de regering aan dat de misdrijving dient plaats te vinden in het kader van de uitvoering van de werkzaamheden. Dat is anders als betrokkenen elkaar buiten werktijd tegenkomen. Daarop is alleen het (reguliere) strafrecht van toepassing.

Verder is het aan het college om, met inachtneming van de gemeentelijke maatregelenverordening, de hoogte en de duur te bepalen van de verlaging wegens het niet nakomen van deze verplichting. Het college kan hier dus maatwerk leveren. Ter zake is de regering van oordeel dat, in relatie tot de ernst van de niet nagekomen verplichting, een maatregel in de vorm van een verlaging met 100% tot een duur van drie maanden als regel wel proportioneel is.

Doordat het college, conform het advies van de Raad van State, de hoogte en de duur van de maatregel bepaalt, heeft de maatregel een reparatoire karakter. Ook wordt op deze wijze niet afgedaan aan de reeds nu bestaande mogelijkheid voor het slachtoffer (veelal de uitvoerende functionaris) tot het doen van aangifte bij de politie.

Verder vragen de leden van de D66-fractie wat er allemaal dient te worden verstaan onder «zeer ernstige misdragingen». Welke van deze misdragingen worden niet bestraft in het strafrecht. Onder zeer ernstige misdragingen in de zin van de WWB moeten diverse vormen van agressie of geweld worden verstaan, waarbij sprake moet zijn van verwijtbaarheid en van gedrag jegens het college, zijn functionarissen of zijn eigendommen, dat in het normale menselijke verkeer in alle gevallen als onacceptabel kan worden beschouwd. De regering tekent hierbij aan dat onder een zeer ernstige misdrijving in elk geval dient te worden verstaan elke vorm van ongewenst en agressief fysiek contact met een persoon of het ondernemen van pogingen daartoe. Hieronder vallen bijvoorbeeld, schoppen, slaan of het (dreigen met) gooien van voorwerpen naar een persoon. Ook het toebrengen van schade aan een gebouw of inventaris, alsmede het ondernemen van pogingen daartoe in enige vorm, worden als zeer ernstige misdrijving gezien. Handelingen die door hun grote en mogelijk blijvende impact op de betreffende persoon of personen grote invloed hebben zoals het opzetten van gerichte lastercampagnes, (sexuele) intimidatie, het tonen van steek en/of vuurwapens alsmede (pogingen tot) opsluiting in een ruimte zijn eveneens als zeer ernstige misdrijving te beschouwen. De meeste van deze gedragingen kunnen, mits het slachtoffer aangifte doet, ook leiden tot een strafzaak (smaad, mishandeling, zaaksvernietiging).

Verder vragen de leden van de D66-fractie wie er bepaalt of er sprake is geweest van zeer ernstige misdragingen en op welke wijze hier aan waarheidsvinding moet worden gedaan, alvorens een besluit genomen om een uitkering te verlagen dan wel stop te zetten. Klopt, zo vragen deze leden, hun indruk dat het college de bevoegdheid heeft om te besluiten dat er sprake is geweest van zeer ernstige misdragingen, zonder dat de aanvrager hiervoor gehoord wordt en de misdrijving bewezen hoeft te zijn. In hoeverre is de aanvrager hier onschuldig, tot het tegendeel bewezen is. Het wetsvoorstel voorziet erin dat aan het recht op uitkering de eigenstandige verplichting wordt verbonden om zich te onthouden van zeer ernstige misdragingen jegens de met de uitvoering van deze wet belaste personen en instanties tijdens het verrichten van hun werkzaamheden. Het is aan het college om vast te stellen of deze verplichting al dan niet is nagekomen en in voorkomend geval de hoogte en duur van de verlaging te bepalen (artikel 18, tweede lid). Het betreft hier een belastend besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat betrokkene eerst gehoord dient te worden alvorens het besluit wordt genomen. Voorts dient het besluit uiteraard te voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zorgvuldigheid, motivering). Voor zover een en ander mocht leiden tot verschil van inzicht tussen belanghebbende en het college over de onschuld van eerstgenoemde, kan de belanghebbende tegen de beslissing van het college bezwaar maken en wanneer het bezwaar daarin niet tot een andere beslissing leidt, de gang naar de bestuursrechter maken.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de voorgestelde maatregel zich verhoudt tot het «ne bis in idem»-principe. Naar de indruk van de leden van de D66-fractie, kan een zeer groot deel van de «zeer ernstige misdragingen» in het strafrecht behandeld vallen. Ook nu de maatregel volgens de regering een reparatoir karakter heeft, houden de leden van de D66-fractie de indruk dat sprake blijft van een straf. Deze leden vragen of hiermee de mogelijkheid komt te bestaan dat een aanvrager die zich misdraagt, zowel bij zijn uitkeringsaanvraag als onder het strafrecht gestraft kan worden. Het «ne bis in idem»-principe waarnaar de leden van de D66-fractie verwijzen, is van toepassing in een situatie waarin twee punitieve sancties aan de orde (kunnen) zijn. Een van de redenen voor het vorengenoemde besluit van de regering om de onderhavige maatregel

een reparatoir karakter te geven, is om samenloop van punitieve sancties te voorkomen en samenloop van een maatregel bij de uitkeringsaanvraag en een strafrechtelijke sanctie mogelijk te maken. Voor de norm die hier aan de orde is, biedt het strafrecht het geëigende kader. Daarnaast acht de regering deze norm zo specifiek afkeurenswaardig, dat zij het zich onthouden van die gedragingen ook als norm in het sociaalzekerheidsrecht wil vastleggen en uitdragen, en daar consequenties aan wil verbinden voor het recht op uitkering.

De leden van de D66-fractie hebben ook vragen over de scheiding tussen misdragingen tijdens het verrichten van werkzaamheden en daarbuiten. Begrijpen zij, zo vragen deze, het wetsvoorstel goed, als zij hieruit concluderen dat iemands uitkering wel verlaagd of stopgezet kan worden wanneer bijvoorbeeld de aanvrager een betrokken ambtenaar *tijdens* diens werktijd mishandelt, maar dat de uitkering niet verlaagd kan worden wanneer de aanvrager de betrokken ambtenaar *buiten* werktijd mishandelt. Naar de mening van de leden van de D66-fractie is een uitvoeringsorganisatie beter in staat om haar personeel tijdens de uitoefening van hun werkzaamheden te beschermen dan daarbuiten. De leden van de D66-fractie vinden de keuze om alleen zeer ernstige misdragingen die onder werktijd gepleegd worden te bestraffen in dat opzicht opmerkelijk. Zij vragen of de regering deze keuze nader kan motiveren.

Met de zinsnede «tijdens het verrichten van hun werkzaamheden» beoogt de regering aan te geven dat het hier moet gaan om een misdraging die verband houdt met de uitvoering van de sociale zekerheid. Dan wil de regering daaraan de consequenties verbinden die bij de vorige vraag van deze leden genoemd zijn. Dat is anders als een uitkeringsgerechtigde en een betrokken ambtenaar elkaar buiten werktijd tegen komen en het tot zeer ernstige misdragingen komt om redenen die niets te maken hebben met de uitvoering van de sociale zekerheid. Daarop is alleen het strafrecht van toepassing.

7. Verplichtingen uitkeringsgerechtigden

7.1 Algehele arbeids- en re-integratieplicht

Over de ontheffingen hebben de leden van de VVD-fractie enkele vragen. De leden van de VVD-fractie vragen om welke redenen nu een ontheffing wordt verleend. Voorts vragen deze leden om welke reden in de toekomst nog ontheffingen kunnen worden verleend. De regering hecht er in dit verband aan te benadrukken dat zij er van uitgaat dat bijstandsgerechtigden de eigen mogelijkheden benutten en gebruik maken van de kansen die de bijstand biedt. De regering wil ervoor zorgen dat de bijstand nog meer mensen aanspoort om mee te doen. Met het onderhavige wetsvoorstel beoogt de regering dat de polisvoorwaarden van de bijstand aansluiten bij dit uitgangspunt. Om deze reden herziet de regering de bestaande ontheffingen van de arbeids- en re-integratieverplichting en gaat de verplichting tot tegenprestatie naar vermogen gelden voor WWB-, IOAW- en IOAZ-uitkeringsgerechtigden. Thans kunnen tijdelijke ontheffingen worden verleend om dringende redenen. De belangrijkste dringende redenen waarom uitkeringsgerechtigden in de huidige WWB een ontheffing wordt verleend zijn de zorgplicht voor jonge kinderen tot vijf jaar (op aanvraag), medische redenen en zorgtaken. De ontheffing kan thans zowel arbeids- en de re-integratieverplichting betreffen, maar ook alleen de arbeidsverplichting. Met het voorliggende wetsvoorstel vervalt ten opzichte van de vorengenoemde redenen de specifieke reden van zorgplicht voor kinderen tot vijf jaar op aanvraag. Ook vervalt de mogelijkheid om ontheffing te verlenen van de re-integratieverplichting (behoudens in een hierna te noemen uitzonderingssituatie voor mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn).

De leden van de VVD-fractie vraagt of er behalve mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn nog meer groepen zijn die in aanmerking komen voor een permanente ontheffing. Deze leden vragen voorts over welke doelgroep we het dan hebben en wie dit bepaalt. De ontheffing van de arbeidsverplichting heeft een tijdelijk karakter en door dit wetsvoorstel vervalt de mogelijkheid van ontheffing van de re-integratieverplichting. Echter, mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn, worden permanent ontheven van zowel de arbeidsverplichting en re-integratieverplichting, als ook van de tegenpres-tatie. Onder de groep volledig en duurzaam arbeidsongeschikt vallen degenen die voldoen aan de criteria die de Wet werk en inkomen arbeidsongeschikten daaraan stelt. Dit is de enige groep voor wie dit geldt. De regering heeft hiertoe besloten om te voorkomen dat deze mensen en de uitvoering belast moeten worden met een periodiek medisch onderzoek waarvan de uitkomst op voorhand vast staat, gegeven de duurzaamheid van de volledige arbeidsongeschiktheid.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie of de meeste mensen die duurzaam en volledig arbeidsongeschikt zijn toch in de Wajong of de IVA zitten kan de regering het volgende meedelen. De meeste mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn, hebben thans inderdaad een uitkering op grond van de IVA en Wajong. Er is echter een groep mensen voor wie dat niet geldt. Dat zijn de mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn geworden op een moment dat zij niet verzekerd waren voor WIA (bijvoorbeeld die een ernstig ongeluk is overkomen, terwijl hij niet werkte en in de bijstand zat).

De leden van de VVD-fractie vragen hoeveel procent in de bijstand naar verwachting duurzaam en volledig arbeidsongeschikt is en de leden van de SP-fractie willen weten hoeveel mensen sinds de invoering van de specifieke ontheffingsmogelijkheid voor alleenstaande ouders met jonge kinderen van deze regeling gebruik hebben gemaakt. De beschikbare cijfers hierover zijn niet eenduidig. In het SCP-onderzoek «Belemmerd aan het werk» (2012) is te lezen dat in 2010 ca 40% van de bijstandspopulatie aangeeft – naar eigen zeggen – arbeidsgehandicapt te zijn. Uit de cijfers van het CBS-onderzoek «Participatiepotentieel 2011») kan een vergelijkbaar percentage berekend worden van 45% in 2011. Op basis van laatstgenoemd onderzoek kan tevens afgeleid worden dat 33% van de personen met een bijstandsuitkering zelf aangeeft niet te willen/kunnen werken wegens ziekte of arbeidsongeschiktheid. Uit de Divosa monitor 2013 blijkt dat in 2012 ca 24% van de bijstandspopulatie een volledige of gedeeltelijke tijdelijke ontheffing van de arbeidsplicht heeft gekregen van de gemeente. Het is niet gezegd dat deze laatste personen ook allemaal arbeidsongeschikt zijn, daar het bijvoorbeeld ook gaat over ontheffingen voor alleenstaande ouders met jonge kinderen. Over het precieze aantal alleenstaande ouders met jonge kinderen dat van deze ontheffing gebruik maakt is niet meer informatie bekend dan het voorgenoemde percentage.

De regering antwoordt bevestigend op de vraag van de leden van de SP-fractie of zij onderkent dat het aantal bijstandsgerechtigden met een ontheffing van de arbeidsplicht al jaren gestaag daalt (*Divosa monitor 2013*). In paragraaf 7.2 van de memorie van toelichting is aangegeven dat uit de Divosa monitor 2012 blijkt dat het aandeel WWB'ers afneemt van 35% in 2008 tot 27% in 2011. Volgens het CBS blijkt dat in 2012 te liggen op 22%.

In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie of de regering van mening is dat een ontheffing van de arbeidsplicht over het algemeen zorgvuldig tot stand komt en hieraan verstandelijke, lichamelijke dan wel psychische beperkingen ten grondslag liggen en of de regering van

mening is dat sociale diensten hun werk niet goed uitvoeren als het gaat om de ontheffing van de arbeidsplicht, deelt de regering het volgende mee. De waardering van de regering voor de zorgvuldige toepassing door gemeenten van de ontheffing in geval er sprake is van verstandelijke, lichamelijke dan wel psychische beperkingen, neemt niet weg dat er ruimte is voor verbetering en verder maatwerk dat ervoor zorgt dat ervoor de bijstand nog meer mensen aanspoort om mee te doen. De regering wil bevorderen dat de gemeenten ook voor deze groep de weg naar de arbeidsmarkt niet afsnijden met een ontheffing van arbeids- en re-integratieplicht en in plaats daarvan daadwerkelijk inzetten op arbeidsinschakeling. Daarom beoogt de regering met dit wetsvoorstel dat er geen vrijstelling meer wordt gegeven van de re-integratieverplichting – behoudens bij volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid – en dat de vrijstelling van alleenstaande ouders met een kind jonger dan vijf jaar (het huidige artikel 9a van de WWB) ter beoordeling komt aan het college.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering op de hoogte is van het onderzoek van de Inspectie Werk en Inkomen waaruit blijkt dat gemeenten nog sporadisch een ontheffing verlenen van de arbeidsplicht op grond van artikel 9a aan alleenstaande ouders met een kind tot vijf jaar en waarin de Inspectie gemeenten adviseert dat zij alerter zouden moeten zijn op het informeren van ouders voor wie een ontheffing op die grond van toepassing zou kunnen zijn. Voorts vragen deze leden op welke wijze de regering vorenbedoelde uitkomsten van onderzoek in overeenstemming brengt met voorliggend wetsvoorstel. De regering heeft kennis genomen van het onderzoek van de Inspectie Werk en Inkomen en de aanbeveling met betrekking tot de toepassing van de ontheffing van de arbeidsverplichting aan alleenstaande ouders met een kind tot vijf jaar. De aanbeveling om alleenstaande ouders beter te informeren over de ontheffingsmogelijkheid van de arbeidsverplichting is voor het wetsvoorstel zeer relevant, juist omdat de ontheffing een bevoegdheid wordt van de gemeenten. Door deze verantwoordelijkheidstoedeling krijgen gemeenten de beleidsruimte voor het leveren van maatwerk. Daarnaast is landelijke voorlichting over de wijzigingen in de WWB bij de implementatie van belang. Hieraan zal uitvoerig aandacht worden gegeven, bijvoorbeeld door de landelijke Campagne «Weet hoe het zit».

Wat is de reden, zo vragen de leden van de SP-fractie, dat de regering alleenstaande ouders met een kind jonger dan vijf jaar niet de mogelijkheid wil geven om voor het eigen kind te zorgen. Ook vragen zij of de arbeidsplicht niet een miskenning is van de waarde van zorgtaken voor kleine kinderen, zeker gezien het feit dat er slechts sporadisch ontheffing wordt verleend van de arbeidsplicht aan alleenstaande ouders met een kind tot vijf jaar. De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering een nieuwe aanscherping ten aanzien van alleenstaande ouders met jonge kinderen voorstelt, terwijl nog in 2012 een aanscherping is doorgevoerd met het oog op het versterken van de aansluiting op de arbeidsmarkt. Zij vragen waarom wordt afgeweken van de gangbare procedure om wetswijzigingen eerst degelijk te evalueren. Welke acute problemen zijn er die voortijdig tot wijziging nopen, zo vragen deze leden. In antwoord op deze vragen van de leden van de SP-fractie en de SGP-fractie deelt de regering mee dat de regering ervoor wil zorgen dat de bijstand nog meer mensen aanspoort om mee te doen. Daarom herzielt de regering de bestaande ontheffingen van de arbeids- en re-integratieverplichting. Zoals al is aangegeven in antwoord op hiervoor staande vragen, is de reden dat de ontheffing van alleenstaande ouders met jonge kinderen wordt geschrapt, dat deze ontheffing op verzoek van de alleenstaande ouder wordt verleend. Het vervallen van de bestaande ontheffingsmogelijkheid zorgt ervoor dat de beslissing over arbeidsinschakeling niet meer is voorbehouden aan de alleenstaande ouder, maar

komt te liggen bij het college. Dit sluit aan bij de harmonisering van verplichtingen waarin dit wetsvoorstel voorziet. De bestaande uitzonderingsbepalingen bieden het college de mogelijkheid om maatwerk te leveren in de vorm van een verantwoorde combinatie van arbeid en zorg, die gericht is op de toekomst van de alleenstaande ouder en het gezin.

De leden van de SP-fractie verwachten dat scholing of opleiding voor alleenstaande ouders met een kind tot vijf jaar gezien de levensfase waarin de jonge kinderen zich bevinden in het algemeen beter zal aansluiten bij het gezinsritme dan een strenge arbeidsplicht. In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie of de regering voornemens is om de alleenstaande ouder rechten te geven met betrekking tot de kinderopvang als zij moeten voldoen aan de arbeidsplicht, deelt de regering het volgende mee. In het antwoord op een eerdere vraag is aangegeven dat de regering beoogt dat de gemeente de bevoegdheid krijgt om bij de arbeidsinschakeling van alleenstaande ouders met een kind jonger dan vijf jaar maatwerk te leveren. Indien maatwerk kinderopvang noodzakelijk maakt om aan de arbeids- of re-integratieplicht te voldoen, kan de gemeente hierin voorzien en de kosten van de kinderopvang financieren.

In antwoord op de vraag van de SP-fractie of de regering kan schetsen hoeveel alleenstaande ouders in de bijstand middels begeleiding en opleiding begeleid zijn naar een betaalde baan en of zij hiermee ook uitkeringsonafhankelijk zijn geworden, deelt de regering dat door het CBS deze combinatie van informatie niet wordt uitgevraagd. Daardoor heeft de regering niet de beschikking over de door deze leden gevraagde informatie.

De leden van de SP-fractie vragen hoeveel alleenstaande ouders in de WWB in armoede leven en hoeveel kinderen van alleenstaande ouders in de WWB op groeien in armoede. Uit het armoedesignalement 2013 van het CBS en SCP blijkt dat eenoudergezinnen met één kind die moeten rondkomen van een WWB-uitkering een inkomen hebben dat net boven de armoede grens van het CBS zit. Eénoudergezinnen met meerdere kinderen hebben een inkomen dat net onder deze grens zit. Verder blijkt uit het armoedesignalement dat in 2012 664.000 huishoudens (9,4%) moesten rondkomen van een inkomen onder de armoedegrens. Onderscheiden naar type huishoudens, had 30% van de eenoudergezinnen met minderjarige kinderen in 2012 een laag inkomen. Minderjarige kinderen lopen meer risico op armoede dan volwassenen. In 2012 verbleef 11,4% van de minderjarigen – versus 7,4% van de volwassenen – in een huishouden met een inkomen onder de armoedegrens. Hoeveel van deze gezinnen in de WWB zitten is niet bekend.

De leden van de fractie van de SP vragen welke maatregelen de regering neemt om de combinatie van zorg en arbeid te vergemakkelijken voor alleenstaande ouders met een bijstandsuitkering. Voorts vragen deze leden op welke regelingen deze ouders op dit moment aanspraak kunnen maken. Om de bedoelde combinatie te vergemakkelijken, kan het college omvang en duur van de ontheffing van de arbeidsplicht afstemmen op de individuele omstandigheden van de alleenstaande ouder, zoals aantal kinderen en leeftijd. Voorts kunnen alleenstaande ouders aanspraak maken op regelingen die de combinatie van arbeid en zorg vergemakkelijken. Het gaat dan om re-integratievoorzieningen, waarbij de gemeente eveneens rekening kan houden met de individuele omstandigheden. Voorts kan de gemeente een tegemoetkoming geven in de kosten van kinderopvang. Daarnaast heeft de gemeente de mogelijkheid om werken

financieel aantrekkelijker te maken door inkomstenvrijlating of het verstrekken van een premie.

De leden van de SP-fractie vragen hoeveel mensen door het afschaffen van de vrijstelling van de algehele arbeids- en re-integratieplicht uit de bijstand zullen stromen. Naar verwachting van de regering betreft het structureel circa duizend personen die als gevolg van deze maatregel uit de bijstand zullen stromen.

De leden van de SGP-fractie vragen een nadere onderbouwing van het voornemen van de regering om alleenstaande ouders uit te sluiten van de bijstand wanneer zij zelf volledig hun kinderen in de leeftijd tot vijf jaar willen verzorgen en opvoeden. Zij vragen hoe dit voorstel om deze kwetsbare groep van bijstand uit te sluiten te verenigen is met juridische kaders als het recht op familielevens. Voorts vragen deze leden of de regering onderkent dat de toelichting op de verscherpte arbeidsplicht een stigmatiserende uitwerking heeft met betrekking tot alleenstaande ouders die hun jonge kinderen zelf willen opvoeden, namelijk door te stellen dat betaalde arbeid een beter rolpatroon is dan zorg voor de kinderen en dat deze kinderen een beperktere sociale omgeving hebben en een voorbeeld en perspectief missen op een betere toekomst. De regering is niet voornemens om alleenstaande ouders uit te sluiten van de bijstand wanneer zij zelf volledig hun kinderen in de leeftijd tot vijf jaar willen verzorgen en opvoeden. Wel wil de regering ook bij deze groep dat de bijstand nog meer mensen aanspoort om mee te doen. Zoals hiervoor reeds aangegeven, biedt het wetsvoorstel het college de mogelijkheid om juist in deze specifieke gevallen maatwerk te leveren in de vorm van een verantwoorde combinatie van arbeid en zorg, die gericht is op de toekomst van de alleenstaande ouder en het gezin. De regering heeft met de door de leden van de SGP-fractie aangehaalde tekst uit de memorie van toelichting de voordelen van die verantwoorde combinatie van arbeid en zorg op het oog gehad. Met de tekst is uitdrukkelijk niet beoogd om een stigmatiserende uitwerking te bewerkstelligen richting alleenstaande ouders die hun jonge kinderen zelf willen opvoeden.

7.2 Plicht tot tegenprestatie

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering enkele voorbeelden heeft van de tegenprestatie. De regering verwijst naar het onderzoeksrapport van de Inspectie SZW «Voor wat hoort wat» dat op 12 november jl. naar uw Kamer is gezonden, voor voorbeelden van maatschappelijk nuttige werkzaamheden die door gemeenten zijn opgedragen. De regering merkt op dat de genoemde voorbeelden afkomstig zijn van gemeenten die gebruik hebben gemaakt van hun bevoegdheid om een tegenprestatie te vragen van hun bijstandgerechtigden en de IOAW- en IOAZ- gerechtigden. Met het onderhavige wetsvoorstel beoogt de regering de polisvoorwaarden van de bijstand activerender te maken. De regering is van oordeel dat het principe van de wederkerigheid in de bijstand aansluit bij een meer participerende samenleving waarin iedereen naar vermogen bijdraagt en verantwoordelijkheid neemt niet alleen voor zijn eigen leven, maar ook voor de samenleving waarin hij leeft. Door actief bezig te zijn hebben uitkeringsgerechtigden de kans om betrokken te blijven bij de samenleving. In het verlengde daarvan beoogt de regering met dit wetsvoorstel gemeenten een tegenprestatie te vragen aan bijstandgerechtigden.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering een overzicht kan geven van concrete werkzaamheden die een aanvulling zijn op de reguliere arbeid en niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt. Ook vragen deze leden of werkzaamheden die worden bezuinigd door gemeenten, zoals groenvoorziening, stratenmaker, thuiszorg, sneeuwschuiven, koffie

schenken, beheer wijkcentra, etc. werkzaamheden zijn die vallen onder de tegenprestatie naar vermogen. In lijn met de gemeentelijke beleidsvrijheid beoogt het wetsvoorstel dat de gemeente beoordeelt welke activiteiten zij geëigend vindt om in het kader van de tegenprestatie op te leggen. De regering benadrukt nogmaals dat de tegenprestatie werkzaamheden betreft die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet mag leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt. Het oordeel in hoeverre concrete activiteiten hieraan voldoen ligt bij het college. Gemeenteraden hebben daarbij een controlerende rol.

De leden van de VVD-fractie vragen of de wet ook de mogelijkheid biedt voor bijstandsgerechtigden om zelf een tegenprestatie te organiseren. De leden van de fracties van de PvdA en de ChristenUnie vragen daarnaast of iemand vrijwilligerswerk mag aandragen, dan wel ruimte heeft om zelf gekozen vrijwilligerswerk te verrichten. De regering vindt het belangrijk dat bijstandsgerechtigden zelf invloed hebben op de keuze van de maatschappelijk nuttige activiteiten die zij als tegenprestatie doen. Dat zorgt voor motivatie en betrokkenheid bij het verrichten van de activiteiten. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid aan gemeenten om rekening te houden met de persoonlijke wensen en kwaliteiten van de betrokkene. De regering is daar ook voorstander van. Het kan zijn dat betrokkene al een maatschappelijke activiteit doet en het is denkbaar dat het college dat aanmerkt als tegenprestatie. Ook kunnen mensen zelf ideeën aandragen en ook is het denkbaar dat gemeenten keuzemogelijkheden aanbieden. Als een uitkeringsgerechtigde vrijwilligerswerk wil aandragen als tegenprestatie, is het aan de gemeente om dat te beoordelen.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de «invloed van de uitkeringsgerechtigde op de keuze van de maatschappelijk nuttige werkzaamheden» zich verhoudt tot het feit dat «het college uiteindelijk bepaalt welke tegenprestatie opgedragen wordt». De regering vindt het belangrijk dat de betrokkene invloed heeft op de keuze van de activiteiten. Denkbaar is dat gemeenten keuzemogelijkheden bieden voor het verrichten van een tegenprestatie. Ook kan het zinvol zijn dat betrokkene zelf ideeën aandraagt. In dat geval is het aan de gemeente om het voorstel van de betrokkene te beoordelen als tegenprestatie. De regering wil er overigens op wijzen dat uit het onderzoek van Inspectie SZW blijkt dat het merendeel van de gemeenten ook daadwerkelijk de mogelijkheid biedt aan de uitkeringsgerechtigde om met eigen voorstellen op dit vlak te komen.

De leden van de VVD-fractie vragen of van mensen in een re-integratietraject automatisch ook een aparte tegenprestatie wordt verwacht. Het wetsvoorstel geeft de opdracht aan gemeenten om naar vermogen een tegenprestatie op te dragen aan personen die een WWB-, IOAW- en IOZW- uitkering hebben. Het is aan gemeenten om beleid te maken op welke wijze ze daar invulling aan geven. Iedereen die een WWB uitkering ontvangt, heeft de plicht mee te werken aan zijn re-integratie. Het is aan het college om in individuele gevallen te beoordelen of daarnaast ook een tegenprestatie gevraagd wordt. In het wetsvoorstel is bepaald dat de tegenprestatie de re-integratie inspanningen en het aanvaarden van passende arbeid niet mag belemmeren. Immers betaald werk staat voorop.

De leden van de VVD-fractie vragen, als er al uitzonderingen zijn op de verplichte tegenprestatie in het kader van re-integratie, hoe deze er uitzien. De regering merkt op dat een tegenprestatie niet in het kader van re-integratie opgelegd wordt, maar als wederkerigheid voor de uitkering. Het is verder aan de gemeente om invulling te geven aan het beleid rond

de verplichte tegenprestatie. In het wetsvoorstel is bepaald dat de tegenprestatie de re-integratie inspanningen en het aanvaarden van passende arbeid niet mogen belemmeren. Immers betaald werk staat voorop.

De leden van de PvdA-fractie zijn beducht voor verdringing van reguliere arbeid en de ondermijning van CAO-betaald werk. Deze leden vragen of de regering afstand wil nemen van de redenering rond het onderscheid tussen betaalde en onbetaalde werkzaamheden dat afhankelijk is van o.a. economische factoren en van keuzes die mede op basis daarvan door het bedrijfsleven en/of de overheid worden gemaakt. De regering erkent het belang om verdringing van reguliere arbeid te voorkomen, maar ziet geen reden om afstand te nemen van dat punt uit de memorie van toelichting. Immers regulier werk komt in de markt tot stand, met dien verstande dat ook de overheid in de markt een vragende partij kan zijn. Additioneel werk daarentegen is extra (naast of in aanvulling op regulier werk). Daarom is in de wet vastgelegd dat de onbeloofde maatschappelijk nuttige werkzaamheden die als tegenprestatie opgedragen worden additioneel van aard moeten zijn en niet mogen leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt. In het onderzoek van de Inspectie SZW wordt een aantal voorbeelden gegeven van maatschappelijk nuttige activiteiten die gemeenten als tegenprestatie hebben laten verrichten. Het is aan de desbetreffende gemeente om er op toe te zien dat de maatschappelijke werkzaamheden een additioneel karakter hebben. Het is aan de gemeenteraad om het college hierop te controleren. De belanghebbende heeft de mogelijkheid bezwaar aan te tekenen tegen een besluit van de gemeente.

De leden van de fracties van de PvdA en D66 vragen of de gemeenten heldere handvatten krijgen in de «werkwijzer tegenprestatie» bij het vinden van voldoende voorbeelden van maatschappelijk nuttige activiteiten (die niet leiden tot verdringing van vrijwilligerswerk of betaalde arbeid) en of er nog meer in deze werkwijze komt te staan. De bevoegdheid voor het geven van een tegenprestatie is per 1 januari 2012 wettelijk geregeld en is daarom een relatief nieuwe taak voor de gemeenten, hetgeen betekent dat dit onderdeel van het beleid bij veel gemeenten nog in ontwikkeling is. Zoals de Staatssecretaris van SZW heeft aangegeven in de reactie op het onderzoek van de Inspectie SZW, wordt Divosa ondersteund bij het opstellen van een werkwijzer. Met deze werkwijzer wil de regering gemeenten behulpzaam zijn bij de keuzes om invulling te geven aan hun beleid inzake de tegenprestatie en daarbij ook het risico van verdringing te verkleinen. Daarnaast merkt de regering op dat in het onderzoek van de Inspectie SZW wel een lijst met voorbeelden van werkzaamheden in het kader van de tegenprestatie is opgenomen.

De leden van de PvdA-fractie geven aan dat ze graag zien dat het verlenen van mantelzorg als tegenprestatie kan gelden en vragen een reactie van de regering. Mantelzorgers verrichten een belangrijke maatschappelijke taak bij de zorg en ondersteuning van langdurig zieke familieleden en naaste vrienden. Als een uitkeringsgerechtigde mantelzorg als tegenprestatie wil invullen, is het aan de gemeente om dat te beoordelen.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de regering vindt van de conclusie uit het rapport van de Inspectie dat gemeenten geen scherp onderscheid maken tussen de tegenprestatie en de activering op basis van re-integratie en participatiebeleid. De tegenprestatie is een nog relatief nieuw instrument. Uit het Inspectie SZW onderzoek blijkt dat gemeenten nog zoekende zijn hoe dit instrument zich verhoudt tot het palet aan re-integratie-instrumenten. Zoals al beschreven behoort het tot de vrijheid van gemeenten vorm en inhoud aan het instrument tegenprestatie te geven. Ter ondersteuning van de gemeente is in de aanbiedings-

brief van het Inspectie SZW rapport aan uw Kamer aangegeven dat de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Divosa zal ondersteunen bij het maken van een werkwijzer die gemeenten hierbij behulpzaam kan zijn.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de tegenprestatie mag bestaan uit werkzaamheden in het kader van een werkervaringsplaats, re-integratietraject of stage bij een private werkgever. De regering merkt op dat de verplichting om een tegenprestatie te verlenen onderscheiden moet worden van de verplichting om mee te werken aan zijn re-integratie. Een werkervaringsplaats en het lopen van stage zullen veelal onderdeel zijn van een re-integratietraject. In dat geval gaat het om een ander soort verplichting gericht op arbeidsinschakeling en die daarom naar het oordeel van de regering niet als tegenprestatie kan worden aangemerkt.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan toelichten op welke wijze het verplichten tot een tegenprestatie bijstandsgerechtigden uit de armoede helpt en hen aan een baan met een fatsoenlijk salaris helpt. De regering merkt op dat de plicht tot tegenprestatie tot doel heeft om maatschappelijk nuttige werkzaamheden te doen in de samenleving als tegenprestatie van de uitkering. Door actief bezig te zijn hebben uitkeringsgerechtigden de kans om betrokken te blijven bij de samenleving. Het is derhalve niet een re-integratie-instrument; daarvoor staan gemeenten voldoende mogelijkheden ter beschikking.

De leden van de SP-fractie vragen wat de definitie is van «regulier werk» en van «arbeid op de reguliere arbeidsmarkt». Regulier werk/arbeid is werk dat in de markt tot stand komt en waarvoor de bereidheid bij de werkgever bestaat voor deze werkzaamheden loon te betalen en die uitmondt in een arbeidscontract c.q. aanstelling.

De leden van de SP-fractie vragen wat de maximale omvang per week en wat de maximale duur in maanden is van de tegenprestatie naar vermogen. Het wetsvoorstel noemt geen maximale omvang per week en evenmin de maximale duur van de tegenprestatie. Wel is bepaald dat de omvang van de tegenprestatie en de duur in de tijd in de regel beperkt dienen te zijn. Het is de beleidsvrijheid van gemeenten om daar invulling aan te geven op basis van de individuele omstandigheden. Voorkomen moet in elk geval dat de werkzaamheden in het kader van de tegenprestatie de focus afleidt van het verkrijgen van betaalde arbeid en dat de maatschappelijk nuttige werkzaamheden leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt. Daarenboven mag de tegenprestatie niet leiden tot verdringing van regulier werk op de arbeidsmarkt.

De leden van de SP-fractie vragen of bijstandsgerechtigden 7 dagen per week, 24 uur per dag opgeroepen kunnen worden om een tegenprestatie te leveren. Ook vragen zij indien dat niet het geval is, hoe lang en hoeveel uur per maand bijstandsgerechtigden een tegenprestatie zouden moeten leveren. Oproepbaarheid gedurende zeven dagen per week, 24 uur per dag valt buiten de algemeen aanvaarde normen. De tegenprestatie mag niet in de weg staan aan het verkrijgen van betaalde arbeid of aan de re-integratie op de arbeidsmarkt. De omvang van de onbetaalde maatschappelijk nuttige werkzaamheden in het kader van de tegenprestatie moeten daarom van beperkte duur zijn. In zijn algemeenheid kan niet worden aangegeven hoeveel uren per maand gedurende hoe lang een tegenprestatie verricht moet worden. Het college bepaalt aan de hand van de specifieke en individuele omstandigheden de omvang en de duur van de werkzaamheden. De gemeenteraad heeft hierbij een controlerende rol. Ook kunnen bijstandsgerechtigden bezwaar en beroep aantekenen tegen een besluit om hen een tegenprestatie te laten verrichten.

De leden van de SP-fractie vragen wat wordt bedoeld met de zin dat «de omvang van de werkzaamheden en de duur in de tijd van de tegenprestatie dienen in de regel beperkt te zijn».

De tegenprestatie mag niet in de weg staan aan het verkrijgen van betaalde arbeid of aan de re-integratie op de arbeidsmarkt. De focus van betrokkene dient daarom gericht te zijn op het verkrijgen van betaalde arbeid. Daarenboven mag de tegenprestatie niet leiden tot verdringing van regulier werk op de arbeidsmarkt. Om die reden is bepaald dat de omvang van de onbetaalde maatschappelijk nuttige werkzaamheden in het kader van de tegenprestatie van beperkte duur moeten zijn.

De leden van de SP-fractie vragen of het een omissie is dat enerzijds de tegenprestatie niet bedoeld is als re-integratie instrument en de in dat kader te verrichten werkzaamheden die in het algemeen verkeer als arbeid op de reguliere arbeidsmarkt worden aangeduid tegelijkertijd stelt de regering dat de tegenprestatie ook kan bijdragen aan de re-integratie. De leden stellen verder dat deze zaak haaks staat op de zaak dat de activiteiten ook door gemeenten en werkgevers worden bepaald, afhankelijk van o.a. de arbeidsmarktsituatie. De leden vragen of de regering voornemens is dit aan te passen. Waar het in geval van een tegenprestatie om gaat is dat het opleggen ervan niet primair tot doel heeft de re-integratie van betrokkene te bevorderen, maar moet worden gezien als een nuttige bijdrage aan de samenleving. Door het uitvoeren van een tegenprestatie wordt betrokkene natuurlijk wel weer meer betrokken bij de samenleving en wordt bijvoorbeeld zijn sociale netwerk uitgebreid. Dit zal vanzelfsprekend van invloed kunnen zijn op zijn mogelijkheden weer betaald werk te vinden. In het wetsvoorstel is bepaald dat de maatschappelijk nuttige werkzaamheden naast of in aanvulling op reguliere arbeid worden verricht en mogen niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt. De regering ziet dan ook geen reden voor aanpassing van het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering de tegenprestatie ziet, nu met dit wetsvoorstel de bevoegdheid van het college om een tegenprestatie te vragen wordt omgezet in een verplichting. De regering wil het activerende karakter van de bijstand vergroten. Een van de maatregelen is om de tegenprestatie naar vermogen voor iedereen te laten geleden. De aard van de tegenprestatie verandert niet met het wetsvoorstel.

Deze leden van de CDA-fractie vragen ook of de regering het met hen eens is dat de tegenprestatie niet zozeer moet worden gezien als bezigheidstherapie, maar als een focus op arbeidsmarktperspectief. De regering is van mening dat het verrichten van de maatschappelijk nuttige werkzaamheden bijdraagt aan de mogelijkheden dat iemand actief betrokken blijft bij de samenleving. Dit betekent dat dit indirect ook bijdraagt aan het verbeteren van de kansen om terug te keren op de arbeidsmarkt. De regering merkt echter ook op dat een tegenprestatie niet in het kader van re-integratie opgelegd wordt, maar als wederkerigheid voor de uitkering. De tegenprestatie is zeker niet bedoeld als bezigheidstherapie.

De leden van de D66-fractie vragen of zij het wetsvoorstel zo moeten lezen dat alle gemeenten verplicht worden om van alle bijstandsgerechtigden een maatschappelijke tegenprestatie te vragen. Het wetsvoorstel voorziet erin dat alle gemeenten de opdracht hebben om een tegenprestatie naar vermogen te vragen aan alle bijstandsgerechtigden. Volledig arbeidsongeschikten zijn uitgesloten van de verplichting tot tegenprestatie. Om dit mogelijk te maken moeten gemeenten beleid maken inzake de tegenprestatie. De invulling hiervan behoort tot de beleidsvrijheid van gemeenten.

De leden van de D66-fractie vragen de regering om toe te lichten waarom zij van mening is dat het al dan niet vragen van een maatschappelijke tegenprestatie niet aan de gemeentelijke beleidsvrijheid kan worden overgelaten. Dit wetsvoorstel voorziet er in dat het activerende karakter van de WWB, eveneens met behulp van de tegenprestatie, wordt verhoogd. De gemeentelijke beleidsvrijheid komt tot uiting bij het invulling geven naar eigen inzicht op basis van individuele gevallen en de lokale situatie, van de plicht tot tegenprestatie.

De leden van de D66-fractie vragen hoeveel gemeenten nu gebruik maken van de mogelijkheid om een maatschappelijke tegenprestatie te vragen. Hoeveel bijstandsgerechtigden nu een maatschappelijke tegenprestatie leveren en welk percentage van het totaal aantal bijstandsgerechtigden dit is. Op basis van het onderzoek van de Inspectie SZW blijkt dat de gemeenten die bezig zijn met de tegenprestatie hebben aangegeven in 2012 en in de eerste zes maanden van 2013 respectievelijk 3.422 en 3.222 tegenprestaties aan WWB «ers te hebben opgelegd. Uit het onderzoek blijkt niet om hoeveel bijstandsgerechtigden het gaat. Er kan dan ook niets gezegd worden over het percentage van het totaal aantal bijstandsgerechtigden.

De leden van de D66-fractie vragen de regering wat de randvoorwaarden zijn waar de maatschappelijke tegenprestatie aan moet voldoen. De randvoorwaarden die in de wet gesteld zijn ten aanzien van de verplichting tot het verrichten van een tegenprestatie naar vermogen zijn dat de tegenprestatie bestaat uit maatschappelijk nuttige werkzaamheden die naast of in aanvulling op reguliere arbeid worden verricht en niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt. Deze activiteiten mogen de re-integratie inspanningen of het accepteren van betaalde arbeid niet in de weg staan. De maatschappelijke activiteiten zijn in regel in omvang en duur in de tijd beperkt te zijn.

De leden van de D66-fractie vragen of gemeenten verplicht zijn om, wanneer het binnen de eigen gemeentegrens onmogelijk is om zonder verdringing de maatschappelijke tegenprestatie te organiseren, dit buiten de gemeentegrens te organiseren. Als dit het geval is, vragen deze leden in hoeverre dan een relevante tegenprestatie wordt geleverd. Het wetsvoorstel verplicht gemeenten niet om buiten de eigen gemeentegrens een tegenprestatie te laten verrichten. Het is gemeentelijke beleidsvrijheid om aan te geven in de verordening hoe hiermee omgegaan wordt.

De leden van de D66-fractie vragen of toen de mogelijkheid tot het vragen van een maatschappelijke tegenprestatie is geïntroduceerd gemeenten extra budget voor uitvoeringskosten hebben gekregen en zo ja, om hoeveel geld dit ging en op welke aantallen bijstandsgerechtigden dit is gebaseerd. De regering geeft aan dat gemeenten bij invoering van de mogelijkheid tot het vragen van een maatschappelijke tegenprestatie geen extra uitvoeringskosten hebben gekregen.

De leden van de D66-fractie vragen of tegenover het feit dat gemeenten geen vergoeding krijgen voor extra uitvoeringskosten, ook de vrijheid staat om de tegenprestatie niet te hoeven organiseren. Het wetsvoorstel voorziet in de opdracht aan gemeenten om een tegenprestatie te vragen van hun uitkeringsgerechtigden. Voor het maken van gemeentelijk beleid rond de tegenprestatie en het vaststellen daarvan in een verordening, de organisatie en de naleving ervan, kan gebruik worden gemaakt van de bestaande uitvoeringstaken rond de bijstand. Dat maakt dat gemeenten niet gerechtigd zijn om geen tegenprestatie te hoeven organiseren.

De leden van de fracties van de ChristenUnie, D66, 50PLUS en GroenLinks vragen of en op welke wijze verdringing(effecten) op de arbeidsmarkt kunnen worden voorkomen als gevolg van het organiseren van een tegenprestatie voor alle bijstandsgerechtigden. De regering vindt het van belang dat verdringing van reguliere arbeid wordt voorkomen. In het wetsvoorstel is daarom vastgelegd dat de onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden die als tegenprestatie opgedragen worden, additioneel van aard moeten zijn en niet mogen leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt. De tegenprestatie dient ook wat duur en omvang betreft beperkt te zijn. Het is aan de gemeenteraad om het college hierop te controleren. De belanghebbende kan bovendien bezwaar aantekenen tegen een besluit van de gemeente. Deze maatregelen zorgen er voor dat de tegenprestatie niet leidt tot verdringing op de arbeidsmarkt.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering het wenselijk acht om de in te zetten instrumenten in de bijstand niet langer in dienst te laten staan van het aan het werk helpen van mensen, maar als middel om goedkoop publieke taken uit te voeren. En vragen om een toelichting. Zoals bij de beantwoording van een eerdere vraag van de SP-fractie is aangegeven, is een tegenprestatie niet gericht op re-integratie richting betaald werk, maar op het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten als wederdienst voor de uitkering. En de tegenprestatie vervangt niet de al bestaande re-integratie-instrumenten, maar is hierop – vanuit de hier geschetste invalshoek – aanvullend. Het wetsvoorstel kent randvoorwaarden. Een daarvan is dat de tegenprestatie een zodanig karakter moet hebben dat deze naast of in aanvulling van regulier werk plaats vindt en niet mag leiden tot verdringing. Het is aan gemeenten om daarop toe te zien.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of dagbesteding binnen de WMO vanaf 2015 in plaats van de tegenprestatie kan komen. De vraag wordt zo uitgelegd dat de leden van de ChristenUnie vragen of mensen met een bijstandsuitkering en ook een dagbesteding hebben binnen de WMO, kunnen worden uitgezonderd van de tegenprestatie. Een deel van de mensen zal volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn op grond waarvan de plicht tot tegenprestatie aan hen niet zal worden opgelegd.

De leden van de 50PLUS-fractie vragen of mensen die voor een ander mantelzorg gaan verlenen vrijgesteld kunnen worden van een tegenprestatie. Mantelzorgers verrichten een belangrijke maatschappelijke taak bij de zorg en ondersteuning van langdurig zieke familieleden en naaste vrienden. Als een uitkeringsgerechtigde mantelzorg als tegenprestatie wil invullen, is het aan de gemeente om dat te beoordelen.

De leden van de 50PLUS-fractie vragen wie de kosten betaalt voor het begeleiden van bijstandsgerechtigden bij verplicht vrijwilligerswerk. Uit het onderzoek van de Inspectie SZW blijkt dat het merendeel van de gemeenten aangeeft dat de begeleiding plaatsvindt op de plek waar de WWB «er de activiteiten verricht. Wanneer de gemeenten besluit zelf de begeleiding op zich te nemen, dan zullen zij die kosten dragen.

De leden van de 50PLUS-fractie vragen hoe de sociale verhouding zich zal ontwikkelen tussen vrijwilligers en de verplichte vrijwilligers, volgens de regering. De regering is van oordeel dat bij het verrichten van werkzaamheden iedereen erbij gebaat is wanneer de persoon deze werkzaamheden gemotiveerd en tevreden uitvoert. Dit geldt ook voor de persoon die vrijwilligerswerk doet en diegene die werkzaamheden verricht in het kader van de tegenprestatie. De regering vindt het daarom van belang dat gemeenten rekening houden met de voorkeuren en kwaliteiten van de persoon zelf van wie een tegenprestatie wordt gevraagd te leveren. Dat werkt motiverend. Uit het onderzoek blijkt dat bij veel gemeenten de

betrokkenen invloed hebben op de keuze van de activiteiten. Ook blijkt uit dat onderzoek dat diegene die een tegenprestatie leveren daar positief tegenover staan.

7.3 Uniformering van diverse verplichtingen

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de VVD-fractie bij welke verplichtingen de term «naar vermogen» aan de orde is, geeft de regering aan dat dit betreft het naar vermogen verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid. In dit verband wordt gewezen op de voorgestelde artikelen 9, eerste lid, en de uitwerking daarvan in het voorgestelde artikel 18, vierde lid, onderdelen c, d, e, f en h, van de WWB. De tekst van deze bepalingen luidt achtereenvolgens:

– artikel 9, eerste lid:

De belanghebbende van 18 jaar of ouder doch jonger dan de pensioenge-rechtigde leeftijd is, vanaf de dag van melding [...]verplicht naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid [...] te verkrijgen en deze te aanvaarden en te behouden [...];

– artikel 18, vierde lid:

- c. het naar vermogen verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid in een andere dan de gemeente van inwoning, alvorens naar die andere gemeente te verhuizen;
- d. bereid te zijn om te reizen over een afstand met een totale reisduur van 3 uur per dag of om te verhuizen, indien dat noodzakelijk is voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid;
- e. het verkrijgen en behouden van kennis en vaardigheden, noodzakelijk voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid;
- f. het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid niet belemmeren door kleding, gebrek aan persoonlijke verzorging of gedrag;
- h. het zich onderwerpen aan een door het college verplicht gestelde behandeling van medische aard als bedoeld in artikel 55, noodzakelijk voor het naar vermogen.

Naar aanleiding van een vraag van de VVD-fractie waarom er voor is gekozen is om verschillende voorwaarden toe te voegen in artikel 18 van de WWB (is dat omdat dit het afstemmingsartikel is, zo vragen deze leden), deelt de regering het volgende mee. De arbeidsverplichtingen voor de bijstandsgerechtigde waren en blijven in algemene zin geregeld in artikel 9 en 55 van de WWB. Hier wordt aan toegevoegd, als zelfstandige verplichting, de verplichting zich te onthouden van zeer ernstige misdrijvingen tegen de uitvoerende instantie en haar uitvoerende functionarissen. Deze verplichting verzelfstandigd de in het bestaande artikel 18, tweede lid, van de WWB opgenomen bijkomende verplichting. Met het voorliggende wetsvoorstel beoogde afstemmingsartikel 18, tweede lid en vierde lid van de WWB (nieuw) bevat de door de gemeente te treffen maatregelen bij niet-nakoming van de arbeidsverplichtingen van de artikelen 9 en 55:

- het tweede lid van artikel 18 betreft het opleggen van een maatregel bij het niet nakomen van andere aan de bijstand verbonden verplichtingen dan de arbeidsverplichting, het niet nakomen van de arbeidsverplichtingen die niet zijn opgenomen in artikel 18, vierde lid, alsmede de maatregel bij zeer ernstige misdrijvingen. Dit moet verder bij verordening worden uitgewerkt door de gemeenteraad;
- het vierde lid van artikel 18 schrijft voor de geüniformeerde vormen van de arbeidsverplichtingen, alsmede een vorm van de inlichtingen-

verplichting, dwingend de door de gemeente te treffen maatregel voor, namelijk een verlaging met 100% gedurende 3 maanden.

Op de vraag van de VVD-fractie welke verordeningsoverplichten er voor gemeenten nog aanwezig zijn in de WWB, antwoordt de regering dat de in artikel 8, eerste lid, van de WWB opgenomen verordeningsoverplicht voor de gemeenteraad er als volgt uit komt te zien. De gemeenteraad stelt bij verordening regels met betrekking tot:

- a. het ondersteunen bij arbeidsinschakeling en het aanbieden van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling, bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a;
- b. het verlagen van de bijstand, bedoeld in artikel 18, tweede lid;
- c. het opdragen van een tegenprestatie als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel c;
- d. het verlenen van de individuele inkomenstoeslag, bedoeld in artikel 36;
- e. de scholing of opleiding, bedoeld in artikel 10a, vijfde lid;
- f. de premie, bedoeld in artikel 10a, zesde lid;
- g. de uitoefening van de bevoegdheid tot verrekening als bedoeld in artikel 60b.

De leden van de fracties van PvdA, CDA, D66 en de ChristenUnie stellen vragen over de door de regering beoogde verhuisplicht. De vragen hebben betrekking op de reden voor de verhuisplicht, de (ontwrichtende) gevolgen voor gezin, sociaal netwerk en mantelzorg, alsmede op de rol van reistijd en tijdelijkheid van het werk. Om te beginnen wijst de regering erop dat aan het recht op bijstand de plicht is verbonden om naar vermogen te trachten om algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en deze te aanvaarden en te behouden. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet erin dat deze verplichting nader uitgewerkt wordt in een aantal geharmoniseerde verplichtingen met bijhorende maatregel. Één van die verplichtingen betreft de bereidheid om te reizen over een afstand met een totale reisduur van 3 uur per dag of om te verhuizen, indien dat noodzakelijk is voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid (het voorgestelde artikel 18, vierde lid, onder d, van de WWB). Reden hiervoor is dat het ontbreken van deze bereidheid kan leiden tot een verwijtbaar onnodig beroep op bijstand.

Zoals voor alle aan de bijstand verbonden verplichtingen, geldt (uiteeraard) ook voor deze verplichting dat het college die moet afstemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende (artikel 18, eerste lid, van de WWB). Tot die omstandigheden, mogelijkheden en middelen behoren de (ontwrichtende) gevolgen voor gezin en sociaal netwerk en de rol van reistijd en tijdelijkheid van het werk. Het is aan het college om daar op basis van individueel maatwerk invulling aan te geven bij het handhaven van deze verplichtingen en het opleggen van de bijhorende maatregel.

Met de nadrukkelijke kanttekening dat de toepassing van de WWB in het individuele geval bij uitsluiting aan het college is, merkt de regering in algemene zin het volgende op. Verhuizen kan een ingrijpende gebeurtenis zijn in het persoonlijk en sociaal leven. Zo bezien ligt het dan ook in de rede om rekening te houden met de gevolgen van een verhuizing voor gezin en sociaal netwerk. Als het college vast stelt dat verhuizing zou leiden tot ontwrichting van het gezin, is er geen sprake van verwijtbaarheid als de bijstandsgerechtigde niet aan de verhuisverplichting voldoet. Waar het gaat om tijdelijk werk, speelt de duur van de tijdelijkheid een rol, alsmede de kansen om aansluitend een vaste aanstelling of andere baan te krijgen. Naar de mening van de regering spelen ook de aard van de werkzaamheden, de beschikbaarheid van werk binnen de reistijd van drie uur en de duur van de werkloosheid een rol. Het blijvend

uitzichtloos in een uitkeringssituatie opgesloten zitten, kan ook verregaande consequenties hebben voor persoon en gezin, ook financieel, en kan leiden tot overgeërfde armoede. De regering is van oordeel dat in algemene zin het kunnen verkrijgen van betaald werk, met weer toekomstperspectieven, dan te verkiezen is. Dat is voor regering ook een belangrijke reden om ervoor te zorgen dat de bijstand nog meer mensen aanspoort om mee te doen

De leden van de PvdA-fractie geven aan dat juist vanwege de lokale situatie de regering heeft afgezien van uniformering van de verplichting betreffende het naar vermogen verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid. Deze leden vragen hoe de uniformering zich verhoudt tot de verplichting om te verhuizen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de bereidheid van de belanghebbende om te verhuizen gedefinieerd en vastgesteld wordt. De leden van de SP-fractie vragen waarop de reisduur van 3 uur per dag gebaseerd is en of die ook geldt voor mensen die een tegenprestatie opgelegd krijgen.

Bij het naar vermogen verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid hangt het sterk van de situatie op de lokale arbeidsmarkt af welke mogelijkheden er voor de bijstandsgerechtigde zijn om aan deze verplichting te voldoen. Uniformering zou geen recht doen aan de verschillen tussen lokale arbeidsmarkten. Bij de verplichting om bereid te zijn om te reizen over een afstand met een totale reisduur van drie uur per dag of om te verhuizen, gaat het juist niet om de lokale arbeidsmarkt. Daarom acht de regering harmonisering van deze verplichting en de bijhorende maatregel wel op zijn plaats. Het is aan het college om hieraan in het individuele geval invulling te geven; de verhuisplicht is er (alleen) als die, gelet op de arbeidsmarktpositie van de bijstandsgerechtigde, noodzakelijk is om een verwijtbaar onnodig beroep op bijstand te voorkomen. Voorts dient het college rekening te houden met de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende. De reisduur van drie uur per dag is gebaseerd op de jurisprudentie (WW) en geldt niet voor mensen die een tegenprestatie opgelegd krijgen.

De leden van de CDA-fractie vragen of indien een werkgever 120 kilometer verder (1,5 uur met de trein) een tijdelijke baan van drie maanden aanbiedt (5 dagen per week, 6 uur per dag) tegen minimumloon maar zonder vergoeding van reiskosten, de uitkeringsgerechtigde dan verplicht is die te accepteren. Ook vragen deze leden of de baan die aangeboden wordt geaccepteerd moet worden als sprake is van een proefperiode (6 maanden) met uitzicht op een vast contract. Gezien de individuele casuïstiek die in deze vraag wordt opgevoerd, herhaalt de regering dat de toepassing van de WWB in het individuele geval bij uitsluiting aan het college is. In algemene zin merkt de regering op dat de reistijd die deze leden noemen binnen de grens blijft van het beoogde artikel 18, vierde lid, onder d. Dat hier sprake is van tijdelijk werk doet niet af aan de toepasselijkheid van de betreffende bepaling. Datzelfde geldt voor reiskostenvergoedingen. Die zijn een zaak tussen werkgever en werknemer, er geldt een fiscale tegemoetkoming en voor zover nodig heeft het college hier de mogelijkheid om via de bijzondere bijstand individueel maatwerk te leveren.

De vraag van de leden van de D66-fractie vragen of met de reisduur van 3 uur per dag de reisduur per openbaar vervoer wordt bedoeld, beaantwoordt de regering bevestigend.

De leden van de fracties van PvdA en CDA zien de verplichting tot het verkrijgen en behouden van kennis en vaardigheden als nieuwe verplichting. Volgens deze leden kan uit de tekst en de toelichting niet worden afgeleid wat deze norm inhoudt. Vooral bij het behouden van

kennis en vaardigheden kunnen volgens deze leden vraagtekens worden gezet bij de toetsbaarheid van die norm. Zij vragen om een reactie van de regering.

De regering kwalificeert de onderhavige verplichting niet als nieuw. De verplichting vloeit voort uit de verplichting tot het verkrijgen, aanvaarden en behouden van algemeen geaccepteerde arbeid uit het bestaande artikel 9, eerste lid, onder a, van de WWB. Het behouden van kennis en vaardigheden is daarvoor noodzakelijk. Omdat het niet behouden van kennis en vaardigheden tot een verwijtbaar onnodige beroep op bijstand kan leiden, heeft de regering de onderhavige verplichting opgenomen bij de geharmoniseerde verplichtingen. De bijstandsgerechtigde hoort zijn kennis en vaardigheden actueel te houden en zo nodig aan te passen aan de veranderde eisen op de arbeidsmarkt. De gemeente kan dit toetsen door bijvoorbeeld te bezien of betrokkene cursussen heeft gevolgd, seminars heeft bezocht, aanvullende of meer specialistische opleidingen heeft gedaan et cetera. Ook kan aan de orde zijn dat betrokkene gebruik maakt van door de gemeente aangeboden voorzieningen op dit vlak.

De leden van de fracties van PvdA, SP, CDA, D66, ChristenUnie en 50PLUS stellen vragen over de door de regering beoogde verplichting betreffende kleding en gedrag. Al deze leden vragen naar de bewijslast bij deze verplichting. De leden van de SP-fractie leggen de regering daarbij de volgende lijst voor:

- het dragen van dreadlocks of een hanekam
- het dragen van sportschoenen
- het dragen van een mouwloos hemd
- het dragen van een trainingspak
- het dragen van een pet
- het dragen van slippers
- het dragen van een korte broek of een jurkje met blote benen
- het zichtbaar dragen van een piercing
- het zichtbaar dragen van een tatoeage
- geblondeerd haar, roodgeverfd haar of paars geverfd haar
- een ketting met een kruis eraan
- zwarte nagellak

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe het niet nakomen van deze verplichting te repareren is. De leden van de CDA-fractie vinden het vanzelfsprekend dat het verkrijgen, aanvaarden en behouden van algemeen geaccepteerde arbeid niet mag worden belemmerd door kleding, gebrek aan persoonlijke verzorging of gedrag. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of deze verplichting tot bureaucratie gaat leiden. De regering herkent zich in de vanzelfsprekendheid waarover de leden van de CDA-fractie het hebben. Deze verplichting, zoals die de regering voor ogen staat, is te typeren met het gezegde «je moet je kleden waar je naartoe gaat». Dit verschilt van situatie tot situatie. Wie solliciteert naar een baan in een winkel waar de door de leden van de SP-fractie genoemde kledingstukken of attributen worden verkocht, zal door het gebruik daarvan zeker een goede stap in de richting van de gewenste baan zetten. Wie daarmee solliciteert naar een baan in een call centre zal er waarschijnlijk voor- noch nadeel van ondervinden. Maar wie daarmee solliciteert naar een baan waar kleding, persoonlijke verzorging en/of gedrag tot de functie-eisen behoren, mag ervan uitgaan dat hij niet wordt aangenomen. Als kleding, persoonlijke verzorging of gedrag niet aan werkaanvaarding in de weg staan, zijn er geen gevolgen voor het recht op bijstand. Als dat echter wel het geval is, en de bijstandsgerechtigde weigert óf kleding/verzorging/gedrag óf baaneisen aan te passen, dan is er sprake van een verwijtbaar onnodig beroep op bijstand. Om die reden behoort deze verplichting tot de geharmoniseerde verplichtingen.

De regering ziet de bewijslast niet als probleem en evenmin is zij bang voor bureaucratie. Kleding, verzorging en gedrag zijn waarneembaar. In combinatie met de uitkomsten van de sollicitatieactiviteiten zijn de gevolgen daarvan voor het recht op bijstand te beoordelen. Reparatie is bij het niet nakomen van deze verplichting mogelijk door kleding/ verzorging/gedrag of baaneisen aan te passen.

De leden van de D66-fractie vragen hoeveel ruimte gemeenten houden in de toepassing van de verplichtingen. Deze leden constateren dat de geüniformeerde verplichtingen ruim zijn omschreven. Deze leden vragen of het de bedoeling is van de regering dat de gemeenten alle vrijheid behouden om binnen deze uniformering van de verplichtingen maatwerk toe te passen. Dit zouden deze leden toejuichen. Indien dit niet het geval is, en het de bedoeling is van de regering dat de geüniformeerde verplichtingen ook uniform worden toegepast en uniform worden gehandhaafd, vragen deze leden welke maatregelen de regering wil gaan nemen om te zorgen dat dit ook werkelijk gaat gebeuren. De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat het wetsvoorstel geüniformeerde arbeidsverplichtingen en maatregelen introduceert. In artikel 18 lid 4 WWB wordt voor het college de verplichting opgenomen om de bijstand in ieder geval met 100% te verlagen voor een periode van 3 maanden indien belanghebbende de geüniformeerde arbeidsverplichtingen niet nakomt. In het wetsvoorstel wordt nu voorgesteld om burgers te sanctioneren met drie maanden geen uitkering. Gemeenten willen niet dat burgers de dupe worden van regels die te rigide zijn en verwachten dat maatschappelijke problemen eerder zullen toe- dan afnemen. De Maatregelen WWB kunnen leiden tot een verhoging van de schulden bij de werkzoekende maar er zal ook een groter beroep worden gedaan op andere gemeentelijke vangnetten zoals de bijzondere bijstand, schuld-hulpverlening, ondersteuning van de voedselbanken en de maatschappelijke opvang. De leden van de GroenLinks-fractie willen geen uniforme verplichtingen opleggen. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de verplichtingen omgezet worden in een «kan-bepaling» zodat gemeenten maatwerk kunnen leveren.

De harmonisering waar de regering naar streeft, vindt zijn begrenzing in de menselijke maat en de beleidsruimte die gemeenten moeten hebben om maatwerk te kunnen leveren. Aan die beleidsruimte is in dit wetsvoorstel invulling gegeven, want natuurlijk moet de gemeente die ruimte hebben om het individuele geval te kunnen beoordelen. Immers ieder geval verschilt. Het is niet zo dat het college nu gehouden is om bij de minste of geringste niet nagekomen verplichting drie maanden geen uitkering te verstrekken. Of dat het college zonder onderscheid des persoons uitkeringen zou moeten gaan weigeren. Daarom heeft de gemeente ook de beleidsruimte om rekening kunnen houden met de persoonlijke of de gezinssituatie van de bijstandsgerechtigde. Dat neemt niet weg dat overduidelijk en verwijtbaar niet voldoen aan de geharmoniseerde verplichtingen waardoor een onnodig beroep wordt gedaan op de bijstand hoort te leiden tot de bijhorende maatregelen waarin dit wetsvoorstel voorziet. Wat de regering met dit wetsvoorstel beoogt, is dat de bijstand nog meer mensen aanspoort om mee te doen, dat het college bij het opleggen van de maatregel maatwerk kan leveren én dat de gemeente een prikkel en mogelijkheden krijgt om de aan de bijstand verbonden voorwaarden nog beter te handhaven. Bij controle op de toepassing van de geüniformeerde verplichtingen en de bijbehorende maatregel benadrukt de regering de in de WWB beoogde regierol voor de gemeenteraad. De gemeenteraad zal niet alleen beoordelen of het college zich bij de uitvoering van de wet gehouden hebben aan de centrale regelgeving, maar ook of het college op juiste wijze uitvoering heeft gegeven aan de financiële- en beleidskaders die uit de wet voortvloeien

dan wel geheel autonoom zijn gesteld alsmede de doelmatigheid en doeltreffendheid van de lokale uitvoering.

De leden van de SP-fractie stellen dat uit onderzoek blijkt dat uitzendbureaus vaak uitkeringsgerechtigden weigeren, waardoor uitkeringsgerechtigden zich niet kunnen inschrijven. Kan een uitkeringsgerechtigde een maatregel opgelegd krijgen op het moment dat hij of zij is geweigerd bij een uitzendbureau, zo vragen deze leden. Voor het antwoord op deze vraag is van belang of het de uitkeringsgerechtigde al dan niet verwijtbaar is dat de inschrijving geweigerd is. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet in een bepaling dat het college afziet van het opleggen van een maatregel, indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.

De leden van de CDA-fractie stellen dat het college alleen tijdelijk een ontheffing kan verlenen van de arbeidsplicht en het verrichten van een tegenprestatie, maar niet meer van de re-integratieplicht. De leden van de CDA-fractie merken op dat met deze wijziging de beleidsvrijheid van het college verder wordt beperkt. Wat is hiervan de achtergrond, zo vragen zij, met graag een uitgebreide motivering. De regering gaat ervan uit dat wie kan werken niet van een uitkering afhankelijk hoort te zijn. De bijstandsgerechtigden worden geacht de eigen mogelijkheden te benutten en gebruik te maken van de kansen die de Participatiewet die thans in voorbereiding is, biedt. Met het voorliggende wetsvoorstel beoogt de regering dat de bijstand nog meer mensen aanspoort om mee te doen en dat de polisvoorwaarden daaraan bijdragen. Om dat doel te bereiken, herzielt de regering de bestaande ontheffingen van de arbeids- en re-integratieverplichting en gaat de verplichting tot tegenprestatie naar vermogen gelden. Het uitgangspunt hierbij is dat het college de op te leggen verplichtingen aanpast aan de mogelijkheden die de bijstandsgerechtigde nog wel heeft. Medische belemmeringen hoeven als zodanig in veel gevallen geen aanleiding te zijn voor een ontheffing. Eventueel aanwezige belemmeringen om deelname aan arbeid te realiseren kunnen worden weggenomen door het aanbieden van voorzieningen. Op deze wijze kan de gemeente de bijstandsgerechtigde stimuleren om zijn capaciteiten optimaal te benutten. Ook wordt hiermee voorkomen dat een ontheffing het voorportaal wordt voor een blijvende afschrijving. De regering wil dit uitgangspunt beter in de wet tot uitdrukking laten komen door de tijdelijke ontheffing alleen nog mogelijk te maken voor de arbeidsverplichting. Tijdens die ontheffing blijft de re-integratieverplichting dus bestaan en is de bijstandsgerechtigde verplicht om mee te werken aan door het college aangeboden re-integratievoorzieningen. Op deze wijze kan de bijstandsgerechtigde de draad van zijn arbeidsinschakeling direct weer oppakken als de dringende reden voor de ontheffing voorbij is.

De leden van het CDA verzoeken de regering een nadere toelichting te geven op de handhaafbaarheid van de voorgestelde maatregelen. Kan de regering daarbij ingaan op de capaciteit die gemeenten voor de handhaving zullen moeten inzetten, zo vragen zij. De toepassing van de activerende principes die in wet- en regelgeving zijn opgenomen staat of valt met de uitvoering. De regering zet daarom voor het realiseren van verbeteringen in de uitvoering in op een bredere aanpak. Naast dit wetsvoorstel omvat die aanpak samenwerking met VNG en Divosa aan een programma Vakmanschap. Dit programma beoogt een grotere effectiviteit, hogere efficiency en aantoonbare resultaten van sociale diensten. Hierbij zal expliciete aandacht worden gegeven aan handhaving en naleving verplichtingen met betrekking tot arbeidsinschakeling. Voor klantmanagers worden werkwijzers (handleidingen) ontwikkeld hoe om te gaan met de handhaving en naleving van de verplichtingen betreffende arbeidsinschakeling. Voorbeelden hiervan zijn handreikingen sollicitatie-

plicht, kleding en gedrag, et cetera. In de contacten met gemeenten en gemeentelijke bestuurders maakt het Ministerie van SZW het gemeentelijke beleid inzake naleving arbeidsinschakeling bespreekbaar. Het Ministerie van SZW licht daarbij toe dat gemeenten een aanzienlijk financieel belang hebben bij het reduceren van bijstandsafhankelijkheid en dat duidelijk gemeentelijk beleid nodig is, niet alleen aan de poort van de bijstand, maar ook om het zittend bestand te activeren.

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering een aantal verplichtingen wil uniformeren. De leden van de D66-fractie vinden het terecht dat tegenover de verstrekking van een bijstandsuitkering, aan de ontvanger een aantal eisen wordt gesteld, zoals het actief zoeken naar een baan en het accepteren van algemeen geaccepteerde arbeid. Over de uniformering van deze verplichtingen hebben de leden van de D66-fractie echter een aantal vragen.

Als de leden van de D66-fractie het wetsvoorstel goed lezen, gaat het de regering om het uniformeren van verplichtingen en niet om het opleggen van nieuwe verplichtingen. De leden van de D66-fractie vragen de regering wat de reden is waarom verplichtingen die gemeenten nu kunnen opleggen, naar het oordeel van de regering moeten worden opgelegd door alle gemeenten. Voor wie een uitkering heeft en kan werken, is werk geen keuze maar een verplichting. Het recht op uitkering kan niet zonder die verplichting, die verplichting kan niet zonder naleving door de bijstandsgerechtigden en de naleving kan niet zonder handhaving door de uitvoerders. Verplichtingen, naleving en handhaving zijn drie pijlers onder het sociaalzekerheidsstelsel die nodig zijn voor de houdbaarheid en voor het behoud van de solidariteit van de mensen die voor het stelsel betalen. Bij de huidige stand van zaken zijn er bij de naleving en de handhaving van de arbeidsverplichtingen punten die voor verbetering vatbaar zijn, mede gezien de activering die de regering met het voorstel voor de Participatiewet beoogt.

De leden van de D66-fractie vragen of er onder de verplichtingen die onder a t/m i in het wetsvoorstel zijn opgenomen onder G als het nieuwe artikel 18 lid 4 van de WWWB verplichtingen zijn die nu nog niet door gemeenten opgelegd kunnen worden aan bijstandsgerechtigden. De geüniformeerde arbeidsverplichtingen, zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 18, vierde lid, concretiseren op een aantal onderdelen de bestaande, abstract geformuleerde arbeids- en re-integratieverplichting, zoals opgenomen in artikel 9. In die zin is dus geen sprake van nieuwe verplichtingen, maar van een uitwerking en harmonisering van bestaande verplichtingen. De regering heeft hierbij als uitgangspunt genomen dat de geharmoniseerde verplichtingen een verwijtbaar onnodig beroep op de bijstand voorkomen en in redelijkheid van de bijstandsgerechtigde gevraagd kunnen worden. In dit verband verwijst de regering ook naar een eerder antwoord op vragen van de leden van de fracties van PvdA en CDA over het verkrijgen en behouden van kennis en vaardigheden.

De leden van de D66-fractie vragen de regering om de verplichting onder h [bedoeld wordt het beoogde artikel 18, vierde lid, onder h, van de WWB] nader toe te lichten. Zij verzoeken om nadere uitleg of hiermee bedoeld wordt dat een gemeente een bijstandsgerechtigde kan verplichten om een medische behandeling te ondergaan, als dat nodig is om te kunnen werken. De leden vragen of colleges de vrijheid houden om geen medische behandelingen te verplichten. De colleges houden inderdaad de vrijheid om geen medische behandeling te verplichten. De regering beoogt met dit wetsvoorstel geen wijziging te brengen in de bestaande, op artikel 55 van de WWB berustende, bevoegdheid van het college om verplichtingen opleggen die strekken tot arbeidsinschakeling, dan wel die

verband houden met aard en doel van een bepaalde vorm van bijstand of die strekken tot zijn vermindering of beëindiging. Op advies van een arts kan een dergelijke verplichting inhouden het zich onderwerpen aan een noodzakelijke behandeling van medische aard. Als het college heeft besloten tot een verplichting tot een behandeling van medische aard, betekent het verwijtbaar niet nakomen daarvan dat een onnodig beroep wordt gedaan op bijstand. Om die reden is deze verplichting opgenomen onder de geharmoniseerde verplichtingen.

De leden van de D66-fractie merken op dat de coalitie in het Regeerakkoord heeft afgesproken dat mensen die de Nederlandse taal niet beheersen, geen bijstandsuitkering krijgen. Klopt het dat deze eis niet is opgenomen in dit wetsvoorstel zo vragen zij. Zij verzoeken de regering in te gaan op de vraag of de regering onder de verplichting tot het verkrijgen en behouden van noodzakelijke kennis en vaardigheden ook beheersing van de Nederlandse taal verstaat. In het regeerakkoord is met betrekking tot dit onderwerp de volgende passage opgenomen: «Wie de Nederlandse taal niet beheerst krijgt geen bijstandsuitkering. Dit uitgangspunt wordt consequent toegepast: voor vreemdelingen uit derde landen, EU-onderdanen en Nederlanders». De regering is momenteel bezig met de uitwerking daarvan in een afzonderlijk wetsvoorstel, daarbij rekening houdend met internationale regels op het terrein van non-discriminatie.

7.4 Zoekperiode van vier weken

De leden van de PvdA-fractie en de SP-fractie maken zich zorgen over de jongeren die na afloop van de zoektermijn niet terugkomen. Als zij werk hebben gevonden, dan is dat natuurlijk prima, geven zij aan. Het gaat de leden van de PvdA-fractie om de groep die geen werk vindt en zich ook niet meer meldt voor bijstand. Wat gebeurt er met hen, wie heeft er zich op hen, vragen zij zich af.

Uit het Inspectierapport «Actief op weg naar werk» blijkt dat veel gemeenten geen zicht hebben op de situatie van jongeren die zich wel hebben gemeld maar niet zijn teruggekomen voor een bijstandsaanvraag. De leden van de PvdA-fractie vinden dit zorgelijk en zijn van mening dat de gemeenten hier een minimale inspanning moeten verrichten om deze groep in beeld te krijgen/houden. De leden verzoeken de regering om een reactie.

Ook de leden van de SP-fractie verzoeken de regering aan te geven hoeveel bijstandsgerechtigden zich door de introductie van deze vier weken niet meer zullen melden. Zij vragen ook op welke wijze niet-melders worden opgespoord.

In de brief van 12 november 2013 (Kamerstukken 2013–2014, 30 545, nr. 134) gaat de regering onder meer in op de resultaten van het onderzoek van de Inspectie SZW naar de uitvoering van de vier weken zoekperiode voor jongeren. De Inspectie heeft geconstateerd dat niet alle gemeenten er zicht op hebben wat de omstandigheden zijn van jongeren die niet terugkomen om een bijstandsuitkering aan te vragen. De regering vindt het in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van betrokkene zelf om terug te keren om een aanvraag voor een uitkering in te dienen na de zoekperiode. Sommige gemeenten hebben eigen analyses uitgevoerd en hebben geconstateerd dat de meeste van hen werk hebben gevonden of zijn begonnen aan een opleiding. Het is aan gemeenten om eventueel actie te ondernemen als mensen niet terugkeren om bijstand aan te vragen.

Gemeenten geven aan dat twee voornaamste knelpunten betrekking hebben op de beperkte instroommomenten in het onderwijs is en het niet toelaten van sommige jongeren. Hoe gaat de regering, in overleg met de

gemeenten en het onderwijs, deze knelpunten aanpakken, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Zij stellen voorts dat de Inspectie concludeert dat enkele gemeenten intensieve ondersteuning geven tijdens de zoektermijn en hiermee in strijd handelen met het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid. Is de regering bereid om de ondersteuningsonthouding uit de wet te schrappen en hier gemeenten beleidsvrijheid te geven, bijvoorbeeld om kwetsbare jongeren te kunnen ondersteunen, zo vragen de leden.

In het onderzoek van de Inspectie SZW komt naar voren dat gemeenten bij de uitvoering van de vier weken zoekperiode de beperkte instroommomenten in het onderwijs per jaar als knelpunt ervaren. Wanneer jongeren zoeken naar scholingsmogelijkheden zouden de beperkte instroommomenten snelle activering van jongeren bemoeilijken. Niet altijd kan voorkomen worden dat een jongere tijdelijk een beroep moet doen op bijstand. Dit (tijdelijke) probleem kan worden ondervangen wanneer de jongere gaat werken tot de start van de opleiding. In het algemeen heeft dit thema van toeleiding naar onderwijs nadrukkelijk de aandacht van het kabinet in het kader van de aanpak jeugdwerkloosheid.

De Inspectie constateert dat gemeenten verschillende vormen van ondersteuning aanbieden tijdens de zoektermijn. Een deel van deze ondersteuning blijkt zich te richten op kwetsbare jongeren en heeft ten doel dat zij hun verantwoordelijkheid met betrekking tot het zoeken naar werk en/of scholing kunnen invullen. Hieruit spreekt de verantwoordelijkheid die gemeenten voelen ten aanzien van de ondersteuning van voornamelijk kwetsbare jongeren. Het is daarbij zaak dat gemeenten een goed evenwicht vinden tussen jongeren aanspreken op hun verantwoordelijkheid en het ondersteunen van kwetsbare jongeren die er moeite mee hebben zelf hun verantwoordelijkheid te nemen.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie of de regering voornemens is te kijken naar een verordeningsplicht voor gemeenten om op lokaal niveau invulling te geven aan verplichtingen met betrekking tot het zoeken naar werk en tot het zoeken naar scholingsmogelijkheden, nu blijkt dat het overgrote deel van de gemeenten deze verplichtingen beleidsarm heeft ingevuld en de regering bovendien voornemens is de doelgroep voor de zoektermijn te verbreden.

De Inspectie constateert in haar onderzoek dat de overgrote meerderheid van gemeenten helder heeft geformuleerd aan welke verplichtingen jongeren moeten voldoen en dat jongeren op een juiste wijze worden voorgelicht over hun verantwoordelijkheid om tijdens de vier weken te zoeken naar werk of scholing.

De regering deelt de mening dat het zorgelijk is dat minder dan 20 procent van de gemeenten de verplichtingen met betrekking tot het zoeken naar werk bestuurlijk heeft vastgelegd. Slechts iets meer dan 10 procent van de gemeenten heeft de verplichting tot het zoeken naar scholingsmogelijkheden bestuurlijk vastgelegd. De regering gaat ervan uit dat dit te maken heeft met de relatief recente invoering van de zoekperiode en relatief korte duur van de uitvoering. In de brief van 12 november 2013 aan Uw Kamer (Kamerstukken 2013–2014, 30 545, 134) heeft de Staatssecretaris van SZW aangegeven dat zij gemeenten in de Verzamelbrief 2013–2 heeft gewezen op de noodzaak tot het beleidsmatig vertalen van de regels voor de zoektermijn in verordeningen en beleidsregels. De regering is voornemens de noodzaak hiervan bij de implementatie van de zoektermijn voor alle leeftijden bij gemeenten nog eens te benadrukken.

De leden van de fracties van PvdA, D66 en ChristenUnie vragen welke nieuwe doelgroepen te maken krijgen met de zoektermijn van vier weken en hoeveel mensen naar verwachting te maken krijgen met de termijn van vier weken waarin geen bijstandsuitkering wordt verstrekt.

De leden van de D66-fractie constateren dat de zoekperiode van vier weken materieel niet zal gelden voor mensen die uit de WW de bijstand instromen. Ook vragen de leden van de PvdA-fractie in welke gevallen gemeenten van een zoektermijn kunnen afzien, in hoeverre kunnen zij maatwerk toepassen.

De zoektermijn van vier weken geldt op dit moment voor jongeren tot 27 jaar die zich melden bij het UWV voor bijstand. Er zijn gemeenten die ook al een zoektijd hanteren voor mensen vanaf 27 jaar. Zij boeken daar goede resultaten mee. Voor enkele categorieën gelden versoepelingen. Zoals voor mensen die eerst een WW-uitkering ontvangen. Voor hen valt de zoektijd samen met de laatste vier weken van de WW-uitkering. Maar ook voor personen die nog in de gevangenis of jeugdzorginstelling verblijven, wordt de mogelijkheid geboden om zich vier weken voor het verlaten van de gevangenis of jeugdzorginstelling bij het UWV te melden, zodat de zoektijd in individuele gevallen tijdens het verblijf aldaar al zou kunnen ingaan. De zoektermijn wordt met dit wetsvoorstel ook ingevoerd voor mensen vanaf 27 jaar die bijstand willen aanvragen. Mensen in de Wajong die bij de invoering van de Participatiewet worden beoordeeld op arbeidsvermogen en die onder de Participatiewet komen te vallen, zullen niet te maken krijgen met de zoektermijn van vier weken. Zij worden in de vierde nota van wijziging bij het wetsvoorstel Invoeringswet Participatiewet (Kamerstukken 2013–2014, 33 161) van de zoektermijn uitgezonderd.

De leden van de PvdA-, SP-, en ChristenUnie-fractie vragen naar de budgettaire opbrengst van de zoektermijn van vier weken. In reactie hierop laat de regering weten deze maatregel integraal onderdeel uitmaakt van het onderdeel verbetering naleving (arbeids) verplichtingen waarmee een structurele besparing van € 60 miljoen samenhangt.

De vraag van de leden van de PvdA-fractie of de zoektermijn van vier weken na elke tijdelijke arbeidsperiode geldt, beantwoordt de regering bevestigend. Na ieder periode van werk, waarin geen recht op bijstand bestaat, zal betrokkene zich opnieuw moeten melden bij het UWV en geldt de zoektermijn.

De leden van de PvdA-fractie en de fractie van de ChristenUnie vragen hoe de regering denkt over een kan-bepaling in de wet voor de vier weken zoektermijn. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen op welke wijze gemeenten bij de zoektermijn ruimte hebben voor maatwerk bij het toepassen van de maatregel voor mensen die onvoldoende inkomen hebben.

De regering heeft besloten de vier weken zoektermijn voor bijstandsaanvragers van alle leeftijden in te voeren. Voor enkele categorieën zijn versoepelingen aangebracht (zoals voor mensen met een WW-uitkering en mensen in detentie) en een uitzondering van de zoektermijn zal gelden voor mensen die vanuit de Wajong de Participatiewet zullen instromen. Verder verwacht de regering van iedereen eigen inspanningen en acties om aan het werk te komen. Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om een voorschot toe te kennen tijdens de vier weken zoektermijn als mensen in onevenredig bezwarende individuele omstandigheden verkeren. Verder is het aan gemeenten om te beoordelen of mensen zich tijdens de vier weken zoektijd voldoende hebben ingespannen. Ook daarbij worden de individuele omstandigheden in aanmerking genomen.

In antwoord op de vraag van de leden van de fracties van de PvdA, de SP en 50PLUS in hoeverre gemeenten de vrijheid krijgen om een voorschot te verstrekken tijdens de zoektermijn van vier weken geeft de regering aan, dat gemeenten onder bepaalde omstandigheden een voorschot kunnen verstrekken. Een voorschot kan tijdens de zoekperiode worden

verstrekt wanneer onevenredig bezwarende omstandigheden daartoe noodzaken.

Voorts verzoeken de leden van de PvdA-fractie de regering de bereidheid te tonen om te kijken naar de situatie waarbij er standaard een voorschot wordt verstrekt en deze terugbetaald moet worden indien belanghebbende binnen vier weken werk vindt.

De regering is van mening dat bijstandsaanvragers de verantwoordelijkheid hebben om eerst zelf vier weken te zoeken naar werk. Als ze in die vier weken ondanks hun inspanningen geen werk hebben gevonden, kunnen ze bijstand aanvragen. Het college beoordeelt of betrokkene voldoende inspanningen heeft verricht om werk te vinden. Als dat het geval is, kan vanaf de dag van melding bijstand worden toegekend. Het wetsvoorstel voorziet in verband hiermee in de mogelijkheid tot voorschotverstrekking op verzoek van belanghebbende wanneer naar het oordeel van het college onevenredig bezwarende omstandigheden daartoe noodzaken. De regering vindt het niet wenselijk de gemeenten de mogelijkheid te geven om op voorhand in alle gevallen voorschotten te verstrekken, die moeten worden teruggevorderd indien achteraf blijkt dat betrokkene geen recht op bijstand heeft over de zoektermijn. Een dergelijke systematiek zou de uitvoering enorm belasten. Bovendien zou dit de gedachte achter de vier weken zoektermijn – het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van de mensen – ondermijnen.

De leden van de SP-fractie vragen om een toelichting op welke wijze de huidige systematiek teveel de eigen verantwoordelijkheid ondermijnt en wat een zoektermijn van vier weken voor alle bijstandsgerechtigden hieraan gaat veranderen.

De regering wil de eigen verantwoordelijkheid van bijstandsaanvragers benadrukken en stimuleren. Zij verwacht van iedereen eigen inspanningen en acties om aan het werk te komen voordat een aanvraag voor een uitkering wordt gedaan. Dit maakt mensen bewust van hun eigen verantwoordelijkheid voor hun bestaansvoorziening. Als er voldoende inspanningen zijn verricht zonder dat dit tot werk heeft geleid, kan bijstand worden aangevraagd. De bijstand kan ingaan vanaf de dag van melding bij het UWV. Met de zoektermijn die nu al geldt voor jongeren tot 27 jaar hebben de gemeenten reeds goede resultaten geboekt.

Naar aanleiding van een vraag van de SP-fractie hoe deze maatregel zich verhoudt tot de Grondwet, merkt de regering het volgende op. Artikel 20, derde lid, van de Grondwet bepaalt dat Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, recht hebben op een bij de wet te regelen bijstand van overheidswege. Dit verzet zich niet tegen het stellen van voorwaarden aan het kunnen krijgen van bijstand, zoals een zoektermijn van 4 weken, mits dit bij wet wordt geregeld, in casu artikel 41 van de WWB.

De leden van de SP-fractie vragen of de vier weken zoektermijn ook geldt voor weduwen en wezen die hun partner hebben verloren en daardoor aanspraak moeten maken op een uitkering. Acht u het menselijk om nabestaanden geen mogelijkheid te geven om te rouwen, maar hen direct na het overlijden vier weken te laten zoeken naar werk voordat zij een bijstandsuitkering toegekend krijgen en is de regering ervan op de hoogte dat na het overlijden van een partner iemand 5 maanden verzuimt, zo vragen de leden. Voorts verzoeken de leden van de SP-fractie hoe zich dit tot een zoektermijn van vier weken voor de bijstand verhoudt en of de regering voornemens is om voor nabestaanden de zoektermijn van vier weken te schrappen.

De regering is zich er terdege van bewust dat mensen tijd nodig hebben om het verlies van een partner of een ander dierbaar persoon te

verwerken. De duur van het verwerkingsproces is sterk individueel bepaald. De regering twijfelt er niet aan dat het verwerken van het verlies van een dierbare gepaard gaat met verzuim. De duur van het verzuim zal ook van persoon tot persoon verschillen en vraagt daarom om individueel gemeentelijk maatwerk. Nabestaanden met een kind jonger dan 18 jaar, arbeidsongeschikte nabestaanden of nabestaanden die geboren zijn vóór 1 januari 1950 kunnen recht hebben op een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw). In de Anw geldt geen zoektermijn voor het aanvragen van een uitkering. Voor nabestaanden die geen recht hebben op een Anw-uitkering en aanspraak moeten maken op bijstand geldt net als voor andere bijstandsgerechtigden de vier weken zoektermijn. Gemeenten kunnen bij de beoordeling van de vraag of de nabestaande voldoende inspanningen heeft verricht om werk te vinden uiteraard wel de bijzondere omstandigheden waar in de gestelde vraag aan wordt gerefereerd in aanmerking nemen.

De leden van de SP-fractie verzoeken de regering nader in te gaan op hoe deze maatregel zich verhoudt tot de wens van de regering tot het terugdringen van schulden onder bijstandsgerechtigden. Voorts vragen de leden van de SP de regering of de zoektermijn ook geldt voor mannen en vrouwen die te maken hebben gehad met een scheiding en hierdoor aanspraak moeten maken op een uitkering. Ook vragen zij of een zoektermijn voor die personen niet juist voor hoge schulden zorgt en zou die groep niet direct aanspraak moeten kunnen maken op een inkomen om grotere problemen te voorkomen. De leden van de SP vragen of het waar is dat de oorzaken van achtereenvolgens werkloosheid, dakloosheid, schooluitval, armoede en uitkeringsafhankelijkheid vooral te maken heeft met een gebrek aan inkomen. Wat betekent een zoektermijn van vier weken voor de toestroom bij de schuldhulpverlening, de voedselbank en de kledingbanken, zo vragen zij. Deelt de regering de mening van de leden van de SP-fractie dat door deze maatregel het aantal daklozen zal groeien en zo nee, waarom niet vragen de leden. Tenslotte vragen de leden in hoeverre deze maatregel volgens de regering zal bijdragen aan het terugdringen van het aantal daklozen.

Met deze maatregel beoogt de regering het activerende karakter van de WWB te vergroten en de eigen verantwoordelijkheid van bijstandsaanvragers om vier weken eerst te zoeken naar werk te benadrukken. Ook voor de bovengenoemde personen geldt de vier weken zoektermijn. Ook voor hen staat de eigen verantwoordelijkheid om werk te zoeken en een inkomen te krijgen voorop. Het wetsvoorstel voorziet er in dat tijdens de zoektermijn op verzoek van belanghebbende een voorschot kan worden toegekend wanneer personen naar oordeel van het college in onevenredig bezwarende individuele omstandigheden verkeren.

De vier weken zoektermijn versterkt het activerende karakter van de WWB. Bijstandsaanvragers dienen direct bij eerste melding actief te zoeken naar werk en/of scholingsmogelijkheden. Uitgangspunt is dat deze actieve benadering leidt tot een snelle arbeidsinschakeling van belanghebbende en tot een beperking van het beroep op bijstand. Daarnaast bestaat er in geval van naar het oordeel van het college onevenredig bezwarende omstandigheden de mogelijkheid tot voorschotverstrekking op verzoek van belanghebbende.

De leden van de SP-fractie vragen of de zoektermijn van vier weken ook gaat gelden voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen. Ook verzoeken de leden van de SP-fractie de regering nader te specificeren hoeveel jonggehandicapten met arbeidsvermogen zich vanwege de zoektermijn niet zullen melden bij de sociale dienst.

De regering gaat ervan uit dat de vraag van deze leden zich richt tot de categorie mensen in de Wajong die bij de invoering van de Participatiewet door het UWV worden beoordeeld op arbeidsvermogen en onder de

Participatiewet komen te vallen. Wajongers bij wie is vastgesteld dat zij arbeidsvermogen hebben, blijven tot zes maanden nadat UWV de beschikking heeft afgegeven voor hun uitkering en re-integratie onder de verantwoordelijkheid vallen van het UWV. In deze zes maanden vindt een overdracht plaats van UWV naar de gemeente. Na die zes maanden zijn de gemeenten op basis van de Participatiewet verantwoordelijk. Het UWV zal hierover zorgvuldig communiceren met de Wajongers. Zij zullen niet te maken krijgen met de zoektermijn van vier weken, maar worden hiervan gedurende één jaar uitgezonderd. De doelstelling van de Participatiewet is om iedereen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden, bij voorkeur naar regulier werk. De Participatiewet draagt zo bij aan de ambitie van de regering om zoveel mogelijk mensen mee te laten doen in de maatschappij. Gemeenten krijgen met de Participatiewet meer instrumenten in handen om deze mensen aan het werk te helpen. Als het nog niet lukt om te werken en als er geen andere middelen zijn om in het bestaan te voorzien kan een beroep worden gedaan op bijstand.

Voorst vragen de leden van de SP-fractie of de regering kan toelichten wat er wordt verstaan onder het «zoeken naar werk» en of de regering een definitie kan geven van het woord «uitputtend» in de context van «een bijstandsuitkering eerst uitputtend alle mogelijkheden tot het verkrijgen van regulier werk nagaan». Ook vragen zij of de regering uiteen kan zetten op welke wijze een uitkeringsgerechtigde kan aantonen aan deze plicht te hebben voldaan. Welke documenten moeten bijvoorbeeld worden overlegd, zo willen zij weten. Daarnaast vragen zij zich af op welke wijze wordt getoetst of een uitkeringsgerechtigde voldoende inspanning heeft geleverd om een baan te vinden. Aanvullend vragen zij naar het aantal sollicitatiebrieven dat een uitkeringsgerechtigde in deze vier weken moet versturen om aan deze plicht te voldoen.

De regering verwacht dat een ieder zich naar vermogen inspant om aan het werk te komen. Werk is de basis voor zelfstandigheid, het benutten en ontwikkelen van talenten en vaardigheden en de beste manier om niet in armoede te geraken of om uit armoede te komen. De WWB dient daarom optimaal activerend te zijn richting werk. De maatregel houdt in, dat degene die zich bij het UWV meldt voor een bijstandsuitkering eerst uitputtend alle mogelijkheden tot het verkrijgen van regulier werk moet nagaan voordat hij een uitkering kan aanvragen. Het UWV wijst belanghebbende op deze verplichting. Van belanghebbende worden aantoonbare eigen initiatieven en acties verwacht. Na de vier weken kan belanghebbende eventueel, als hij ondanks zijn inspanningen geen of onvoldoende lonend werk heeft gevonden, een uitkeringsaanvraag indienen bij het UWV. Het UWV draagt zoals gebruikelijk de aanvraag over aan het college. Het college toets of belanghebbende in de vier weken voldoende inspanningen heeft gepleegd voor het verkrijgen van regulier werk. Het is aan het college om te bepalen hoe zij dit toetst. Het college bepaalt ook zelf welk bewijs betrokkene hiervoor moet leveren.

Voorst vragen de leden van de SP-fractie wanneer het recht op bijstand (of een voorschot) ingaat. Is dat de dag dat een bijstandsgerechtigde zich voor het eerst meldt bij het UWV of de dag dat de bijstandsgerechtigde zich – na vier weken – voor de tweede keer meldt bij het UWV en aan alle eisen heeft voldaan, zo vragen de leden.

Wanneer een bijstandsaanvrager zich tijdens de vier weken zoektermijn voldoende heeft ingespannen om werk te vinden, kan de gemeente bijstand toekennen vanaf de dag waarop betrokkene zich heeft gemeld bij het UWV. Hier wordt onder verstaan de dag waarmee de vier weken zoektermijn is aangevangen. Tijdens de zoektermijn kan op verzoek van belanghebbende een voorschot worden toegekend als deze naar het oordeel van het college in onevenredig bezwarende individuele omstandigheden verkeert.

De leden van de SP-fractie vragen of degene die na vier weken wordt afgewezen en in bezwaar gaat, een inkomensvoorziening krijgt totdat er een beslissing wordt genomen over het bezwaar.

De regering geeft aan dat dit niet het geval is (artikel 52, eerste lid, WWB). Betrokkene kan zich wel opnieuw melden bij het UWV. Vervolgens geldt een nieuwe zoektermijn van vier weken. Als betrokkene tijdens die vier weken wel voldoende inspanningen verricht om werk te vinden, kan bijstand worden verstrekt vanaf de dag van die nieuwe melding.

Voorts verzoeken de leden van de SP-fractie de regering in te gaan op hoe het college een uitkering kan verlagen die niet eens is toegekend. Als de inspanningen naar het oordeel van het college onvoldoende zijn gebleken, verlaagt het college de uitkering met 100% gedurende drie maanden, staat in de memorie van toelichting. Hoe kan het college een uitkering verlagen die niet eens is toegekend, zo vragen de leden.

De regering beoogt met de invoering van de vier weken zoekperiode voor alle bijstandaanvragers een uniform systeem te creëren voor personen tot en ouder dan 27 jaar. Materieel houdt dit in, conform de bestaande situatie, dat als de belanghebbende niet aan de verplichting heeft voldaan, er geen uitkering wordt verstrekt. Betrokkene kan zich hierna opnieuw melden en er gaat een nieuwe zoekperiode in.

De leden van de SP-fractie, de ChristenUnie-fractie, de D66-fractie en de GroenLinks-fractie vragen de regering in te gaan op de situatie van uitkeringsgerechtigden die tijdelijke of parttimebanen hebben, aangezien dit wetsvoorstel ervan uitgaat dat iemand óf een bijstandsuitkering heeft óf een baan. Moet een bijstandsgerechtigde die een baan heeft gevonden, maar binnen een jaar of een half jaar opnieuw een beroep moet doen op een bijstandsuitkering opnieuw eerst een zoektermijn van vier weken doorlopen? Zo ja, is dat niet juist een belemmering om weer aan het werk te gaan, zo vragen de leden.

Bijstandsgerechtigden die regelmatig flexibel/tijdelijk werk aannemen en dan korte tijd geen recht op bijstand hebben, moeten opnieuw een uitkering aanvragen. Met deze maatregel wordt beoogd het activerende karakter van de WWB te vergroten en de eigen verantwoordelijkheid van bijstandsaanvragers om vier weken eerst te zoeken naar werk te benadrukken. Deze verplichting geldt voor alle bijstandsaanvragers ongeacht hun werkverleden of duur van dit werkverleden. Wel beschikken gemeenten over de mogelijkheid tot voorschotverstrekking op verzoek van belanghebbende wanneer naar het oordeel van het college onevenredig bezwarende omstandigheden daartoe noodzaken. De vier weken zoekperiode is echter niet van toepassing op personen met een parttimebaan die naast dit inkomen een aanvulling op hun inkomen krijgen in de vorm van een bijstandsuitkering. Hier is reeds sprake van de verstrekking van bijstand en is er geen sprake van een nieuwe aanvraag die ingediend wordt.

Volgens dit wetsvoorstel mogen gemeenten niet afwijken van de vier weken zoekperiode, aldus de leden van de CDA-fractie. Nu hebben de gemeenten reeds de bevoegdheid om deze periode toe te passen. Een gemeente als Rotterdam laat zien dat dit een goede maatregel kan zijn. De leden van het CDA vragen echter waarom dit een verplichting moet worden en waarom de regering werkzoekenden met veel tijdelijk en parttime werk keer op keer deze zoekperiode wil opleggen. Dit stimuleert naar mening van de leden van het CDA een werkzoekende niet om zich actief in te zetten op de flexibele arbeidsmarkt. Waarom wil de regering deze beleidsvrijheid van gemeenten verbieden en is dit niet in strijd met de decentralisatie-gedachte zo vragen zij.

De bijstand kent al een zoektijd van vier weken voor uitkeringsaanvragers die jonger zijn dan 27 jaar, ingevoerd met de wijzigingen van de WWB per

1 januari 2012. Er zijn gemeenten die de zoektijd ook al hanteren voor uitkeringsaanvragers van 27 jaar en ouder en die daar goede resultaten mee boeken. De huidige wettelijke bepalingen bieden voor deze zoektijd echter minder mogelijkheden. Gezien de bereikte resultaten met de zoektijd, heeft de regering besloten om deze ook in te voeren voor personen van 27 jaar en ouder.

De regering verwacht dat een ieder zich naar vermogen inspant om aan het werk te komen en is van mening dat deze maatregel zal bijdragen aan een snelle arbeidsinschakeling van bijstandsaanvragers. De maatregel draagt hiermee bij aan het primaire doel van de WWB en is daarmee niet in strijd met de decentralisatie-gedachte.

De leden van de CDA-fractie leggen de regering de volgende casus voor: belanghebbende is veroordeeld tot een langdurige gevangenisstraf vanwege een serie gewelddadige diefstallen. Hij wordt tijdens zijn straf vervroegd vrijgelaten uit de gevangenis om zijn straf door middel van elektronische detentie uit te zitten. Het lukt hem niet onmiddellijk om betaald werk te vinden. Belanghebbende heeft geen middelen meer, meldt zich voor een uitkering en wordt gevraagd vier weken te zoeken naar werk, terwijl hij niet kan voorzien in zijn eerste levensbehoeften. Begrijpen de leden van de CDA-fractie het goed dat belanghebbende de eerste vier weken veel rekeningen zal krijgen, geen inkomen heeft en dat dit niet leidt tot ongewenste situaties in de ogen van de regering, zo vragen zij.

De regering meldt, dat de zoektermijn in enkele specifieke gevallen kan ingaan vier weken voor het verlaten van de gevangenis, als betrokkene de mogelijkheid wordt geboden zich dan te melden bij het UWV. Als betrokkene zich tijdens die vier weken gemotiveerd en aantoonbaar inzet voor zijn re-integratie, kan hij voldoen aan de verplichtingen die tijdens de zoektermijn gelden. Als het betrokkene niet is gelukt om werk te vinden tijdens de zoektermijn, kan betrokkene bij het verlaten van de gevangenis bijstand aanvragen. Het college beoordeelt of betrokkene zich tijdens de zoektermijn voldoende heeft ingespannen. Als dit het geval is kan bijstand worden toegekend. Ook tijdens elektronische detentie kan de zoektermijn al aanvragen. Ook in die situatie geldt dat als betrokkene zich tijdens die vier weken gemotiveerd en aantoonbaar inzet voor zijn re-integratie, hij kan voldoen aan de verplichtingen die tijdens de zoektermijn gelden. Na de zoektermijn kan betrokkene als hij geen werk heeft gevonden bijstand aanvragen. Om voor bijstand in aanmerking te komen zal betrokkene algemeen geaccepteerde arbeid moeten verkrijgen, aanvaarden en behouden. Het wetsvoorstel voorziet er in dat tijdens de zoektermijn op verzoek een voorschot kan worden toegekend als mensen in onevenredig bezwarende individuele omstandigheden verkeren.

De leden van de 50PLUS-fractie verzoeken de regering om een toelichting waarop de aannames zijn gebaseerd dat vier weken wachttijd voor aanvragers zal leiden tot het afzien van een bijstandsaanvraag. Zij vragen voorts hoe de regering de gemeentelijke ervaring beoordeelt dat een wachttijd (de regering neemt aan dat de leden de vier weken zoektermijn bedoelen) niet nodig is vanwege de bestaande toereikende middelen om een startende bijstandsuitkeringsgerechtigde direct te stimuleren naar werk te zoeken.

De regering vindt het belangrijk dat mensen zich bewust zijn van hun eigen verantwoordelijkheid voor hun bestaansvoorziening. De regering wil de eigen verantwoordelijkheid van bijstandsaanvragers benadrukken en stimuleren. Zij verwacht van iedereen eigen inspanningen en acties om aan het werk te komen voordat een aanvraag voor een uitkering wordt gedaan. En daarom verankert zij dit in de wet. Idealiter vindt iedereen tijdens de zoektermijn werk. Want werk is belangrijk. In de eerste plaats als bestaansvoorziening voor het individu. Daarnaast is werk belangrijk

voor zijn zelfrespect en de sociale betrokkenheid. De regering realiseert zich dat niet iedereen erin zal slagen om tijdens de vier weken zoektermijn zelf werk te vinden. Het wetsvoorstel voorziet er in dat tijdens de zoektermijn op verzoek een voorschot worden toegekend als mensen in onevenredig bezwarende individuele omstandigheden verkeren. Mensen die er niet in zijn geslaagd om tijdens de vier weken werk te vinden, kunnen bijstand aanvragen. De bijstand kan met terugwerkende kracht vanaf de dag van melding worden toegekend. Verder voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid om tijdens de vier werken zoektermijn een voorschot te verstrekken ingeval van onevenredig bezwarende individuele omstandigheden. Om voor bijstand in aanmerking te komen zullen betrokkenen zich moeten inspannen om algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen, aanvaarden en behouden. Colleges kunnen betrokkenen hierbij ondersteunen. De regering verwacht dat de colleges betrokkenen hiertoe zullen stimuleren.

7.5 Sanctionering

Over de sanctionering hebben de leden van de VVD-fractie de volgende vragen.

In antwoord op een vraag van de VVD-fractie wat de maximale duur van het volledig korten is, deelt de regering meer dat dit bij de geüniformeerde verplichtingen drie maanden is.

De leden van de VVD-fractie vragen wat er gebeurt er als een bijstandsgerechtigde meerdere overtredingen begaat. Bijvoorbeeld het meermalen vertonen van geweld (ook na een eventuele korting). In situaties waarbij een belanghebbende zich meerdere malen ernstig misdraagt ten opzichte van ambtenaren, is het aan de gemeente om gelet op de individuele omstandigheden van het geval te beoordelen welke maatregel passend is. Hoe verhoudt zich het rekening houden met de bijzondere omstandigheden tot het korten van de bijstand, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Ook bij het korten geldt, gelet op de bijzondere omstandigheden van belanghebbende en indien dringende omstandigheden daartoe noodzakelijk, het treffen van maatregelen moet afstemmen op de omstandigheden van de belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan waarborgen dat het volledig korten van de bijstand geen dode letter is. Ook vragen deze leden of de regering enkele van de dringende redenen of bijzondere omstandigheden kan noemen. Voorts hebben zij een vraag over gemeenten die (in afwijking van de wet) weigeren om een sanctie op te leggen. Bijvoorbeeld bij het niet opleggen van een tegenprestatie. Welke maatregelen kan de regering aan deze gemeenten opleggen. Is het korten van het gemeentefonds een optie, zo willen zij weten. De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre gemeenten rekening kunnen houden met schrijnende gevallen (bv. schuldenproblematiek, kinderen) en afzien van de geüniformeerde maatregel van drie maanden geen uitkering.

De uitvoering van de WWB is gedecentraliseerd aan gemeenten die binnen de kaders van de WWB beleidsvrijheid hebben bij de uitvoering van die wet. De regering gaat er hierbij vanzelfsprekend vanuit dat de colleges uitvoeren hetgeen met dit wetsvoorstel wordt beoogd, zodat het volledig korten van de bijstand geen dode letter zal zijn. Het voorliggende wetsvoorstel draagt het college op om een op te leggen maatregel of een opgelegde maatregel af te stemmen indien, gelet op bijzondere omstandigheden, dringende redenen daartoe noodzakelijk. De bijzondere omstandigheden die tot dringende redenen leiden, kunnen gelegen zijn in maatschappelijk belang (marginalisering van mensen, vergroting schuldenproblematiek, huisuitzettingen), de zorgplicht van de overheid in

relatie tot individuele omstandigheden en kinderen in het gezin. Daarnaast geldt uiteraard dat het college de bijstand moet afstemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van het gezin. Een juiste en rechtmatige uitvoering van de wet en lokale verordeningen is primair een aangelegenheid tussen het uitvoerende college en de kaderstellende en controlerende raad. Indien sprake is van meer dan een incident kan een onjuiste wetsuitvoering blijken uit de jaarrekeningcontrole door de accountant, op basis waarvan de raad het college ter verantwoording kan roepen. In beginsel zal de Minister van SZW hierbij niet interveniërend optreden. Alleen indien sprake is van een ernstige tekortkoming als bedoeld in artikel 76 van de WWB kan de Minister de betreffende gemeente een aanwijzing geven, die uiteindelijk kan leiden tot een opschorting van de betaling van het WWB-budget een korting op het WWB-budget. In de mogelijkheid van een korting op het gemeentefonds voorziet de wet niet.

De leden van de PvdA-fractie vragen welke ruimte de gemeenten hebben voor maatwerk.

Gemeenten hebben en houden diverse mogelijkheden om maatwerk te leveren, waarbij steeds rekening moet worden gehouden met de individuele situatie van de uitkeringsgerechtigde. Deze ruimte wordt uitvoerig besproken in paragraaf 7.4.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting, waarnaar de regering korthedshalve verwijst.

Op de vraag van de PvdA- fractie in hoeverre de regering bereid is te kijken naar de mogelijkheid van een *proportioneel recidive model*, deelt de regering het volgende mee. Waar het gaat om de nakoming van de arbeidsverplichtingen in het algemeen (voorgestelde artikel 18, tweede lid, van de WWB) dient de gemeente zelf een maatregelenbeleid vast te stellen bij verordening (artikel 9 van de WWB). Dat zou ingericht kunnen worden op een wijze zoals voorgesteld door de PvdA-fractie (bijvoorbeeld model gemeente Den Haag). Dit betreft een verantwoordelijkheid van de gemeenten. De regering treedt daar verder niet in. Dit geldt niet bij de niet-nakoming van de in het voorgestelde vierde lid opgenomen specifieke verplichtingen. De niet-nakoming van deze verplichtingen leidt er toe dat betrokkene verwijtbaar onnodig bijstand ontvangt. Dat spoort niet met het uitgangspunt van de WWB dat betrokkene er alles aan moet doen om werk te vinden en uit de bijstand te komen. In de optiek van de regering rechtvaardigt een dergelijke vorm van niet-nakoming van de arbeidsverplichtingen een maatregel van 100% korting gedurende drie maanden. En dat steeds bij elke nieuwe overtreding. Deze aanscherping heeft tot doel om te voorkomen dat publieke middelen worden besteed aan personen die niet al het mogelijke hebben gedaan om uit de uitkeringssituatie te blijven of te komen. Uitgangspunt bij de geharmoniseerde maatregel is dat deze effectief en handhaafbaar is. Als de maatregel is opgelegd, kan betrokkene ervoor zorgen dat die beëindigd wordt door met zijn houding en gedragingen ondubbelzinnig te laten blijken dat hij de verplichtingen van artikel 18, vierde lid, weer nakomt. De inkeerregeling van het voorgestelde zevende lid voorziet daar in. Op grond van voorgaande overwegingen ziet de regering dan ook geen aanleiding voor een «proportioneel recidive model».

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA- fractie of het college van het opleggen van een maatregel kan afzien in geval sprake is van *verminderde* verwijtbaarheid, deelt de regering het volgende mee. De regering ziet geen aanleiding om rekening te houden met een verminderde verwijtbaarheid. Ook het huidige artikel 18 van de WWB kent deze mogelijkheid niet. Iets is verwijtbaar en dus een reden voor een maatregel, of het is niet verwijtbaar en dan is er geen reden voor een maatregel.

De leden van de PvdA vragen of de regering kan aangeven welke documenten de aanvrager van een uitkering moet overleggen om te bewijzen dat hij voldoende inspanningen heeft gepleegd om werk of scholing te vinden om in aanmerking te komen voor een uitkering op grond van de WWB. Het is aan het college om te beoordelen of betrokkene voldoende inspanningen heeft gepleegd om werk of scholing te vinden om na de vier weken zoekperiode in aanmerking te komen voor een uitkering op de grond van de WWB.

De leden van de SP-fractie constateren dat de regering voorstelt om vergaande maatregelen op te leggen aan bijstandsgerechtigden die naar oordeel van de regering niet voldoen aan de plichten van een bijstandsuitkering. Zo wil de regering de uitkering voor drie maanden kunnen intrekken. De leden van de SP-fractie vragen een dergelijke maatregel niet juist contraproductief werkt. De maatregel is niet gericht op de persoon van de normovertreder, maar op opheffing van de met het recht op uitkering strijdige situatie en het in overeenstemming brengen van deze situatie met de geldende norm. De bijstandsgerechtigde heeft het dan ook zelf in de hand of hij al dan niet een maatregel krijgt opgelegd. Negatieve consequenties heeft dit onderdeel van het wetsvoorstel alleen voor iemand die zijn verplichtingen niet nakomt en daarin volhardt.

Op de vraag van de leden van de SP-fractie hoe de maatregel van verlaging met 100% gedurende drie maanden zich verhoudt tot de Grondwet, waarin is opgenomen dat elke Nederlander recht heeft op het geldende bestaansminimum, kan het volgende worden geantwoord. Artikel 20, derde lid, van de Grondwet bepaalt dat Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, recht hebben op een bij de wet te regelen bijstand van overheidswege. Dit artikel verzet zich niet tegen het stellen van voorwaarden aan het kunnen krijgen en houden van bijstand, waaronder de mogelijkheid tot het niet verstrekken cq. verlagen van de bijstand indien niet wordt voldaan aan de gestelde verplichtingen, mits dit bij wet wordt geregeld, in casu de artikelen 9, 18 en 55 van de WWB.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan toelichten hoe de maatregel van intrekking van de uitkering voor drie maanden zich verhoudt tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Klopt het dat het voorliggende voorstel in strijd is met de zorgplicht zoals opgenomen in nationale of internationale verdragen of wetten (artikel 20, derde lid van de Grondwet, artikel 13 van het Europees Sociaal Handvest en artikelen 30 en 31 van het Herziene Europees Sociaal Handvest) zo vragen deze leden. Voorts vragen zij of de regering kan toelichten of op grond van internationale verdragen er drie maanden geen uitkering kan worden verstrekt. De leden van de CDA-fractie delen mee dat uit jurisprudentie reeds blijkt dat een standaardmaatregel van 100% gedurende 3 maanden bij het voor de eerste keer niet meewerken aan een re-integratietraject niet redelijk is en niet voldoet aan het uitgangspunt van de WWB als inkomenswaarborg en ook niet aan het uitgangspunt dat een maatregel is bedoeld als prikkel om aan de bijstandsverlening verbonden verplichtingen na te komen (CRvB 11-01-2011 nrs. 09/265 WWB e.a.) Deze jurisprudentie gaat weliswaar niet meer op na de wetswijziging, maar duidt er wel op dat een dergelijke sanctie bij schending van de arbeidsverplichtingen niet proportioneel is. Bovendien wordt er in het wetsvoorstel geen onderscheid gemaakt tussen lichte en zware overtredingen. De leden van de CDA-fractie pleiten er met klem voor om gemeenten de bevoegdheid te geven dit onderscheid wel te kunnen maken, zodat zij beleidsruimte krijgen bij de mate van sanctioneren en rekening kunnen houden met de mate van verwijtbaarheid en proportionaliteit. Nu kan uitsluitend in geval van bijzondere omstandigheden,

indien dringende redenen daartoe noodzaken, de maatregel worden afgestemd op de mogelijkheden en omstandigheden van een bijstandsge-rechtigde. Een dergelijke situatie zal zich in de praktijk echter niet snel voordoen, zo is de verwachting van de leden van de CDA-fractie. Zij vragen om een reactie van de regering op dit pleidooi. Voorts vragen deze leden de regering of gezinsleden nog wel voldoende worden beschermd in het licht van het ILO-verdrag, in die zin dat gezinnen niet in behoeftige omstandigheden mogen geraken.

In antwoord op deze vragen van de leden van de SP-fractie en de CDA-fractie deelt de regering het volgende mee. Naast artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), waarop de regering is ingegaan in paragraaf 3 van het nader rapport is van belang artikel 1 van het Eerste Protocol behorend bij het EVRM. Dit artikel houdt in, dat elke inbreuk door de Staat op het ongestoorde genot van eigendom van een natuurlijk of rechtspersoon in overeenstemming met het nationale recht moet zijn. In dit artikel ligt besloten dat de inbreuk een legitiem doel in het algemeen belang dient na te streven. Dit artikel brengt verder mee dat een inbreuk op het recht op ongestoord genot van eigendom alleen is toegestaan als er een redelijke mate van evenredigheid bestaat tussen de gebruikte middelen en het doel dat ermee wordt nagestreefd. Dit vereist een redelijke verhouding («fair balance») tussen voormeld algemeen belang en de bescherming van individuele rechten. Van een dergelijke redelijke verhouding is geen sprake als de belanghebbende wordt getroffen door een individuele en buitensporige last («individual and excessive burden»). Waar het gaat om de beoor-deling van wat in het algemeen belang is en de keus van de middelen om dit belang te dienen, komt de wetgever overigens een ruime beoorde-lingsvrijheid toe, aldus de Centrale Raad van Beroep (CRvB).

De CRvB heeft meermalen overwogen dat bij beëindiging en verlaging van algemene bijstand het eigendomsrecht als gewaarborgd in evenge-noemd artikel 1 in het geding is, zodat die beëindiging of verlaging daaraan kan worden getoetst. De CRvB oordeelt echter ook dat bij de bijstand, in het bijzonder door het bestaande artikel 18, een toereikende grondslag is voor de aantasting van het eigendomsrecht («principle of lawfulness») en dat met die inbreuk een legitieme doelstelling van algemeen belang wordt gediend («principle of legitimate aim»). Voorts oordeelt de CRvB dat sprake is van een redelijke proportionaliteit tussen het doel en de middelen om dat doel te bereiken en aldus een evenwicht te bewerkstelligen tussen de bescherming van individuele rechten en het algemeen belang («principle of fair balance»). De maatstaf die de CRvB daarbij hanteert is «dat geen sprake is van bijzondere omstandigheden die meebrengen dat de tijdelijke verlaging van de bijstand tot nihil, vanwege de relatief korte duur en als reactie op een ernstig verwijtbare gedraging van belanghebbende, een buitensporige last oplevert».

Vertaald naar het onderhavige wetsvoorstel en de daarin voorziene aanpassing van artikel 18 levert dit volgens de regering het volgende beeld op.

Ook het bestaande artikel 18 verplicht het college in voorkomend geval een maatregel op te leggen, maar geeft discretionaire ruimte wat betreft de hoogte en duur van de maatregel (nader in te vullen via een veror-dening van de gemeenteraad). In de voorgestelde opzet is bij overtreding van de in artikel 18, vierde lid, op te nemen specifieke verplichtingen het uitgangspunt als regel steeds een weigering gedurende drie maanden.

Dat wil zeggen, er is ook in de nieuwe opzet steeds sprake van een tijdelijke maatregel, en op verzoek van belanghebbende kan de duur van de verlaging van de uitkering, onder voorwaarden, worden bekort. In die zin ziet de regering geen principiële verschil met de jurisprudentie van de CRvB, waar het ging om een weigering gedurende een maand.

De regering geeft zich zeker rekenschap van het feit dat één van de kernfuncties van de bijstand is om een bijstandsbehoevende een,

internationaalrechtelijk geborgde, inkomenswaarborg te bieden. Bij de in het voorgestelde vierde lid opgenomen specifieke verplichtingen gaat het naar de mening van de regering echter om verplichtingen bij de niet-nakoming waarvan in zijn visie sprake is van een zodanig ernstig verzuim dat als regel steeds direct de maatregel van nihilstelling gedurende drie maanden gerechtvaardigd is. Verwijtbare niet-nakoming van de concreet omschreven, specifieke verplichtingen, alle samenhangend met een van de centrale uitgangspunten van de bijstand, namelijk primair de eigen verantwoordelijkheid van de burger om al datgene te doen wat nodig is om in het eigen bestaan te voorzien, leidt er steeds toe dat nodeloos een beroep wordt gedaan op een uitkering en daarmee op de publieke middelen. Dit zo zijnde acht de regering een maatregel in de vorm van een nihilstelling gedurende drie maanden hier gerechtvaardigd. Het belang van de overheid om met een dergelijke maatregel te kunnen reageren ter opheffing van een ernstig met het recht op bijstand strijdige situatie en het in overeenstemming brengen van deze situatie met de geldende norm, heeft naar het oordeel van de regering zwaarder te wegen dan de inkomenswaarborgfunctie van de bijstand. Dit laat echter onverlet dat de regering, gezien de hierboven aangeduide kernfuncties van de bijstand en het systeem van rechten en plichten, van mening is dat op het uitgangspunt van als regel steeds nihilstelling gedurende drie maanden een zekere, duidelijk afgebakende nuancering mogelijk moet zijn. Deze nuancering wordt neergelegd in artikel 18, vijfde tot en met zevende lid. Deze nuancering zorgt er naar het oordeel van de regering voor dat er sprake is van een proportionele maatregel. In relatie tot de zorgplicht die de leden van de SP-fractie en de CDA-fractie noemen, merkt de regering op dat in het wetsvoorstel wel rekening wordt gehouden met de in beginsel voor de overheid bestaande, mede uit het internationale recht voortvloeiende, zorgplicht voor ingezetenen (en met name minderjarige gezinsleden). Artikel 18, zesde lid, van de WWB (nieuw) voorziet in de mogelijkheid om geheel of gedeeltelijk af te zien van de maatregel indien dringende redenen, gelet op de bijzondere omstandigheden van de belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven, verlening van bijstand onvermijdelijk maken. Dit schept voor het college ruimte om ondersteuning in enige vorm te bieden en daarmee te voldoen aan de op de overheid rustende zorgplicht. Voor de belanghebbende betekent dit dat hij niet om toepassing hiervan hoeft te verzoeken. De bijzondere omstandigheden die tot dringende redenen leiden, kunnen gelegen zijn in maatschappelijk belang (marginalisering van mensen, vergroting schuldenproblematiek, huisuitzettingen), de vorenbedoelde zorgplicht van de overheid in relatie tot individuele omstandigheden en kinderen in het gezin. Gelet op het bovenstaande is de regering van mening dat de voorgestelde opzet – als regel steeds een verlaging van de bijstand met 100% gedurende drie maanden in combinatie met de daarop aan te brengen, hierboven uiteengezette nuanceringen – spoort met het internationale recht en ook aansluit bij de jurisprudentie van de CRvB ter zake.

De leden van de D66-fractie hebben geconstateerd dat de regering het wetsvoorstel na ommekomst van advisering van de Raad van State heeft aangepast. Deze leden vragen of de regering over het gewijzigde voorstel advies heeft ingewonnen bij de Raad van State of bij de landsadvocaat en wat het oordeel over het gewijzigde voorstel is. Deze leden vragen hier in het bijzonder naar, omdat de Raad van State verwijst naar internationaal geldende verdragen. In de laatste jaren is voorgekomen dat wijzigingen van socialezekerheidsregelingen bij nader inzien ongedaan gemaakt moesten worden, omdat deze strijdig bleken met internationaal recht. De leden van de D66-fractie willen dit liever voorkomen.

De regering heeft geen nader advies ingewonnen bij de Raad van State over het gewijzigde voorstel van wet. Dit is staatsrechtelijk niet gebrui-

kelijk. In het nader rapport wordt aangegeven hoe wordt omgegaan met een advies en tot welke wijziging van het oorspronkelijke wetsvoorstel dit leidt. Zoals ook in het nader rapport is aangegeven heeft de regering het oorspronkelijke wetsvoorstel aangepast rekening houdend met het advies van de Raad van State en de daarin vervatte aanbevelingen. De regering is dan ook van mening, zoals zij hierboven uitvoerig uiteenzet in antwoord op vragen van de SP- en CDA-fractie, dat het wetsvoorstel voldoet aan het internationale recht. Om dezelfde reden heeft de regering ook de landsadvocaat niet ingeschakeld.

De leden van de SP-fractie vragen de regering aan te geven welke vergaande consequenties het niet verstrekken van een uitkering kan hebben voor de betreffende persoon danwel zijn gezin. Voorts vragen deze leden welke gevolgen het niet verstrekken van de uitkering voor drie maanden heeft voor de instroom bij armoederegelingen, voedselbank, schuldhulpverlening, et cetera.

Het uitgangspunt van de regering is dat bijstandsgerechtigden de eigen mogelijkheden benutten en gebruik maken van de kansen die de bijstand biedt. Met het onderhavige wetsvoorstel beoogt de regering dat de bijstand nog meer mensen aanspoort om mee te doen en de polisvoorwaarden van de bijstand daarop aan te laten sluiten. De regering wijst er op dat aan het niet verstrekken van de uitkering alleen aan de orde is als de bijstandsgerechtigde zich niet aan de regels houdt. Juist om het niet verstrekken van uitkering en de mogelijke vergaande consequenties daarvan te voorkomen, is het van belang dat de bijstandsgerechtigde de regels kent en zich eraan houdt. Hierdoor nemen de mogelijkheden op werk en inkomensverbetering toe. Doet hij dat laatste niet, heeft dat vergaande consequenties. Hij maakt dan verwijtbaar onnodig gebruik van de bijstand en maakt geen gebruik van de mogelijkheden voor hem, en in voorkomend geval zijn gezin, om door werkaanvaarding tot inkomensverbetering te komen en risico's voor de instroom bij armoederegelingen, voedselbank, schuldhulpverlening, et cetera, te voorkomen. Ook maakt hij geen gebruik van de inkeerregeling, waardoor hij met zijn gedrag de maatregel kan beïnvloeden én nieuwe kansen op uitstroom kan creëren.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering op advies van de Raad van State afziet van de beoogde weigering van uitkering en hervatting van de uitkering op verzoek. In het wetsvoorstel wordt de weigering vervangen door een op nul stelling van de bijstand via een 100% verlaging. Wat is het verschil, zo vragen deze leden. Daar de regering beoogt dat de maatregel een reparatoir karakter heeft, is de inkeerbepaling (het voorgestelde artikel 18, achtste lid) aangepast. Deze aanpassing houdt in dat de voorwaarde komt te vervallen dat van de periode van drie maanden ten minste één maand moet zijn verstreken. Concreet betekent dit dat de maatregel een einde neemt en de belanghebbende weer algemene bijstand gaat ontvangen als deze daarom verzocht heeft en uit diens houding en gedraging ondubbelzinnig is gebleken dat hij de verplichtingen uit het voorgestelde artikel 18, vierde lid (zijnde de geüniformeerde verplichtingen) nakomt. Op deze wijze wordt belanghebbende de kans geboden tot herstel van de onrechtmatige situatie. Voorts heeft het advies van de Raad van State de regering doen besluiten om af te zien van de beoogde weigering van uitkering en hervatting van de uitkering op verzoek. De regering volgt daarin de Afdeling waar die aangeeft dat het bij die weigering namelijk gaat om een volledige uitsluiting van het recht op uitkering, hetgeen verder gaat dan het behoud van het recht met een eventuele korting of zelfs de nihilstelling in de meest ernstige gevallen. In verband hiermee heeft de regering besloten de weigering te vervangen door een op nul stelling van de bijstand via een 100% verlaging. De maatregel krijgt met het vorenstaande een karakter dat past bij de bijstandsuitkering als vangnet.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat de uitkering 3 maanden stop zetten stevig klinkt vanuit handhavingsperspectief. Maar, zo vragen deze leden, hoe voorkom je dat bijvoorbeeld mensen met een psychische aandoening steeds verder in de problemen belanden. Het wetsvoorstel voorziet in een bepaling op grond waarvan het college de maatregel kan afstemmen op de omstandigheden van de belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven indien, gelet op bijzondere omstandigheden, dringende redenen daartoe noodzaken.

De leden van de D66-fractie constateren dat een groot deel van de bijstandsgerechtigden geen drang en dwang ervaart van de gemeente om aan de slag te gaan. De regering wijst hier ook op in de Memorie van Toelichting. De leden van de D66-fractie vragen op welke manier dit wetsvoorstel dit zal verhelpen. Gemeenten zullen de verplichtingen immers wel moeten gaan toepassen. Wat zijn de consequenties als een gemeente dat niet doet en hoe wordt dit getoetst, zo vragen zij. De regering merkt op dat gemeenten zelf aangeven van mening te zijn dat een meer eenduidige aanpak met betrekking tot het naleven van verplichtingen bevorderd moet worden. Net als bij een eerdere vraag van de leden van de D66-fractie benadrukt de regering ook in dit verband de in de WWB beoogde regiorol voor de gemeenteraad. Bij de invoering van de WWB is over die rol het volgende gezegd. «Ten opzichte van de huidige situatie maakt het rijktoezicht een terugtrekkende beweging. Tegelijkertijd wordt de controlerende rol van de gemeenteraad belangrijker. De gemeenteraad zal immers niet alleen beoordelen of het college zich bij de uitvoering van de wet gehouden hebben aan de centrale regelgeving, maar ook of het college op juiste wijze uitvoering heeft gegeven aan de financiële- en beleidskaders die uit de wet voortvloeien dan wel geheel autonoom zijn gesteld alsmede de doelmatigheid en doeltreffendheid van de lokale uitvoering.»¹⁰ Onvoldoende invulling van deze rol door gemeenteraden gaat ten koste van de controlerende taak die voor een goede werking van de WWB noodzakelijk is. Ook dit punt draagt naar het oordeel van de regering bij aan een draagkrachtige motivering voor de uniformering. Gemeenten hebben daarnaast een aanzienlijk financieel belang bij het reduceren van bijstandsafhankelijkheid en een duidelijk gemeentelijk beleid, niet alleen aan de poort van de bijstand, maar ook om het zittend bestand te activeren.

De leden van de D66-fractie constateren dat een gemeente, indien een bijstandsgerechtigde niet voldoet aan één van de in de wet genoemde verplichtingen, de bijstand voor drie maanden 100% moet inhouden. Deze leden vragen waarom gemeenten hier geen maatwerk kunnen toepassen. Waarom wil de regering gemeenten bijvoorbeeld niet de mogelijkheid bieden om opschorting toe te passen, of om de uitkering met een kleiner percentage of voor een kortere periode te verlagen, zo vragen zij. De uitkering met een kleiner percentage of voor een kortere periode verlagen, doet geen recht aan de ernst van de niet nagekomen verplichting. Het gaat hier immers om het niet nakomen van verplichtingen waardoor een verwijtbaar onnodig beroep wordt gedaan op bijstand. Dit is zodanig in strijd met letter en geest van de WWB, dat er sprake is van een absoluut ongewenste situatie, ongeacht in welke gemeente die zich voordoet. Bij het afstemmen van de bijbehorende maatregel behoort, in overeenstemming met letter en geest van de WWB, maatwerk op basis van gemeentelijk beleid dat recht doet aan de individuele situatie. Naar het oordeel van de regering doet het wetsvoorstel zowel recht aan de vorenbedoelde ernst als aan vorenbedoeld maatwerk.

¹⁰ Kamerstukken II 2002/03, 28 870, nr. 3, p. 84

De leden van de D66-fractie zien, evenals de regering, de bijstand als een bodemvoorziening. Bedoeld voor mensen zonder werk en zonder vermogen. Deze leden vragen de regering toe te lichten hoe zij verwacht dat iemand zonder werk en zonder vermogen een periode van drie maanden zonder uitkering kan overbruggen. De geharmoniseerde maatregel is van reparatoire aard. De maatregel is niet gericht op de persoon van de normovertreder, maar – zoals hiervoor vaker aangegeven – op opheffing van de met het recht op uitkering strijdige situatie en het in overeenstemming brengen van deze situatie met de geldende norm. De bijstandsgerechtigde heeft zelf in de hand of hij al dan niet een maatregel krijgt opgelegd. Negatieve consequenties heeft dit deel van het wetsvoorstel alleen voor iemand die zijn verplichtingen niet nakomt en daarin volhardt. Het is aan het college om te beoordelen of het niet nakomen van een geüniformeerde verplichting verwijtbaar is. Het wetsvoorstel voorziet erin dat er geen maatregel volgt indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt (conform het huidige artikel 18, tweede lid). Het belang van gemeentelijke beleidsruimte, in combinatie met het door de regering beoogde reparatoire karakter van de met de geharmoniseerde verplichtingen samenhangende maatregel, heeft de regering doen besluiten om een inkeerbepaling in het wetsvoorstel op te nemen. Deze bepaling houdt in dat het college een voor de duur van drie maanden opgelegde verlaging met 100%, op verzoek van belanghebbende, kan herzien zodra uit de houding en gedragingen van belanghebbende ondubbelzinnig is gebleken dat hij de op hem rustende geüniformeerde verplichtingen nakomt.

Ook vragen de leden van de D66-fractie hoe snel gemeenten moeten overgaan tot het inhouden van de uitkering. Als een uitkeringsgerechtigde bijvoorbeeld vergeet om zich tijdig in te schrijven bij het uitzendbureau, of een keer onverzorgd op een sollicitatiegesprek verschijnt: is de gemeente dan verplicht om direct de bijstandsuitkering voor drie maanden in te houden, of heeft de gemeente de ruimte om in zo'n geval eerst een gesprek aan te gaan met de uitkeringsgerechtigde, zo vragen zij.

De leden van de SGP-fractie vragen of de veronderstelling terecht is dat ook ten aanzien van de geüniformeerde verplichtingen in ieder individueel geval een inschatting en afweging van de relevante omstandigheden door de gemeente nodig is alvorens te komen tot een sanctie, zodat bijvoorbeeld het niet ingeschreven staan bij een uitzendbureau niet per definitie en per direct tot verlaging van de uitkering zal leiden.

Zoals aangegeven op een eerdere vraag van de leden van D66, betreft het hier een belastend besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat betrokkene altijd eerst gehoord dient te worden alvorens het besluit wordt genomen. Vervolgens is het aan de gemeente om te beoordelen of het vergeten om zich tijdig in te schrijven bij het uitzendbureau, of een keer onverzorgd op een sollicitatiegesprek verschijnen, verwijtbaar is. Dit is bepalend voor het antwoord op de vraag of er al dan niet een geharmoniseerde maatregel moet volgen.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering de verwachting deelt dat de besparing vanwege de diverse arbeidsverplichtingen ook kan worden gerealiseerd wanneer gemeenten verplichtingen kunnen opleggen in plaats van daartoe verplicht te worden. En zo niet of de regering kan toelichten waarom de prikkelwerking in de financieringssysteematiek dit effect niet zal hebben.

De regering is van mening dat de prikkelwerking alleen onvoldoende is om de beoogde besparing te halen. De prikkelwerking bestaat op dit moment al in de WWB en ook nu beschikken gemeenten over een maximale ruimte om maatregelen te treffen als een uitkeringsgerechtigde de aan de uitkering verbonden verplichtingen niet nakomt. Toch blijkt uit

onderzoek van de Inspectie SZW¹¹ dat op bestuurlijk niveau nauwelijks expliciete sturing wordt gegeven aan de uitvoering van het gemeentelijke maatregelenbeleid. Klantmanagers hebben een grote beoordelingsvrijheid; zij leggen naar eigen inzicht wel of geen maatregel op. Daarnaast constateert de inspectie SZW¹² in een ander onderzoek dat gemeenten onvoldoende dwang en drang uitoefenen om mensen met een uitkering aan te zetten om actief op zoek te gaan naar werk. Daarom acht de regering het noodzakelijk voor het realiseren van de besparing om te komen tot uniformering van de diverse arbeidsverplichtingen en de bijhorende maatregelen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering hecht aan het reparatoire karakter van de maatregel om de bijstandsuitkering bij wangedrag te verlagen. Het is volgens de regering echter aan het college om te beoordelen welke maatregel wordt opgelegd indien de verplichting tot het zich onthouden van zeer ernstige gedragingen niet is nagekomen. Deze leden vragen in hoeverre de regering het wenselijk acht dat tussen gemeenten geen uniformiteit hoeft te bestaan met betrekking tot de vraag of een bestuursrechtelijke dan wel een strafrechtelijke aanpak wordt gekozen. Eveneens vragen zij of gemeenten binnen de voorgestelde regeling verhinderd zijn na een strafrechtelijke veroordeling een verlaging van de uitkering door te voeren, dan wel dat die mogelijkheid in specifieke gevallen wel bestaat. Uit de vraagstelling leidt de regering af dat deze leden ervan uit gaan dat bij wangedrag bestuursrechtelijke en strafrechtelijke aanpak elkaar uitsluiten. Een dergelijke uitsluiting is echter niet hetgeen de regering beoogt. Daarom is het wetsvoorstel zo vorm gegeven, dat bestuursrechtelijke en strafrechtelijke aanpak gelijktijdig mogelijk zijn. Een strafrechtelijke veroordeling verhindert dus niet dat de gemeente een verlaging van de uitkering doorvoert.

De leden van de 50PLUS-fractie stellen dat de drie maanden strafkorting tot grote problemen kan leiden. Drie maanden geen huur betalen betekent bijvoorbeeld al een rechtsgeldige grond voor de kantonrechter om een door de verhuurder gevorderde ontruiming toe te wijzen. Hoe beoordeelt de regering dit en kan u dit toelichten, zo willen deze leden weten. Met name de rechten van kinderen kunnen hierdoor in het gedrang raken zo stellen zij. Kinderen worden de dupe indien de ouders de procedures niet in acht nemen. Zijn er geen minder ingrijpende maatregelen denkbaar die ook effectief kunnen zijn? In hoeverre voldoet de 3 maanden regeling 100% korting aan het proportionaliteitsbeginsel zo vragen deze leden. Het gedurende 3 maanden verlagen van de uitkering met 100% kan vergaande consequenties hebben voor de belanghebbende en zijn gezin. Om deze reden moet de maatregel door het college worden afgestemd op de omstandigheden van de belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven, indien, gelet op bijzondere omstandigheden, dringende redenen daartoe noodzaken. Het is aan het college om daar – met name als er kinderen bij zijn betrokken – invulling aan te geven.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom gemeenten bij de sanctie van drie maanden uitsluiting van de uitkering geen beleidsvrijheid krijgen om rekening te houden met de zwaarte van de overtreding en of er sprake van recidive is. Op basis van welke gronden vindt het kabinet een sanctie van drie maanden uitsluiting van de uitkering in alle situaties proportioneel, zo vragen deze leden. En hoe wordt voorkomen dat de positie van kinderen in het geding komt als ouders de drie maanden uitsluiting van de uitkering als sanctie krijgen opgelegd. In een eerder antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie (in de inleiding

¹¹ «Het naleven van verplichtingen», oktober 2011, Kamerstukken II 2011/12, 33 000 XV, nr. 66

¹² «Iedereen aan de slag», december 2011, Kamerstukken II, 2011/12 33 000 XV, nr. 66

van dit verslag) heeft de regering aangegeven welke beleidsvrijheid de gemeente heeft. Gelet op die beleidsvrijheid is het aan het college om op individueel niveau te bepalen in welke mate de te treffen maatregel moet worden afgestemd op de omstandigheden van de belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven. De regering vindt een verlaging met 100% gedurende drie maanden proportioneel indien een verwijtbaar onnodig beroep op de bijstand wordt gedaan, zoals bij de geharmoniseerde verplichtingen het geval is.

8. Overgangsrecht

De leden van de CDA-fractie vragen waarom het wetsvoorstel geen overgangsrecht bevat ten aanzien van de sanctionering van de geüniformeerde maatregelen. Waarom is hier niet in voorzien? De regering streeft met de verbetering van de naleving een meerledig doel na: het bevorderen van de uitstroom uit de uitkering, het tegengaan van onnodig gebruik van uitkeringen alsmede het opheffing van de met het recht op uitkering strijdige situaties en het in overeenstemming brengen van deze situaties met de geldende normering. Daartoe treden de geharmoniseerde verplichtingen en bijgehorende maatregelen direct en onverkort per 1 juli 2014 in werking. Het is dus zaak voor gemeentes om lopende overtredingszaken voortvarend, voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel, af te handelen.

De leden van de D66-fractie constateren dat het overgangsrecht ten aanzien van de kostendelersnorm niet voor alle regelingen gelijk is en vragen waarom de regering ervoor heeft gekozen om voor de andere regelingen dan de WWB een langere overgangstermijn te hanteren en of er regelgeving of jurisprudentie is die het onmogelijk maakt om voor de andere regelingen dezelfde overgangstermijn als voor de WWB te hanteren.

De constatering van de leden van de D66-fractie dat het overgangsrecht met betrekking tot de kostendelersnorm in de WWB en het overgangsrecht met betrekking tot de uitkeringsnormering bij samenwonen in de AOW en de overige minimumregelingen Anw, IOAW, IOAZ en TW niet gelijk is, is juist. In hoofdstuk 8 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is door de regering aangegeven waarom er voor is gekozen voor de wijziging van de AOW en de overige minimumregelingen een ander overgangsrecht te treffen dan voor de wijziging van de WWB. Kortweg is het overgangsrecht voor de AOW en de andere genoemde minimumregelingen ingegeven door de toepassing van artikel 1, eerste protocol, bij het EVRM. Omdat bij de wijziging van de AOW en de andere genoemde minimumregelingen inbreuk wordt gemaakt op bestaande uitkeringsrechten heeft de regering er voor gekozen enige compensatie te bieden in de vorm van een overgangperiode van een jaar en een geleidelijk afbouwpad waarbij de te realiseren vermindering van 20% in een aantal stappen wordt bewerkstelligd. Omdat de WWB een regeling is met een ander karakter dan de AOW en de genoemde minimumregelingen is daarvoor een kortere overgangperiode gekozen. De WWB vormt een vangnet; personen die tijdelijk niet, of tijdelijk niet geheel in hun kosten van bestaan kunnen voorzien, kunnen, wanneer aan de wettelijke vereisten wordt voldaan, een (aanvullende) bijstandsuitkering ontvangen. Alle inspanningen moeten er echter op zijn gericht dat betrokkene zo snel mogelijk – zonder bijstandsuitkering – weer zelfstandig in de kosten van zijn bestaan kan voorzien. Een lange overgangperiode past daar niet bij.

9. Voorlichting

Op de vragen van de fracties van de VVD en het CDA over de communicatie van de veranderingen richting de betrokken zullen de uitvoerders van die wetten uitkeringsgerechtigden informeren over hun rechten en plichten. Het is primair de taak van UWV, SVB en de gemeenten om dat te doen. De regering heeft er het volste vertrouwen in dat ze dat de betrokkenen op correcte wijze informeren. Om veranderingen in het gemeentelijke domein zo soepel mogelijk te implementeren heeft de Programmaraad de verantwoordelijkheid gekregen om gemeenten te ondersteunen bij de implementatie. De Programmaraad zal daarbij ook aandacht hebben voor communicatie richting uitkeringsgerechtigden. Het Ministerie zal zorg dragen dat burgers via de websites Rijksoverheid.nl en weethoehetzit.nl correct zijn geïnformeerd. Inmiddels is ook communicatie over de inspanningsplicht een taak geworden van de nalevingscampagne «Voorkom problemen, weet hoe het zit». De veranderingen aangaande de inspanningsplicht zullen ook binnen deze campagne een plaats krijgen. De campagne is een samenwerking tussen het Ministerie, UWV, SVB en de gemeenten.

10. Financiële effecten

De leden van de VVD-fractie vragen een overzicht van de type huishoudens en de frequentie dat deze voorkomen in de bijstand. Onderstaande tabel geeft de gevraagde aantallen huishoudens weer ultimo juni 2013 afgerond op honderdtallen. Het totaal aantal huishoudens met bijstand betrof 349.400.

Huishoudtype	Alleenstaande	Alleenstaande ouder	Gehuwden en ongehuwd samenwonenden	Overig
Aantal huishoudens	219.400	81.900	47.500	500

De leden van de D66-fractie zien dat de financiële gevolgen van het wetsvoorstel anders zijn dan volgens het Regeerakkoord is afgesproken en vragen om deze verschillen inzichtelijk te maken. In antwoord hierop laat de regering weten dat in het Regeerakkoord de kostendelersnorm voor € 80 miljoen stond opgenomen. In het wetsvoorstel betreft het € 95 miljoen. Het verschil wordt veroorzaakt doordat de besparing als gevolg van de kostendelersnorm voor personen met een AIO-uitkering ten onrechte niet in de financiële bijlage bij het Regeerakkoord is meegenomen. De opbrengst bij de algehele arbeids- en re-integratieplicht en verbetering naleving (arbeids) verplichtingen staat voor € 95 miljoen in het Regeerakkoord. De opbrengst bij het wetsvoorstel is € 75 miljoen. Het verschil wordt veroorzaakt door de aanpassingen op dit onderdeel naar aanleiding van het advies van de Raad van State. Bij de kostendelersnorm in de AOW is de opbrengst in de jaren 2016 en 2017 hoger dan in het Regeerakkoord. Het verschil wordt veroorzaakt doordat in het Regeerakkoord t/m 2017 alleen de besparing van de maatregel bij nieuwe instroom in de AOW was meegenomen. Er was nog geen rekening gehouden met de besparing die voorkomt uit het toepassen van de maatregel op het zittend bestand. Overigens werd bij het Regeerakkoord nog aangenomen dat de maatregel vanaf 2015 volledig van toepassing zou zijn op nieuwe instroom. In het wetsvoorstel is gekozen voor een overgangperiode en een ingroeipad van 4 jaar, dat zowel op nieuwe instroom als op het zittend bestand van toepassing is.

De leden van de D66-fractie vragen of de geraamde besparing bij de kostendelersnorm alleen betrekking heeft op de verlaging van de uitkering van samenwonende uitkeringsgerechtigden of dat er ook sprake is van een gedragseffect, waardoor minder uitkeringen verstrekt worden. De

leden van de D66-fractie vragen om deze besparing uit te splitsen in een prijseffect (p) en een hoeveelheidseffect (q). Ook de leden van de PvdA-fractie vragen naar de gedragseffecten. De regering geeft aan dat de besparingen die samenhangen met de kostendelersnorm uit het directe effect bestaan. Eventuele gedragseffecten als gevolg van deze maatregel zijn niet in de raming meegenomen. Het onderdeel Algehele arbeids- en re-integratieplicht en naleving bijstand bestaat zoals aangegeven in de Memorie van Toelichting met name uit gedragseffecten. Om financiële dubbeling in termen van besparingen tussen beide maatregelen te voorkomen is bij de kostendelersnorm niet los een gedragseffect meegenomen. Daarmee bestaat de ingeboekte opbrengst van de maatregel volledig uit een prijseffect (p), er is daarmee geen hoeveelheidseffect (q) het individuele uitkeringrecht blijft immers behouden. De leden van de D66-fractie vragen of de regering het mogelijk acht om de besparing als gevolg van de uniformering van verplichtingen taakstellend in te boeken en de verplichtingen als kan-bepaling in het wetsvoorstel op te nemen. In reactie hierop geeft de regering aan dat het in de WWB-systematiek niet mogelijk is meerjarig een maatregel taakstellend in te boeken omdat de WWB geen meerjarig vast budget betreft. In de WWB worden realisaties verwerkt in het bijstandsbudget voor het daarop volgende jaar. Een eventuele afwijking tussen raming (of taakstelling) en realisatie wordt daarom in de raming voor het komende jaar verwerkt. Derhalve is het niet mogelijk een maatregel meerjarig taakstellend in te boeken zonder dat de financiële risico's van een kan-bepaling bij het Rijk liggen. Vanuit financiële optiek is daarom een kan-bepaling bij de uniformering van de verplichtingen geen optie om meerjarig de opbrengst in te boeken.

De leden van de D66-fractie vragen op welke manier de regering gaat toetsen of de besparing ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt. Deze leden zien dat de ingeboekte besparing als gevolg van de uniformering van verplichtingen, kleiner is dan diverse reguliere mutaties in de raming van de bijstandsuitgaven die in de laatste jaren hebben plaatsgevonden. Zij vragen hoe wordt voorkomen dat bij een volgende raming van de bijstandsuitgaven de ingeboekte besparing verdwijnt en hoe dit is te controleren. In reactie hierop geeft de regering aan dat wanneer het Rijk maatregelen doorvoert die financiële gevolgen hebben, deze meerjarig worden geraamd en toegelicht in de Memorie van Toelichting. In de bijstand wordt een eventuele afwijking tussen raming en realisatie in de raming voor het komende jaar verwerkt. In die zin zijn de financiële risico's voor gemeenten ook zeer beperkt. Het risico ligt na afloop van een jaar bij het Rijk. Het is veelal niet mogelijk om het effect van een specifieke beleidsmaatregel afzonderlijk in de overall realisatie te herleiden.

De leden van de D66-fractie vragen de regering welk deel van de extra middelen voor armoedebeleid via gemeenten zal worden uitgekeerd. In totaal stelt de regering € 80 miljoen in 2014 en vanaf 2015 jaarlijks € 100 miljoen beschikbaar voor de intensivering van het armoede- en schuldenbeleid. Een groot deel van deze middelen (€ 70 miljoen in 2014 en € 90 miljoen structureel) is beschikbaar voor gemeenten, zij zijn primair verantwoordelijk voor het armoede- en schuldenbeleid in Nederland. Tevens vragen de fractieleden op welke wijze gemeenten dit geld krijgen. Deze middelen worden niet geoormerkt en toegevoegd aan het gemeentefonds. Ook vragen de leden van de D66-fractie aan welke doelen het resterende gedeelte van de intensivering zal worden besteed. Een deel van de middelen (jaarlijks circa € 5 miljoen) wordt – conform het RA – gebruikt om de sportimpuls te verhogen en de subsidie aan het Jeugd-sportfonds te verlengen. Deze middelen lopen via de begroting van VWS. Ook zet de regering middelen (jaarlijks € 600 duizend) in om armoede- en schuldenproblematiek op Caribisch Nederland tegen te gaan. Daarnaast wil de regering een aantal landelijke projecten en fondsen die zich richten

op het tegengaan van armoede- en schuldenproblematiek financieel ondersteunen.

Verschillende fracties vragen naar een onderbouwing van de ingeboekte besparing als gevolg van de algehele arbeids- en re-integratieplicht en verbeterde naleving in de bijstand. De leden van de SP-fractie vragen op basis van welke gegevens blijkt dat het verplichten van de arbeids- en re-integratieplicht en het verbeteren van de naleving van verplichtingen van bijstandsgerechtigden een structurele besparing van € 75 miljoen zal opleveren. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering de ingeboekte besparing als gevolg van de algehele arbeids- en re-integratieplicht en naleving bijstand nader kan specificeren.

Ook de leden van de D66-fractie vragen om de raming van de algehele arbeids- en re-integratieplicht nader te onderbouwen, en daarbij met name waarop de verwachting is gebaseerd dat door de maatregelen structureel circa 4.000 minder uitkeringen worden uitgekeerd. Ook vragen de leden van D66 naar de activerende werking van alle maatregelen en deze te onderbouwen. De totale besparing van € 75 miljoen structureel bestaat uit € 15 miljoen voor het opheffen van de ontheffingsmogelijkheid van de arbeidsverplichting voor alleenstaande ouders met kinderen onder de 5 jaar. Dit vloeit voort uit een daling van circa duizend uitkeringsgerechtigden door versnelde werkhervatting. In het totaal gaan er als gevolg dit wetsvoorstel 5 duizend huishoudens (versnelt) aan het werk. De resterende 4 duizend huishoudens en de daarmee samenhangende besparing van € 60 miljoen vloeit voort uit het verbeteren van de naleving van de (arbeids)verplichtingen.

Bij deze raming gaat de regering er vanuit dat deze besparing grotendeels wordt veroorzaakt door een gedragseffect. Het eenduidige stelsel zal de gepercipieerde pakkans bij (potentiele) niet-nalevers doen toenemen. In combinatie met de uniforme maatregel om de uitkering gedurende drie maanden met 100% te verlagen zal dit er toe leiden dat potentiële niet-nalevers hun gedrag aanpassen en eerder uit de bijstand zullen uitstromen of niet zullen instromen.

In Nederland zijn diverse onderzoeken uitgevoerd naar de effecten van het niet of onvoldoende meewerken aan re-integratie, o.m. Van der Klaauw en Van Ours, 2010; Van den Berg, Van der Klaauw en van Ours, 2004. Deze onderzoeken laten zien dat sancties een sterk positief effect hebben op de uitstroomkans. Zo laat het onderzoek uit 2004 zien dat de uitstroom vanuit de uitkering naar werk verdubbelt na een sanctie. Ook blijkt een sanctie langdurig (dus ook na afloop van de sanctieperiode) door te werken in een hogere uitstroomkans. Daarnaast hebben sancties ook een ex ante effect. Lalive et al. (2005) tonen aan dat de uitstroom naar werk toeneemt door de aanwezigheid van een systeem van sancties. In internationaal onderzoek in Zwitserland en Denemarken worden vergelijkbare effecten gevonden. Uit al deze onderzoeken kan worden geconcludeerd dat een aanscherping van het systeem van sancties kan leiden tot substantiële gedragseffecten.

In de raming is uitgegaan van circa 26 duizend potentiële niet-nalevers van de (arbeids)verplichtingen. De omvang van de sanctie is niet exact te voorspellen. Er is weliswaar sprake van een uniforme vermindering van de uitkering met 100% gedurende drie maanden, maar de uitkeringsgerechtigde kan een verzoek om herziening indienen als hij/zij er ondubbelzinnig blijk van heeft gegeven de verplichtingen (weer) na te komen. In de raming is er vanuit gegaan dat gemiddeld genomen de toename van de gemiddelde sanctie ten opzichte van de huidige praktijk een maanduitkering bedraagt. Op jaarbasis is dit een verlaging van ongeveer 8%. Gezien de grote gedragseffecten die in bovengenoemde wetenschappelijke onderzoeken zijn gevonden, is voor de raming van het gedragseffect uitgegaan uitkeringselasticiteit van 2. Een uitkeringselasticiteit van 2 impliceert dat een daling van de uitkering met 1% leidt tot een afname van het aantal uitkeringsgerechtigden met 2%. Bij een uitkeringsverlaging van

8% zal het aantal bijstandsgerechtigden onder de niet-nalevers met $2 * 8\% = 16\%$ afnemen. Dit komt neer op een daling van de bijstand met circa 4 duizend uitkeringen.

Uitgaande van een gemiddelde bijstandsuitkering van circa € 15 duizend levert dit een besparing op van € 60 miljoen structureel. Deze raming is op plausibiliteit getoetst door het CPB.

In reactie op de vraag van de leden van de SGP-fractie hoe groot de groep alleenstaande ouders met kinderen tot vijf jaar is kan worden opgemerkt dat in de Bijstandsuitkeringenstatistiek staat dat ultimo juni 2013 het aantal huishoudens met periodieke algemene bijstand waarvan de aanvrager een alleenstaande ouder is 81.900 bedroeg. Dit is 23 procent van het totale aantal huishoudens met periodieke algemene bijstand. Uitsplitsing naar alleenstaande ouders met kinderen tot vijf jaar is voor 2013 niet beschikbaar.

11. Ontvangen commentaren

De leden van de PvdA- en ChristenUnie-fractie vragen zich af in hoeverre de uitvoeringskosten realistisch zijn ingeschat, gezien de opmerkingen van de diverse uitvoerders en in hoeverre gemeenten worden gecompenseerd voor de extra handavingskosten die uit voorliggend wetsvoorstel vloeien. Over de geraamde uitvoeringskosten is in het voortraject uitvoerig gesproken met de diverse uitvoerders. Mede op basis van de gesprekken is gekomen tot een vergoeding voor initiële uitvoeringskosten voor gemeenten, de SVB en UWV. Bij de SVB is bovendien sprake van structurele uitvoeringskosten ten behoeve van het aanpassen van de kostendelersnorm als gevolg van mutaties in huishoudens. Paragraaf 10.9 van de Memorie van Toelichting gaat uitgebreid in op de uitvoeringskosten van de diverse uitvoerders. Naar de mening van de regering zijn de uitvoeringskosten realistisch ingeschat.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering nader kan ingaan op de door UWV aangedragen handavingsrisico's en hoe deze worden ondervangen. UWV geeft aan dat het kostendelen in de Toeslagenwet (TW) de uitvoering van de TW complexer maakt (er komt een nieuwe categorie TW-gerechtigden bij) en dat daardoor handavingsrisico's aan de orde zijn. Om deze risico's te ondervangen zal UWV bij de uitvoering van de maatregel zoveel mogelijk aansluiten bij de huidige uitvoering van de TW. Kern hiervan is dat UWV uitgaat van de gegevens die klant aanlevert en dat controles op juistheid zullen plaatsvinden op basis van concrete signalen of achteraf steekproefsgewijs op basis van onderzoek in voor UWV beschikbare registraties. UWV constateert dat de maatregel onder deze uitgangspunten uitvoerbaar is.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering kan specificeren wat volgens haar de verwachte gevolgen voor de werklust van de rechtspraak zijn. De regering verwijst naar paragraaf 12.7 van de Memorie van Toelichting voor een uitgebreide toelichting hierop. Samenvattend is de regering van oordeel dat er in de aanvangsfase mogelijk een tijdelijke en beperkte toename van het aantal beroepszaken zal ontstaan maar dat er structureel geen sprake zal zijn van een toename van de werklust van de rechtspraak.

12. Overig

De leden van de PvdA-fractie zien graag een oplossing voor de administratieve hobbels die vanwege tijdelijk werk worden opgeworpen. Deze belemmeren de overgang vanuit de bijstand naar tijdelijk werk. Kan de regering ingaan op de situatie van uitkeringsgerechtigden die tijdelijke

en/of parttime banen hebben, zo vragen de leden. Ook verzoeken zij de regering om in een stand van zaken van de pilot in Amsterdam, waar de 30-dagenperiode wordt bevroren, te voorzien. Ook de leden van de VVD-fractie vragen of de regering bereid is om te bekijken in hoeverre het aanvaarden van tijdelijk werk in de bijstand vereenvoudigd kan worden. Bijvoorbeeld door het invoeren van een bevroeringsperiode of het sneller doorlopen van de procedures bij een herhaaldelijke aanvraag nadat iemand tijdelijk werk aanvaard heeft, zo vragen ook de leden van de GroenLinks-fractie.

De leden van de PvdA-fractie vragen vervolgens wanneer de regering komt met maatregelen om het eenvoudiger te maken om vanuit de bijstand tijdelijk werk te accepteren. Tenslotte vragen zij in hoeverre de regering tegemoet kan komen aan de vraag van gemeenten om de tijdrovende en complexe verrekening van wisselende inkomsten te vereenvoudigen en wat de voor- en nadelen van brutering zijn. De regering is van mening dat op elke bijstandsgerechtigde de plicht rust om naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen, te aanvaarden en te behouden om hiermee het beroep op bijstand zo kort mogelijk te houden. Dit kan zowel het verkrijgen, aanvaarden en behouden van tijdelijke dan wel vaste dienstverbanden betekenen. Gemeenten komt grote mate van beleidsvrijheid toe om hierop in te spelen. Door middel van de inkomstenvrijlatingen kunnen tijdelijke dienstverbanden financieel aantrekkelijker worden gemaakt. De regering ervaart dat tijdelijk werk ten onrechte niet voor vol wordt aangezien. Tijdelijk werk biedt de mogelijkheid werkervaring op te doen, waarmee de kansen op de arbeidsmarkt kunnen worden versterkt. Daarnaast kan tijdelijk werk een opstap zijn naar vast werk. Bovendien geldt in de WWB dat het aanvaarden van werk in alle gevallen leidend moet zijn, ook als dat tijdelijk werk is. Tijdelijk werk is altijd beter dan geen werk. Voor uitvoerders (en uitkeringsgerechtigden) moet gelden dat tijdelijke arbeid, passende arbeid is. Dit betekent dat tijdelijke arbeid niet geweigerd mag worden door uitkeringsgerechtigden en bevorderd moet worden door de uitvoerders. Tijdelijk werk is volwaardig werk waarmee werkervaring kan worden opgedaan dat kan resulteren in een vaste baan.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de stand van zaken van de pilot in Amsterdam, waar de 30-dagenperiode wordt bevroren, merkt de regering op dat deze gemeente gebruik maakt van de mogelijkheid die de WWB biedt (in artikel 45, tweede lid) om het recht op bijstand over een andere periode dan een maand vast te stellen en te betalen. De gemeente Amsterdam is op 1 februari 2013 gestart met een proef, waarbij de periode wordt verlengd naar drie maanden en het aantal administratieve handelingen wordt verminderd. De doelgroep zijn mensen met een uitkering WWB met sterk wisselende inkomsten. De regering beschikt niet over actuele gegevens over de stand van zaken van de pilot.

De regering is van mening dat de wijze van inkomensverrekening een belangrijke rol speelt bij het aantrekkelijk maken van flexibel werk. Om de uitkering goed te laten aansluiten bij wisselende inkomsten uit flexibel werk, biedt de WWB de gemeente de mogelijkheid om de inkomsten anders dan op maandelijkse basis te verrekenen. Dit dient ertoe dat bij belanghebbende er geen financieel gat ontstaat. Meerdere gemeenten geven, op uiteenlopende wijze, invulling aan deze mogelijkheid. Ook kent de WWB mogelijkheden tot vrijlating in de vorm van de algemene inkomensvrijlating, de inkomensvrijlating voor alleenstaande ouders, het uitzonderen van verstrekte premie en het vrijlaten van de vrijwilligersvergoeding. Voorts voorziet het voorliggende wetsvoorstel in een verruiming van de verrekentermijn van 3 naar 6 maanden.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA vragen wat de voor- en nadelen van brutering zijn, zij het volgende opgemerkt. De WWB voorziet nu als laatste vangnet in een netto inkomenswaarborg. Aanpassing van de systematiek van een netto uitkering naar een bruto uitkering betekent het aanpassen van deze netto inkomenswaarborg. Thans geldt de netto inkomenswaarborg omdat die een beter waarborg is voor het besteedbaar inkomen dan een bruto inkomenswaarborg (waarbij de fiscale consequenties van de uitkering voor rekening van de bijstandsgerechtigde zijn). Van gemeenten zijn signalen ontvangen dat brutering administratieve en uitvoeringstechnische voordelen zou hebben, mede met het oog op re-integratie van mensen in flexibel werk of deeltijdwerk. Daarbij is aangegeven dat een voorwaarde hierbij is dat de netto inkomenswaarborg komt te vervallen omdat anders juist extra nieuwe regels nodig zijn. De Staatssecretaris van SZW is hierover met gemeenten in gesprek. Bij een afweging over het mogelijk bruteren van de bijstand zal gekeken moeten worden naar de opbrengst voor gemeenten, de mogelijke gevolgen voor uitkeringsgerechtigden en de mogelijke inkomenseffecten voor de bijstand nu en in de toekomst.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma