

WIJ **B**EATRIX, BIJ DE GRATIE GODS,
KONINGIN DER NEDERLANDEN,
PRINSES VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Voorstel van wet [[]] houdende wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen in verband met het opnemen van nadere bepalingen met betrekking tot de plicht tot arbeidsinschakeling van een alleenstaande ouder met een kind dat de leeftijd van vijf jaar nog niet heeft bereikt (Wet verbetering arbeidsmarktpositie alleenstaande ouders)

Allen die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is in de Wet werk en bijstand, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen nadere bepalingen op te nemen met betrekking tot de plicht tot arbeidsinschakeling van een alleenstaande ouder met een kind dat de leeftijd van vijf jaar nog niet heeft bereikt;

Zo is het dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

De Wet werk en bijstand wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 4, onderdeel d, komt te luiden:

d. kind: het in Nederland woonachtige eigen kind of stiefkind of, voor de toepassing van de artikelen 9 en 9a, het in Nederland woonachtige pleegkind;.

B

Artikel 6 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift wordt vervangen door: Niet uitkeringsgerechtigde, arbeidsinschakeling, sociale activering en startkwalificatie.

2. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel c door een puntkomma, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

d. startkwalificatie: een diploma van een opleiding als bedoeld in artikel 7.2.2, eerste lid, onderdelen b tot en met e, van de Wet educatie en beroepsonderwijs of een diploma hoger algemeen voortgezet onderwijs of voorbereidend wetenschappelijk onderwijs als bedoeld in artikel 7 onderscheidenlijk 8 van de Wet op het voortgezet onderwijs.

C

In artikel 9, tweede lid, vervalt de derde zin.

D

Na artikel 9 wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 9a Ontheffing plicht tot arbeidsinschakeling alleenstaande ouders

1. Onverminderd artikel 9, tweede lid, verleent het college aan een alleenstaande ouder die de volledige zorg heeft voor een tot zijn last komend kind tot vijf jaar op diens verzoek ontheffing van de verplichting, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel a.
2. De ontheffing, bedoeld in het eerste lid, wordt eenmalig verleend.
3. De ontheffing, bedoeld in het eerste lid, wordt niet verleend voor zover uit houding en gedragingen van de alleenstaande ouder ondubbelzinnig blijkt dat deze de verplichtingen, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, niet wil nakomen.
4. De ontheffing, bedoeld in het eerste lid, geldt zolang het jongste kind van de alleenstaande ouder de leeftijd van vijf jaar nog niet heeft bereikt. Onverminderd de eerste zin geldt de ontheffing gedurende ten hoogste zes jaar. Bij verhuizing naar een andere woonplaats wordt op deze periode in mindering gebracht de periode, dan wel perioden, waarin de alleenstaande ouder in de voorgaande woonplaats, dan wel de voorgaande woonplaatsen, gebruik heeft gemaakt van de ontheffing bedoeld in het eerste lid.
5. De ontheffing, bedoeld in het eerste lid, wordt, indien de volledige duur van zes jaar nog niet volledig is benut:
 - a. van rechtswege opgeschort, met ingang van de datum waarop het jongste kind de leeftijd van vijf jaar bereikt;
 - b. van rechtswege opgeschort indien niet langer recht op bijstand bestaat;
 - c. door het college opgeschort op een daartoe strekkend verzoek van de alleenstaande ouder aan wie de ontheffing, bedoeld in het eerste lid, is verleend; of
 - d. door het college opgeschort indien uit houding en gedragingen van de alleenstaande ouder ondubbelzinnig blijkt dat hij zijn verplichtingen, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, niet wil nakomen.
6. Op een daartoe strekkend verzoek van de alleenstaande ouder met een kind tot vijf jaar beëindigt het college een opschorting als bedoeld in het vijfde lid indien de daarin genoemde omstandigheden niet langer van toepassing zijn.
7. Het college stelt binnen zes maanden na ontvangst van het verzoek, bedoeld in het eerste lid, een plan van aanpak op voor de invulling van de voorziening, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, voor de alleenstaande ouder aan wie een ontheffing is verleend als bedoeld in het eerste lid.
8. Het college vult de voorziening, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, voor de alleenstaande ouder aan wie een ontheffing is verleend als bedoeld in het eerste lid en die niet beschikt over een startkwalificatie ten minste in met scholing of opleiding die de toegang tot de arbeidsmarkt bevordert, tenzij naar het oordeel van het college een dergelijke scholing of opleiding de krachten of bekwaamheden van de alleenstaande ouder te boven gaat.
9. De alleenstaande ouder met een kind tot vijf jaar die op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet ontheffing arbeidsplicht alleenstaande ouders op grond van

artikel 9, tweede lid, tijdelijk ontheven is van een verplichting als bedoeld in artikel 9, eerste lid, behoudt die tijdelijke ontheffing:

a. tot het tijdstip dat in de desbetreffende beschikking is bepaald, doch uiterlijk tot twaalf maanden na inwerkingtreding van de Wet ontheffing arbeidsplicht alleenstaande ouders, dan wel

b. indien vóór het bereiken van het van toepassing zijnde tijdstip, bedoeld onder a, door de alleenstaande ouder een verzoek als bedoeld in het eerste lid wordt ingediend, tot het tijdstip waarop op dat verzoek door het college is beslist.

10. Indien de alleenstaande ouder een verzoek tot ontheffing als bedoeld in het eerste lid heeft ingediend binnen zes maanden na inwerkingtreding van de Wet ontheffing arbeidsplicht alleenstaande ouders stelt het college, in afwijking van het zevende lid, uiterlijk twaalf maanden na inwerkingtreding van die wet een plan van aanpak op als bedoeld in dat lid.

11. Het negende en tiende lid en dit lid vervallen met ingang van de eerste dag van de dertiende kalendermaand na de datum van inwerkingtreding van de Wet ontheffing arbeidsplicht alleenstaande ouders.

Artikel II

De Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 4a wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

c. startkwalificatie: een diploma van een opleiding als bedoeld in artikel 7.2.2, eerste lid, onderdelen b tot en met e, van de Wet educatie en beroepsonderwijs of een diploma hoger algemeen voortgezet onderwijs of voorbereidend wetenschappelijk onderwijs als bedoeld in artikel 7 onderscheidenlijk 8 van de Wet op het voortgezet onderwijs.

B

In artikel 37a, eerste lid, vervalt de derde zin.

C

Artikel 38 komt te luiden:

Artikel 38

1. Onverminderd artikel 37a, eerste lid, verleent het college aan een alleenstaande ouder die de volledige zorg heeft voor een tot zijn last komend kind tot vijf jaar op diens verzoek ontheffing van de verplichtingen, bedoeld in artikel 37, eerste lid, onderdelen a tot en met d.

2. De ontheffing, bedoeld in het eerste lid, wordt eenmalig verleend.

3. De ontheffing, bedoeld in het eerste lid, wordt niet verleend voor zover uit houding en gedragingen van de alleenstaande ouder ondubbelzinnig blijkt dat deze de verplichtingen, bedoeld in artikel 37, eerste lid, onderdeel e, niet wil nakomen.

4. De ontheffing, bedoeld in het eerste lid, geldt zolang het jongste kind van de alleenstaande ouder de leeftijd van vijf jaar nog niet heeft bereikt. Onverminderd de eerste zin geldt de

onthefing gedurende ten hoogste zes jaar. Bij verhuizing naar een andere woonplaats wordt op deze periode in mindering gebracht de periode, dan wel perioden, waarin de alleenstaande ouder in de voorgaande woonplaats, dan wel de voorgaande woonplaatsen, gebruik heeft gemaakt van de onthefing bedoeld in het eerste lid.

5. De onthefing, bedoeld in het eerste lid, wordt, indien de volledige duur van zes jaar nog niet volledig is benut:

a. van rechtswege opgeschort, met ingang van de datum waarop het jongste kind de leeftijd van vijf jaar bereikt;

b. van rechtswege opgeschort indien niet langer recht op bijstand bestaat;

c. door het college opgeschort op een daartoe strekkend verzoek van de alleenstaande ouder aan wie de onthefing, bedoeld in het eerste lid, is verleend; of

d. door het college opgeschort indien uit houding en gedragingen van de alleenstaande ouder ondubbelzinnig blijkt dat hij zijn verplichtingen, bedoeld in artikel 37, eerste lid, onderdeel e, niet wil nakomen.

6. Op een daartoe strekkend verzoek van de alleenstaande ouder met een kind tot vijf jaar beëindigt het college een opschorting als bedoeld in het vijfde lid indien de daarin genoemde omstandigheden niet langer van toepassing zijn.

7. Het college stelt binnen zes maanden na ontvangst van het verzoek, bedoeld in het eerste lid, een plan van aanpak op voor de invulling van de voorziening, bedoeld in artikel 37, eerste lid, onderdeel e, voor de alleenstaande ouder aan wie een onthefing is verleend als bedoeld in het eerste lid.

8. Het college vult de voorziening, bedoeld in artikel 37, eerste lid, onderdeel e, voor de alleenstaande ouder aan wie een onthefing is verleend als bedoeld in het eerste lid en die niet beschikt over een startkwalificatie ten minste in met scholing of opleiding die de toegang tot de arbeidsmarkt bevordert, tenzij naar het oordeel van het college een dergelijke scholing of opleiding de krachten of bekwaamheden van betrokkene te boven gaat.

9. De alleenstaande ouder met een kind tot vijf jaar die op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet onthefing arbeidsplicht alleenstaande ouders op grond van artikel 37a, eerste lid, tijdelijk ontheven is van een of meer verplichtingen als bedoeld in artikel 37, behoudt die tijdelijke onthefing:

a. tot het tijdstip dat in de desbetreffende beschikking is bepaald, doch uiterlijk tot twaalf maanden na inwerkingtreding van de Wet onthefing arbeidsplicht alleenstaande ouders, dan wel

b. indien vóór het bereiken van het van toepassing zijnde tijdstip, bedoeld onder a, door de alleenstaande ouder een verzoek als bedoeld in het eerste lid wordt ingediend, tot het tijdstip waarop op dat verzoek door het college is beslist.

10. Indien de alleenstaande ouder een verzoek tot onthefing als bedoeld in het eerste lid heeft ingediend binnen zes maanden na inwerkingtreding van de Wet onthefing arbeidsplicht alleenstaande ouders stelt het college, in afwijking van het zevende lid, uiterlijk twaalf maanden na inwerkingtreding van die wet een plan van aanpak op als bedoeld in dat lid.

11. Het negende en tiende lid en dit lid vervallen met ingang van de eerste dag van de dertiende kalendermaand na de datum van inwerkingtreding van de Wet onthefing arbeidsplicht alleenstaande ouders.

Artikel III

De Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 4a wordt onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

c. startkwalificatie: een diploma van een opleiding als bedoeld in artikel 7.2.2, eerste lid, onderdelen b tot en met e, van de Wet educatie en beroepsonderwijs of een diploma hoger algemeen voortgezet onderwijs of voorbereidend wetenschappelijk onderwijs als bedoeld in artikel 7 onderscheidenlijk 8 van de Wet op het voortgezet onderwijs.

B

In artikel 37a, eerste lid, vervalt de derde zin.

C

Artikel 38 komt te luiden:

Artikel 38

1. Onverminderd artikel 37a, eerste lid, verleent het college aan een alleenstaande ouder die de volledige zorg heeft voor een tot zijn last komend kind tot vijf jaar op diens verzoek ontheffing van de verplichtingen, bedoeld in artikel 37, eerste lid, onderdelen a tot en met d.
2. De ontheffing, bedoeld in het eerste lid, wordt eenmalig verleend.
3. De ontheffing, bedoeld in het eerste lid, wordt niet verleend voor zover uit houding en gedragingen van de alleenstaande ouder ondubbelzinnig blijkt dat deze de verplichtingen, bedoeld in artikel 37, eerste lid, onderdeel e, niet wil nakomen.
4. De ontheffing, bedoeld in het eerste lid, geldt zolang het jongste kind van de alleenstaande ouder de leeftijd van vijf jaar nog niet heeft bereikt. Onverminderd de eerste zin geldt de ontheffing gedurende ten hoogste zes jaar. Bij verhuizing naar een andere woonplaats wordt op deze periode in mindering gebracht de periode, dan wel perioden, waarin de alleenstaande ouder in de voorgaande woonplaats, dan wel de voorgaande woonplaatsen, gebruik heeft gemaakt van de ontheffing bedoeld in het eerste lid.
5. De ontheffing, bedoeld in het eerste lid, wordt, indien de volledige duur van zes jaar nog niet volledig is benut:
 - a. van rechtswege opgeschort, met ingang van de datum waarop het jongste kind de leeftijd van vijf jaar bereikt;
 - b. van rechtswege opgeschort indien niet langer recht op bijstand bestaat;
 - c. door het college opgeschort op een daartoe strekkend verzoek van de alleenstaande ouder aan wie de ontheffing, bedoeld in het eerste lid, is verleend; of
 - d. door het college opgeschort indien uit houding en gedragingen van de alleenstaande ouder ondubbelzinnig blijkt dat hij zijn verplichtingen, bedoeld in artikel 37, eerste lid, onderdeel e, niet wil nakomen.
6. Op een daartoe strekkend verzoek van de alleenstaande ouder met een kind tot vijf jaar beëindigt het college een opschorting als bedoeld in het vijfde lid indien de daarin genoemde omstandigheden niet langer van toepassing zijn.
7. Het college stelt binnen zes maanden na ontvangst van het verzoek, bedoeld in het eerste lid, een plan van aanpak op voor de invulling van de voorziening, bedoeld in artikel 37, eerste lid, onderdeel e, voor de alleenstaande ouder aan wie een ontheffing is verleend als bedoeld in het eerste lid.

8. Het college vult de voorziening, bedoeld in artikel 37, eerste lid, onderdeel e, voor de alleenstaande ouder aan wie een ontheffing is verleend als bedoeld in het eerste lid en die niet beschikt over een startkwalificatie ten minste in met scholing of opleiding die de toegang tot de arbeidsmarkt bevordert, tenzij naar het oordeel van het college een dergelijke scholing of opleiding de krachten of bekwaamheden van betrokkene te boven gaat.

9. De alleenstaande ouder met een kind tot vijf jaar die op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet ontheffing arbeidsplicht alleenstaande ouders op grond van artikel 37a, eerste lid, tijdelijk ontheven is van een of meer verplichtingen als bedoeld in artikel 37, behoudt die tijdelijke ontheffing:

a. tot het tijdstip dat in de desbetreffende beschikking is bepaald, doch uiterlijk tot twaalf maanden na inwerkingtreding van de Wet ontheffing arbeidsplicht alleenstaande ouders, dan wel

b. indien vóór het bereiken van het van toepassing zijnde tijdstip, bedoeld onder a, door de alleenstaande ouder een verzoek als bedoeld in het eerste lid wordt ingediend, tot het tijdstip waarop op dat verzoek door het college is beslist.

10. Indien de alleenstaande ouder een verzoek tot ontheffing als bedoeld in het eerste lid heeft ingediend binnen zes maanden na inwerkingtreding van de Wet ontheffing arbeidsplicht alleenstaande ouders stelt het college, in afwijking van het zevende lid, uiterlijk twaalf maanden na inwerkingtreding van die wet een plan van aanpak op als bedoeld in dat lid.

11. Het negende en tiende lid en dit lid vervallen met ingang van de eerste dag van de dertiende kalendermaand na de datum van inwerkingtreding van de Wet ontheffing arbeidsplicht alleenstaande ouders.

Artikel IV

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel V

Deze wet wordt aangehaald als: Wet verbetering arbeidsmarktpositie alleenstaande ouders.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

(A. Aboutaleb)

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

1.1 Inleiding

Ook voor alleenstaande ouders geldt dat financiële zelfstandigheid door werk de voorkeur heeft boven uitkeringsafhankelijkheid. Werk leidt tot economische zelfstandigheid en tot participatie in de maatschappij. Daarnaast zijn ook alleenstaande ouders, in de meeste gevallen vrouwen, nodig voor de arbeidsmarkt om de kosten van de vergrijzing te kunnen opvangen. Alleenstaande ouders behoren tot één van de risicogroepen om in armoede te vervallen. Werk is een middel om dit tegen te gaan. In zijn algemeenheid geldt dat door arbeidsinschakeling niet alleen de alleenstaande ouders zelf, maar ook hun kinderen uiteindelijk profiteren van een betere sociaaleconomische ontwikkeling. Daarmee kan een cultuur van armoede worden doorbroken, die soms van generatie op generatie wordt doorgegeven.

De arbeidsparticipatie van moeders in Nederland is in vergelijking met andere Europese landen laag. Uit het onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau “Hoe werkt het met kinderen” (Den Haag, 2006) blijkt echter dat steeds meer vrouwen het moederschap alleen te beperkend vinden en dat ze meer en meer waarde hechten aan betaalde arbeid. De opvattingen van vrouwen over de combinatie zorg en arbeid verschuiven dus, en dit is terug te zien in het toenemende aandeel moeders dat blijft werken¹.

In de afgelopen periode zijn diverse maatregelen genomen om de arbeidsparticipatie van vrouwen verder te stimuleren door een betere combinatie van arbeid en zorg. Op 1 januari 2005 is de Wet Kinderopvang inwerking getreden. Deze wet heeft ondermeer als doel het regelen van een uniforme financiering van de formele kinderopvang en het verstevigen van de positie van ouders als vragers van kinderopvang. In deze wet is verder geregeld dat (alleenstaande) ouders aanspraak kunnen maken op een tegemoetkoming voor kinderopvang, zolang zij deelnemen aan re-integratieactiviteiten.

Ook is op 1 januari 2006 de levensloopregeling inwerking getreden. Met de levensloopregeling kunnen werknemers geld sparen om een periode van onbetaald verlof te financieren. Het onbetaald verlof kan worden ingezet in het spitsuur van het leven waarin het zorgen voor (vaak jonge) kinderen dient te worden gecombineerd met werken.

Om zorgen en werken te combineren zijn alleenstaande ouders mede afhankelijk van factoren zoals flexibele werktijden, de beschikbaarheid van kinderopvang en de ondersteuning van een informeel netwerk, de ex-partner en/of de familie. Het ontbreken van zulke vormen van ondersteuning kan ertoe leiden dat alleenstaande ouders er niet of niet langer in slagen werken en zorgen te combineren of alleen met hele grote inspanningen². Voorts spelen ook de perceptie van de werkhervattingskans, de opvattingen over arbeid en zaken als motivatie een belangrijke rol bij de arbeidsinschakeling van alleenstaande ouders³.

Naast deze aspecten hecht de regering ook aan het belang dat de alleenstaande ouder wenst te geven aan de invulling van de zorgtaak. In de opvoeding, waarin geborgenheid wordt geboden en waarden en normen worden overgedragen, worden kinderen voorbereid op volwaardige deelname aan de samenleving. Ouders moeten voor de invulling van deze opvoedkundige taak voldoende ruimte krijgen.

¹ SCP, Hoe het werkt met kinderen, Den Haag, maart 2006

² Van Wel/Knijf, Alleenstaande ouders over zorgen en werken, juli 2000.

³ SCP, Hoe het werkt met kinderen, Den Haag, maart 2006; Kremer, How Welfare States Care: Culture, Gender and Citizenship in Europe, Utrecht: Universiteit Utrecht, 2005.

Van belang is dat alleenstaande ouders een keuze kunnen maken tussen enerzijds het verrichten van arbeid in combinatie met het verlenen van zorg voor jonge kinderen of anderzijds het voorbereiden op de terugkeer naar de arbeidsmarkt door het vergroten van kwalificaties met behulp van scholing in combinatie met het verlenen van zorg voor jonge kinderen.

Het is zaak alleenstaande ouders met jonge kinderen te begeleiden in hun keuze en daarin maatwerk te leveren, rekeninghoudend met hun achtergrond, opleidingsniveau en persoonlijke voorkeuren. Het Coalitieakkoord wil deze alleenstaande ouders bij deze afweging van belangen ondersteunen door de arbeidsverplichting voor alleenstaande ouders met kinderen tot vijf jaar te schrappen. De maximale vrijstellingsperiode voor de arbeidsverplichting is zes jaar. Er komt daarnaast evenwel een scholingsplicht voor deze groep alleenstaande ouders, opdat zij na de vrijstelling (sneller) een baan kunnen vinden⁴. Deze maatregel beoogt daarom mede gedurende de vrijstellingsperiode de vaardigheden en het scholingsniveau van deze ouders te vergroten.

In dit wetsvoorstel zijn deze ontheffingsmogelijkheid en deze scholingsplicht opgenomen.

1.2 Huidige ontheffing in de Wet werk en bijstand

In de Algemene bijstandswet waren alleenstaande ouders met een kind jonger dan vijf jaar categoriaal ontheven van de arbeidsverplichting. In de Wet werk en bijstand (WWB) is de nadruk gelegd op de activering in plaats van inkomenszekerheid, ook voor alleenstaande ouders en daarom is de categoriale ontheffing komen te vervallen.

Alleenstaande ouders hebben zoals blijkt uit artikel 9, eerste lid, van de WWB - evenals alle andere bijstandsgerechtigden - onder andere de plicht om:

- naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en deze te aanvaarden waaronder begrepen registratie als werkzoekende bij de Centrale organisatie werk en inkomen (arbeidsverplichting) en
- gebruik te maken van de door het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) aangeboden re-integratievoorzieningen (re-integratieplicht). Scholingplicht valt hier ook onder.

In de WWB is wel bepaald dat het college aan alleenstaande ouders een individuele ontheffing van de sollicitatie- en/of re-integratieplicht kan verlenen op grond van dringende redenen. Daaronder vallen ook zorgtaken, voor zover hiermee geen rekening kan worden gehouden door middel van een re-integratievoorziening. Het college moet hierbij in het bijzonder een afweging maken tussen het belang van arbeidsinschakeling en de invulling die de ouder wenst te geven aan de zorgplicht. Een ontheffing is altijd tijdelijk.

Voorts geldt voor alleenstaande ouders met een kind jonger dan 12 jaar de verplichting om algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden slechts nadat het college zich genoegzaam heeft overtuigd van de beschikbaarheid van passende kinderopvang, de toepassing van voldoende scholing en de belastbaarheid van de betrokkene (artikel 9, vierde lid, van de WWB).

De WWB geeft het college door het geven van beleidsvrijheid bij het al dan niet opleggen van de sollicitatie- en re-integratieverplichting van alleenstaande ouders ruimte voor maatwerk.

Hoewel de regering onderkent dat met onderhavig wetsvoorstel in zekere mate in de beleidsvrijheid van gemeenten wordt getreden door een ontheffing van de

⁴ Kamerstukken II, 2006/07, 30 891, nr. 4, kabinetsformatie brief informateur d.d. 7 februari 2007 met het Coalitieakkoord 'Samen werken, Samen Leven', p. 23.

arbeidsverplichting voor alleenstaande ouders met jonge kinderen en een scholingsplicht voor deze ouders in te voeren, hecht de regering voor wat betreft deze ontheffing aan een landelijke regeling die enerzijds recht doet aan het belang van de zorg voor jonge kinderen en anderzijds aan het belang van het behoud en zo mogelijk de verbetering van de arbeidsmarktpositie van alleenstaande ouders. Dit rechtvaardigt naar de mening van de regering een meer centrale invulling van de rechten en plichten waar het alleenstaande ouders met jonge kinderen betreft. Daar waar in de huidige WWB de ontheffing van de arbeidsverplichting een bevoegdheid is van het college, krijgt de alleenstaande ouder met jonge kinderen op basis van onderhavig wetsvoorstel een recht op ontheffing van de arbeidsverplichting.

In veel gemeenten is een uitvoeringspraktijk ontstaan waarbij rekening wordt gehouden met de zorg van alleenstaande ouders voor jonge kinderen. De regering wil deze uitvoeringspraktijk verankeren in de WWB, zodat niet alleen de mogelijkheid bestaat dat met die zorgbehoefte rekening wordt gehouden maar dat er ook zekerheid daaromtrent bestaat. Immers, daar waar gemeenten nu het laatste woord hebben bij de afweging van de combinatie arbeid en zorg, verschuift dit met de voorgestelde mogelijkheid naar de alleenstaande ouders zelf. Dit past ook binnen het uitgangspunt dat een ieder zelf verantwoordelijk is voor de te maken keuzes en het voor zich zelf opbouwen van een bestaansvoorziening. Voorts bestaat in de huidige wetgeving en uitvoeringspraktijk geen directe koppeling tussen een ontheffing van de arbeidsverplichting en de re-integratieverplichting. Een ontheffing van de eerste wordt thans niet of niet in alle gevallen opgevolgd met het aanbieden van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling. Het wetsvoorstel beoogt goede voorbeelden en de uitvoeringspraktijk van gemeenten wettelijk te verankeren. De regering is zich er hierbij terdege van bewust dat dit een afwijking van de systematiek van de WWB inhoudt, zonder dat dit echter een inbreuk is op het stelsel van de WWB. Het gaat om een, in de ogen van de regering, beperkte, gerechtvaardigde afwijking, die per saldo in samenhang met andere maatregelen de arbeidsmarktpositie en de re-integratie van alleenstaande ouders met jonge kinderen ten goede kan komen. De regering wenst daarbij te benadrukken dat de huidige uitwerking van de ontheffing van de arbeidsverplichting een andere is dan die bij Algemene bijstandswet: het gaat hier om een ontheffing op aanvraag van de alleenstaande ouder waar bovendien een scholingsplicht tegenover staat.

In het Kabinetsstandpunt evaluatie WWB⁵, dat op 21 december 2007 aan het Parlement is gezonden, geeft het kabinet aan veel waarde te hechten aan het aan het werk helpen van personen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Scholing – ook van alleenstaande ouders – past goed in deze benadering. Ook gemeenten zelf geven aan na de gemakkelijk te bemiddelen personen nu ook aandacht te gaan schenken aan de moeilijker te bemiddelen personen. Het kabinet steunt gemeenten daarbij onder meer door stabielere budgetten en door de plannen om te komen tot een participatiebudget. Door het macrobudget voor het Inkomensdeel (I-deel) voor de periode 2008-2011 vast te zetten, is het voor gemeenten aantrekkelijk om ook in de groep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te investeren. Hiermee kunnen immers in de periode tot en met 2011 langjarige besparingen op het I-deel worden gerealiseerd. Ook het macrobudget voor het re-integratiebeleid (Werkdeel) wordt meerjarig vastgelegd.

⁵ Kamerstukken II, 2007/08, 29 674, nr. 20, brief Staatssecretaris ter aanbieding onderzoeksrapport Kwantitatief effect WWB.

Het in te voeren participatiebudget zal eveneens ruimte geven om mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt op optimale wijze een (scholings)traject aan te bieden. Immers dit budget zal een ontschotting inhouden tussen de diverse op re-integratie en participatie gerichte budgetten (volwasseneneducatie, inburgering en re-integratie in eerste aanleg).

Daarnaast is het kabinet voornemens een experiment op grond van artikel 83 van de WWB uit te voeren ter zake van de in het Coalitieakkoord opgenomen regeling die werken in deeltijd voor alleenstaande ouders voor wie de plicht tot arbeidsinschakeling geldt, financieel aantrekkelijk maakt⁶.

1.3 Experiment arbeidsinschakeling alleenstaande ouders

In het Coalitieakkoord is met betrekking tot de arbeidsmarktpositie van alleenstaande ouders, naast de afspraak die de aanleiding is voor dit wetsvoorstel, ook de afspraak gemaakt dat er een regeling zal komen 'die werken in deeltijd voor sollicitatieplichtige alleenstaande ouders financieel aantrekkelijk maakt'⁷. Deze regeling geldt - uiteraard - tevens voor alleenstaande ouders die ervoor kiezen om te gaan werken in plaats gebruik te maken van de mogelijkheden die dit wetsvoorstel biedt ten aanzien van de ontheffing in combinatie met scholing. De regeling vergroot de mogelijkheden voor maatwerk en biedt de alleenstaande ouder een extra optie bij de hiervoor bedoelde keuze.

Met betrekking tot deze regeling wordt een experiment uitgevoerd dat gericht is op het onderzoeken van de mogelijkheden om de WWB met betrekking tot de arbeidsinschakeling van alleenstaande ouders met kinderen in de leeftijd tot twaalf jaar doeltreffender uit te voeren, met als einddoel volledige uitstroom uit de bijstand. Met het experiment wordt beoogd inzicht te krijgen in de mate waarin een aantal maatregelen, al dan niet in combinatie, de doeltreffendheid van de arbeidsinschakeling van alleenstaande ouders, voor wat betreft de toetreding tot de arbeidsmarkt, de stabiliteit van de arbeidsinschakeling en de uitstroom uit de bijstand stimuleren. Deze maatregelen betreffen een combinatie van financiële incentives, de inzet van scholing/opleiding in combinatie met werken en de inzet van een gemeentelijke arbeidspool. De beoogde startdatum van het experiment is 1 januari 2009 en de beoogde looptijd van het experiment is twee jaar.

1.4 Positionering van de doelgroep alleenstaande ouders in de bijstandspopulatie

Het aandeel alleenstaande ouders in de bijstand is tussen 2001 en oktober 2007 afgenomen van 29% naar 27%. Er zijn 75 640 alleenstaande ouders in de bijstand⁸. Het aantal alleenstaande ouders dat uitstroomt uit de bijstand is tussen 2003 en 2006 minder hard gestegen ten opzichte van de uitstroom van andere leefvormen (21% stijging bij alleenstaande ouders en 23% stijging over het geheel). Wat betreft de uitstroom van alleenstaande ouders uit de bijstand naar werk is er wel een lichte toename in het jaar 2005 (22,6%; februari tot september 2005) ten opzichte van het jaar 2003. In de tweede helft van 2003 was de uitstroom naar werk onder alleenstaande ouders 21% (waarvan 89% regulier en 11% gesubsidieerd)⁹. Bovendien verricht 12% van de alleenstaande ouders (parttime) arbeid naast de uitkering¹⁰. Dat is meer dan bij bijstandsgerechtigden in het algemeen (9%).

⁶ Kamerstukken II, 2006/07, 30 891, nr. 4, kabinetsformatie brief informateur d.d. 7 februari 2007 met het Coalitieakkoord 'Samen werken, Samen Leven', p. 23. Kamerstukken II, 2007/08, 30545, nr. 41.

⁷ Kamerstukken II, 2006/07, 30 891, nr. 4, kabinetsformatie brief informateur d.d. 7 februari 2007 met het Coalitieakkoord 'Samen werken, Samen Leven', p. 23

⁸ Ultimo oktober 2007.

⁹ Derde Voortgangsrapportage Agenda van de Toekomst, december 2004.

¹⁰ Ultimo derde kwartaal 2007

Van de alleenstaande ouders heeft 32% een startkwalificatie (niveau mbo2 en hoger), terwijl dat bij alleenstaanden 40% is, bij echtparen 28% en bij alle bijstandsgerechtigden 32%¹¹.

Onder alleenstaande ouders is 45% van niet-westerse afkomst, dat is meer dan bij alle bijstandsgerechtigden (39%) en bij alleenstaanden (30%), maar minder dan bij gehuwden (59%)¹². Het aantal alleenstaande ouders met een duur van meer dan vijf jaar in de bijstand is relatief minder dan bij de andere leefvormen: 39% versus 48% (alleenstaanden) en 49% ((echt)paren)¹³.

Volgens het CBS bedraagt het percentage ontheffingen bij alleenstaande ouders ultimo 2006 17%. Dit is lager dan het overall-percentage van 25% voor alle bijstandsgerechtigden. Het CBS geeft overigens aan dat de percentages niet representatief voor geheel Nederland mogen worden geacht. De CBS-cijfers hebben betrekking op 159 gemeenten die samen circa de helft van het bijstandsvolume omvatten.

1.5 Doel van het wetsvoorstel

Het doel van het wetsvoorstel is alleenstaande ouders keuzemogelijkheden te bieden in de combinatie van werken en zorgen. Door middel van maatwerk worden alleenstaande ouders in deze keuzemogelijkheden door gemeenten begeleid. Daartoe wordt in de WWB, conform het Coalitieakkoord, een ontheffing van de arbeidsverplichting opgenomen voor alleenstaande ouders die de volledige zorg hebben voor een of meer tot zijn laste komende kinderen tot vijf jaar. De maximale ontheffingsperiode voor de arbeidsverplichting is zes jaar. Alleenstaande ouders die ondanks de aanwezigheid van jonge kinderen de keuze maken te willen werken, blijven met dit wetsvoorstel uiteraard deze mogelijkheid behouden. De ontheffingsmogelijkheid van de arbeidsverplichting wordt namelijk alleen op verzoek verleend.

Alleenstaande ouders die de volledige zorg hebben voor een of meer tot zijn laste komende kinderen tot vijf jaar en die om de ontheffing van de arbeidsverplichting hebben verzocht, hebben een scholingplicht. Deze plicht vloeit voort uit de bestaande re-integratieplicht op grond van artikel 9, eerste lid, onder b, van de WWB. Het college wordt met dit wetsvoorstel verplicht deze plicht bij voorrang in te vullen met scholing of opleiding die de toegang tot de arbeidsmarkt bevordert, waarbij de invulling wordt gelaten bij het college, zodat dit recht kan doen aan de uiteenlopende situaties waarin alleenstaande ouders verkeren. Dit vergt maatwerk. Deze scholingsplicht heeft als doel perspectief te bieden op uitgestelde re-integratie en dient ertoe de competenties en vaardigheden te vergroten zodat aansluiting met de arbeidsmarkt kan worden verkregen of tot het onderhouden van bestaande competenties en vaardigheden zodat aansluiting wordt gehouden met een eerder gevolgde opleiding of een eerdere baan. Voor alleenstaande ouders die dat niveau nog niet hebben, ligt het in de rede hen op te leiden tot startkwalificatieniveau (MBO2, Havo of VWO), voorzover dat voor hen haalbaar is.

Scholing kan ook omscholing betekenen. De verdere invulling is ter beoordeling van het college, zodat dit recht kan doen aan de uiteenlopende situaties waarin alleenstaande ouders verkeren. Ook hier is dus maatwerk aan de orde. Alleenstaande ouders kunnen dus kiezen te gaan werken of te werken aan betere kwalificaties door middel van scholing en een ontheffing van de arbeidsverplichting om daarna toe te treden tot de arbeidsmarkt.

¹¹ Ultimo 2005

¹² Ultimo derde kwartaal 2007

¹³ Ultimo derde kwartaal 2007

2. Inhoud van de regeling

2.1 Ontheffing van de arbeidsverplichting

Met dit wetsvoorstel krijgen bijstandsgerechtigde alleenstaande ouders die de volledige zorg hebben voor een of meer ten laste komende kinderen tot vijf jaar een recht op een ontheffing van de arbeidsverplichting. De ontheffing van de arbeidsverplichting dient door de alleenstaande ouder te worden aangevraagd. Op deze wijze wordt de keuzemogelijkheid van de alleenstaande ouder benadrukt. De alleenstaande ouder die wil gaan werken, kan uiteraard gaan werken. Het college is gehouden deze alleenstaande ouders te begeleiden naar de arbeidsmarkt. Ook wordt op deze wijze voorkomen dat het college automatisch alle alleenstaande ouders ontheft van de arbeidsverplichting zonder rekening te houden met de individuele wensen en mogelijkheden van de alleenstaande ouder. Bij het vaststellen van de leeftijdsgrens van vijf jaar is aangesloten bij de leeftijdsgrens van de leerplicht. De achterliggende gedachte is dat de activering van alleenstaande ouders eenvoudiger wordt wanneer de kinderen de leerplichtige leeftijd van vijf jaar bereiken. Voorts wordt hiermee aangesloten bij een geobjectiveerde en algemeen geaccepteerde leeftijdsgrens. Weliswaar begint op basis van vrijwilligheid de meerderheid van de kinderen op vierjarige leeftijd met naar school te gaan, echter de regering acht de leeftijd van vier jaar in onderhavig voorstel ongewenst omdat daarmee theoretisch voor kinderen van alleenstaande ouders in de bijstand een leerplicht zou gaan gelden vanaf die leeftijd. Een dergelijk onderscheid met alleenstaande ouders zonder bijstand acht de regering niet geobjectiveerd en ook niet noodzakelijk.

Op grond van de huidige WWB maakt het college bij de tijdelijke ontheffing van de arbeidsverplichting bij alleenstaande ouders in het bijzonder een afweging tussen enerzijds het belang van arbeidsinschakeling en anderzijds de invulling die de alleenstaande ouder zelf aan de zorgplicht wenst te geven. In het licht van het voorgestelde recht op ontheffing van de arbeidsverplichting ontvalt aan deze afweging haar betekenis. Voor de alleenstaande ouder met een tot zijn last komend kind jonger dan vijf jaar die aan de zorgplicht voorrang wenst te geven, wordt namelijk desgevraagd ontheffing verleend van de arbeidsverplichting.

De duur van de ontheffing van de arbeidsverplichting is maximaal zes jaar.

De regering wijst erop dat dit verschilt van de vrijstellingsmogelijkheid in de Algemene bijstandswet. In deze wet was sprake van een categoriale vrijstelling voor alleenstaande ouders met ten laste komende kinderen jonger dan vijf jaar zonder een maximering in duur van de vrijstelling. Een tweede kind en ieder daaropvolgend kind betekende dat de alleenstaande ouder voor ieder kind vijf jaar van de arbeidsverplichting werd vrijgesteld. Daarnaast bestond voor het college de mogelijkheid om na de periode van de categoriale vrijstelling op grond van sociale en/of medische gronden een individuele ontheffing vanwege de zorg van kinderen te verlenen. Per saldo cumuleerde de ontheffing van de arbeidsverplichting onder de Algemene bijstandswet naar het moment waarop het jongste kind achttien jaar werd. Een dergelijke lange periode acht de regering ongewenst omdat dit ertoe leidt dat de aansluiting op de arbeidsmarkt verloren gaat en een te grote afstand tot arbeidsmarkt ontstaat. Om deze redenen is de ontheffing op verzoek van de alleenstaande ouder dan ook eenmalig, ongeacht het aantal kinderen, de duur en de frequentie van de bijstandsverlening. Een periode van maximaal zes jaar wordt daarnaast voldoende geacht om een scholingstraject te doorlopen.

De periode van zes jaar hoeft geen aaneengesloten periode te zijn. Afhankelijk van de wens van de alleenstaande ouder en de persoonlijke omstandigheden kan de ontheffingsperiode worden onderbroken met een periode waarin de ontheffing niet geldt.

Bij verhuizing naar een andere gemeente wordt de resterende ontheffingsperiode meegenomen tot maximaal zes jaar of totdat het jongste kind in die periode vijf jaar wordt. Ingeval er sprake is van co-ouderschap is maatwerk aan de orde. Voor de dagen dat de alleenstaande ouder de volledige zorgplicht heeft voor de ten laste komende kinderen jonger dan vijf jaar, kan voor die dagen om de voorgestelde ontheffing van de arbeidsverplichting worden verzocht. Voor de dagen dat de alleenstaande ouder niet de volledige zorg heeft, blijft de arbeidsverplichting voor hem of haar gelden. Het college kan op grond van dringende redenen voor die dagen een ontheffing verlenen van de arbeidsverplichting. Dit laatste betreft altijd een individuele beoordeling.

Voor alleenstaande ouders met ten laste komende kinderen jonger dan vijf jaar die er voor kiezen geen gebruik te maken van de ontheffingsmogelijkheid blijft gelden dat de verplichting om algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden alleen kan worden opgelegd, indien het college zich genoegzaam heeft overtuigd van de beschikbaarheid van passende kinderopvang, de toepassing van voldoende scholing en de belastbaarheid van de alleenstaande ouder (artikel 9, vierde lid, van de WWB). Deze alleenstaande ouders kunnen ook gebruik maken van de toekomstige regeling die werken in deeltijd voor alleenstaande ouders financieel aantrekkelijk maakt.

2.2 Scholingsplicht

2.2.1 Inleiding

Alleenstaande ouders die gebruik maken van de ontheffingsmogelijkheid, hebben de verplichting scholing te volgen. Het recht op een ontheffing van de arbeidsverplichting en de plicht tot het volgen van scholing zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het niet voldoen aan de scholingsplicht heeft tot gevolg dat er geen recht bestaat op een ontheffing van de arbeidsverplichting. Dit past binnen het doel van de WWB tot het aan het werk helpen van mensen. Als dat niet direct mogelijk is, dan wordt door het aanbieden van re-integratievoorzieningen gewerkt aan het op termijn voorbereiden op arbeidsinschakeling. De alleenstaande ouder die gebruik heeft gemaakt van de ontheffingsmogelijkheid dient zich naast het verzorgen van de jonge kinderen eveneens te richten op arbeidsinschakeling op termijn.

Een adequate opleiding verbetert de kans op werk. Daar komt bij dat laagopgeleiden bij economische tegenwind als eerste hun baan verliezen. Van de bijstandsgerechtigde alleenstaande ouders heeft 68% geen startkwalificatie.

Met dit wetsvoorstel krijgt de alleenstaande ouder die de volledige zorg heeft voor een of meer tot zijn laste komende kinderen tot vijf jaar een recht op een ontheffing van de arbeidsverplichting. De verplichtingen, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, van de WWB, zoals de verplichting om gebruik te maken van een door het college aangeboden voorziening, blijven evenwel op deze alleenstaande ouder van toepassing. Binnen zes maanden na de aanvraag van ontheffing stelt het college in ieder geval een plan van aanpak op over de invulling van de aan de alleenstaande ouder aan te bieden voorziening, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, van de WWB. Op grond van het voorgestelde achtste lid van artikel 9a bestaat die voorziening in ieder geval uit een scholing of opleiding die de toegang tot de arbeidsmarkt bevordert, tenzij scholing of opleiding naar het oordeel van het college voor de alleenstaande ouder niet haalbaar is of de alleenstaande ouder al beschikt over een startkwalificatie.

Hiermee wordt overigens niet een nieuwe verplichting voor de alleenstaande ouder of een nieuw re-integratievoorziening geïntroduceerd. Op grond van de huidige WWB heeft de alleenstaande ouder de verplichting gebruik te maken van de door het college aangeboden re-integratievoorzieningen en kan het college ook nu scholing als re-integratievoorziening inzetten. Met dit wetsvoorstel wordt wel een nieuw element geïntroduceerd namelijk dat het college bij voorrang de re-integratieplicht voor alleenstaande ouders die de volledige zorg hebben voor een of meer tot zijn laste komende kinderen tot vijf jaar en die om ontheffing van de arbeidsverplichting hebben verzocht, ten minste dient in te vullen met scholing of opleiding die de toegang tot de arbeidsmarkt bevordert, mits dit niet de krachten of bekwaamheden van de alleenstaande ouder te boven gaat en de alleenstaande ouder geen startkwalificatie heeft. In de hiernavolgende subparagrafen wordt hierop verder ingegaan.

2.2.2 Invulling scholingsplicht

Binnen de bestuurlijke verhoudingen van de WWB - waar gemeenten volledig financieel verantwoordelijk zijn voor de bijstandslasten en als bestuursorgaan dichtbij bij de burger staan en daardoor bij uitstek in staat zijn maatwerk te leveren - is het niet wenselijk vanuit het Rijk voor te schrijven welk type scholing moet worden ingezet. Gemeenten zijn daarom vrij in de wijze waarop zij de scholingsplicht invullen. In het verlengde van de plicht van het college tot invulling van de scholingsplicht met scholing of opleiding die de toegang tot de arbeidsmarkt bevordert, ligt de aanspraak van de betrokkene op ondersteuning door het college bij re-integratie. Deze aanspraak is geregeld in het huidige artikel 10 van de WWB. Het gaat daarbij niet om een recht op een specifieke voorziening, maar om het recht om door de gemeente geholpen te worden bij de re-integratie. Een dergelijke aanspraak stimuleert de eigen verantwoordelijkheid van de betrokkene voor zijn re-integratie en kan ertoe bijdragen dat het college aan alle bijstandsgerechtigden evenwichtig aandacht besteedt bij het aanbieden van voorzieningen.

Gelet op het belang van een startkwalificatie ligt het in de rede voor alleenstaande ouders voor wie dat haalbaar is de scholingsplicht in te vullen met een opleiding tot startkwalificatieniveau. Een startkwalificatie is een belangrijke succesfactor voor het verkrijgen c.q. behouden van een duurzame baan, voor voldoende inkomen en voor een volwaardige plek in de samenleving. Scholing is een investering op de langere termijn. Het halen van een startkwalificatie kan nodig zijn om arbeidsinschakeling te bevorderen. Dit beoordeelt het college door middel van maatwerk. Voor alleenstaande ouders schuilen nieuwe kansen in de juiste scholing: compacte concrete arbeidsmarktrelevante scholing, al dan niet in combinatie met het opdoen van daadwerkelijke arbeidservaring. De regering verwacht daarnaast dat scholing of opleiding gezien de levensfase waarin de jonge kinderen zich bevinden in het algemeen beter zal aansluiten bij het gezinsritme. Zo zal beter kunnen worden geregeld dat de schooltijden van de alleenstaande ouder beter aansluiten bij dit gezinsritme dan dat dit doorgaans het geval zal zijn bij werktijden. Aldus kan het college op maat gesneden scholingstrajecten inkopen bij het regionaal opleidingscentrum (ROC) waarbij rekening kan worden gehouden met de gezinsomstandigheden, de levensfase van de kinderen en de zorg daarvoor in combinatie met scholing. Ook zullen schooltijden in de regel korter zijn dan werktijden. In tegenstelling tot arbeidsinschakeling is de scholingsplicht daarnaast niet per definitie gericht op fulltime activiteiten, maar om de bekwaamheden en vaardigheden te behouden en te verbeteren, zodat bij scholing de zorgtaken flexibeler kunnen worden ingevuld dan bij arbeid in dienstbetrekking. Zo kan de scholingsplicht bijvoorbeeld worden ingevuld met thuisstudies. Met dergelijke trajecten kunnen de bestaande vaardigheden en bekwaamheden naar de

mening van de regering worden behouden of verbeterd. Met maatwerk in de invulling van de scholingsplicht kan de alleenstaande ouder een verantwoorde afweging maken tussen de zorg voor de kinderen en het volgen van scholing of een opleiding.

Het verlenen van maatwerk is eveneens aan de orde, indien sprake is van co-ouderschap. Ingeval er sprake is van co-ouderschap, geldt ook de scholingsplicht indien de ontheffing van de arbeidsverplichting is aangevraagd. De scholing kan zich in individuele gevallen beperken tot de dagen dat de alleenstaande ouder de zorgplicht heeft voor de kinderen. Voor de overige dagen geldt immers de arbeidsverplichting. Bij de toepassing van deze arbeidsverplichting kunnen maatwerkoplossingen worden gevonden. Denkbaar is bijvoorbeeld dat het college voor de dagen dat de alleenstaande ouder geen zorgplicht voor de kinderen heeft toch een tijdelijke, individuele ontheffing van de arbeidsverplichting verleent om zodoende het volgen van een voltijds opleiding mogelijk te maken. Voor een perspectiefrijke aanpak is aansluiting bij de interesses van de ouder, erkenning van verworven competenties en persoonlijke begeleiding van belang. In de WWB staan het college in principe alle middelen ter beschikking om mensen aan de slag te helpen. Scholing is van groot belang om alleenstaande ouders duurzaam te laten uitstromen uit een uitkering. Als een alleenstaande ouder met scholing het beroepsniveau kan verhogen, kan daarmee werken in deeltijd voor deze ouder financieel aantrekkelijker worden. Dit wordt verder ondersteund door de in het Coalitieakkoord opgenomen afspraak dat er een regeling zal komen die werken in deeltijd voor alleenstaande ouders financieel aantrekkelijk maakt. Ook kan scholing een rol spelen bij de perceptie van de alleenstaande ouders over de eigen kans om aan het werk te komen. Om de alleenstaande ouder extra te motiveren kan aan het succesvol afronden van een (onderdeel van) scholing een premie worden verbonden. Uitgangspunt is dat het college bepaalt, in samenspraak met de alleenstaande ouder en vanuit de vraag op de arbeidsmarkt, wat de beste weg naar werk is en welke type scholing daaraan bijdraagt.

Om de kansen op de arbeidsmarkt te verbeteren is het ook van belang te kijken naar ervaringen die alleenstaande ouders hebben opgedaan op de werkvloer of daarbuiten en deze ervaringen te erkennen met certificaten en diploma's. Het erkennen van verworven competenties (EVC) is een instrument om in beeld te brengen wat iemand kan en betreft herkenning van vaardigheden, juist ook die vaardigheden die buiten de schoolomgeving, zoals via werk, hobby's en vrijwilligerswerk, zijn opgedaan. Bovendien worden met EVC deze vaardigheden ook erkend via een opleidingsinstantie. Vaak aangevuld met een verkort scholingstraject kan de EVC-deelnemer alsnog het beoogde diploma behalen of vaardigheden verwerven, waarmee (op termijn) een functie/vacature bij een werkgever kan worden vervuld. Uitgangspunt is dat er, gelet op de belastbaarheid van de betrokkene, een zodanig scholingsniveau wordt gerealiseerd dat er met een (deeltijd)baan de afhankelijkheid van de bijstand zoveel mogelijk wordt verminderd en zo veel mogelijk onafhankelijkheid van de bijstand kan worden verworven.

Voor alleenstaande ouders die geen startkwalificatie kunnen behalen omdat dit bijvoorbeeld cognitief of vanwege een handicap niet haalbaar is, of voor wie om andere redenen, bijvoorbeeld een taalbarrière, het behalen van een startkwalificatie naar het oordeel van het college (nog) niet haalbaar is, kunnen educatie-opleidingen worden ingezet ter bevordering van de persoonlijke ontplooiing ten dienste van het maatschappelijk functioneren. Educatieopleidingen zijn met name bedoeld voor: analfabeten, mensen die vanwege deficiënties nog niet aan een beroepsopleidend traject kunnen deelnemen, hoogopgeleide allochtonen met beperkte Nederlandse taalvaardigheden, jongeren zonder diploma

voortgezet onderwijs of startkwalificatie en mensen die een achterstand hebben ten aanzien van maatschappelijke participatie, zoals bijvoorbeeld digibeten en vrijwilligers. Hiervoor kan het college de middelen voor volwasseneneducatie inzetten (later op te gaan in het Participatiebudget) en in beginsel bij alle ROC's een educatief aanbod inkopen. Het college kan daarmee een passend aanbod voor de eigen doelgroepen – ook voor alleenstaande ouders – realiseren en dat aanbod voor die doelgroepen op een passende locatie in de regio verzorgen.

Scholing kan voor de integratie van allochtone alleenstaande ouders een belangrijke rol spelen. Zo is voor integratie niet alleen de deelname aan een re-integratietraject bevorderend, maar ook de (betere) beheersing van de Nederlandse taal. Dit omdat een taalachterstand een belangrijke belemmering kan zijn om aan werk te komen. Een inburgeringstraject kan een goed scholingsinstrument vormen. Daarmee wordt de afstand tot de arbeidsmarkt zoveel mogelijk verkleind. Voorts is het belangrijk dat ook de betrokken kinderen uiteindelijk profiteren van een betere sociaaleconomische ontwikkeling van de ouder.

Het college kan ervoor kiezen om een traject gericht op arbeidsinschakeling op termijn en de inburgeringsvoorziening gecombineerd aan te bieden aan inburgeringsplichtige alleenstaande ouders. De inzet van gecombineerde voorzieningen kan voor de gemeente en de inburgeringsplichtige alleenstaande ouder voordelen opleveren. Door de samenhang tussen re-integratie en inburgering kan op beide terreinen een positief effect optreden. Hierdoor kunnen beide doelen - re-integratie en inburgering - sneller worden bereikt. Een inburgeringstraject kan worden gecombineerd met een geïntegreerd traject (GIT). Een GIT combineert het volgen van een beroepsopleiding (op het niveau van MBO 1 en 2) met het leren van (vak)taal en het opdoen van werkervaring. Doordat de focus van meet af aan ligt op de arbeidsmarkt, immers er wordt in een GIT toegewerkt naar het behalen van een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt, kan worden gesteld dat een GIT een goede bijdrage levert aan re-integratie van deelnemers op de arbeidsmarkt en daarmee ook aan hun maatschappelijke participatie.

Voor de alleenstaande ouders die niet inburgeringsplichtig, zijn kan er desondanks sprake zijn van een inburgeringsachterstand die belemmerend is voor hun maatschappelijke participatie en dus ook voor hun participatie op de arbeidsmarkt. In die gevallen is het nuttig of zelfs noodzakelijk om in het scholingstraject een grotere nadruk op taalscholing/ inburgering te leggen. Op deze wijze kunnen inburgeringsachterstanden ook bij de alleenstaande ouders worden ingehaald.

Voor alleenstaande ouders die geen scholing of opleiding kunnen volgen omdat dit de krachten of bekwaamheden van de alleenstaande ouder te boven gaan, blijft de algemene re-integratieverplichting zoals neergelegd in het huidige artikel 9, eerste lid, onder b, van de WWB gelden. Een afwijking van de scholingsplicht is ondermeer aan de orde indien de alleenstaande ouder cognitief of vanwege een handicap niet in staat blijkt te zijn een hoger niveau te behalen dan dat waarover zij beschikken. Het college beziet in dat geval welke instrumenten gericht op maatschappelijke participatie kunnen worden ingezet, zodat na de periode van de ontheffing de kansen op uitstroom naar de arbeidsmarkt worden vergroot. Welke instrumenten dit zijn, vergt maatwerk en is ter beoordeling aan het college. Dit kan bijvoorbeeld inhouden vrijwilligerswerk in kader van sociale activering of activiteiten met behoud met uitkering. Hiermee worden de vaardigheden en competenties van de

alleenstaande ouder vergroot, waardoor ook kansen op uitstroom naar de arbeidsmarkt na de periode van ontheffing toenemen.

Bij alleenstaande ouders die al een startkwalificatie hebben, blijft eveneens de algemene re-integratieverplichting gelden. Ook hier beziet het college welke instrumenten voor deze alleenstaande ouders kunnen worden ingezet die uitstroom naar de arbeidsmarkt na de periode van de ontheffing mogelijk maken. Welke instrumenten dit zijn, vergt maatwerk en is ter beoordeling aan gemeenten. Scholing kan onderdeel uitmaken van die re-integratieverplichting. De scholing kan in dat geval gericht zijn op het onderhouden van de competenties en vaardigheden zodat de alleenstaande ouder aansluiting houdt met de eerder afgeronde opleiding of met een eerdere baan.

Scholing kan voor deze alleenstaande ouders ook omscholing betekenen. Tot welk niveau deze omscholing dient te zijn, is mede afhankelijk van de vraag op de arbeidsmarkt, en wordt overgelaten aan het college in samenspraak met de alleenstaande ouder. Een hoger niveau dan startkwalificatieniveau behoort tot de mogelijkheden. Het realiseren van betere kwalificaties is daarbij niet een doel op zich. Het is een middel dat leidt tot een betere inschakeling in het arbeidsproces.

Stages of vrijwilligerswerk kunnen voor alleenstaande ouders die al een startkwalificatie hebben eveneens als instrumenten worden ingezet om de aansluiting met een eerder afgeronde opleiding of met een eerdere baan te behouden. Stages en vrijwilligerswerk zijn gericht op het opdoen of onderhouden van bepaalde vaardigheden en kunnen daarom de mogelijkheden voor arbeidsinschakeling van betrokkene vergroten dan wel behouden. Het kan in bepaalde gevallen voldoende zijn om alleen stage te lopen of vrijwilligerswerk te verrichten om zo de bestaande vaardigheden of competenties te behouden. Dit vergt een individuele beoordeling waarin maatwerk is vereist. Van stages die een verplicht onderdeel uitmaken van een opleiding wordt het noodzakelijk geacht deze te volgen. Hiermee dient bij de invulling van de re-integratieplicht en de keuze van de opleiding door de alleenstaande ouder rekening te worden gehouden.

Gedurende de stage of vrijwilligerswerk – als re-integratievoorziening – heeft de alleenstaande ouder recht op een tegemoetkoming voor de kosten van kinderopvang op grond van de Wet kinderopvang.

Het uiteindelijke aanbod zal moeten passen binnen wat de gemeente, mede gelet op de beschikbare financiële kaders, in een verordening heeft opgenomen over haar re-integratiebeleid. Van belang is ook bij de uiteindelijke keuze van een traject een actieve opstelling van de alleenstaande ouder. Alleenstaande ouders die hun eigen traject mee kunnen samenstellen zullen in de regel gemotiveerder zijn. Inspelen op de persoonlijke voorkeur en persoonlijke aandacht zijn belangrijke succesfactoren voor een geslaagde re-integratie. De ideeën en voorstellen van de alleenstaande ouder worden hierbij beoordeeld op hun bijdrage aan het vergroten van het arbeidsperspectief en aan het realiseren van de doelstelling van een plaatsing in een reguliere baan.

2.2.3 Tijdstip invulling scholingsplicht

De scholingsplicht wordt ingevuld uiterlijk zes maanden na de aanvraag tot ontheffing van de arbeidsverplichting. In die periode dienen het college en de alleenstaande ouder concrete afspraken te maken over de inhoudelijke invulling van de scholingsplicht en de rechten en plichten van de alleenstaande ouder en deze neerleggen in een plan van aanpak. Dit geldt

ook voor de invulling van de re-integratieplicht voor alleenstaande ouders die al een startkwalificatie hebben, of voor wie scholing of opleiding de krachten of bekwaamheden te boven gaat.

Het tijdstip van de inhoudelijke invulling van de re-integratieplicht en daarmee de scholingsplicht wordt imperatief vastgelegd om te bewerkstelligen dat zo snel mogelijk duidelijkheid wordt gegeven aan de alleenstaande ouder over de invulling van deze plichten, alsmede de daarbij geldende rechten en opgelegde plichten. Voorts wordt hiermee duidelijk gemaakt dat de alleenstaande ouders zich serieus dienen voor te bereiden op werk en de terugkeer naar de arbeidsmarkt. Ook worden gemeenten hiermee gestimuleerd zich (vroegtijdig) actief met de doelgroep bezig te houden.

Welke afspraken in het plan van aanpak worden gemaakt, is afhankelijk van de individuele omstandigheden en kan van geval tot geval verschillen. In het ene geval staat het de alleenstaande ouder duidelijk voor ogen welke opleiding, scholing of andere re-integratieactiviteit zij in het kader van arbeidsinschakeling op termijn zou willen volgen; hierover kunnen direct concrete afspraken in het plan van aanpak worden opgenomen. In het andere geval kan eerst een assessment of een beroepskeuzetest noodzakelijk zijn, alvorens tot de keuze te komen welke opleiding, scholing of re-integratieactiviteit gevolgd kan worden. Hierover kunnen eveneens afspraken worden gemaakt die worden opgenomen in het plan van aanpak.

2.2.4 Niet nakomen verplichting verbonden aan de scholingsplicht

De scholingsplicht voor de alleenstaande ouder valt op grond van het bestaande artikel 9, eerste lid, onder b, van de WWB onder de verplichting gebruik te maken van de door het college aangeboden re-integratievoorzieningen. Voor alleenstaande ouders voor wie scholing de krachten of bekwaamheden te boven gaan, of die al een startkwalificatie hebben, kan het college op grond van dit artikel andere re-integratie-instrumenten inzetten die de vaardigheden en bekwaamheden van de alleenstaande ouder op peil houden, of waardoor de vaardigheden of bekwaamheden worden vergroot. Op grond van voornoemd artikel is de alleenstaande ouder verplicht van deze door het college aangeboden voorzieningen gebruik te maken.

Het niet nakomen van verplichtingen die verbonden zijn aan deze re-integratieplicht leidt tot verlaging van de uitkering. Op grond van de WWB (artikel 18, tweede lid) verlaagt het college overeenkomstig de gemeentelijke verordening de uitkering, indien de belanghebbende de verplichtingen die zijn verbonden aan de bijstandsuitkering niet of niet voldoende nakomt. Het college kan bij het vaststellen van de verlaging rekening houden met de persoonlijke omstandigheden en de individueel vastgestelde verplichtingen. Van een verlaging van de uitkering kan bijvoorbeeld sprake zijn, indien de alleenstaande ouder zich weliswaar heeft ingeschreven bij een onderwijsinstelling, maar vervolgens geen onderwijs volgt.

Indien uit houding of gedragingen ondubbelzinnig blijkt dat de alleenstaande ouder de verplichtingen verbonden aan de re-integratie- c.q. scholingsplicht niet wil nakomen, wordt de ontheffing van de arbeidsverplichting niet door het college verleend. Het recht op een ontheffing van de arbeidsverplichting en de re-integratie- c.q. scholingsplicht zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het voldoen aan de re-integratie- c.q. scholingsplicht is een voorwaarde voor het verkrijgen van de ontheffing van de arbeidsverplichting. Het niet voldoen aan deze plichten heeft dan ook tot gevolg dat de ontheffing van de arbeidsverplichting niet wordt verleend of wordt opgeschort. De regering vindt dit gerechtvaardigd, omdat van de alleenstaande ouder verwacht mag worden dat, nu sprake is

van een recht tot ontheffing van de arbeidsverplichting, deze zich inzet om na de periode van de ontheffing zo snel mogelijk uit te stromen naar de arbeidsmarkt. Dit kan worden bereikt indien de alleenstaande ouder daadwerkelijk een re-integratie- of scholingstraject volgt, zonder dat dit door houding of gedraging van de alleenstaande ouder wordt gefrustreerd.

Een uitzondering op het uitgangspunt dat het niet willen voldoen aan de re-integratie- c.q. scholingsplicht leidt tot het niet verlenen of het opschorten van de ontheffing van de arbeidsverplichting, wordt gevormd door de aanwezigheid van individuele omstandigheden die aangemerkt kunnen worden als dringende redenen. Indien deze omstandigheden naar het oordeel van het college aanwezig zijn, kan ontheffing van de re-integratie c.q. scholingsplicht worden verleend op grond van artikel 9, tweede lid, van de WWB. Dit betreft echter geen recht van de alleenstaande ouder, maar een bevoegdheid van het college.

2.2.5 Ontheffing scholingsplicht

De scholingsplicht valt onder de bestaande verplichting gebruik te maken van de door het college aangeboden re-integratievoorzieningen (artikel 9, eerste lid, onderdeel b, van de WWB). Anders dan bij de ontheffing van de arbeidsverplichting heeft de alleenstaande ouder geen recht op een ontheffing van de re-integratie c.q. scholingsplicht. Het betreft dus altijd een individuele beoordeling. Tijdelijke ontheffing van deze verplichting is alleen mogelijk indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn.

Terughoudendheid bij het verlenen van een dergelijke ontheffing ligt in de rede, omdat de alleenstaande ouder reeds ontheven is van de arbeidsverplichting. Een gelijktijdige ontheffing van de re-integratie- c.q. scholingsplicht leidt er toe dat er in het geheel geen activiteiten gericht op arbeidsinschakeling worden gepleegd, waardoor een onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt kan ontstaan en de uitstroomkansen aanmerkelijk worden verkleind. Daarom acht de regering zorgtaken uitsluitend voor de zorg voor kinderen tot vijf jaar als zodanig geen reden om een ontheffing van de re-integratie- c.q. scholingsplicht te verlenen. In het verlengde daarvan is de invulling die de alleenstaande ouder wenst te geven aan de zorgplicht voor de kinderen geen afweging in de beslissing van het college om de re-integratie- c.q. scholingsplicht op te leggen. Gelet op het belang van scholings- en re-integratieactiviteiten en de daarmee gepaard gaande kansen op de arbeidsmarkt, acht de regering het gerechtvaardigd aan de re-integratie- c.q. scholingsplicht een zwaarder gewicht toe te kennen dan aan de wens van de ouder ten aanzien van de invulling van de zorgplicht. De regering is daarbij van mening dat de combinatie van scholing en de zorg voor jonge kinderen beter haalbaar is dan de combinatie van werk en de zorg voor jonge kinderen, omdat scholing gezien de levensfase waarin de jonge kinderen zich bevinden in het algemeen beter zal aansluiten bij het gezinsritme.

Dit laat onverlet dat het college bij het opleggen van de re-integratie- c.q. scholingsplicht rekening moet houden met een verantwoorde invulling van de combinatie re-integratie en zorg. Bij de invulling van de re-integratie- c.q. scholingsplicht kan het college ondermeer de belastbaarheid van de alleenstaande ouder en de beschikbaarheid van kinderopvang in overweging nemen. Ook kan zij in het kader van de re-integratie kinderopvang als voorziening aanbieden. Dit is een individuele beslissing.

Zorgtaken voor bijvoorbeeld gehandicapte of moeilijk opvoedbare kinderen of voor mantelzorg blijven, zoals dat nu ook het geval is, wel tot de dringende redenen behoren op grond waarvan een ontheffing van de re-integratie- c.q. scholingsplicht kan worden verleend.

2.3 Alleenstaande ouders met kinderen van vijf jaar en ouder

Op het moment dat de maximale ontheffingsperiode is bereikt of in die periode het jongste kind vijf jaar is geworden, gaat in beginsel de arbeidsverplichting gelden. De alleenstaande ouder heeft in die gevallen geen recht meer op een ontheffing van de arbeidsverplichting. Dit laat onverlet dat het college, net als in de huidige situatie, een individuele ontheffing kan verlenen op grond van dringende redenen, waaronder ook zorgtaken kunnen vallen voorzover hiermee geen rekening kan worden gehouden door middel van een voorziening. Naarmate de werkloosheid langer duurt, is er een grotere kans op permanent verblijf in de uitkering. Om deze redenen is de regering, mede in aanmerking nemende de ontheffingsmogelijkheid van maximaal zes jaar bij kinderen jonger dan vijf jaar, van oordeel dat de wens van de alleenstaande ouder ten aanzien van de invulling van de zorgplicht voor kinderen ouder dan vijf jaar niet langer kan prevaleren boven arbeidsinschakeling. Het feit dat in de meeste gevallen in de voorafgaande periode een ontheffing is verleend in combinatie met de verplichting tot het volgen van scholing speelt daarbij ook een rol. De alleenstaande ouder heeft zich daarmee in voldoende mate kunnen instellen en voorbereiden op een terugkeer naar de arbeidsmarkt. Evenals in de huidige situatie blijft echter wel gelden dat voor de alleenstaande ouders met kinderen tot 12 jaar de verplichting tot het accepteren van algemeen geaccepteerde arbeid alleen kan worden opgelegd, indien het college zich genoegzaam heeft overtuigd van de beschikbaarheid van passende kinderopvang, de toepassing van voldoende scholing en de belastbaarheid van de alleenstaande ouder.

3. Financiering

Aan deze maatregel zijn kosten en opbrengsten verbonden. Aan het macrobudget WWB Inkomensdeel wordt structureel 15 miljoen euro toegevoegd om eventuele extra kosten van een lichte aanzuigende werking te kunnen dekken (hierbij is uitgegaan van ca. 1000 gevallen). Gedacht kan hierbij worden aan alleenstaande ouders met een ten laste komend kind jonger dan vijf jaar die inwonen bij de vader en/of moeder én geen inkomsten uit uitkering of arbeid hebben. Ook kan gedacht worden aan alleenstaande ouders met een ten laste komend kind jonger dan vijf jaar die een klein baantje hebben niet ver boven het sociaal minimum. De omvang van deze groepen is niet bekend. Eveneens is een eventueel gedragseffect moeilijk in te schatten. Een kwantitatieve onderbouwing van de gereserveerde middelen waarop de inschatting – die door het Centraal Planbureau is onderschreven – is gebaseerd, is dan ook niet te geven. De verwachting is evenwel dat het uiteindelijk effect niet groot zal zijn. Enerzijds vanwege de vermoedelijk beperkte omvang van de potentiële groep; anderzijds vanwege de verwachte mate van aanzuigende werking. Tegenover de ontheffing staat immers een scholingsplicht die in sommige gevallen net zoveel tijd kan kosten als (deeltijd)werk. Daarnaast zullen alleenstaande ouders met ten laste komende kinderen jonger dan vijf jaar die een klein baantje hebben hier dikwijls bewust voor kiezen om te kunnen blijven participeren en onafhankelijk te zijn en zullen ze hun afstand tot de arbeidsmarkt niet willen vergroten door ontslag te nemen voor minder inkomen. Als gevolg van deze maatregel zullen meer alleenstaande ouders met jonge kinderen in de bijstand een scholingstraject volgen dan zonder deze beleidswijziging. Tegelijk zullen minder duurdere trajecten (loonkostensubsidie/gesubsidieerde arbeid) worden aangeboden. Vanwege het ontbreken van monitoringsgegevens over uitgaven aan scholing vanuit het re-integratiebudget en het feit dat onzeker is hoeveel leden van de doelgroep ontheffing aan zullen vragen, is het netto effect niet goed in te schatten. De verwachting is dat per saldo het beslag op het re-integratiebudget maar beperkt zal toenemen, waardoor – ook gegeven de

onderuitputting van gemeentelijke re-integratiemiddelen – kosten gedekt kunnen worden uit de bestaande middelen voor scholing en re-integratie (W-deel, later Participatiebudget).

Al kunnen bepaalde re-integratie instrumenten, zoals loonkostensubsidies, niet worden ingezet voor de doelgroep, het college heeft voldoende andere instrumenten én een financiële prikkel om de doelgroep voor te bereiden op de arbeidsmarkt voor de periode na afloop van de ontheffing. Scholing en re-integratie dragen immers op termijn bij aan besparingen op bijstandsuitgaven. Het college beschikt daarmee niet over minder mogelijkheden maar kan anders investeren in de mogelijkheden van de doelgroep. Deze inspanningen zullen, naast de re-integratie inspanningen voor de grotere groep bijstandsgerechtigden zonder ontheffing, mede bijdragen tot de voorziene langjarige besparingen op het I-deel WWB.

De uitvoeringskosten zullen naar verwachting door deze maatregel niet toenemen, omdat enerzijds de arbeidsverplichting voor de groep die ontheffing aanvraagt komt te vervallen en anderzijds de re-integratieplicht van deze groep wordt geïntensiveerd. De uitvoeringskosten van deze effecten heffen elkaar vermoedelijk grosso modo op. Voor zover dit wetsvoorstel zou leiden tot een geringe deelname aan middelbare beroepsopleidingen op basis van de Wet educatie en beroepsopleidingen, is de reguliere begrotingscyclus voor het bepalen van het macro kader voor het MBO van toepassing.

4. Adviezen

Het onderhavige wetsvoorstel is voor advies over de uitvoeringsaspecten voorgelegd aan het Uitvoeringspanel gemeenten. In dit Uitvoeringspanel participeren 15 gemeenten, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Divosa. Ook is het wetsvoorstel voorgelegd aan de Inspectie Werk en Inkomen voor een toezichtbaarheidstoets en aan de VNG.

4.1 Advies Uitvoeringspanel

In zijn advies wijst het Uitvoeringspanel er op dat de invulling van de arbeidsplicht en de re-integratieplicht een verantwoordelijkheid is voor gemeenten. Gelet op de systematiek van de WWB zijn zij verantwoordelijk voor de uitkeringen die zij verstrekken en de re-integratie die zij aanbieden aan belanghebbenden. De maatregel van het Coalitieakkoord is hiermee niet in lijn, aldus het Uitvoeringspanel. Voorts merkt het Uitvoeringspanel op dat de mogelijkheid tot ontheffing van de arbeidsverplichting en het opleggen van scholing op basis van de huidige WWB reeds mogelijk is. Verschillende leden van het Uitvoeringspanel merken op dat de bedoelde zorg voor scholing voor alleenstaande ouders inmiddels ook staande praktijk is.

Hoewel in dit wetsvoorstel een meer centrale invulling wordt gegeven ten aanzien van rechten en plichten van zowel de alleenstaande ouders als de colleges van burgemeesters en wethouders, acht de regering dit te rechtvaardigen door het belang dat zij hecht aan een landelijke regeling die enerzijds recht doet aan het belang van de zorg voor jonge kinderen en anderzijds aan het belang van de arbeidsmarktpositie van alleenstaande ouders.

Gelet op het belang van een startkwalificatie kan een deel van het Uitvoeringspanel zich er mee verenigen als de scholingsplicht tot startkwalificatieniveau expliciet in de wet wordt opgenomen. Dit houdt in dat als de alleenstaande ouder geen opleiding heeft genoten op startkwalificatieniveau de colleges wettelijk verplicht worden de scholingsplicht in te vullen

tot ten minste dat niveau en een verplichting voor de alleenstaande ouder tot het volgen van die scholing. Het Uitvoeringspanel merkt in dit verband op dat de re-integratieplicht breder is dan scholing. Indien de scholingsplicht niet nader wordt ingevuld, behoudt het college de mogelijkheid de alleenstaande ouder te verplichten tot bijvoorbeeld sociale activering of vrijwilligerswerk in plaats van scholing, ook al heeft de alleenstaande ouder geen startkwalificatie. De vraag is of dit de bedoeling is van het Coalitieakkoord, aldus een deel van het Uitvoeringspanel.

De regering heeft grotendeels het advies van het Uitvoeringspanel overgenomen en in het onderhavige wetsvoorstel verwerkt. Volgens het voorgestelde artikel 9a, achtste lid, dient het college de scholingsplicht ten minste in te vullen in de vorm van scholing of opleiding die de toegang tot de arbeidsmarkt bevordert, indien de alleenstaande ouder niet beschikt over een startkwalificatie, tenzij naar het oordeel van het college een dergelijke scholing of opleiding de krachten of bekwaamheden van de alleenstaande ouder te boven gaat. Het op deze wijze invullen van de scholingsplicht heeft naar de mening van de regering als voordeel dat, indien de alleenstaande ouder niet beschikt over startkwalificatieniveau, expliciet aan scholing prioriteit wordt gegeven boven andere re-integratie-instrumenten. Voorts wordt op deze wijze de scholingsplicht breed ingevuld en bepaalt het college – in samenspraak met de alleenstaande ouder – welke scholing en op welk niveau in het individuele geval het beste past om de vaardigheden en competenties te vergroten dan wel bij te houden. Hierdoor kan het college in het individuele geval maatwerk leveren. Gelet op de uitgangspunten van de WWB past het niet vanuit het Rijk voor te schrijven welke scholing moet worden ingezet en op welk niveau.

Voor alleenstaande ouders die dat niveau niet hebben en voor wie dat haalbaar is, ligt het in de rede de scholingsplicht in te vullen met scholing of opleiding tot startkwalificatie. Een startkwalificatie is doorgaans een belangrijke voorwaarde voor een duurzame baan, voor voldoende inkomen en voor een volwaardige plek in de samenleving.

Voor de alleenstaande ouders die al startkwalificatieniveau hebben (32%) geldt de algemene re-integratieplicht waarin het college scholing *kan* aanbieden voor bijvoorbeeld het bijhouden van de vaardigheden of omscholing. Het college kan echter ook andere re-integratie-instrumenten zoals vrijwilligerswerk inzetten. De keuze welk traject bij deze alleenstaande ouders wordt gevolgd, is afhankelijk van de individuele situatie en ter beoordeling van het college. Ook hier kan het college maatwerk leveren.

Het Uitvoeringspanel adviseert om in het wetsvoorstel niet de plicht voor de gemeente op te nemen om in een bijlage bij het besluit tot ontheffing van de arbeidsplicht de invulling van de scholingsplicht te vermelden. Dit kan uitvoeringstechnisch lastig zijn, zeker als binnen de beslistermijn van acht weken ook de nadere invulling van de scholingsplicht dient plaats te vinden.

De regering heeft dit deel van het advies gevolgd. Om tegemoet te komen aan het Uitvoeringspanel is thans in het wetsvoorstel opgenomen dat het college binnen zes maanden na het verzoek om ontheffing van de arbeidsverplichting een plan van aanpak zal opstellen over de invulling van de re-integratie- c.q. scholingsplicht voor de alleenstaande ouder aan wie ontheffing is verleend. Met de verplichting tot opstelling van een plan van aanpak zes maanden na de aanvraag van de ontheffing van de arbeidsverplichting wordt duidelijk gemaakt dat gemeenten vroegtijdig met de alleenstaande ouders aan de slag moeten. Ook voor de alleenstaande ouder wordt duidelijk gemaakt dat zij werk dient te

maken van haar re-integratie. Daarnaast acht de regering zes maanden voldoende tijd om afspraken te maken over de re-integratie- c.q. scholingsplicht.

Het Uitvoeringspanel geeft in zijn advies voorts aan dat de maximale termijn van zes jaar met opschorting uitvoeringstechnisch lastig kan zijn. Het college moet nagaan of de alleenstaande ouder in het verleden al een deel van de termijn heeft gebruikt; dit is extra lastig wanneer het gaat om een alleenstaande ouder die is verhuisd vanuit een andere gemeente.

De regering ziet geen aanleiding af te wijken van de in het Coalitieakkoord opgenomen maximale ontheffingsperiode van zes jaar. De regering is daarnaast van mening dat voorkomen dient te worden dat door gedragseffecten van de alleenstaande ouder, bijvoorbeeld verhuizing, de ontheffingsperiode langer kan zijn dan zes jaar. Een langere periode plaatst de alleenstaande ouder te lang buiten het arbeidsproces. Het belang van re-integratie prevaleert naar de mening van de regering in dit geval boven de uitvoeringsaspecten. De bewaartermijn van dossiers voor de gemeente is 20 jaar na beëindiging van de bijstand. Het bijhouden van eerdere ontheffingsperiodes is derhalve niet onmogelijk.

Het Uitvoeringspanel vraagt tot slot of een alleenstaande ouder die stopt met een baan om voor haar kinderen te zorgen in aanmerking komt voor bijstand met een recht op een ontheffing van de arbeidsverplichting.

De regering is van oordeel dat in dit geval sprake is van verwijtbare werkloosheid, waarvoor het college de uitkering conform de gemeentelijke verordening kan verlagen. De ontheffing van de arbeidsverplichting geldt voor het aanvaarden en verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid (artikel 9, eerste lid, van de WWB). Het behouden van arbeid valt niet onder de ontheffing. Dit betekent dat een alleenstaande ouder niet haar baan kan opzeggen met als enige reden de wens om voor de kinderen te zorgen. In dat geval is er sprake van verwijtbare werkloosheid, waarvoor het college de uitkering conform de gemeentelijke verordening kan verlagen.

4.2 VNG

In het Bestuurlijk Akkoord tussen het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), waarin beiden de gezamenlijke doelstelling om zo veel mogelijk mensen weer voluit mee kunnen laten doen in de samenleving hebben onderschreven, is afgesproken dat de VNG betrokken zal worden bij de uitwerking van de ontheffing van de arbeidsverplichting voor alleenstaande ouders met kinderen jonger dan vijf jaar in combinatie met een scholingsplicht. Afgesproken is dat de uitgangspunten bij de verdere uitwerking zijn:

- de maatregel wordt zo vormgegeven dat er perspectief wordt geboden op uitgestelde re-integratie;
- ontheffing op aanvraag, met een maximale periode van zes jaar;
- de ontheffing wordt gekoppeld aan een scholingsplicht, die de gemeente oplegt.

Gevraagd naar haar reactie op het onderhavige wetsvoorstel geeft de VNG aan dat aandacht voor de betreffende groep noodzakelijk blijft. De VNG vindt dat de invulling scholingsplicht een eigen verantwoordelijkheid is voor gemeenten. Gemeenten leveren maatwerk door naar de individuele situatie te kijken van de klant. Door de wettelijke eis van scholing wordt het maatwerkprincipe teniet gedaan. Op voorhand wordt immers een keuze gemaakt uit re-integratie-instrumenten. De VNG vindt het overigens opmerkelijk dat de

scholingsplicht expliciet wordt ingevuld. De VNG wijst erop dat in het Bestuursakkoord is afgesproken bestaande schotten tussen participatiebudgetten weg te nemen opdat gemeenten nog meer maatwerk kunnen leveren in hun bijdrage aan participatie. Gemeentelijke beleidsruimte is daarvoor een belangrijke voorwaarde.

De regering is eveneens van mening dat blijvende aandacht voor de arbeidsmarktpositie van alleenstaande ouders met jonge kinderen geboden is. Daarom voorziet het wetsvoorstel ook niet in een categoriale ontheffing maar in een ontheffing op verzoek, waardoor de gemeente de gelegenheid krijgt samen met de alleenstaande ouder een maatwerkoplossing te zoeken. Er mogen daarnaast van zowel de alleenstaande ouders als van gemeenten de nodige inspanningen worden verwacht om de arbeidsmarktpositie te behouden en te verbeteren. De regering is van mening dat de scholingsplicht hiertoe aan bijdraagt, waardoor uitstroom naar de arbeidsmarkt na de periode van ontheffing wordt gestimuleerd. Uitstroom wordt mogelijk gemaakt door alleenstaande ouders door middel van scholing beter te kwalificeren voor de arbeidsmarkt dan wel bestaande kwalificaties te onderhouden. Scholing voorkomt naar de mening van de regering dat tijdens de periode van de ontheffing van de arbeidsverplichting de afstand tot de arbeidsmarkt (te) groot wordt. Het belang dat de regering hecht aan een landelijke regeling die enerzijds recht doet aan het belang van de zorg voor jonge kinderen en anderzijds aan het belang van de arbeidsmarktpositie van alleenstaande ouders rechtvaardigt naar de mening van de regering een meer centrale invulling van de rechten en plichten waar het alleenstaande ouders met jonge kinderen betreft.

4.3 Advies Inspectie Werk en Inkomen

In zijn advies geeft de Inspectie Werk en Inkomen aan dat het onderhavige wetsvoorstel geen aanleiding geeft tot het maken van inhoudelijke opmerkingen omtrent de toezichtbaarheid.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

Met dit onderdeel wordt geregeld dat voor de toepassing van de artikelen 9 en 9a onder kind mede wordt verstaan pleegkind. Aldus geldt artikel 9, vierde lid, ook in geval van een ongehuwde die de volledige zorg heeft voor een tot zijn last komend pleegkind tot twaalf jaar en geen gezamenlijke huishouding voert met een ander en kan een ongehuwde die de volledige zorg heeft voor een tot zijn last komend pleegkind jonger dan vijf jaar een ontheffing op grond van artikel 9a krijgen.

Onderdeel B

Aan artikel 6 van de WWB wordt de definitie van het begrip startkwalificatie toegevoegd in verband met de verplichting voor het college die is opgenomen in het voorgestelde artikel 9a, achtste lid, van de WWB met betrekking tot een alleenstaande ouder die niet beschikt over een startkwalificatie. Deze definitie komt overeen met de definitie van het begrip startkwalificatie in de Leerplichtwet 1969.

Onderdeel C

Op grond van de derde zin van het tweede lid van artikel 9 van de WWB maakt het college, indien de tijdelijke ontheffing van een verplichting als bedoeld in het eerste lid van dat artikel een alleenstaande ouder betreft, in het bijzonder een afweging tussen enerzijds het belang van arbeidsinschakeling en anderzijds de invulling die de alleenstaande ouder wenst te geven aan de zorgplicht. Aan deze zin komt in het licht van de voorgestelde invoeging van artikel 9a van de WWB zijn betekenis te ontvallen. Uit dat artikel 9a van de WWB vloeit voort dat aan een alleenstaande ouder met een kind tot vijf jaar, die aan de zorgplicht voorrang wenst te geven, desgevraagd ontheffing wordt verleend van de arbeidsverplichting.

Voor de alleenstaande ouder die van deze ontheffingsmogelijkheid geen gebruik kan maken omdat het jongste kind de leeftijd van vijf jaar al heeft bereikt, blijft onverkort gelden dat, voor zover met diens zorgtaken geen rekening kan worden gehouden door middel van een voorziening als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van de WWB, die zorgtaken als dringende redenen kunnen worden aangemerkt om ontheffing te verlenen op grond van het tweede lid van artikel 9 van de WWB. Voor de alleenstaande ouder met kinderen tot twaalf jaar geldt voorts nog het vierde lid van artikel 9 van de WWB.

Onderdeel D

De onderhavige wijziging voorziet erin dat het college op een daartoe strekkend verzoek van een alleenstaande ouder die de volledige zorg heeft voor een tot zijn last komend kind tot vijf jaar ontheffing verleent van de verplichting, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel a, van de WWB. Deze ontheffing wordt slechts één keer verleend en geldt voor de periode waarin het jongste kind de leeftijd van vijf jaar nog niet bereikt, met dien verstande dat de totale duur van de ontheffing ten hoogste zes jaar kan bedragen.

Indien bij de aanvraag van de ontheffing uit de houding en gedragingen van de alleenstaande ouder blijkt dat deze de verplichtingen op grond van artikel 9, eerste lid, onderdeel b, van de WWB niet zal nakomen, heeft deze geen recht op ontheffing. Als de alleenstaande ouder op een later tijdstip besluit die verplichtingen wel na te komen, dan heeft hij vanaf dat moment recht op een ontheffing, mits hij voldoet aan de overige vereisten die gelden voor ontheffing.

Op grond van het vijfde lid wordt de ontheffing opgeschort indien een van de genoemde gronden zich voordoet. Indien het jongste kind de leeftijd van vijf jaar bereikt, terwijl de volledige duur van de ontheffingsperiode van zes jaar nog niet volledig is benut, wordt de ontheffing van rechtswege, met ingang van de datum waarop dat kind de leeftijd van vijf jaar bereikt, opgeschort. Dit betekent derhalve dat de alleenstaande ouder die bijvoorbeeld op het moment dat de ontheffing van de arbeidsverplichting op grond van het nieuwe artikel 9a wordt verleend een kind heeft in de leeftijd van twee jaar, van de ontheffing gebruik kan maken tot het moment dat dat kind de leeftijd van vijf jaar bereikt. Op het moment dat dat kind de leeftijd van vijf jaar heeft bereikt, wordt de ontheffing opgeschort. Indien diezelfde alleenstaande ouder na afloop van die ontheffingsperiode een tweede kind krijgt, kan de opschorting van de ontheffing worden beëindigd op verzoek van de alleenstaande ouder en geldt ook voor dat kind desgevraagd de ontheffing op grond van artikel 9a, zij het dat op de totale duur van zes jaar in mindering wordt gebracht de duur van de periode waarin met betrekking tot het eerste kind van de ontheffing gebruik is gemaakt. Met betrekking tot dit tweede kind zal – indien bijvoorbeeld met betrekking tot het eerste kind al drie jaar gebruik is gemaakt van de ontheffing - de ontheffing dus eindigen voordat dat kind de leeftijd van vijf jaar heeft bereikt. Het in mindering brengen van de periode waarin eerder van de ontheffing gebruik is gemaakt op de totale periode van zes jaar, geldt overigens niet alleen voor de ontheffing met betrekking tot een ander kind, maar ook voor de periode(n) waarin van de ontheffing met betrekking tot (al dan niet) hetzelfde kind of (al dan niet) dezelfde kinderen gebruik is gemaakt in één of meer voorgaande woonplaatsen.

De ontheffing wordt eveneens van rechtswege opgeschort, indien het recht op bijstand van de alleenstaande ouder eindigt. De alleenstaande ouder kan overigens ook zelf verzoeken om opschorting van de resterende periode.

Indien uit de houding en gedragingen van de alleenstaande ouder ondubbelzinnig blijkt dat hij zijn verplichtingen op grond van artikel 9, eerste lid, onderdeel b, van de WWB niet wil nakomen, wordt de ontheffing door het college opgeschort.

Opschorting van de ontheffing op grond van artikel 9a, vijfde lid, onderdeel a, b, c of d, van de WWB kan op verzoek van de alleenstaande ouder met een kind tot vijf jaar door het college worden beëindigd, indien de omstandigheid die tot de opschorting heeft geleid zich niet langer voordoet en ook geen andere opschortingsgrond aanwezig is. Het feit dat er in het vijfde lid wordt gesproken van ‘opschorting’ wijst er op dat de alleenstaande ouder na beëindiging van de opschorting de resterende duur van de ontheffing van zes jaar weer kan effectueren.

De ontheffing betreft uitsluitend de verplichting, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel a, van de WWB. De verplichtingen, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, van de WWB, zoals de verplichting om gebruik te maken van een door het college aangeboden voorziening, blijven (ook) op de alleenstaande ouder met een kind tot vijf jaar van toepassing. Binnen zes maanden na de aanvraag van ontheffing stelt het college, zo is expliciet in het voorgestelde zevende lid van artikel 9a van de WWB opgenomen, in ieder geval een plan van aanpak op over de invulling van de aan de alleenstaande ouder aan te bieden voorziening, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, van de WWB. Op grond van het voorgestelde achtste lid van artikel 9a bestaat die voorziening in ieder geval uit een scholing of opleiding die de toegang tot de arbeidsmarkt bevordert, tenzij betrokkene al beschikt over een startkwalificatie of scholing naar het oordeel van het college voor hem niet haalbaar is doordat een dergelijke scholing of opleiding de krachten of bekwaamheden van de alleenstaande ouder te boven gaat.

De onderhavige wijziging voorziet in overgangsrecht met betrekking de alleenstaande ouder met een kind tot vijf jaar die op de dag onmiddellijk voorafgaande aan de inwerkingtreding van deze wijziging reeds op grond van artikel 9, tweede lid, van de WWB tijdelijk ontheven is van een verplichting als bedoeld in het eerste lid van dat artikel. Die alleenstaande ouder behoudt die ontheffing op grond van artikel 9, tweede lid, van de WWB tot het tijdstip dat in de desbetreffende beschikking is bepaald, doch uiterlijk tot 12 maanden na inwerkingtreding van deze wijziging, dan wel, indien voordat dat van toepassing zijnde tijdstip is bereikt een verzoek op grond van het nieuwe artikel 9a wordt ingediend, tot het tijdstip waarop op dat verzoek is beslist. Dit overgangsrecht is vervat in het negende lid van artikel 9a van de WWB. In het tiende lid wordt voorts geregeld dat indien een verzoek op grond van het nieuwe artikel 9a wordt ingediend tot zes maanden na inwerkingtreding van deze wijziging, het college het plan van aanpak, bedoeld in het zevende lid van artikel 9a, opstelt binnen twaalf maanden na inwerkingtreding van deze wijziging. Aldus wordt voorkomen dat door een groot aantal aanvragen in de eerste weken na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel het college een onevenredig groot aantal plannen van aanpak moet opstellen in de eerste zes maanden na die inwerkingtreding. Uit het elfde lid blijkt dat het negende en tiende lid vervallen met ingang van de eerste dag van de dertiende kalendermaand na de datum van inwerkingtreding van de onderhavige wijziging. Op die dag – maar ná het vervallen van het negende en tiende lid - vervalt ook dat elfde lid.

Artikelen II en III

De artikelen II en III voorzien in een wijziging van respectievelijk de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ), naar analogie van de wijziging van de WWB, zoals die is opgenomen in artikel I, onderdelen B tot en met D. Een aanpassing overeenkomstig artikel I, onderdeel A, is daarbij niet nodig, omdat voor de IOAW en de IOAZ onder kind mede wordt verstaan pleegkind.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

(A. Aboutaleb)