

Vergaderjaar 2013–2014

**33 801**

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

**B**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID<sup>1</sup>**

Vastgesteld 25 maart 2014

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### **Inleiding**

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Wijziging van de Wet werk en bijstand en enkele andere sociale zekerheidswetten, maar hebben daarover nog wel enkele vragen aan de regering.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten en maken graag van de gelegenheid gebruik om de regering hierover enkele vragen te stellen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en van de uitgebreide beraadslagingen in de Tweede Kamer. Zij leggen de regering nog graag enige vragen voor.

De leden van de **PVV**-fractie hebben na kennisname van de voorgestelde Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten nog een aantal vragen.

De leden van de fractie van **D66** hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel beoogt de sociale zekerheid houdbaar te houden en tegelijkertijd iedereen uit te nodigen om

<sup>1</sup> Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kneppers-Heijnert (VVD), Terpstra (CDA), Sylvester (PvdA) (*voorzitter*), Thissen (GL), Witteveen (PvdA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Elzinga (SP), Koffeman (PvdD), Strik (GL), Flierman (CDA), Hoekstra (CDA), Scholten (D66), Backer (D66), De Lange (OSF), Sent (PvdA), Postema (PvdA), Van Dijk (PVV) (*vice-voorzitter*), Sörensen (PVV), Ester (CU), De Grave (VVD), Beckers (VVD), Swagerman (VVD), Kok (PVV), Koning (PvdA)

mee te doen in de samenleving. Het poogt een balans te vinden tussen activering van uitkeringsgerechtigden tot deelname aan de arbeidsmarkt en ondersteuning van mensen waar dat nodig is. Deze leden hebben nog wel een enkele vraag.

De leden van de **SP**-fractie hebben met enig onbegrip kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet werk en bijstand en enkele andere sociale zekerheidswetten. Zij hebben hierover enkele opmerkingen en vragen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het voorstel roept bij hen echter ook zorg, verbazing en hier en daar verontwaardiging op. Dit willen zij graag verduidelijken aan de hand van de diverse opvattingen over de oorzaken van armoede en werkloosheid die vanaf de jaren dertig van de vorige eeuw een rol hebben gespeeld. Zij laten hun vragen daarom voorafgaan door een uitgebreide, inleidende beschouwing.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben daarover echter wel een aantal vragen en een aantal punten van zorg, die zij graag aan de regering voorleggen.

### **Inleidende beschouwing GroenLinks-fractie**

Ter illustratie van hun vragen en opmerkingen leggen de leden van de fractie van **GroenLinks** de regering graag de volgende uitgebreide inleiding voor. Ieder tijdsgewricht kent eigen opvattingen over de oorzaken van armoede en werkloosheid. Deze opvattingen hangen nauw samen met het beeld van kwetsbare mensen, die (nog) niet in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien en afhankelijk zijn van anderen, of het nu de charitas in het verleden is of de, al dan niet door de overheid gewaarborgde, solidariteit in latere jaren. De geschiedenis laat zien dat mensbeelden bepalend zijn voor de wetten die worden bedacht en de uitvoering die daarbij hoort.

Wie arm is in de crisisjaren van de jaren dertig van de vorige eeuw draagt zelf de verantwoordelijkheid om het op te lossen. Familie en liefdadigheid kunnen bijspringen. (*What's new 1: het aanspreken van het eigen organiserend vermogen van de burger en z'n omgeving, versie jaren dertig vorige eeuw*) In de praktijk zorgt de burgerlijke armenzorg er wel voor dat niemand van de honger omkomt, maar die garantie staat niet in de wet en dat is voor de regering een principekwestie. Armen moeten niet te gemakkelijk kunnen aankloppen. De staatsonthouding is moeilijk vol te houden in de crisis. De werkloosheid stijgt pijlsnel. De centrale overheid bedenkt vrij spontaan maatregelen, overigens (NB!) zonder overleg met de gemeentebesturen die de maatregelen moeten uitvoeren: werkverschaffing, crisissteun, werklozensteun, brandstoftoeslagen, sociaal-cultureel werk ter voorkoming van zedelijk verval. De regelingen buitelen over elkaar heen. En de gemeentelijke «steunorganen» zijn er nauwelijks voor toegerust. In de chaos van regelingen en de wirwar van instanties denken gemeentelijke uitvoerders ook alvast na over wat tegenwoordig de Werkpleinen wordt genoemd, inclusief de Centra voor jeugd en gezin. Maak voor sociale zaken in elke gemeente één orgaan verantwoordelijk voor de uitvoering van arbeidsbemiddeling, werkloosheidsverzekering, werkverschaffing, steunverlening, jeugdregistratie, distributie van levensmiddelen, armenzorg, inlichtingen- en onderzoeksdienst, zo luidt het advies. Waarvan akte. (*What's new 2.*)

Wie arm is in de tweede helft van de jaren vijftig behoort tot een selecte groep achterblijvers. Ouderen hebben inmiddels AOW en er wordt massaal gewerkt aan de wederopbouw van Nederland. Armlastigheid staat na de oorlog gelijk aan asocialiteit. Het mensbeeld is anders dan voor de oorlog: het is geen kwestie van eigen schuld, maar wordt geweten aan de oorlog. Bemoeienis met behulp van allerhande sociale zorg is nu wel acceptabel. Er is breed politiek draagvlak voor de bestrijding van onmaatschappelijkheid en verheffing van achtergestelden. Het inzicht is er eind vijftiger jaren al dat de groepen mensen waar het om gaat, niet geholpen zijn met materiële hulp alleen: het moet juist gaan om de combinatie tussen maatschappelijk werk (immateriële hulp) en financiële ondersteuning. Bovendien bestaat er een sterke maatschappelijke en politieke consensus dat de overheid dit moet garanderen en borgen. Toch durft Minister Marga Klompé het niet aan om één wet voor Bijstand en Maatschappelijk werk te maken. De bijstand loopt via de sociale diensten, het maatschappelijk werk via het particulier en levensbeschouwelijk/kerkelijk initiatief. Dankzij de in 1963 aangenomen en in 1965 ingevoerde Algemene Bijstandswet (ABW) (*let op de tijd die er zit tussen aannemen van de wet door het parlement en de datum van invoering*) kan, in de woorden van Klompé, iedereen nu met opgeheven hoofd naar de sociale dienst (*geen schaamte, geen vernederende gang*). Haar partijgenoot Zwanikken zegt: «het begrip armen zal uit ons staatsrechtelijk vocabulaire verdwijnen. We zullen dan nog uitsluitend ontmoeten bijstandsbehoevenden.» Een nieuw mensbeeld is geboren. Mensen die bijstand behoeven, moeten dat op hun individuele situatie toegesneden kunnen krijgen. Gemeenten krijgen daarom grote vrijheid om dat maatwerk te leveren. Klompé zei hierover: «Als ik een gezin heb met een gehandicapt kind, dat heel wat extra kost, dan moet dat geld er zijn. Daarom is die wet ook gedeconcentreerd geworden en uitgevoerd door de gemeente.»

Die vrijheid blijkt lastig. Een deel van de gemeenten vraagt eind jaren zestig en begin jaren zeventig om duidelijke regels en normen. In de pers ontstaat ophef over de verschillen tussen gemeenten. Hoe bepaal je de hoogte van de bijstand? Mag er verschil zijn in de wijze waarop de bijstandsbehoevenden worden behandeld door gemeenten? Mag er verschil zijn tussen gemeenten? Mag er verschil gemaakt worden tussen vergelijkbare mensen? Mag je bijstand verhalen wanneer iemand een erfenis krijgt of een prijs wint in de loterij? De vele uitvoeringsvragen dreigen de enorme betekenis van de ABW te overschaduwten. En in de politiek op rijksniveau ontstaat er langzamerhand steeds minder eenheid van denken en richting.

Wie zonder werk of inkomen is, heeft in de jaren tachtig (weer crisis!) recht op een uitkering. Daar ligt een positief mensbeeld aan ten grondslag. Mensen zijn arm omdat ze geen bestaansminimum hebben, is vanaf 1965 de gedachte, niet omdat ze onmaatschappelijk zijn. Om armoede op te lossen, is er een bestaansminimum geregeld in de ABW. De woonscholen en gezinsoorden voor heropvoeding van de jaren vijftig en zestig zijn daarom ten grave gedragen. Bijstandsgerechtigden zijn «cliënten» geworden die inmiddels met heel veel anderen een uitkering ontvangen via een zakelijke afhankelijkheidsrelatie met de sociale dienst. Door de nadruk van de ABW op de inkomenskant duikt de term minima op. Het gaat om een procentje meer of minder, om koopkrachtplaatjes. Als er fraude opduikt, spreken we van uitkeringstrekkers. Sociale diensten voelen wel dat mensen meer nodig hebben dan alleen geld.

Om krachtiger te kunnen zijn voor kwetsbaren introduceren sociale diensten halverwege de jaren zeventig de bijstandsmaatschappelijk werker. En passant breken ze met de gekunstelde knip tussen bijstand en

maatschappelijk werk. Medewerkers willen ook graag meer doen dan alleen een uitkering regelen. Maar dat sneuvelt onder tijdsdruk en formeel handelen. Want de ABW, gebouwd met een groot vertrouwen in het goede van de mens, is niet berekend op wat in de jaren zeventig en tachtig gebeurt. De massale werkloosheid vanaf halverwege de jaren 70 leidt voor het rijk tot grote financiële problemen. Het rijk probeert via een voortdurende stroom van wijzigingen, uitbreidingen en detaillering van uitvoeringsvoorschriften de toestroom bij sociale diensten in te perken. En zoekt de oplossing uiteindelijk in bezuinigingen op de uitkeringen. (*Als gevolg van conjunctuur lopen de volumes en de aanspraken op dus wordt op kosten van de mensen in de regeling de regeling aangepast, what's new 3.*) De sociale diensten worden langzaam een uitkeringsfabriek. Binnen het gemeentelijke sociale beleid spelen sociale diensten nauwelijks een rol. Dat is het andere gevolg van de koopkrachtdominantie. De sociale dienst loopt vooral aan de leiband van de rijksoverheid. De gemeenten als uitvoeringsloket van het rijk. (*What's new 4...in het licht van onderhavige wetswijziging...*) De politieke relevantie van sociale zaken binnen gemeenten is miniem.

Begin jaren negentig verschuift het paradigma langzaam van inkomensondersteuning als primair doel naar het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt. Als gevolg van onder andere Sociale Vernieuwing worden bijstandsgerechtigden klanten en wordt hen een aanbod gedaan richting de arbeidsmarkt. Werk is het einddoel voor iedereen. Niet langer is het gebrek aan inkomen het probleem, maar het niet hebben van werk. En daarom worden mensen niet langer in koopkrachttermen gedefinieerd, maar in hun afstand tot de arbeidsmarkt. Steeds meer valt te beluisteren dat «iedereen iets kan» en steeds vaker worden mensen in de bijstand betiteld als «mensen met talenten». Het zijn woorden die horen bij het positieve mensbeeld dat iedereen iets kan, als hij zijn talenten maar benut en bereid is zich voortdurend te plooiën naar de vraag van de arbeidsmarkt. Bij dit mensbeeld horen activering, samenwerking met Arbeidsvoorziening/CWI/UWV Werkbedrijf en uitzendbureaus, klantprofielen, uitgaan van mogelijkheden, reïntegratiebedrijven: allemaal bedoeld om de afstand tot de arbeidsmarkt op te heffen. De Nieuwe Algemene Bijstandswet van 1996 verwoordt dit streven door voor het eerst sturing op uitstroom te definiëren en eerste stappen te zetten naar meer financiële verantwoordelijkheid van de gemeenten.

Bij uitstroom horen banen. En voor mensen die te ver afstaan van de reguliere arbeidsmarkt, worden ze gecreëerd: de Jeugdwerkgarantiewet, de Banenpool, Melkert-banen, WIW-banen en id-banen bieden achtereenvolgens nieuw perspectief. Het is jammer dat ze zo snel komen en gaan, doordat voortdurend gemorreld wordt aan de voorwaarden en verwachtingen. Maar veel belangrijker is dat ze echt helpen. Zowel de gemeenten als de mensen in de uitkering zien dat het kan: na 10 jaar bijstand een gewaardeerd conciërge worden. We bevrijden ons zelf van ons gevangen denken. We voelen dat we bijstandsafhankelijkheid kunnen beïnvloeden. Het is de opmaat naar de Wet werk en bijstand (Wwb).

Die komt in 2004. «In de nacht van 31 december op 1 januari 2004 voltrok zich – in relatieve stilte – een revolutie in de lokale sociale zekerheid. [...] Van de ene op de andere dag waren gemeentelijke sociale diensten niet langer meer door het rijk gestuurde en geïnstrueerde uitvoeringsorganen, maar werden ze min of meer zelfstandig ondernemende diensten voor werk en inkomen.»<sup>2</sup> Activering van mensen staat voorop, niet langer de uitkering of de inkomensvoorziening. Gemeenten worden volledig zelf verantwoordelijk voor de financiën van de Wwb. De Wet werk en bijstand wordt ipso facto een werkloosheidsvoorziening, het laatste vangnet van

<sup>2</sup> Citaat van Tof Thissen in zijn toenmalige rol als voorzitter van Divosa.

dat stelsel. Ontkend werd en wordt dat er in de Wwb veelal sprake is van mensen die praktisch arbeidsongeschikt zijn. Voormalig Minister De Geus pleitte er in 2006 voor om de werkloosheid uit de WAO te halen. Nagelaten is om de arbeidsongeschiktheid uit de Wwb te halen. Mogelijk is hierin een verklaring te vinden waarom de gemeenten in de eerste jaren mensen aanvankelijk uit de bijstand verwezen naar de Wajong. Gemeentelijke sociale diensten ontdekken dat er veel klanten zijn die passen in het nieuwe mensbeeld. De afstand tot de arbeidsmarkt wordt met activering, scholing, werkervaring, banenmarkten en begeleiding verminderd, loonkostensubsidies geven een opstap naar een reguliere baan, en er stromen veel mensen uit de uitkering.

Het mensbeeld van een kneedbare mens is in de kern een optimistisch en pragmatisch mensbeeld. Iedereen kan en moet meedoen. Contact helpt, bemoeien mag en moet steeds meer, we moeten niemand in de steek laten, we moeten perspectief bieden. Licht een beroep uit de markt, dan volgt omscholing, wordt werk verplaatst, dan volgt verhuizing of omscholing.

Maar er is ook zorg. Er zijn ook mensen die niet zo kneedbaar zijn, of bij wie het tekort in opleiding, in ervaring, in taalkennis niet te verhelpen is, hoe hard iedereen ook probeert en wilt. Om ook voor hen krachtig te zijn, leggen we steeds meer verbindingen met zorg en participatie. Want het gevaar ligt in de keerzijde: is iemand zelf schuldig wanneer deelname niet lukt? Kan de staat, en kan de markt, de verantwoordelijkheid op zich nemen om iedereen zonder uitzondering aan het werk te krijgen? En wat als er weer een crisis is? Hoe bestendig is het mensbeeld dan als er niet voor iedereen plek is op de arbeidsmarkt? Met de Wwb heeft het begrip sociaal definitief een andere en betere inhoud gekregen: meedoen is vele malen beter dan jarenlang opgesloten zijn in een regeling; met de Wwb wordt een geslaagde poging ondernomen de paradox van de verzorgingsstaat te lijf te gaan. De toekomst van de gemeentelijke uitvoeringsorganen, die gisteren al had moeten beginnen, is dat ze eerder, breder en beter hun dienstverlening in zullen gaan zetten, met als kernwoorden: nabijheid, erop af, menselijker, zelfbewust, trots, lerend, resultaten laten zien, open, verantwoord en zich aan de samenleving verantwoordend.

Deze uitgebreide inleiding beoogt het geheugen op te frissen van politici die zich moeten bezighouden met veranderingen in de (wetten, uitvoeringsorganen, stelsels, polisvoorwaarden van de) sociale zekerheid en voorzieningen. Immers, mensbeelden blijken in onze geschiedenis zeer bepalend voor de oplossingen die gekozen worden. De constante is dat het zonder uitzondering eendimensionale beelden zijn. De klant van nu krijgt nog arbeidstoeleiding vanwege zijn afstand tot de arbeidsmarkt. We vinden het nog vanzelfsprekend. Maar dat was het niet: vroeger kregen armen steun, bijstandsgerechtigden kregen bijstand, bijstandstrekken kregen te maken met fraudebestrijding en cliënten ontvingen een uitkering. En als we maar hard genoeg blijven roepen dat ieder zelf verantwoordelijk is, als dat het eendimensionale dominante beeld wordt, dat er verantwoordelijken en dus ook onverantwoordelijken zijn, dan past daar als vanzelfsprekend een uitgekleeft ondersteuningsapparaat bij, en hoeven «onverantwoordelijken» niks meer te verwachten.

Wat de geschiedenis ook leert is dat wetgeving altijd last heeft van een jetlag: de enorme bemoeizorg van de jaren vijftig moest de in de wet besloten vooroorlogse afzijdigheid van de overheid maskeren, de zakelijkheid van de jaren zeventig en tachtig was een afscheid van het vermaledijde handje ophouden onder de oude Armenwet en rekende scherp af met de woonscholen van de jaren vijftig. In deze eeuw hebben we nog steeds last van de jetlag, ontstaan in de jaren zestig en zeventig

toen met de geest van de ABW een sluitend bestaansminimum voor elke burger in Nederland ontstond, een toegankelijk minimum met een overweldigende toestroom toen de economie stokte. In reactie daarop neigen we nu weer naar heel veel bemoeizucht en betutteling en dammen opwerpen (die soms doen denken aan de Armenwet) terwijl we op alle mogelijke manieren van die «grote» verantwoordelijkheid van een «open» voorziening voor iedereen af proberen te komen. In de sociale zekerheid zijn we altijd bezig ons vorige trauma weg te werken.

Politici verbeelden zich dat hun constructie dé oplossing is op dat moment voor alles en iedereen. De dagelijkse praktijk bij de sociale diensten of de diensten Werk & Inkomen is echter zeer divers. Mensen die bij de gemeente aankloppen en -klopten hebben het vaak allemaal nodig: én de koopkracht van de jaren 70/80, én de speciale banen van de jaren negentig, én de arbeidstoeleiding/-bemiddeling van nu, én de bemoeizorg van de jaren 50/60, en soms zelfs de verwijzing naar eigen verantwoordelijkheid van de jaren dertig en nu. Die verabsolutering van de werkelijkheid past slecht bij de unieke mensen met hun zeer uiteenlopende behoeften en noden in onze spreekkamers. De leden van de fractie van GroenLinks pleiten al jaren voor een inclusief mensbeeld, waarin ruimte is voor al die aspecten, en waarbij de confectie-oplossingen niet vooraf gegeven zijn. Er waren, er zijn, en er blijven altijd mensen die de steun van de overheid nodig hebben. Pas wanneer je hen vraagt wat ze nodig hebben, om te worden wie ze willen of kunnen zijn, wordt duidelijk wat te doen en kunnen zij met wat hulp de eerste schreden zetten op weg naar activering, meedoen naar eigen vermogen en het voorzien in eigen levensonderhoud.

### **Relatie Participatiewet en overige decentralisatievoorstellen**

Met de Participatiewet<sup>3</sup> stelt de regering één regeling voor die de Wet werk en bijstand (Wwb), Wajong en Wet sociale werkvoorziening (Wsw) vervangt. Graag vernemen de leden van de **PvdA**-fractie wat de gevolgen van de Participatiewet zijn voor de maatregelen uit het voorliggende wetsvoorstel en waarom de regering er niet voor gekozen heeft de Participatiewet als eerste aan de Eerste Kamer aan te bieden.

De leden van de **PVV**-fractie informeren naar de samenhang van deze wet met de drie decentralisatiewetten (Participatiewet, WMO en Jeugdzorg). In welke zin wordt deze wet hierdoor in de uitwerking beïnvloed? Wat is in het bijzonder het effect van deze wet in combinatie met de Participatiewet vanaf 2015?

Het wetsvoorstel Participatiewet, dat eveneens op dit moment bij de Eerste Kamer in behandeling is, voegt de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) samen tot één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Gemeenten gaan die wet, die onderdeel is van de grote decentralisatieoperatie die het kabinet-Rutte II heeft ingezet, uitvoeren. De leden van de **SP**-fractie vragen waarom een onderdeel hiervan, namelijk de Wwb, nu eerst nog zo fors wordt herzien, terwijl de Wwb vervolgens samen met andere wetten opnieuw op de schop gaat. Ware het voor het zicht op de samenhang tussen beide ingrijpende wijzigingsvoorstellen niet bevorderlijk geweest de voorstellen ook gezamenlijk en gelijktijdig te behandelen? Ware het voor de

<sup>3</sup> Kamerstuk 33 161, Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en enige andere wetten gericht op bevordering deelname aan de arbeidsmarkt voor mensen met arbeidsvermogen en harmonisatie van deze regelingen (Invoeringswet Participatiewet)

uitvoering niet bevorderlijk geweest alle wijzigingen gelijktijdig bekend te maken en waar wenselijk of noodzakelijk op hetzelfde moment in te voeren?

De leden van de fractie van **GroenLinks** vragen hoe dit wetsvoorstel samenhangt met de drie grote decentralisatiewetten. Waarom voert de regering met het oog op de aanstaande Participatiewet überhaupt nog wijzigingen door in de Wwb? Die wet zou toch die ene regeling worden voor alle kwetsbare leden van de beroepsbevolking die zonder enige steun geen werk kunnen vinden, niet kunnen voorzien in hun inkomen en niet kunnen meedoen?

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** constateren een duidelijke vervlechting tussen dit wetsvoorstel en de Invoeringswet Participatiewet. Het gaat immers steeds om de juiste balans tussen het bieden van een financieel vangnet via de bijstand en het activeren van personen die een bijstandsuitkering hebben. Kan de regering nog eens helder uiteenzetten waarom gekozen is voor twee afzonderlijke wetsvoorstellen? Welke overwegingen hebben hier gegolden? Welke voordelen worden hiermee bereikt? Leidt dit niet tot een forse afstemmingsproblematiek? Welke nadelen ziet de regering zelf aan deze twee afzonderlijke wetgevingstrajecten? De leden van deze fractie hebben behoefte aan een stevige inhoudelijke onderbouwing van de keuze die de regering hier heeft gemaakt. Dit vraagstuk knelt omdat juist de activeringscomponent van het voorliggende wetsvoorstel karig is uitgewerkt. Het wetsvoorstel heet weliswaar «Werk en Bijstand», maar het aspect «werk» komt maar mondjesmaat aan de orde.

Het wetsvoorstel heeft een dubbele doelstelling: een bezuinigings-oogmerk en maatwerk door decentralisatie naar gemeenten. Ten aanzien van dit laatste hebben de leden van de fractie van de ChristenUnie de volgende vraag. Er komen drie forse decentralisatieoperaties op de gemeenten af. Welke waarborgen heeft de regering ingebouwd zodat de implementatie van deze Wet Werk en Bijstand succesvol zal verlopen? Gemeenten hebben immers hun handen vol. De leden van deze fractie hebben zorgen hierover. Deelt de regering deze zorg? Hoe raakt dit alles de spankracht van de gemeenten?

### **Beleidsvrijheid gemeenten**

De leden van de **VVD**-fractie constateren dat blijkens de memorie van toelichting (33 801, nr. 3) en de toelichting op de beide nota's van wijziging (33 801, nr. 24 en 25) het streven van de regering er onder meer op gericht is om de beleidsvrijheid van gemeenten met betrekking tot de uitvoering van de Wet werk en bijstand (Wwb) te vergroten en wellicht te optimaliseren. Zij vragen zich echter af of de regering hierin voldoende is geslaagd.

Dat geldt ten aanzien van de verhuisplicht, nu die sterk is geclausuleerd ten aanzien van een overschrijding van de maximale reisduur van 3 uur, de arbeidsovereenkomst die tenminste de duur van een jaar moet hebben en een netto beloning die tenminste gelijk is aan de bijstandsnorm, zoals die voor betrokkene geldt. Waarom zijn deze clausules expliciet opgenomen? Deze voorwaarden beperken eerder de beleidsruimte van gemeenten, dan dat ze die vergroten. Hoe ziet de regering dit? Daarenboven behoeft het begrip netto beloning een nadere uitleg, zeker in relatie tot andere rechtspositionele en arbeidsvoorwaardelijke regelingen die bij een andere werkgever van toepassing zullen zijn. Graag vernemen de leden van de VVD-fractie de visie van de regering hierop.

Dat geldt ook ten aanzien van de omkering van de bewijslast nu het college moet aantonen dat de betrokkene niet aan de voorgeschreven geharmoniseerde arbeidsverplichtingen heeft voldaan en dat het college daarbij afhankelijk is van de informatie die betrokkene geeft c.q. kan geven. Ook al geeft artikel 17 het college de mogelijkheid informatie te vragen, daarmee is nog niet gezegd dat het college voldoende informatie krijgt om aan te tonen dat aan de arbeidsverplichtingen niet is voldaan. Daarbij constateren de leden van de VVD-fractie dat het voor het college niet mogelijk is om voor het merendeel van de geharmoniseerde verplichtingen zelfstandig en zonder tussenkomst van de betrokkene te beoordelen of aan het vereiste is voldaan. Bijvoorbeeld, hoe moet het college aantonen dat betrokkene niet alle mogelijke kansen op algemeen geaccepteerde arbeid aanvaard heeft? Hoe moet het college beoordelen dat betrokkene niet ingeschreven staat bij een uitzendbureau? Hoe kan het college aantonen dat betrokkene de verplichting tot het behouden en verkrijgen van kennis en vaardigheden niet is nagekomen? Hoe kan het college overtuigend aangeven dat betrokkene het verkrijgen, behouden, of aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid belemmerd heeft door zijn gedrag, kleding of persoonlijke verzorging? De leden van deze fractie krijgen graag een omstandige uitleg en verzoeken de regering daarbij in te gaan op zowel de vraag van verandering van de bewijslast als de wijze waarop het college tot de geduide informatie kan komen die een zodanige concreetheid en hardheid moet hebben dat die gegevens in een procedure overeind blijven.

Dat geldt tevens voor de zeer gedetailleerd voorgeschreven wijze waarop het college moet komen tot een korting op de uitkering zoals opgenomen in artikel 18, lid 5 t/m 8. De wettekst is hier dwingend en de opgenomen systematiek veroorzaakt voor het college zóveel verplichtingen dat er eerder sprake is van beperking in het handelen dan van een verruiming. De ruimte wordt pas aan het college gegeven op het terrein van verrekening van de korting en niet op het gebied van vaststelling van de korting, terwijl dat het belangrijkste is. Dat dwingende karakter zit ook in het negende lid van artikel 18 waar het college dient af te zien van een maatregel als iedere vorm van verwijtbaarheid ontbreekt. Ook hierover krijgen zij graag de mening van de regering.

Dat geldt daarnaast ten aanzien van de tegenprestatie. Het college wordt hier wel in de gelegenheid gesteld om beleid te ontwikkelen, maar gemeente 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 zouden colleges, gemeenteambtenaren en de diverse betrokkenen geholpen zijn indien de tegenprestatie enkele kaders meekrijgt. Waar liggen de grenzen met reguliere arbeid? Waar liggen de afbakeningen met benodigde vaardigheden en interesses van betrokkenen voor de te verrichten tegenprestaties? Ook zou het begrip mantelzorg nader geduid moeten worden. Bedoelt de regering hier het oorspronkelijk sociologisch-verpleegkundig begrip, 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?

De Raad van State meent dat het wetsvoorstel de beleidsvrijheid van gemeenten inperkt op de punten van de tegenprestatie en de arbeidsverplichtingen, maar ook op dat van het sanctiebeleid. De regering meent evenwel dat colleges nog steeds, binnen de gestelde kaders, in individuele gevallen en op basis van de lokale situatie naar eigen inzicht invulling kunnen geven aan, bijvoorbeeld, de verplichting tot tegenpres-



tatie. Echter, nog steeds schrijft de wet in detail verplichtingen en maatregelen voor. Waarom heeft de regering hiervoor gekozen? Hoe verhoudt dit zich tot de gemeentelijke beleidsvrijheid? Graag vernemen de leden van de **PvdA**-fractie waaruit die gemeentelijke beleidsvrijheid dan 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?

Op een aantal gebieden wordt de beleidsruimte voor gemeenten beperkt. Tegelijkertijd krijgen gemeenten wel de vrijheid om de door de leden van de **CDA**-fractie aanvaardbaar geachte tegenprestatie vorm te geven. Kan de regering nog eens kort weergeven wat haar visie is op de rol van de gemeente in dit dossier?

De leden van de **PVV**-fractie vragen of in concreto is aan te geven in welke mate en 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. Is – mede gelet op de aangebrachte aanpassingen in het oorspronkelijke voorstel van wet – onderkend dat in de uitvoering sprake kan zijn van decentrale verschillen? In hoeverre worden deze acceptabel geacht tegen de achtergrond van uniformering en rechtszekerheid? En in welke mate wordt nog voldaan aan het gepretendeerde streven om het maatregelenstelsel transparant, robuust en efficiënt te maken door uniformering?

De leden van de **SP**-fractie vragen of de regering nu wel of niet voortgaat met de door het kabinet-Rutte II ingezette decentralisatieoperatie. Zo ja, waarom wordt in voorliggend wijzigingsvoorstel de beleidsvrijheid van gemeenten ten aanzien van de Wwb dan juist beperkt?

De leden van de fractie van **GroenLinks** constateren dat onderhavig wetsvoorstel de vrijheid van gemeentelijke uitvoering beperkt. De principiële beleidsvrijheid die gemeenten als gevolg van de Wwb 2004 hebben gekregen, wordt immers flink ingeperkt. Waarom is hiervoor gekozen? Is de regering ontevreden over het functioneren van de gemeenten sinds 2004? Hebben zij het niet goed gedaan? Heeft de regering zo weinig vertrouwen in de gemeenten, dat de regering het niet aandurft hen na decentralisatie los te laten? Wat rechtvaardigt het doorvoeren van dergelijke stevige wijzigingen en waarop zijn deze gebaseerd? Graag ontvangen de leden van de fractie van GroenLinks een deugdelijke analyse op dit punt.

Bij de invoering van de Wwb beloofde de toenmalige Staatssecretaris deregulering en derapportage. Dit wordt nu zonder meer teruggedraaid. Waarom heeft de regering hiervoor gekozen? Is de regering het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat de gedetailleerdheid van geboden en verboden contraproductief is voor een doeltreffend optreden van en een effectieve uitvoering door gemeenten? De leden van deze fractie stellen dat de regering nu ten koste van bijstandsgerechtigden en gemeenten weer aan het centraliseren is. Hoe beoordeelt de regering deze stelling?

Gedurende de ontwikkeling van het wetsvoorstel is er het nodige gesleuteld aan de bevoegdheden en de vrijheden van de gemeenten om beleid rond de bijstand te voeren. Dit alles in het spanningsveld tussen uniformering en beleidsautonomie. De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben behoefte aan een (handzaam en compact) samenvattend overzicht van de daadwerkelijke vrijheidsgraden van de gemeenten in het kader van deze nieuwe bijstandswet. Kan de regering dit aanreiken?

Belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel betreft het geven van een tegenprestatie door personen die een bijstandsuitkering ontvangen. De leden van de ChristenUnie-fractie constateren met instemming dat gemeenten beleidsvrijheid hebben om de aard van deze inspanning zelf te bepalen. Mantelzorg maakt daar uitdrukkelijk deel van uit. De vraag die zich aandient is of deze tegenprestatie altijd binnen de eigen gemeente moet plaatsvinden. Heeft de regering hier gedachten over of is dit ook aan de gemeente ter beoordeling?

### **Kostendelersnorm**

Met betrekking tot het van toepassing zijn van de kostendelersnorm is het principe van besparing van kosten door middel van het samenwonen c.q. het voeren van een gemeenschappelijke huishouding bepalend. Bij echtparen wordt deze omstandigheid steeds verondersteld en is de uitkering voor hen daarop aangepast. Toch kan zich bij echtparen de situatie voordoen dat er structureel geen sprake meer kan zijn van het voeren van een gezamenlijke huishouding, bijvoorbeeld doordat een van de echtelieden is opgenomen in een verpleeginstelling en de ander zelfstandig woont en een huishouding voert. De leden van de **VVD**-fractie vragen of de regering overwogen heeft om in een dergelijke situatie de uitkeringen te baseren op 2 personen die een zelfstandige huishouding voeren en zelfstandig wonen.

Graag vragen de leden van de **PvdA**-fractie aandacht voor AOW'ers in de kostendelersnorm. Voor samenwonende gepensioneerden met alleen een AOW-uitkering geldt dat zij niet in staat zijn om hun inkomenspositie te verbeteren, omdat zij niet meer kunnen deelnemen aan het arbeidsproces. Waarom heeft de regering er dan niet voor gekozen om AOW'ers uit te zonderen van de kostendelersnorm?

Met betrekking tot de mantelzorg geldt dat het voorliggende wetsvoorstel deze eerder lijkt af te remmen dan te stimuleren. Immers, als een bijstandsgerechtigde of AOW'er mantelzorg krijgt, kan dit 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. Begrijpen de leden van de PvdA-fractie het goed dat mantelzorgers alleen uitgezonderd worden van de kostendelersnorm wanneer zowel de mantelzorger als de hulpbehoevende over een eigen woning beschikken waarvoor ieder voor de eigen woning de financiële lasten draagt? Waarom heeft de regering dan niet voor een algehele uitzondering van mantelzorgers voor de kostendelersnorm gekozen? En maakt de regering hierin een onderscheid tussen AOW en overige minimumregelingen? Deze leden krijgen graag 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. En welke mogelijkheden ziet de regering om mantelzorgers te ondersteunen?

Hoe verhoudt dit zich tot de constatering dat met de hervorming van de langdurige zorg de rol van mantelzorgers bij de ondersteuning van mensen in hun eigen omgeving groter zou moeten worden, zo vragen de leden van de PvdA-fractie aan de regering. En deelt de regering de zorg van deze leden dat hulpbehoevenden onder deze omstandigheden juist geen beroep op mantelzorg zullen doen en dat als gevolg daarvan de kosten van de langdurige zorg juist zullen toenemen?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de mate waarin de nieuwe normering in de verschillende regelingen doorwerkt, verschilt. Zo gaat de

kostendelersnorm van de bijstand verder dan die van de AOW. De rechtvaardiging ligt er volgens de regering in dat de bijstand een vangnetfunctie heeft terwijl de AOW een inkomensvoorziening betreft. Naar de mening van de regering rechtvaardigt het vangnetkarakter van de bijstand een lagere uitkeringsnorm. De overige minimumregelingen, de Algemene nabestaandenwet (Anw), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) en de Toeslagenwet (TW), volgen de voorgestelde uitkeringssystematiek van de AOW. Mogen de leden van de PvdA-fractie hieruit concluderen dat de regering deze overige minimumregelingen geen vangnetfunctie toedicht? Graag krijgen zij een toelichting per individuele regeling.

Er zijn financiële prikkels om de kostendelersnorm te ontwijken, bijvoorbeeld door inschrijving op een onjuist adres of door het aangaan van een commerciële huurrelatie. Dit roept bij de leden van de PvdA-fractie de vraag op hoe de regering meent te kunnen borgen dat de kans op ontwijking van de kostendelersnorm wordt geminimaliseerd.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie aandacht voor de kostendelersnorm in relatie tot de privacy. Concreet vernemen zij graag van de regering hoe gemeenten raadplegingen in Suwi-net mogen verrichten om de kostendelersnorm te implementeren.

De leden van de **CDA**-fractie wijzen erop dat de Eerste Kamer enkele malen heeft aangegeven geen voorstander te zijn van het koppelen van verschillende wetten. In dit wetsvoorstel wordt naast de bijstand ook de AOW meegenomen in de kostendelersnorm. Wat is de reden deze wijziging van de AOW nu mee te nemen? Heeft de regering overwogen om dit bij de volksverzekeringen niet te doen, mede gelet op het feit dat dit kabinet terecht veel waarde toekent aan de mantelzorg. Is de regering niet bang dat deze regeling het in huis nemen van een ouder in de zorgbehoefte fase zal ontmoedigen? Deze leden hechten grote waarde aan een helder betoog van de regering op dit voor de CDA-fractie aangelegen punt.

De kostendelersnorm lijkt qua argumentatie heel erg op de vroegere voordeurdelersregeling en op de huishoudinkomenstoets uit de voorstellen van het kabinet-Rutte I. In de gevoerde discussies over de wens de stapeling van uitkeringen tegen te gaan wordt vaak gewezen op de uitvoerbaarheid en de mogelijkheden van fraude. Hebben deze beide elementen ook een rol gespeeld bij de keuze van de regering voor een kostendelersnorm?

En welke argumenten zijn dat geweest? Commerciële relaties zijn uitgesloten van de kostendelersnorm. Kan dit niet leiden tot het opzetten van commerciële relaties om de kostendelersnorm te omzeilen?

De leden van de **PVV**-fractie vernemen graag wat de ratio is om de categorie mantelzorgers onder de kostendelersnorm te brengen. 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?

Om welke redenen is geen onderscheid gemaakt tussen de AOW, een volksverzekering, en de Wwb, die een aanvulling beoogt te zijn tot een sociaal minimum? Op welke punten is rekening gehouden met het verschil in karakter?

Ook de leden van de fractie van **GroenLinks** informeren naar de ratio van de kostendelersnorm. Zij vragen of de regering beseft dat medebewoners op deze wijze tegenover elkaar worden gezet, soms zelfs op een vernederende manier. Kan de regering toelichten waarom hiervoor gekozen is?

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben kennisgenomen van de nieuwe kostendelersnorm die gaat gelden. De wijze waarop deze norm wordt berekend geeft aanleiding tot vragen. Er wordt gebruikgemaakt van equivalentiefactoren van het CBS. Het valt op dat de gegevens hiervoor stammen uit de periode 1995–2000. De vraag die zich aandient is of deze gegevens niet te zeer verouderd zijn, mede gezien de belangrijke veranderingen die zich sinds die periode hebben voltrokken ten aanzien van bestedingsgewoonten. Daarbij komt dat de kostendelersformule gebaseerd is op aantallen personen in een huishouding en de CBS-cijfers betrekking hebben op uitgaven. De leden van deze fractie hebben behoefte aan een nadere empirische onderbouwing van de kostendelersformule. Kan daarbij gebruik gemaakt worden van meer recente CBS- en NIBUD-gegevens? Heeft de regering ook gekeken naar soortgelijke normen in met Nederland vergelijkbare landen?

De regering geeft aan dat een kleine 40.000 Nederlanders met deze nieuwe norm te maken krijgen. Deze omvang is, zo stellen de leden van deze fractie, voor een deel conjunctureel bepaald. Welke rekenkundige assumptie hanteert de regering over de te verwachten aantallen bijstandsgerechtigden in de voorliggende jaren? Kan er een retrospectief dynamisch (inflow en outflow) en statisch (mutatieverschillen) overzicht gegeven worden van de aantallen bijstandsgerechtigden maal huishoudensvorm in de afgelopen 10 jaar? Wat zou hier de financiële impact geweest zijn op micro- en macroniveau van de nieuwe kostendelersnorm?

De leden van de ChristenUnie-fractie maken zich zorgen over de neerwaartse bijstelling van de AOW of de bijstand in het geval van bloedverwanten in de eerste graad die in dezelfde woning wonen. Het gaat deze leden met name om het negatieve effect hiervan op de mantelzorg, een vorm van zorg die de ChristenUnie-fractie hoog in het vaandel heeft. Zij denken dan aan kinderen die één of beide hulpbehoevende ouders in huis nemen om passende zorg te bieden. Vaak gaat het daarbij om langdurige zorg. Formeel is daarbij geen sprake van een gedeelde huishouding in de eigenlijke betekenis van het woord. Deze vorm van intergenerationele mantelzorg ontlast de formele zorg en is ook daardoor een groot goed. Deelt de regering deze vaststelling? Kan de regering een overzicht geven van de omvang van deze groep kinderen die hun hulpbehoevende ouders verzorgen en de te verwachte ontwikkeling van deze omvang? De leden van deze fractie verzoeken de regering tevens een schatting te maken van het verminderde financiële beslag op de formele zorg door deze vorm van mantelzorg. Tot slot verzoeken zij de regering aan te geven hoe de kosten van het toepassen van de kostendelersnorm op deze groep zich verhoudt tot de financiële baten van de door deze groep geleverde mantelzorg. Kost deze maatregel niet meer dan het opbrengt? Is het geen perverse prikkel die mantelzorg bestraft? Heeft het geen dempend effect op kinderen die hun hulpbehoevende ouder(s) verzorgen? Wat zijn de macro-financiële gevolgen, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie, indien dit onderdeel van de wet niet wordt ingevoerd.

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. De bijstand is evenals de AOW een vangnet, maar de AOW is anders dan de bijstand geen activerende

springplank naar de arbeidsmarkt. Het gaat hier om zeer onderscheiden voorzieningen waarbij gewaakt moet worden voor substitutie. Kan de regering aangeven waar de grenzen liggen en hoe zij het substitutieprobleem analyseert en evalueert?

De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de regering om een reactie op de brief van de VNG van 6 maart 2014<sup>4</sup>, waarin aandacht wordt gevraagd voor de privacy-problematiek rond de invoering van de Wwb. Het betreft met name het vastleggen door de gemeente van informatie van alle leden van een huishouden om de kostendelersnorm te kunnen bepalen. Helderheid op dit punt is geboden. Kan de regering hier nader op ingaan?

### **Activering en verplichtingen**

De leden van de **VVD**-fractie zijn van mening dat er onduidelijkheid bestaat omtrent de bewijslast ten aanzien van de verwijtbaarheid in artikel 18, lid 9. Het college dient af te zien van het opleggen van een maatregel indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt. Betekent dit nu dat het college per geharmoniseerde verplichting moet aantonen dat er ten aanzien van het niet voldoen aan de geharmoniseerde arbeidsverplichtingen steeds sprake is van een aan de betrokkene toe te rekenen verwijtbaarheid? Kan het college volstaan met aan te tonen dat er verwijtbaarheid is ten aanzien van één verplichting en pas na eventueel herstel daarvan aantonen dat er (ook) verwijtbaarheid is ten aanzien van een andere verplichting enz.? Of is de gedachte dat het college de verwijtbaarheid van alle verplichtingen moet nagaan en daarover een besluit moet nemen en kenbaar maken?

Ten aanzien van deze vragen zien de leden van de VVD-fractie graag een uitvoerige beantwoording tegemoet. In de toelichting op de nota van wijziging staat dat de diverse meningen die bij het wetgevingsoverleg van 16 december 2013 naar voren zijn gebracht, aanleiding zijn geweest voor de verandering van de bewijslast. De leden van deze fractie vernemen graag welke argumenten voor de regering doorslaggevend zijn geweest.

In artikel 18 van de WWB is de zogenaamde inkeerregeling opgenomen, inhoudende de mogelijkheid voor het college om op verzoek van de belanghebbende de verlaging van de uitkering te herzien, zodra uit houding en gedragingen van de belanghebbende ondubbelzinnig is gebleken dat de verplichtingen zijn nagekomen. Is hier bedoeld dat de betrokkene dan aan alle geharmoniseerde arbeidsverplichtingen moet voldoen, of is hier ook reeds sprake van inkeer als betrokken aan enkele van deze verplichtingen voldoet? En wat betekent deze gedeeltelijke inkeer dan voor de uitkering?

De leden van de VVD-fractie vragen wat de grondslag is van het opleggen van de tegenprestatie. Is de argumentatie gelegen in genoegdoening voor de te ontvangen uitkering terwijl die uitkering oorspronkelijk een vangnetfunctie had, of is het leveren van een tegenprestatie gericht op het behouden van arbeidsritme en sociale contacten? Ook hierover zien de leden van de VVD-fractie graag een uitvoerig antwoord van de regering tegemoet.

Met het voorliggende wetsvoorstel beoogt de regering mensen in de bijstand «prikkel» te geven om aan het werk te gaan. De leden van de **PvdA**-fractie lezen op de site [www.effectiefarmoedebeleid.nl](http://www.effectiefarmoedebeleid.nl) van het Ministerie van SZW ook: «Door uit te gaan van zelfredzaamheid en talent, komt iemand met eigenwaarde en kracht makkelijker uit een moeilijke

<sup>4</sup> Ter inzage gelegd onder griffienummer 154681

situatie.» Graag vragen de leden van de PvdA-fractie op dit punt 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 auteurs betogen dat het probleem niet ligt in motivatie, maar dat armoede het denkvermogen van mensen verlamt. Dat betekent dat ze hulp nodig hebben om die bandbreedte te managen of te vergroten. Als je ze in plaats daarvan verplicht cursussen te volgen, of ze straft als ze zich niet netjes kleden, dan gaat dat juist ten koste van hun bandbreedte. Ze zullen minder tijd besteden aan hun kinderen, aan hun gezondheid, aan hun boekhouding. Als je ze dan ook nog eens straft door hun uitkering af te pakken, verliezen ze niet alleen hun geld, maar ook nog méér bandbreedte. Dat maakt de situatie nog erger. Kortom, de «prikkel» uit het voorliggende wetsvoorstel werken naar de mening van de vooraanstaande wetenschappers contraproductief. Graag krijgen de leden van de PvdA-fractie een uitvoerige reactie van de regering op deze analyse.

De regering ziet het als een grote uitdaging om zoveel mogelijk mensen te laten participeren in het arbeidsproces. Vanuit een integrale benadering beoogt de regering met het voorliggende wetsvoorstel het activerende karakter van die voorwaarden te vergroten. Vanuit een integrale benadering dient de regering evenwel niet alleen het aanbod van arbeid te stimuleren, maar ook de vraag daarnaar. De leden van de PvdA-fractie vernemen graag welke maatregelen de regering op dit terrein neemt. En hoe effectief acht zij het prikkelen van mensen in de huidige situatie van hoge werkloosheid?

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

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

De leden van de PvdA-fractie menen met de Raad van State dat het opnemen van een zelfstandige verplichting tot het zich onthouden van zeer ernstige misdragingen een norm betreft die zich tot iedereen richt en dat daarvoor het strafrecht (in plaats van het bestuursrecht) het meest aangewezen kader is. De regering volgt hierin niet het advies van de Raad van State, maar meent dat zeer ernstige misdragingen jegens ambtenaren die de sociale zekerheid uitvoeren specifiek afkeurenswaardig is. Moeten de leden van de PvdA-fractie hieruit concluderen dat ernstige misdragingen jegens anderen dan ambtenaren die de sociale zekerheid uitvoeren minder afkeurenswaardig is? Graag een reactie van de regering op dit punt.

Waarom leidt het niet voldoen aan een zelfstandige verplichting tot het zich onthouden van zeer ernstige misdragingen tot een verlaging van het recht op een uitkering? Waarom kiest de regering niet voor een andere sanctie? En 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?

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. Graag vragen de leden van de PvdA-fractie in dit kader aandacht voor de inzichten van de wetenschapsfilosoof Karl Popper. Geen enkel aantal positieve waarnemingen om een theorie te testen, kan deze logisch gezien bewijzen, aldus Popper; slechts een enkel tegenvoorbeeld waarvoor de theorie niet opgaat, is logisch beslissend: het toont aan dat de theorie waarvan de implicatie wordt getoetst niet juist is. Graag vernemen de leden van de PvdA-fractie wat de consequenties van Poppers weergave van deze logische asymmetrie tussen verificatie en falsificatie zijn voor de bewijslast die op de schouders van de bijstandsccliënt rust.

De leden van de **PVV**-fractie vragen in hoeverre de huidige wetgeving reeds nu al voldoende mogelijkheden biedt tot activering en sanctionering door gemeenten. En in welke mate worden deze mogelijkheden aangevuld met dit wetsvoorstel, na de diverse aanpassingen?

De leden van de **SP**-fractie vernemen graag waarom de regering niets heeft gedaan met de kritiek van o.a. de VNG, de Raad van State en de Raad voor de rechtspraak op de sanctieverplichting en de buitenproportioneel zware sancties voor relatief lichte overtredingen.

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? Graag vernemen deze leden of de regering deze motivering voor dit wetsvoorstel deelt.

Dit wetsvoorstel bevat de mogelijkheid tot het opleggen van een tegenprestatie aan de uitkeringsgerechtigde. De mogelijkheid daartoe is gedecentraliseerd naar de gemeenten. Het college heeft de verplichting om beleid te maken ten aanzien van het opleggen van tegenprestaties en de gemeenteraad heeft verordeningsplicht. De leden van de fractie van **D66** wijzen erop dat beleidsvorming op dit terrein 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. Onderkent de regering deze problematiek en zo ja, welke mogelijke oplossing stelt zij voor om deze overlap te voorkomen?

Voorts vernemen de leden van de **D66**-fractie graag of de mogelijkheid tot opleggen van een tegenprestatie ook in het sociale zekerheidsstelsel in andere EU-lidstaten wordt toegepast en of de regering eventuele bevindingen heeft meegewogen bij dit wetsvoorstel.

De leden van de fractie van **GroenLinks** zijn van mening dat de voorliggende voorstellen tot wijziging van de Wwb niet alleen hun doel voorbij-schieten, maar tevens stigmatiserend werken voor mensen in de bijstand aangezien sinds het kabinet-Rutte I het adagium «eigen schuld, dikke bult» lijkt te gelden. Vrijwel alle re-integratiegelden en scholingsbudgetten zijn afgeschaft of geminimaliseerd, de gesubsidieerde arbeid is verdwenen (met uitzondering van de Wsw, maar ook die verdwijnt op termijn) en nu worden mensen in de Wwb verplicht tot het verrichten van een tegenprestatie. Verwacht de regering dat dit leidt tot minder afstand tot de arbeidsmarkt? Zullen bijstandsgerechtigden hierdoor eerder naar vermogen mee gaan doen aan de reguliere arbeidsmarkt? Wordt hiermee tegemoet gekomen aan de roep dat «ze maar eens wat moeten doen voor het geld

dat ze krijgen» of andere borreltafelpraat? Wat heeft de regering de ruim 400.000 mensen in de Wwb met betrekking tot werkgelegenheid te bieden? Het paradigma is toch «werk boven inkomen» en niet «zoethoudertje als tegenprestatie voor het inkomen»? Iedereen moet meedoen, maar het participatiebudget daalt ondertussen van 1,9 miljard naar 600 miljoen: wat heeft de regering iedereen die meedoet te bieden? Wordt hiermee niet slechts een lippendienst beleden, die bovendien stigmatiserend werkt waardoor degenen die het aangaat nog meer het gevoel krijgen dat ze niet meetellen? De leden van de GroenLinks-fractie concluderen dat het onmogelijk is de paradigmashift te realiseren. Mensen – en zeker het kwetsbare deel van de beroepsbevolking – laten meedoen, zonder hen te laten meetellen en iets substantieels te bieden, en zonder daar geld, mogelijkheden tot re-integratie of werkgelegenheid tegenover te stellen, is een fictie. Onderschrijft de regering de conclusie van deze leden?

Het regering zet hoog in op de activerende werking van het aangescherpte bijstandsbeleid. Veel van deze activeringsmaatregelen worden evenwel niet in dit wetsvoorstel maar in de Invoeringswet Participatiewet geregeld. Dit maakt het voor de leden van de **ChristenUnie**-fractie moeilijk om de activerende werking naar behoren in te schatten. Kan de regering in meer precieze termen aangeven welke activeringseffecten zij verwacht van het onderhavige wetsvoorstel en hoe plausibel de onderliggende assumpties zijn? Kan de regering de leden van de ChristenUnie-fractie deelgenoot maken van haar 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? Kan de regering ook een analyse 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.

De leden van de fractie van de ChristenUnie zijn met de regering van mening dat de tegenprestatietaken onderscheiden dienen te zijn van de reguliere arbeidsmarkt. Verdringingseffecten moeten worden vermeden. Heeft de regering ideeën hoe dit principe gestaafd en gehandhaafd kan worden? Hoe beoordeelt de regering de vraag naar tegenprestatiediensten?

Op pagina 28 van de memorie van toelichting wordt gesteld dat 22% van de bijstandsgerechtigden een ontheffing van de arbeidsplicht heeft. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering deze groep nader kan duiden.

De verhuisplicht voor bijstandsontvangers wordt in dit wetsvoorstel nader omschreven. Ook hier is sprake van maatwerk op gemeentelijk niveau. Aanvaarding van deze plicht komt al in het vizier bij een tijdelijk contract van een jaar. Kan de regering een meer generieke beschouwing geven hoe zij de effecten (school, gemeenschapsleven, mantelzorg) van deze plicht 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? Hoe zorgt de regering dat gemeentelijk beleid op dit wezenlijke punt niet al te zeer divergeert? Ook de regionale context van de verhuisplicht is wezenlijk. Regio's met het hoogste aandeel bijstandsontvangers zijn immers ook vaak de regio's met de hoogste werkloosheid. Daar komt verhuizen dus eerder in beeld. Verwacht de regering hier specifieke knelpunten?



De leden van de ChristenUnie-fractie nemen kennis van het aangescherpte beleid rond ernstige misdragingen tegen functionarissen die belast zijn met de uitvoering van de WWB. Kan de regering ter bepaling van de proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen inzicht 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?

Het wetsvoorstel wil tevens voorkomen dat «onverzorgde kleding» en «onaangepast gedrag» van bijstandsontvangers hun kansen op de arbeidsmarkt negatief beïnvloeden. Ook hier is de juiste activering vereist. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben begrip voor dit standpunt. Wel vragen zij zich af of de operationalisering van dit standpunt voldoende eenduidig te maken is. Verwacht de regering hier problemen of is deze kwestie in haar ogen een non-issue?

### **Armoedebeleid**

Graag vragen de leden van de fractie van de **PvdA** aandacht van de regering voor kinderen die leven in armoede. Het regeerakkoord bevat het voornemen om bij de intensivering van het armoedebeleid extra aandacht te geven aan gezinnen met kinderen. Graag vernemen de leden van de PvdA-fractie in welk opzicht de intensivering van het armoedebeleid in het voorliggende wetsvoorstel extra aandacht geeft aan gezinnen met kinderen.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het wetsvoorstel geen ruimte biedt voor het verstrekken van categoriale bijzondere bijstand. Echter, de verschuiving van de categoriale naar de individuele bijzondere bijstand en de individualisering van de langdurigheidstoelage hindert gemeenten bij de uitvoering van de armoedebestrijding. De verschuiving leidt namelijk tot wel vier keer meer werk. Dit is extra lastig omdat gemeenten steeds meer mensen moeten bedienen. Graag vragen de leden van de PvdA-fractie een reactie van de regering op dit punt.

Uit het Armoedesignalement 2013 van het CBS en het SCP blijkt dat het risico op armoede relatief hoog is bij eenoudergezinnen. 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.

De regering heeft het amendement- Dijkgraaf/ Schouten (33 801, nr. 31), waarmee de sollicitatieplicht voor alleenstaande ouders met 1 of meer kinderen onder de 5 jaar wordt opgeheven, overgenomen. Hierdoor ontstaat het risico dat de band met de arbeidsmarkt jarenlang zeer beperkt of afwezig is. Ziet de regering hierin, in het licht van de gegevens uit het Armoedesignalement, ook een risico? Is het mogelijk dat gemeenten op vrijwillige basis proberen de band met de arbeidsmarkt voor deze groep te handhaven, zo mogelijk op deeltijdbasis?

Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen van 29 oktober 2013 heeft de CDA-fractie vragen gesteld over de door de regering voorgestelde wijziging van de alimentatieregeling.

Het debat ging heel sterk in de richting van het beperken van de tijdsduur van de alimentatieregeling tussen de gewezen echtgenoten. Gelet op het risico van armoede bij kinderen van eenoudergezinnen vernemen de leden van de CDA-fractie graag de visie van de regering op het verhogen van de alimentatieverplichtingen voor kinderen. Wat is de stand van zaken van dit dossier en hoe kijkt de regering aan tegen een hogere bijdrage aan de opvoeding van kinderen van de gescheiden ouder?

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 als gevolg van alle krachtens het regeerakkoord voorgenomen beleidsmaatregelen. Hierbij wordt ook expliciet aandacht gevraagd voor de herziening van de diverse kindregelingen.

Is er een relatie – en zo ja, welke – tussen de voorgestelde wijzigingen en het voornemen om de armoedebestrijding te intensiveren en waarvoor € 100 miljoen beschikbaar is? In welke mate zijn de bijzondere en de algemene bijstand gerelateerd en is dit bedrag afgeleid van de voorgestelde aanpassingen en structureel van aard?

De leden van de **SP**-fractie vernemen graag hoe de regering, in het licht van voorliggend wetsvoorstel en het verwachte beroep op de bijzondere bijstand, oordeelt over de stapelingsrisico's die door de stapelingsmonitor inzichtelijk worden gemaakt. Blijft de regering zorgdragen voor monitoring van stapelingseffecten en regelmatige informatievoorziening daarover?

De leden van de fractie van **GroenLinks** vragen waarom het voorstel geen ruimte biedt voor categorale bijzondere bijstandverlening in het kader van armoedebestrijding. Zij vernemen ook graag hoe dit zich verhoudt tot de afschaffing van de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg). Zij merken daarbij op dat het afschaffen van deze vorm van bijzondere bijstand de gemeenten extra werk bezorgt, waardoor er nog minder geld beschikbaar zal zijn voor de gerichte armoedebestrijding. Graag krijgen zij een reactie van de regering hierop.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie zijn verheugd dat de regering in het kader van de herziening van de bijstandswet € 100 miljoen extra heeft uitgetrokken voor intensivering van armoedebeleid. Dit roept evenwel de vraag op of de regering voorziet dat de invoering van de nieuwe bijstandswet tot toename van de armoede in Nederland zal leiden. Kan de regering toelichten of zij zelf ook een dergelijk verband legt? Zal de beoogde aanscherping van de bijstandsmaatregelen het armoedeprobleem vergroten? Zo niet, wat is dan de specifieke doelstelling van dit extra budget en hoe zal het worden aangewend?

### **Financiële aspecten**

Ten opzichte van de oorspronkelijke voorstellen in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II zijn ook op dit dossier wijzigingen 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.

De leden van de **PVV**-fractie vragen of kan worden aangegeven wat de implicaties zijn voor de uitvoering van dit wetsvoorstel als gevolg van een verlaging van de financiële middelen en een toeneming van handhaving- en uitvoeringstaken, mede gezien de forse stijging van het aantal bijstandsgerechtigden eind 2013 tot 413.000 en een verdere te verwachten ophoop. Is overigens een indicatie te geven van de kosten van de uitvoering van de bijstand en de prognoses op termijn? Waarop berust in dit verband de aanname van een daling van uitvoeringskosten voor gemeenten door een lager bijstandsvolume?

Het wetsvoorstel beoogt maatwerk door decentralisatie naar gemeenten en heeft daarnaast een bezuinigingsdoelstelling. Ten aanzien van dit laatste hebben de leden van de fractie van de **ChristenUnie** de volgende vraag. In het kader van het voorliggende wetsvoorstel betreft het ca. € 400 miljoen op een totaalbedrag (Wwb en Participatiewet) van ca. € 2 miljard.

Kan de regering een nadere financiële onderbouwing geven van de te verwachten financiële opbrengsten bij een wisselende omvang van het aantal bijstandsgerechtigden in de komende 5 jaar? Dit laatste in het licht van gelijkblijvende, afnemende of toenemende werkloosheid. Kan de regering ook een beeld geven bij welke groepen van uitkeringsgerechtigden zij de grootste c.q. de minste werking van de nieuwe bijstandsmaatregelen verwacht?

Uit de tabel op pagina 6 van de nota naar aanleiding van het verslag (33 801, nr. 19) wordt het structurele effect van het wetsvoorstel op ca. 5.000 bijstandsgerechtigden geschat die versnelt aan het werk gaan. Wat is de meer precieze berekening achter deze raming? Hoe beoordeelt de regering de omvang van dit effect als zodanig en in relatie tot de kosten van het voorstel?

### **Overgangsrecht en evaluatie**

In het overgangsrecht wordt er de minste tijd geboekt voor de overgang van mensen die minder gaan ontvangen in de bijstand als gevolg van de voorgestelde veranderingen. Terwijl dit blijkt uit de analyse van Sendhil Mullainathan en Eldar Shafir in *Scarcity: Why Having Too Little Means So Much* juist de mensen zijn die cognitief minder capaciteiten hebben om dit te anticiperen. Welke consequenties trekt de regering uit deze analyse waar het gaat om het overgangsrecht, zo vragen de leden van de **PvdA**-fractie.

De leden van de fractie van **D66** realiseren zich dat het wetsvoorstel tot een substantiële inkomensachteruitgang kan leiden in bepaalde situaties. Is bij het wetsvoorstel gedacht aan het opnemen van een hardheidsclausule of een vergelijkbaar instrument waarin een voorziening kan worden getroffen in schrijnende situaties, eventueel als overgangsvoorziening?

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hechten grote waarde aan een grondige evaluatie van deze ingrijpende wet. Kan de regering met deze leden delen hoe deze evaluatie plaats zal vinden en welke evaluatiecriteria daarbij zullen gelden?

De leden van de commissie zien de beantwoording met belangstelling tegemoet; zij ontvangen de reactie bij voorkeur binnen vier weken.

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
Sylvester

De griffier van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
Van Dooren