

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

Inleiding

Evenals het regeerakkoord Bruggen slaan¹ weerspiegelt het voorliggende wetsvoorstel de zoektocht naar het beste van twee werelden. Met dit wetsvoorstel, waarmee de regering invulling geeft aan het regeerakkoord, beoogt de regering 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 de bijstand activerender te maken spreekt de regering bijstandsgerechtigden aan op de inzet van de eigen mogelijkheden, tegelijkertijd oog houdend voor de menselijke maat. De regering komt met een meetlat in de vorm van een uniformering van diverse arbeidsverplichtingen om de naleving te verbeteren, tegelijkertijd ruimte latend aan de gemeenten voor maatwerk.

Een grote uitdaging voor de regering is om zoveel mogelijk mensen te laten participeren. Daartoe heeft de regering een nota van wijziging voor de Participatiewet in voorbereiding. 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.

Een andere grote uitdaging voor de regering is te zorgen voor de toekomstbestendigheid van de bijstand: de bijstand houdbaar en toegankelijk houden nu de vergrijzing toeneemt en de beroepsbevolking daalt. Om dat doel te bereiken, versterkt de regering met dit wetsvoorstel het vangnetkarakter van de bijstand. De regering wil voorkomen dat

¹ Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, p. 9, en p. 58, nr. 76.

binnen een huishouden sprake kan zijn van stapeling van uitkeringen. Dat houdt geen rekening met de kostenvoordelen die er zijn als er meerdere volwassenen samen een huishouding voeren. Ook is het ongewenst dat de inkomsten in een huishouden door stapeling van uitkeringen hoger zijn dan bij de buurman of buurvrouw die aan het werk is. Tegelijkertijd wordt ervoor gezorgd dat het wel loont om aan het werk te gaan door dit loon niet te verrekenen met de uitkeringen in het huishouden.

Het regeringsbeleid met betrekking tot de Algemene Ouderdomswet (AOW) is erop gericht deze voorziening ook voor de jonge generaties veilig te stellen. Dat houdt in dat de noodzakelijke maatregelen worden genomen om -nu het aantal ouderen snel groeit en de beroepsbevolking licht zal gaan krimpen- de betaalbaarheid oftewel de houdbaarheid van de AOW te kunnen garanderen. Een van die maatregelen sluit aan bij de hiervoor genoemde maatregel in de bijstand en is daarom in dit wetsvoorstel opgenomen. De uitkering van mensen die een uitkering op grond van de AOW ontvangen en die samenwonen met één of meer volwassenen (ook als het gaat om eerste graad bloedverwanten), wordt vastgesteld op 50% van het netto minimumloon. Deze norm voor mensen die samenwonen zal ook gaan gelden voor de andere minimumregelingen; de Algemene nabestaandenwet (Anw), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) en de Toeslagenwet (TW).

De regering sluit de ogen niet voor mensen die het zonder een extra steuntje in de rug niet kunnen redden. Voor deze groep voorziet dit wetsvoorstel in een aantal maatregelen. In het regeerakkoord zijn afspraken gemaakt over de intensivering van het armoedebeleid. Er komt een verruiming van de individuele bijzondere bijstand voor daadwerkelijk gemaakte kosten. Extra aandacht is er voor gezinnen met kinderen, werkenden met een laag inkomen en ouderen met klein pensioen. Daarnaast verruimt de regering de mogelijkheden voor categoriale bijzondere bijstand in de vorm van aanvullende zorgverzekering en voor de verstrekking van een pas voor culturele/ maatschappelijke/sportieve voorzieningen. De overheidssteun aan het Jeugdsportfonds Nederland wordt verlengd en de Sportimpuls wordt verhoogd. De langdurigheids-toeslag wordt vervangen door een individuele toeslag voor personen die langdurig van een laag inkomen rond moeten komen zonder zicht op verbetering. Het regeerakkoord bevat een intensivering van structureel € 100 miljoen ten behoeve van armoedebeleid. Dit wetsvoorstel voorziet in de voor een aantal van deze maatregelen noodzakelijke aanpassingen in de regelgeving. Voorts regelt dit wetsvoorstel dat de bijdrage op grond van de Mogelijkheid Koopkrachttegemoetkoming Oudere Belastingplichtigen (MKOB) bij de bijstandsverlening niet langer als middel zal worden aangemerkt. Dit is vooral in het voordeel van mensen die wegens onvolledige AOW-opbouw een beroep moeten doen op aanvullende bijstand voor 65-plussers.

Voor de houdbaarheid van het socialezekerheidsstelsel en voor het functioneren van onze democratische rechtstaat moeten de uitvoerende instanties en hun functionarissen hun publieke taak op een integere wijze kunnen uitoefenen. Het respect tussen de uitvoerende instanties, hun functionarissen en uitkeringsgerechtigden moet wederzijds zijn. Zeer ernstige misdragingen jegens ambtenaren tijdens het verrichten van hun werkzaamheden zijn voor de regering nimmer te tolereren. De regering heeft goed geluisterd naar de bezwaren vanuit gemeenten tegen de werking van de huidige bepaling inzake zeer ernstige misdragingen in de bijstand. Dit wetsvoorstel voorziet in een aanscherping van deze bepaling en van opnemings van die aangescherpte bepaling in alle socialezeker-

heidswetten. Het is vervolgens aan de gemeente om de hoogte en de duur van de verlaging van de uitkering te bepalen. De regering gaat ervan uit dat wie kan werken niet van een uitkering afhankelijk hoort te zijn. Daarom herzielt de regering de bestaande ontheffingen van de arbeids- en re-integratieverplichting en gaat de tegenprestatie naar vermogen voortaan voor iedereen gelden. Om de polisvoorwaarden van de bijstand te laten aansluiten bij de kansen die de Participatiewet biedt wil de regering dat de aan het recht op bijstand verbonden verplichtingen glashelder zijn voor de bijstandsgerechtigde. Dit zal de naleving verbeteren. Ook wil de regering de uitvoerende instantie faciliteren bij de handhaving van de naleving van de verplichtingen. Om een en ander te bereiken voorziet het voorliggende wetsvoorstel in uniformering van diverse arbeidsverplichtingen en van de duur en hoogte van de bijbehorende maatregel. Als het niet naleven van dergelijke aan de bijstand verbonden verplichtingen heeft geleid tot een verwijtbaar onnodig gebruik van uitkering, wordt de bijbehorende maatregel een verlaging van de bijstand met 100% gedurende drie maanden. Herziening kan plaatsvinden op verzoek van betrokkene en zodra aan het college uit diens houding en gedragingen ondubbelzinnig is gebleken dat hij de arbeidsverplichtingen weer nakomt.

1. Kostendelersnorm

1.1. Doel

De bijstand is een vangnet met als doel om te voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan. Als er binnen één huishouden meerdere bijstandsuitkeringen zijn toegekend, kan door de stapeling van uitkeringen het huishoudinkomen zo hoog zijn dat daarmee meer dan alleen de noodzakelijke kosten worden gedekt. Het verzamelinkomen kan zelfs hoger zijn dan het inkomen van een huishouden met een vergelijkbare samenstelling maar waarbij er slechts één kostwinner is die modaal verdient. Dit is bijvoorbeeld het geval als er in één huishouden drie of meer mensen met een bijstandsuitkering zijn. In zo'n geval is het niet meer lonend om op zoek te gaan naar regulier werk en dat gaat in tegen het activerende karakter van de bijstand. De regering stelt een nieuwe systematiek voor waarbij rekening wordt gehouden met de voordelen van het delen van de kosten binnen één huishouden. Tegelijkertijd zorgt de regering ervoor dat het wel loont om aan het werk te gaan door het loon voor alleenstaanden en alleenstaande ouders niet te verrekenen met de uitkeringen in het huishouden.

1.2. Kosten delen in twee- en meerpersoonshuishoudens

De WWB voorziet in de noodzakelijke kosten van het 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. De huidige bijstandssystematiek gaat ervan uit dat mensen die kosten met elkaar delen lagere bestaanskosten hebben. De desbetreffende normen sluiten hierbij aan. Alleenstaanden en alleenstaande ouders die kosten delen met een ander, krijgen naast de basisnorm (resp. 50% en 70%²) niet de volledige toeslag van 20%; bij gehuwden die kosten delen met derden, vindt een verlaging van de basisnorm plaats. Het is momenteel aan het college om de hoogte van de toeslag respectievelijk de verlaging te bepalen.

² De percentages in deze paragraaf betreffen percentages van het netto referentieminimumloon, tenzij anders vermeld.

De huidige norm voor een zelfstandig wonende alleenstaande bedraagt 70%. Huwt de alleenstaande (of gaat deze een gezamenlijke huishouding³ 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. De toename houdt rekening met het feit dat samenwonen kostenvoordelen genereert.

Lagere kosten door samenwonen blijven niet beperkt tot een tweepersoonshuishouden. Ook huishoudens van drie personen of meer delen kosten, zoals de kosten van huur, verwarming et cetera. Hierdoor zijn per persoon de kosten van levensonderhoud lager. En naar mate er meer personen zijn, zijn de kosten per persoon lager, doordat een toenemend aantal personen de kosten deelt. Toch ontvangen deze personen in de bijstand momenteel vaak 60% (50% + 10% toeslag) per persoon. Uitgaande van het huidige verschil tussen het normbedrag van een alleenstaande en het normbedrag van gehuwden (30%) sluit dit niet aan bij de voordelen van het kostendelen. Dit geldt temeer naar mate het aantal meerderjarige leden in een huishouden toeneemt. Het leidt ook tot een ongewenste stapeling van uitkeringen in een meerpersoonshuishouden. Dit wetsvoorstel strekt ertoe de bijstandsnorm voor meerpersoonshuishoudens, waarbij meer dan één persoon zijn hoofdverblijf heeft in dezelfde woning⁴, in overeenstemming te brengen met de lagere bestaanskosten, zodat de vangnetfunctie van de bijstand blijft gewaarborgd. Dit wordt de kostendelersnorm genoemd. Hierbij blijft ieder een individueel recht behouden, zodat werken lonend is voor de betrokkene en geen negatief effect heeft op andere personen in het huishouden. Het voorstel zorgt ervoor dat de bijstand houdbaar blijft. Tegelijkertijd wordt een bijdrage geleverd om de schatkist van de overheid op orde te brengen.

1.3. Bepaling hoogte kostendelersnorm

De bijstandsnorm per persoon zal lager worden naar mate er meer personen in de woning aanwezig zijn en zij ook met meer personen de kosten kunnen delen. Hierbij wordt gekeken naar alle meerderjarige personen in de woning. De aard van het inkomen van elk van de afzonderlijke inwonende speelt hierbij geen rol. Elke extra persoon in de woning betekent een lagere individuele bijstandsnorm. Deze individuele kostendelersnorm is afgeleid van de systematiek dat bij elke extra meerderjarige persoon in de woning de totale bijstandsnorm met 30% zal toenemen. Vervolgens wordt deze totale norm gedeeld door het aantal leden van de huishouding. De uitkomst van deze deling is de hoogte van de norm per lid van de huishouding dat recht heeft op bijstand. Dit is overeenkomstig de systematiek van de gehuwdennorm. In een rekenkundige formule ziet dat er zo uit:

$$\frac{(40\% + A \times 30\%)}{A} \times B$$

Hierbij is:

A: het totaal aantal personen dat in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft

B: de rekennorm

³ 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).

⁴ Waarbij geen sprake is van zorg dragen voor elkaar.

Aangezien bij de bijstandsnormen drie leeftijdscategorieën worden onderscheiden (18 tot 21 jaar, 21 jaar tot AOW-gerechtigde leeftijd en vanaf de AOW-gerechtigde leeftijd), is de rekennorm zoals genoemd in de rekenkundige formule gelijk aan de gehuwdennorm in de betreffende leeftijdscategorie.

Voor personen ouder dan 21 jaar en jonger dan de AOW-gerechtigde leeftijd leidt dit tot de normen zoals weergegeven in tabel 1:

Tabel 1: hoogte bijstandsnorm per huishoudtype

Huishoudtype ¹	Individuele norm		Totale bijstandsnorm indien allen bijstand ontvangen
	Normhoogte	Netto bedrag ²	
Eénpersoonshuishouden ³	70%	€ 926,47	70%
Tweepersoonshuishouden	50%	€ 661,77	100%
Driepersoonshuishouden	43⅓%	€ 573,49	130%
Vierpersoonshuishouden	40%	€ 529,41	160%
Vijfpersoonshuishouden	38%	€ 502,94	190%

¹ Aantal volwassenen in huishouden.

² Bedrag gebaseerd op bijstandsnorm voor personen tussen 21 jaar en AOW-gerechtigde leeftijd geldend op 1 juli 2013.

³ Alleenstaande die geen kosten deelt met een ander (50% + 20% toeslag).

Dit betekent dat bijvoorbeeld in een woning waar drie meerderjarige personen hun hoofdverblijf hebben en waarvan één persoon een bijstandsuitkering heeft, deze betrokkene volgens de kostendelersnorm 43⅓% van het netto referentieminimumloon aan bijstand zal ontvangen. De kostendelersnorm blijft niet beperkt tot vijfpersoonshuishoudens, zoals weergegeven in tabel 1. De systematiek van de kostendelersnorm geldt ook voor huishoudens met zes personen of meer. Zo is bijvoorbeeld de individuele bijstandsnorm in een huishouden van zes personen 36⅔% $((40\% + 6 \times 30\%)/6)$.

Voor personen jonger dan 21 werkt de kostendelersnorm als volgt: voor een 20-jarig lid van een huishouden dat voorts uit twee volwassenen bestaat is de norm voor de 20-jarige: $(40\% + 3 \times 30\%)/3 = 43⅓\% \times € 457,32 = € 198,16$. Hierbij staat € 457,32 voor de gehuwdennorm van de leeftijdscategorie 18–21 jaar.

Voor mensen in de AOW-gerechtigde leeftijd, die algemene bijstand hebben, wordt de kostendelersnorm toegepast met een rekennorm van € 1.398,98⁸. Dit is het bedrag van de gehuwdennorm van personen in de AOW-gerechtigde leeftijd. Voor een 70-jarig lid van een huishouden dat voorts bestaat uit drie meerderjarigen, bedraagt de norm voor de 70-jarige: $(40\% + 4 \times 30\%)/4 = 40\% \times € 1.398,98 = € 559,59$.

De kostendelersnorm heeft als effect dat als er sprake is van een meerpersoonshuishouden, de bijstandsnorm voor mensen in de AOW-gerechtigde leeftijd niet altijd meer zal aansluiten op de toepasselijke AOW-norm. Bijvoorbeeld als een oudere met een onvolledige AOW-opbouw in een huishouden woont met twee meerderjarige gezinsleden en recht heeft op bijstand, dan zal de bijstand aanvullen tot maximaal 43⅓% (= toepasselijk percentage bij driepersoonshuishouden) en niet de 50% AOW-norm zoals wordt voorgesteld in het regeerakkoord Bruggen slaan⁹. Dit is conform de bestaande bijstandssystematiek.

⁸ Bedrag geldend op 1 juli 2013.

⁹ Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15.

Voor gehuwden zal de gezamenlijke middelentoets blijven bestaan. Tevens zullen gehuwden te maken krijgen met de kostendelersnorm indien zij in een woning wonen met meer dan één meerderjarig persoon. Zo zullen zij, indien zij samenwonen met één andere meerderjarig persoon en een driepersoonshuishouden vormen, 86⅔% aan gehuwendennorm ontvangen (2x 43⅓%, zie tabel 1).

De uitgangspunten van de kostendelersnorm vinden bevestiging in budgetonderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, 2004)¹⁰. Hieruit blijkt dat hoe meer mensen samenwonen, des te lager de kosten per persoon van levensonderhoud zijn. Zo heeft bijvoorbeeld een vierpersoonshuishouden niet vier keer zoveel kosten als een eenpersoonshuishouden, maar twee keer zoveel.

Het in lijn brengen van de bijstandsnorm met de lagere kosten van levensonderhoud, leidt er tegelijkertijd er toe dat in de bijstand sprake is van meer activering naar werk en een kleinere armoedeval dan waarvan nu sprake is bij meerpersoonshuishoudens. Dit komt onder andere doordat bij de kostendelersnorm het recht op bijstand binnen het huishouden, gehuwden uitgezonderd, op individueel niveau blijft. Hierdoor is werken lonend en heeft het dus geen directe gevolgen voor een eventuele andere inwonende met een bijstandsuitkering. Dit betekent bijvoorbeeld dat als een meerderjarig inwonend kind gaat werken en inkomen verdient dit geen gevolgen heeft voor de bijstandsuitkering van zijn moeder of broer. De bijverdiensten van een inwonend minderjarig kind blijven uitgezonderd van de middelentoets van de ouder(s), zoals nu ook al geldt in de bijstand.

De toeslag van maximaal 20% die het college aan een bijstandsgerechtigde kan verstrekken in verband met het niet kunnen delen van kosten, komt door dit voorstel te vervallen. Dit geldt ook voor de mogelijkheid van het college om de norm van gehuwden te verlagen indien zij kosten kunnen delen met een ander.

1.4. Doelgroep

De kostendelersnorm zal voor elke bijstandsgerechtigde gelden die deel uitmaakt van een huishouden dat uit meerdere meerderjarigen bestaat, ongeacht of het om familieleden of derden gaat. Van een dergelijk huishouden is sprake als meerdere personen hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning en geen commerciële relatie met elkaar hebben (zie voor dit laatste paragraaf 1.5). Alle mensen in zo'n meerpersoonshuishouden kunnen immers kosten delen en hebben daardoor lagere bestaanskosten.

Dit betreft ook personen die een gezamenlijke huishouding voeren en die in de bijstand bij wijze van uitzondering worden aangemerkt als alleenstaande (ouder). Deze uitzondering geldt voor personen die een gezamenlijke huishouding hebben met een bloedverwant in de eerste graad (ouder/kind) of een bloedverwant in de tweede graad (grootouder/kleinkind, broer/zus) waarbij bij één van de bloedverwanten in de tweede graad sprake is van zorgbehoefte. De definitie van zorgbehoefte in de WWB is door jurisprudentie nader ingevuld. Volgens jurisprudentie is sprake van een zorgbehoefte indien de belanghebbende aanspraak zou kunnen maken op plaatsing in een AWBZ-instelling, maar daarvan om hem moverende redenen heeft afgezien of op een wachtlijst daarvoor is geplaatst. Daarnaast is volgens jurisprudentie sprake van een zorgbehoefte indien de belanghebbende vanwege ziekte of een of meer

¹⁰ Centraal Bureau voor de Statistiek. (2004). *Equivalentiefactoren 1995–2000*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

stoornissen van lichamelijke, verstandelijke of geestelijke aard blijvend niet in staat is een eigen huishouding te voeren omdat hij is aangewezen op intensieve zorg van anderen. Op welke wijze de bloedverwanten in de tweede graad de zorgbehoefte kunnen aantonen bepaalt het college. Dergelijke bloedverwanten hebben thans niet de gehuwdennorm (2 x 50%) maar ieder een eigen alleenstaande (ouder) norm. De individuele norm voor deze personen zal conform de kostendelersnorm 50% per persoon worden. Ook deze personen hebben voordelen door kosten te delen. Deze voordelen staan los van de redenen waarom men samenwoont, en zijn ook aanwezig als sprake is van zorgbehoefte. Hierbij blijft de individuele middelentoets voor deze betrokkene(n) behouden, zodat werken lonend is en niet wordt er verrekend met de bijstandsuitkering van de andere bloedverwant.

In de situatie dat een van de gehuwden geen recht heeft op algemeen bijstand (artikel 24 van de WWB), telt de partner zonder recht op bijstand wel mee voor het aantal personen dat hoofdverblijf heeft in dezelfde woning en voor de desbetreffende normhoogte van de kostendelersnorm.

Naar schatting zullen circa 36 duizend huishoudens te maken krijgen met de kostendelersnorm.

1.5. Commerciële relaties

Volledig zakelijke relaties zoals (onder)huurderschap en kostgangerschap, blijven voor de kostendelersnorm buiten beschouwing. Bij deze relaties is sprake van deelname aan het economisch verkeer, waarbij de verhuurder een commerciële prijs vraagt voor de huur van de woning en de geleverde diensten en de huurder deze commerciële prijs betaalt. In deze situaties is het uitgangspunt dat de kosten niet op dezelfde wijze worden gedeeld als met woningdelers die geen onderlinge zakelijke relatie met elkaar hebben. In de artikelsgewijze toelichting op deze wet worden de voorwaarden verduidelijkt. Indien er, ondanks dat voldaan wordt aan de voorwaarden zoals geformuleerd in de wet, indicatie is dat geen sprake is van een zuivere commerciële relatie, zal de betrokkene niet worden uitgezonderd van de kostendelersnorm. Te denken valt aan de situatie dat betrokkene hoofdverblijf heeft in dezelfde woning met iemand waarmee hij eerder getrouwd of samenwonend is geweest, waarmee betrokkene een kind heeft of bijvoorbeeld waarbij de huishouding voor een andere wet of regeling al is aangemerkt als een gezamenlijke huishouding.

1.6. Studenten

De kostendelersnorm maakt ook een uitzondering voor personen die onderwijs volgen dat hen aanspraak geeft op studiefinanciering op grond van de Wet studiefinanciering 2000, of een tegemoetkoming op grond van hoofdstuk 4 van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS). Hoofdstuk 4 van de WTOS ziet op leerlingen van 18 jaar en ouder in voortgezet onderwijs en voortgezet algemeen volwassenenonderwijs. Daarnaast wordt een uitzondering gemaakt voor mensen die de beroepsbegeleidende leerweg (BBL) volgen. Bij de BBL (combinatie van gemiddeld vier dagen per week werken en één dag naar school) is geen sprake van studiefinanciering.

Door deze uitzondering worden studerenden voor de bijstand niet aangemerkt als lid van het meerpersoonshuishouden (waardoor de overige leden van dat huishouden niet met een eventueel lagere bijstandsnorm te maken krijgen).

Deze uitzondering geldt ongeacht of de studerenden bij hun ouders inwonen of met derden in dezelfde woning hun hoofdverblijf hebben. De koppeling met het recht op studiefinanciering of WTOS beperkt dit deel van de uitzondering tot voltijds onderwijs. Bij de BBL is sprake van onderwijs dat opleidt tot een volledig diploma.

Uit de formulering met betrekking tot het recht op studiefinanciering vloeit voort dat het hier zowel gaat om studerenden die studiefinanciering ontvangen, als om personen die deze kunnen ontvangen maar er geen gebruik van maken, als ook om hen die hun opleiding voortzetten terwijl zij geen studiefinanciering meer ontvangen, omdat de maximale termijn daarvan bereikt is. Het aansluiten bij het recht op studiefinanciering betekent ook een inperking qua leeftijd van de student: studiefinanciering moet worden aangevraagd voor het dertigste jaar (maar kan daarna nog wel doorlopen).

De regering heeft voor deze uitzondering gekozen om te stimuleren dat jongeren door middel van studie en opleiding een zo hoog mogelijke kwalificatie behalen en zodoende hun arbeidsmarktkansen verhogen. Dit past ook bij het uitgangspunt dat jongeren eerst de mogelijkheden binnen het reguliere onderwijs moeten benutten. Zonder deze uitzondering zou het moeten delen van kosten met huisgenoten (consequentie van de kostendelersnorm) de student mogelijk belemmeren om te studeren.

1.7. Inkomenseffecten

Zoals eerder genoemd zal de kostendelersnorm effect hebben op circa 36 duizend huishoudens (circa 10% van totale WWB populatie). De kostendelersnorm heeft geen effect op alleenstaanden of gehuwden die niet met anderen hoofdverblijf hebben in dezelfde woning. Wel zullen twee personen die hoofdverblijf hebben in dezelfde woning en die niet gehuwd zijn of een gezamenlijke huishouding voeren, door invoering van de kostendelersnorm samen evenveel bijstand krijgen als gehuwden. Hieronder wordt ingegaan op omvang en inkomenseffecten voor de vier categorieën huishoudens die met de kostendelersnorm in de bijstand te maken krijgen. In deze voorbeeldsituaties is sprake van stapeling van loon en/of bijstandsuitkeringen van ouders en van thuiswonende kinderen. Hierbij is uitgegaan van thuiswonende meerderjarige kinderen die vallen onder de bijstandsnorm voor 21 jaar en ouder. De inkomenseffecten zijn gebaseerd op de mutatie van het totale besteedbare inkomen van het huishouden.

De huishoudens die met de voorgestelde maatregel te maken krijgen zijn te onderscheiden in vier categorieën:

1. Huishoudens waarbij de ouder(s) werk of inkomen uit andere bron hebben, met inwonende meerderjarige kind(eren) die bijstand ontvangen. Het betreft hier naar verwachting circa 17 duizend huishoudens.

Tabel 2: inkomenseffecten voorbeeldhuishoudens categorie 1

Huishoudtype	aantal volwassen personen	Inkomenssi- tuatie ouder(s)/ kind(eren) oud	Inkomenssi- tuatie ouder(s)/ kind(eren) nieuw	Inkomenseffect in percentages
Kostwinner, gehuwd, met thuiswonend kind in de bijstand	3	Modaal/WWB 60	Modaal/WWB 43,3	- 8½%
Tweeverdieners, met thuiswonend kind in de bijstand en werkend kind	4	Modaal/ 0,5*modaal/ WWB 60/WML 120	Modaal/ 0,5*modaal/ WWB 40/WML 120	- 5¼%

2. Ouder(s) met (aanvullende) bijstand met inwonende meerderjarige kind(eren) die werken of inkomen hebben uit andere bron. Het betreft hier naar verwachting circa 14 duizend huishoudens.

Tabel 3: inkomenseffecten voorbeeldhuishoudens categorie 2

Huishoudtype	aantal volwassen personen	Inkomenssi- tuatie ouder(s)/ kind(eren) oud	Inkomenssi- tuatie ouder(s)/ kind(eren) nieuw	Inkomenseffect in percentages
Alleenstaande in de bijstand met één thuiswonend werkend kind	2	WWB 60/Modaal	WWB 50/Modaal	- 5¼%
Gehuwden in de bijstand met één thuiswonend werkend kind	3	WWB 100/120%WML	WWB 86,7/120%WML	- 6½%

3. Gezinnen waarbij zowel ouder(s) als de meerderjarige inwonende kind(eren) (aanvullende) bijstand ontvangen. Het betreft hier naar verwachting circa 4 duizend huishoudens.

Tabel 4: inkomenseffecten voorbeeldhuishoudens categorie 3

Huishoudtype	aantal volwassen personen	Inkomenssi- tuatie ouder(s)/ kind(eren) oud	Inkomenssi- tuatie ouder(s)/ kind(eren) nieuw	Inkomenseffect in percentages
Alleenstaande in de bijstand met thuiswonend kind in de bijstand	2	WWB 60/WWB60	WWB 50/WWB50	- 17½%
Gehuwden in de bijstand met één thuiswonend kind in de bijstand	3	WWB 100/WWB60	WWB 86,7/WWB43,3	- 19¼%

4. Andere huishoudens (zoals inwonende tweede graads bloed- en aanverwanten, vrienden of derden) waarbij tenminste één iemand een (aanvullende) bijstandsuitkering ontvangt. Het betreft hier naar verwachting circa 1 duizend huishoudens.

Tabel 5: inkomenseffecten voorbeeldhuishoudens categorie 4

Huishoudtype	aantal volwassen personen	Inkomenssi- tuatie ouder(s)/ kind(eren) oud	Inkomenssi- tuatie ouder(s)/ kind(eren) nieuw	Inkomenseffect in percentages
drie broers die een huishouden delen, waarvan twee in de bijstand	3	Modaal/WWB 60/ WWB 60	Modaal/WWB 43,3/ WWB 43,3	- 13¼%
drie vrienden die een huishouden delen, waarvan een in de bijstand	3	Modaal/ modaal/ WWB 60	Modaal/ modaal/ WWB 43,3	- 5%

1.8. Beoogde ingangsdatum en overgangsrecht

Het is de bedoeling dat de kostendelersnorm op 1 juli 2014 in werking treedt. Voor het overgangsrecht verwijst de regering naar hoofdstuk VIII van het algemene deel van de Memorie van Toelichting en naar hoofdstuk XVIII van de artikelsgewijze toelichting.

1.9. Afschaffing verordeningsplicht

Op grond van het huidige artikel 8, eerste lid, onderdeel c, van de WWB stelt de gemeenteraad bij verordening regels op met betrekking tot verhoging of verlaging van de norm als bedoeld in artikel 30. Deze verhoging of verlaging betreft de situatie waarin de belanghebbende al dan niet kosten deelt (artikelen 25 en 26), lagere algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan heeft dan waarin de norm of de toeslag voorziet als gevolg van zijn woonsituatie, waaronder begrepen het niet aanhouden van een woning (artikel 27), schoolverlater is (artikel 28), dan wel een alleenstaande van 21 of 22 jaar is (artikel 29). Door de invoering van de kostendelersnorm vervallen de artikelen 25 en 26. Het Uitvoeringspanel gemeenten heeft aangegeven dat hierdoor het belang van de vorenbedoelde verordening in overwegende mate beperkt wordt. Met het oog hierop heeft zij verzocht om afschaffing van de verordeningsplicht. De regering stemt in met dit verzoek. Wellicht ten overvloede tekent de regering hierbij aan dat de in de artikelen 27 en 28 vastgelegde discretionaire bevoegdheden van het college ongewijzigd blijven.

1.10. Kostendelersnorm en Besluit bijstandverlening zelfstandigen

Bij de verlening van algemene bijstand in het kader van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz) en bij de bepaling van de jaarnorm als bedoeld in artikel 1, onderdeel g, van dat besluit, is het bepaalde in paragraaf 3.2 van de WWB, en daarmee de kostendelersnorm, van toepassing.

1.11. Doorwerking in andere wetgeving

Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering sluit voor de bepaling van de hoogte van de beslagvrije voet aan bij de desbetreffende bijstandsnorm. De invoering van de kostendelersnorm leidt ertoe dat deze wetgeving moet worden aangepast. Schuldsaneringsregelingen en beslagleggingen die op de dag voorafgaand aan inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel van toepassing zijn, worden geëerbiedigd: de wijziging heeft geen gevolgen gedurende de schuldsanerings- of beslagleggingsperiode. (zie ook de artikelsgewijze toelichting)

Gemeenten worden bij de uitvoering van de schuldhelpverlening ook voor de vraag gesteld wat zij moeten doen met stabilisatie-overeenkomsten en schuldregelingen die voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn gesloten. Om te voorkomen dat bestaande stabilisatie-overeenkomsten en schuldregelingen open moeten worden gebroken, kunnen gemeenten bij de uitvoering hiervan binnen de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening aansluiten bij de overgangsbepaling voor schuldsaneringsregelingen en eveneens eerbiedigende werking toepassen. Dit wetsvoorstel staat daaraan niet in de weg.

2. Uitkeringsnormering AOW bij samenwonen

2.1. Inleiding

Het beleid met betrekking tot de Algemene Ouderdomswet (AOW) is erop gericht deze voorziening ook voor de jonge generaties veilig te stellen. Het stelsel berust op solidariteit tussen verschillende groepen in de samenleving: tussen werkenden en niet-werkenden, tussen jongere generaties en oudere, tussen wie mogelijkheden heeft en wie beperkingen kent. De betaalbaarheid van dit stelsel op lange termijn komt steeds meer onder druk te staan door maatschappelijke ontwikkelingen zoals vergrijzing en ontgroening. Dat houdt in dat de regering de noodzakelijke maatregelen moet nemen om – nu het aantal ouderen snel groeit en de beroepsbevolking licht zal gaan krimpen – de betaalbaarheid oftewel de houdbaarheid van de AOW te kunnen blijven garanderen. Eén van de maatregelen is de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd. Een andere maatregel is het voorstel uit het regeerakkoord om de uitkering van iedere AOW-er die samenwoont met één of meer volwassenen in 2015 vast te stellen op 50%.

In de huidige AOW en bijstand heeft de leefvorm al consequenties voor de uitkeringsnormering. De AOW kent een uitkeringsnorm van 70% voor «alleenstaanden» en 50% per persoon voor «gehuwden» en daarmee gelijkgestelde twee «ongehuwd samenwonenden» die een gezamenlijke huishouding voeren. Ook in de huidige bijstand geldt een norm van 70% voor een zelfstandig wonende alleenstaande. Huwt de alleenstaande of gaat deze met een ander een gezamenlijke huishouding voeren dan geldt in de bijstand een norm van 100%. Deze lijn wordt doorgetrokken naar alle situaties waarin mensen samenwonen, ongeacht met hoeveel andere meerderjarige personen. Met elkaar samenwonen betekent het kunnen delen van kosten en dit levert binnen het huishouden besparingen in de bestedingen op. Dit beperkt zich niet alleen tot tweepersoonshuishoudens. Het kunnen delen van de kosten wordt voor de hoogte van de uitkeringsnorm dan het bepalende criterium. Dit ziet op een normensystematiek die in de kern voor beide regelingen hetzelfde is. Daarom zijn zowel het voorstel over de uitkeringsnormering AOW bij samenwonen als het voorstel over de kostendelersnorm in de bijstand in hetzelfde wetsvoorstel opgenomen.

Zowel bij de bijstand enerzijds als bij de AOW en de minimumregelingen anderzijds ligt aan de lagere uitkeringsnorm ten grondslag de gedachte dat er bij een huishouding van meerdere meerderjarige personen kosten kunnen worden gedeeld. 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.

De regering is van mening dat de rechtvaardiging hiervoor ligt in het gegeven dat de bijstand als laatste voorziening in de sociale zekerheid een vangnetfunctie heeft. 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)

De overige minimumregelingen Anw, IOAW, IOAZ en TW volgen de voorgestelde uitkeringsystematiek van de AOW. Deze regelingen zijn net als de AOW geen bodemvoorzieningen maar bieden een minimuminkomensvoorziening aan mensen die door specifieke omstandigheden, als overlijden van de partner of werkloosheid na een lang arbeidsverleden, niet beschikken over voldoende inkomen. Het karakter van minimuminkomensvoorziening komt ook tot uitdrukking doordat deze regelingen net als de AOW geen vermogenstoets¹¹ en een beperkte inkomensstoets kennen. De overige minimumregelingen staan daarmee qua uitkeringsystematiek dicht bij de AOW dan bij de bijstand.

2.2. Doel

Dit voorstel 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. Dit komt overeen met de uitgangspunten bij het voorstel van de kostendelersnorm in de bijstand, dat ook in dit wetsvoorstel is opgenomen. Tegelijkertijd is de achtergrond van de maatregel budgettair van aard.

2.3. Kosten delen in twee- en meerpersoonshuishoudens

De AOW is een individueel basispensioen, dat een basisinkomen biedt voor ouderen die niet langer behoren tot de beroepsbevolking. De AOW kent op dit moment drie uitkeringsnormen die gekoppeld zijn aan een bepaalde huishoudensamenstelling. De uitkeringsnorm is voor «alleenstaanden» 70% van het netto minimumloon, voor «alleenstaanden met (een) inwonend minderjarig kind(eren)» 90% van het netto minimumloon en voor «gehuwden» 50% van het netto minimumloon.

Bij «gehuwden» kan het gaan om twee personen die getrouwd zijn, maar ook om twee personen die ongehuwd zijn en een gezamenlijke huishouding voeren. Van een gezamenlijke huishouding is sprake indien twee personen hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning en zij blijken zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins. Dit kunnen ondermeer vriend en vriendin, broer en zus of neef en nicht zijn. De aard van de relatie is niet van belang. In de AOW is opgenomen dat bloedver-

¹¹ De IOAZ kent wel een vermogensvrijlating maar deze is hoog (€ 241.531 per 1 januari 2013).

wanten in de eerste graad (ouder en kind) geen gezamenlijke huishouding kunnen voeren, zodat voor ieder van hen de alleenstaandennorm van 70% geldt.

Een bijzondere situatie is het zogenoemde meerpersoonshuishouden, waarbij meer dan twee meerderjarige personen in een huishouden wonen. De huidige AOW kent geen specifieke bepalingen of uitkeringsnormen voor deze huishoudens, waardoor ook voor (ieder van) hen in de regel de alleenstaandennorm van 70% geldt.

In het regeerakkoord is opgenomen dat «de uitkering van iedere AOW'er die samenwoont met één of meer volwassenen (ook als het gaat om eerste graad bloedverwanten) per 2015 wordt 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.»¹² Wanneer mensen het hoofdverblijf in dezelfde woning hebben, zijn zij in staat kosten te delen. Het delen van de kosten door mensen die in dezelfde woning het hoofdverblijf hebben, wordt voor de hoogte van de uitkeringsnorm het bepalende criterium.

Wanneer meerdere personen in dezelfde woning hun hoofdverblijf hebben zullen er navenant meer kosten kunnen worden gedeeld. Dit betekent lagere kosten door het gezamenlijke hoofdverblijf die niet beperkt blijven tot een tweepersoonshuishouden. Ook huishoudens van drie personen of meer delen kosten, zoals de kosten van huur, verwarming et cetera. In deze situatie zijn de kosten van levensonderhoud per persoon lager en levert dit binnen het huishouden besparingen in de bestedingen op. Toch ontvangen deze personen in de huidige AOW de hogere alleenstaandennorm. Uitgaande van het huidige verschil tussen het normbedrag van een alleenstaande (70%) en het normbedrag van gehuwden (50%) sluit dit niet aan bij de voordelen van het kostendelen. Dit voordeel zal met dit voorstel tot uitdrukking worden gebracht in de uitkeringsnormering van de AOW.

2.4. Bepaling normhoogte

De AOW kent nu al een individuele uitkeringsnorm van 50% per persoon voor gehuwden en ongehuwd samenwonenden die een gezamenlijke huishouding voeren. Deze lijn wordt doorgetrokken naar alle situaties waarin mensen samenwonen, ongeacht de verwantschap of met hoeveel andere meerderjarige personen men samenwoont. Dit wetsvoorstel introduceert voor tweepersoonshuishoudens die geen gezamenlijke huishouding voeren (bloedverwanten in de eerste graad) maar wel schaalvoordelen hebben, en voor meerpersoonshuishoudens een uitkeringsnorm van 50% per persoon («kostendelersnorm»). De bloedverwanten in de eerste graad worden daarmee onder de kostendelersnorm gebracht. De mogelijkheid van het delen van kosten staat los van de aard van de persoonlijke relaties of de verwantschap die tussen mensen binnen een huishouden bestaan. Ook is de reden dat mensen het hoofdverblijf in dezelfde woning hebben niet relevant. Met deze normering wordt de hoogte van de AOW bij een tweepersoonshuishouden die geen gezamenlijke huishouding voeren en bij meerpersoonshuishouden in lijn gebracht met het doel van de AOW om een basisinkomen te bieden, zoals nu al geldt voor alleenstaanden en gehuwden.

Voor die gevallen waarin men geen kosten kan delen – alleenstaanden – blijft het passend een hogere norm te hanteren, zoals ook nu al geldt (70%)

¹² Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, p. 57.

of 90%). Dit is ook in lijn met het uitgangspunt dat de uitkeringsnormering moet aansluiten bij de schaalvoordelen die ontstaan omdat men bij gezamenlijke huisvesting kosten kan delen.

Voor gehuwden en ongehuwd samenwonenden die een gezamenlijke huishouding voeren, blijft de gehuwdennorm gelden. Net als in de huidige situatie stelt de uitvoeringsinstantie van de AOW – de Sociale Verzekeringsbank (SVB) – op basis van de feiten en omstandigheden in individuele gevallen vast of er sprake is van een gezamenlijke huishouding. Voor twee- of meer meerderjarige personen – die geen gezamenlijke huishouding hebben maar wel het hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en daarmee kosten delen – zal de kostendelersnorm gelden. Dit volgt uit de systematiek van de wet ook al is de normering voor zowel gehuwden en ongehuwd samenwonenden die een gezamenlijke huishouding voeren als de norm voor twee- of meerpersoonshuishoudens gelijk (50% per persoon). Onderscheid tussen ongehuwd samenwonenden die een gezamenlijke huishouding voeren en de kostendelersnorm is dat er bij ongehuwd samenwonenden naast gezamenlijke huisvesting ook sprake moet zijn van het bijdragen in de kosten van de huishouding, financieel dan wel anderszins. Bij de kostendelersnorm hoeft alleen te worden voldaan aan de gezamenlijke huisvesting. Voor andere bepalingen die uitgaan van het «gehuwdenbegrip», zoals bepalingen over beslaglegging, terugvordering AOW, overlijdensuitkering en de vaststelling van de verzekeringspositie (echtgenoten van in het buitenland wonende Nederlandse diplomaten zijn bijvoorbeeld onder voorwaarden verzekerd in Nederland), blijft het relevant om vast te stellen of personen kunnen worden aangemerkt als gehuwden dan wel als ongehuwd samenwonenden die een gezamenlijke huishouding voeren.

2.5. Doelgroep

De uitkeringsnorm van 50% zal gaan gelden voor alle AOW-ers die samenwonen, waarbij het om tweepersoonshuishoudens gaat die geen gezamenlijke huishouding voeren of om meerpersoonshuishoudens. Op deze kostendelersnorm gelden de volgende uitzonderingen.

Commerciële relaties

Zakelijke relaties zoals (onder)huurderschap, kostgangerschap blijven ook buiten beschouwing voor de kostendelersnorm. Bij deze relaties is sprake van deelname aan het economisch verkeer, waarbij de verhuurder een commerciële prijs vraagt voor de huur van de woning en de geleverde diensten en de huurder deze commerciële prijs betaalt. Dit komt overeen met de uitzondering op de kostendelersnorm in de bijstand (zie paragraaf 1.5). In deze situatie zal de betrokkene een alleenstaande norm ontvangen. De huidige AOW kent deze uitzondering reeds.

Studenten

Net als bij de kostendelersnorm in de WWB wordt ook bij de AOW een uitzondering gemaakt voor studerende. Studerende worden niet aangemerkt als lid van het meerpersoonshuishouden (waardoor de overige leden van dat huishouden mogelijk niet met een lagere AOW-uitkering te maken krijgen). Zie verder paragraaf 1.6 van deze Memorie van toelichting

Mantelzorg

In de huidige AOW is een uitzondering opgenomen voor de mantelzorger van een hulpbehoevende. Het AOW-pensioen van twee ongehuwde AOW-gerechtigden wordt niet herzien naar 50% WML als zij een gezamenlijke huishouding gaan voeren omdat één van hen hulpbehoevend is en beiden over een eigen woning beschikken waarvoor ieder voor de eigen woning de financiële lasten draagt. Hulpbehoevend is de persoon die door ziekte of een of meer stoornissen van lichamelijke, verstandelijke of geestelijke aard blijvend niet in staat is om een eigen huishouding te voeren omdat hij dagelijks is aangewezen op intensieve hulp van anderen. De hulpbehoevendheid moet aanleiding zijn voor het gaan voeren van een gezamenlijke huishouding. Voerde men al een gezamenlijke huishouding voor het ontstaan van de zorgbehoefte, dan geldt de uitzondering niet.

In dit wetsvoorstel wordt geregeld dat deze uitzondering ook geldt voor AOW-gerechtigden die door het verrichten van mantelzorg worden aangemerkt als een tweepersoonshuishouden zonder gezamenlijke huishouding of meerpersoonshuishouden. Als door het verlenen van de mantelzorg het AOW-pensioen zou worden herzien naar de lagere normering van 50% WML omdat daardoor een tweepersoonshuishouden zonder gezamenlijke huishouding of meerpersoonshuishouden ontstaat, blijft deze herziening achterwege. De overige voorwaarden blijven onverkort gelden. Zowel de mantelzorger als de hulpbehoevende dient ondermeer over een eigen woning te beschikken waarvoor ieder voor de eigen woning de financiële lasten draagt.

De kostendelersnorm brengt eveneens geen verandering teweeg in het huidige beleid inzake opname in verzorg- en of verpleegtehuizen. De meer zakelijke relatie met het tehuis blijft voor deze norm buiten beschouwing. In het licht van de hervorming van de langdurige zorg acht de regering het van belang dat mensen in eerste instantie zelf en met hun sociale omgeving een oplossing proberen te vinden voor hun behoefte aan hulp en ondersteuning. Het langer zelfstandig kunnen wonen, kan worden bewerkstelligd door verschillende woonvormen. Indien sprake is van het wonen in groepsverband, waarbij ieder het hoofdverblijf heeft in zijn eigen zelfstandige 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.

Twee woningen

De Vaste Commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in zijn brief van 15 mei 2013¹³ de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gevraagd een verkenning op te stellen van alternatieven voor de huidige invulling van het criterium samenwonen in de AOW. Bij brief van 17 oktober 2013¹⁴ is aan dit verzoek voldaan en is kenbaar gemaakt dat de regels van de gezamenlijke huishouding in de AOW verder zullen worden geobjectiveerd en vereenvoudigd als twee mensen een gezamenlijke huishouding voeren en zij ieder beschikken over een eigen zelfstandige (huur)woning. Dit voornemen wordt thans uitgewerkt in een wetsvoorstel dat naar verwachting het eerste kwartaal van 2014 zal worden ingediend bij de Tweede Kamer.

¹³ Kamerstukken II 2013/14, 29 389, nr. 58.

¹⁴ Kenmerk 2013-0000139177.

2.6. Inkomenseffecten

Uitgangspunt is dat een uitkering van 50% voor een persoon die samenwoont voldoende is, immers tezamen hebben samenwonende mensen daarmee een inkomen ter hoogte van het netto minimumloon. Deze norm geldt nu ook in de AOW. Deze lijn kan doorgetrokken worden naar alle situaties waarin mensen samenwonen, ongeacht met hoeveel andere meerderjarige personen men samenwoont. De kostendelersnorm in de AOW zal betrekking hebben op circa 58 duizend personen (circa 2% op de totale AOW populatie). Dat zijn circa 52 duizend ouders en meerderjarige kinderen in eenouderhuishoudens (één ouder/één meerderjarig kind) en circa 6 duizend personen in meerpersoonshuishoudens.

Ter illustratie gaan tabel 6 t/m 8 in op de inkomenseffecten van het voorstel AOW en samenwonen voor twee voorbeeldhuishoudens. De inkomenseffecten zijn gebaseerd op de mutatie van het totale besteedbare inkomen van het huishouden. De getoonde inkomenseffecten hebben allemaal betrekking op de structurele situatie vanaf 2019, voor huishoudens waarin de kostendelersnorm van toepassing is en leidt tot een uitkering van 50% WML.

In het overgangsrecht is een ingroeipad geregeld van 4 jaar. Vanaf 1 juli 2015 wordt de huidige uitkeringsnorm van 70% in stapjes afgebouwd naar de nieuwe norm van 50%. Zo wordt de uitkeringsnorm vanaf 1 juli 2015 verlaagd naar 68%. In 2016 wordt de norm 65%, in 2017 60%, in 2018 55% en in 2019 50%. De inkomenseffecten per jaar zijn dus ook lager dan in tabel 6 t/m 8 wordt getoond. Zo gaan de ouder en kind met alleen AOW (eerste voorbeeld in tabel 7) er in 2015 1¼ en in 2016 5% op achteruit. Structureel gaat dit huishouden er 31% op achteruit.

Tabel 6: structureel inkomenseffect huishoudcategorie 1

Huishoudtype	aantal volwassen personen	huidige situatie	nieuwe situatie	Inkomenseffect in percentages
ouder en kind (beiden AOW-gerechtigd)	2	AOW 70/AOW 70	AOW 50/AOW 50	– 31%
ouder en kind (beiden AOW-gerechtigd)	2	beiden AOW 70 +aanvullend pensioen 5.000	beiden AOW 50 + aanvullend pensioen 5.000	– 20%
ouder (AOW-gerechtigd) en kind (meerderjarig, werkend)	2	AOW 70/modaal	AOW 50/modaal	– 11 ½%
ouder (AOW-gerechtigd) en kind (meerderjarig, werkend)	2	AOW 70 + aanvullend pensioen 5.000/modaal	AOW 50 + aanvullend pensioen 5.000/modaal	– 8 ½%

Tabel 7: structureel inkomenseffect huishoudcategorie 2

Huishoudtype	aantal volwassen personen	huidige situatie	nieuwe situatie	Inkomenseffect in percentages
drie zussen (allen AOW gerechtigd)	3	AOW70/AOW70	AOW 50/AOW 50	– 31%
drie zussen (allen AOW-gerechtigd)	3	alle drie AOW 70+ aanvullend pensioen 5.000	alle drie AOW 50 + aanvullend pensioen 5.000	– 20%

2.7. Beoogde ingangsdatum en overgangsrecht

De maatregel zal naar verwachting voor 1 juli 2014 worden vastgesteld en eerst per 1 juli 2015 in werking treden. Voor het overgangsrecht zie hoofdstuk 8 van deze Memorie van toelichting.

3. Uitkeringsnormering overige minimumregelingen bij samenwonen

Met de voorliggende wetswijziging in de WWB en de AOW wordt het kunnen delen van kosten voor de hoogte van de uitkeringsnorm het bepalende criterium. De beleidslijn om de uitkeringsnormering beter te laten aansluiten bij de mate waarin men bij samenwoning de kosten van het bestaan kan delen gaat ook op voor de andere minimumregelingen, namelijk de Algemene nabestaandenwet (Anw), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) en de Toeslagenwet (TW). Ook voor deze uitkeringsgerechtigden geldt dat als zij met een of meer andere meerderjarigen samenwonen, zonder dat sprake is van een gezamenlijke huishouding, er financiële voordelen optreden wegens het kunnen delen van de kosten van het huishouden. Dit wetsvoorstel verlaagt daarom de uitkeringshoogte voor personen die de woning delen met een of meer andere meerderjarigen, met 20% van het referentieminimumloon (RML).

3.1. Bepaling hoogte Anw, IOAW, IOAZ en TW bij samenwonen

Voor gehuwden en ongehuwd samenwonenden die een gezamenlijke huishouding voeren blijft de huidige gehuwdennorm of -grondslag in de IOAW, IOAZ en TW gelden. Twee of meer meerderjarige personen die geen gezamenlijke huishouding voeren maar wel het hoofdverblijf in dezelfde woning hebben, worden geacht voordelen van samenwonen te hebben, doordat zij de kosten van huur, verwarming en dergelijke kunnen delen. In deze situatie zijn de kosten van levensonderhoud per persoon lager. Op dit moment houden de normbedragen voor alleenstaanden in de Anw, IOAW, IOAZ en TW hiermee geen rekening: betrokkenen ontvangen maximaal 70% van het RML. Met dit wetsvoorstel zal de norm voor uitkeringsgerechtigden in twee- of meerpersoonshuishoudens worden aangepast naar 50% RML per persoon («kostendelersnorm»). Deze nieuwe uitkeringsnormen gelden dus ook voor twee bloedverwanten in de eerste graad die samen een huis delen en zorg voor elkaar hebben (geen gezamenlijke huishouding, maar wel schaalvoordelen).

Voor de volledigheid kan met betrekking tot de Anw worden toegevoegd dat er alleen recht op nabestaandenuitkering kan ontstaan als een van de twee partners van een huwelijk of een gezamenlijke huishouding overlijdt en de nabestaande aan de overige voorwaarden voldoet. Er kan geen recht op nabestaandenuitkering ontstaan als iemand van een twee- of meerpersoonshuishouden komt te overlijden als er geen sprake is van een huwelijk of gezamenlijke huishouding. De voorgestelde bepalingen in de Anw bouwen voort op de Wet vereenvoudiging SVB, dat de halfwezenuitkering integreert in de nabestaandenuitkering (Stb. 2013, 115), waardoor er een uitkering ter hoogte van 90% ontstaat. Met betrekking tot de Anw kan verder 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. Dit blijft ongewijzigd.

Met betrekking tot de TW geldt dat de loondervingsuitkering kan worden aangevuld tot het relevante sociaal minimum. Voor twee- of meerpersoonshuishoudens is dit de nieuwe 50% norm. De uitkering en toeslag samen kunnen echter niet meer bedragen dan maximaal het dagloon waar de loondervingsuitkering op is gebaseerd. Een soortgelijke maximering geldt ook in de IOAW.

3.2. Uitzonderingssituaties

Er blijven twee groepen buiten beschouwing voor de vaststelling van de twee- en meerpersoonshuishoudensnorm in de Anw, IOAW, IOAZ en TW. De eerste uitzondering is als sprake is van een commerciële relatie. Hierbij kan het alleen gaan om personen die geen bloedverwant in de eerste of tweede graad zijn (zie ook paragraaf 1.5).

De tweede uitzondering geldt voor studerende(n) (zie ook paragraaf 1.6).

3.3. Inkomenseffecten

Van de vier regelingen heeft de maatregel het meeste effect op de Anw. Er zijn ongeveer 2.500 mensen met een Anw-uitkering die samenwonen met een eerstegraads bloedverwant, schoolgaande/studerende kinderen niet meegerekend. Het Anw normbedrag voor deze groep wordt verlaagd van 70% naar 50% RML. Indien de nabestaande een minderjarig kind heeft en samenwoont met een eerstegraads bloedverwant wordt de uitkering verlaagd van 90% naar 70%. Deze toepassing van de kostendelersnorm leidt er bijvoorbeeld toe dat het besteedbaar huishoudinkomen van een huishouden bestaande uit een nabestaande die samenwoont met haar meerderjarige kind dat een modaal inkomen verdient (en niet studeert), met circa 9,5% daalt.

3.4. Beoogde ingangsdatum en overgangsrecht

De maatregel zal naar verwachting voor 1 juli 2014 worden vastgesteld en eerst per 1 juli 2015 in werking treden. Het overgangsrecht is hetzelfde vormgegeven als in de AOW (zie hoofdstuk 8).

4. Intensivering armoedebelief

4.1. Doel en strekking

De regering wil de armoedebestrijding in Nederland intensiveren. Voor wat betreft de verlening van de bijzondere bijstand vraagt dit om een verruiming van de mogelijkheden tot het gericht vergoeden van daadwerkelijke kosten in een individuele situatie, en tevens om een beperking van de mogelijkheden tot het generiek ongericht vergoeden van aannemelijke kosten. Ook bij de toekenning van een langdurigheidstoeslag is niet een categoriale maar een individuele beoordeling van de noodzaak van inkomensondersteuning van belang. Deze focus op individueel maatwerk betekent naar de mening van de regering dat er voor de colleges betere mogelijkheden zullen ontstaan voor een integrale activerende aanpak van de individuele problematiek van de belanghebbende en eventuele anderen in zijn of haar huishouden.

In Nederland bestaat met de verlening van algemene bijstand enerzijds de zekerheid van een sociaal vangnet waar mensen die dat echt nodig hebben op terug kunnen vallen, en anderzijds een regeling die deze mensen prikkelt om (weer) aan het werk te gaan als dat kan. Ondanks het bestaan van dit vangnet kunnen mensen in financiële problemen komen. De bijstand voorziet daarom naast de verlening van algemene bijstand op het niveau van het sociaal minimum in een adequaat instrumentarium

waarmee zo nodig aanvullende inkomensondersteuning kan worden geboden. Deze inkomensondersteunende instrumenten, te weten de bijzondere bijstand en de langdurigheidstoeslag, zijn financieel en beleidsmatig gedecentraliseerd aan colleges. Op lokaal niveau, dichtbij de burger, kan immers maatwerk worden geboden rekening houdend met individuele en lokale omstandigheden.

De regering vindt het belangrijk dat de colleges de bijzondere bijstand heel gericht inzetten voor vergoeding van de daadwerkelijke kosten van mensen die hier echt zelf niet in kunnen voorzien, en deze aanvullende ondersteuning echt nodig hebben. Individueel maatwerk geldt bij het verlenen van aanvullende inkomensondersteuning dan ook als belangrijkste uitgangspunt. Om de colleges in staat te stellen om door middel van individueel maatwerk een effectief armoedebeleid te voeren en de problematiek van de belanghebbende integraal aan de pakken, vindt de regering het belangrijk dat de colleges daartoe zowel beleidsmatig als financieel in staat gesteld worden.

Een aanpak op individueel niveau is naar de mening van de regering niet alleen nodig om de financiële ondersteuning gericht in te kunnen zetten, maar ook om een brede integrale aanpak mogelijk te maken. Daarbij wordt niet alleen beoogd om geldelijke ondersteuning te bieden, maar ook om de persoonlijke en maatschappelijke situatie te verbeteren en waar mogelijk de belanghebbende (weer) te laten deelnemen aan het arbeidsproces. Verbetering op genoemde terreinen kan een toekomstig beroep op de (bijzondere) bijstand helpen voorkomen. De regering vindt het van groot belang dat mensen zo veel mogelijk participeren. Bij voorkeur via werk, want werken is en blijft de kortste en beste weg uit armoede en schulden. Met dit wetsvoorstel beoogt de regering hieraan mede invulling en richting te geven.

Met de voorgenomen decentralisaties op het terrein van de jeugdzorg en de AWBZ/Wmo wordt gemeenten meer ruimte geboden om binnen het sociale domein de ondersteuning en activering van mensen integraal te beoordelen en aan te bieden.

In het kader van de intensivering van het armoedebeleid is in het Regeerakkoord «Bruggen slaan» afgesproken dat de regering de individuele bijzondere bijstand voor daadwerkelijk gemaakte kosten verruimt en de categoriale bijzondere bijstand voor aanneembare kosten beperkt. De categoriale bijzondere bijstand in de vorm van aanvullende zorgverzekering, alsmede de mogelijkheden voor inzet van het instrument stadspas voor culturele, maatschappelijke en sportieve voorzieningen worden uitgebreid. Ook is afgesproken dat de categoriale regeling van de langdurigheidstoeslag wordt vervangen door een individuele toeslag voor personen die langdurig van een laag inkomen rond moeten komen zonder dat zij zicht hebben op verbetering van dat inkomen. Voor intensivering van het armoedebeleid is in het regeerakkoord structureel € 100 miljoen beschikbaar gesteld.

4.2. Verruiming individuele bijzondere bijstand

De verlening van algemene bijstand is het vangnet van de Nederlandse sociale zekerheid. Door bijzondere omstandigheden kan zich de situatie voordoen dat in het individuele geval het op het huishouden toepasselijke sociaal minimum niet volledig toereikend is om te voorzien in bepaalde noodzakelijke kosten. Met andere woorden, voor sommige mensen zijn – gelet op hun individuele bijzondere omstandigheden – de mazen van het sociaal vangnet te groot. De regering vindt het belangrijk dat de colleges in voorkomende situaties zowel beleidsmatig als financieel in staat zijn om een adequate, individuele én gerichte inkomensondersteuning te

kunnen bieden. Dit maatwerkprincipe is de hoofdregel van de verlening van bijzondere bijstand. Dit impliceert dat de colleges zijn gehouden de 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. De aard van het inkomen van belanghebbende, een uitkering of inkomen uit arbeid, is in dit verband niet relevant. Hiermee biedt het wettelijke instrument van de individuele bijzondere bijstand de colleges reeds de noodzakelijke ruimte om met deze vorm van aanvullende inkomensondersteuning het benodigde individuele maatwerk te verrichten. De verruiming van de individuele bijzondere bijstand wil de regering dan ook 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.

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. Daar waar het bijstandsgerechtigden betreft, geeft het desbetreffende dossier de colleges reeds inzicht of er onbenutte mogelijkheden zijn voor het verwerven van inkomen uit werk. In dit verband kan een verzoek om individuele bijzondere bijstand aanleiding zijn om een bredere beoordeling te maken van de situatie van de aanvrager (en zijn gezin). De individuele beoordeling biedt de colleges meer mogelijkheden om achterliggende problemen van de belanghebbende en het gezin in kaart te brengen en via een integrale aanpak structureel aan te pakken. Op die manier kan worden aangesloten op een integrale aanpak gekoppeld aan activering en re-integratie. Naast inkomensondersteuning kunnen bijvoorbeeld hulp bij aanpassing van het uitgavenpatroon of bij de aanpak van problemen die de participatie beperken bijdragen aan het oplossen van de armoedesituatie. Werk is en blijft daarbij – waar mogelijk – de kortste én de beste weg. Met het verbeteren van de financiële, persoonlijke en maatschappelijke situatie van de aanvrager (en zijn gezin) en het (weer) deelnemen van de belanghebbende aan het arbeidsproces, kan een toekomstig beroep op de (bijzondere) bijstand worden voorkomen. Door het verlenen van bijzondere bijstand onderdeel te maken van de bredere integrale aanpak en daarbij aansluiting te zoeken bij de inzet van maatschappelijke- en vrijwilligersorganisaties op het terrein van armoedebestrijding, zoals fondsen, kunnen gemeenten de doelmatigheid en de effectiviteit van hun beleid verhogen en de uitvoeringslasten beperken.

4.3. Beperking mogelijkheden categoriale bijzondere bijstand

In het kader van de intensivering van de bestrijding van armoede in Nederland, hecht de regering groot belang aan het maatwerkprincipe van de individuele bijzondere bijstand. 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 regering stelt zich op het standpunt dat het algemeen, generiek inkomensbeleid voorbehouden dient te zijn aan het Rijk en dat de beleidsruimte voor colleges om een eigen generiek inkomensbeleid te voeren moet worden beperkt. Naar de mening van de regering draagt de beperking van de mogelijkheden tot de verlening van categoriale bijzondere bijstand bij aan het voorkomen van ongerichte inkomenssuppleties, wordt het risico op een armoedeval verminderd, en is er sprake van meer rechtsgelijkheid.

De regering heeft ervoor gekozen om alléén de categoriale bijzondere bijstand in de vorm van een collectieve aanvullende zorgverzekering (CAV) danwel een tegemoetkoming in de premie van een dergelijke verzekering 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. Het college kan bij het afsluiten van dergelijke collectieve contracten een flinke korting verkrijgen op aanvullende zorgpremie voor de deelnemers. Door categoriale bijzondere bijstand in de vorm van een CAV dan wel een tegemoetkoming in de premie van een dergelijke verzekering aan haar burgers te verstrekken, kunnen ook zorgkosten die niet in het basispakket van een zorgverzekering zitten door de zorgverzekeraar worden vergoed. Hierdoor is een beroep op de individuele bijzondere bijstand minder snel noodzakelijk.

De overige thans bestaande vormen van categoriale bijzondere bijstand voor ouderen, chronisch zieken en gehandicapten en voor ouders met schoolgaande kinderen worden – in verband met de ongerichtheid van deze vorm van generieke inkomensondersteuning – afgeschaft. Omdat bij de verlening van bijzondere bijstand ook in deze gevallen het individueel maatwerk het uitgangspunt is, is het stellen van de centrale inkomensnorm van 110% van het sociaal minimum niet meer van toepassing. Bij aanvullende inkomensondersteuning op basis van maatwerk, hebben de colleges immers de volledige vrijheid om te bepalen, of en zo ja in welke mate rekening wordt gehouden met de aanwezige financiële draagkracht van belanghebbende.

Ten aanzien van de verlening van categoriale bijzondere bijstand is de regering van mening dat het individuele maatwerk van de bijzondere bijstand, gekoppeld aan een integrale benadering van de problematiek van de belanghebbenden, het aangewezen instrument is. Het ongericht verstrekken van inkomenssteun in de vorm van categoriale bijzondere bijstand voor kosten waarvan niet vaststaat dat deze zijn gemaakt past hier niet bij. Met het vervallen van de mogelijkheid om categoriale bijzondere bijstand te verlenen aan mensen met schoolgaande kinderen ten behoeve van de bevordering van de participatie van die kinderen, vervalt ook de verplichting van het college om ter zake een verordening vast te stellen.

In het kader van de bevordering van de deelname aan culturele, maatschappelijke en sportieve voorzieningen en activiteiten wijst de regering op het bestaan van het inkomensondersteunende instrument van de zogenaamde stadspas die colleges op grond van artikel 108 Gemeentewet – ook voor de hiervoor genoemde doelgroepen – kunnen verstrekken. De verstrekking van een stadspas valt niet onder de bijstand. Het kabinet heeft eind 2012 besloten om de centrale inkomensnorm van 110% van het sociaal minimum – gelet op de afspraken in het Regeerakkoord hieromtrent – bij het instrument van de stadspas per direct te laten vervallen. De regering vindt het zeer belangrijk dat met name kinderen de kans krijgen om deel te nemen aan activiteiten zoals sport, en muziek of danslessen. De regering heeft ervoor gekozen om de mogelijkheden voor categoriale aanvullende inkomensondersteuning voor wat betreft de CAV en de stadspas niet af te schaffen, omdat bij deze vormen van ondersteuning duidelijk is waaraan de bijdrage van het college door de belanghebbende wordt besteed. Er is daardoor geen sprake van ongerichtheid van de ondersteuning zoals bij andere categoriale ondersteuning wel het geval is.

Voorts stelt de regering dat colleges de mogelijkheid hebben om deelname aan culturele, maatschappelijke en sportieve voorzieningen en activiteiten – al dan niet in plaats van een stadspas – langs de weg van het instellen van een declaratiefonds te bevorderen. Het declaratiefonds is in feite een maatwerkvoorziening op grond van de Gemeentewet, in die zin dat mensen die deelnemen aan bovengenoemde activiteiten, binnen de door de colleges gestelde kaders, de daadwerkelijke kosten van deelname aan genoemde activiteiten vergoed krijgen.

Tot slot wijst de regering in dit verband op de reeds bestaande mogelijkheid die de colleges binnen de wettelijke kaders van de individuele bijzondere bijstand hebben om groepen aan te wijzen, waarvan vaststaat dat zij door de bijzondere omstandigheden waarin zij verkeren, daadwerkelijk specifieke noodzakelijke kosten hebben¹⁵. Naar de mening van de regering is het op deze wijze eveneens goed mogelijk om, gebruik makend van groepskenmerken, maatwerkondersteuning te bieden in de vorm van individuele bijzondere bijstand, en tegelijkertijd de uitvoeringskosten beperkt te houden.

4.4. Individualisering langdurigheidstoeslag

In het regeerakkoord is afgesproken dat de langdurigheidstoeslag in de bijstand wordt vervangen door een individuele toeslag voor personen die langdurig van een laag inkomen rond moeten komen zonder dat zij zicht hebben op verbetering van dat inkomen. De regering hecht eraan te benadrukken dat deze individuele toeslag evenals de individuele bijzondere bijstand is bedoeld voor personen die deze – gelet op hun individuele omstandigheden – echt nodig hebben.

De langdurigheidstoeslag is beleidsmatig en financieel gedecentraliseerd aan colleges en thans in de bijstand vormgegeven als een bijzondere vorm van categoriale bijzondere bijstand. De colleges stellen in een verordening regels vast ten aanzien van de hoogte van de toeslag en de invulling van de begrippen «langdurig» en «laag» inkomen. 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 langdurigheidstoeslag en het daarmee het risico dat de inkomensondersteuning tot een ongerichte verstrekking leidt, wil de regering voorkomen. Net als bij de verlening van bijzondere bijstand, beoogt de regering ook bij deze vorm van aanvullende inkomensondersteuning het individueel maatwerk als uitgangspunt te laten gelden zodat de individuele inkomens-toeslag terecht komt bij de mensen die het echt nodig hebben.

Met dit wetsvoorstel wordt daarom de mogelijkheid van een categoriale benadering van de langdurigheidstoeslag afgeschaft. De categoriale langdurigheidstoeslag wordt omgevormd tot een individuele inkomens-toeslag voor personen tot de AOW gerechtigde leeftijd die langdurig van een laag inkomen rond moeten komen en gelet op hun individuele omstandigheden geen zicht hebben op verbetering van het inkomen. Hiertoe heeft de regering ervoor gekozen om in de bijstand op te nemen welke individuele omstandigheden de colleges in ieder geval in de beoordeling van het recht op een individuele inkomens-toeslag, moeten betrekken.

¹⁵ Kamerstukken II 2006–2007, 30 800 XV, nr. 7.

Het betreft hier de krachten en bekwaamheden van de desbetreffende persoon, alsmede de inspanningen die de persoon heeft verricht om tot inkomensverbetering te komen. Aan de hand van mede deze weging 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 inkomensvoorslag. Doordat de langdurigheidstoelag op deze wijze wordt geïndividualiseerd komt de centrale inkomensnorm van 110% van het toepasselijke sociaal minimum die is gesteld aan het begrip «laag inkomen», te vervallen.

Omdat de individuele toeslag een beoordeling van de individuele omstandigheden van de belanghebbende door het college vergt, is er – net als bij de verlening van individuele bijzondere bijstand – voor gekozen om het nieuwe artikel 36 WWB te formuleren als een «kan-bepaling». Dit neemt niet weg dat de gemeenteraad desondanks verplicht blijft om in een verordening in ieder geval de hoogte van de individuele toeslag en de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de begrippen langdurig en laag inkomen aan te geven. De regering heeft er voor gekozen om deze criteria op gemeentelijk niveau te laten vaststellen, waardoor de colleges de mogelijkheid hebben om een verband te leggen met het gemeentelijk armoede- en participatiebeleid.

4.5. Beoogde ingangsdatum en overgangsrecht

De ingangsdatum voor de verruiming van de categoriale bijzondere bijstand in de vorm van een CAV, dan wel een tegemoetkoming in de premie van een dergelijke verzekering, wordt beoogd op 1 januari 2014. De maatregelen met betrekking tot de afschaffing van de overige vormen van categoriale bijzondere bijstand, alsmede de individualisering van de langdurigheidstoelag worden beoogd in te gaan in per 1 juli 2014. Voor het overgangsrecht verwijst de regering naar hoofdstuk 8 van het algemene deel van deze Memorie van Toelichting.

5. Toevoegen van de MKOB aan de uitzonderingen op de middelentoets in de bijstand

5.1. Doel

Sinds 1 januari 2012 is de koopkrachttegemoetkoming op grond van de Wet mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen (hierna: MKOB) niet langer uitgezonderd van de middelentoets in de bijstand. Dit betekent dat ouderen met een aanvullende bijstandsuitkering met ingang van 1 januari 2012 geen financieel voordeel meer hebben van deze koopkrachttegemoetkoming, omdat de koopkrachttegemoetkoming in mindering wordt gebracht op de aanvullende bijstand.

De regering vindt thans 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, daar waar ouderen met een hoger inkomen dit financieel voordeel ook kunnen verzilveren.

Met het wetsvoorstel wordt met ingang van 1 juli 2014 de MKOB weer uitgezonderd van de middelentoets.

5.2. Inkomenseffecten voor personen met een aanvullende bijstandsuitkering

Als gevolg van uitzonderen van de MKOB van de middelentoets krijgt een alleenstaande oudere met aanvullende bijstandsuitkering vanaf juli 2014 een extra bedrag per maand te besteden. Voor de 2^e helft van 2013 is het bedrag bruto € 25,16.

5.3. Uitvoering

Uitvoeringstechnisch is het uitzonderen van de MKOB van de middelentoets in de bijstand een eenvoudig uit te voeren maatregel. De uitvoerder, de Sociale Verzekeringsbank (SVB), past al een middelentoets toe. Het enige verschil is dat met het onderhavige wetsvoorstel ook rekening dient te worden gehouden met de uitzondering van de MKOB, een regeling die ook door de SVB wordt uitgevoerd.

5.4. Beoogde ingangsdatum en overgangsrecht

De beoogde ingangsdatum van de in dit hoofdstuk behandelde wetswijzigingen is 1 juli 2014. Er geldt geen overgangsrecht.

6. Aanscherping verplichting zich te onthouden van zeer ernstige misdragingen jegens de uitvoerende instantie en zijn functionarissen tijdens het verrichten van hun werkzaamheden en invoering in alle socialezekerheidswetten

Voor de houdbaarheid van het socialezekerheidsstelsel en voor het functioneren van de democratische rechtstaat moeten uitvoerende instanties en hun functionarissen hun publieke taak op een integere wijze kunnen uitoefenen. Het respect tussen uitvoerende instanties, hun functionarissen en uitkeringsgerechtigden moet wederzijds zijn. Zeer ernstige misdragingen jegens uitvoerders van een publieke taak zijn voor de regering nimmer te tolereren.

Om het college en de SVB (als uitvoerder van de algemene inkomensondersteuning ouderen) in staat te stellen om op adequate wijze te reageren op zeer ernstige misdragingen biedt de bijstand nu al de mogelijkheid om de uitkering in dat geval lager vast te stellen (artikel 18, tweede lid, van de WWB). Onder zeer ernstige misdragingen 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 beschouwd¹⁶. De regering tekent hierbij aan dat onder een zeer ernstige misdraging 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 inventarisonderdeel, alsmede het ondernemen van pogingen daartoe in enige vorm wordt als zeer ernstige misdraging gezien. Handelingen die door hun grote en mogelijk blijvende impact op de desbetreffende persoon of personen grote invloed hebben zoals het opzetten van gerichte lastercampagnes, seksuele intimidatie, het tonen van steek en/of vuurwapens alsmede (pogingen tot) opsluiting in een ruimte zijn eveneens als zeer ernstige misdraging te beschouwen.

¹⁶ Kamerstukken II 2002/03, 28 870, nr. 3, p. 48.

Blijkens jurisprudentie is de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van oordeel dat «het zich jegens het college zeer ernstig misdragen» in de huidige formulering niet kan worden beschouwd als een aparte aan de bijstand verbonden verplichting tot het nalaten van dit gedrag. De CRvB merkt het zich zeer ernstig misdragen enkel aan als een verzwarende omstandigheid die tot een hogere of langdurigere verlaging van de bijstand kan leiden. Volgens de CRvB is thans alleen dan aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 18, tweede lid, van de WWB voldaan indien sprake is van samenhang tussen de zeer ernstige misdraging en het niet of onvoldoende nakomen van een of meer verplichtingen die voortvloeien uit de WWB¹⁷.

Dit impliceert dat als er ten tijde van de zeer ernstige misdraging geen sprake is van niet of onvoldoende nakomen van een verplichting (bijvoorbeeld arbeidsverplichting of inlichtingenverplichting) er geen grond is voor het toepassen van een verlaging. In concreto betekent dit dat geen verlaging kan plaatsvinden als de zeer ernstige misdraging bijvoorbeeld plaatsvindt in een situatie waarin de betrokkene zich eigener beweging bij de gemeente meldt om te informeren naar de uitbetaling van zijn uitkering¹⁸. Ook als de zeer ernstige misdragingen plaatsvinden terwijl er geen sprake meer is van het niet nakomen van de inlichtingenverplichting kan geen verlaging plaatsvinden¹⁹.

Gemeenten hebben aangegeven bezwaren te hebben tegen deze beperkte uitleg van de reikwijdte van artikel 18, tweede lid, van de WWB. De regering deelt deze bezwaren. Het onderscheid tussen situaties waarin al dan niet sprake is van een samenhang tussen zeer ernstige misdragingen met het niet nakomen van een verplichting, is niet bedoeld en ongewenst. De regering acht zeer ernstige misdragingen jegens uitvoerende instanties en hun functionarissen tijdens het verrichten van hun werkzaamheden ontoelaatbaar. De regering is van oordeel dat dergelijke misdragingen altijd moeten leiden tot een adequate maatregel.

Daarom voorziet dit wetsvoorstel er in dat in de WWB de verplichting 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, als een eigenstandige verplichting aan de bijstand wordt verbonden. Het is vervolgens aan het college om de hoogte en duur van de verlaging te bepalen (artikel 18, tweede lid, van de WWB).

De regering acht zeer ernstige misdragingen niet alleen ontoelaatbaar jegens de met de uitvoering van de WWB belaste personen en instanties, maar ook jegens het personeel van de andere uitvoerende instanties, zijnde UWV en SVB. Daarom voorziet dit wetsvoorstel er in dat deze verplichting mutatis mutandis wordt opgenomen in alle socialezekerheidswetten.

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 het geëigende kader. De regering acht zeer ernstige misdragingen jegens functionarissen die bezig zijn de sociale zekerheid uit te voeren echter 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. Met de zinsnede

¹⁷ CRvB 29 juli 2008 (LJN BD7970), 30 juni 2009 (LJN BJ1811), 6 juli 2010 (LJN BN0660).

¹⁸ CRvB 29 juli 2008 (LJN BD7970).

¹⁹ CRvB 30 juni 2009 (LJN BJ1811).

«tijdens het verrichten van hun werkzaamheden» wordt aangegeven dat de misdraging dient plaats te vinden in het kader van de uitvoering van de WWB. Dat is anders als betrokkenen elkaar buiten werktijd tegen komen. Daarop is alleen het (reguliere) strafrecht van toepassing.

Bij de WWB, IOAW en IOAZ 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. De desbetreffende maatregel heeft een reparatoir karakter en doet niet af aan de mogelijkheid tot het doen van aangifte. Met betrekking tot de proportionaliteit is het aan het college om maatwerk te 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 maximale duur van drie maanden proportioneel is.

Volledigheidshalve merkt de regering op dat die norm voor wat betreft de WWB neerkomt op een uitbreiding van de al bestaande verlagingsmogelijkheid bij zeer ernstige misdrijven. Ook daarbij doet de desbetreffende maatregel niet af aan de mogelijkheid tot het doen van aangifte.

Met deze voorgestelde wetswijziging wordt mede invulling gegeven aan de op 28 april 2011 door de Tweede Kamer aangenomen motie van de leden Marcouch (PvdA) en Hennis-Plasschaert (VVD)²⁰. De motie roept de regering op om te werken aan een samenhangend juridisch kader waarmee de handelingen van publieke diensten kunnen worden gestaakt als gevolg van intimiderend en agressief gedrag van de cliënt.

De beoogde ingangsdatum van de in dit hoofdstuk behandelde wetswijzigingen is 1 juli 2014. Er geldt geen overgangsrecht.

In verband met agressie en geweld tegen de functionarissen met een publieke taak is noemenswaard het Programma Veilige Publieke Taak van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tezamen met het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Dit programma heeft tot doel te komen tot een situatie waarin werknemers met een publieke taak hun werk veilig en respectvol kunnen uitoefenen. Het gaat hierbij om gedragingen waarbij de norm van wat wel of niet getolereerd wordt binnen een organisatie wordt overschreden. Dit is een veelheid van gedragingen die niet passend zijn zoals belediging, schreeuwen en dergelijke. Daar waar het gaat om een strafbaar feit, zal aangifte moeten worden gedaan. Het aanpakken van de daders (de dadergerichte aanpak in samenspraak met de Politie en het Openbaar Ministerie) vormt een van de hoofdlijnen van het Programma, naast het voorkomen van agressie en geweld en het ondersteunen van werkgevers (zoals gemeenten, bestuurders, hulpverleners in de zorg, onderwijs, RET-personeel, politie) bij het ontwikkelen en uitvoeren van hun veiligheidsbeleid. Daar waar een strafrechtelijke aanpak niet in de rede ligt (er is geen sprake van een strafbaar feit), stimuleert het programma werkgevers om agressie en geweld via bestuursrechtelijke of civielrechtelijke acties, zoals een pandverbod, een waarschuwing, staken van de dienstverlening et cetera te beteugelen.

Bij agressie en geweld tegen functionarissen met een veilige publieke taak (waaronder te begrijpen het college, ambtenaren en andere uitvoerders van de sociale zekerheid) kan de strafeis door het OM verhoogd worden met 200% en ook de rechter straft in de regel zwaarder.

²⁰ Kamerstukken II 2010/11, 28 684, nr. 314.

Het expertisecentrum Veilige Publieke Taak biedt in dit kader verschillende instrumenten en diensten aan. Desgevraagd biedt het expertisecentrum advies op concrete vragen. Bijvoorbeeld over:

- Het beoordelen van een aanpak agressie en geweld
- De specifieke procedures als het gaat om het invoeren van een plan van aanpak agressie en geweld
- Het bewustwordingsproces op gang brengen
- Het verhalen van schade
- Handreikingen en stappenplannen
- Best practices

Door DIVOSA is een methodiek ontwikkeld voor een integere dienstverlening. Uitgangspunt hierbij is dat publieke dienstverlening nooit onder druk of dwang tot stand mag komen. Zodra sprake is van een op de dienstverlener gerichte agressie wordt de dienstverlening opgeschort en in uiterste instantie gestaakt. Een aantal gemeenten werkt nu al volgens deze methode.

7. Algehele arbeids- en re-integratieplicht, plicht tot tegenprestatie, en uniformering van diverse (arbeids)verplichtingen

7.1. Doelen

De regering streeft naar economische en financiële onafhankelijkheid van zoveel mogelijk mensen. Dat zo veel mogelijk mensen die nu een uitkering hebben aan het werk gaan, is ook noodzakelijk voor het draagvlak en de betaalbaarheid van onze sociale voorzieningen, nu en in de toekomst. Degenen die uit solidariteit de kosten van die voorzieningen dragen, moeten er op kunnen rekenen dat een uitkering alleen verstrekt wordt in die gevallen waarin dat echt nodig is.

Voorts streeft de regering er naar dat alle mensen, jong en oud, in Nederland geboren of van buiten komend, met of zonder beperking, als volwaardige burgers mee kunnen doen aan onze samenleving. Bij voorkeur via een reguliere baan, maar als dat (nog) een brug te ver is, door op een andere manier te participeren in de samenleving. Meedoen is belangrijk. De regering wil zo veel mogelijk mensen laten participeren. Daartoe heeft de regering een nota van wijziging bij het voorstel voor de Participatiewet in voorbereiding. Met de invoering van één regeling via de Participatiewet 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 regering gaat ervan uit dat bijstandsgerechtigden de eigen mogelijkheden benutten en gebruik maken van de kansen die de Participatiewet biedt. Met het onderhavige wetsvoorstel beoogt de regering de polisvoorwaarden van de bijstand activerender te maken, zodat die aansluiten bij dit uitgangspunt. 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 voor WWB-, IOAW- en IOAZ-uitkeringsgerechtigden. Voorts komt de regering met een uniformering van diverse arbeidsverplichtingen en van de duur en hoogte van de maatregel bij het niet nakomen van deze verplichtingen.

7.2. Algehele arbeids- en re-integratieverplichting

Uit de monitor van Divosa²¹ blijkt dat het aandeel WWB'ers met een ontheffing van de arbeidsverplichting gestaag afneemt van 35% in 2008 tot 27% in 2011. Uit cijfers van het CBS van 2012 blijkt dat ongeveer 22% van de bijstandsgerechtigden een ontheffing van de arbeidsplicht heeft.

Uitgangspunt van de wetgever is dat het college de op te leggen verplichtingen aanpast aan de mogelijkheden die de bijstandsgerechtigde nog wel heeft. Medische belemmeringen zijn als zodanig in veel gevallen geen aanleiding voor een ontheffing. Eventueel aanwezige belemmeringen om deelname aan arbeid te realiseren kunnen worden weggenomen door het aanbieden van voorzieningen.²² 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 bestaande ontheffing voor alleenstaande ouders met een kind jonger dan vijf jaar kent al het uitgangspunt dat die alleen betrekking heeft op de arbeidsverplichting en dat de re-integratieverplichting blijft bestaan. Toch schaft de regering deze ontheffing af. De reden daarvoor is het feit dat deze ontheffing op verzoek van de alleenstaande ouder wordt verleend. Zoals hiervoor is aangegeven, is voor wie een uitkering heeft en kan werken, werk geen keuze maar een verplichting. Door de ontheffing op verzoek is die keuze er nu echter wel voor de alleenstaande ouder. Het vervallen van de bestaande ontheffingsmogelijkheid zorgt ervoor dat de beslissing over arbeidsinschakeling niet meer is voorbehouden aan de alleenstaande ouder, maar daar komt te liggen waar die hoort, namelijk bij het college. 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. Als de ouder gaat werken, betekent dat meer inkomen voor het gezin en meer contacten in de maatschappij en een beter rolpatroon. Daarmee kunnen maatschappelijk isolement of werkloosheid, die soms van generatie op generatie worden doorgegeven, worden doorbroken. Werk van de ouder geeft kinderen een voorbeeld en perspectief op een betere toekomst.

De bestaande ontheffing voor mensen die blijkens een indicatiebeschikking of herindicatiebeschikking tot de doelgroep behoren van de Wet sociale werkvoorziening komt te vervallen met het oog op de komst van de Participatiewet.

Bijstandsgerechtigden die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn, krijgen ontheffing van de arbeidsverplichting, de re-integratieverplichting en de verplichting tot een tegenprestatie naar vermogen. Met het oog op het duurzame karakter van de arbeidsongeschiktheid betreft het hier een permanente ontheffing.

²¹ Bron: Divosa monitor 2012.

²² Kamerstukken II 2002/03, 28 870, nr. 3, p. 41.

7.3. Plicht tot tegenprestatie

De bijstand, IOAW en IOAZ zijn uitkeringen die bekostigd worden uit de algemene middelen die worden opgebracht door de samenleving. De regering is van oordeel dat het principe van de wederkerigheid (voor wat hoort wat) bij deze uitkeringen 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. Om mogelijk te maken dat iedereen die een beroep doet op genoemde uitkeringen, ook daadwerkelijk participeert, wordt de huidige bevoegdheid van het college om een tegenprestatie op te dragen aan deze uitkeringsgerechtigden omgezet in een verplichting voor alle colleges.

De huidige WWB, IOAW en IOAZ voorzien in de bevoegdheid van colleges om mensen in de leeftijd van 18 jaar tot de AOW-gerechtigde leeftijd te verplichten om onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten.

Dit wetsvoorstel voorziet in de verplichting voor alle colleges beleid te formuleren om aan mensen, die een WWB-, IOAW- of IOAZ-uitkering ontvangen en de leeftijd van 18 jaar tot de AOW-gerechtigde leeftijd hebben onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden als tegenprestatie voor de uitkering op te dragen en daar uitvoering aan te geven.

De regering is van oordeel dat de tegenprestatie voor de uitkeringsgerechtigden een gelegenheid is om te blijven participeren in de samenleving en om een sociale netwerk, arbeidsritme en regelmaat te behouden. Dit zijn ook noodzakelijke voorwaarden om de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten.

De gemeenteraad krijgt de opdracht om bij verordening regels vast te stellen met betrekking tot de plicht tot tegenprestatie en de bij behorende maatregel. Het college legt geen tegenprestatie op aan personen die op grond van de sociale zekerheidswetgeving volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn. De plicht voor de uitkeringsgerechtigde om naar vermogen een tegenprestatie te verrichten, bestaat naast de overige verplichtingen genoemd in artikel 9, eerste lid, van de WWB, resp. artikel 37, eerste lid, van de IOAW en artikel 37, eerste lid, van de IOAZ. Het college kan bij dringende redenen in individuele gevallen een tijdelijke ontheffing verlenen van de verplichting om een opgedragen tegenprestatie te verrichten. Het college dient bij weigering van de uitkeringsgerechtigde om de tegenprestatie te verrichten, op basis van het individuele geval de hoogte en de duur van de op te leggen maatregel te bepalen.

Tevens mag een tegenprestatie het accepteren van passende arbeid of van re-integratie-inspanningen niet belemmeren. Immers, het uitgangspunt «werk boven uitkering» staat voorop.

De regering beoogt de colleges enerzijds de verantwoordelijkheid te geven om een tegenprestatie op te dragen en anderzijds om voldoende ruimte te geven om waar nodig maatwerk mogelijk te maken. De tegenprestatie dient te bestaan uit onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden. De colleges hebben de beleidsvrijheid om invulling te geven aan de aard van de maatschappelijk nuttige werkzaamheden. De concrete invulling is mede afhankelijk van de specifieke situatie, de lokale omstandigheden en de omvang en de duur van de activiteiten. Daarnaast is het belangrijk voor de uitkeringsgerechtigde dat hij invloed kan hebben op de keuze van de maatschappelijk nuttige werkzaamheden. Het college bepaalt uiteindelijk welke tegenprestatie wordt opgedragen. De onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden die als tegenprestatie naar vermogen opgedragen kunnen worden kunnen ook

bijdragen aan de re-integratie. De omvang van de werkzaamheden en de duur in de tijd dienen in de regel beperkt te zijn. Dat betekent dat het college steeds een afweging maakt op basis van de situatie in welke mate een tegenprestatie verlangd kan worden. Daarnaast geldt dat de werkzaamheden door de uitkeringsgerechtigde naar vermogen verricht moeten kunnen worden. De term «naar vermogen» heeft betrekking op de mogelijkheden waarover de betrokkene beschikt om deze werkzaamheden te verrichten. Immers, niet alle onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden kunnen aan elke uitkeringsgerechtigde worden opgedragen. Het college bepaalt aan de hand van de individuele omstandigheden en de voorhanden zijnde onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden, de aard, de duur en de omvang van de tegenprestatie.

Het wetsvoorstel brengt geen verandering in de bestaande situatie dat het college er op toe ziet dat de opgedragen werkzaamheden naar hun aard een zodanig karakter hebben, dat zij worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid in de organisatie waarin ze worden verricht en niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt. Zoals de regering in haar brief van 9 april 2013 (Kamerstukken TK 2012–2013, 30 545, nr. 121) heeft toegelicht, heeft de gemeenteraad een belangrijke rol bij de inzet van dit instrument. Het college verantwoordt zich immers naar de gemeenteraad over de uitvoering van de WWB. Vanuit de verhouding tot het college en als verantwoordelijke voor de verordening rond de tegenprestatie kan de gemeenteraad erop toezien dat het gaat om additionele arbeidsplaatsen. De maatschappelijk nuttige werkzaamheden in het kader van de tegenprestatie dienen zich te onderscheiden van werkzaamheden die door de reguliere arbeidsmarkt verricht worden. Bij werkzaamheden die in het kader van de tegenprestatie opgedragen kunnen worden is sprake van additionele onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden. Het onderscheid tussen betaalde en onbetaalde werkzaamheden is afhankelijk van onder meer economische factoren en van keuzes die mede op basis daarvan door het bedrijfsleven en/of de overheid worden gemaakt.

De regering is van mening dat de tegenprestatie niet op gespannen voet staat met de internationale verdragen, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en ILO-verdrag nr. 29, waar gesproken wordt over het verbod op dwangarbeid. Ten aanzien van het EVRM meent de regering dat de tegenprestatie niet op gespannen voet staat om de volgende redenen. Het beroep doen op bijstand is vrijwillig maar niet vrijblijvend. Het beroep doen op een uitkering impliceert ook dat men bereid is naast de rechten ook de verplichtingen na te leven. Hoewel de tegenprestatie voor belanghebbende een plicht is die verbonden is aan het recht op een WWB-, IOAW-, of IOAZ-uitkering, kan hij niet worden gedwongen om de tegenprestatie te verrichten. Het niet nakomen van de plicht kan hooguit leiden tot het opleggen van een (financiële) maatregel door het college. In die zin kan er geen sprake van dwangarbeid zijn als bedoeld in het EVRM. De regering verwijst in dit verband ook naar de tekst van artikel 4, derde lid, onderdeel d, van het EVRM, dat er geen sprake is van dwangarbeid in het geval dat (naast de algemene uitzonderingen van werkzaamheden van gedetineerden, de militaire dienstplicht en in het geval van een noodtoestand of ramp) werk of diensten worden verricht die deel uitmaken van normale burgerplichten. Het vorenstaande wordt nog eens bevestigd in een advies van de Raad van State (W05.06 0319/III, onder punt 3, onderdeel f), inzake een voorstel van wet tot wijziging van de Leerplichtwet c.a. in verband met de invoering van een kwalificatieplicht en een leerwerkplicht. Vaste uitleg is dat arbeidsverplichtingen in het kader van bijstand of sociale verzekeringen niet gelden als gedwongen arbeid. Daarnaast merkt de regering op dat het bij de tegenprestatie gaat

om een nieuwe burgerlijke verplichting en naar het oordeel van de regering niet om gedwongen arbeid als bedoeld in artikel 2 van ILO-verdrag nr. 29. Immers, in dat verdrag wordt als dwangarbeid uitgesloten elke arbeid of dienst, die deel uitmaakt van de normale burgerlijke verplichtingen van de burgers van een land dat volledig zelfbestuur heeft en kleine gemeenschapsdiensten. Het verdrag spreekt van diensten, uitgevoerd in het onmiddellijk belang van de gemeenschap en diensten, die uit dien hoofde beschouwd kunnen worden als normale, op de leden van de gemeenschap rustende, burgerlijke verplichtingen, op voorwaarde dat de bevolking zelf of haar rechtstreekse vertegenwoordigers het recht hebben zich uit te spreken over de noodzakelijkheid van die diensten. In het geval van tegenprestatie gaat het daarnaast om het opleggen van normale burgerlijke verplichtingen dan wel kleine gemeenschapsdiensten. In het onderhavige wetsvoorstel gaat het om de groep die is aangewezen op uitkeringen die bekostigd worden uit de algemene middelen (een uitkering op grond van de WWB, IOAW en IOAZ) en daarnaast nog onder de beperkende voorwaarde dat betrokkene deze verplichtingen «naar vermogen» kunnen worden opgelegd.

7.4. Uniformering van diverse arbeidsverplichtingen en bijbehorende maatregelen

7.4.1. Wat beter kan

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 sociaalezekerheidsstelsel 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.

In het kader van de bijstand hebben de gemeenten momenteel maximale ruimte om de uitkering bij wijze van maatregel te verlagen als een bijstandsgerechtigde de aan het recht op uitkering verbonden verplichtingen niet nakomt. Het college verlaagt de bijstand overeenkomstig de afstemmingsverordening als de bijstandsgerechtigde²³ een verplichting niet of onvoldoende is nagekomen. Van een verlaging wordt afgezien, indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt (artikel 18, tweede lid).

De praktijk wijst uit dat de maximale ruimte niet altijd de optimale ruimte is. De uitvoeringspraktijk bij gemeenten is ten aanzien van handhaving en naleving van de arbeidsverplichting zeer heterogeen. Uit onderzoek van de Inspectie SZW «Het naleven van verplichtingen» (oktober 2011)²⁴ blijkt dat op bestuurlijk niveau nauwelijks expliciete sturing wordt gegeven aan de uitvoering van het gemeentelijke maatregelenbeleid. Dit impliceert dat de gemeenteraad onvoldoende invulling geeft aan de door de wetgever gegeven rol om sterk beleidsmatige invloed uit te oefenen, onder meer door de lokale verordeningen die zij vaststelt²⁵.

Klantmanagers hebben in de uitvoering een (te) grote beoordelingsvrijheid; zij leggen naar eigen inzicht wel of geen maatregel op. Dat leidt tot ongerechtvaardigde rechtsverschillen, zowel binnen een gemeente als

²³ Waar in dit hoofdstuk sprake is van «bijstandsgerechtigde» wordt daarmee ook bedoeld de uitkeringsgerechtigde op grond van de IOAW resp. de IOAZ.

²⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33 000 XV, nr. 66.

²⁵ Kamerstukken II 2002/03, 28 870, nr. 3, p. 4.

tussen gemeenten onderling. Het onderzoek van de Inspectie SZW «ledereen aan de slag» (december 2011)²⁶ constateert daarnaast dat gemeenten onvoldoende dwang en drang uitoefenen, opdat mensen met een uitkering actief op zoek gaan naar werk. Ook blijkt dat de inzet van flexwerk voor mensen met een langere afstand naar het werk onvoldoende wordt benut, terwijl flexwerk vaak een goede opstap kan zijn naar vast werk en bovendien een goede manier is om arbeidsritme en werkervaring op te doen. Gemeenten geven zelf aan van mening te zijn dat een meer eenduidige aanpak bevorderd moet worden.

Bij het opleggen van maatregelen wegens het niet-nakomen van verplichtingen gaat het om een scala aan gedragingen van bijstandsgerechtigden. Die gedragingen hebben uiteenlopende gevolgen voor de hoogte en het (voortduren van het) recht op uitkering. Op grond van het proportionaliteitsvereiste moet hiermee rekening worden gehouden bij de zwaarte van de maatregel. De afstemming van de maatregel op de ernst van de gedraging kan om maatwerk vragen waarvoor de gemeente, als bestuurslaag het dichtst bij de bevolking, de aangewezen instantie is.

Niet alle gedragingen vragen echter om een dergelijke maatvoering. Er zijn ook gedragingen waarvan het zo evident is dat zij leiden tot een zodanig verwijtbaar onnodig verstrekken van uitkering dat er maar één maat voor is, namelijk die van de zwaarst mogelijke maatregel. In die gevallen is het niet efficiënt als ruim 400 gemeenten ieder voor zich dezelfde maatregel moeten uitwerken en in overeenstemming met de jurisprudentie houden. En in die gevallen is het, met het oog op de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid, ook ongewenst als er tussen gemeenten onderling verschillen qua hoogte en duur van de maatregel bestaan.

7.4.2. Hoe het beter kan

De regering streeft met de verbetering van de naleving een meerledig doel na, te weten:

- bevorderen van de uitstroom uit de uitkering;
- tegengaan van onnodig gebruik van uitkering; en
- opheffing van de met het recht op uitkering strijdige situaties en het in overeenstemming brengen van deze situaties met de geldende norm.

Om tot de noodzakelijke verbetering te komen wil de regering het maatregelenstelsel transparant, robuust en efficiënt maken door uniformering van diverse arbeidsverplichtingen en de bijbehorende maatregel.

Transparant houdt in dat de aan het recht op bijstand verbonden arbeidsverplichtingen voor alle bijstandsgerechtigden gelijk én glashelder moeten zijn. Daardoor weet de bijstandsgerechtigde waar hij zich aan heeft te houden en de uitvoerder waarop hij de bijstandsgerechtigde moet aanspreken.

Robuust houdt in dat er een door de wetgever bepaald landelijk normenkader is en een landelijke maatregel. Het kader geeft aan wanneer sprake is van verwijtbaar onnodig gebruik van uitkering. De bijhorende maatregel is daarmee in overeenstemming.

Efficiënt houdt in dat niet elke gemeente meer het wiel hoeft uit te vinden.

De uniforme maatregel is van reparatoire aard. De maatregel is niet gericht op de persoon van de normovertreder, maar – zoals hiervoor aangegeven – op opheffing van de met het recht op uitkering strijdige

²⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33 000 XV, nr. 66.

situatie en het in overeenstemming brengen van deze situatie met de geldende norm.

De bijstandsgerechtigde heeft het 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.

7.4.3. Ruimte voor maatwerk blijft

De uniformering waarnaar de regering 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 het onderhavige wetsvoorstel op de volgende wijze invulling gegeven.

Om te beginnen is het aan het college om bij het opleggen van de maatregel rekening houden met de individuele situatie van de bijstandsgerechtigde. Zo is bij een aantal verplichtingen «naar vermogen» aan de orde. Het is dan aan het college om te beoordelen waartoe diens vermogen – de krachten en bekwaamheden – de bijstandsgerechtigde in staat stelt en of hij dat vermogen benut heeft ter voldoening aan de desbetreffende verplichting.

Van groot beleidsmatig belang is de invulling van het gemeentelijke re-integratiebeleid in samenhang met de uniformering van diverse verplichtingen. Bij meerdere van die verplichtingen gaat het om verplichtingen die door het college, op individuele basis, aan de bijstandsgerechtigde zijn opgelegd met het oog op de arbeidsinschakeling, zoals het gebruik maken van door het college aangeboden voorzieningen. Het is aan het college om, met in achtneming van de door de gemeenteraad opgestelde regels, te bepalen welke voorzieningen kunnen worden aangeboden. Vervolgens is het aan het college om te bepalen aan wie die voorzieningen worden aangeboden.

De regering heeft ervan afgezien om de verplichting betreffende het naar vermogen verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid als zodanig op te nemen onder de geüniformeerde verplichtingen. Bij het naar vermogen verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid hangt het juist van de lokale situatie af welke mogelijkheden er zijn voor de bijstandsgerechtigde. Daarom behoudt het college op dit punt de beleidsruimte die zij nodig heeft bij het in aanmerking nemen van de lokale omstandigheden. Voorts is de verplichting tot het verrichten van een tegenprestatie buiten de uniformering geplaatst. Het opdragen van een tegenprestatie naar vermogen hangt eveneens samen met de lokale situatie. Het college heeft namelijk beleidsvrijheid omtrent de type maatschappelijk nuttige werkzaamheden, de duur en de omvang ervan. De wet schrijft een aantal wettelijke kaders voor, de verdere invulling ervan wordt aan de gemeente overgelaten.

Tenslotte is de verplichting om zich te onthouden van zeer ernstige misdragingen jegens de met de uitvoering van de WWB belaste personen en instanties tijdens het verrichten van hun werkzaamheden buiten de uniformering geplaatst met het oog op het belang van gemeentelijke beleidsruimte (zie voorts hoofdstuk 6 van deze Memorie van Toelichting). Wat betreft de geüniformeerde (arbeids)verplichtingen verwijst de regering naar punt 7.4.5 van het algemene deel van deze Memorie van Toelichting.

Het is aan het college om te beoordelen of het niet nakomen van een geüniformeerde verplichting verwijtbaar is. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet erin dat er geen maatregel volgt indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt (conform het huidige artikel 18, tweede lid, van de WWB).

Het belang van gemeentelijke beleidsruimte, in combinatie met het door de regering beoogde reparatoire karakter van de met de geüniformeerde verplichtingen samenhangende maatregel, heeft de regering doen besluiten om een inkeerbepaling in het onderhavige 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 (zie hiervoor voorts punt 7.4.7 van deze Memorie van Toelichting).

Afstemming op de omstandigheden van de belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven blijft bij uitstek het beleids terrein van het college. Het onderhavige wetsvoorstel benadrukt dit door het college op te dragen om een op te leggen maatregel of een opgelegde maatregel af te stemmen indien, gelet op bijzondere omstandigheden, dringende redenen daartoe noodzaken. 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 van deze hardheidsclausule 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. Voor wat betreft dat laatste wijst de regering op enkele verdragen inzake de rechten van ouders en kinderen op een passende sociale en economische bescherming²⁷. Zie hierover ook punt 7.4.8 van deze Memorie van Toelichting.

Tot slot wijst de regering er in dit verband op dat het college en de gemeenteraad ter zake van de niet geüniformeerde verplichtingen de bestaande bevoegdheden behouden (zie hiervoor punt 7.4.9 van deze Memorie van Toelichting).

De regering beoogt met het vorenstaande tot een juist evenwicht te komen tussen enerzijds maatwerk en anderzijds een voldoende rechtvaardiging om (geheel of gedeeltelijk) af te zien van een maatregel in situaties als waarop de uniformering ziet. Het gaat daarbij 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. Naar het oordeel van de regering doet het wetsvoorstel recht aan beide aspecten.

Een specifieke situatie betreft de belemmeringen die een gevolg zijn van kleding, gedrag of gebrek aan verzorging. Hierbij gaat het om keuzes die de bijstandsgerechtigde ter zake maakt en waarvan de gevolgen voor zijn verantwoordelijkheid komen. Zo hoeft bepaalde kleding geen belem-

²⁷ Gewezen kan worden op het Europees Sociaal Handvest (met name artikel 161, het Internationaal verdrag inzake de Rechten van het Kind (met name artikel 27) en het Handvest van de Grondrechten van de Europese unie (artikelen 24, 33 en 34), alsmede artikel 8 EVRM (zie in dit verband centrale Raad van Beroep 19 april 2010 (LJN BM0958; 09/1 082 WMO).

mering te zijn voor het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid als die arbeid voor de bijstandsgerechtigde beschikbaar is bij werkgevers voor wie die kleding geen bezwaar, of juist een pre, is en de bijstandsgerechtigde zijn sollicitatieactiviteiten naar vermogen daarop richt. Zijn die werkgevers er niet dan dient de bijstandsgerechtigde zijn kleding aan te passen aan de eisen die de wel beschikbare werkgevers stellen. Het normatieve kader geldt niet de kleding of het gedrag op zich, maar de kleding of het gedrag in de context van de (on)mogelijkheden om een einde te maken aan uitkeringsafhankelijkheid. Waar het niet aanpassen van kleding en gedrag leidt tot onnodige uitkeringsverstrekking volgt de geüniformeerde maatregel in de vorm van een verlaging van de uitkering met 100% gedurende drie maanden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij onverzorgde of gelaatsbedekkende kleding of het vertonen van sociaal onaangepast gedrag. Desgewenst kan het college betrokkene vragen om nadere informatie te verstrekken over de nakoming van de verschillende geüniformeerde verplichtingen (zie verder punt 7.4.6 van deze Memorie van Toelichting)

7.4.4. Bredere aanpak gericht op verbeteringen in de uitvoering

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 het onderhavige wetsvoorstel omvat die aanpak het volgende.

- VNG en Divosa werken de komende twee jaar met (financiële) ondersteuning van SZW aan een programma Vakmanschap. Dit programma beoogt een grotere effectiviteit, hogere efficiency en aantoonbare resultaten van sociale diensten. De impuls richt zich op vier pijlers, te weten kennis & expertise, organisatie & ontwikkeling en gebruikers en bestuurders. 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 sollicitatieplicht, kleding en gedrag.
- In de contacten met gemeenten en gemeentelijke bestuurders wordt door het Ministerie van SZW het gemeentelijke beleid inzake naleving arbeidsinschakeling bespreekbaar gemaakt en wordt toegelicht 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 aangescherpte regels en maatregelen zullen via een communicatieplan gericht op de uitvoerders en bijstandsgerechtigden onder de aandacht worden gebracht. Bezien wordt tevens, in samenspraak met uitvoerders, of verbetering van de prikkelwerking in het macrobudget mogelijk is.

7.4.5. De geüniformeerde verplichtingen

In de huidige situatie zijn de arbeids- en de re-integratieverplichting die bij de bijstand gelden abstract omschreven. Dat geeft gemeenten ruimte om te bepalen wat in concreto al dan niet onder die verplichtingen valt. Voorts geeft de huidige maatregel-bepaling het college de ruimte om, met in achtneming van de maatregelverordening, te bepalen wat de gevolgen zijn van het niet nakomen van deze verplichtingen.

De geüniformeerde arbeidsverplichtingen, zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 18, vierde lid, van de WWB, concretiseren op een aantal onderdelen de bestaande, abstract geformuleerde arbeids- en re-integratieverplichting, zoals opgenomen in artikel 9 van de WWB. In die

zin is geen sprake van nieuwe verplichtingen, maar van een uitwerking en specificering van bestaande verplichtingen. De regering heeft hierbij als uitgangspunt genomen dat de geüniformeerde verplichtingen in redelijkheid van de bijstandsgerechtigde gevraagd kunnen worden en gericht moeten zijn op uitstroom uit de bijstand. Op basis van deze uitgangspunten komt de regering tot de volgende geüniformeerde verplichtingen:

- a. het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid;
- b. het uitvoering geven aan de door het college opgelegde verplichting om ingeschreven te staan bij een uitzendbureau;
- 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;
- g. het gebruik maken van door het college aangeboden voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling en mee te werken aan onderzoek naar zijn of haar mogelijkheden tot arbeidsinschakeling;
- 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 verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid;

7.4.6. Nieuwe verplichtingen

Naast de geüniformeerde arbeidsverplichtingen van het voorgestelde artikel 18, vierde lid, van de WWB, voert de regering een tweetal nieuwe verplichtingen in. De eerste is de in hoofdstuk 6 van deze Memorie van Toelichting toegelichte verplichting zich te onthouden van zeer ernstige misdragingen jegens uitvoerende instanties en hun functionarissen tijdens het verrichten van hun werkzaamheden.

De tweede is aan te tonen dat aan de geüniformeerde arbeidsverplichtingen is voldaan. Met deze bepaling beoogt de regering te voorkomen dat verwijtbare gedragingen van een bijstandsgerechtigde zonder maatregel blijven doordat deze geen informatie verstrekt, of aangeeft niet te meer te weten wanneer hij wat wel of niet gedaan heeft. De regering heeft hierbij de houdbaarheid van de bewijspositie van de bijstandsgerechtigde in ogenschouw genomen. De regering acht die bewijspositie voldoende gewaarborgd. De betreffende bepaling (het voorgestelde artikel 18, vierde lid, onder i) gaat uit van een verzoek van het college. Daarop zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing, voldoende motivering en redelijkheid.

Het ligt derhalve in de rede dat het college zo formuleert dat het voor de bijstandsgerechtigde mogelijk is om de gevraagde inlichtingen te verschaffen en hem geen bewijs uit het ongerijmde wordt gevraagd. Deze geüniformeerde verplichting sluit aan bij de inlichtingen- en medewerkingsverplichting die op grond van artikel 17 van de WWB reeds op de bijstandsgerechtigde rust.

7.4.7. Uniformering maatregel

7.4.7.1. Inleiding

De geüniformeerde maatregel van het voorgestelde artikel 18, vierde lid, van de WWB geldt bij verwijtbaar:

- niet nakomen van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen
- niet aantonen dat aan de geüniformeerde arbeidsverplichtingen is voldaan.

De maatregel houdt in dat het college de bijstand in deze gevallen met 100% dient te verlagen voor een periode van drie maanden.

Met betrekking tot de vraag of er sprake is van een punitieve dan wel een reparatoire maatregel heeft de regering de geüniformeerde maatregel getoetst aan de criteria die het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft ontwikkeld, te weten 1) de classificatie naar nationaal recht, 2) de aard van de overtreding en 3) de zwaarte en de aard van de sanctie. Op basis daarvan kan worden geconcludeerd dat er sprake is van een criminal charge als de maatregel een wettelijk maximum betreft van drie maanden van volledige en verplichte uitsluiting van het recht op een bijstandsuitkering. Dit zou wat de aard van de sanctie betreft geen reparatoire sanctie zijn omdat een herstel van de onrechtmatige situatie in het geheel niet mogelijk is.

Aangezien de regering beoogt om de onderhavige maatregel een reparatoir karakter te geven, heeft zij besloten om in de inkeerbepaling (het voorgestelde artikel 18, zevende lid, van de WWB) niet de voorwaarde op te nemen dat van de periode van drie maanden een in duur bepaalde periode moet zijn verstreken alvorens herziening mogelijk is. Concreet betekent dit dat de maatregel een einde neemt en de belanghebbende weer 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, van de WWB (zijnde de geüniformeerde verplichtingen) nakomt. Op deze wijze wordt belanghebbende de kans geboden tot herstel van de onrechtmatige situatie.

Eveneens in verband met het beoogde reparatoire karakter van de maatregel heeft de regering besloten om die maatregel niet de vorm te geven van een weigering van uitkering en hervatting van de uitkering op verzoek. Bij die weigering zou het namelijk gaan om een volledige uitsluiting van het recht op uitkering, hetgeen verder gaat dan het behoud van het recht met een nihilstelling via een 100% verlaging gedurende drie maanden (die na die periode weer herleeft), waarin het wetsvoorstel thans voorziet.

De maatregel krijgt met het vorenstaande een karakter dat past bij de bijstandsuitkering als vangnet. Daarmee kan de maatregel de proportionaliteitstoets doorstaan.

7.4.7.2. Verzoek om herziening maatregel

De regering acht het in overeenstemming met het reparatoire karakter van de geüniformeerde maatregel en het streven naar gemeentelijk maatwerk dat er tijdens de looptijd van de verlaging met 100% gedurende drie maanden rekening mee kan worden gehouden dat de belanghebbende er door houding en gedragingen ondubbelzinnig blijk van geeft dat hij de geüniformeerde verplichtingen (weer) nakomt. Daarom voorziet dit wetsvoorstel in de mogelijkheid dat het college in dat geval op verzoek van belanghebbende vanaf dat moment de verlaging kan herzien. Bepalend is, zoals reeds opgemerkt, dat uit houding en gedragingen van de belanghebbenden ondubbelzinnig is gebleken dat deze de geünifor-

meerde verplichtingen nakomt (het voorgestelde artikel 18, zevende lid, van de WWB).

7.4.8. Dringende redenen

De regering stelt voor aan artikel 18 een bepaling toe te voegen op grond waarvan het college de maatregel afstemt op de omstandigheden van de belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven indien, gelet op bijzondere omstandigheden, dringende redenen daartoe noodzaken. Ter zake verwijst de regering naar onderdeel 7.4.3 van deze Memorie van Toelichting.

7.4.9. Relatie met maatregelenverordening

Zoals hiervoor vermeld, vervangt het onderhavige wetsvoorstel het bestaande maatregelenstelsel van een aantal limitatief opgesomde gedragingen (artikel 18, vierde lid, van de WWB). Dat betekent dat de maatregel bij deze gedragingen buiten de gemeentelijke maatregelenverordening komt te staan. Voor andere maatregelwaardige gedragingen blijft de gemeentelijke verordening onverkort van toepassing. Deze andere gedragingen betreffen met name maatregelen bij niet nakomen van de inlichtingenverplichting, het niet voldoen aan de verplichting betreffende de tegenprestatie, het begaan van zeer ernstige misdragingen jegens het college en de met de uitvoering van de wet belaste gemeentefunctionarissen tijdens het verrichten van de werkzaamheden en tekort schietend besef van verantwoordelijkheid.

7.5. Invoering zoektijd van vier weken en plan van aanpak ook voor 27 jaar en ouder

De bijstand kent al een zoektijd van vier weken voor uitkeringsaanvragers die jonger zijn dan 27 jaar, ingevoerd met de wijziging 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. 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. Is de aanvraag eerder gedaan dan na afloop van de vier weken, dan neemt het college de aanvraag niet in behandeling. Is de aanvraag wel na de periode van vier weken gedaan dan toetst het college of belanghebbende in die vier weken voldoende inspanningen heeft gepleegd voor het verkrijgen van regulier werk. Als de inspanningen naar het oordeel van het college onvoldoende zijn gebleken, verlaagt het college de uitkering met 100% gedurende drie maanden. Belanghebbende kan zich daarna opnieuw melden bij het UWV. Het college beoordeelt opnieuw of belanghebbende voldoende inspanningen heeft verricht. Op deze manier ondervindt belanghebbende de consequenties van onacceptabel gedrag.

Als vastgesteld is dat wel recht op uitkering bestaat, kan de uitkering ingaan vanaf de dag van melding bij het UWV.

Voor uitkeringsaanvragers vanaf 27 jaar zijn de volgende uitzonderingen dezelfde als voor uitkeringsaanvragers jonger dan 27 jaar:

- mensen die een uitkering op grond van de WW ontvangen, hebben dezelfde verplichtingen gericht op arbeidsinschakeling als die gelden tijdens de vier weken zoektijd. In verband hiermee wordt voorgesteld, dat mensen die een WW-uitkering ontvangen zich vier weken voor het einde van deze uitkering kunnen melden bij het UWV om bijstand aan te vragen, zodat de vier weken zoektijd kan samenvallen met de laatste vier weken van de WW-uitkering. Hierdoor kan belanghebbende direct na de WW-periode, indien dat nog nodig is, een bijstandsaanvraag indienen. De bijstand kan dan worden verleend vanaf de dag van aanvraag.
- tijdens de vier weken zoektijd bestaat op voorhand geen recht op een bijstandsuitkering. Dat eventuele recht wordt vastgesteld nadat belanghebbende zich vier weken zelf heeft ingespannen om werk te zoeken. Het eventuele recht kan dan ingaan vanaf de dag van melding. Na inwerkingtreding van de vier weken zoektijd voor uitkeringsaanvragers jonger dan 27 jaar heeft de regering naar aanleiding van schriftelijke vragen van leden van de SP-fractie in de Tweede Kamer (TK 2011/12, Aanhangsel, nummers 1432 en 1632) het standpunt ingenomen dat als een jongere die nog in de gevangenis of jeugdzorginstelling verblijft de mogelijkheid wordt 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 al zou kunnen ingaan. Alleen als iemand zich daarenboven gemotiveerd en aantoonbaar inzet voor zijn re-integratie, kan hij voldoen aan de verplichtingen die tijdens de vier weken zoektijd gelden. Het is ter beoordeling van het college of in het individuele geval belanghebbende tijdens die vier weken conform vorenstaande heeft gehandeld.
- In het Regeerakkoord is besloten de algemene detentiefasering af te schaffen. Als gevolg hiervan komen de penitentiaire programma's te vervallen. Een wetsvoorstel is in voorbereiding waarmee Elektronische Detentie wordt ingevoerd. Ook tijdens Elektronische Detentie kan de 4 weken zoektijd reeds aanvangen als de gedetineerde zich houdt aan de voorwaarden die daaraan door het college worden gesteld. Of in het individuele geval aan die voorwaarden is voldaan, is ter beoordeling aan het college.

Er zijn echter ook verschillen waar het de uitzonderingen betreft. Een daarvan betreft de uitzondering op het ontbrekend recht op voorschot tijdens de zoektijd. Momenteel geldt die uitzondering voor uitgenodigde vluchtelingen alsmede voor vreemdelingen van wie de verstrekkingen op grond van artikel 3, derde lid, van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers is geëindigd en die in dermate onevenredig bezwarende individuele omstandigheden verkeren, dat het toekennen van een voorschot op de uitkering tijdens de vier weken zoektijd noodzakelijk is (artikel 41, achtste lid). Nu de vier weken zoektijd ook voor mensen van 27 jaar en ouder gaat gelden, is te verwachten dat gemeenten meer te maken krijgen met mensen met een grotere financiële (gezins)verantwoordelijkheid. Door het Uitvoeringspanel van gemeenten, VNG en Divosa is aangegeven dat het in verband daarmee van belang is dat gemeenten een uitzondering kunnen maken op het ontbreken van het recht op een voorschot tijdens de zoektijd. De regering heeft besloten om hiermee in te stemmen. Hieraan is invulling gegeven door de vorenbedoelde uitzondering een algemeen karakter te geven. Daarbij is geen onderscheid

gemaakt tussen personen jonger of ouder dan 27 jaar, omdat de regering geen gronden ziet voor een dergelijk onderscheid.

Het plan van aanpak, dat nu al geldt voor personen jonger dan 27 jaar, gaat ook gelden voor personen van 27 jaar en ouder. Anders dan bij personen jonger dan 27 jaar, bij wie het plan van aanpak wordt opgenomen in een bijlage bij het besluit tot toekenning, dient het plan van aanpak voor personen ouder dan 27 jaar te worden opgesteld binnen zes maanden na het besluit tot toekenning. Reden hiervoor is dat personen van 27 jaar en ouder een dusdanige band met de arbeidsmarkt hebben, dat zij niet vanaf de aanvraag zijn aangewezen op ondersteuning en begeleiding bij de uitvoering van een plan van aanpak.

7.6. Beoogde ingangsdatum en overgangsrecht

De beoogde ingangsdatum van de in dit hoofdstuk behandelde wetswijzigingen is 1 juli 2014. Er geldt geen overgangsrecht.

8. Overgangsrecht

Volgens artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) heeft een ieder recht op het ongestoord genot van zijn eigendom en zal aan niemand zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. Genoemd artikel geeft verder onder meer aan dat deze bepalingen echter op geen enkele wijze het recht aantasten dat een Staat heeft om de wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang.

Krachtens jurisprudentie van het Europese Hof van de rechten voor de mens dienen uit de wet voortvloeiende sociale zekerheidsrechten te worden beschouwd als eigendomsrechten waarop het Eerste protocol bij het EVRM van toepassing is. Dit betekent dat het inbreuk maken op opeisbare uitkeringsrechten (reeds toegekende uitkeringen) alleen is toegestaan indien aan een aantal voorwaarden is voldaan. Bedoeld artikel 1 stelt aan de inbreuk op een bestaand uitkeringsrecht, naast het vereiste dat deze bij wet moet plaatsvinden, de voorwaarde dat er een evenwichtige afweging plaats moet vinden tussen het algemeen belang dat met de maatregel wordt gediend en de vereisten die voortvloeien uit het ingeroepen fundamentele recht en dat er een redelijke proportionaliteitsrelatie bestaat tussen de gekozen middelen en het beoogde doel. Aan de Staat komt een ruime beoordelingsmarge toe bij de hantering van die criteria.

8.1. AOW

Ook een ingegane AOW-uitkering wordt gezien als een eigendomsrecht waarop het Eerste protocol van het EVRM van toepassing is. Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot aanpassing van de uitkeringsnormering in de AOW bij samenwonen en leidt er toe dat het AOW-ouderdomspensioen voor iedere persoon die samenwoont met een of meer volwassenen wordt verlaagd van 70% naar 50% van het netto-minimumloon per maand, dan wel voor ongehuwde personen met een kind jonger dan 18 jaar, van 90% naar 70% van het netto-minimumloon per maand. Met deze aanpassing wordt voor personen die voor het tijdstip van inwerkingtreding van de onderhavige wet al recht op AOW-ouderdomspensioen hebben inbreuk gemaakt op dat recht.

Naar het oordeel van de regering wordt met deze aanpassing die als doelstelling heeft de betaalbaarheid oftewel de houdbaarheid van de AOW op de lange termijn te garanderen, het algemeen belang gediend. Daar staat tegenover dat voor de hiervoor bedoelde personen het AOW-ouderdomspensioen met 20% wordt verlaagd. De regering wijst er daarbij op dat zij er voor heeft gekozen het AOW-ouderdomspensioen alleen te verlagen voor die mensen die doordat zij in één woning samenwonen met elkaar kosten kunnen delen, wat binnen het huishouden besparingen in de bestedingen oplevert. De uitkeringsnormering sluit daarmee beter aan bij feitelijke kosten van bestaan en de mate waarin pensioengerechtigden in staat zijn om kosten met elkaar te delen. De regering is van mening dat hiermee sprake is van een redelijke afweging van het door haar te dienen belang en het belang van betrokken uitkeringsgerechtigden.

Omdat 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. De maatregel zal naar verwachting voor 1 juli 2014 worden vastgesteld en eerst per 1 juli 2015 in werking treden. Vanaf 1 juli 2015 tot 1 januari 2019 zal de uitkering in vijf jaarlijkse stappen van respectievelijk 2%, 3% en drie maal 5% worden verlaagd.

Voor personen die pas na 1 juli 2015 recht krijgen op AOW-ouderdomspensioen geldt dat met de maatregelen geen inbreuk wordt gemaakt op een bestaand uitkeringsrecht. Niettemin heeft de regering ervoor gekozen het geschetste geleidelijke afbouwpad ook voor hen van toepassing te laten zijn. Door het afbouwpad ook voor hen van toepassing te laten zijn wordt ook aan deze personen voorbereidingstijd geboden om zich aan te passen aan het inkomensverlies.

8.2. Anw, IOAW, IOAZ, TW

Bij de overige minimumregelingen Anw, IOAW, IOAZ en TW wordt de uitkering naar 50% van het minimumloon verlaagd voor personen die samenwonen met een of meer volwassenen, omdat de uitkeringsnormering daarmee beter aansluit bij de feitelijke kosten van het bestaan en de mate waarin mensen in staat zijn om kosten met elkaar te delen. Bij de hoogte van de nieuwe norm in deze minimumregelingen is de kostendelersnorm van de AOW gevolgd en niet de (verdergaande) kostendelersnorm van de WWB. In het verlengde hiervan is bij de overige minimumregelingen ook het overgangsrecht van de AOW (met geleidelijke afbouw tot 1 januari 2019) voorzien.

8.3. WWB

Evenals bij de AOW, Anw, IOAW, IOAZ en TW is met betrekking tot de kostendelersnorm in de WWB voorzien in overgangsrecht en ook dat overgangsrecht heeft eerbiedigende werking. 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. Tegen de achtergrond hiervan omvat het overgangsrecht van de bijstand een kortere periode dan in het kader van de andere regelingen het geval is. In deze is gekozen voor een periode van zes maanden. In een ander kader heeft de Centrale Raad van Beroep een

overgangstermijn van zes maanden in het licht van artikel 1 Eerste Protocol van het EVRM redelijk bevonden (LJN: AP4680).

8.4. Intensivering armoedebeleid.

Voor de maatregelen inzake de categoriale bijzondere bijstand geldt een overgangstermijn van 6 maanden na 1 juli 2014 voor reeds op 30 juni 2014 lopende periodieke verstrekkingen categoriale bijzondere bijstand. Dit om de gemeenten de gelegenheid te geven deze lopende vormen van categoriale aanvullende inkomensondersteuning te beëindigen. Ten aanzien van de langdurigheidstoeslag geldt geen overgangstermijn. Zowel de langdurigheidstoeslag als de individuele toeslag worden éénmaal in de 12 maanden verstrekt. Aanvragen na 1 juli 2014 worden in dit kader beoordeeld volgens de nieuwe regels, waarbij geldt dat onder een individuele toeslag in de periode van 12 maanden onmiddellijk voorafgaande aan de aanvraag mede wordt begrepen een in die periode verleende langdurigheidstoeslag.

8.5. Alleenstaande ouders

Alleenstaande ouders die een specifieke ontheffing van de arbeidsverplichting (op grond van artikel 9a van de WWB) hebben, behouden deze voor de duur van die ontheffing, doch maximaal gedurende zes maanden na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel (dus tot 1 januari 2015). In deze zes maanden kan de gemeente onderzoeken of het noodzakelijk is de alleenstaande ouder een individuele en tijdelijke ontheffing van de arbeids- en re-integratieverplichting te geven. Indien dat het geval is, komt de individuele ontheffing na zes maanden in de plaats van de ontheffing van de arbeidsverplichting op grond van artikel 9a van de WWB. Indien dat niet het geval is, zal vanaf zes maanden na inwerkingtreding begonnen worden met de re-integratie. Deze groep alleenstaande ouders kan zich daar dan gedurende de overgangsperiode op voorbereiden.

9. Voorlichting

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal de gemeenten, de SVB en het UWV ondersteunen bij de voorlichting van de burgers die te maken krijgen met de wijzigingen van dit wetsvoorstel. Dit door middel van het plaatsen van informatie op de website www.weethoehetzit.nl en rijksoverheid.nl. Verder zullen de SVB en het UWV hun cliënten gaan voorlichten. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de voorlichting aan bijstandsgerechtigden.

10. Financiële effecten

10.1. Inleiding

De in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen maatregelen maken deel uit van de afspraken gemaakt in hoofdstuk II van het regeerakkoord «Bruggen slaan» en die zijn opgenomen in het financieel kader in bijlage A bij dit akkoord. Deze financiële paragraaf heeft betrekking op alle in dit wetsvoorstel behandelde maatregelen en licht de verschillende maatregelen afzonderlijk toe.

Op dit moment zijn er circa 350 duizend huishoudens die een beroep doen op de bijstand. Het totale budgettaire beslag van de bijstand bedraagt circa € 5,4 miljard. De maatregelen in dit wetsvoorstel dragen ertoe bij dat zowel het aantal huishoudens in de bijstand als het budgettaire beslag afneemt.

Tabel 1 geeft de geraamde budgettaire consequenties op de uitkeringslasten per thema weer.

Tabel 1: budgettaire consequenties (bedragen in miljoenen euro) -/- is saldoverbeterend, + is een intensivering

	2014	2015	2016	2017	struc
10.2. Kostendelersnorm	- 6	- 95	- 95	- 95	- 95
10.3. Aanpassing uitkering AOW	0	- 10	- 50	- 100	- 200
10.4. Aanpassing uitkeringsnorm overige minimumregelingen	0	0	- 2	- 5	- 11
10.5. Intensivering armoedebeleid	+ 80	+ 100	+ 100	+ 100	+ 100
10.6. Toevoegen MKOB aan uitzonderingen op middelen-toets bijstand	+ 8	+ 16	+ 16	+ 16	+ 16
10.7. Zeer ernstige misdragingen	0	0	0	0	0
10.8. Algehele arbeids- en re-integratieplicht en naleving bijstand	- 10,5	- 35	- 70	- 75	- 75
10.9. Uitvoeringskosten	+ 17,3	+ 1,9	+ 1,9	+ 1,9	+ 1,9
Totaal	88,8	- 22,1	- 99,1	- 157,1	- 263,1

10.2. Kostendelersnorm

Met de kostendelersnorm wil de regering bij de bepaling van de normhoogte rekening houden met de kostenvoordelen die er zijn als meerdere volwassenen samen een huishouding voeren. Naar verwachting levert deze maatregel een besparing op van € 95 miljoen. Hierbij wordt uitgegaan van de systematiek zoals beschreven in de Memorie van Toelichting waarbij de formule zoals uitgeschreven in artikel 22a van het onderhavige wetsvoorstel leidend is.

De kostendelersnorm geldt voor de gehele bijstandspopulatie. De maatregel heeft dus zowel betrekking op de gemeentelijke doelgroep van mensen jonger dan de AOW-gerechtigde leeftijd als op de mensen met de AOW-gerechtigde leeftijd die een aanvullende bijstandsuitkering ontvangen van de SVB.

Kostendelersnorm:

De opsomming op de volgende pagina geeft inzicht in de verwachte omvang van de bijstandspopulatie waarop de maatregel betrekking zal hebben.

De huishoudens die met de maatregel te maken krijgen zijn te onderscheiden in 4 categorieën:

1. Huishoudens waarbij de ouder(s) werk of inkomen uit andere bron hebben, met inwonende meerderjarige kind(eren) die bijstand ontvangen. Het betreft hier naar verwachting circa 17 duizend huishoudens.
2. Ouder(s) met (aanvullende) bijstand met inwonende meerderjarige kind(eren) die werken of inkomen hebben uit andere bron. Het betreft hier naar verwachting circa 14 duizend huishoudens.
3. Gezinnen waarbij zowel ouder(s) als de meerderjarige inwonende kind(eren) (aanvullende) bijstand ontvangen. Het betreft hier naar verwachting circa 4 duizend huishoudens.
4. Andere huishoudens (zoals inwonende tweede graads bloed- en aanverwanten, vrienden of derden) waarbij tenminste één iemand een (aanvullende) bijstandsuitkering ontvangt. Het betreft hier naar verwachting circa 1 duizend huishoudens.

Naar verwachting raakt deze maatregel daarmee in totaal circa 36 duizend huishoudens. Dit betreft circa 30 duizend huishoudens bij de gemeentelijke bijstandspopulatie en circa 6 duizend huishoudens met een aanvullende bijstandsuitkering voor personen in de AOW-gerechtigde leeftijd via de SVB. In de ramingen is er vanuit financieel oogpunt rekening mee gehouden dat een zeer beperkt deel van de populatie zelfstandig zal gaan wonen als gevolg van deze maatregel. Dit effect is in vergelijking met de voormalige en inmiddels ingetrokken huishoudinkomenstoets veel beperkter omdat de kostendelersnorm sec er niet toe zal leiden dat het individuele uitkeringsrecht komt te vervallen. Slechts de in het huishouden aanwezige schaalvoordelen worden tot uiting gebracht in de hoogte van de individuele norm. Rekening houdend hiermee zal naar verwachting bij circa 32 duizend huishoudens de nieuwe normensystematiek worden toegepast. De hiermee samenhangende structurele besparing bedraagt vanaf 2015 structureel 95 miljoen per jaar. De maatregel gaat in op 1 juli 2014 voor de nieuwe instroom in de bijstand en in de aanvullende bijstandsuitkering voor personen met AOW-gerechtigde leeftijd. Na een overgangsperiode van maximaal een half jaar geldt de maatregel vanaf 1 januari 2015 ook voor het zittend bestand. Omdat de instroom in 2014 verspreid over de laatste zes maanden van het jaar binnenkomt, zijn de besparingen in 2014 beperkt. De besparing bedraagt in 2014 € 6 miljoen.

De verdeling van de besparing over de doelgroep van gemeenten en SVB is opgenomen in de volgende tabel:

Tabel 2: budgettaire consequenties kostendelersnorm naar uitvoerder (bedragen in miljoenen euro) -/- is saldoverbeterend, + is een intensivering

	2014	2015	2016	2017	struc
1. bijstandspopulatie (gemeenten)	- 5	- 80	- 80	- 80	- 80
2. aanvullende bijstandspopulatie (SVB)	- 1	- 15	- 15	- 15	- 15
Totaal	- 6	- 95	- 95	- 95	- 95

10.3. Aanpassing uitkering AOW

Voor een aantal groepen in de AOW die een huishouden delen, maar nu nog een alleenstaandenuitkering van 70% ontvangen wordt deze omgezet in een samenwonendenuitkering van 50%. Het betreft hier voornamelijk bloedverwanten in de eerste graad en meerpersoonshuishoudens. De maatregel wordt ingevoerd middels een overgangsperiode die gelijk is voor nieuwe AOW-instroom, voor bestaande AOW'ers waarvan de huishoudsituatie wijzigt, en het zittend bestand. Op 1 juli 2015 worden de uitkeringen voor deze hele groep met 2 procentpunt verlaagd naar 68% RML. Op 1 juli 2016 volgt een verdere verlaging met 3 procentpunt naar 65%. Vervolgens gaan de uitkeringen 3 jaar lang met 5 procentpunt omlaag, waardoor deze vanaf 1 januari 2019 het structurele niveau van 50% bereiken. De maatregel raakt naar verwachting in de structurele situatie circa 58 duizend personen. Dit levert een structurele besparing van circa € 200 miljoen op de AOW-uitkeringslasten op.

10.4. Aanpassing uitkeringsnorm overige minimumregelingen.

Conform de beoogde systematiek van de AOW wordt ook in andere minimumregelingen, namelijk de Anw, IOAW, IOAZ en de TW, voor een aantal groepen die een huishouden delen, maar die nu nog een alleenstaandenuitkering van 70% krijgen deze omgezet in een samenwonendenuitkering van 50%. Bij invoering van de maatregel in deze minimumrege-

lingen wordt op eenzelfde manier een overgangstermijn toegepast als in de AOW. In de Anw raakt deze maatregel in de structurele situatie circa 2500 personen. Dit levert een structurele besparing van circa € 8 miljoen op de Anw-uitkeringslasten op. Voor de IOAW en de IOAZ is het financiële effect van de maatregel nihil, omdat het aantal personen dat geraakt wordt minimaal zal zijn. In de TW raakt de maatregel in de structurele situatie naar schatting zo'n 3300 personen. Dit levert een structurele besparing op van zo'n € 3 miljoen op de TW-uitkeringslasten. Niet alle TW-gerechtigden die geraakt worden vallen volledig terug naar een uitkering van 50% WML. De TW vormt namelijk een aanvulling tot minimumniveau incl. partnertoets op een aantal andere uitkeringen (o.a. WAO, WIA, Wajong, WW). Indien de basisuitkering hoger is dan 50% WML, verliest de TW-gerechtigde de gehele TW-uitkering, maar behoudt de uitkering op basis waarvan TW-recht bestond volledig. In verhouding tot het aantal personen dat geraakt wordt, is de besparing op de TW daarom veel lager dan op de Anw. Zie onderstaande tabel voor een uitsplitsing naar regeling.

Tabel 3: budgettaire consequenties kostendelersnorm overige minimumregelingen (bedragen in miljoenen euro) -/- is saldoverbeterend, + is een intensivering

	2014	2015	2016	2017	struc
1. Anw	0	0	- 2	- 4	- 8
2. IOAW	0	0	0	0	0
3. IOAZ	0	0	0	0	0
4. TW	0	0	0	- 1	- 3
Totaal	0	0	- 2	- 5	- 11

10.5. Intensivering armoedebeleid

Voor intensivering van het armoedebeleid is in het regeerakkoord voor het jaar 2014 € 80 miljoen en voor het jaar 2015 en verder structureel € 100 miljoen beschikbaar gesteld. Deze middelen zijn onder meer bedoeld voor de beoogde financiële impuls van het gemeentelijk armoedebeleid.

10.6. Toevoegen MKOB aan uitzonderingen op middelentoets van de bijstand

Wanneer de MKOB wordt uitgezonderd van de middelentoets, daalt het toetsingsinkomen voor de bijstandsuitkering. Hierdoor stijgen de bijstandsuitkeringen aan personen van AOW-gerechtigde leeftijd. Deze maatregel veroorzaakt een stijging van de uitkeringslasten voor deze groep met zo'n € 16 miljoen per jaar. Omdat deze maatregel vanaf 1 juli 2014 ingaat, bedragen de kosten in 2014 € 8 miljoen.

10.7. Zeer ernstige misdragingen

De regering acht alle zeer ernstige misdragingen jegens uitvoerende instanties en hun functionarissen tijdens het verrichten van hun werkzaamheden ontoelaatbaar en is van oordeel dat dergelijke misdragingen altijd moeten leiden tot een adequate maatregel. Er zijn aan deze aanpassing op macro niveau geen specifieke financiële consequenties verbonden. De financiële consequenties vallen samen met onderstaande subparagraaf «Algehele arbeids- en re-integratieplicht, verbetering naleving (arbeids)verplichtingen».

10.8. Algehele arbeids- en re-integratieplicht, verbetering naleving (arbeids)verplichtingen

10.8.1. Algehele arbeids- en re-integratieplicht

Om het activerende karakter van de bijstand te vergroten, geldt de arbeids- en re-integratieplicht voortaan voor iedereen. De specifieke ontheffingsmogelijkheid van de arbeidsverplichting voor de alleenstaande ouders met kinderen tot vijf jaar wordt daarmee opgeheven. Hierdoor daalt het aandeel ontheffingen onder alleenstaande ouders en neemt de activerende werking van de bijstand voor deze groep toe. Er zal minder vaak een beroep gedaan worden op een bijstandsuitkering. Het betreft in de structurele situatie ca. 1 duizend huishoudens. De maatregel heeft met name gedragseffecten op de nieuwe instroom in de bijstand. De maatregel kent daarmee een geleidelijk ingroeipad. De besparing bedraagt € 3 miljoen in 2014 oplopend tot € 15 miljoen structureel.

10.8.2. Verbetering naleving (arbeids)verplichtingen

Om de naleving van de aan het recht op bijstand verbonden verplichtingen te verbeteren, moet de handhaving strikter worden. Om de uitvoerders hierbij te faciliteren, worden diverse arbeidsverplichtingen en de duur en hoogte van de bijbehorende maatregelen geüniformeerd. Als het niet naleven van aan de bijstand verbonden geüniformeerde verplichtingen heeft geleid tot een verwijtbaar onnodig gebruik van uitkering, wordt de bijbehorende maatregel een verlaging van de bijstand met 100% gedurende drie maanden. Herziening is mogelijk na een verzoek van betrokkene, en zodra het college uit de houding en gedragingen van betrokkene ondubbelzinnig is gebleken dat hij de verplichtingen (weer) nakomt.

Het eenduidig stelsel zal de gepercipieerde pakkans bij (potentiële) 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 overtreders hun gedrag aanpassen en de geüniformeerde verplichtingen gericht op reguliere arbeidsinschakeling gaan naleven. Daar is het wetsvoorstel ook op gericht. Het aantal daadwerkelijk op te leggen maatregelen op grond van het voorgestelde geüniformeerde stelsel zal daarom naar het inzicht van de regering beperkt zijn. De financiële opbrengst van het wetsvoorstel zal met name voortkomen uit de verwachte indirecte gedragseffecten van het voorstel. De regering merkt hierbij op dat er – zeker in de beginjaren – sprake zal zijn van een samenspel van directe effecten (opgelegde verminderingen) en indirecte effecten (minder instroom en meer uitstroom als gevolg van het stringente regime). Het gedragseffect heeft enige tijd nodig om zich ten volle te realiseren. Rekening houdend hiermee is een structurele opbrengst van € 60 miljoen te verwachten voor de verbetering van de naleving van (arbeids)verplichtingen (omgerekend ca. 4 duizend uitkeringen).

Rekening houdend met aanloopeffecten kan deze opbrengst in een periode van drie jaar worden gerealiseerd. De opbrengst in de periode 2014–2018 loopt daardoor geleidelijk op van 7,5 miljoen in 2014, tot 60 miljoen structureel vanaf 2016.

10.8.3. Tegenprestatie in de bijstand en IOAW en IOAZ

De tegenprestatie geeft gemeenten de mogelijkheid om de uitkeringsgerechtigde te laten participeren in de samenleving. De betrokkene blijft op deze manier actief en voelt zich betrokken bij de samenleving ondanks het feit dat hij nog werkloos is. De genoemde maatregel heeft niet als doel een versnelde uitstroom uit de bijstand te bewerkstelligen. Daarvoor dient het reeds bestaande instrumentarium. Deze maatregel is bedoeld om een onbeloonde maatschappelijke tegenprestatie mogelijk te maken voor

iedereen. Er zijn aan deze maatregel geen financiële consequenties ten aanzien van de uitkeringslasten verbonden.

10.9. Uitvoeringskosten

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de uitvoeringskosten die samenhangen met dit wetsvoorstel. De gevolgen voor de uitvoeringskosten zullen per uitvoerder behandeld worden.

Tabel 4: budgettaire consequenties uitvoeringskosten -/- is saldoverbeterend, + is een intensivering (bedragen in miljoenen euro)

	2014	2015	2016	2017	struc
1. Gemeenten	5	0	0	0	0
2a. SVB initiële uitvoeringskosten	7,5	0	0	0	0
2b. SVB structurele uitvoeringskosten	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
3. UWV	2,9	0	0	0	0
Totaal	17,3	1,9	1,9	1,9	1,9

10.9.1. Gemeenten

10.9.1.1. Kostendelersnorm

Hoewel de maatregel leidt tot een daling van de uitkeringslasten met € 80 miljoen in het gemeentelijk domein is er volgens de regering geen sprake van lagere uitvoeringskosten voor gemeenten. De besparing van de kostendelersnorm is namelijk niet het resultaat van een lager bijstandsvolume dat een afname van de uitvoeringskosten zou impliceren, maar van een gemiddeld lagere uitkering als gevolg van de toepassing van de kostendelersnorm.

Deze maatregel leidt voor gemeenten niet tot nieuwe structurele taken waarvoor extra uitvoeringskosten gemaakt dienen te worden. Ook bij ongewijzigd beleid was het een taak voor gemeenten om de samenstelling van het huishouden vast te stellen en te controleren. Deze informatie is immers van belang voor het vaststellen van het recht of de hoogte van een uitkering.

Voor implementatie van de kostendelersnorm ontvangen gemeenten in 2014 eenmalig € 5 miljoen aan uitvoeringskosten. Deze implementatievergoeding is onder andere bedoeld voor eventuele systeem- en procesaanpassingen, voorlichting, administratieve verwerking alsmede de afhandeling van mogelijke bezwaar en beroepszaken.

10.9.1.2. Intensivering armoedebeleid

De regering is van mening dat de bepalingen in dit wetsvoorstel met betrekking tot de intensivering van het armoedebeleid niet hoeven te leiden tot substantieel hogere uitvoeringskosten. Een individuelere inzet van het instrument bijzondere bijstand maakt maatwerk mogelijk en biedt kansen voor een integrale aanpak, waarmee de totale uitvoeringskosten kunnen worden beperkt. Tegenover eventuele hogere kosten staan bovendien mogelijk lagere uitkeringslasten door een gerichtere verstrekking van bijzondere bijstand. De intensivering van het armoedebeleid betreft een netto intensivering. De uitvoeringskosten zijn daarin verwerkt.

10.9.1.3. Aanscherping algehele arbeids- en re-integratieplicht, verbetering naleving (arbeids)verplichtingen

De intrekking van de specifieke ontheffingsmogelijkheid van de sollicitatieplicht leidt tot een daling van het aantal alleenstaande ouders in de bijstand. Deze afname leidt tot een vermindering van de uitvoeringskosten voor gemeenten. Structureel gaat het hier om circa € 1 miljoen.

10.9.1.4. Verbetering naleving (arbeids)verplichtingen

Het uitkeringsvolume voor gemeenten zal door het voorstel structureel met ca 4 duizend uitkeringsjaren afnemen. Op zichzelf leidt dit tot een besparing op de uitvoeringskosten in het Gemeentefonds van naar schatting € 6 miljoen structureel. Het wetsvoorstel uniformeert de aanpak van gedragingen die arbeidsinschakeling frustreren. Daarbij ondersteunt het de gemeenten om te komen tot een efficiënte en robuuste aanpak van uitkeringsgerechtigden die zich niet naar vermogen inzetten om aan het werk te komen. Het wetsvoorstel op zichzelf leidt derhalve niet tot extra uitvoeringskosten. Denkbaar is dat er beperkte gevolgen zullen zijn voor het aantal bezwaar- en beroepszaken.

10.9.1.5. Tegenprestatie in de bijstand

Voor gemeenten leidt de voorgestelde wetwijziging rond de tegenprestatie niet tot nieuwe taken en ook niet tot extra uitvoeringskosten. Deze maatregel bestond al in de vorm van een bevoegdheid voor gemeenten. De colleges kunnen nog steeds, binnen de gestelde kaders, naar eigen inzicht invulling geven aan deze verantwoordelijkheid. Voor het maken van gemeentelijk beleid rond de tegenprestatie en het vaststellen daarvan in een verordening, de organisatie en de naleving ervan, kunnen colleges gebruik maken van de bestaande uitvoeringstaken rond de bijstand. Ook kunnen zij voor het bij elkaar brengen van vraag en aanbod gebruik maken van bestaande netwerken. Verder kunnen de colleges de opgedragen tegenprestatie zodanig afstemmen op de capaciteiten van de uitkeringsgerechtigde dat begeleiding niet noodzakelijk is. Daarnaast kunnen zij de tegenprestatie zo organiseren dat een eventueel noodzakelijke begeleiding wordt geboden door de betreffende organisatie waar de tegenprestatie wordt uitgevoerd.

10.9.1.6. Concluderend

In de kaders van het onderhavige wetsvoorstel treedt voor gemeenten een daling op van de uitvoeringskosten door een lager bijstandsvolume (opgeteld ca € 7 miljoen structureel). De regering zal de hoogte van het Gemeentefonds hiervoor niet verlagen. Daarmee zijn tevens de extra uitvoeringskosten verdisconteerd die zouden kunnen optreden, bijvoorbeeld als gevolg van mogelijke bezwaar- en beroepszaken. Daarnaast voorziet de regering in een eenmalige implementatievergoeding van € 5 miljoen in 2014.

10.9.2. SVB

De uitvoeringskosten van de SVB omvatten een initieel en een structureel deel. De initiële kosten worden vooral veroorzaakt door systeemaanpassingen, voorlichting en verwachte bezwaar- en beroepszaken. In de periode 2013 t/m 2018 betreft dit totaal € 7,5 miljoen.

De structurele kosten bedragen € 1,9 miljoen per jaar. Deze kosten hebben vooral te maken met de verwachte mutaties in verband met wijzigingen in aantal en situatie van kostendelers in een huishouden.

10.9.3. UWV

De uitvoeringskosten voor UWV betreffen eenmalige uitvoeringskosten. In de periode 2014 t/m 2018 krijgt het UWV € 2,9 miljoen beschikbaar voor systeemaanpassingen, voorlichting, herbeoordelingen zittend bestand en

het behandelen van bezwaar- en/of beroepszaken die voortkomen uit hoofde van de aanpassing van de TW.

11. Regeldrukeffecten

De inhoudelijke nalevingskosten en de administratieve lasten vormen gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk. Het betreft kosten die gemaakt worden door burgers en bedrijven. Onderhavig wetsvoorstel heeft geen regeldrukgevolgen voor bedrijven. Voor burgers en de uitvoerende professionals heeft het wetsvoorstel zeer beperkte regeldrukgevolgen. Voor alle onderdelen uit het wetsvoorstel geldt dat het kennisnemen door burgers van de wijzigingen leidt tot eenmalige regeldrukeffecten.

11.1. Kostendelersnorm

De kostendelersnorm heeft geen structurele regeldrukgevolgen voor burgers. De inlichtingenplicht voor bijstandsgerechtigden, waarin informatie wordt verstrekt over huisvesting en leefvorm geldt nu ook al. Voor gemeenten en SVB leidt de kostendelersnorm in de bijstand er toe dat hun uitvoeringssysteem (ICT/betalingssysteem) eenmalig moet worden aangepast aan de nieuwe normen en betrokken bijstandsgerechtigden die te maken krijgen met de kostendelersnorm moeten worden voorgelicht. De kostendelersnorm leidt niet tot structurele aanpassingen in de uitvoering.

De aanpassing van de norm bij samenwonen voor de AOW, Anw, IOAW, IOAZ en TW heeft geen effect op de administratieve lasten voor burgers, omdat zij zowel onder de oude als onder de nieuwe regels de SVB, gemeente of UWV dienen te informeren over de huishoudsituatie. Het enige dat verandert, is de hoogte van de op basis van deze gegevens vast te stellen uitkering. De nieuwe regels kunnen wel tot enige toename van het aantal bezwaar- en beroepszaken leiden. De effecten hiervan op administratieve lasten zijn echter beperkt.

11.2. Intensivering armoedebeleid

Met betrekking tot de intensivering van het armoedebeleid geldt dat dit geen structurele effecten heeft op de regeldruk voor burgers en professionals. Met dit wetsvoorstel wordt de verlening van categoriale bijzondere bijstand beperkt en de individuele bijzondere bijstand verruimd. Ook nu zijn de colleges bij het verlenen van categoriale bijzondere bijstand gehouden om óók te beoordelen of de categoriale verstrekking in het individuele geval toereikend is. In dit kader moesten burgers dus ook nu al schriftelijke bewijsstukken van de daadwerkelijke kosten overleggen. Hierin verandert door dit wetsvoorstel niets. Alleen voor colleges die bij verlening van categoriale bijzondere bijstand niet óók al onderzochten of de categoriale bijzondere bijstand in het individuele geval – gelet op de daadwerkelijke kosten en de individuele situatie van de persoon – volstond, brengt de beperking van de categoriale bijzondere bijstand grotere regeldrukeffecten voor burgers met zich mee.

Ten aanzien van de verlening van de individuele inkomenstoeslag hanteert de regering voor de administratieve lasten eenzelfde redenering. De colleges zijn ook bij de verstrekking van de langdurigheidstoeslag gehouden om op individueel niveau vast te stellen of de belanghebbende uitzicht heeft op inkomensverbetering. Colleges die dit doen zullen geen noemenswaardige verhoging van de administratieve lasten ervaren.

11.3. MKOB

Het opnieuw uitzonderen van de MKOB in de middelentoets AIO betekent dat circa 1.800 extra personen aanspraak maken op een aanvullende uitkering vanuit de AIO. Deze personen hoeven geen aanvraag in te dienen voor de AIO; maar het recht op AIO leidt wel tot extra regeldruk voor hen. Zij dienen voor de middelentoets namelijk informatie aan te leveren omtrent hun inkomen en vermogen. Dit kost circa 1.800 personen enkele uren per jaar. De totale omvang van de regeldruk van deze maatregel is daarmee zeer gering.

11.4. Tegenprestatie

De voorgestelde wijziging voorziet in de opdracht aan iedere gemeente om personen die een algemene bijstandsuitkering ontvangen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden op te dragen gedurende een korte termijn als tegenprestatie voor de uitkering. Het initiatief tot de tegenprestatie ligt bij de gemeente. Doordat de tegenprestatie een bestaande verplichting is voor bijstandsgerechtigden kan gesteld worden dat er geen wijziging is in de administratieve lasten voor burgers. Alleen een tijdelijke toename van bezwaar- of beroepschriften kan ontstaan voor het zittend bestand in die gemeenten die nu geen gebruik maken van de bestaande bevoegdheid.

11.5. Aanscherping maatregel bij re-integratieplicht en uniformering van diverse (arbeids)verplichtingen

Er is geen sprake van een toename van de regeldruk voor burgers in de bijstand, omdat het wetsvoorstel geen nieuwe verplichtingen bevat, maar voorziet in een explicitering van bestaande verplichtingen. Gesteld kan worden dat er sprake is van het codificeren van bestaand uitvoeringsbeleid.

Het wetsvoorstel beoogt de uitvoering te verbeteren door gedragingen eenvoudiger, robuuster en efficiënter te kunnen aanpakken met een uniforme, landelijke maatregel. Dit voorkomt dat iedere gemeente afzonderlijk moet investeren in de opzet en onderhoud van een maatregelenbeleid en afstemmingsverordening. Dit leidt tot minder regeldruk voor de uitvoeringsorganisatie en in de uitvoeringspraktijk voor de werkcoaches.

Het strikt en consequent toepassen van diverse arbeidsverplichtingen en het verplicht opleggen van een uniforme, landelijke maatregel zal kunnen leiden tot meer bezwaar- en beroepzaken. Bedacht moet worden dat het hier niet om een verplichting gaat. In bezwaar gaan tegen een maatregel is een keuze die in de eerste plaats door belanghebbende had kunnen worden voorkomen door de arbeidsverplichtingen na te leven.

De verwachte daling van het uitkeringsvolume met ruim 4 duizend uitkeringsjaren leidt tot een daling van de administratieve lasten van circa 20 duizend uur en circa € 29 duizend aan out-of-pocketkosten.

12. Ontvangen commentaren²⁸

Het wetsvoorstel is voor een toets voorgelegd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Uitvoeringspanel gemeenten, de Sociale verzekeringsbank (SVB), het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), de Inspectie SZW, de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK) en de Koninklijke Beroepsorganisatie voor Gerechtsdeurwaarders (GBG)

²⁸ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

12.1. VNG

De bestuurlijke reactie van de VNG, die is opgesteld met Divosa, betreft met name het feit dat gemeenten slechts zeer beperkt beleidsvrijheid krijgen. De zeer beperkte beleidsvrijheid voor gemeenten komt volgens VNG en Divosa tot uitdrukking in de algehele arbeids- en re-integratieplicht, de plicht tot tegenprestatie en de uniformering van de verplichtingen. De regering herkent dit bezwaar slechts ten dele.

De regering is van mening dat bij de algehele arbeids- en re-integratieplicht de beleidsruimte van de gemeente wordt vergroot doordat zij niet langer op verzoek ontheffing van de arbeidsplicht moeten geven aan alleenstaande ouders met een kind jonger dan vijf jaar. Het voortouw bij de ontheffing van deze doelgroep komt weer bij de gemeente te liggen. De invulling van de re-integratieverplichting in geval ontheffing is verleend van de arbeidsverplichting is volledig ter beoordeling aan het college. Dat voor bijstandsgerechtigden die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn de ontheffing een permanent karakter in plaats van een tijdelijk karakter krijgt, beperkt weliswaar de beleidsvrijheid maar voorkomt onnodige herbeoordelingen.

Bij de tegenprestatie is er beleidsvrijheid doordat het aan de gemeente is om te beoordelen welke maatschappelijk nuttige werkzaamheden, wanneer en aan wie worden opgelegd.

Evenals bij de uniformering van de diverse (arbeids)verplichtingen is het ook bij het toepassen van de tegenprestatie aan het college om te beoordelen of het niet nakomen van de opgelegde tegenprestatie verwijtbaar is. Het wetsvoorstel voorziet erin dat er geen maatregel volgt indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.

Onder de huidige regelgeving zijn gemeenten bij niet naleving van de arbeids- en re-integratieplicht ook al wettelijk verplicht een maatregel op te leggen.

Ten aanzien van de verplichting om zich te onthouden van zeer ernstige misdragingen jegens de met de uitvoering van de WWB belaste personen en instanties tijdens het verrichten van hun werkzaamheden is er sprake van gemeentelijke beleidsruimte waar het gaat om het vaststellen van de duur en hoogte van de maatregel.

De beleidsvrijheid die gewenst wordt bij de toegejuichte algemene invoering van een zoektijd van vier weken ook voor 27 jaar en ouder, is er een in de vorm van een uitzonderingsbepaling bij dringende redenen.

De VNG schat dat de complexiteit om de kostendelersnorm te berekenen en de aanpassing van de norm als de inkomenssituatie van één van de gezinsleden verandert, tot hogere uitvoeringskosten leidt. De regering is van mening dat de komst van de kostendelersnorm niet leidt tot een complexere uitvoering en dat de systematiek niet zeer mutatiegevoelig is. De kostendelersnorm past bij de huidige uitvoeringssystematiek. Tevens leiden wijzigingen van inkomsten van gezinsleden niet tot een wijziging van de normhoogte van de bijstandsgerechtigde. Alleen inkomsten van de bijstandsgerechtigde zelf, of indien gehuwd ook die van de partner, hebben effect op de aanvulling uit de bijstand. Naar aanleiding van de geschetste uitvoeringstechnische problemen met betrekking tot studenten, is de inkomensgrens komen te vervallen: alle meerderjarige studenten en schoolgaande kinderen worden niet meegeteld voor de bepaling van de hoogte van de kostendelersnorm.

De VNG stelt dat de individualisering van de langdurigheidstoeslag en de verlening van bijzondere bijstand zullen leiden tot een flinke extra belasting van de uitvoering. De regering deelt deze veronderstelling niet. Met dit wetsvoorstel wordt de verlening van categoriale bijzondere bijstand beperkt en de individuele bijzondere bijstand verruimd. De langdurigheidstoeslag wordt vervangen door een individuele inkomens-toeslag. Ook nu hebben gemeenten al de plicht om aanvragen voor

bijzondere bijstand individueel te beoordelen. Colleges zijn immers bij het verlenen van categoriale bijzondere bijstand gehouden om per individu te beoordelen of de categoriale verstrekking in het individuele geval toereikend is. Bij de verstrekking van de langdurigheidstoeslag moeten colleges op individueel niveau vaststellen of de belanghebbende uitzicht heeft op inkomensverbetering. Met de introductie van de individuele inkomensstoeslag wordt expliciet aangegeven welke criteria bij deze toets in elk geval gehanteerd moeten worden. Tegenover eventuele hogere kosten staan door een gerichtere verstrekking van bijzondere bijstand mogelijk lagere uitkeringslasten. De regering deelt de visie van de VNG dat de integrale aanpak niet alleen gericht moet zijn op terugkeer naar de arbeidsmarkt, maar ook op het vergroten van de participatie in bredere zin en de zelfredzaamheid.

De VNG geeft aan het niet duidelijk te vinden op basis van welke gegevens de inschattingen van de bezuinigingen op het inkomensdeel gebaseerd zijn en pleit voor monitoring van de meerjarige gerealiseerde effecten. De regering wijst erop dat wanneer het Rijk maatregelen doorvoert die financiële gevolgen hebben deze meerjarig worden geraamd en toegelicht in de Memorie van Toelichting. Bij de financierings-systeem van de bijstand ontvangen gemeenten vooraf een budget en vindt er geen verrekening achteraf plaats. Het past niet bij de systematiek van de bijstand om beleidsramingen achteraf aan te passen aan de realisaties. Dit zou gemeentelijk beleid om het beroep op de bijstand te beperken ontmoedigen. Tegelijk zijn de financiële risico's voor gemeenten zeer beperkt. Een verschil tussen macroraming en werkelijke landelijke uitgaven werkt door aanpassing aan realisaties niet meerjarig door. Het risico ligt na afloop van een jaar dus bij het Rijk. Vanuit financiële optiek is het daarom niet nodig en niet gewenst om evaluaties van ramingen in de budgetten te verwerken.

De VNG vraagt om zorgvuldig conform artikel 2 van de Financiële verhoudingswet te handelen en de uitvoeringsconsequenties voor gemeenten in beeld te brengen. In reactie hierop geeft de regering aan dat conform voornoemd artikel de regering in de toelichting van wetsvoorstellen een financiële paragraaf opneemt waarin de financiële (uitvoerings)gevolgen onderbouwd in beeld worden gebracht. De regering is dan ook van mening hiermee te voldoen aan voornoemd artikel uit de Financiële verhoudingswet.

Tot slot is op basis van de technische punten de Memorie van Toelichting op sommige punten verduidelijkt.

12.2. Uitvoeringspanel gemeenten

De bespreking van dit wetsvoorstel in het Uitvoeringspanel van gemeenten heeft geleid tot meerdere aanpassingen in wettekst en Memorie van Toelichting. De belangrijkste aanpassingen zijn:

- vereenvoudiging met betrekking tot uitzondering voor studenten
- vervallen verordeningplicht voor schoolverlaters, ontbrekende woonlasten en personen van 21 en 22 jaar
- wijziging van inkomens- of huishoudsituatie is niet van invloed tijdens het overgangsrecht van de kostendelersnorm
- met het oog op de automatisering wordt gezien of gegevensuitvraag mogelijk is op basis van hoofdverblijf in een woning
- bepalingen rond bijzondere bijstand en individuele inkomensstoeslag zijn aangepast en verduidelijkt
- in de het algemeen deel van deze Memorie van Toelichting is in de paragraaf betreffende Aanscherping van de bepaling ter zake van zeer ernstige misdrijvingen jegens de uitvoerende instanties en hun functionarissen tijdens het verrichten van hun werkzaamheden en de invoering ervan in alle socialezekerheidswetten een passage toegevoegd over integrale dienstverlening

- waar het betreft de algehele arbeids- en re-integratieplicht, de plicht tot tegenprestatie, en de uniformering van diverse (arbeids)verplichtingen is de Memorie van Toelichting op meerdere onderdelen verbeterd
- er komt geen verplichting voor gemeenten om direct bij het besluit tot toekenning ook voor personen ouder dan 27 jaar een plan van aanpak op te stellen
- de maatregelenbepalingen zijn niet van toepassing in de IOAW en de IOAZ.

12.3. Sociale verzekeringsbank

De SVB acht het wetsvoorstel invoerbaar, uitvoerbaar en handhaafbaar. Op basis van de uitvoeringstoets is dit wetsvoorstel op sommige punten aangepast. Het voorstel van de SVB om het gehuwdenbegrip, inclusief de gelijkstelling bij een gemeenschappelijke huishouding, te laten vervallen, reikt verder dan het regeerakkoord beoogt, temeer daar het gehuwdenbegrip en de daarmee gelijkgestelde ongehuwd samenwonenden die een gezamenlijke huishouding voeren in de gehele sociale zekerheid dezelfde definitie kent.

12.4. Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen

Het UWV acht de wijzigingen van de Toeslagenwet en de zoektijd van vier weken voor 27 jaar en ouder per beoogde datum uitvoerbaar. Bij de kostendelersnorm in de Toeslagenwet acht het UWV handavingsrisico's aan de orde, zoals het niet of niet tijdig doorgeven van relevante informatie door de klant. Het UWV vraagt aandacht voor de handavingsrisico's. In overleg met het UWV zal worden gezien hoe deze risico's kunnen worden aangepakt. Voorstellen van het UWV met betrekking tot de zeer ernstige misdragingen jegens de uitvoerende instanties en hun functionarissen tijdens het verrichten van hun werkzaamheden zijn overgenomen.

12.5. Inspectie SZW

De Inspectie SZW acht dit wetsvoorstel toezichtbaar, mits technische adviezen worden overgenomen en gevraagde verduidelijkingen doorgevoerd. Dit wetsvoorstel is aangepast ten aanzien van de uitzondering van studenten voor de kostendelersnorm. Ook zijn wetteksten en Memorie van Toelichting met elkaar in overeenstemming gebracht waar het betreft de vier weken zoektijd en de verlaging van uitkering met 100% gedurende drie maanden.

12.6. Overig

De Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK) en de Koninklijke Beroepsorganisatie voor Gerechtsdeurwaarders (KBG) zijn over de gevolgen van de kostendelersnorm voor de beslagvrije voet geïnformeerd. Op basis van hun opmerkingen is het overgangsrecht aangepast. Beide organisaties hebben aangegeven dat de wijziging van de beslagvrije voet uitvoerbaar is.

12.7. Raad voor de rechtspraak

De Raad voor de rechtspraak geeft aan er van uit te gaan dat dit wetsvoorstel tot een structurele toename van de werklast voor de Rechtspraak leidt van € 15,6 miljoen per jaar. Dit komt neer op 5.300 beroepszaken en 1.590 hoger beroepszaken. Deze toename is volgens Raad voor de rechtspraak met name het gevolg van de introductie van de

kostendelersnorm in de WWB, AOW en de overige minimumregelingen en daarnaast door het onderdeel verbetering naleving verplichtingen. De regering herkent zich niet in de door de Raad voor de rechtspraak genoemde effecten op aantallen beroeps- en hoger beroepszaken. Bij de kostendelersnorm in de WWB, AOW en overige minimumregelingen is de regering is van mening dat de Raad voor de rechtspraak uitgaat van te hoge beroepspercentages en er geen rekening mee houdt dat jaarlijks slechts een beperkt deel van de structurele populatie voor het eerst met de maatregel te maken krijgt, namelijk de personen die instromen in de uitkering. Deze personen zullen niet jaarlijks in beroep gaan. Daarnaast is de regering van mening dat de kostendelersnorm eenvoudiger en minder conflictgevoelig is dan waar de Raad voor de rechtspraak van uitgaat. Bij het onderdeel verbetering naleving verplichtingen zal naar inschatting van de regering in de aanvangsfase mogelijk een tijdelijke toename van het aantal beroepszaken ontstaan. Structureel zal er geen sprake zijn van een toename. De regelgeving en maatregel worden juist meer uniform, robuust en de verplichtingen eenduidig zodat er minder discussie ontstaat omtrent de opgelegde verplichtingen en de gevolgen bij niet naleving. Tevens zal naar inschatting van de regering niet vaak worden overgegaan tot het opleggen van maatregelen omdat de dreiging van een maatregel er toe zal leiden dat personen hun gedrag zullen aanpassen zodat conform de verplichtingen in de WWB gehandeld wordt. Gelet op bovenstaande argumentatie is de regering van mening dat er in de structurele situatie geen toename zal zijn van het aantal beroepszaken en dat de effecten op de korte termijn beperkt van omvang zullen zijn.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A

Artikel 4, eerste lid, van de WWB wordt aangepast aan het vervallen van de artikelen 9a, 25 en 26.

Onderdeel B, onderdeel D (1b), T (1 en 3) en U

In deze onderdelen wordt de langdurigheidstoelage als bedoeld in artikel 36 van de WWB vervangen door een individuele inkomenstoelage voor personen tot aan de pensioengerechtigde leeftijd. Het betreft hier een toeslag die door het college kan worden verstrekt aan een aanvrager, die naar het oordeel van het college langdurig een laag inkomen heeft, geen vermogen heeft, en gelet op zijn omstandigheden geen uitzicht heeft op inkomensverbetering. Bij de beoordeling weegt het college de volgende individuele omstandigheden mee:

- de krachten en bekwaamheden van de persoon;
- de inspanningen die de persoon heeft verricht om tot inkomensverbetering te komen.

Indien aan een persoon in de periode van 12 maanden onmiddellijk voorafgaande aan zijn verzoek om een individuele inkomenstoelage te verlenen al een dergelijke toeslag is verleend, wordt zijn verzoek om een individuele toeslag afgewezen. Met een individuele inkomenstoelage wordt in dit verband gelijk gesteld een langdurigheidstoelage die op grond van artikel 36, eerste lid, is verleend.

Onderdelen C en D (1c en 2)

In artikel 7, eerste lid, van de WWB wordt met toevoeging van onderdeel c de verantwoordelijkheid van het college uitgebreid met het opdragen van een tegenprestatie. De voormalige bevoegdheid van het college op dit punt wordt hiermee omgezet in een verantwoordelijkheid voor alle colleges voor het opdragen van een tegenprestatie. In artikel 8, eerste lid, onderdeel g, is opgenomen dat gemeenten bij verordening regels stellen

met betrekking tot het opdragen van een tegenprestatie. In artikel 8, tweede lid, onderdeel b, krijgt de gemeenteraad de opdracht om in bedoelde verordening in ieder geval regels vast te stellen met betrekking tot hoe met de plicht tot tegenprestatie moet worden omgegaan in geval niet direct voldoende maatschappelijk nuttige werkzaamheden voorhanden zijn.

Onderdelen D (1a) en Q

Verwezen wordt naar hoofdstuk I, paragraaf 12 van het algemeen deel van deze Memorie van Toelichting.

Onderdeel E

Aan het eerste lid, onderdeel a, van artikel 9 van de WWB wordt toegevoegd het behoud van algemeen geaccepteerde arbeid. Dit is een bestaande verplichting, die nu echter schuil gaat onder de algemene verplichting van artikel 18, tweede lid. Met deze redactionele aanpassing van artikel 9, eerste lid, onderdeel a, worden alle essentiële specifieke verplichtingen op het vlak van de arbeidsinschakeling op een overzichtelijke samenhangende wijze neergelegd in artikel 9, eerste lid.

In het eerste lid, onderdeel b, vervalt de passage «indien van toepassing» met betrekking tot het meewerken aan een plan van aanpak als bedoeld in artikel 44 van de WWB. Dit hangt samen met het feit dat een onderscheid naar leeftijd bij het opstellen van een plan van aanpak is vervallen.

De mogelijkheid van een tijdelijke ontheffing wordt in het tweede lid beperkt tot de plicht tot arbeidsinschakeling en het verrichten van een tegenprestatie. Ontheffing van onderdeel b (sociale activering, onderzoek naar mogelijkheden arbeidsinschakeling) vervalt hiermee.

In het nieuwe het vijfde lid is een uitsluiting van de verplichting tot arbeidsinschakeling en sociale activering en de plicht tot tegenprestatie opgenomen voor personen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn.

In artikel 18, tweede lid, van de WWB is thans de verplichting opgenomen dat de belanghebbende zich niet zeer ernstig mag misdragen jegens het college. Dit is echter een specifieke verplichting, die bovendien direct samenhangt met de bijstand en arbeidsinschakeling en de in dat kader bevoegde instanties (onderdeel E, punt 6; idem onderdeel Z betreffende artikel 47c, tweede lid, voor de SVB) en overgeheveld naar artikel 9, zesde lid (nieuw). Daarbij is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de formulering te actualiseren en bij te stellen naar aanleiding van jurisprudentie (het gaat om alle vormen van zeer ernstige misdragingen jegens de met de uitvoering van deze wet belaste personen en instanties tijdens het verrichten van hun werkzaamheden los van de vraag of er sprake is van het niet-nakomen van een andere WWB-verplichting²⁹ en de verplichting expliciet te laten gelden voor alle met de uitvoering van de WWB belaste instanties (college, SVB en re-integratiebedrijven (Zie verder uitgebreid paragraaf 6 van het algemeen deel van deze Memorie van Toelichting). Hiermee hangt de wijziging van de titel van dit artikel samen.

Onderdeel F

Artikel 9a van de WWB waarin de ontheffing van de plicht tot arbeidsinschakeling voor alleenstaande ouders met kinderen tot vijf jaar was neergelegd, vervalt. De individuele tijdelijke ontheffing van deze plicht die

²⁹ CRvB 29 juli 2008 (LJN BD7970).

is neergelegd in artikel 9, tweede lid, biedt het college de mogelijkheid om met zorgtaken rekening te houden. Dit wordt als voldoende beschouwd.

Onderdelen G en Y

Deze onderdelen betreffen het maatregelenbeleid bij niet-naleving verplichtingen arbeidsinschakeling en tegenprestatie.

De regering is van mening dat het niet nakomen van een aantal specifieke (arbeids)verplichtingen, alle voortvloeiend uit de algemene verplichtingen van de artikelen 9, 17, 41 en 55 van de WWB van dien aard zijn dat daar direct krachtdadig en uniform optreden van de zijde van de uitvoerende instantie (college van burgemeester en wethouders of Sociale Verzekeringsbank) wenselijk is. Hier past geen discretionaire bevoegdheid meer. Dit wordt geregeld in het nieuwe vierde lid van artikel 18 van de WWB. In alle gevallen gaat het om in de visie van de regering zeer ernstige schending van de aan het recht op bijstand verbonden verplichtingen. Te weten:

1. het aanvaarden en behouden van algemeen geaccepteerde arbeid (artikel 9, eerste lid, onderdeel a).
2. het naar vermogen verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid in een andere dan de gemeente van inwoning, alvorens te verhuizen naar die andere gemeente (artikel 9, eerste lid, onderdeel a).
3. het nakomen van de verplichting om ingeschreven te staan bij een uitzendbureau (artikel 9, eerste lid, onderdeel a).
4. het bereid zijn te reizen met een totale reisduur van 3 uur per dag of te verhuizen, noodzakelijk voor het verkrijgen, aanvaarden of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid (artikel 9, eerste lid, onderdeel a).
5. het verkrijgen en behouden van kennis en vaardigheden, noodzakelijk voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid (artikel 9, eerste lid, onderdeel a).
6. het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid niet belemmeren door kleding, gebrek aan persoonlijke verzorging of gedrag (artikel 9, eerste lid, onderdeel a). Dit ziet op contacten met re-integratiebedrijven en potentiële werkgevers, e.d.
7. het gebruik maken van door het college van burgemeester en wethouders aangeboden voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling en mee te werken aan onderzoek naar zijn of haar mogelijkheden tot arbeidsinschakeling (artikel 9, eerste lid, onderdeel b).
8. het zich onderwerpen aan een door het college van burgemeester en wethouders, op advies van een arts verplicht gestelde behandeling van een gewoonte- of middelenverslaving, als bedoeld in artikel 55, noodzakelijk voor het naar vermogen verkrijgen, te aanvaarden en het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid. Hier dient met name te worden gedacht aan alcohol- of drugsverslaving. Het college kan de verplichting, zoals is opgemerkt, alleen opleggen op advies van een arts. Het gaat hierbij duidelijk om maatwerk. In laatste instantie leidt dit er toe dat het college gelegitimeerd is de bijstand tijdelijk te weigeren.
9. aantonen dat aan verplichtingen 1 t/m 8 is voldaan. Deze aanscherping is nodig om te voorkomen dat door het niet verstrekken van informatie over de inspanningen ter zake van het voldoen aan de arbeidsverplichting een maatregel wegens het niet voldoen aan die verplichting geheel of gedeeltelijk ontlopen kan worden (zie ook punt 7.4.6 van deze Memorie van Toelichting).

Als een jongere partner van een AOW-gerechtigde de arbeidsverplichting niet nakomt, zal het college de SVB daarover informeren (artikel 47c, derde lid). Indien daar aanleiding toe is, verlaagt SVB de algemene bijstand (artikel 47c, tweede lid, van de WWB) en stelt het college daarvan terstond in kennis (artikel 47c, zesde lid).

Met betrekking tot de onder 2 genoemde verplichting merkt de regering op dat het ter beoordeling is van de gemeente waar betrokkene naartoe verhuist, of al dan niet aan die verplichting is voldaan.

Bij niet nakoming van deze verplichtingen is het college voortaan als regel steeds gehouden de bijstand te verlagen met 100% gedurende drie maanden. Dit geldt ook voor elke volgende niet-nakoming. Op deze regel bestaat één uitzondering (artikel 18, vijfde lid; idem artikel en 47c, tweede lid, voor de SVB). Namelijk bij het ontbreken van elke vorm van verwijtbaarheid; dan wordt geen maatregel opgelegd.

Bij een bijstandsuitkering vormt de plicht tot het naar vermogen verkrijgen en behouden en het aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid een integraal onderdeel van de aan die uitkering verbonden verplichtingen. De rechten en plichten, verbonden aan de uitkering, vormen twee kanten van dezelfde medaille: worden de plichten niet nagekomen, dan kan ook het recht niet (volledig) geldend worden gemaakt.

Als sprake is van niet-naleving van de geüniformeerde (arbeids)verplichtingen, met als gevolg onnodig beroep op een uitkering en daarmee op de publieke middelen, wordt als wettelijk dwingend voorgeschreven door de uitvoeringsinstantie te nemen maatregel door de regering voorgesteld om de uitkering tijdelijk (drie maanden) met 100% te verlagen. Deze aanscherping ziet er, zoals opgemerkt, op om te voorkomen dat publieke middelen worden besteed ten behoeve van personen die niet alles in het werk hebben gesteld om geen beroep te hoeven doen op die middelen en om te komen tot een effectieve, uniforme en robuuste handhaving. Ook nu kunnen colleges de bijstand verlagen (met 100%) gedurende drie maanden. Het betreft nu echter een discretionaire bevoegdheid. De maatregel heeft geen punitief oogmerk. De voorwaarde voor het verkrijgen en behouden van een uitkering is, dat er geen sprake mag zijn van niet-naleving van een aantal concreet omschreven verplichtingen gericht op het behouden en het aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid. Wordt niet (meer) aan deze voorwaarde voldaan, dan kan tijdelijk het recht op bijstand niet meer geldend worden gemaakt. Het verlagen met 100% gedurende drie maanden vindt zo plaats in het kader van, en geheel binnen, de relatie die er bestaat tussen de uitkeringsgerechtigde en het college of de SVB.

Afgezien van het feit dat het gaat om enige concreet omschreven, specifieke verplichtingen, die vaak eerst een nader, formeel handelen van het college vereisen (er worden vacatures aangereikt; er wordt een bepaalde opleiding of medische behandeling voorgeschreven, etc.), is nuancering verder mogelijk via de al bestaande bepaling (huidige artikel 18, tweede lid, van de WWB) dat er geen maatregel wordt opgelegd bij algehele afwezigheid van verwijtbaarheid.

Daarnaast voegt de regering aan artikel 18 een bepaling toe op grond waarvan het college de maatregel afstemt op de bijzondere omstandigheden van de belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven indien dringende redenen daartoe noodzaken.

Het huidige artikel 18, tweede lid, geeft het college binnen de grenzen van de gemeentelijke verordening de mogelijkheid om, in geval van niet-naleving van de wettelijke verplichtingen, bij het opleggen van een maatregel te variëren in de duur en hoogte. Dit biedt, conform de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, ook de ruimte om bij het opleggen van een maatregel rekening te houden met de (maatschappelijke) gevolgen voor betrokkene en met name diens minderjarige gezinsleden.

In de nieuwe opzet van artikel 18 is daarentegen sprake van concrete, (door de wetgever zelf afgewogen) nader omschreven verplichtingen bij niet naleving waarvan het college altijd de maatregel van verlaging met 100% gedurende drie maanden moet opleggen. Hier is geen sprake van een bevoegdheid om te variëren in hoogte en duur van de maatregel. Daarbij dient wel rekening te worden gehouden met de in beginsel voor de overheid bestaande, mede uit het internationale recht voortvloeiende, zorgplicht voor ingezetenen (en met name minderjarige gezinsleden). Gelet op de functie van de bijstand bij de nakoming van die zorgplicht is het van belang dat bij de verlaging met 100% gedurende drie maanden in uitzonderlijke situaties afstemming mogelijk blijft. Van een dergelijke zeer uitzonderlijke situatie is naar het oordeel van de regering sprake, indien dringende redenen, gelet op de bijzondere omstandigheden van de belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven, verlening van bijstand onvermijdelijk maken. Artikel 18, zesde lid, van de WWB (nieuw) voorziet in de mogelijkheid om geheel of gedeeltelijk af te zien van de maatregel.

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. Voor wat betreft dat laatste wijst de regering met de Afdeling op enkele verdragen inzake de rechten van ouders en kinderen op een passende sociale en economische bescherming.

Verder acht de regering het in overeenstemming met het reparatoire karakter van de maatregel en het streven naar gemeentelijk maatwerk dat er tijdens de looptijd van de verlaging met 100% gedurende drie maanden rekening mee kan worden gehouden dat belanghebbende er door houding en gedragingen ondubbelzinnig blijk van geeft dat hij de geüniformeerde verplichtingen (weer) nakomt. Daartoe voorziet dit wetsvoorstel in de mogelijkheid dat het college op verzoek van belanghebbende de verlaging met 100% kan herzien (het voorgestelde artikel 18, zevende lid). Zie ook punt 7.4.7.2 van het algemeen deel van deze Memorie van Toelichting.

Er kan sprake zijn van meerdere overtredingen of gelijktijdig of volgtijdig. Denk aan een verlaging van de uitkering wegens onvoldoende sollicitatiepogingen. Enkele dagen later gaat belanghebbende verhaal halen bij de betrokken functionaris, hetgeen resulteert in ernstige misdragingen. Het is vervolgens aan het college om met inachtneming van artikel 18, tweede en vierde lid, de ter zake passende maatregelen te treffen. Daarbij dient het college verder, conform het bovenstaande, rekening te houden met artikel 18, vijfde lid (algehele afwezigheid verwijtbaarheid) en zesde lid (dringende redenen). Verder is herziening mogelijk zodra uit de houding en gedrag van betrokkene ondubbelzinnig blijkt dat hij de verplichting inzake solliciteren weer nakomt (artikel 18, zevende lid). Dit alles biedt het college de ruimte om maatwerk te leveren en rekening te houden met de proportionaliteit.

Onderdelen H, I en J

De 20% toeslag in verband met het niet kunnen delen van kosten wordt opgenomen in de basisnormen: de norm voor de alleenstaande wordt 70% (i.p.v. 50%), die voor alleenstaande ouder 90% (in plaats van 70%). Indien alleenstaanden, alleenstaande ouders, of gehuwden met een of meer andere meerderjarige personen dezelfde woning delen, zal op hen de kostendelersnorm (artikel 22a van de WWB) van toepassing zijn, en

niet meer de in de artikelen 20, 21 en 22 geregelde normen. De toepassing van deze artikelen wordt dan ook beperkt tot alleenstaanden, alleenstaande ouders en gehuwden die niet met andere meerderjarige personen de woning delen.

Voor de toelichting op de totstandkoming van deze basisnormen wordt verwezen naar paragraaf 1.3 van het algemene deel van deze Memorie van Toelichting.

Onderdeel K

In artikel 22a van de WWB wordt de kostendelersnorm geregeld: de norm die geldt indien belanghebbende de woning deelt met anderen. Het gaat daarbij om meerderjarige personen, ongeacht of zij wel of geen bloed- of aanverwanten van belanghebbende zijn. Daarbij doet het er ook niet toe of die meerderjarige personen waarmee de belanghebbende de woning deelt, wel of niet recht op bijstand hebben. In het eerste lid is de formule opgenomen. Het betreft een rekenkundige formule. Verwezen wordt naar hoofdstuk II, paragraaf 4 van het algemeen deel van deze Memorie van Toelichting. Evenals bij de normen voor niet-woningdelers geldt dat de kostendelersnorm verschilt per leeftijdscategorie. Dit wordt bereikt door in het tweede lid de rekennorm te koppelen aan de voor de belanghebbende geldende gehuwendnorm. Voor de belanghebbende die gehuwd is en waarvan de echtgenoot tenminste de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt, geldt de toepasselijke rekennorm voor gehuwden waarvan één echtgenoot de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt en de andere echtgenoot 21 jaar of ouder doch de pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt (artikel 22, onderdeel d). Dit is conform de huidige bijstandssystematiek voor gehuwden met het aangegeven leeftijdsverschil.

Op grond van het derde lid wordt de toeslag van 20% voor de alleenstaande ouder buiten de formule gehouden; de toeslag komt bovenop hetgeen de alleenstaande ouder op grond van de kostendelersnorm ontvangt.

In het vijfde lid is een drietal uitzonderingen opgenomen. Het gaat om personen die weliswaar in dezelfde woning als belanghebbende wonen maar desondanks buiten beschouwing worden gelaten bij de berekening van het totaal aantal personen dat in die woning hoofdverblijf heeft. In de eerste plaats wordt de (onder)verhuurder, (onder)huurder, kostgever of kostganger die met belanghebbende de woning deelt, niet meegeteld (onderdeel a). In dat geval is sprake van een zogenoemde zakelijke relatie. Hoewel een geringe mate van kostendelen niet uit te sluiten valt, zou het niet redelijk zijn er van uit te gaan dat zij kosten delen in dezelfde mate als woningdelers die niet een dergelijke onderlinge zakelijke relatie met elkaar hebben. Als deze uitzondering van toepassing is, geldt ten aanzien van de inkomsten uit verhuur, onderverhuur of kostgeverschap het bepaalde in artikel 33, vierde lid.

In de tweede plaats kan zich de situatie voordoen dat tevens andere bewoners dan de belanghebbende op basis van een schriftelijke overeenkomst met de verhuurder als (onder)huurder of kostganger in dezelfde woning wonen als de belanghebbende (onderdeel b van het vijfde lid). Of tussen de (onder)huurders en kostgangers onderling de kostendelersnorm geldt, hangt er van af: medebewoners die op basis van een individueel contract een commerciële prijs aan de verhuurder betalen, worden bij de vaststelling van het aantal personen dat in dezelfde woning als de belanghebbende zijn hoofdverblijf heeft, niet meegeteld. Voor zover bewoners op basis van een commerciële overeenkomst met dezelfde verhuurder in de woning hun hoofdverblijf hebben, hebben zij ook onderling een zakelijke relatie. Daarom is ook voor deze situatie een uitzondering gemaakt op de kostendelersnorm. Het feit dat de bewoners eventueel bepaalde voorzieningen delen (bijvoorbeeld hal, keuken en/of

badkamer) en er dus van enige kostendeling sprake kan zijn, doet hier niet aan af: dit voordeel is verdisconteerd in de commerciële huurprijs. Van een onderlinge zakelijke relatie waarvoor de kostendelersnorm niet geldt, is bijvoorbeeld sprake indien gehandicapten in een groepswooning wonen en op basis van een schriftelijke overeenkomst daarvoor een commerciële prijs betalen.

In het licht van de hervorming van de langdurige zorg acht de regering het van belang dat mensen in eerste instantie zelf en met hun sociale omgeving een oplossing proberen te vinden voor hun behoefte aan hulp en ondersteuning. Het langer zelfstandig kunnen wonen, kan worden bewerkstelligd door verschillende woonvormen. 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.

Voor zover er weliswaar sprake is van een individueel contract, maar er in feite één prijs wordt opgebracht door de bewoners gezamenlijk, met als gevolg dat het deel van elk van hen onder het niveau van een commerciële prijs zakt, wordt niet meer voldaan aan de criteria voor de commerciële relatie, en geldt de kostendelersnorm. Dat geldt ook als de belanghebbende die op basis van een schriftelijke overeenkomst een commerciële prijs aan de (onder)verhuurder of kostgever betaalt, de woning deelt met een of meer personen die niet een dergelijk contract met deze (onder)verhuurder of kostgever hebben afgesloten. Bij deze uitzonderingen op de kostendelersnorm kan het alleen gaan om personen die geen bloed- of aanverwant in de eerste of tweede graad zijn. Dit betekent dat indien de belanghebbende huurt of verhuurt van respectievelijk aan een bloed- of aanverwant in de eerste of tweede graad, dan wel indien hij de kost geeft aan of in de kost is bij een dergelijk familielid, de kostendelersnorm van toepassing is, zelfs indien er een commerciële prijs is afgesproken. Uitgangspunt hierbij is dat de relatie tussen dergelijke bloed- en aanverwanten nimmer een zakelijke kan zijn.

Er moet sprake zijn van een commerciële prijs; de prijs moet in verhouding staan tot de geleverde prestaties en datgene dat in het commerciële verkeer gebruikelijk is. Dit laatste veronderstelt tevens periodieke aanpassing van de prijs. Als slechts een bijdrage in de kosten of een tegenprestatie voor het medebewonen wordt geleverd, zoals boodschappen doen of schoonmaken, is geen sprake van een commerciële prijs, en is de kostendelersnorm van toepassing. Het bestaan van de overeenkomst en de commerciële prijs moet aan de hand van schriftelijke stukken kunnen worden aangetoond; ook moet belanghebbende betalingsbewijzen kunnen overleggen. Dit is geregeld in het zesde lid.

Voorts worden meerderjarige studenten niet meegerekend (onderdeel c). Verwezen wordt naar paragraaf 1.6 van het algemeen deel van deze Memorie van Toelichting.

Onderdelen L, N, O, S, V en BB

Het opschrift van paragraaf 3.3 en de artikelen 27, 28, 33, 38, en 53a van de WWB worden aangepast aan de invoering van de kostendelersnorm en aan het vervallen van de artikelen 25, 26, 29 en 30. In artikel 38, tweede lid wordt de verwijzing naar artikel 10a, zesde lid, hersteld omdat dit lid verwijst naar de premie als bedoeld in artikel 31, tweede lid, onderdeel j. Artikel 53a regelt de uitkeringshoogte als belanghebbende na een verzoek van het college niet aantoont wat de leefvorm is. Het uitgangspunt in dat geval blijft dat de laagste bijstandsnorm die op grond van de WWB kan worden verstrekt, wordt toegekend. Deze laagste norm is na invoering van

de kostendelersnorm 30% van de in artikel 22a op de belanghebbende van toepassing zijnde gehuwdennorm.

Onderdelen M en P

Artikel 25 van de WWB ziet op een toeslag aan de alleenstaande (ouder) als hij niet of niet geheel de noodzakelijke kosten van het bestaan met een ander kan delen. Het systeem van toeslagen is overbodig geworden. Door het opnemen van de toeslag in verband met het niet kunnen delen van kosten in de basisnorm voor een alleenstaande (ouder) in de artikelen 20, 21 en 22 en door het introduceren van de kostendelersnorm, is het niet meer nodig om te regelen wat geldt bij niet geheel of gedeeltelijk kunnen delen van kosten. Ook artikel 26 wordt overbodig: als gehuwden geheel of gedeeltelijk kosten kunnen delen, geldt de kostendelersnorm. Artikel 29 kan vervallen omdat het naar het eveneens vervallen artikel 25 verwijst.

Onderdeel R

In dit onderdeel wordt met ingang van 1 juli 2014 de tegemoetkoming op grond van de Wet mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen weer uitgezonderd van de middelentoets.

Onderdeel D (1b en 2b), T, AA en FF

In artikel 35 van de WWB vervalt de categoriale bijzondere bijstand (3e, 4e en 5e lid) voor gepensioneerden, chronisch zieken of gehandicapten en personen met een ten laste komend kind dat onderwijs of een beroepsopleiding volgt. Dit vloeit voort uit de wens om aanpak op individueel niveau te realiseren en bijstand voor aannemelijke kosten te beperken. De overige wijzigingen houden hiermee verband.

Onderdeel W

Bij een wijziging van de WWB per 1 januari 2012 is in de artikelen 41 en 44 voor jongeren die een aanvraag om bijstand indienen, een wachttijd van 4 weken geïntroduceerd (Stb. 2011, 652). In deze periode dient betrokkene zich in te schrijven bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen en actief te zoeken naar algemeen geaccepteerde arbeid. De opstelling in deze periode is mede bepalend voor het toekennen van bijstand. Met de in onderdeel W opgenomen wijziging van artikel 41, vierde lid, wordt deze periode uitgebreid tot alle aanvragers. De regering vindt het wenselijk dat een ieder die overweegt beroep te doen op de bijstand, eerst zijn mogelijkheden op de arbeidsmarkt gedegen onderzoekt. Dit onverminderd uiteraard het zesde lid van artikel 41 waarin een uitzondering is opgenomen voor personen die recht hadden op een uitkering op grond van de WW.

Nu de vier weken zoektijd ook voor mensen van 27 jaar en ouder gaat gelden, is te verwachten dat gemeenten meer te maken krijgen met mensen met een grotere financiële (gezins)-verantwoordelijkheid. In verband hiermee voorziet het wetsvoorstel in een nieuw elfde lid van artikel 41. Dit biedt de mogelijkheid om gedurende de zoektijd een voorschot op de uitkering te verlenen indien naar het oordeel van het college sprake is van dermate onevenredig bezwarende individuele omstandigheden, dat het toekennen hiervan tijdens de vier weken zoektijd noodzakelijk is.

Onderdeel Y

Het plan van aanpak, dat nu al geldt voor personen jonger dan 27 jaar, gaat ook gelden voor personen van 27 jaar en ouder. Het plan van aanpak dient voor deze groep te worden opgesteld binnen zes maanden na besluit tot toekenning.

Onderdeel Z

Deze wijziging is van technische aard en sluit aan bij de invoering van het zich onthouden van zeer ernstige misdragingen jegens de uitvoerende instantie en zijn functionarissen tijdens het verrichten van de werkzaamheden als zelfstandige verplichting. Zie verder uitgebreid Paragraaf 6 van het algemeen deel van de Memorie van Toelichting.

Onderdeel CC

Op verzoek van gemeenten verlengt de regering de periode waarover het college bevoegd is tot verrekening van middelen van drie naar zes maanden. De verlengde periode houdt verband met de toename van flexwerk. Bij flexwerk is er vaak een langere tijd gelegen tussen de periode waarin de werkzaamheden zijn verricht en het moment waarop de definitieve betaling van het betreffende loon plaatsvindt. Dit kan leiden tot gecumuleerde inkomsten die met het oog op de uitvoerbaarheid om een langere verrekeningsperiode vragen.

Onderdeel DD

Het huidige artikel 59 van de WWB voorziet o.a. in de mogelijkheid dat door het college van een verzwegen gezinslid kan worden teruggevorderd als er (ten onrechte) geen gezinsbijstand is verleend. Denkbaar is echter ook de situatie dat er wel (terecht) gezinsbijstand is verleend, maar dat er desondanks sprake is van een verzwegen gezinslid. Nu kan van dit verzwegen gezinslid niet worden teruggevorderd. Met de onderhavige wijziging wordt dat wel mogelijk.

Onderdeel EE

Dit onderdeel betreft een technische wijziging.

Artikelen II, III, V en IX

Zoals aangegeven in paragraaf III van het deel Algemeen van de Memorie van Toelichting, is het consequent om de normsystematiek zoals die gaat gelden voor de AOW ook door te trekken naar andere regelingen met een met de AOW vergelijkbare normensystematiek, te weten de IOAW, de IOAZ, de Anw, en de TW. De artikelen II, III, V, en IX voorzien hierin voor resp. de IOAW, de IOAZ, de Anw en de TW.

Uitgangspunt bij deze artikelen is dat voor een alleenstaande die tot een meerpersoonshuishoudens behoort een nieuwe grondslag c.q. nabestaandenuitkering c.q. toeslag gaat gelden die 50% van het referentieminimumloon bedraagt (hierna: de 50%-regel). Om hieraan invulling te geven, voorzien de artikelen in een definitie van de doelgroep en van een bepaling die de 50%-regel bevat. Bij de TW is voorzien in een bepaling die voor personen van 18 tot 23 jaar de 50% koppelt aan het leeftijdsafhankelijke minimumloon (artikel IX, onderdeel A).

Uitzonderingen op de 50%-regel worden gemaakt voor de situatie waarin de sprake is van een, uit een schriftelijke overeenkomst blijken, commerciële relatie en voor meerderjarige studerenden.

De artikelen II onderdeel H, III onderdeel D, V onderdeel E en IX onderdeel F, voorzien in een overgangsrecht dat overeenkomt met dat van de AOW (zie hierboven de artikelsgewijze toelichting bij artikel VI, onder G).

Van deze wetswijziging is gebruik gemaakt om in de IOAW de grondslagen voor personen van 18 tot en met 22 jaar te laten vervallen. Op grond van de huidige IOAW (artikel 2) kunnen personen met die leeftijd niet voor een uitkering in aanmerking komen, terwijl er op dit moment geen uitkeringsgerechtigden van die leeftijd meer zijn. De betreffende grondslagen waren dus overbodig geworden.

Artikelen IV, V, onderdeel D, VI, onderdeel C, VII, VIII, IX, onderdeel G, en XII tot en met XV

De regering acht zeer ernstige misdragingen jegens het college van burgemeester en wethouders en gemeentefunctionarissen tijdens het verrichten van hun werkzaamheden altijd ontoelaatbaar en is derhalve van oordeel dat dergelijke misdragingen altijd moeten leiden tot een adequate maatregel. Daarom voorziet dit wetsvoorstel er in dat het zich onthouden van dergelijke misdragingen jegens het college en de andere uitvoerende instanties zoals re-integratiebedrijven (zowel personeel als eigendommen) als een eigenstandige verplichting aan een uitkering wordt verbonden. Het is vervolgens aan de gemeente om de hoogte en duur van de verlaging te bepalen (artikel 18, tweede lid).

De regering acht dergelijke gedragingen niet alleen jegens het college, maar ook jegens der andere uitvoerende instanties (UWV en SVB) in gelijke mate ontoelaatbaar. De te treffen maatregel wordt, conform de bestaande systematiek, verder geregeld in het Maatregelenbesluit sociale verzekeringswetten (Stb. 2007, 304).

In navolging van de nieuwe WWB-regeling (de artikelen 9, zesde lid, en 18, tweede lid; Artikel I, onderdelen E en G voorziet dit wetsvoorstel er in dat deze geactualiseerde verplichting en bijhorende maatregel mutatis mutandis worden opgenomen in alle socialezekerheidswetten (Artikelen IV tot en met XV).

Met deze wetswijziging wordt tevens invulling gegeven aan de op 28 april 2011 door de Tweede Kamer aangenomen motie van de leden Marcouch (PvdA) en Hennis-Plasschaert (VVD). De motie roept de regering op om te werken aan een samenhangend juridisch kader waarmee de handelingen van publieke diensten kunnen worden gestaakt als gevolg van intimiderend en agressief gedrag van de cliënt.

Artikel VI, onderdelen A, B, D, F G en H

Onderdeel A

Met dit onderdeel, onder 1 en 2, wordt in artikel 9 van de AOW een norm voor twee- of meerpersoonshuishoudens opgenomen: de norm die geldt indien de pensioengerechtigde met een of meer meerderjarige personen het hoofdverblijf heeft in dezelfde woning en daarmee kosten deelt met anderen. Het gaat daarbij om meerderjarige personen, ongeacht of zij wel of geen bloed- of aanverwanten van de pensioengerechtigde zijn. Daarbij doet het er ook niet toe of de meerderjarige personen waarmee de pensioengerechtigde de woning deelt, wel of niet recht op AOW hebben. In het nieuwe tiende lid, onderdeel a, is een uitzondering opgenomen voor personen die weliswaar in dezelfde woning als de pensioengerechtigde wonen maar desondanks buiten beschouwing worden gelaten. De (onder)verhuurder, (onder)huurder, kostgever of kostganger die met de pensioengerechtigde de woning deelt, wordt niet meegerekend. In dat geval is sprake van een zogenoemde zakelijke relatie. Hoewel een geringe mate van kostendelen niet uit te sluiten valt, zou het niet redelijk zijn ervan uit te gaan dat zij kosten delen in dezelfde mate als woningdelers die niet een dergelijke onderlinge zakelijke relatie met elkaar hebben. In het voorgestelde tiende lid, onderdeel a, is voorts aangegeven dat er sprake moet zijn van een commerciële huurprijs. Als slechts een bijdrage in de kosten of een tegenprestatie voor het medebewonen wordt

geleverd, zoals boodschappen doen of schoonmaken, is geen sprake van een commerciële prijs en is de norm voor twee- of meerpersoonshuishoudens van toepassing.

Het bestaan van de overeenkomst en de commerciële prijs moet aan de hand van schriftelijke stukken kunnen worden aangetoond. Ook moet de pensioengerechtigde betalingsbewijzen kunnen overleggen. Dit is geregeld in het nieuwe elfde lid. Bij de uitzondering voor zakelijke relaties kan het alleen gaan om personen die geen bloed- of aanverwant in de eerste of tweede graad zijn. Dit betekent dat indien de pensioengerechtigde huurt of verhuurt van respectievelijk aan een bloed- of aanverwant in de eerste of tweede graad, dan wel indien hij de kost geeft aan of in de kost is bij een dergelijk familielid, de norm voor twee- of meerpersoonshuishoudens van toepassing is, zelfs indien er een commerciële prijs is afgesproken. Uitgangspunt hierbij is dat de relatie tussen dergelijke bloed- en aanverwanten nimmer een zakelijke kan zijn.

In het nieuwe tiende lid, onderdeel b, is een uitzondering opgenomen voor meerderjarige studenten. Met deze uitzondering wordt het volgen van een opleiding of studie gestimuleerd. Zonder deze uitzondering zou het moeten delen van kosten met huisgenoten de student mogelijk belemmeren om te studeren.

Onderdeel B

Dit betreft een technische aanpassing aan het nieuwe onderdeel d van artikel 9, eerste lid, AOW.

Onderdeel D

Met dit onderdeel wordt geregeld dat indien door het verrichten van mantelzorg een meerpersoonshuishouden zou ontstaan van maximaal twee personen, geen herziening van het ouderdomspensioen plaatsvindt van een pensioengerechtigde die zorg verleent als bedoeld in artikel 17, tweede lid, onderdeel a, van de AOW en van een hulpbehoevende pensioengerechtigde. Hiermee wordt de bestaande uitzondering in artikel 17 doorgetrokken naar het meerpersoonshuishouden. Het gaat hierbij om de situatie dat twee ongehuwd pensioengerechtigden het hoofdverblijf in dezelfde woning hebben – en daarmee kosten delen – vanwege het verrichten van genoemde zorg, waarbij ieder beschikt over een eigen woning en daarvoor de financiële lasten draagt.

Onderdeel F

Met deze wijziging wordt geregeld dat de bruto-vakantie-uitkering voor de pensioengerechtigde die met een of meer meerderjarige personen in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft, zodanig wordt vastgesteld dat de netto-vakantie-uitkering per maand gelijk is aan 50% van de netto-minimumvakantiebijslag per maand. Dit is overeenkomstig de vakantie-uitkering van de in artikel 29, eerste lid, onderdeel c, van de AOW genoemde gehuwde pensioengerechtigde.

Onderdeel G

In dit onderdeel wordt de informatieplicht van artikel 49 van de AOW ook van toepassing verklaard op de meerderjarige persoon die in dezelfde woning als de pensioengerechtigde zijn hoofdverblijf heeft.

Onderdeel H

In het nieuwe artikel 64a van de AOW is het overgangsrecht opgenomen bestaande uit een overgangstermijn en afbouwpad voor bestaande gevallen die nu nog onder de alleenstaandennorm van 70% of onder de alleenstaande oudernorm van 90% vallen, maar na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel onder de twee- of meerpersoonshuishoudennorm van 50%, met een toeslag van 20% voor de alleenstaande ouder (zie artikel 9, negende lid). Met ingang van 2015 geldt voor bestaande

gevallen een overgangstermijn van een jaar, waarna in drie jaren (2016, 2017 en 2018) de uitkeringsnorm van 70% wordt afgebouwd naar 50% en de alleenstaande oudernorm van 90% naar 70%. Aldus ontstaat een totale overgangsperiode van vier jaar. Vanaf 2019 geldt voor deze gevallen de nieuwe norm van 50%. Voor nieuwe gevallen gaat de maatregel in op 1 januari 2015. Indien het recht, het aantal meerderjarige personen dat in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft of de samenstelling van het huishouden wijzigt van de pensioengerechtigde die onder de overgangstermijn valt, blijft de norm zoals die gold voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gedurende zes maanden na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ongewijzigd. Daarna wordt de norm omgezet naar de norm voor meerpersoonshuishoudens. Wijzigt het recht, het aantal meerderjarige personen dat in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft of de samenstelling van het huishouden na die zes maanden, dan is vanaf het moment van wijziging de nieuwe norm van toepassing. Omdat de overgangsperiode van vier jaar eind 2018 afloopt en de nieuwe norm van 50% per 1 januari 2019 onverkort ook voor de bestaande gevallen geldt, is in het tweede lid geregeld dat het overgangsrecht met ingang van die datum vervalt.

Artikelen XVI en XIX

De wijziging van artikel 475d van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: Rv), die is opgesteld in overeenstemming met Onze Minister van Veiligheid en Justitie, voorziet er vooraleerst in dat het stelsel van de beslagvrije voet, zijnde 90% van de toepasselijke bijstandsnorm, ook van toepassing is op de nieuwe kostendelersnorm (artikel 475d, derde lid, Rv). Uit de formulering blijkt dat de uitzonderingen op de kostendelersnorm (artikel 22a, vijfde lid WWB) doorwerken in de beslagvrije voet: indien één van die uitzonderingen op de schuldenaar van toepassing is, geldt de beslagvrije voet, bedoeld in artikel 475d, eerste of tweede lid. De beslagvrije voet wordt verhoogd met de woonkosten overeenkomstig het bepaalde in het geldende artikel 475d, vijfde lid, onderdeel b, Rv. Voorkomen moet worden dat een schuldenaar die met één of meer meerderjarige personen in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft (als bedoeld in artikel 22a van de WWB), alle woonkosten voor zijn rekening neemt om zijn schuldeisers te benadelen door zodoende minder af te kunnen lossen dan mogelijk ware geweest. Aan artikel 475d, vijfde lid, onderdeel b, Rv wordt daarom een zin toegevoegd met een juridische fictie, te weten: de woonkosten worden geacht evenredig over die personen te zijn verdeeld. De juridische fictie geldt niet voor echtgenoten en geregistreerde partners, omdat zij uit hoofde van de wet een zorgverplichting jegens elkaar hebben.

Het nieuwe zesde lid van artikel 475d Rv correspondeert met het geldende derde lid van artikel 475d, derde lid. Met de verplaatsing van het lid wordt alleen maar beoogd duidelijker in de wet tot uitdrukking te brengen dat de verhoging van de beslagvrije voet overeenkomstig het bepaalde in artikel 475d, vierde en vijfde lid, voor de verlaging van beslagvrije voet overeenkomstig het bepaalde in artikel 475d, zesde lid, plaatsvindt. Dat is geheel in lijn met de toepassing van het geldende artikel 475d Rv. De bestaande rechtspraktijk wordt, anders gezegd, gecodificeerd. Een inhoudelijke wijziging is daarmee dus niet beoogd.

Teneinde te voorkomen dat bestaande schuldsaneringsregelingen open gebroken moeten worden, geldt de onderhavige wijziging van artikel 475d Rv niet voor de schuldenaar op wie op de dag voorafgaand aan de datum van inwerkingtreding van deze wijziging van artikel 475d de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen van toepassing is, gedurende de periode dat uitvoering wordt gegeven aan die schuldsaneringsregeling natuurlijke personen (artikel XIX, eerste lid). Mocht minimaal één dag voor de inwerkingtreding van de wijzigingen die worden doorgevoerd in

artikel 475d Rv reeds beslag zijn gelegd overeenkomstig het bepaalde in Boek 2 Rv, dan wordt het geldende recht omwille van de rechtszekerheid geëerbiedigd. Als na de inwerkingtreding van artikel XVI beslag wordt gelegd, dan is daarop uiteraard artikel 475d Rv met inbegrip van de alsdan in werking getreden wijzigingen onverkort van toepassing. Verder wordt voorgesteld om in artikel 475d, eerste lid, onderdeel a, het weggefallen woordje «de» op te nemen.

Artikel XVII

Het wetsvoorstel bevat een aanpassing van de normbedragen, genoemd in artikel 21, onderdelen a en b, van de WWB. Tevens worden bedragen genoemd in de artikelen 5, derde lid, onderdelen b en c, en 63e, eerste en tweede lid, van de IOAW, 5, vierde lid, onderdelen d en e, en 63b, eerste en tweede lid, van de IOAZ, en 2, achtste lid, en 44d, eerste en tweede lid, van de TW. In aanmerking nemende dat niet uitgesloten is dat deze bedragen op het moment van inwerkingtreding van de betreffende artikelen van deze wet, als gevolg van het mogelijk «missen» van een indexering, niet juist meer zijn, voorziet het onderhavige artikel erin dat die bedragen eenmalig na de datum van inwerkingtreding van de betreffende artikelen van deze wet (naar boven) aangepast kunnen worden. Deze bevoegdheid vervalt zes maanden na de inwerkingtreding van desbetreffende artikelen.

Artikel XVIII

De onderdelen van het wetsvoorstel die betrekking hebben op het opnemen van de toeslagen in de basisnorm, het schrappen van het systeem van toeslagen en het invoeren van de kostendelersnorm hangen nauw met elkaar samen en zullen dan ook op hetzelfde tijdstip in werking treden.

Het is de bedoeling dat de kostendelersnorm op 1 juli 2014 in werking treedt. Voor elke bijstandsgerechtigde die met een of meer meerderjarige personen hoofdverblijf heeft in dezelfde woning op de dag onmiddellijk voorafgaande aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel (= peildatum) blijft het recht en/of de hoogte van die uitkering gedurende zes maanden na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ongewijzigd, voor zover dat recht of die hoogte zou wijzigen doordat deze persoon hoofdverblijf heeft met een of meer meerderjarige personen. Voor de goede orde merkt de regering op dat het daarbij niet gaat om gehuwden die niet met een of meer anderen hun hoofdverblijf delen. In het vierde lid van artikel 22a is geregeld dat op hen is de kostendelersnorm niet van toepassing is.

Om in aanmerking te komen voor de overgangsperiode van zes maanden dient op grond van het voorgaande gelijktijdig aan twee voorwaarden te worden voldaan: de belanghebbende ontvangt op de peildatum een uitkering én hij heeft op deze datum met een of meer andere meerderjarige personen zijn hoofdverblijf in dezelfde woning. Zes maanden na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel eindigt de overgangsperiode. De regering acht een periode van zes maanden redelijk en billijk voor de betreffende personen om zich voor te bereiden op de nieuwe situatie en (eventueel) aanpassingen te plegen in het uitgavenpatroon.

In het tweede lid wordt het overgangsrecht opgenomen naar aanleiding van het vervallen van artikel 9a van de WWB. Op grond van artikel XVIII, tweede lid, behouden alleenstaande ouders die – op de dag voor de dag waarop artikel 9a vervalt – een ontheffing hebben op grond van artikel 9a die ontheffing gedurende de duur van die ontheffing. Indien de duur van

die ontheffing langer is dan zes maanden na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, vervalt de ontheffing na zes maanden na inwerkingtreding van de dag waarop artikel 9a vervalt.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma