

Vergaderjaar 2013–2014

33 801

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

Nr. 24

NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 3 februari 2014

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

I

Artikel I wordt als volgt gewijzigd:

A

In onderdeel C, punt 3, komt onderdeel c te luiden:

c. het ontwikkelen van beleid ten behoeve van het verrichten van een tegenprestatie als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel c, en het uitvoeren ervan, overeenkomstig de verordening, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel c.

B

Onderdeel D wordt als volgt gewijzigd:

1. Punt 1 wordt als volgt gewijzigd:

Onder verlettering van de onderdelen a, b en c, tot de onderdelen b, c en d wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

a. Onderdeel b komt te luiden:

b. het verlagen de bijstand, bedoeld in artikel 18, tweede lid, en de periode van verlaging van de bijstand, bedoeld in artikel 18, vijfde en zesde lid;

2. Punt 2 komt te luiden:

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. De regels, bedoeld in het eerste lid, hebben voor zover het gaat om het eerste lid, onderdeel d, in ieder geval betrekking op de hoogte van de individuele inkomensloes en de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de begrippen langdurig en laag inkomen.

C

Onderdeel G wordt als volgt gewijzigd:

1. In punt 1 vervalt in het tweede lid », met uitzondering van artikel 17, eerste lid,».

2. In punt 2 wordt het vierde lid als volgt gewijzigd:

a. In de aanhef wordt «met 100% voor een periode van drie maanden» vervangen door: overeenkomstig het vijfde, zesde, zevende of achtste lid.

b. Onderdeel d komt te luiden:

d. bereid zijn om te reizen over een afstand met een totale reisduur van 3 uur per dag, indien dat noodzakelijk is voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid;

c. Onder verlettering van de onderdelen e tot en met i tot de onderdelen f tot en met j wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

e. bereid zijn om te verhuizen, indien het college is gebleken dat er geen andere mogelijkheid is voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid, en de belanghebbende een arbeidsovereenkomst met een duur van tenminste een jaar en een netto beloning die ten minste gelijk is aan de voor de belanghebbende geldende bijstandsnorm, kan aangaan;

d. Onderdeel j (nieuw) vervalt en de puntkomma aan het slot van onderdeel i (nieuw) wordt vervangen door een punt.

3. Punt 3 komt te luiden:

3. Er worden acht leden toegevoegd, luidende:

5. Indien de belanghebbende een verplichting als bedoeld in het vierde lid niet nakomt, verlaagt het college de bijstand met 100% voor een bij de verordening, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel b, vastgestelde periode van ten minste een maand en ten hoogste drie maanden. De verordening, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel b, kan tevens bepalen dat het bedrag van de verlaging wordt verrekend over de maand van oplegging van de maatregel en ten hoogste de twee volgende maanden, waarbij over de eerste maand ten minste 1/3 van het bedrag van de verlaging wordt verrekend.

6. Indien de belanghebbende een verplichting als bedoeld in het vierde lid niet nakomt binnen twaalf maanden nadat het vijfde lid toepassing heeft gevonden, verlaagt het college, in afwijking van het vijfde lid, de bijstand met 100% voor een bij de verordening, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel b, vastgestelde periode die in ieder geval langer is dan de op grond van het vijfde lid vastgestelde periode van verlaging en ten hoogste drie maanden.

7. Indien de belanghebbende een verplichting als bedoeld in het vierde lid niet nakomt binnen twaalf maanden nadat het zesde lid toepassing heeft gevonden, verlaagt het college, in afwijking van het vijfde en zesde lid, de bijstand met 100% voor een periode van drie maanden.

8. Indien de belanghebbende een verplichting als bedoeld in het vierde lid niet nakomt binnen twaalf maanden nadat het zevende lid toepassing heeft gevonden, verlaagt het college, in afwijking van het vijfde, zesde en zevende lid, telkens de bijstand met 100% voor een periode van drie maanden.

9. Het college ziet af van het opleggen van een maatregel, indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.

10. Het college stemt een op te leggen maatregel of een opgelegde maatregel af 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.

11. Indien het college de bijstand overeenkomstig het vijfde, zesde, zevende of achtste lid heeft verlaagd, kan het college op verzoek van de belanghebbende ten aanzien van wie de maatregel is opgelegd, de verlaging herzien zodra uit de houding en gedragingen van de belanghebbende ondubbelzinnig is gebleken dat hij de verplichtingen, bedoeld in het vierde lid, nakomt.

12. Bij de toepassing van dit artikel wordt onder belanghebbende mede verstaan het gezin.

II

Artikel II, onderdeel F, komt te luiden:

F

Artikel 34, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. De punt aan het slot van onderdeel b wordt vervangen door een puntkomma.

2. Er wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

c. het ontwikkelen van beleid ten behoeve van het verrichten van een tegenprestatie als bedoeld in artikel 37, eerste lid, onderdeel f, en het uitvoeren ervan, overeenkomstig de verordening, bedoeld in artikel 35, eerste lid, onderdeel e.

III

Artikel III, onderdeel B, komt te luiden:

B

Artikel 34, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. De punt aan het slot van onderdeel b wordt vervangen door een puntkomma.

2. Er wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

c. het ontwikkelen van beleid ten behoeve van het verrichten van een tegenprestatie als bedoeld in artikel 37, eerste lid, onderdeel f, en het uitvoeren ervan, overeenkomstig de verordening, bedoeld in artikel 35, eerste lid, onderdeel e.

Toelichting

1. Inleiding

De regering heeft in het wetsvoorstel Wijziging van de Wet werk en bijstand en enkele andere sociale zekerheidswetten een aantal voorstellen uit het Regeerakkoord uitgewerkt. Met deze voorstellen beoogt de regering de bijstand houdbaar te houden en meer activerend te maken. Daarbij heeft de regering oog voor het vangnetkarakter van de bijstand, waarbij individueel maatwerk het essentiële uitgangspunt is, en voor de maatschappelijke en financiële houdbaarheid van het vangnet.

Op basis van de afspraken die zijn gemaakt met de fracties van D66, Christen Unie en SGP en de coalitiefracties over de bijstandswet en de

Participatiewet, wordt in deze nota van wijziging enkele wijzigingen voorgesteld. Met deze wijzigingen wordt verwacht ook tegemoet te komen aan de inbreng van verschillende andere fracties tijdens het wetgevingsoverleg van 16 december jl.

De gemaakte afspraken over het wetsvoorstel WWB maatregelen betreffen met name een vergroting van de afwegingsruimte voor het college bij de uitvoering van de WWB. Het is van groot belang, dat het college de nodige beleidsruimte maar ook de verantwoordelijkheid heeft om in het individuele geval een adequate afweging te kunnen maken op basis van de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende of het gezin. Daarom komt de regering op basis van de gemaakte afspraken met enkele aanpassingen. Deze hebben betrekking op:

- Het maatregelenregime bij het niet nakomen van verplichtingen;
- De tegenprestatie;
- De omkering van de bewijslast;
- De verhuisplicht.

Met deze nota van wijziging wordt meer balans aangebracht tussen enerzijds heldere wettelijk verankerde regels en verplichtingen en anderzijds de beleidsruimte die colleges bij het toepassen daarvan nodig hebben.

2. Het maatregelenregime bij niet naleving van verplichtingen (Onderdeel I, B, punt 1, D, punten 2, sub a, en 3)

De huidige WWB, maar ook het wetsvoorstel biedt het college de beleidsruimte om rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden of de gezinssituatie van de bijstandsgerechtigde bij het vaststellen van de bijstand, de daaraan verbonden verplichtingen en de op te leggen of opgelegde maatregelen.

Naar aanleiding van het wetgevingsoverleg van 16 december 2013 is de regering tot het oordeel gekomen dat het toepassen van het individualiseringsbeginsel bij een op te leggen of een opgelegde maatregel verduidelijking behoeft.

Het college is gehouden 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 het zijn oordeel, gelet op bijzondere omstandigheden, dringende redenen daartoe noodzaken (tiende lid). Met de aanvullende zinsnede «naar zijn oordeel» geeft de regering explicieter dan in het oorspronkelijke wetsvoorstel aan dat het college uitdrukkelijk de ruimte heeft om in individuele gevallen af te wijken van de in de WWB standaard minimaal voorgeschreven hoogte en duur van de verlaging van de bijstand. Dit betekent dat de colleges -gelet op de bijzondere omstandigheden van de belanghebbende en diens mogelijkheden middelen te verwerven – bevoegd zijn om in individuele gevallen te besluiten de maatregel op een lager niveau, voor een kortere duur of zelfs op nul vast te stellen. De nul-maatregel telt wel mee bij recidive.

Toepassing van dit artikellid vergt een individuele beoordeling, er is geen sprake van een algemene ontsnappingsclausule. Concreet betekent dit dat – ondanks dat de WWB een bepaalde (minimale) maatregel bij het niet-naleven van een geharmoniseerde arbeidsverplichting voorschrijft – het college uitdrukkelijk moet beoordelen of de betreffende standaard-maatregel ook in dit individuele geval moet worden toegepast. Het is dus nadrukkelijk niet zo dat het college op voorhand is gehouden om bij de minste of geringste niet-nagekomen verplichting een bepaalde periode geen bijstand te verstrekken.

Tenslotte bevat het voorgestelde artikel 18 van de WWB de zogenoemde inkeerregeling (oorspronkelijk zevende, thans elfde lid). Zodra uit de houding en gedragingen van de belanghebbende ondubbelzinnig is gebleken dat hij de geharmoniseerde arbeidsverplichtingen (weer) nakomt, herziet het college op verzoek van de belanghebbende de verlaging van de bijstand.

Teneinde de colleges ook wat betreft het vaststellen van de duur van de standaardmaatregel beleidsruimte te bieden, wordt artikel 18, vierde lid e.v., van de WWB gewijzigd.

Uitgangspunt bij niet-nakoming van de geharmoniseerde arbeidsverplichtingen blijft, dat sprake moet zijn van een passende maatregel. De regering stelde zich op het standpunt dat een standaardmaatregel van verlaging met 100% gedurende drie maanden als passend beschouwd moet worden.

Deze standaardduur wordt overeenkomstig op basis van de gemaakte afspraken gewijzigd om de colleges ook hier beleidsruimte te bieden. De wijziging maakt het gemeenten mogelijk om de duur van de verlaging van de bijstand binnen een zekere, in artikel 18, vijfde en zesde lid, van de WWB vastgelegde, bandbreedte zelf te regelen. De gemeenteraad moet dit maatregelenbeleid in een verordening vastleggen (onder B, punt 1).

De eerste keer (en na het verstrijken van de recidive-termijnen van het zesde, zevende of achtste lid) dat het college een verwijtbaar niet naleven van een geharmoniseerde arbeidsverplichting vaststelt, is de verlaging 100% gedurende een bij gemeentelijke verordening vastgestelde periode van tenminste een maand en ten hoogste drie maanden. Het gaat hier om een minimumstraf. Gemeenten hebben de vrijheid om ook bij de eerste niet nakoming van een verplichting n de bijstand voor maximaal 3 maanden met 100% te verlagen op basis van het individualiseringsbeginsel. De gemeentelijke verordening kan tevens bepalen dat de verrekening van dit bedrag plaatsvindt over de maand van oplegging van de maatregel en ten hoogste de volgende twee maanden, waarbij over de eerste maand tenminste een 1/3 van dit bedrag wordt verrekend (vijfde lid). De volgende (tweede) keer is de eveneens bij gemeentelijke verordening vast te stellen periode van verlaging met 100% in ieder geval langer dan de op grond van het vijfde lid vastgestelde periode van verlaging en ten hoogste drie maanden (zesde lid); de volgende (derde) keer is de periode van verlaging met 100% drie maanden (zevende lid). De volgende (vierde en verdere) keren blijft de periode van verlaging met 100% drie maanden (achtste lid). Bij het zesde, zevende en achtste lid geldt wel dat deze leden alleen van toepassing zijn als de niet-naleving van de geharmoniseerde arbeidsverplichting plaatsvindt binnen twaalf maanden nadat het college met toepassing van het daaraan voorafgaande lid (dus het vijfde, zesde respectievelijk zevende lid) een maatregel ter zake van de niet-naleving van de geharmoniseerde arbeidsverplichting heeft opgelegd.

De gemeenteraad moet, zoals opgemerkt, in de verordening de exacte duur van de verlaging bij de eerste en tweede keer regelen.

Vervolgens moet het college per geval vaststellen of er al dan niet sprake is van het ontbreken van elke vorm van verwijtbaarheid. Is dat het geval, dan wordt geen maatregel opgelegd (negende lid). Overigens kan het college de belanghebbende die niet tijdig de noodzakelijke inlichtingen verstrekt, een zogenaamde hersteltermijn bieden alvorens vast te stellen of een maatregel moet worden getroffen. Wanneer iemand tot inkeer komt, wordt de verlaging stopgezet, en ontvangt men weer de volledige uitkering.

Voorts is het uiteindelijk aan de rechter om te toetsen of het besluit tot verlaging van de bijstand in stand kan blijven.

Financiële gevolgen: structureel bedragen de kosten van deze aanpassing € 10 mln.

Aanpassing maatregel	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kosten (* € 1mln)	€ 1	€ 5	€ 10	€ 10	€ 10	€ 10

3. Tegenprestatie (Onderdelen I, A en B, punt 2, II, onder b en III, onder b)

Het college ontwikkelt beleid voor het verrichten van een significante tegenprestatie voor bijstandsgerechtigden en zorgt voor de uitvoering ervan. Dat doet het conform de ter zake geldende gemeentelijke verordening (onder A voorgestelde wijziging). De gemeenteraad moet bij verordening (artikel I, onder D, punt 1, sub a, van het wetsvoorstel) regels vaststellen voor het opdragen van een tegenprestatie als bedoeld in artikel 9 eerste lid, onder c, van de WWB. Het is aan de gemeente om de duur, omvang en inhoud van de tegenprestatie te regelen. Om die reden vervalt de voorgestelde wijziging van artikel 8, tweede lid, van de WWB (onder B, punt 2).

Het is van belang dat betrokkenen invloed hebben op de keuze van hun maatschappelijk nuttige activiteit die ze als tegenprestatie kunnen verlenen. Is een betrokkene al maatschappelijk actief (bijvoorbeeld met de zorg voor een ouder of een gehandicapt kind), dan is het van belang dat gemeenten met deze individuele activiteiten rekening houden bij de beoordeling en het besluit rond de tegenprestatie naar vermogen. Bij de beoordeling kunnen de omvang en de duur daarvan meespelen. Overigens mag de tegenprestatie naar vermogen óók in deze gevallen de re-integratie activiteiten niet in de weg staan.

In de voornoemde verordening kunnen gemeenten 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. Raadzaam is dat de gemeenteraad in de verordening de criteria vastlegt op basis waarvan dit wordt beoordeeld. De finale beoordeling en beslissing liggen bij de voor de uitvoering ter zake verantwoordelijke instantie, het college. Tegen de beslissing van het college staat bezwaar en beroep bij de bestuursrechter open.

Artikel 35 van de IOAW en IOAZ zijn op overeenkomstige wijze aangepast (onderdelen II, onder b en III, onder b).

4. Omkering bewijslast (Onderdeel I, C punten 1 en 2, sub d)

In het voorgestelde artikel 18 vierde lid, sub i (verletterd tot onderdeel j), van de WWB was bepaald dat de belanghebbende op verzoek van het college moet aantonen dat hij aan de geharmoniseerde arbeidsverplichtingen voldoet. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn hier van toepassing (redelijkheid en zorgvuldigheid).

Indien de belanghebbende niet aan deze verplichting voldoet, dan voorzagt het wetsvoorstel in een verlaging van de bijstand. Deze bepaling beoogde te voorkomen dat verwijtbare gedragingen van de bijstandsgerechtigde zonder maatregel blijven doordat hij geen informatie verstrekt of aangeeft niet meer te weten wanneer hij wat wel en wat niet heeft gedaan of nagelaten.

Gelet op hetgeen tijdens het wetgevingsoverleg van 16 december 2013 tegen de omkering van de bewijslast naar voren zijn gebracht, is de regering van oordeel, dat het voorgestelde artikel 18, vierde lid, onder i (verletterd tot onderdeel j) dient te worden geschrapt.

Ter zake kan nog het volgende worden opgemerkt. Van belang is dat het college vaststelt in welke mate al dan niet aan de aan het recht op bijstand verbonden arbeidsverplichtingen wordt voldaan, en ten behoeve hiervan om informatie kan vragen aan de belanghebbende. Het huidige artikel 17 WWB biedt het college al de mogelijkheid om de belanghebbende te vragen om informatie verstrekken van alle feiten en omstandigheden «die van invloed zijn op de arbeidsinschakeling».

Het ligt in de rede dat het college dit zo formuleert dat het voor de bijstandsgerechtigde mogelijk is de gevraagde inlichtingen te verschaffen en hem geen bewijs uit het ongerijmde wordt gevraagd. Immers de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn hier van toepassing. De gemeenteraad dient dit verder uit te werken bij verordening (artikel 18, tweede lid, juncto artikel 8, eerste lid, onder b, van de WWB). Daartoe wordt artikel 18, tweede lid, aangepast zodat de uitzondering van artikel 17, eerste lid, vervalt (onder C, punt 1).

Tenslotte geldt dat indien uit de verstrekte inlichtingen of op basis van eigen onderzoek van het college verkregen informatie blijkt dat de belanghebbende de geharmoniseerde arbeidsverplichtingen niet naleeft, dit zal leiden tot verlaging van de bijstand zoals voorzien in het voorgestelde artikel 18, vierde lid e.v., van de WWB (behoudens toepassing van het individualiseringsbeginsel en inkeerregeling). Zie hierboven bij Maatregelenbeleid (hierboven paragraaf 2).

5. Verhuisplicht (Onderdeel I, C, punt 2, sub b en c)

In het wetgevingsoverleg van 16 december 2013 is door meerdere woordvoerders aandacht gevraagd voor de in het wetsvoorstel opgenomen verplichting tot verhuizen indien dat noodzakelijk is voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerd arbeid. Er ontstond ten onrechte de indruk dat voor wat betreft de verhuisplicht, het college nu zo ongeveer altijd en aan iedere bijstandsgerechtigde voor iedere parttime baan een verhuisplicht zou kunnen opleggen. Omdat dit uitdrukkelijk niet de bedoeling van de regering is, voorziet de nota van wijziging in een aanpassing van de thans in het voorgestelde artikel 18, vierde lid, onderdeel d, opgenomen plicht tot reizen en plicht te verhuizen, door deze op te splitsen in twee onderdelen. Deze splitsing maakt het mogelijk om de plicht te verhuizen te clausuleren.

De reisverplichting blijft ongewijzigd. Het opleggen van een verhuisplicht is een ultimum remedium. Allereerst dienen de mogelijkheden van de lokale en regionale arbeidsmarkten volledig te zijn onderzocht. Anders gezegd: onderdeel d (reisduur van 3 uur per dag met het openbaar vervoer) dient geen uitkomst te bieden. Vervolgens moet het gaan om een arbeidsovereenkomst met een duur van ten minste een jaar en een netto beloning die tenminste gelijk is aan de voor belanghebbende geldende bijstandsnorm. Door te verhuizen kan de belanghebbende zijn bijstandsafhankelijkheid dus beëindigen.

Naast de toepasselijkheid van deze basale voorwaarden is het bij het door het college hanteren van dit lid en het vaststellen van de verwijtbaarheid, bedoeld in het negende lid, van groot belang dat het let op de specifieke omstandigheden van het geval.

Het college heeft hier nadrukkelijk afwegingsruimte waarbij de individuele omstandigheden een grote rol spelen. Verhuizen kan een ingrijpende gebeurtenis zijn in het persoonlijk en sociaal leven. Het ligt daarom in de rede dat het college bij de besluitvorming ter zake onder andere rekening houdt met:

- de duur van de werkloosheid;
- mogelijke (ontwrichtende) gevolgen voor het gezin en sociaal netwerk;

- de tijdelijkheid van de arbeid, alsmede de kansen om aansluitend een vaste aanstelling of andere arbeid te krijgen;
- de aard van de arbeid.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma