

Vergaderjaar 2014–2015

30 545

Uitvoering Wet Werk en Bijstand

Nr. 143

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 november 2014

Tijdens de Tweede Kamer behandeling van de wet Maatregelen WWB en enkele overige wetten zijn de motie van de leden Heerma (CDA) en Van Weyenberg (D66)¹ over het ontwijken van de kostendelersnorm en de motie van de leden Potters (VVD) en Dijkgraaf (SGP)² over het maximeren van de (gezins)bijstandsuitkering aangenomen. Tevens heb ik tijdens het Algemeen Overleg WWB onderwerpen op 26 juni jl. toegezegd na te gaan hoe gemeenten in de WWB omgaan met belanghebbenden die met behoud van de bijstandsuitkering op vakantie willen (Kamerstuk 30 545, nr. 139). Met deze brief voldoe ik aan de drie verzoeken en presenteer ik u de uitkomsten.

Motie Heerma en Van Weyenberg over de kostendelersnorm

De aangenomen motie van de Tweede Kamerleden Heerma (CDA) en Van Weyenberg (D66) vraagt de regering in overleg te treden met gemeenten om te borgen dat de kans op ontwijking van de kostendelersnorm geminimaliseerd wordt en te onderzoeken hoe het aantal kostendelers gemonitord kan worden.

Uit signalen van de uitvoering is gebleken dat door de invoering van de kostendelersnorm geen groter risico op ontwijking van de kostendelersnorm wordt verwacht in vergelijking met ontwijking in de huidige bijstandssystematiek.

Ontwijking komt voornamelijk voor door het voordoen van een commerciële relatie of door schijnverhuizingen. Aangezien de kostendelersnorm vooral van toepassing zal zijn op huishoudens die bestaan uit ouders met inwonende volwassen kinderen, zal het risico op ontwijking naar verwachting vooral bij deze huishoudens spelen.

¹ Kamerstuk 33 801, nr. 52.

² Kamerstuk 33 801, nr. 48.

De risico's van het voordoen van commerciële relaties worden gelijk geacht vergeleken met de huidige situatie, aangezien in de huidige WWB de bijstandsnorm al hoger is bij twee- of meerpersoonshuishoudens als er sprake is van een commerciële relatie. In de wet Maatregelen WWB is opgenomen dat er geen commerciële relaties kunnen bestaan tussen bloed- en aanverwanten in de eerste en tweede graad, waardoor in ouder – kind huishoudens dit geen mogelijkheid biedt om de kostendelersnorm te ontwijken. Verder geldt dat pas sprake is van een commerciële relatie als de verhuurder een commerciële prijs vraagt voor de huur van (een deel) van de woning en de huurder deze commerciële prijs betaalt. Wat betreft schijnverhuizingen is er geen nieuwe situatie, omdat in de huidige WWB het voor sommige situaties al voordelig kan zijn om te presenteren dat men ergens anders woont. Wel is het van belang om extra aandacht te besteden aan verhuisbewegingen in huishoudens met inwonende kinderen van 21 jaar of ouder, aangezien deze groep een groot deel uitmaakt van de bijstandsgerechtigden waar de kostendelersnorm op van toepassing zal zijn.

Gemeenten hebben verschillende instrumenten om vast stellen of sprake is van ontwijking van de kostendelersnorm, die in de Handreiking Handhaving Kostendelersnorm zijn toegelicht. Op de website samenvoerdekant.nl, waarover gemeenten per Verzamelbrief zijn geïnformeerd³, staan naast deze handreiking aanvullende instrumenten die gemeenten kunnen gebruiken voor de invoering van de wet WWB maatregelen.

Gemeenten hebben aangegeven dat voor (de handhaving van) de kostendelersnorm het van belang is dat de Basisregistratie Personen (BRP) op orde is. Het is met name de verantwoordelijkheid van de gemeenten zelf om de BRP op orde te hebben en te houden. Gemeenten hebben ter verbetering van die kwaliteit dit jaar weer ruim 5500 huisbezoeken afgelegd volgens de verbeterde methodiek van risicogerichte huisbezoeken zoals ontwikkeld in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties⁴. Op de onderzochte adressen bleek er in bijna een derde van de gevallen inderdaad een verschil te zijn tussen de ingeschreven personen en de personen die daar feitelijk wonen.

Monitoring van het aantal kostendelers

Met invoering van de kostendelersnorm wordt de Bijstandsuitkeringenstatistiek (BUS) aangepast. Per 1 januari 2015 wordt in de statistiek het kenmerk «aantal kostendelers» toegevoegd. Hierdoor levert het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) elk kwartaal cijfers over het aantal uitkeringen dat is verstrekt onder de verschillende normen voor kostendelers. Het CBS splitst deze aantallen vervolgens verder uit naar bijvoorbeeld leeftijd en andere achtergrondkenmerken van de aanvrager. Op die manier ontstaat een beeld hoeveel uitkeringen in totaal worden verstrekt en aan welke groepen.

Motie Potters en Dijkgraaf over maximering bijstandsuitkeringen

Tijdens de behandeling van Wet maatregelen WWB en enkele andere wetten is in de Tweede Kamer motie van de leden Potters (VVD) en Dijkgraaf (SGP) aangenomen. Deze motie verzoekt de regering te onderzoeken in hoeverre het verzamelinkomen uit bijstandsuitkeringen in een huishouden gemaximeerd kan worden tot bijvoorbeeld een modaal inkomen.

³ Zie Verzamelbrief gemeenten 2014 – 2 van 16 juli 2014.

⁴ Brief van 15 oktober 2014, kamerstuk 26 643, nr. 329.

Per 1 januari 2015 wordt de kostendelersnorm in de Participatiewet ingevoerd. Een ieder die met één of meer personen hoofdverblijf heeft in dezelfde woning, kan kosten met elkaar delen. De bijstandswet wordt hierop aangepast; hoe meer medebewoners in de woning, hoe meer schaalvoordelen en daarmee hoe lager de uitkering. De Motie Potters en Dijkgraaf verzoekt te onderzoeken hoe, naast de kostendelersnorm, ook het totaal aan verzamelinkomen uit bijstandsuitkeringen gemaximeerd kan worden.

Bij de uitwerking van de motie zijn de volgende aannames gemaakt:

1. **Maximering:** De bijstandsuitkeringen binnen een huishouden worden gemaximeerd, bijvoorbeeld tot modaal inkomen. Dit komt grofweg overeen met vier personen die volgens de kostendelersnorm allen een bijstandsuitkering ontvangen, namelijk 160% van het netto referentie minimumloon (RML). Het totaal aan inkomen uit bijstandsuitkeringen per huishouden wordt in deze uitwerking gemaximeerd op 160% RML (circa € 2.200 netto per maand incl. vakantiegeld).
2. **Volledige bijstandsuitkering:** De personen met een bijstandsuitkering ontvangen allen een volledige bijstandsuitkering. Inwonende bijstandsgerechtigden die deeltijd werken en gedeeltelijke aanvulling uit de bijstand ontvangen worden niet meegenomen. Dit zal in werkelijkheid wel voorkomen; in dit geval kan het zijn dat meer mensen met een bijstandsuitkering in een woning kunnen wonen totdat maximering plaatsvindt.

In tabel 1 is in kolom 2 en 3 aangegeven wat de hoogte van de uitkering op grond van de Participatiewet is per 1 januari 2015. Zo is te zien dat in een huishouden waarin vier personen hoofdverblijf hebben in dezelfde woning en allen een bijstandsuitkering ontvangen, 160% RML aan bijstandsuitkeringen wordt ontvangen. Tot 1 januari 2015, voor invoering van de kostendelersnorm, bedraagt dit, afhankelijk van de huishoudsituatie, circa 220% RML tot 240% RML.

Tabel 1. Hoogte uitkering per huishouden¹

Aantal personen binnen een huishouden	Bedrag per bijstandsgerechtigde onder de kostendelersnorm	Totaal bedrag aan bijstand, indien alle bewoners bijstand ontvangen	Bedrag per bijstandsgerechtigde na maximering	Gemaximeerd bedrag aan bijstand
1	70%	70%	70%	70%
2	50%	100%	50%	100%
3	43,33%	130%	43,33%	130%
4	40%	160%	40%	160%
5	38%	190%	32%	160%
6	36,66%	220%	26,66%	160%

¹ % staat voor % netto referentie minimumloon.

De maximering van de hoogte van bijstandsuitkeringen binnen een huishouden tot 160% heeft effect vanaf de situatie dat vijf mensen of meer hoofdverblijf hebben in dezelfde woning en allen een bijstandsuitkering ontvangen (zie tabel 1, vierde en vijfde kolom). Zoals uit tabel 1 blijkt, zal in deze situatie door invoering van de maximering de uitkering veranderen van 38% RML (circa € 520) per persoon per maand naar 32% RML (circa € 440) per persoon per maand. Indien nog iemand met een bijstandsuitkering inwoont, daalt de uitkering van 36,66% RML (circa € 500) per persoon per maand naar 26,66% RML (circa € 365) per persoon per maand. Alle bedragen zijn inclusief vakantiegeld.

Voor het vaststellen van de wenselijkheid en uitvoerbaarheid van maximering van de kostendelersnorm is het relevant om te kijken naar wat maximering betekent voor de verwachte aantallen huishoudens waar

de maximering betrekking op zal hebben, de uitstroom naar werk, de verhouding tot de armoedegrens, eventuele risico's op ontwijking, en de gevolgen voor de uitvoerbaarheid.

Verwachte aantallen

Wanneer de maximeringsgrens op vier personen wordt gezet, zal de kostendelersnorm bij vijf persoonshuishoudens en meer worden gemaximeerd indien zij allen bijstand ontvangen. Op basis van gegevens van het CBS blijkt dat het verstrekken van vijf à zes of zelfs meer bijstandsuitkeringen binnen een woning maximaal enkele tientallen keren voorkomt. Maximering zal in de praktijk zeer zelden voorkomen. Zoals eerder in deze brief wordt aangekondigd in reactie op de motie Heerma en Van Weyenberg⁵, zal het CBS het aantal uitkeringen dat onder de kostendelersnorm worden verstrekt regulier monitoren.

Uitstroom naar werk

In de situatie dat er vijf bijstandsgerechtigden samenwonen, komen ze onder de maximeringsnorm te vallen. De maximering leidt tot een grotere prikkel om aan het werk te gaan, omdat door de lagere uitkering werken nog lonender wordt. Wanneer een van de medebewoners gaat werken en hierdoor geen bijstandsuitkering meer krijgt, vallen de overige bewoners niet langer onder de maximering van de bijstandsuitkering. Op hen zal de reguliere kostendelersnorm voor vijf personen weer van toepassing zijn. Hierdoor verandert de uitkeringshoogte van de medebewoners van 32% RML (maximering bij vijf personen) naar 38% RML per persoon (kostendelersnorm bij vijf personen). Men blijft dan onder de maximering van 160% ($4 \times 38\% = 152\%$). Dit betekent dat in huishoudens van vijf personen of meer, maximering van het uitkeringsbedrag er toe leidt dat wanneer één iemand gaat werken de uitkering van de overige personen omhoog gaat. Hoewel maximering leidt tot een verhoogde prikkel om werk te vinden voor deze persoon, kan dit de werkaanvaardingsprikkel voor de andere personen in de woning verminderen. Immers ervaren zij, bij werkaanvaarding van de andere persoon, een stijging van hun eigen inkomen zonder dat ze daar zelf iets voor gedaan hebben. De kostendelersnorm zoals deze in 2015 van kracht zal worden kent dit probleem niet.

Een extra complicerende factor treedt op wanneer sprake is van tijdelijk werk of wisselende inkomsten. Bijvoorbeeld: een bijstandsgerechtigde huisgenoot krijgt een baan en inkomen en hoeft daardoor geen beroep meer te doen op de bijstand. Hierdoor wordt de uitkering van de huisgenoten verhoogd (zie eerdere voorbeeld). Doordat het gaat om tijdelijk werk, moet deze huisgenoot na een paar maanden weer beroep doen op bijstand. Hierdoor wordt de uitkering van de huisgenoten weer verlaagd. Deze inkomensschommelingen voor medebewoners buiten hun eigen invloedssfeer zijn onwenselijk en is voor de uitvoering zeer bewerkelijk.

Armoedegrens

De maximering van inkomsten uit bijstandsuitkeringen binnen een woning, zoals al in tabel 1 te zien was, verlaagt de hoogte van de bijstandsuitkering bij vijf personen of meer. Van belang is te weten hoe dit zich verhoudt tot de armoedegrens. De – door het kabinet – standaard gehanteerde armoedegrens is de lage-inkomensgrens van het CBS. Deze grens is gebaseerd op de hoogte van de bijstand in 1979. Dit is de grens die beleidsmatig door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgele-

⁵ Kamerstuk 33 801, nr. 52.

genheid veel wordt gebruikt omdat de inkomensgrens alleen wordt aangepast met de inflatie en daarmee een gelijkblijvend koopkrachtniveau in de tijd aangeeft.

In de prijzen van het jaar 2012 bedroeg de lage-inkomensgrens voor een alleenstaande 990 euro netto per maand. Voor meerpersoonshuishoudens is de lage-inkomensgrens met behulp van een equivalentiefactor aangepast voor de omvang en samenstelling van het huishouden. Daarmee zijn de gecorrigeerde inkomensgrenzen vergelijkbaar met het welvaartsniveau van een alleenstaande. Zie tabel 2 voor de lage-inkomensgrens van diverse huishoudens.

Tabel 2. Lage inkomensgrens diverse huishoudens, netto maandbedrag in euro's (2012)

Huishoudtype ¹	Equivalentie-factor	Armoedegrens	Min. norm armoedegrens
Eenpersoonshuishouden	1,0	€ 990	70% RML
Tweepersoonshuishouden	1,37	€ 1.350	96% RML
Driepersoonshuishouden	1,73	€ 1.710	121% RML
Vierpersoonshuishouden	2,0	€ 1.980	140% RML

¹ Equivalentiefactoren en armoedegrenzen voor huishoudens met meer dan vier volwassen personen zijn niet beschikbaar.

Wanneer deze tabel vergeleken wordt met de normen van de kostendelersnorm (tabel 1 kolom 3 versus tabel 2 kolom 4) dan is te zien dat de kostendelersnorm boven de armoedegrens blijft. Bij maximering van de bijstandsnorm kan het effect optreden dat het inkomen binnen het huishouden onder de armoedegrens terecht komt. Indien in een woning vijf, zes of meer volwassenen met een bijstandsuitkering verblijven is de kans groot dat de minimale norm van het CBS niet wordt gehaald en dit huishouden onder de armoedegrens terecht komt. Dit risico is nog groter indien er kinderen aanwezig zijn.

Uitvoeringstechnisch

Maximering van de uitkeringsnorm maakt de uitvoering van Participatiewet complexer. In de huidige situatie en na invoering van de kostendelersnorm is, behalve als sprake is van gezamenlijke huishouding, voor de vaststelling van de hoogte van de uitkering enkel van belang hoeveel personen er in het huishouden aanwezig zijn. Bij maximering wordt ook het inkomen en de inkomensbron van de overige bewoners relevant. Met name bij wisselende inkomsten of tijdelijk werk ontstaan er grote administratieve lasten voor de uitvoering om de juiste bijstandshoogte vast te stellen voor alle bijstandsgerechtigden binnen een woning. Dit verhoogt de regeldruk bij zowel burgers als bij de uitvoerders.

Risico ontwijking kostendelersnorm

In een huishouden waar sprake is van maximering van de uitkering, dus waar vijf personen of meer een bijstandsuitkering hebben, neemt de prikkel toe om te

verhuizen of schijn te verhuizen om zodoende een hogere uitkering te ontvangen. Zoals in de paragraaf «Uitstroom naar werk» is aangegeven loont het voor alle bijstandsgerechtigden in een woning dat één medebewoner door werkaanvaarding of (schijn)verhuizing geen bijstandsuitkering meer te ontvangen. De medebewoners in het huis krijgen hierdoor namelijk een hogere uitkering. Indien door maximering personen nog

eerder gaan werken, is dit bevorderend voor de arbeidsparticipatie. Anderzijds, bij een hoger risico op schijnverhuizingen of ontwijking van de maximering, wordt de werking van de bijstand ondermijnd.

Conclusie

Door invoering van de kostendelersnorm is een grote verandering ingezet en worden bijstandsuitkeringen in overeenstemming gebracht met de noodzakelijke kosten van bestaan voor meerpersoonshuishoudens. Dat geldt ook voor huishoudens met vijf of meer personen. Juist in dat soort zeer uitzonderlijke situaties waarin veel medebewoners een bijstandsuitkering ontvangen, is het aan gemeenten om extra goed te kijken wat hier aan de hand is en hoe deze mensen weer aan het werk geholpen kunnen worden. Een systeem van maximering vind ik op basis van de hiervoor genoemde argumenten onwenselijk.

WWB en het recht op vakantie

Het onderwerp «bijstand en het recht op vakantie» is op 26 juni jl. tijdens het Algemeen Overleg WWB onderwerpen⁶ aan de orde geweest. In het AO heb ik met betrekking tot dit onderwerp toegezegd na te gaan hoe gemeenten in de WWB om gaan met belanghebbenden die met behoud van de bijstandsuitkering op vakantie willen.

Gemeentelijk maatwerk en recht op vakantie.

De WWB is geen (werknemers)verzekering, maar een voorziening (vangnet) die uit de collectieve middelen wordt bekostigd. In de WWB is niet vastgelegd of en zo ja hoelang de bijstandsgerechtigde gedurende een bijstandsperiode recht op vakantie heeft. In dit kader is het van belang dat de bijstand bedoeld is ter overbrugging naar werk. Aan de uitkering zijn verplichtingen verbonden, die erop neerkomen dat de bijstandsgerechtigde er alles aan doet om (weer) aan het werk te komen teneinde zelf in zijn levensonderhoud te kunnen voorzien.

Gemeenten hebben op grond van artikel 7 WWB de verantwoordelijkheid om bijstandsgerechtigden te ondersteunen bij de arbeidsinschakeling. Bij het niet nakomen van deze arbeids- en re-integratieverplichtingen is het de gemeente die beoordeelt wat daarvan in het individuele geval de consequenties zijn. De arbeidsverplichtingen en de maatregelen bij niet nakoming daarvan worden per 1 januari 2015 geharmoniseerd. In dit kader kan – net als thans het geval is – door de gemeente worden beoordeeld of en zo ja hoelang een bijstandsgerechtigde, in een individueel geval, zich tijdelijk vanwege een vakantie aan deze verplichtingen mag onttrekken.

Uit overleg met gemeenten over de uitvoeringspraktijk is gebleken dat over het algemeen het verlenen van toestemming voor vakantie met behoud van bijstand, wordt beoordeeld aan de hand van de vraag of er in het individuele geval sprake is van een verstoring of belemmering van de individuele arbeids- en re-integratieactiviteiten. Als betrokkene nog maar korte tijd is aangevoelen op bijstand en de afstand tot de arbeidsmarkt klein is, en er bijvoorbeeld voor hem direct (seizoens)werk voor handen is, dan ligt dat anders dan dat de belanghebbende na een lange(re) periode van intensief, maar vruchteloos, solliciteren met vakantie wil. Kortom individueel maatwerk is van toepassing waarbij het expliciet aan gemeenten is om te

⁶ Kamerstuk 30 545, nr. 139.

beoordelen of en zo ja hoelang een bijstandsgerechtigde toestemming kan krijgen om met behoud van bijstand op vakantie te gaan.

Verblijf in het buitenland

In de WWB is wel vastgelegd hoe lang een bijstandsgerechtigde met behoud van bijstand in het buitenland mag verblijven. Hierbij geldt het territorialiteitsbeginsel en niet de arbeidsverplichting i.c. de directe beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt. Immers de bijstand is bedoeld als vangnet voor mensen in Nederland.

In dit kader geldt dat personen die per kalenderjaar langer dan vier weken verblijf houden buiten Nederland, dan wel een aaneengesloten periode van langer dan vier weken verblijf houden buiten Nederland, geen recht op bijstand (meer) hebben. Voor personen vanaf de pensioengerechtigde leeftijd geldt een langere termijn (13 weken). De genoemde vier weken slaan expliciet op de maximale duur van het verblijf buiten Nederland met behoud van bijstand, en niet op de maximale vakantieduur.

Geen centrale regelgeving

Het verlenen van toestemming voor een vakantie al dan niet in het buitenland vergt individueel maatwerk, vooral met het oog op de beoordeling van individuele kansen op de arbeidsmarkt. Uitgaande van de noodzakelijkheid en doelgerichtheid van individueel maatwerk met betrekking tot arbeids- en re-integratie activiteiten, vind ik het niet wenselijk om het recht en de omvang en opbouw van de vakantieduur van een bijstandsgerechtigde expliciet te regelen in de WWB. Daarnaast zou een vakantieregistratie extra uitvoeringskosten en een extra belasting voor de gemeentelijke bijstandsadministratie betekenen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma