

33801 Wijziging van de Wet werk en bijstand en enkele andere sociale zekerheidswetten (Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten)

Memorie van antwoord

Inleiding

De regering heeft met veel belangstelling kennis genomen van de vragen die de leden van de fracties van de ChristenUnie, D66, VVD, PvdA, CDA, PVV, GroenLinks en de SP hebben gesteld bij het voornoemde voorstel van wet. De regering is gaarne bereid de vragen te beantwoorden. De vragen zijn zoveel mogelijk in de volgorde van het verslag beantwoord. Op een aantal plaatsen is afgeweken van de volgorde indien dit voor de samenhang van de beantwoording wenselijk was.

Relatie Participatiewet en overige decentralisatievoorstellen

De leden van de fracties PvdA, ChristenUnie en SP hebben vragen gesteld over de relatie tussen het wetsvoorstel Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten (hierna: WWB maatregelen) en wetsvoorstel Invoeringswet Participatiewet (hierna: Participatiewet). De leden van de PvdA-fractie vragen wat de gevolgen van de Participatiewet zijn voor de maatregelen uit het wetsvoorstel WWB maatregelen. Ook vragen deze leden waarom de Participatiewet niet als eerste bij haar Kamer is ingediend. De fracties van de ChristenUnie en SP vragen waarom het aparte wetsvoorstellen zijn, ze niet gezamenlijk en gelijktijdig worden behandeld, en wat de nadelen hiervan zijn.

De aard van de wetsvoorstellen WWB maatregelen en Participatiewet verschilt. De Participatiewet beoogt meer eenduidigheid aan te brengen in de verschillende regelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt met als doel meer mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt weer aan het werk te krijgen. Met de Participatiewet worden WWB, de Wsw en de Wajong gewijzigd; de toegang tot de Wsw wordt per 1 januari 2015 stopgezet en de toegang tot de Wajong wordt beperkt tot mensen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. Mensen die vanaf 1 januari 2015 niet meer in aanmerking kunnen komen voor een Wsw-plek of een Wajonguitkering, kunnen een beroep doen op de gemeente voor ondersteuning bij re-integratie en eventueel op inkomensondersteuning. In het laatste geval geldt het bijstandsregime, inclusief de wijzigingen daarin die voortvloeien uit het wetsvoorstel WWB maatregelen. Het wetsvoorstel WWB maatregelen heeft als doel meer te activeren en tegelijkertijd een solide vangnet te bieden, waarbij de normhoogte, de verplichtingen, de naleving en de aanvullende inkomensvoorziening worden aangepast.

De reden voor de volgorde van de aanbidding van het wetsvoorstel WWB maatregelen en de Participatiewet is, behalve gelegen in de aard van de wetsvoorstellen, gelegen in de historie van de wijzigingen. In het Regeerakkoord 'Bruggen Slaan' is opgenomen dat het kabinet de wijzigingen in de WWB, zoals opgenomen in het wetsvoorstel WWB maatregelen, wilde laten ingaan per 1 juli 2014. In het Sociaal Akkoord is afgesproken dat de Participatiewet zou ingaan per 1 januari 2015. Het wetsvoorstel WWB maatregelen is eerder aan de Tweede Kamer aangeboden omdat de WWB maatregelen eerder in zou gaan. Recent (*Kamerstukken II 2013/14, 33 801 en 33 161, nr. 23*) is besloten dat de ingangsdatum van het wetsvoorstel WWB maatregelen voor die onderdelen die ingaan per 1 juli 2014, met zes maanden opschuift naar 1 januari 2015.

Bij de vormgeving van de Participatiewet is zorgvuldig nagegaan of er sprake is van wijzigingen in het kader van het wetsvoorstel WWB maatregelen die inhoudelijk tegenstrijdig zijn met de Participatiewet. Dit is niet het geval. Doordat de ingangsdatum van het wetsvoorstel WWB maatregelen met zes maanden is opgeschoven, hebben gemeenten meer tijd om zich voor te bereiden op de wijzigingen. De regering verwacht dan ook geen forse afstemmingsproblematiek.

De leden van de PVV-fractie en de fractie van GroenLinks vragen naar de samenhang van dit wetsvoorstel met de drie decentralisatiewetsvoorstellen. Ook vragen zij specifiek naar het effect van dit wetsvoorstel in combinatie met de Participatiewet.

De uitgangspunten van deze wet en de drie decentralisaties zijn om de (arbeids)participatie te verhogen en gemeenten de mogelijkheid te geven om integraal beleid te voeren en maatwerk te bieden. De regering doet dit door meer verantwoordelijkheid bij gemeenten en burgers te leggen en tegelijkertijd te zorgen voor die mensen die dat het hardst nodig hebben. De WWB biedt een financieel vangnet en is erop gericht mensen te stimuleren actief deel te nemen aan de arbeidsmarkt. De decentralisaties in het sociaal domein maken het daarbij mogelijk om integraal ondersteuning te bieden op verschillende leefdomeinen. Daarom zijn schotten weggehaald en ligt de verantwoordelijkheid bij de gemeente, die het dichtst bij de mensen staat.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke waarborgen de regering heeft ingebouwd zodat de implementatie van dit wetsvoorstel succesvol zal verlopen.

Door de drie decentralisaties komen een groot aantal bevoegdheden en taken bij gemeenten te liggen. Het is in de eerste plaats aan de gemeenten om zich hier op voor te bereiden. De regering heeft met het oog op de implementatie van de Participatiewet en de WWB maatregelen met de Programmaraad - het samenwerkingsverband van Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), Divosa en Cedris - afspraken gemaakt over de ondersteuning aan gemeenten. De leden van de Programmaraad zullen gemeenten met producten, diensten en voorlichting helpen bij de implementatie van de nieuwe regels. Zij krijgen daarvoor van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de benodigde financiële middelen. Daarnaast is de invoering van het wetsvoorstel WWB maatregelen met een half jaar uitgesteld, zodat gemeenten meer tijd krijgen om zich gedegen voor te bereiden. Voor de brede ondersteuning van gemeenten heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bovendien het programma 'gemeente van de toekomst' ingericht.

Beleidsvrijheid gemeenten

De leden van de VVD-fractie merken op dat het wetsvoorstel zeer gedetailleerd en dwingend de wijze voorschrijft hoe tot het vaststellen van een verlaging van de uitkering moet worden gekomen. Hierdoor zou er eerder sprake zijn van beperking in het handelen door het college dan van een verruiming. Voorts merken deze leden op dat op het terrein van de verrekking van de verlaging wél beleidsruimte is, terwijl naar de mening van deze leden het vaststellen van de verlaging het belangrijkste is. Zij vragen de mening van de regering hierover. In dit kader vragen de leden van de fractie van GroenLinks waarom de bij de invoering van de WWB beloofde deregulering en derapportage zondermeer wordt teruggedraaid en waarom de regering hiervoor heeft gekozen. Voorts vragen deze leden of de regering het met hen eens is dat de gedetailleerdheid van geboden en verboden contraproductief is voor een doeltreffend optreden van en een effectieve uitvoering door gemeenten.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering er voor heeft gekozen de verplichtingen en maatregelen tot in detail in de wet voor te schrijven, en hoe dit zich verhoudt tot de gemeentelijke beleidsvrijheid. Deze leden vragen waaruit die gemeentelijke beleidsvrijheid bestaat op de punten van de tegenprestatie en de arbeidsverplichtingen, maar ook op dat van het sanctiebeleid. In welk opzicht kan een gemeente maatwerk leveren zo vragen deze leden. Ook de leden van de PVV-fractie vragen om aan te geven op welke punten er sprake is van beleidsvrijheid van gemeenten gelet op het bij dit wetsvoorstel gestelde uitgangspunt dat de gemeente zelf beleid dient te ontwikkelen en financieel volledig verantwoordelijk is voor de uitvoering van de wet. Voorts vragen de leden van de fractie van GroenLinks waarom er voor gekozen is om de principiële beleidsvrijheid die gemeenten als gevolg van de WWB 2004 hebben gekregen, flink in te perken. In dit verband vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of de regering een samenvattend overzicht van de daadwerkelijke vrijheidsgraden van de gemeenten kan geven. De leden van de SP-fractie vragen of de regering wel of niet doorgaat met de ingezette decentralisatieoperatie en zo ja waarom dan in het voorliggende wetsvoorstel juist de beleidsvrijheid van gemeenten wordt ingeperkt.

De regering is van mening dat de drie decentralisaties, te weten de Jeugdwet, het wetsvoorstel Wmo 2015 en de Participatiewet, kansen bieden doordat deze gemeenten de mogelijkheid geven om integraal beleid te voeren en maatwerk te leveren. Gemeenten hebben ook met het voorliggende wetsvoorstel voldoende beleidsvrijheid om dit te realiseren. De regering is van

mening dat met het voorliggende wetsvoorstel geen sprake is van het terugdraaien van de deregulering en derapportage.

De regering merkt op dat zij ernaar streeft om via maatwerk door de gemeente, bijstandsgerechtigden aan te spreken op de inzet van hun eigen mogelijkheden, en hen aan te sporen om mee te doen. Bij meedoen horen heldere spelregels en het wetsvoorstel beoogt daar in te voorzien. Het wetsvoorstel omvat daartoe een aantal maatregelen die er op gericht zijn de bijstand houdbaar en toegankelijk te houden. Zo blijft de bijstand toekomstbestendig. De regering heeft hierbij uitdrukkelijk ook oog voor de vangnetfunctie van de bijstand voor wie niet zelf in een inkomen kan voorzien. De regering hecht in dit kader grote waarde aan het bieden van ruimte voor maatwerk op decentraal niveau. Immers op decentraal niveau zijn het de colleges die het voortouw hebben bij het op waarde schatten van de individuele omstandigheden van de belanghebbenden, mede in relatie met de lokale situatie.

Ten aanzien van de harmonisering van verplichtingen geldt dat er sprake is van het concretiseren van een aantal onderdelen van de huidige, abstract geformuleerde arbeids- en re-integratieverplichting. In die zin is sprake van een nadere uitwerking en harmonisering van bestaande verplichtingen en bijhorende maatregelen. Bij deze harmonisering blijft individueel maatwerk voorop staan. Het is uitdrukkelijk aan het college om bij het opleggen van de geharmoniseerde verplichtingen en -maatregelen rekening te houden met de individuele situatie van de bijstandsgerechtigde. Zo is bij een aantal verplichtingen 'naar vermogen' aan de orde. Het is dan aan het college om te beoordelen waartoe diens vermogen - de krachten en bekwaamheden - de bijstandsgerechtigde in staat stelt en of hij dat vermogen benut heeft ter voldoening aan de desbetreffende verplichting.

De regering benadrukt dat de invulling van het re-integratiebeleid in samenhang met de harmonisering van diverse verplichtingen door gemeenten, van groot beleidsmatig belang is. Bij meerdere van die verplichtingen gaat het om verplichtingen die door het college, op individuele basis, aan de bijstandsgerechtigde worden opgelegd met het oog op de arbeidsinschakeling, zoals het gebruik maken van door het college aangeboden voorzieningen. Het is aan het college om, met in achtneming van de door de gemeenteraad opgestelde regels, te bepalen welke voorzieningen kunnen worden aangeboden, en welke maatregelen er gelden bij niet nakoming van de verplichtingen. Vervolgens is het aan het college om te bepalen aan wie die voorzieningen worden aangeboden.

De colleges hebben, vergeleken met het oorspronkelijke wetsvoorstel, uitdrukkelijk de beleidsruimte gekregen op het punt van de vaststelling van de standaardduur van de maatregelen. In het oorspronkelijke wetsvoorstel leverde het verwijtbaar niet naleven van één van de geharmoniseerde verplichtingen standaard een maatregel op van 3 maanden verlaging met 100%. De standaardduur is in het huidige wetsvoorstel aangepast om de colleges ook hier beleidsruimte te bieden. Deze aanpassing betreft dat bij een eerste door het college geconstateerde niet nakoming van een geharmoniseerde verplichting, een verlaging van 100% plaatsvindt van tenminste 1 maand en maximaal 3 maanden. Gemeenten hebben de vrijheid om bij de eerste niet nakoming van een verplichting de bijstand voor maximaal 3 maanden met 100% te verlagen op basis van het individualiseringsbeginsel. Hierbij geldt dat de gemeente uitdrukkelijk de bevoegdheid krijgt om bij verordening vast te stellen dat verrekening van het betreffende bedrag van verlaging kan plaatsvinden over de maand van oplegging van de maatregel en ten hoogste de volgende twee maanden, mits de eerste maand tenminste een 1/3 van dit bedrag wordt verrekend. Bij recidive (2e keer niet naleven zelfde verplichting of een of meer van de andere verplichtingen) ná deze periode volgt een (in duur) langere verlaging van de uitkering met 100% en voor ten hoogste drie maanden. Bij de volgende (3e) herhaling van verwijtbare niet naleving, wordt de maatregel het maximum van 3 maanden 100% verlaging. Dat blijft zo bij de volgende keren. Wel is er steeds een recidivetermijn van maximaal 12 maanden. De exacte duur van de verlaging bij de eerste en tweede overtreding moet in een gemeentelijke verordening nader worden uitgewerkt. Het is ook aan het college om te beoordelen of het niet nakomen van een geharmoniseerde verplichting verwijtbaar is. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet erin dat er geen maatregel volgt indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt. Het is aan het college te bepalen of hier in individuele situaties sprake van is. Voorts is in dit kader expliciet in het wetsvoorstel opgenomen dat een op te leggen maatregel of een opgelegde maatregel door het college wordt afgestemd op de omstandigheden van de belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven, indien naar het oordeel van het college, gelet op bijzondere omstandigheden, dringende redenen

daartoe noodzaken (individueel maatwerk). Afstemming op de omstandigheden van de belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven is bij uitstek het beleidsterrein van het college.

De regering beoogt met het vorenstaande tot een juist evenwicht te komen tussen enerzijds het wettelijke kader van de maatregelen bij het niet nakomen van verplichtingen waardoor een verwijtbaar onnodig beroep wordt gedaan, en anderzijds het individueel maatwerk met de expliciete mogelijkheid (geheel of gedeeltelijk) van een maatregel af te zien in situaties als waarop de geharmoniseerde verplichtingen zien.

Ten aanzien van de tegenprestatie geldt dat de gemeente het aan bijstandsgerechtigden opdragen van een significante tegenprestatie, bij verordening moet regelen. Dit biedt de gemeente de ruimte voor het leveren van individueel maatwerk. Daartoe is het college ingevolge de aanpassing in de (eerste) nota van wijziging verplicht om expliciet beleid te ontwikkelen betreffende de inhoud, omvang en duur van de tegenprestatie. De toelichting geeft aan dat gemeenten de mogelijkheid hebben om in deze verordening bijvoorbeeld op te nemen dat vrijwilligerswerk van een bepaalde inhoud en omvang als tegenprestatie is te kwalificeren. Tevens kan de gemeenteraad in de verordening de bepaling opnemen dat, als de belanghebbende mantelzorg verricht, het college kan besluiten dat de belanghebbende geen tegenprestatie wordt opgedragen, zolang hij mantelzorg verricht. Het college voert dit beleid vervolgens uit.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts waarom de regering de zogenaamde "omkering van de bewijslast" uit de geharmoniseerde verplichtingen heeft geschrapt. Deze leden willen weten hoe het college nu tot de geduide informatie betreffende de naleving van de geharmoniseerde verplichtingen kan komen die een zodanige concreetheid en hardheid moet hebben dat die gegevens in een procedure overeind blijven. Ook vragen deze leden welke argumenten voor de regering doorslaggevend zijn geweest voor de verandering van de bewijslast.

De regering merkt in dit verband het volgende op. In het wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer is door met name de fracties PvdA, VVD, D66, CDA en SP aandacht gevraagd voor de impact van de maatregel "omkering van de bewijslast" omdat de bewijslast dan bij de belanghebbende zelf komt te liggen. Een nadere beschouwing van deze problematiek door de regering heeft geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel in die zin dat de betreffende bepaling is geschrapt. De bewijslast dat de belanghebbende niet aan de geharmoniseerde arbeidsverplichtingen heeft voldaan ligt hiermee in eerste instantie weer bij het college. Overwegingen die hierbij een rol hebben gespeeld zijn gelegen in het feit dat het college vaststelt of er recht op bijstand bestaat en of de daarbij opgelegde verplichtingen worden nageleefd. In dit kader geldt ook thans reeds dat de belanghebbende het college desgevraagd of uit eigen beweging moet informeren over alle feiten en omstandigheden die van invloed kunnen zijn op zijn arbeidsinschakeling. Deze beoordeling of de belanghebbende aan deze informatieplicht voldoet, vergt bij uitstek individueel maatwerk. De regering heeft er het volste vertrouwen in dat de colleges hier op een adequate manier mee omgaan.

De leden van de VVD-fractie merken voorts op dat het wetsvoorstel dwingend voorschrijft dat het college dient af te zien van een maatregel als iedere vorm van verwijtbaarheid ontbreekt. Gelet op de onduidelijkheid die deze bepaling in de uitvoeringspraktijk kan meebrengen ten aanzien van de al dan niet verwijtbaarheid in geval de belanghebbende niet heeft voldaan aan één dan wel meerdere geharmoniseerde verplichtingen, vragen zij een nadere toelichting hierop.

De regering hecht er aan te benadrukken dat ook de huidige WWB in artikel 18, tweede lid, bepaalt dat van een verlaging van de uitkering wordt afgezien indien bij de belanghebbende elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt. De regering heeft niet beoogd om met dit wetsvoorstel de op dit punt ontwikkelde uitvoeringspraktijk bij gemeenten te veranderen. Immers of er al dan niet sprake is van verwijtbaarheid van de zijde van de belanghebbende vergt bij uitstek een individuele beoordeling door het college. Te denken valt hierbij aan situaties waarbij de belanghebbende door overmacht niet in staat is geweest een of meer afspraken volledig na te komen. Maar ook zijn situaties denkbaar waarin het niet nakomen van een bepaalde verplichting verband houdt met de persoonlijke, fysieke en geestelijke omstandigheden waarin de belanghebbende verkeert. Verder speelt de specifieke verplichting die door de belanghebbende niet is na gekomen bij de beoordeling van de mate van verwijtbaar een belangrijke rol. De regering heeft het volste vertrouwen dat de colleges hiermee op een adequate manier mee omgaan.

De leden van de VVD-fractie stellen dat het college in het kader van de tegenprestatie wel in de gelegenheid wordt gesteld om beleid te ontwikkelen, maar de gemeenten worden meteen gebonden door de opmerking in de toelichting bij de eerste nota van wijziging dat het van belang is dat betrokkenen invloed hebben op de keuze van de maatschappelijk nuttige activiteit die ze als tegenprestatie kunnen/willen verlenen. Vervolgens merken deze leden op dat colleges, gemeente ambtenaren en de diverse betrokkenen geholpen zouden zijn indien de tegenprestatie enkele kaders meekrijgt. De leden van de VVD-fractie vragen waar de grenzen met reguliere arbeid liggen en waar de afbakeningen met benodigde vaardigheden en interesses van betrokkenen voor de te verrichten tegenprestaties liggen.

De gemeente moet het aan bijstandsgerechtigden opdragen van een significante tegenprestatie regelen bij verordening. Dit biedt de gemeente de ruimte voor het leveren van individueel maatwerk. De regering acht het college bij uitstek de aangewezen instantie om in de verordening criteria en kaders aan te geven voor wat betreft de wijze waarop omgegaan wordt met de vaardigheden en interesses van betrokkenen voor de te verrichten tegenprestatie. Daarnaast bepalen de individuele omstandigheden van de betrokkene en van de te verrichten maatschappelijk nuttige werkzaamheden, in welke mate iemand naar vermogen in staat is om de tegenprestatie te verrichten.

Voor wat betreft de grenzen met de reguliere arbeid, verwijst de regering naar de bepaling in het wetsvoorstel waarin is vastgelegd dat de maatschappelijk nuttige werkzaamheden een additioneel karakter moeten hebben en niet mogen leiden tot verdringing. Ook dient de tegenprestatie wat duur en omvang betreft beperkt te zijn. Het college heeft ook een belangrijke taak om te bewaken dat geen verdringing van reguliere arbeid plaatsvindt. Het is aan de gemeenteraad om het college hierop te controleren. De regering verwijst eveneens naar de door de Programmaraad begin april jongstleden opgeleverde Werkwijzer Tegenprestatie waarin ook een aantal 'spelregels' zijn opgenomen ten behoeve van de ondersteuning van gemeenten om verdringing te voorkomen. Ook merken de leden van de VVD-fractie op dat het begrip mantelzorg nader gedefinieerd zou moeten worden. De leden vragen of de regering hier het oorspronkelijk sociologisch-verpleegkundig begrip bedoelt, zoals dat geïntroduceerd is door Hattinga-Verschure? Of gaat het om de brede betekenis die het woord inmiddels in de samenleving gekregen heeft en waarbij burenhulp ook als een vorm van mantelzorg wordt gezien zo willen zij weten.

De regering geeft aan dat voor wat betreft het begrip mantelzorg dat in het voorliggende wetsvoorstel wordt genoemd, wordt bedoeld het begrip mantelzorg zoals neergelegd in het wetsvoorstel Wmo 2015 dat op 24 april jl. is aangenomen door de Tweede Kamer.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de tegenprestatie altijd binnen de eigen gemeente moet plaatsvinden en of dit ter beoordeling aan de gemeenten is.

De regering antwoordt dat het gemeentelijke beleidsvrijheid is om aan te geven in de verordening hoe hiermee wordt omgegaan.

De leden van de CDA-fractie merken op dat op een aantal gebieden de beleidsruimte voor gemeenten wordt beperkt. Tegelijkertijd merken deze leden op dat gemeenten wel de vrijheid krijgen om de door de leden van de CDA-fractie aanvaardbaar geachte tegenprestatie vorm te geven. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering nog eens kort kan weergeven wat de visie is op de rol van de gemeenten inzake de tegenprestatie.

De regering merkt op dat ingevolge de nota van wijziging de gemeente het aan bijstandsgerechtigden opdragen van een significante tegenprestatie moet regelen bij verordening. Er is dus geen sprake meer van een generieke verplichting die voor iedereen geldt. Dit biedt de gemeente de ruimte voor het leveren van individueel maatwerk. Daartoe is het college ingevolge de aanpassing in de nota van wijziging verplicht expliciet beleid te ontwikkelen betreffende de inhoud, omvang en duur van de tegenprestatie.

In deze verordening kunnen gemeenten vervolgens bijvoorbeeld opnemen dat vrijwilligerswerk van een bepaalde inhoud en omvang als tegenprestatie is te kwalificeren. Tevens kan de gemeenteraad in de verordening de bepaling opnemen dat, als de belanghebbende mantelzorg verricht, het college kan besluiten dat de belanghebbende geen tegenprestatie wordt opgedragen, zolang hij mantelzorg verricht. De tegenprestatie mag het re-integratiebeleid niet doorkruisen.

Het college voert dit beleid vervolgens uit. Het college heeft tenslotte een belangrijke taak om te bewaken dat geen verdringing van reguliere arbeid plaatsvindt. Het is aan de gemeenteraad om het college hierop te controleren.

De leden van de fractie van de PVV vragen of onderkend is dat in de uitvoering van het wetsvoorstel sprake kan zijn van decentrale verschillen en in hoeverre deze acceptabel worden geacht tegen de achtergrond van uniformering en rechtszekerheid.

Het wetsvoorstel geeft gemeenten de ruimte om - binnen het wettelijk kader - de geharmoniseerde verplichtingen en maatregelen in te passen in het eigen re-integratiebeleid. Hiermee hebben de gemeenten de mogelijkheid om het beleid af te stemmen op de lokale omstandigheden. Hierdoor kunnen de beleidskeuzes, als gevolg van het lokale democratisch proces, van gemeente tot gemeente verschillen.

De regering acht het wenselijk dat via gemeentelijke politiek en jurisprudentie op deze manier invulling gegeven aan het centrale begrip: eenheid in verscheidenheid.

Voorts vragen de leden van de PVV-fractie in welke mate nog wordt voldaan aan het gepretendeerde streven om het maatregelenstelsel transparant, robuust en efficiënt te maken door uniformering.

Met het wetsvoorstel streeft de regering ernaar om via maatwerk door de gemeente, bijstandsgerechtigden aan te spreken op de inzet van hun eigen mogelijkheden, en hen aan te sporen om mee te doen. Maar bij meedoen horen ook heldere spelregels. Het wetsvoorstel biedt het kader waarbinnen de colleges de beleidsruimte hebben om de hoogte en duur van de maatregel in de verordening vast te leggen. Uitvoerders kunnen hier op terugvallen en aan uitkeringsgerechtigden duidelijk maken wat van hen verwacht wordt. Met name de "niet willers" zullen hierop aangesproken moeten worden en mogelijke negatieve gevolgen ondervinden.

De leden van de fractie van GroenLinks stellen voorts dat de regering nu ten koste van bijstandsgerechtigden en gemeenten weer aan het centraliseren is. Hoe beoordeelt de regering deze stelling zo vragen deze leden aan de regering.

De regering is van oordeel dat er in dit wetsvoorstel geen sprake is van het ten koste van bijstandsgerechtigden en gemeenten centraliseren van regelgeving. In dit kader verwijst de regering enerzijds naar de beleidsruimte die de colleges op het punt van de uitvoering van de maatregelen in het wetsvoorstel hebben en anderzijds op de opgenomen expliciete mogelijkheden om individueel maatwerk aan bijstandsgerechtigden te verlenen.

Kostendelersnorm

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering heeft overwogen dat als er tussen twee echtelieden structureel geen sprake is van het voeren van een gezamenlijke huishouding, bijvoorbeeld doordat een van hen is opgenomen in een verpleeginstelling, de uitkering wordt gebaseerd op twee personen die een zelfstandige huishouding voeren.

Als gehuwden duurzaam gescheiden leven, kunnen ze in de AOW en WWB worden aangemerkt als alleenstaanden. De invoering van de kostendelersnorm verandert hier niets aan. Als in de genoemde situatie één van de twee partners duurzaam is opgenomen in een verpleeginstelling, dan zal de andere partner de hogere bijstandsnorm voor een alleenstaande ontvangen (70% van de norm) mits deze persoon niet met een of meer andere personen hoofdverblijf heeft in dezelfde woning.

Voor samenwonende gepensioneerden met alleen een AOW-uitkering geldt dat zij niet in staat zijn hun inkomenspositie te verbeteren, omdat zij niet meer kunnen deelnemen aan het arbeidsproces. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om AOW'ers uit te zonderen van de kostendelersnorm. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben behoefte aan een reflectie van de regering op de verhouding tussen de AOW als premiegefinancierde algemene volksverzekering en de bijstand die uit de collectieve middelen wordt gefinancierd. Volgens de leden van deze fractie is de bijstand evenals de AOW een vangnet, maar is de AOW anders dan de bijstand geen activerende springplank naar de arbeidsmarkt. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om aan te geven waar de grenzen liggen en hoe de regering het

substitutieprobleem analyseert en evalueert. Ook de leden van de PVV-fractie vragen om welke redenen geen onderscheid is gemaakt tussen de AOW, een volksverzekering, en de WWB, die een aanvulling beoogt te zijn tot een sociaal minimum. De Eerste Kamer heeft enkele malen aangegeven geen voorstander te zijn van het koppelen van verschillende wetten, aldus de leden van de CDA-fractie. Deze leden vragen waarom in dit wetsvoorstel naast de bijstand ook in de AOW de kostendelersnorm is meegenomen en of overwogen is dit in de volksverzekeringen niet te doen.

Gehuwden of mensen die een gezamenlijke huishouding voeren in dezelfde woning kunnen de kosten met elkaar delen waardoor zij schaalvoordelen hebben. Zij ontvangen thans een AOW-uitkering van 50% van het wettelijk minimumloon (WML) per persoon. De regering heeft besloten in de AOW de twee-woningen-regel te introduceren. Deze houdt in dat als twee AOW-gerechtigden veel bij elkaar verblijven maar ieder een eigen zelfstandige woning heeft waarvoor ieder de financiële lasten draagt, zij als alleenstaanden worden aangemerkt en recht hebben op een AOW-uitkering van 70% WML per persoon. De reden waarom de AOW-gerechtigde veel bij een ander verblijft is niet van belang. Dit kan het geval zijn bij mantelzorg, maar ook als het gaat om een LAT-relatie ('Living Apart Together') of als ouderen om de eenzaamheid te verdrijven veel bij elkaar zijn. Voor de ouderen om wie het gaat ontstaat hiermee meer gemoedsrust, duidelijkheid en zekerheid over de hoogte van hun AOW-pensioen omdat bij het aanhouden van twee woningen er geen gezamenlijke huishouding kan ontstaan. Op dit moment is de benodigde wetgeving in behandeling in de Tweede Kamer. Het kabinet heeft de Sociale verzekeringsbank (SVB) gevraagd om vanaf 1 februari 2014 te anticiperen op de aangekondigde wetgeving. Als blijkt dat beide partners voldoen aan de twee-woningen-regel dan hebben ze vanaf die datum recht op een AOW-uitkering voor ongehuwden. De controle of sprake is van een gezamenlijke huishouding als mensen in twee woningen wonen, vindt niet meer plaats.

Niet alleen gehuwden of ongehuwd samenwonenden die een gezamenlijke huishouding voeren hebben schaalvoordelen als zij in dezelfde woning wonen. Ook in andere situaties waarin twee of meer personen hoofdverblijf hebben in dezelfde woning kunnen kosten worden gedeeld, terwijl de huidige uitkeringsnormering daar niet of nauwelijks rekening mee houdt. De reden waarom mensen gaan samenwonen is niet van belang voor het principe dat men kosten kan delen als men in hetzelfde huis woont. In het regeerakkoord 'Bruggen Slaan' is daarom opgenomen dat "de uitkering van iedere AOW'er die samenwoont met één of meer volwassenen (ook als het gaat om eerste graad bloedverwanten) per 2015 wordt vastgesteld op 50% van het netto minimumloon. Dit geldt voor nieuwe instroom in de AOW, voor AOW'ers waarvan de huishoudsituatie wijzigt en na afloop van het overgangsrecht voor het zittend bestand."¹ Er zijn echter een aantal uitzonderingen op de kostendelersnorm voor studenten, commerciële relaties en jongeren tot 21 jaar. Ook de eerdergenoemde twee-woningen-regel is één van die uitzonderingen. Bij het aanhouden van twee woningen zijn er immers geen schaalvoordelen.² Daarnaast kent de kostendelersnorm een ruime overgangsregeling voor zowel het zogenoemde zittende bestand als voor de nieuwe instroom, waarbij de uitkering stapsgewijs wordt verlaagd naar 50% WML.

Het onderdeel 'Uitkeringsnormering AOW bij samenwonen' in dit wetsvoorstel betreft de uitwerking van de kostendelersnorm. Zowel bij de bijstand enerzijds als bij de AOW en de minimumregelingen anderzijds ligt aan de kostendelersnorm de gedachte ten grondslag dat er bij een huishouding van meerdere meerderjarige personen kosten kunnen worden gedeeld. Dit ziet op een normensystematiek die in de basis voor beide regelingen hetzelfde is. Daarom heeft de regering ervoor gekozen zowel in de AOW als in de bijstand een kostendelersnorm in te voeren en zijn deze in hetzelfde wetsvoorstel opgenomen.

De mate waarin de nieuwe normering in deze regelingen doorwerkt verschilt echter. Een huishouden van meer dan twee personen betekent bij de bijstand een lagere uitkering dan bij andere regelingen zoals de AOW. Hier weegt mee dat de wijziging in de WWB bijdraagt aan het meer activerend maken van de bijstand. Voor personen met een AOW-uitkering speelt dit geen rol. De leden van de ChristenUnie-fractie merken terecht op dat de bijstand een vangnet is. Het doel van de bijstand is om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. De AOW is geen

¹ Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, p.57

² Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 3, p. 41 e.v. Bij amendement (Kamerstukken II 2013/14, 33801, nr. 37) worden jongeren tot 21 jaar uitgezonderd van de kostendelersnorm.

vangnet, maar een minimumvoorziening die een basispensioen garandeert voor iedereen die de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt. Het verschil in karakter bepaalt de begrenzing in de overeenkomsten tussen de bijstand en de AOW. Daar waar het in de AOW niet past een arbeidsverplichting op te nemen, past het in de bijstand niet het recht te koppelen aan een opbouwverzekering. Maar bezien vanuit het minimumbehoefte karakter heeft de leefvorm in beide regelingen al consequenties voor de uitkeringsnormering. Voor gehuwden en twee daarmee gelijkgestelde ongehuwd samenwonenden die een gezamenlijke huishouding voeren is de bijstandsnorm 100%, waarbij de bijstand beide echtgenoten c.q. partners gelijkelijk toekomt. De uitkeringshoogte bij de AOW is 50% van het minimumloon per persoon voor gehuwden en ongehuwd samenwonenden die een gezamenlijke huishouding voeren. Als mensen alleen wonen, kunnen zij de kosten van het levensonderhoud (huur, hypotheek, gas water en licht e.d.) niet met een ander delen. De hoogte van de AOW-uitkering sluit daarop aan door in deze gevallen de uitkering te verhogen met 20% WML. Momenteel ontvangen alleen gehuwden of mensen die een gezamenlijke huishouding voeren een AOW-uitkering van 50% WML.

Het is niet rechtvaardig en niet in lijn met uitgangspunten van een minimumuitkering, dat in andere situaties, waarin twee of meer personen hoofdverblijf hebben in dezelfde woning en daardoor kosten delen, de uitkering hoger is dan de uitkering van 50% WML, zo antwoordt de regering mede op de vraag van de leden van de CDA-fractie.

- Als een ouder en zijn meerderjarig kind in één huis wonen, dan ontvangen zij thans, als zij beiden AOW-gerechtigde zijn, ieder 70% WML .
- Als een broer en zus, grootouder en kleinkind of een vader en moeder in één huis wonen, dan ontvangen zij thans ieder 50% van het WML.
- Als drie zussen in één huis wonen, ontvangen zij nu ieder 70% WML. Als één van hen gaat verhuizen of komt te overlijden, dan ontvangen de twee overblijvende zussen ieder 50% WML.

De kostendelersnorm in de AOW brengt een consistente lijn in de AOW: als een AOW-er met één of meer mensen in hetzelfde huis woont, dan ontvang hij 50% WML, ongeacht met wie hij samenwoont of waarom hij dat doet. Dat is naar de mening van de regering rechtvaardig en consistent. Bezien in het licht van het vorenstaande is er geen sprake van een (nieuwe) koppeling of substitutie, maar van een consequent toepassen van een nieuw uitgangspunt (kostendelen) op een bestaande gelijkheid in de normensystematiek.

De voordelen van het delen van kosten voor levensonderhoud, waar de beoogde kostendelersnorm rekening mee houdt, zijn ook aanwezig als er sprake is van het verlenen van mantelzorg, of als bloedverwanten in de eerste graad in hetzelfde huis samenwonen, al dan niet om reden van mantelzorg. De regering ziet de uitkeringsystematiek niet als het geëigende middel om mantelzorg te stimuleren.

De regering vindt het een groot goed als mensen de zorg voor elkaar op zich nemen. Vanwege de grote waarde van mantelzorgers en vrijwilligers bij de zorg en ondersteuning van mensen in hun eigen omgeving, wordt in het wetsvoorstel Wmo 2015 de positie van de informele zorgverlener versterkt.

De regering heeft oog voor de samenloop van de kostendelersnorm in de AOW met de hervormingen in de (mantel)zorg. De invoering van de kostendelersnorm in de AOW wordt daarom met een jaar uitgesteld.

De regering zal het komende jaar benutten om samen met o.a. gemeenten en SCP te bezien hoe arrangementen rond mantelzorg verder ondersteuning behoeven en om te onderzoeken wat de effecten zijn van de kostendelersnorm in de AOW op de mantelzorg.

De inwerkingtredingsdatum wordt bij Koninklijk Besluit (KB) verschoven naar 1 juli 2016. Het kabinet zal voor financiële dekking van het hiermee gepaard gaande incidentele besparingverlies zorg dragen.

De leden van de PVV-fractie vragen verder op welke punten rekening is gehouden met het verschil in karakter tussen de AOW en de WWB?

In zowel de AOW als de WWB wordt de kostendelersnorm ingevoerd, waarbij de hoogte van de kostendelersnorm voor de AOW (eveneens Anw, IOAW, IOAZ en TW) verschilt van de kostendelersnorm in de WWB. In de WWB wordt de normhoogte van de bijstandsgerechtigde lager naarmate hij met meer personen hoofdverblijf heeft in dezelfde woning. In de AOW (en de overige minimumregelingen) wordt de uitkeringshoogte ook lager als men met één of meer personen hoofdverblijf heeft in dezelfde woning, maar de uitkeringshoogte is altijd 50% van het WML. Dit

onderscheid vloeit voort uit de karakters van beide regelingen. De bijstand heeft als laatste voorziening in de sociale zekerheid een vangnetfunctie. De WWB is een bodemvoorziening waarvan de kern is dat het een inkomen op het sociaal minimum biedt voor mensen die tijdelijk niet in staat blijken te zijn in het eigen bestaan te voorzien. Tevens heeft de bijstand als doel om te voorzien in de noodzakelijke kosten van bestaan. De AOW (en Anw, IOAW, IOAZ en TW) is geen bodemvoorziening maar biedt een minimuminkomensvoorziening aan mensen die door specifieke omstandigheden, als overlijden van de partner of werkloosheid na een lang arbeidsverleden, niet beschikken over voldoende inkomen.

Het verschil in uitkeringsnormering is reeds in de huidige WWB opgenomen doordat alleen deze uitkering de mogelijkheid kent om de uitkeringsnorm te verlagen als geheel of gedeeltelijk kosten kunnen worden gedeeld met een ander (artikel 25 en 26 van de WWB).

De leden van de PvdA-fractie vragen per individuele minimumregeling (Anw, IOAW, IOAZ en Toeslagenwet) een toelichting te geven waarom geen sprake is van een vangnetfunctie. De minimumregelingen Anw, IOAW, IOAZ en Toeslagenwet (TW) volgen de voorgestelde uitkeringsystematiek van de AOW. Deze regelingen zijn net als de AOW geen vangnetvoorzieningen op het sociaal minimum maar voorzien in een minimuminkomen voor mensen die aan specifieke voorwaarden voldoen. Het vangnetkarakter van de bijstand kenmerkt zich door het feit dat deze is bedoeld voor mensen die niet in staat zijn in hun eigen onderhoud te voorzien en bovendien geen beroep kunnen doen op een andere socialezekerheidswet. De overige minimumregelingen kennen, in tegenstelling tot de bijstand, geen (of een zeer beperkte) vermogenstoets en een beperktere inkomenstoets.

De overige minimumregelingen staan daarmee qua uitkeringsvoorwaarden dichter bij de AOW dan bij de bijstand. De Anw is daarnaast, evenals de AOW, een volksverzekering en derhalve ligt het in de rede deze gelijk te behandelen als de AOW wat betreft de kostendelersnorm. De TW kent, in tegenstelling tot de WWB, geen vermogenstoets, wel een inkomenstoets, maar met een vrijlating. De IOAW kent ook geen vermogenstoets en betreft een regeling specifiek voor oudere werkloze werknemers (50+) na afloop van hun WW-uitkering. De IOAZ kent een vermogenstoets, maar met een hoge vrijlating (ruim € 128.000) en betreft een regeling specifiek voor oudere (ex) zelfstandigen (55+) die noodgedwongen hun bedrijf of zelfstandig beroep beëindigen omdat de inkomsten daaruit onvoldoende zijn.

De leden van de PvdA-fractie en CDA-fractie vragen hoe de regering meent te kunnen borgen dat de kans op ontwijking van de kostendelersnorm wordt geminimaliseerd, bijvoorbeeld door het opzetten van commerciële relaties.

Op dit moment zijn uitvoerders van bijvoorbeeld de AOW en bijstand reeds bekend met het vaststellen of personen daadwerkelijk op het adres wonen dat ze zelf aangeven en ook of er sprake is van een commerciële relatie. Ook nu kunnen bijvoorbeeld WWB'ers recht hebben op een gemeentelijke toeslag als ze op basis van een commerciële relatie met anderen hoofdverblijf hebben in dezelfde woning.

Om onder de uitzondering van kostendelersnorm te vallen op basis van een commerciële relatie gelden strikte regels. In het wetsvoorstel staat beschreven dat van een commerciële relatie pas sprake is als de verhuurder een commerciële prijs vraagt voor de huur van (een deel) van de woning en de huurder deze commerciële prijs betaalt. De belanghebbenden dienen een contract en de betalingsbewijzen te overleggen. Tevens is het niet mogelijk dat bloed- en aanverwanten in de eerste en tweede graad een commerciële relatie aangaan. Wordt aan bovenstaande voorwaarden niet voldaan of wordt de commerciële relatie niet aangetoond, dan is de kostendelersnorm van toepassing. Gemeenten, SVB en Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) kunnen ter controle het bestaande handhavingsinstrumentarium zoals huisbezoeken inzetten. De regering heeft er vertrouwen in dat ze dit goed doen.

Verder bestaat de vraag in hoeverre omzeiling van de kostendelersnorm 'lonend' is. Indien een bijstandsgerechtigde aangeeft dat zijn huisgenoot op basis van een commerciële relatie bij hem onderhuurt, betekent het dat de uitkering van de bijstandsgerechtigde niet wordt verlaagd door toepassing van de kostendelersnorm (mits de commerciële relatie aan alle voorwaarden voldoet en er geen andere personen hoofdverblijf hebben in dezelfde woning). Tegelijk betekent dit wel dat de inkomsten uit huur zullen worden meegenomen in de middelentoets van de bijstandsgerechtigde onderverhuurder en de aanvulling uit de bijstand lager is. Dus als de bijstandsgerechtigde de

kostendelersnorm wil omzeilen door een legale commerciële relatie aan te gaan met onderhuurders, zal deze een lagere bijstandsuitkering ontvangen doordat de inkomsten uit verhuur meetellen voor het recht en hoogte op bijstand.

De regering zal in overleg gaan met uitvoerders om te kijken of, naast deze waarborgen, er toch risico's zijn op ontwijking. Dit is conform de motie van de leden Heerma (CDA) en Van Weyenberg (D66) die in de Tweede Kamer is aangenomen (*Kamerstukken II 2013/14, 33 811, nr. 52*).

De leden van de PvdA- en ChristenUnie-fractie vragen aandacht voor de kostendelersnorm in relatie tot privacy, welke gegevens van medebewoners mogen worden vastgelegd en hoe Suwi-net mag worden geraadpleegd.

Voor het vaststellen van de kostendelersnorm moeten gemeenten (SVB en UWV) gegevens verkrijgen over de betrokkene en het aantal medebewoners die hoofdverblijf hebben in dezelfde woning. De uitvoerder moet onder andere weten of de betrokkene jonger is dan 21 jaar, aangezien de kostendelersnorm niet van toepassing is op jongeren onder 21 jaar. Tevens moet de uitvoerder vaststellen welke medebewoners jonger dan 21 jaar zijn. In de Tweede Kamer is het amendement Heerma aangenomen dat deze uitzondering regelt (*Kamerstukken II, 2013/14, 33 801, nr. 37*).

Hoewel het amendement bepaalt dat de jongeren niet mee tellen voor de vaststelling van de kostendelersnorm van medebewoners en met het amendement ook de jongerennormen binnen de kostendelersnorm zijn komen te vervallen, dient, overeenkomstig de toelichting op het amendement, nog wel expliciet te worden geregeld dat de kostendelersnorm op hen niet van toepassing is. In de Verzamelwet worden deze technische wijzigingen meegenomen.

Verder stelt de uitvoerder vast of de medebewoners studeren of een commerciële relatie hebben met de betrokkene. Deze tellen namelijk ook niet mee voor de kostendelersnorm. De betrokkene heeft een algemene inlichtingenplicht en moet alle gegevens overleggen voor de beoordeling van de uitkering. Op grond van Wet SUWI kunnen uitvoerders via Suwinet gegevens verifiëren in de Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) en bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), ook aangaande niet-rechthebbende medebewoners. Om te waarborgen dat uitvoerders alleen de noodzakelijke gegevens van medebewoners raadplegen, zal mede op voorstel van Kwaliteitsinstituut Nederlandse gemeenten (KING/VNG) in Suwinet een pagina worden gemaakt, waarop van medebewoners alleen wordt getoond wat het Burgerservicenummer is, of zij jonger dan 21 jaar zijn en of zij studerend zijn of niet. Dit is proportioneel conform de Wet bescherming persoonsgegevens (zie artikel 8). Verder is het aan de gemeente, UWV en SVB om te bepalen welke gegevens worden vastgelegd in het dossier van de betrokkene. Hierbij is het van belang dat alleen de gegevens worden gebruikt die noodzakelijk zijn voor vaststelling van de hoogte en recht op bijstand. De regering zal in de Verzamelbrief hier nog extra aandacht aan besteden.

De leden van de CDA-fractie vragen of uitvoerbaarheid en mogelijkheden van fraude een rol hebben gespeeld bij de keuze van het kabinet voor een kostendelersnorm.

Bij de keuze voor de kostendelersnorm wordt de stapelingen van uitkeringen tegengegaan, door de uitkeringsnorm in overeenstemming te brengen met de schaalvoordelen. Bij gehuwden wordt hier momenteel al rekening mee gehouden, maar bij andere vormen waarin twee of meer personen hoofdverblijf hebben in dezelfde woning nog niet. Tegelijkertijd is gepoogd de uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid van de kostendelersnorm zo simpel mogelijk te houden en is de uitvoering bij de vormgeving meermaals om advies gevraagd. Bij de uitzondering van de commerciële relatie is zoveel mogelijk aangesloten op de huidige uitvoeringspraktijk en jurisprudentie. Wel zijn extra waarborgen (eisen) in de wet opgenomen om te voorkomen dat mensen oneigenlijk aangeven dat sprake is van een 'commerciële relatie'. Zo is bijvoorbeeld wettelijk vastgelegd in welke gevallen en onder welke voorwaarden sprake is van een commerciële relatie en is expliciet bepaald dat bloed- en aanverwanten in de eerste en tweede graad geen commerciële relatie kunnen aangaan.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat de ratio is van de kostendelersnorm en of wordt beseft dat medebewoners op een andere manier, soms zelfs vernederende manier, tegenover elkaar worden gezet.

Mensen die samen in een huis wonen, hebben schaalvoordelen doordat ze kosten met elkaar kunnen delen (huur, electra etc.). De uitkeringsnorm houdt momenteel alleen bij gehuwden voldoende rekening met deze schaalvoordelen. De kostendelersnorm zorgt er voor dat de uitkeringshoogte in overeenstemming wordt gebracht met de schaalvoordelen voor iedereen die

met één of meerdere personen in een huis woont; dit is eerlijker en rechtvaardiger. De regering deelt het standpunt van de leden van de GroenLinks-fractie niet dat personen op een vernederende manier tegenover elkaar worden gezet. Elk van de medebewoners blijft een zelfstandig recht op de betreffende uitkering houden, ook bij gehuwden wordt de uitkering afzonderlijk vastgesteld (zie artikel 22a, lid 7). Voor de bijstand worden de inkomsten van medebewoners niet verrekend met de uitkering van de bijstandsontvanger, met uitzondering van de inkomsten van de echtgenoot of daarmee gelijkgestelde partner.

De fractie van de ChristenUnie heeft behoefte aan een nadere empirische onderbouwing van de kostendelersformule. Zij vragen de regering daarbij gebruik te maken van meer recente gegevens van Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en NIBUD-gegevens, en soortgelijke normen in met Nederland vergelijkbare landen.

De kostendelersnorm is gebaseerd op de huidige systematiek in de WWB betreffende alleenstaanden die geheel zelfstandig wonen en gehuwden. Een alleenstaande ontvangt 70% (50% basisnorm en 20% gemeentelijke toeslag). Huwt de alleenstaande (of gaat deze een gezamenlijke huishouding voeren) dan stijgt deze norm met 30% tot 100%. Deze 30% weerspiegelt de toename van de kosten van de huishouding door de komst van een extra persoon. Deze systematiek is doorgetrokken in de formule van de bepaling van de hoogte van de kostendelersnorm. De individuele kostendelersnorm is afgeleid van de systematiek dat bij elke extra meerderjarige persoon in de woning de totale bijstandsnorm met 30% zal toenemen.

Equivalentiefactoren worden veelal gebruikt in onderzoeken naar armoede en inkomensongelijkheid. Het besteedbaar inkomen van het huishouden als indicator voor welvaart houdt geen rekening met het feit dat de behoeften van een huishouden afhankelijk zijn van de samenstelling van het huishouden en niet proportioneel toenemen met ieder extra huishoudlid, door 'economies of scale'. Met behulp van een equivalentieschaal is het mogelijk om het besteedbaar inkomen van een huishouden te corrigeren voor omvang en samenstelling. Op deze manier kan een gestandaardiseerde inkomensverdeling gemaakt worden. De OECD maakt in recente publicaties waarin de inkomensverdeling en armoede tussen landen wordt vergeleken veelal gebruik van de zogenaamde 'square root scale'. Deze methode houdt in dat het huishoudinkomen wordt gedeeld door de wortel van de omvang van het huishouden. Bijvoorbeeld een huishouden met 4 personen heeft 2 keer zo veel behoeften als een huishouden dat bestaat uit één persoon ($\sqrt{4} = 2$).

In Nederland heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) equivalentiefactoren vastgesteld op basis van budgetonderzoek over de daadwerkelijke uitgaven binnen een huishouden. De empirisch onderbouwde equivalentiefactoren van het CBS passen dus beter bij Nederlandse situatie dan de equivalentiefactoren van de OECD, die gebaseerd zijn op theoretische uitgangspunten. Vandaar dat de regering deze equivalentiefactoren gebruikt heeft om te onderzoeken of de kostendelersnorm overeenkomt met de schaalvoordelen die samenwonen met zich meebrengt. Voor een vierpersoonshuishouden leveren de equivalentiefactoren van de OECD overigens dezelfde uitkomsten.

De equivalentiefactoren uit 1995-2000 zijn de meest recente. De equivalentiefactoren 1995-2000 zijn evenwel niet wezenlijk anders dan die op basis van 1990-1995. Equivalentiefactoren lijken daarom relatief constant over de tijd. De afgelopen jaren was het door een andere opzet van de budgetonderzoeken niet mogelijk om nieuwe equivalentiefactoren vast te stellen. Recentelijk is het budgetonderzoek door het CBS opnieuw opgestart. Hierdoor is het op termijn naar verwachting mogelijk nieuwe equivalentiefactoren vast te stellen.

Met betrekking tot de mantelzorg geldt dat het voorliggende wetsvoorstel deze eerder lijkt af te remmen dan te stimuleren, aldus de leden van de PvdA-fractie. Immers, als aan een bijstandsgerechtigde of AOW'er mantelzorg wordt verleend, kan dit in de visie van deze leden al snel leiden tot verlaging van zijn uitkering. Dit staat haaks op het feit dat gemeenten de eigen kracht van mensen willen stimuleren door ook het netwerk van de betrokkene bij de zorg te betrekken. Deze leden vragen of mantelzorgers alleen uitgezonderd worden van de kostendelersnorm voor zover zowel de mantelzorger als de hulpbehoevende over een eigen woning beschikt waarvoor ieder voor de eigen woning de financiële lasten draagt. Daarnaast vragen deze leden waarom dan niet voor een algehele uitzondering van mantelzorgers voor de kostendelersnorm is gekozen en of hierin een onderscheid is tussen AOW en overige

minimumregelingen. Zij vragen een toelichting van de regering op de consequenties van de kostendelersnorm voor mantelzorgers en de voorwaarden waaronder zij uitgezonderd worden, alsmede een onderbouwing van de gemaakte keuzes in het voorliggende wetsvoorstel. Tot slot vragen zij welke mogelijkheden de regering ziet om mantelzorgers te ondersteunen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de kostendelersnorm het in huis nemen van een ouder in de zorgbehoefte fase zal ontmoedigen en vragen hierover een helder betoog.

De leden van de PVV-fractie vragen wat de ratio is om mantelzorgers onder de kostendelersnorm te brengen. Ook vragen ze in hoeverre wordt rekening gehouden met de hervorming van de langdurige zorg en de noodzaak voor mensen om zo lang mogelijk thuis te blijven wonen en derhalve het toegenomen belang van ondersteuning in de vorm van mantelzorg?

De twee-woningen-regel in de AOW houdt in dat als twee mensen veel bij elkaar verblijven, maar ieder een eigen zelfstandige (huur)woning heeft waarvoor ieder zelf de financiële lasten draagt, er wordt aangenomen dat er geen sprake is van het hebben van het hoofdverblijf in dezelfde woning. Door deze nieuwe benadering ontstaat er in deze situatie geen gezamenlijke huishouding. Bijgevolg wordt de AOW-gerechtigde aangemerkt als alleenstaande en ontvangt deze een AOW-uitkering van 70% WML. De reden waarom de AOW-gerechtigde veel bij een ander verblijft, is niet van belang. Dit kan het geval zijn bij mantelzorg, maar ook als het gaat om een LAT-relatie ('Living Apart Together') of als ouderen om de eenzaamheid te verdrijven veel bij elkaar zijn. Voor de ouderen om wie het gaat ontstaat hiermee meer gemoedsrust, duidelijkheid en zekerheid over de hoogte van hun AOW-pensioen omdat bij het aanhouden van twee woningen er geen gezamenlijke huishouding kan ontstaan. De SVB anticipeert al sinds 1 februari 2014 op de invoering van de twee-woningen-regel. Dit betekent dat mensen die op dit moment onder twee daken wonen reeds recht hebben op de uitkeringsnorm van 70% WML en niet meer worden gecontroleerd door de SVB of zij al dan niet een gezamenlijke huishouding voeren.

De AOW is een volksverzekering. Dat betekent dat elke inwoner van Nederland is verzekerd voor de AOW. De AOW garandeert voor iedereen een inkomen op minimumniveau op het moment dat de AOW-gerechtigde leeftijd is bereikt. De samenstelling van het huishouden is van invloed op de hoogte van de uitkering. De uitkeringshoogte bij de AOW is 50% van het minimumloon voor gehuwden en ongehuwd samenwonenden die een gezamenlijke huishouding voeren. Als mensen alleen wonen, kunnen zij de kosten van het levensonderhoud (huur, hypotheek, gas water en licht e.d.) niet met een ander delen. De hoogte van de AOW-uitkering sluit daarop aan door in deze gevallen de uitkering te verhogen met 20% WML. Momenteel ontvangen alleen gehuwden of mensen die een gezamenlijke huishouding voeren een AOW-uitkering van 50% WML.

Het is niet rechtvaardig en niet in lijn met uitgangspunten van een minimumuitkering, dat in andere situaties, waarin twee of meer personen hoofdverblijf hebben in dezelfde woning en daardoor kosten delen, de uitkering hoger is dan de uitkering van 50% WML

- Als een ouder en zijn meerderjarig kind in één huis wonen, dan ontvangen zij thans, als zij beiden AOW-gerechtigde zijn, ieder 70% WML.
- Als een broer en zus, grootouder en kleinkind of een vader en moeder in één huis wonen, dan ontvangen zij thans ieder 50% van het WML.
- Als drie zussen in één huis wonen, ontvangen zij nu ieder 70% WML. Als één van hen gaat verhuizen of komt te overlijden, dan ontvangen de twee overblijvende zussen ieder 50% WML.

De kostendelersnorm in de AOW brengt een consistente lijn in de AOW: als een AOW-er met één of meer mensen in hetzelfde huis woont, dan ontvang hij 50% WML, ongeacht met wie hij samenwoont of waarom hij dat doet. Dat is naar de mening van de regering rechtvaardig en consistent.

De voordelen van het delen van kosten voor levensonderhoud, waar de beoogde kostendelersnorm rekening mee houdt, zijn ook aanwezig als er sprake is van het verlenen van mantelzorg, of als bloedverwanten in de eerste graad in hetzelfde huis samenwonen, al dan niet om reden van mantelzorg. De regering ziet de uitkeringsystematiek niet als het geëigende middel om mantelzorg te stimuleren.

De regering vindt het een groot goed als mensen de zorg voor elkaar op zich nemen. Vanwege de grote waarde van mantelzorgers en vrijwilligers bij de zorg en ondersteuning van mensen in hun eigen omgeving, wordt in het wetsvoorstel Wmo 2015 de positie van de informele zorgverlener versterkt.

De regering heeft oog voor de samenloop van de kostendelersnorm in de AOW met de hervormingen in de (mantel)zorg. De invoering van de kostendelersnorm in de AOW wordt daarom met een jaar uitgesteld.

De regering zal het komende jaar benutten om samen met o.a. gemeenten en SCP te bezien hoe arrangementen rond mantelzorg verder ondersteuning behoeven en om te onderzoeken wat de effecten zijn van de kostendelersnorm in de AOW op de mantelzorg.

De inwerkingtredingsdatum wordt bij Koninklijk Besluit (KB) verschoven naar 1 juli 2016. Het kabinet zal voor financiële dekking van het hiermee gepaard gaande incidentele besparingverlies zorg dragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering de vaststelling deelt dat intergenerationele mantelzorg de formele zorg ontlast en daardoor een groot goed is.

De regering beoogt met het wetsvoorstel Wmo 2015 de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning aan te passen aan de veranderde eisen en omstandigheden van mensen. Mensen willen zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving blijven wonen, de regie op hun eigen leven behouden en niet eenzaam zijn. Daarom wil de regering de mogelijkheden tot het bieden van passende ondersteuning aan mensen in de eigen leefomgeving door het sociale netwerk of met behulp van gemeentelijke voorzieningen in de nabijheid beter benutten. Vanwege de grote waarde van informele zorgverleners bij de zorg en ondersteuning van mensen in hun eigen omgeving, wordt in het wetsvoorstel Wmo 2015 veel aandacht besteed aan de positie van de informele zorgverlener. Zo dient de gemeente bij een aanvraag voor maatschappelijke ondersteuning, ook de mogelijkheden en de ondersteuningsbehoefte van de mantelzorger te betrekken in het onderzoek. Hierdoor komt de belastbaarheid van de mantelzorger al vroeg in beeld en kan (dreigende) overbelasting worden voorkomen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering een overzicht kan geven van de omvang van de groep kinderen die hun hulpbehoevende ouders verzorgen en wat de te verwachte ontwikkeling is van de omvang.

Uit onderzoek *Informele zorg in Nederland* van het Sociaal en cultureel planbureau (SCP, Den Haag, 2013) blijkt dat ruim 1 miljoen personen hulp bieden aan ouders of schoonouders (in 2008, Oudijk et al. 2010). Gezien de demografische ontwikkelingen geeft het SCP aan dat een groei wordt verwacht van het aantal mensen die geen beroep kunnen doen op familieleden.

Op de vraag van de leden van de ChristenUnie of de regering een schatting kan maken van het verminderde financiële beslag op de formele zorg door intergenerationele mantelzorg, geeft de regering aan dat zij hierover geen schatting kan maken.

Het ontbreekt aan gegevens omtrent de omvang van deze specifieke categorie mantelzorgers, personen die mantelzorg geven aan bloedverwanten in de eerste graad die in dezelfde woning wonen en AOW- dan wel bijstandsgerechtigd zijn. Daarnaast kan mantelzorg uiteenlopende activiteiten inhouden. In het wetsvoorstel Wmo 2015 is vastgelegd dat het bij mantelzorg behelst 'hulp ten behoeve van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen of opvang, rechtstreeks voortvloeiend uit een tussen personen bestaande sociale relatie en niet wordt verleend in het kader van een hulpverlenend beroep'. Heel vaak gaat het om activiteiten zoals het doen van boodschappen, het aan kant maken van het huis, het meegaan naar het ziekenhuis, het regelwerk overnemen, uitstapjes maken en het geven van aandacht.

De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken de regering aan te geven hoe de kosten van het toepassen van de kostendelersnorm op eerstegraads bloedverwanten die samenwonen in het kader van mantelzorg zich verhoudt tot de financiële baten van de door deze groep geleverde mantelzorg. Kost deze maatregel niet meer dan het opbrengt, zo vragen de leden van de fracties ChristenUnie en PvdA? Is het geen perverse prikkel die mantelzorg bestraft? Heeft het geen dempend effect op kinderen die hun hulpbehoevende ouder(s) verzorgen? Wat zijn de macrofinanciële gevolgen, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie, indien dit onderdeel van de wet niet wordt ingevoerd?

Als gevolg van de kostendelersnorm wordt de uitkering voortaan vastgesteld op basis van het principe dat wie met een of meer personen hoofdverblijf heeft in dezelfde woning, kosten kan delen, en daarom met een lagere uitkering toe kan. Momenteel wordt alleen bij gehuwden of

mensen die een gezamenlijke huishouding voeren bij de uitkeringshoogte rekening gehouden met de schaalvoordelen. Het is niet rechtvaardig dat in andere situaties waarin twee of meer personen hoofdverblijf hebben in dezelfde woning en daardoor kosten delen, de uitkering daar niet of nauwelijks rekening mee houdt. Daarbij is de reden waarom mensen gaan samenwonen niet van belang voor het principe dat als je met anderen in een huis woont, men kosten kan delen. Ook mensen die in het kader van mantelzorg gaan samenwonen kunnen kosten delen. De uitkeringsverlaging is geen bestraffing, maar brengt de uitkeringsnorm in lijn met de norm die al geldt voor gehuwden of mensen die een gezamenlijke huishouding voeren. De verlaging van de AOW-uitkering wanneer een ouder en kind samen gaan wonen, bedraagt ca. €350 bruto. Deze verlaging overstijgt niet de additionele kosten wanneer een ouder en kind elk gescheiden wonen. Het ligt daarom niet in de lijn der verwachting dat minder eerstegraads bloedverwanten zullen gaan samenwonen als gevolg van de kostendelersnorm. Met de kostendelersnorm in de AOW, de overige minimumregelingen en de bijstand tezamen is een structurele besparing van circa € 300 mln. gemoeid. Grofweg 90% van de betreffende populatie zal naar verwachting bestaan uit relaties van eerstegraads bloedverwanten. Het financiële gevolg van het niet door laten gaan van de kostendelersnorm in de AOW, de overige minimumregelingen en de bijstand is een besparingsverlies van circa € 300 mln. structureel.

Activering en verplichtingen

De leden van de VVD-fractie vragen of met betrekking tot de "inkeerbepaling" bedoeld is dat de belanghebbende dan aan alle geharmoniseerde arbeidsverplichtingen moet voldoen, of dat er reeds sprake van inkeer als de belanghebbende aan enkele van deze verplichtingen voldoet. Wat betekent deze gedeeltelijke inkeer dan voor de uitkering zo vragen zij zich af.

De regering acht het in overeenstemming met het reparatoire karakter van de geharmoniseerde maatregelen en het streven naar gemeentelijk maatwerk dat er tijdens de looptijd van de verlaging van de uitkering rekening mee kan worden gehouden dat de belanghebbende er door houding en gedragingen ondubbelzinnig blijk van geeft dat hij alle geharmoniseerde verplichtingen ten aanzien waarvan de gemeente een overtreding heeft geconstateerd, (weer) nakomt. Daarom voorziet dit wetsvoorstel in de mogelijkheid dat het college in dat geval op verzoek van belanghebbende vanaf dat moment de verlaging kan herzien. Bepalend is, dat uit houding en gedragingen van de belanghebbenden ondubbelzinnig is gebleken dat deze geharmoniseerde verplichtingen nakomt. Het betreft hier uitdrukkelijk een bevoegd- en verantwoordelijkheid van het college, waarbij geldt dat de individuele omstandigheden van het geval steeds leidend zijn.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af wat de grondslag is van het opleggen van de tegenprestatie. Deze leden willen weten of de argumentatie is gelegen in genoegdoening voor de te ontvangen uitkering terwijl die uitkering oorspronkelijk een vangnetfunctie heeft gekregen, of is het leveren van een tegenprestatie gericht op het behouden van arbeidsritme en sociale contacten. De regering merkt – onder verwijzing naar de memorie van toelichting - op dat het bij de tegenprestatie om het principe van de wederkerigheid gaat. De regering is van mening dat dit principe goed aansluit bij een meer participerende samenleving waarin iedereen naar vermogen bijdraagt en verantwoordelijkheid neemt voor zijn leven en de samenleving. Daarnaast is de regering er van overtuigd het maatschappelijk actief blijven tijdens de uitkering, kan bijdragen aan het welbevinden van de bijstandsgerechtigde.

De leden van de PvdA-fractie vragen – in het kader van de door de regering beoogde prikkelwerking om aan het werk te gaan - aandacht voor het boek *Scarcity: Why Having Too Little Means So Much* van Sendhil Mullainathan en Eldar Shafir, verbonden aan respectievelijk Harvard University en Princeton University. De 'prikkel' uit het voorliggende wetsvoorstel werken naar de mening van de vooraanstaande wetenschappers contra-productief. De leden van de PvdA-fractie vragen om een uitvoerige reactie van de regering op deze analyse.

Met dit wetsvoorstel, waarmee de regering invulling geeft aan het regeerakkoord, wordt beoogd rechtvaardige keuzes te maken tussen maatregelen om er voor te zorgen dat socialezekerheidsregelingen houdbaar en toegankelijk blijven én maatregelen voor mensen die het zonder een extra steuntje in de rug niet kunnen redden. Door bijstandsgerechtigden specifiek aan te spreken op de inzet van de eigen mogelijkheden en tegelijkertijd oog te houden voor de

menselijke maat, krijgt de bijstand een activerender karakter. De regering wil zoveel mogelijk mensen laten participeren. De harmonisering van de diverse arbeidsverplichtingen om de naleving te verbeteren speelt daarbij een belangrijke, maar niet de enige rol. De nadere uitwerking van de maatregelen ten aanzien van de arbeidsverplichtingen en de naleving daarvan zijn primair bedoeld om mensen die zich niet aan de regels willen houden alsnog richting arbeidsmarkt te bewegen. Het maken van onderscheid tussen niet kunnens en niet willers is naar de mening van de regering bij uitstek een kwestie van maatwerk en gemeentelijk vakmanschap. De regering deelt de visie dat in dit kader dwang en drang alléén, in individuele gevallen ook contra-productief kan uitwerken. Ondermeer om deze reden richt het wetsvoorstel zich ook op een meer individuele gerichte aanpak bij de armoedebestrijding. Hierdoor ontstaan er voor de colleges betere mogelijkheden voor een brede integrale en activerende aanpak van de individuele problematiek van de belanghebbende en eventuele anderen in zijn of haar huishouden. Daarbij wordt niet alleen beoogd om geldelijke ondersteuning te bieden, maar ook om de persoonlijke en maatschappelijke situatie te verbeteren en waar mogelijk de belanghebbende (weer) te laten deelnemen aan het arbeidsproces. Werken is en blijft immers de kortste en beste weg om uit armoede en schulden te geraken. Het is mede vanuit deze integrale benadering van de individuele belanghebbende dat de regering het activerende karakter van het voorliggende wetsvoorstel wil vergroten.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het voor de hand ligt om het arbeidsaanbod te bevorderen in tijden van hoge werkloosheid.

De regering vindt het belangrijk om aan te tekenen dat de maatregelen die het arbeidsaanbod versterken, gericht zijn op langere termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën en sociale voorzieningen. Als gevolg van de economische ontwikkeling is het op dit moment voor mensen moeilijker om een baan te vinden. Echter, de dynamiek op de arbeidsmarkt is nog steeds hoog. In 2013 waren er 844.000 mensen die een baan vonden en 242.000 mensen die van baan verwisselden. Vanwege deze dynamiek blijft het dus belangrijk om mensen te stimuleren op zoek te gaan naar werk.

Dat wil niet zeggen dat de regering zich geen zorgen maakt over de oplopende werkloosheid. Ondanks het voorzichtige economische herstel groeit het aantal werklozen naar verwachting in 2014 tot 685.000 personen. Pas in 2015 wordt een lichte daling verwacht. Daarom neemt het kabinet ook maatregelen die goed zijn voor de werkgelegenheid. In het bijzonder wordt aandacht gegeven aan kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt: jongeren en ouderen. In maart 2013 heeft het kabinet de Aanpak Jeugdwerkloosheid gepresenteerd, waarbij onder andere geld beschikbaar is gesteld voor arbeidsmarktregio's om de jeugdwerkloosheid te bestrijden. Via premiekortingen maakt het kabinet het financieel aantrekkelijk om werkloze jongeren in dienst te nemen. Onder ouderen is de arbeidsparticipatie hoog, maar als er werkloosheid optreedt, vinden ouderen moeilijk weer een baan. Daarom heeft het kabinet onder andere een mobiliteitsbonus geïntroduceerd, waarbij werkgevers een premiekorting krijgen voor het in dienst nemen van oudere werknemers. Bovendien zijn er extra middelen uitgetrokken voor de re-integratie van ouderen. De sectorplannen spelen ook een grote rol in het bestrijden van de werkloosheid. In dat kader is €600 miljoen beschikbaar gesteld voor plannen van sociale partners gericht op ondermeer duurzame inzetbaarheid en van-werk-naar-werk trajecten. In de sectorplannen is ook bijzondere aandacht voor de positie van jongeren. Tenminste een derde van de middelen van de sectorplannen wordt ingezet om de jeugdwerkloosheid te bestrijden. Om de werkgelegenheid te bevorderen in de bouwsector is de verlaging van het Btw-tarief voor bouw- en renovatiewerkzaamheden verlengd tot eind 2014.

In 2014 is het tarief voor de eerste schijf verlaagd. Dat resulteert in een lastenverlichting voor burgers. Een lastenverlichting stimuleert de bestedingen op korte termijn, waardoor indirect de vraag naar arbeid toeneemt. Daarnaast is er ook een lastenverlichting voor bedrijven doorgevoerd, waardoor het aantrekkelijker wordt om mensen aan te nemen.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de verplichting tot tegenprestatie naar vermogen gaat gelden voor WWB-, IOAW- en IOAZ-uitkeringsgerechtigden. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af hoe deze situatie zich verhoudt tot de in 2004 afgeschafte ID-banen. Ook vragen deze leden wat de overeenkomsten en de verschillen zijn. En de leden vragen waarom de regering er niet voor gekozen heeft de ID-banen te herinvoeren.

De regering merkt in dit verband op dat de instroom- en doorstroombanen additionele banen waren waarop iemand met een grote afstand tot de arbeidsmarkt kon worden ingezet om werkervaring op te doen om vervolgens door te stromen naar regulier werk. De tegenprestatie is daarentegen geen re-integratie instrument. Het is een instrument waarmee mensen die op korte termijn geen betaalde baan hebben op een andere wijze hun talenten beschikbaar kunnen stellen voor de samenleving.

De leden van de fractie van de PvdA betogen dat werk, meer nog dan een inkomen, zelfrespect en verheffing geeft en dat het bieden en begeleiden van werk aan kwetsbaren bij de maatschappelijke opdracht van bedrijven en organisaties hoort. Naar hun mening moet de overheid voor een deel het tekort aan verdienvermogen compenseren en waar nodig aanvullende begeleiding mogelijk maken. Deze leden verzoeken om een reactie van de regering op dit betoog.

Met de leden van de fractie van de PvdA is de regering van mening dat werk goed is voor het zelfrespect van mensen. Werk biedt structuur en perspectief. De regering constateert dat bij menig werkgever het besef van maatschappelijke verantwoordelijkheid een rol speelt bij het bieden van werk aan mensen met een arbeidsbeperking. In lijn met het betoog van de leden van de PvdA-fractie introduceert de regering in het wetsvoorstel Participatiewet een vorm van compensatie voor werkgevers die mensen in dienst nemen met een verminderde arbeidsprestatie. De compensatie bestaat uit een nieuwe vorm van loonkostensubsidie die indien nodig structureel kan worden ingezet. De mensen die tot de doelgroep loonkostensubsidie behoren hebben aanspraak op begeleiding op de werkplek alsmede op andere ondersteuning door het college die naar het oordeel van het college noodzakelijk is. De regering wisselt over de voorstellen graag van de gedachten met uw Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel Participatiewet.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het correct is dat zeer ernstige misdragingen jegens anderen dan ambtenaren die de sociale zekerheid uitvoeren minder afkeurenswaardig is. Voorts vragen zij waarom het niet voldoen aan een zelfstandige verplichting tot het zich onthouden van zeer ernstige misdragingen leidt tot een verlaging van het recht op een uitkering en waarom de regering niet voor een andere sanctie heeft gekozen. Welke mogelijkheden hebben gemeenten tot preventieve ingreep als iemand is gesanctioneerd, zo vernemen de leden van de PvdA-fractie graag van de regering. En hoe zal de regering ondersteunen dat gemeenten die mogelijkheden ook daadwerkelijk benutten?

In reactie op deze vragen hecht de regering eraan te benadrukken dat voor de houdbaarheid van het socialezekerheidsstelsel en voor het functioneren van de democratische rechtstaat de uitvoerende instanties en hun functionarissen hun publieke taak op een integere wijze moeten kunnen uitoefenen. Hierbij moet het respect tussen uitvoerende instanties, hun functionarissen en uitkeringsgerechtigden wederzijds zijn. In dit kader is de regering van mening dat zeer ernstige misdragingen jegens uitvoerders van een publieke taak nimmer zijn te tolereren, en consequenties moet hebben ten aanzien van het recht op uitkering. De onderhavige maatregel heeft, om samenloop van punitieve sancties te voorkomen en samengaan van een maatregel bij de uitkeringsaanvraag en een strafrechtelijke sanctie mogelijk te maken, een reparatoir karakter. Het wetsvoorstel is zo vorm gegeven dat bestuursrechtelijke en strafrechtelijke aanpak gelijktijdig mogelijk zijn. Een strafrechtelijke veroordeling verhindert dus niet dat de gemeente een verlaging van de uitkering doorvoert. Voor een uitgebreide beschouwing hieromtrent verwijst de regering naar de bijlage van de brief d.d. 3 februari 2013 aan de Tweede Kamer (*Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 23*)

Ten aanzien van de ondersteuning van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk biedt het expertisecentrum Veilige Publieke Taak in dit kader verschillende instrumenten en diensten aan. Desgevraagd biedt het expertisecentrum advies op concrete vragen. Bijvoorbeeld over:

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

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

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het wetsvoorstel uiteenzet dat de bijstandsccliënt voor drie maanden kan worden uitgesloten van de bijstand indien hij niet aantoont dat hij aan de gestelde verplichtingen heeft voldaan. Deze leden vragen in het kader in dit kader aandacht voor de inzichten van de wetenschapsfilosoof Karl Popper en wat de consequenties van Poppers weergave van de logische asymmetrie tussen verificatie en falsificatie zijn voor de bewijslast die op de schouders van de bijstandsccliënt rust.

In reactie daarop meldt de regering het volgende. Het oorspronkelijke wetsvoorstel kende een bepaling ten aanzien van de zogenaamde "omkering van de bewijslast". De bijstandsgerechtigde moest desgevraagd aantonen dat hij aan de gestelde geharmoniseerde verplichtingen had voldaan. Met deze bepaling beoogde de regering te voorkomen dat verwijtbare gedragingen van een bijstandsgerechtigde zonder maatregel blijven doordat deze geen informatie verstrekt, of aangeeft niet meer te weten wanneer hij wat wel of niet gedaan heeft. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is door diverse leden aandacht gevraagd voor de impact van genoemde bepaling, omdat de bewijslast bij de belanghebbende komt te liggen. Bij nadere beschouwing heeft de regering besloten deze verplichting te schrappen. De bewijslast dat de belanghebbende niet aan de geharmoniseerde arbeidsverplichtingen heeft voldaan ligt hiermee in eerste instantie weer bij het college. Overwegingen die hierbij een rol spelen zijn gelegen in het feit dat het college vaststelt of er recht op bijstand bestaat en of de daarbij opgelegde verplichtingen worden nageleefd. In dit kader geldt ook thans reeds dat de belanghebbende het college desgevraagd of uit eigen beweging moet informeren over alle feiten en omstandigheden die van invloed kunnen zijn op zijn arbeidsinschakeling of het recht op en de hoogte van de bijstand. Indien de belanghebbende de gevraagde informatie niet verstrekt, c.q. zegt niet te kunnen verstrekken, is het aan het college om te bepalen welke gevolgen dit heeft voor het recht op bijstand.

De leden van de PVV-fractie vragen of de huidige wetgeving reeds nu al voldoende mogelijkheden biedt tot activering en sanctionering door gemeenten. In welke mate worden deze mogelijkheden aangevuld in dit wetsvoorstel na diverse aanpassingen, zo willen zij weten.

De gemeenten hebben thans beleidsruimte om een bijstandsuitkering bij wijze van maatregel te verlagen als een bijstandsgerechtigde de aan het recht op uitkering verbonden verplichtingen niet nakomt. De uitvoeringspraktijk bij gemeenten is ten aanzien van handhaving en naleving van de arbeidsverplichting zeer heterogeen. De regering beoogt met dit wetsvoorstel een meer eenduidige aanpak te bevorderen, door een aantal verplichtingen gericht op arbeidsinschakeling en de handhaving daarvan te harmoniseren, zonder afbreuk te doen aan het individualiseringsbeginsel van de WWB en de decentralisatie van bevoegd- en verantwoordelijkheden aan het college in dit kader.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering niets doet met de kritiek van o.a. de VNG, de Raad van State en de Raad voor de rechtspraak ten aanzien van de sanctieverplichting en de buitenproportioneel zware sancties voor relatief lichte overtredingen.

De regering merkt in dit verband allereerst op dat zij de visie van de leden van de SP-fractie dat in het voorliggende wetsvoorstel het verwijtbaar niet nakomen van de arbeidsverplichtingen relatief lichte overtredingen betreffen, waarvoor buiten proportioneel zware sancties gelden, niet deelt. In dit verband hecht de regering eraan op te merken dat zij er met dit wetsvoorstel naar streeft om via maatwerk door de gemeente, bijstandsgerechtigden aan te spreken op de inzet van hun eigen mogelijkheden, en hen aan te sporen om mee te doen. Maar bij meedoen horen ook heldere spelregels, en het wetsvoorstel beoogt daar in te voorzien. In dit wetsvoorstel is weldegelijk rekening gehouden met de kritiek waaraan de leden van de SP-fractie refereren en verwijst daarvoor naar de volgende onderdelen van het wetsvoorstel. De verplichtingen inzake het naar vermogen verkrijgen van werk, het verrichten van een tegenprestatie en het zich onthouden van zeer ernstige misdragingen zijn tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel uit de oorspronkelijke lijst van geharmoniseerde verplichtingen geschrappt. Bij niet naleving van deze

verplichtingen geldt dus niet een geharmoniseerde maatregel ex het voorgestelde artikel 18 leden 5 tot en met 8 WWB, maar is het geheel aan het college om bij verordening zelf invulling te geven aan de op te leggen maatregel. Ook bij niet naleving van de geharmoniseerde arbeidsverplichtingen geldt thans dat het voorliggende wetsvoorstel het college de nodige beleidsruimte biedt wat betreft de standaardduur van de op te leggen maatregelen.

Voorts is de bevoegdheid van het college om bij het opleggen van een maatregel rekening te houden met bijzondere omstandigheden en dringende redenen van de belanghebbende (een zogenaamde kan-bepaling) omgezet in een opdracht voor het college om een op te leggen maatregel of een opgelegde maatregel af te stemmen op de omstandigheden van de belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven, indien naar zijn oordeel, gelet op bijzondere omstandigheden, dringende redenen daartoe noodzaken.

Bovendien geldt ten aanzien van het onderdeel herleving van het recht op uitkering na ommekomst van de duur van de verlaging van de uitkering, dat het recht op uitkering "automatisch herleeft" ook als daaraan geen uitdrukkelijk verzoek van de belanghebbende aan voorafgaat. Tenslotte is aan de zogenaamde "inkeerbepaling" invulling gegeven in die zin dat het college op verzoek van de belanghebbende de verlaging van de uitkering kan herzien zodra uit de houding en gedragingen van de belanghebbende ondubbelzinnig is gebleken dat hij de geharmoniseerde verplichtingen nakomt. Met betrekking tot bovenstaande onderdelen van het wetsvoorstel verwijst de regering tevens naar paragraaf 12 van de Memorie van Toelichting van het voorliggende wetsvoorstel, de bijlage bij de brief d.d. 3 februari 2014 van de Staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer en de (eerste) Nota van wijziging (*Kamerstukken II, 2013/14, 33 801, nrs. 3, 23 en 24*).

De leden van de fractie van D66 geven aan dat de regering stelt dat dit wetsvoorstel voortkomt uit een bezuinigingsopgave. Het gaat om een bezuiniging van 2 miljard. De leden van de fractie van D66 vragen of de regering zichzelf met deze motivering niet tekortdoet. Is het niet eerder zo dat Nederland toe is aan een herziening van de sociale zekerheid omdat deze niet optimaal voorziet in een reactivering van mensen tot de arbeidsmarkt zo vragen deze leden zich af. De leden van de fractie van D66 vragen of de regering deze motivering voor dit wetsvoorstel deelt.

De regering merkt op dat het terecht is dat de leden van de fractie van D66 erop wijzen dat de wijzigingen die de regeringen in de afgelopen jaren hebben aangebracht in het stelsel van de sociale zekerheid gericht zijn op een grotere activering van de burgers. Het is belangrijk dat een uitkering geen passief gedrag stimuleert maar juist aanzet tot aan het werk gaan. Het wetsvoorstel WWB maatregelen en ook het wetsvoorstel Participatiewet zetten deze lijn voort. Dat neemt niet weg dat de hervormingen ook hebben bijgedragen aan een verbetering van de overheidsfinanciën. Ook de WWB maatregelen en de Participatiewet zullen bijdragen aan de houdbaarheid van ons sociale zekerheidssysteem, ook op de lange termijn.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering onderkent dat beleidsvorming op het terrein van de tegenprestatie er toe kan leiden dat er een ongewenste overlap ontstaat tussen het bestuursrecht en het strafrecht door de tenuitvoerlegging van een taakstraf door een veroordeelde. Zo ja, welke mogelijke oplossing stelt de regering voor om deze overlap te voorkomen, zo vragen zij.

De regering merkt op dat de situatie zich voor kan doen dat een bijstandsgerechtigde die een opgelegde taakstraf dient uit te voeren, ook in het kader van de bijstand een tegenprestatie opgedragen kan krijgen. Beide verplichtingen dienen duidelijk van elkaar onderscheiden te worden. Immers de eisen, voorwaarden en handhaving in het kader van de opgelegde straf verschillen principieel van de eisen, voorwaarden en handhaving in het kader van de tegenprestatie in de bijstand. Het is niet aan de orde dat een taakstraf uitgevoerd zou worden in het kader van een tegenprestatie, dan wel omgekeerd.

De leden van de D66-fractie vragen of de mogelijkheid tot opleggen van een tegenprestatie ook in het sociale zekerheidsstelsel in andere EU-lidstaten wordt toegepast en of de staatssecretaris eventuele bevindingen heeft meegewogen bij dit wetsvoorstel.

De regering merkt op dat het haar niet bekend is of in andere sociale zekerheidsstelsels van de Europese lidstaten de mogelijkheid bestaat voor het opleggen van een tegenprestatie. Wel zijn er een aantal Europese lidstaten die als een van de voorwaarden voor de uitkering het meewerken

aan maatschappelijke werkzaamheden stellen. Dit aspect is overigens niet meegenomen in dit wetsvoorstel.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waartoe het leidt dat vrijwel alle re-integratiegelden, scholingsbudgetten zijn afgeschaft of geminimaliseerd, de gesubsidieerde arbeid is verdwenen in ons land (met uitzondering nu nog van de WSW, maar die verdwijnt ook op termijn) en nu moeten mensen in de WWB verplicht worden tot het verrichten van een tegenprestatie.

De regering streeft er naar dat zo veel mogelijk mensen naar vermogen participeren in de samenleving. Meedoen is belangrijk. Het principe van de wederkerigheid dat de grondslag is voor de tegenprestatie in de WWB- IOAW en IOAZ- uitkeringen sluit aan bij een meer participerende samenleving waarin iedereen naar vermogen bijdraagt en verantwoordelijkheid neemt. Dit principe laat onverlet dat bijstandsgerechtigden naast het benutten van de eigen mogelijkheden om een reguliere baan te vinden, ook een beroep kunnen doen op de gemeenten voor ondersteuning indien nodig bij het vinden van een betaalde baan.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering wat zij te bieden heeft aan iedereen die meedoet, terwijl het participatiebudget afneemt.

De regering merkt op dat het onderhavige wetsvoorstel juist tot doel heeft om te zorgen voor de toekomstbestendigheid van de bijstand: de bijstand houdbaar en toegankelijk te houden, extra ondersteuning te bieden aan mensen die een steuntje in de rug nodig hebben en de bijstand meer activerend te maken. Dit wetsvoorstel omvat daartoe onder andere een aantal maatregelen inzake intensivering armoedebeleid, de harmonisering van diverse arbeidsverplichtingen en de verbetering van de naleving. Tegelijk houdt de regering uitdrukkelijk oog voor de vangnetfunctie van de bijstand voor wie niet zelf in een inkomen kan voorzien en om zoveel mogelijk mensen te laten participeren is het wetsvoorstel Participatiewet in voorbereiding.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering in meer precieze termen aan te geven welke activeringseffecten zij verwacht van het onderhavige wetsvoorstel en hoe plausibel de onderliggende assumpties zijn.

In reactie hierop geeft de regering aan dat zij verwacht dat circa 3000 huishoudens (versnelt) aan het werk gaan als gevolg van dit wetsvoorstel. In paragraaf 'Financiële effecten' van deze memorie van antwoord wordt de berekening van deze 3000 huishoudens nader uiteengezet. De regering vindt de onderliggende assumpties daarbij plausibel.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om hun deelgenoot te maken van de evaluatie van de activeringsinspanningen die kenmerkend waren voor het beleid in de afgelopen 15 jaar en vooral de lering die hieruit getrokken is voor het huidige wetsvoorstel.

De regering zet zich ervoor in om op het terrein van re-integratie kennis te ontwikkelen over wat werkt voor wie en wanneer. Uit de leerervaringen uit het verleden is een vertaalslag gemaakt naar een re-integratiebeleid waarin trajecten selectiever worden ingezet. Dit is niet alleen van belang vanwege kostenoverwegingen, maar ook om de effectiviteit van re-integratie te bevorderen.

In de brief van juli 2012 van de vorige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt uitgebreid ingegaan op de effectiviteit van re-integratie (*Kamerstukken II 2012/13, 28 719, nr. 79*). De brief van 17 maart jl. van de huidige staatssecretaris (*Kamerstukken II 2013/14, 28 719, nr. 89*) bouwt hierop voort. Uw Kamer kan uit deze brieven opmaken dat er langs verschillende sporen gewerkt wordt aan de verdere kennisontwikkeling over de effectiviteit van re-integratie en de doorvertaling ervan naar de uitvoeringspraktijk.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen voorts of de regering een analyse kan geven van de activeringsdoelstelling in het licht van een arbeidsmarkt die nagenoeg op slot zit (zeker voor oudere werkzoekenden) en die 650.000 werklozen kent. Hoe verhoudt activering zich tot massawerkloosheid, zo vragen deze leden.

In dit verband merkt de regering het volgende op. Door middel van activering wordt aangemoedigd om actief naar werk te zoeken. Hiermee neemt de kans op het vinden van werk toe. Ook in de huidige economische situatie zijn er kansen op de arbeidsmarkt. De dynamiek is nog steeds hoog, zo waren er in 2013 844.000 baanvinders en ontstaan nog steeds bijna 2000 vacatures per dag.

Bij kwetsbare groepen, zoals ouderen, mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en mensen met een arbeidsbeperking is extra ondersteuning belangrijk om hen te begeleiden naar werk. Dit wordt onder meer gedaan via de mobiliteitsbonus voor oudere uitkeringsgerechtigden en met de Participatiewet. Ook ondersteunt het kabinet via de Regeling Cofinanciering Sectorplannen afspraken over onder meer van-werk-naar-werk richting kansrijke sectoren, omscholing, duurzame inzetbaarheid en het creëren van voldoende stageplaatsen en leerwerkplekken. Met de afspraken uit het sociaal akkoord voor extra banen en een wettelijk quotum als stok achter de deur, is verder met de sociale partners afgesproken dat de komende jaren een substantieel aantal van 125.000 extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking tot stand komt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie geven aan dat zij met de regering van mening zijn dat de tegenprestatietaken onderscheiden dienen te zijn van de reguliere arbeidsmarkt.

Verdringingseffecten moeten worden vermeden. In dit kader vragen de leden van de ChristenUnie of de regering ideeën heeft hoe gestaafd en gehandhaafd kan worden dat verdringingseffecten worden vermeden.

De regering vindt het belangrijk dat de tegenprestatie niet leidt tot verdringing van regulier werk. Daarom is in het wetsvoorstel vastgelegd dat de maatschappelijk nuttige werkzaamheden een additioneel karakter moeten hebben en niet mogen leiden tot verdringing. Ook dient de tegenprestatie wat duur en omvang betreft beperkt te zijn. Het college heeft een belangrijke taak om te bewaken dat geen verdringing van reguliere arbeid plaatsvindt. Het is aan de gemeenteraad om het college hierop te controleren. De regering verwijst eveneens naar de door de Programmaraad begin april opgeleverde Werkwijzer Tegenprestatie waarin ook een aantal 'spelregels' zijn opgenomen ten behoeve van de ondersteuning van gemeenten om verdringing te voorkomen.

Voorts vragen de leden van de ChristenUnie-fractie hoe de regering de vraag naar tegenprestatiediensten beoordeelt.

De regering gaat ervan uit dat deze leden hier de door colleges aan uitkeringsgerechtigden opgedragen maatschappelijk nuttige werkzaamheden bedoelt. De regering merkt op dat de keuze welke maatschappelijk nuttige werkzaamheden worden opgedragen in het kader van de tegenprestatie in het wetsvoorstel uitdrukkelijk is overgelaten aan de colleges. De colleges zijn dus vrij om deze werkzaamheden met in achtneming van de kaders in het wetsvoorstel en de lokale en individuele omstandigheden vorm te geven.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering de doelgroep met een ontheffing van de arbeidsplicht nader kan duiden.

In reactie daarop meldt de regering dat het CBS momenteel in het kader van de Bijstandsuitkeringenstatistiek (BUS) onderzoek doet naar ontheffingen van de arbeidsplicht waarbij een specifieke onderverdeling naar geslacht, leeftijd, leefvorm en gemeente wordt gemaakt. De nadere duiding van bijstandsgerechtigden die een ontheffing van de arbeidsverplichtingen hebben, is op dit moment dus nog niet beschikbaar.

De leden van de VVD-fractie vragen, in verband met het streven van de regering om de beleidsvrijheid van de gemeenten te vergroten en wellicht te optimaliseren, waarom de "verhuisverplichting" nader in het wetsvoorstel is geclausuleerd. Immers de betreffende voorwaarden zouden de beleidsruimte van gemeenten op dit punt eerder beperken dan vergroten. Voorts vragen deze leden in het kader van de verhuisverplichting een nadere uitleg te geven van het begrip netto beloning.

De regering merkt op dat er door de Tweede Kamer uitdrukkelijk aandacht gevraagd is voor de in het oorspronkelijke wetsvoorstel opgenomen verplichting tot verhuizen indien dat noodzakelijk is voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid. Daarbij is door diverse Kamerfracties de zorg uitgesproken dat colleges altijd en aan iedereen voor elke (parttime-) baan een verhuisplicht op zouden kunnen leggen, hetgeen vergaande gevolgen voor de belanghebbende met zich mee kan brengen. Omdat de regering – gelet op de bezwaren die naar voren zijn gebracht – een verduidelijking van de verhuisplicht op zijn plaats vond, is het oorspronkelijke artikel 18, vierde lid, onderdeel d, aangepast en opgesplitst in twee delen. Dat maakt het mogelijk om de plicht tot verhuizen te clausuleren zodat rekening

gehouden kan worden met de ingebrachte bezwaren, door aan de verhuisplicht enkele wettelijke voorwaarden te verbinden. Deze wettelijke voorwaarden komen er op neer dat er volgens het college geen alternatief voor arbeidsinschakeling aanwezig is, de duur van het werk tenminste 1 jaar is en de netto beloning tenminste gelijk is aan de voor de belanghebbende geldende bijstandsnorm. Ten aanzien van het begrip "netto beloning" merkt de regering op dat de WWB een vangnet op het niveau van het netto sociaal minimum is. De hoogte van het sociaal minimum verschilt per huishoudtype en de vraag of er al dan niet met anderen kosten kunnen worden gedeeld. In dit kader moet de hoogte van de netto beloning van werkzaamheden dus worden afgezet tegen het voor de betreffende belanghebbende geldende netto sociaal minimum. Voorts geldt dat het hier een verplichting betreft die het college pas kan opleggen indien daartoe ook de expliciete weging van de individuele omstandigheden van de belanghebbende, aanleiding geeft.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen een meer generieke beschouwing te geven hoe de regering de effecten (school, gemeenschapsleven, mantelzorg) van de verhuisverplichting beoordeelt op gezinnen die geworteld zijn in hun huidige gemeenten en de effecten op een werkende partner en werkende kinderen. Hoe borgen we de belangen van het gezin en van alle gezinsleden zo willen deze leden weten en hoe zorgt de regering ervoor dat gemeentelijk beleid op dit wezenlijke punt niet al te zeer divergeert? Ook vragen deze leden of de regering specifieke knelpunten verwacht in regio's met hoge werkloosheid omdat daar verhuizen eerder in beeld zou komen.

In de huidige WWB geldt de algemene verplichting inzake het naar vermogen algemeen geaccepteerd de arbeid te verkrijgen en te aanvaarden. Hiertoe kan reeds naar het oordeel van het college in individuele gevallen ook een verplichting tot verhuizen behoren, indien dit voor de inschakeling op de arbeidsmarkt noodzakelijk is. Deze verplichting is in het wetsvoorstel geharmoniseerd en nader uitgewerkt. De regering is van oordeel dat, mogelijkheden voor een bijstandsgerechtigde om elders in het land werk te verkrijgen, kansen biedt om uit de bijstand te geraken. Het betreft hier bij uitstek gemeentelijk maatwerk. De regering vindt het in dit kader van zeer groot belang dat het college uitdrukkelijk de individuele omstandigheden van de bijstandsgerechtigde hierbij betreft. Hierbij denkt de regering met name aan de mogelijke (ontwrichtende) gevolgen voor gezin en sociaal netwerk. Maar ook de duur van de werkloosheid, de duur van het werk (ten minste een jaar), de hoogte van het nettoloon (tenminste gelijk aan de voor belanghebbende geldende bijstandsnorm) en de kansen om aansluitend een vaste aanstelling of andere baan te krijgen spelen hierbij een belangrijke rol. Om deze reden kan er van eenduidigheid geen sprake zijn, immers de problematiek verschilt van geval tot geval. De regering verwacht in dit kader geen specifieke knelpunten in regio's met hoge werkloosheid, immers de invulling van deze verplichting is bij uitstek een zaak van gemeentelijk maatwerk. De regering heeft er het volste vertrouwen in dat gemeenten daar op een adequate manier mee omgaan.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen, ter bepaling van de proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen, inzicht te bieden in het feitelijk aantal ernstige misdragingen in de afgelopen 10 jaar. Is er sprake van een eenduidig beeld dat het aan te scherpen beleid rechtvaardigt zo willen zij weten.

De regering wijst erop dat de huidige WWB reeds de verplichting zich te onthouden van het zich zeer ernstig misdragen jegens het college, kent. Uit de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep blijkt echter dat deze verplichting in de WWB zoals deze thans is opgenomen, moet worden uitgelegd als een verzwarende omstandigheid die tot een hogere of langdurigere verlaging van de bijstand kan leiden, indien sprake is van samenhang tussen de zeer ernstige misdraging en het niet of onvoldoende nakomen van een of meer verplichtingen die voortvloeien uit de WWB. Het onderscheid tussen situaties waarin al dan niet sprake is van een samenhang tussen zeer ernstige misdragingen met het niet nakomen van een verplichting, is niet bedoeld en bovendien ongewenst. De regering acht zeer ernstige misdragingen jegens uitvoerende instanties en hun functionarissen tijdens het verrichten van hun werkzaamheden ontoelaatbaar, moeten leiden tot een adequate maatregel. Daarom voorziet dit wetsvoorstel er in dat in de WWB de verplichting om zich te onthouden van zeer ernstige misdragingen jegens de met de uitvoering van deze wet belaste personen en instanties tijdens het verrichten van hun werkzaamheden, als een eigenstandige verplichting aan de bijstand wordt verbonden. Het is vervolgens aan het college om de hoogte en duur van de verlaging te bepalen (artikel 18, tweede lid, van de WWB). Strikt genomen is er dus

geen sprake van een aangescherpt beleid maar van een door de regering wenselijk geachte technische aanpassing. Wat betreft de vraag over het feitelijk aantal zeer ernstige misdragingen in de afgelopen 10 jaar het volgende. De regering beschikt in dit kader niet over gedetailleerde informatie betreffende het aantal ernstige misdragingen in de afgelopen 10 jaar.

De leden van de ChristenUnie-fractie geven aan begrip te hebben voor het standpunt dat met het wetsvoorstel wordt beoogd te voorkomen dat "onverzorgde kleding" en "onaangepast gedrag" van bijstandsontvangers hun kansen op de arbeidsmarkt negatief beïnvloeden. Zij vragen zich af of de operationalisering van dit standpunt voldoende eenduidig te maken is, en of de regering hier problemen verwacht en of deze kwestie een non-issue is.

De regering vindt het van belang dat eventuele gedragingen van de bijstandsgerechtigde die zijn kansen op de arbeidsmarkt negatief beïnvloeden, bespreekbaar moeten worden gemaakt. In dit verband vindt de regering het van belang dat gemeenten op individueel niveau ook dit soort aspecten betreft bij de pogingen om een bijstandsgerechtigde naar de arbeidsmarkt te bewegen, en daarbij zijn kansen op regulier werk te vergroten. De regering verwacht hierbij geen specifieke knelpunten, immers ook het invulling geven aan deze verplichting is bij uitstek een zaak van gemeentelijk maatwerk. Om deze reden kan er van eenduidigheid geen sprake zijn. De regering heeft er het volste vertrouwen in dat gemeenten daar op een adequate manier mee omgaan.

Armoedebeleid

De leden van de PvdA-fractie vragen in welk opzicht de intensivering van het armoedebeleid in het voorliggende wetsvoorstel extra aandacht geeft aan gezinnen met kinderen.

In dit verband merkt de regering het volgende op. Van extra aandacht voor gezinnen met kinderen is vooral sprake bij de inzet van de extra middelen die de regering structureel beschikbaar stelt voor de aanpak van armoede- en schuldenproblematiek. Daarnaast leidt voorliggend wetsvoorstel ertoe dat de middelen voor aanvullende inkomensondersteuning heel gericht terecht komen bij de mensen die dit echt nodig hebben. Dat geldt ook voor gezinnen met kinderen.

De leden van de PvdA-fractie en de GroenLinks-fractie stellen dat gemeenten hinder zullen ondervinden van de individualisering van de bijzondere bijstand en de langdurigheidstoelage en vragen de regering hierop te reageren.

De wijze waarop in de uitvoeringspraktijk de bijzondere bijstand en de individuele inkomensvoorslag wordt verleend is een verantwoordelijkheid van het college. Daarbij merkt de regering op dat gemeenten ook nu al bij het verlenen van categoriale bijzondere bijstand per individu moeten beoordelen of de categoriale verstrekking in het individuele geval toereikend is. Bij de verstrekking van de langdurigheidstoelage moeten colleges ook nu al op individueel niveau vaststellen of de belanghebbende uitzicht heeft op inkomensverbetering. Nieuw is dat in voorliggend wetsvoorstel voor de individuele inkomensvoorslag expliciet is aangegeven welke criteria bij deze toets in elk geval gehanteerd moeten worden. Tot slot merkt de regering op dat een individuele benadering in de bijzondere bijstand in combinatie met de decentralisaties bovendien een integrale aanpak mogelijk maakt, waarmee de totale uitvoeringskosten juist kunnen worden beperkt.

De leden van de CDA-fractie vragen of er gegevens bekend zijn met betrekking tot het verschil in risico op armoede bij kinderen van ouders die wel of niet betaalde arbeid verrichten.

Binnen de groep huishoudens met een laag inkomen en kinderen, vormen huishoudens waarvoor een uitkering de belangrijkste inkomensbron is de meerderheid. In algemene zin lopen kinderen uit laatstgenoemde huishoudens dus een grotere kans op armoede, dan kinderen van ouders voor wie betaalde arbeid de belangrijkste inkomensbron is. Huishoudens met betaald werk hebben normaliter een kleinere kans op armoede dan huishoudens zonder betaald werk, omdat zij over het algemeen over hogere inkomsten beschikken.

De CDA-fractie vraagt of de regering in de mogelijkheid voor alleenstaande ouders met 1 of meer kinderen onder de 5 jaar om ontheven te worden van de sollicitatieplicht, een risico ziet voor wat betreft de band van deze ouders met de arbeidsmarkt.

De regering kan deze vraag als volgt beantwoorden. De mogelijkheid van alleenstaande ouders om op eigen verzoek ontheven te worden van de arbeidsverplichtingen heeft slechts een beperkte

impact op hun kansen op de arbeidsmarkt. Op de eerste plaats is de ontheffingsmogelijkheid van beperkte duur en op de tweede plaats blijven de re-integratieverplichtingen van toepassing, waardoor deze groep geschikt blijft of kan worden gemaakt om toe te treden tot de arbeidsmarkt. Hiermee hebben gemeenten een instrument om de band met de arbeidsmarkt te handhaven. Het staat gemeenten vrij om op vrijwillige basis met de alleenstaande ouder maatwerkafspraken te maken over de wijze waarop werk en zorg kunnen worden gecombineerd.

De leden van de CDA-fractie horen graag de visie van het kabinet op het verhogen van alimentatieverplichtingen ten behoeve van kinderen en de stand van zaken op dit dossier. Ook informeren deze leden naar de wijzigingen op dit dossier ten opzichte van de oorspronkelijke voorstellen in het regeerakkoord, welk bedrag hiermee per saldo gemoeid is en hoe dit wordt opgevangen in de begroting van SZW.

In het Regeerakkoord van dit kabinet zijn geen specifieke afspraken gemaakt op het terrein van alimentatiebeleid. In de begrotingsafspraken 2014 is een maatregel opgenomen tot verbetering van de prikkelwerking in de WWB en het aanscherpen van alimentatieregels. Deze gecombineerde maatregel zou moeten resulteren in een besparing op de bijstandsuitgaven van € 140 miljoen in 2015 oplopend tot € 180 miljoen vanaf 2016. Tijdens de Algemene politieke beschouwingen in de Eerste Kamer op 29 oktober 2013 heeft het lid Brinkman van de CDA-fractie gevraagd hoe de regering deze maatregel gaat uitwerken. In antwoord hierop is aangegeven dat een nadere concretisering en uitwerking hiervan volgt. Naar verwachting zal in de komende maanden duidelijk worden hoe de besparing van de gecombineerde maatregel ter hoogte van € 180 miljoen zal worden ingevuld.

Vanuit de Tweede Kamer zijn diverse initiatieven gestart op het terrein van alimentatie. Het lid Bontes heeft een initiatiefwetsvoorstel ingediend dat onder meer strekt tot beperking van de partneralimentatieduur (*Kamerstukken II 2012/13, 33 311*). De leden Van der Steur, Recourt en Berndsen bereiden een initiatiefwetsvoorstel voor dat eveneens strekt tot beperking van de partneralimentatieduur en tot wijziging van de grondslag (zie initiatiefnota van deze leden over partneralimentatie: *Kamerstukken II 2011/12, 33 312, nr. 2*). Beperking van de partneralimentatieduur kan er toe leiden dat na afloop van die termijn de alimentatiegerechtigde een beroep doet op de WWB omdat betrokkene over onvoldoende inkomsten beschikt door het vervallen van de partneralimentatie. De eerste twee leden bereiden voorts een initiatiefwetsvoorstel voor tot herziening van het kinderalimentatierecht (PvdA- en VVD-plan voor de nieuwe berekening van kinderalimentatie). Het kabinet wacht met belangstelling de uitwerking van deze plannen af.

De leden van de PVV-fractie vragen of kan worden aangegeven in welke mate en voor welke specifieke groepen er sprake is van stapeling van effecten van de diverse voorgenomen beleidsmaatregelen, waarbij ook expliciet aandacht wordt gevraagd voor de herziening van de diverse kindregelingen.

De regering voert de komende jaren belangrijke hervormingen door. Daarnaast worden maatregelen genomen om de overheidsfinanciën op orde te brengen. Huishoudens kunnen met diverse maatregelen te maken krijgen. Elk jaar worden in de begroting van SZW de maatregelen en de effecten van alle maatregelen op de koopkracht in beeld gebracht voor verschillende groepen. Deze koopkrachtplaatjes geven een goed beeld van de stapelingseffecten van de maatregelen van afgelopen en komende jaren, die leiden tot inkomenseffecten.

Momenteel zijn er drie voorstellen voor wetswijziging in behandeling die ingrijpen in de inkomensondersteuning voor minima: het wetsvoorstel Hervorming kindregelingen, het wetsvoorstel Participatiewet en voorliggend wetsvoorstel met als onderdeel de kostendelersnorm. De maatregelen dragen bij aan een rechtvaardige en houdbare sociale zekerheid en versterken de prikkel om vanuit een uitkering werk te aanvaarden. Afhankelijk van individuele omstandigheden kunnen in een relatief beperkt aantal huishoudens maatregelen stapelen en kan sprake zijn van negatieve inkomensgevolgen. Naar een grove schatting gaat het om enkele duizenden gevallen. Dit is een gevolg van het in overeenstemming brengen van de uitkeringshoogte met de omvang van het huishouden en het laten vervallen van de huidige aanvulling van 20% WML voor alleenstaande ouders in minimumregelingen. Om te voorkomen dat mensen onvoorbereid te maken krijgen met een grote inkomensachteruitgang ineens, is voorzien in een gewenningsperiode en in een gefaseerde invoering van de maatregelen.

Daarnaast is bij de behandeling van het wetsvoorstel Hervorming kindregelingen in de Tweede Kamer een amendement van het lid Hamer aanvaard, waarin is voorzien in extra overgangsrecht voor de duur van een jaar voor de enkele duizenden bijstandsgerechtigden die worden geraakt door de kostendelersnorm in dit wetsvoorstel en door de kindregelingen vanwege het niet in aanmerking komen voor de alleenstaande-ouderkop.

De leden van de PVV-fractie vragen naar de relatie tussen de voorgestelde wijzigingen en de intensivering van de armoedebestrijding waarvoor € 100 mln. beschikbaar is. In welke mate zijn de algemene en de bijzondere bijstand gerelateerd en is dit bedrag afgeleid van de voorgestelde aanpassingen en structureel van aard, zo willen zij weten.

De regering maakt structureel € 100 mln. vrij voor een intensivering van het armoede- en schuldenbeleid. Deze middelen worden grotendeels beschikbaar gesteld aan gemeenten. De regering merkt op dat die intensivering en de voorgenomen maatregelen van het wetsvoorstel niet in onderlinge relatie tot elkaar moeten worden gezien. De maatregelen uit het wetsvoorstel en de extra middelen voor armoede- en schuldenbeleid dienen een zelfstandig doel en kennen een eigen financiële reeks.

De leden van de SP-fractie vragen naar het oordeel van de regering over de stapelingsrisico's en het beroep op bijzondere bijstand in het licht van voorliggend wetsvoorstel. De fractie vraagt of de regering blijft zorgdragen voor monitoring van stapelingeffecten en regelmatige informatievoorziening daarover.

Wanneer mensen door maatregelen in voorliggend wetsvoorstel waaronder de kostendelersnorm een beroep moeten doen op bijzondere bijstand, ligt het in de rede dat er sprake is van bijzondere omstandigheden. Deze omstandigheden kunnen ertoe leiden dat in het individuele geval het op het huishouden toepasselijke sociaal minimum niet volledig toereikend is om te voorzien in bepaalde noodzakelijke kosten. Omdat deze omstandigheden zeer divers kunnen zijn is geen inschatting te maken voor het beroep op bijzondere bijstand.

De stapelingsmonitor is voor het eerst opgenomen in de SZW-begroting 2014 om in beeld te brengen welke maatregelen uit het regeerakkoord kunnen stapelen binnen huishoudens. De stapelingsmonitor kan gebruikt worden om groepen op te sporen die mogelijk te maken krijgen met verschillende wijzigingen in voorzieningen en maatregelen. In de SZW-begroting 2015 zal een update van de stapelingsmonitor worden opgenomen.

De GroenLinks-fractie vraagt waarom de categoriale bijzondere bijstand wordt beperkt en hoe dat zich verhoudt tot de afschaffing van de Wtcg. De regering is van mening dat een individuele beoordeling van aanvragen voor bijzondere bijstand nodig is om ervoor te zorgen dat de bijzondere bijstand gericht terecht komt bij de mensen die deze ondersteuning echt nodig hebben. Een categoriale benadering van de problematiek door bijzondere bijstand te verlenen aan personen bij wie niet is vastgesteld of de betreffende kosten daadwerkelijk noodzakelijk en daadwerkelijk gemaakt zijn, leidt niet tot de gewenste gerichte inzet van de bijzondere bijstand. Ten aanzien van de vraag hoe de beperking van de categoriale bijzondere bijstand zich verhoudt met de afschaffing van de Wtcg, merkt de regering op dat de Wtcg en CER ook ongericht zijn en de beoogde doelgroep niet goed bereiken. Het wetsvoorstel tot afschaffing van de Wtcg en CER (*Kamerstukken II 2013/14, 30 597, nr. 296*) ligt momenteel voor bij de Eerste Kamer. De regering wil van een ongerichte compensatie via de Wtcg en CER naar een vorm van ondersteuning die beter is toegesneden op de persoonlijke situatie van burgers, door een combinatie van de fiscale regeling specifieke zorgkosten en gemeentelijk maatwerk voor de ondersteuning van personen met een chronische ziekte en/of beperking. Samenhangend met het wetsvoorstel tot afschaffing van de Wtcg en CER wordt een budget van € 45 miljoen in 2014 oplopend tot € 268 miljoen structureel vanaf 2017 aan het Gemeentefonds toegevoegd. Gemeenten kunnen gericht maatwerk bieden aan mensen met een chronische ziekte en/of beperking via de Wmo, de bijzondere bijstand of ander lokaal beleid. Daarnaast heeft de regering bij het wetsvoorstel waarmee de Wtcg en CER worden afgeschaft een nota van wijziging ingediend waarmee wordt voorgesteld aan de Wmo een bepaling toe te voegen opdat het voor gemeenten mogelijk wordt gericht een financiële tegemoetkoming (al dan niet in de vorm van een forfaitaire vergoeding) te verstrekken aan personen met chronische ziekte en/of beperking die aannemelijke meerkosten hebben. De gemeenteraad bepaalt in de verordening of en zo ja in welke gevallen en in welke mate het college een tegemoetkoming dient

te verstrekken. De gemeentelijke tegemoetkoming vanuit de Wmo kan ook worden gegeven aan personen met een chronische ziekte of handicap die een inkomen hebben boven de inkomensgrenzen die in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk voor de individuele bijzondere bijstand worden gehanteerd.

De ChristenUnie-fractie vraagt of de regering verwacht dat de beoogde wijziging van de Wet werk en bijstand tot een toename van de armoede in Nederland zal leiden en of de beoogde aanscherping van de bijstandsmaatregelen het armoedeprobleem zal vergroten. De fractie vraagt eveneens naar de specifieke doelstelling van het extra budget voor intensivering van het armoedebeleid en hoe dit zal worden aangewend.

Met het wetsvoorstel beoogt de regering de sociale zekerheidsregelingen houdbaar en toegankelijk te houden door het vangnetkarakter van de bijstand te versterken en tegelijkertijd te blijven voorzien in maatregelen voor mensen die het nodig hebben een extra in de rug te krijgen. Zo wil de regering middels de kostendelersnorm voorkomen dat binnen een huishouden sprake kan zijn van stapeling van uitkeringen. De huidige bijstandsnormen houden beperkt rekening met de kostenvoordelen die er zijn als er meerdere volwassenen samen een huishouding voeren. Het in lijn brengen van de bijstandsnorm met de lagere kosten van meerpersoonshuishoudens, leidt er tegelijkertijd toe dat in de bijstand sprake is van meer activering naar werk en een kleinere armoedeval dan waarvan nu sprake is. De regering sluit niet haar ogen voor mensen die het zonder een extra steuntje in de rug niet kunnen redden. Voor deze groep kan voor noodzakelijke en daadwerkelijk gemaakte kosten ook na de beoogde wijzigingen van de wet aanvullende inkomensondersteuning geboden worden. Het budget dat de regering beschikbaar stelt om de schulden- en armoedeaanpak te intensiveren gaat grotendeels naar gemeenten (€ 70 mln. in 2014 en € 90 mln. in de jaren daarna). Daarnaast wordt een deel van de middelen ingezet om de Sportimpuls te versterken en wordt de overheidssteun aan het Jeugdsportfonds Nederland verlengd. Ook zijn er middelen beschikbaar voor (mede)financiering van landelijke initiatieven en organisaties, die een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van een stevige landelijke infrastructuur gericht op het tegengaan van armoede – en schuldenproblematiek. Tot slot zijn er middelen beschikbaar voor Caribisch Nederland. De regering verwacht een minimaal effect van het onderhavige wetsvoorstel op het aantal huishoudens dat een inkomen heeft onder de lage-inkomensgrens.

Financiële aspecten

De leden van de CDA-fractie geven aan dat ten opzichte van de oorspronkelijke voorstellen in het regeerakkoord van het kabinet Rutte II ook op dit dossier wijzigingen zijn aangebracht. De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven om welk bedrag dit per saldo gaat en hoe deze wijziging in de begroting van SZW wordt opgevangen.

In antwoord hierop laat de regering weten dat in het Regeerakkoord de kostendelersnorm voor € 80 miljoen stond opgenomen. In het wetsvoorstel betreft het € 95 miljoen. Het verschil wordt veroorzaakt doordat de besparing als gevolg van de kostendelersnorm voor personen met een AIO-uitkering ten onrechte niet in de financiële bijlage bij het Regeerakkoord is meegenomen.

Bij de kostendelersnorm in de AOW is de opbrengst in de eerste jaren hoger dan in het Regeerakkoord. Het verschil wordt veroorzaakt doordat in het Regeerakkoord in de eerste jaren alleen de besparing van de maatregel bij nieuwe instroom in de AOW was meegenomen. Er was nog geen rekening gehouden met de besparing die voorkomt uit het toepassen van de maatregel op het zittend bestand in de eerste jaren. Verder was in het Regeerakkoord geen ingroeipad gehanteerd voor de nieuwe instroom. In het oorspronkelijk wetsvoorstel is gekozen voor een overgangperiode en een ingroeipad van vijf jaar, dat zowel op nieuwe instroom als op het zittend bestand van toepassing is. Nu voorts is besloten om de kostendelersnorm in de AOW met één jaar uit te stellen levert dit een incidenteel besparingsverlies op. De wijzigingen sinds het Regeerakkoord hebben geen invloed op de structurele opbrengst van de maatregel.

De opbrengst bij de algehele arbeids- en re-integratieplicht en verbetering naleving (arbeids) verplichtingen staat voor € 95 miljoen in het Regeerakkoord. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is de inkeerregeling aangepast waardoor de besparing € 20 miljoen lager uitviel. Bovengenoemde budgettaire mutaties zijn verwerkt en gedekt in de begroting 2014.

Verdere wijzigingen zijn aangebracht naar aanleiding van de afspraken tussen de 5 partijen en door amendementen. Een budgettair overzicht van deze aanpassingen is te vinden in *Kamerstuk II* 2013/14, 33 161, nr. 154. Het betreft een besparingsverlies op het onderdeel algehele arbeids- en re-integratieplicht en verbetering naleving van verplichtingen van structureel € 30 miljoen.

Daarnaast is de invoering van het wetsvoorstel uitgesteld van 1 juli 2014 naar 1 januari 2015. Dit betekent een eenmalig besparingsverlies van € 55 miljoen. Tenslotte valt de besparing op de kostendelersnorm structureel € 4 miljoen lager uit vanwege het uitzonderen van 18 tot 20-jarigen (amendement Heerma).

Deze aanpassingen zijn grotendeels gedekt binnen de budgettaire ruimte van de Participatiewet en voor het resterende deel (amendement Heerma, € 4 miljoen) uit het artikel onvoorzien op de SZW begroting.

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering kan aangeven wat de implicaties zijn voor de uitvoering van dit wetsvoorstel als gevolg van een verlaging van de financiële middelen en een toeneming van handhavings- en uitvoeringstaken. Dit mede gezien de forse stijging van het aantal bijstandsgerechtigden eind 2013 tot 413.000 en een verdere te verwachten oploep. Tevens vragen deze leden of het mogelijk is een indicatie te geven van de kosten van uitvoering van de bijstand en de prognoses op termijn en waarop in dit verband de aanname rust van een daling van uitvoeringskosten voor gemeenten door een lager bijstandsvolume.

In reactie hierop geeft de regering aan dat de besparingen uit dit wetsvoorstel gerealiseerd worden door een afname van de uitkeringslasten (zowel in aantal uitkeringen als in de gemiddelde hoogte van de uitkering). De besparingen hangen niet samen met een vermindering op de uitvoeringskosten. Gemeenten krijgen dus niet te maken met een vermindering op de budgetten voor handhavings- of uitvoeringstaken. Zoals in paragraaf 10.9 van de Memorie van Toelichting staat toegelicht worden deze budgetten, ondanks een als gevolg van de maatregelen afnemend volume, niet naar beneden aangepast. De uitvoeringskosten van de bijstand zijn onderdeel van het gemeentefonds. De hoogte van het gemeentefonds wordt beïnvloed door de zogenaamde accesssystematiek. Dat betekent dat de jaarlijkse mutatie van het gemeentefonds is gekoppeld aan de mutatie van de rijksuitgaven.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering een nadere financiële onderbouwing te geven van de te verwachten financiële opbrengsten bij een wisselende omvang van het aantal bijstandsgerechtigden in de komende vijf jaar, aangezien dit voor een deel conjunctureel bepaald wordt. Dit in het licht van gelijkblijvende, afnemende of toenemende werkloosheid. Tevens vragen deze leden welke rekenkundige assumptie bij de verwachte aantallen gemaakt wordt. Het klopt dat het aantal bijstandsgerechtigden mede wordt bepaald door conjuncturele ontwikkelingen. En in zijn algemeenheid kan gesteld worden dat bij een opwaartse of neerwaartse mutatie van x procent van het macro-bijstandsvolume, bijvoorbeeld als gevolg van conjunctuur (werkloosheid), de besparingsreeksen van beleidsmaatregelen met datzelfde percentage zullen veranderen. In de bepaling van de omvang van de bijstandsbudgetten, en daarmee ook in de bepaling van de omvang van besparingen, maakt de regering gebruik van de meest actuele (meerjarige) inzichten in de conjunctuur en werkloosheid van het Centraal Plan Bureau (CPB) en de doorwerking daarvan op de WWB. Hiertoe wordt gebruikt gemaakt van een rekenregel welke door het CPB is opgesteld. Omdat de meerjarige conjunctuurramingen (werkloosheid) altijd de nodige onzekerheid kennen, kunnen er in de loop der tijd mutaties op voorkomen. Deze mutaties kunnen inderdaad het totale bijstandsvolume, en daarmee ook de geraamde besparingen, beïnvloeden (opwaarts of neerwaarts). Eventuele mutaties in de verwachtingen worden verwerkt in het reguliere begrotingsproces en uiten zich in mee- of tegenvallers op het macrobudget voor de WWB. In de bijstand wordt een eventuele afwijking tussen macroraming en de realisatie in de bijstandsraming voor het komende jaar verwerkt, zodat de meerjarige risico's financieel niet bij gemeenten liggen maar bij het Rijk.

Verder vragen deze leden van de ChristenUnie-fractie of de regering een beeld kan geven bij welke groepen van uitkeringsgerechtigden de grootste c.q. de minste werking van de nieuwe bijstandsmaatregelen wordt verwacht. De maatregelen in dit wetsvoorstel zijn in beginsel van toepassing op de gehele bijstandspopulatie. Deze maatregelen dragen bij aan een activerend stelsel van sociale zekerheid dat houdbaar en toegankelijk blijft. De regering geeft hierbij aan dat het van de aard van de maatregel afhangt op welke deelgroep de maatregel effect heeft. Zo is

bijvoorbeeld de kostendelersnorm in de bijstand alleen van toepassing op meerpersoonshuishoudens en daarom krijgt alleen die groep met de maatregel te maken. De maatregel met betrekking tot de (arbeids)verplichting geldt in beginsel voor iedereen. Echter zal deze maatregel voor mensen die reeds aan alle verlichtingen voldoen geen materiële gevolgen hebben en derhalve geen extra effect sorteren. Het (gedrags)effect van deze maatregel komt met name tot uiting in de groep mensen die zich voorheen niet aan de regels en verplichtingen wilden houden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een retrospectief dynamisch (inflow en outflow) en statisch (mutatieverschillen) overzicht te geven van de aantallen bijstandsgerechtigden maal huishoudensvorm in de afgelopen 10 jaar.

In tabel 1 treffen de leden de gevraagde tabel aan. De cijfermatige informatie uit de tabel is afkomstig van het CBS.

Tabel 1	WWB *1 dzd	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	ultimostand	338,6	329,0	301,9	274,0	258,8	280,8	307,0	315,7	324,9	354,0
waarvan:	alleenstaande	192,1	186,8	171,7	158,5	152,7	170,1	189,4	195,5	201,1	221,6
	alleenstaande ouder	92,8	89,2	82,4	74,3	68,2	70,6	77,0	78,5	78,7	83,3
	gehuwden*	53,1	51,9	47,1	40,7	37,3	39,3	39,6	40,1	44,3	48,6
	anders	0,6	1,1	0,6	0,5	0,6	0,8	1,0	1,6	0,8	0,5
	instroom	109,6	105,2	95,3	80,9	88,8	112,9	122,1	122,2	115,8	**
	uitstroom	105,1	111,1	120,1	105,0	98,3	84,8	96,5	110,5	103,7	**

*De cijfers zijn in aantal uitkeringen: 2 gehuwden personen ontvangen 1 gezamenlijke uitkering.

**nog niet beschikbaar.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de precieze berekening achter de raming van circa 5.000 bijstandsgerechtigden die versneld aan het werk gaan. Het aantal van circa 5.000 bijstandsgerechtigden is genoemd in de tabel op blz. 6 van de Nota naar aanleiding van het verslag (*Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 19*). Daarna zijn nog enkele wijzigingen in het wetsvoorstel aangebracht die dit aantal verminderen. Bij 1^e Nota van Wijziging is aan gemeenten een grotere beleidsvrijheid toegekend bij het vaststellen van het maatregelenregime bij het niet nakomen van verplichtingen. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is het amendement Dijkgraaf/Schouten aangenomen waarmee de ontheffingsmogelijkheid van de arbeidsverplichting voor alleenstaande ouders met kinderen jonger dan 5 jaar in stand blijft. Daarnaast is het amendement van de leden Schouten en Kerstens aangenomen dat er toe leidt dat de vier weken zoektijd niet gaat gelden voor bijstandsgerechtigden ouder dan 27 jaar (*Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 27*). Door bovengenoemde aanpassingen zullen er structureel minder bijstandsgerechtigden versneld aan het werk gaan. In de voorliggende versie van het wetsvoorstel gaat de regering uit van circa 3.000 bijstandsgerechtigden die versneld aan het werk gaan. In de paragraaf Financiële effecten van de Nota naar aanleiding van het verslag is de berekening van het aantal van 5.000 nader onderbouwd (*Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 19, blz. 77 en 78*). Hieronder zal de berekening van het bijgestelde aantal van 3.000 worden gegeven. De daling van het aantal bijstandsgerechtigden met 3.000 wordt bereikt door de verbetering van de naleving van de (arbeids)verplichtingen. Bij deze raming gaat de regering er vanuit dat deze besparing grotendeels wordt veroorzaakt door een gedragseffect. Het eenduidige stelsel zal de gepercipieerde pakkans bij (potentiële) niet-nalevers doen toenemen. In de raming is uitgegaan van circa 26 duizend potentiële niet-nalevers van de (arbeids)verplichtingen. De omvang van de sanctie is niet exact te voorspellen. Er is weliswaar sprake van een uniforme vermindering van de uitkering met 100% gedurende minimaal één maand, maar de uitkeringsgerechtigde kan een verzoek om herziening indienen als hij/zij er ondubbelzinnig blijk van heeft gegeven de verplichtingen (weer) na te komen. In de raming is er vanuit gegaan dat gemiddeld genomen de toename van de gepercipieerde gemiddelde sanctie ten opzichte van de huidige praktijk driekwart van een maanduitkering bedraagt. Op jaarbasis is dit een verlaging van ongeveer 6%. In de raming is uitgegaan van een uitkeringselasticiteit van 2. Een uitkeringselasticiteit van 2 impliceert dat een daling van de uitkering met 1% leidt tot een afname van het aantal uitkeringsgerechtigden met 2%. Bij een uitkeringsverlaging van 6% zal het aantal bijstandsgerechtigden onder de niet-nalevers met $2 * 6\% = 12\%$ afnemen. Dit komt neer op een daling van de bijstand met circa 3 duizend uitkeringen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen voorts hoe de regering de omvang van dit effect beoordeelt, ook in relatie tot de kosten van het voorstel. Uitgaande van een gemiddelde bijstandsuitkering van circa € 15 duizend levert een daling van het aantal bijstandsgerechtigden met 3 duizend een besparing op van € 45 miljoen structureel. De regering is van oordeel dat hiermee een substantiële bijdrage wordt geleverd aan de totale besparing die met dit wetsvoorstel wordt gerealiseerd. Voorts is de regering van oordeel dat de (uitvoerings)kosten van de maatregel beperkt zijn omdat de besparing grotendeels gerealiseerd wordt door een gedragseffect en niet door het daadwerkelijk opleggen van sancties. Daarnaast treedt er als gevolg van het lagere volume ook een besparing op de uitvoeringskosten op (gemeenten hoeven minder uitkeringen te verstrekken), die voor gemeenten behouden blijft omdat de hoogte van het gemeentefonds hiervoor niet verlaagd wordt. Naar het oordeel van de regering gaat hiermee het om een kosteneffectieve maatregel.

Overgangsrecht

De leden van de PvdA-fractie vragen welke consequenties de regering trekt uit de analyse van Mullainathan en Shafir in *Scarcity: Why Having Too Little Means So Much* betreffend het overgangsrecht van het wetsvoorstel.

Of de resultaten van het verrassende en intrigerende onderzoek van de Amerikaanse hoogleraren Mullainathan en Sharif waarvan zij in hun recente boek *Scarcity: Why Having Too Little Means So Much* verslag doen, direct van betekenis zijn voor en nu al zouden kunnen worden toegepast op de vormgeving van het specifieke overgangsrecht in het onderhavige wetsvoorstel laat zich door mij moeilijk beoordelen. Vooralsnog wordt bij de vormgeving van het overgangsrecht uitgegaan van het toepasselijke Europees en internationaal recht, zoals het EVRM, en algemene rechtsbeginselen, zoals dat van behoorlijke wetgeving en rechtszekerheid. Dat er verschillen zijn in de duur van het overgangsrecht met betrekking tot de kostendelersnorm in de WWB, het overgangsrecht met betrekking tot de uitkeringsnormering bij samenwonen in de minimumregelingen komt rechtstreeks voort uit het verschil in karakter tussen deze regelingen. Zoals in hoofdstuk 8 van het algemeen deel van de memorie van toelichting en op pagina 81 van de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven is voor de WWB een kortere overgangperiode van zes maanden gekozen omdat de WWB een vangnet vormt: personen die tijdelijk niet, of tijdelijk niet geheel in hun kosten van bestaan kunnen voorzien, kunnen, wanneer aan de wettelijke vereisten wordt voldaan, een (aanvullende) bijstandsuitkering ontvangen. Alle inspanningen moeten er echter op zijn gericht dat betrokkene zo snel mogelijk – zonder bijstandsuitkering – weer zelfstandig in de kosten van zijn bestaan kan voorzien. Ook de invoering van de kostendelersnorm in de WWB draagt er aan bij dat betrokkenen worden gestimuleerd om zo snel mogelijk weer zelf in de kosten van het bestaan te voorzien.

De leden van de fractie van D66 vragen of bij het wetsvoorstel voor bepaalde situaties waarbij sprake kan zijn van een substantiële inkomensachteruitgang gedacht is aan het opnemen van een hardheidsclausule of een vergelijkbaar instrument?

De regering heeft voor wat betreft de invoering van de kostendelersnorm overgangsrecht opgenomen. Voor bijstandsgerechtigden geldt een overgangsrecht van zes maanden, personen in de IOAW, IOAZ en Anw zullen na een overgangperiode tot en met 31 december 2018 volledig onder de nieuwe kostendelersnorm komen te vallen.

Voor de AOW en TW geldt een langere overgangperiode die vanaf 1 juli 2016 begint. Ten aanzien het treffen van maatregelen bij het niet nakomen van geharmonieerde arbeidsverplichtingen, geldt dat er geen maatregel volgt indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt. Het is aan het college te bepalen of hier in individuele situaties sprake van is. Voorts is expliciet in het wetsvoorstel de bepaling opgenomen dat een op te leggen maatregel of een opgelegde maatregel door het college wordt afgestemd op de omstandigheden van de belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven, indien naar het oordeel van het college, gelet op bijzondere omstandigheden, dringende redenen daartoe noodzaken (individueel maatwerk). Dit betekent dat de colleges bevoegd zijn om te besluiten de maatregel op een lager niveau (tot nihil) vast te stellen. In dit kader is het geheel het college om de te beoordelen of er daartoe, gelet op de bijzondere omstandigheden, dringende redenen aanwezig zijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie hechten grote waarde aan een grondige evaluatie en vragen hoe deze evaluatie zal plaatsvinden.

De Bijstandsuitkeringenstatistiek (BUS) wordt aangepast om de effecten van dit wetsvoorstel te kunnen volgen. Zo wordt informatie meegenomen over de kostendelersnorm, en zullen de maatregelen op grond van artikel 18, lid 4 (harmonisering) en de duur van de maatregelen gevolgd worden. Conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) wordt artikel 2 van de begroting (waaronder de WWB maatregelen) in 2018 doorgelicht en daarmee onderzocht op doelmatigheid en doeltreffendheid.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

Jetta Klijnsma