

Vergaderjaar 2006–2007

31 127

Wijziging van de Wet werk en bijstand in verband met aanpassing van de groep met recht op bijstand bij langer verblijf buiten Nederland

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Aanleiding

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State)

Het in artikel 11, eerste lid, van de Wet werk en bijstand (WWB) vastgelegde territorialiteitsbeginsel is nader uitgewerkt in artikel 13 van die wet. Op grond van artikel 13, eerste lid, onderdeel d, heeft degene die per kalenderjaar langer dan vier weken verblijf houdt buiten Nederland dan wel een aaneengesloten periode van langer dan vier weken verblijf houdt buiten Nederland geen recht op bijstand. In afwijking van deze bepaling geldt op grond van artikel 13, vierde lid, een periode van dertien weken voor personen van 57,5 jaar of ouder doch jonger dan 65 jaar, aan wie op grond van artikel 9, tweede lid, ontheffing is verleend van de verplichtingen, bedoeld in artikel 9, eerste lid, en voor personen van 65 jaar of ouder.

De uitzondering voor personen van 57,5 jaar of ouder doch jonger dan 65 jaar die ontheven zijn van de plicht tot arbeidsinschakeling is ingevoegd bij een, met algemene stemmen aanvaard, amendement (Kamerstukken II 2003/04, 29 499, nr. 8). De toenmalige Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft dit amendement destijds ontraden vanwege de kwetsbaarheid die met het amendement is ingebouwd in het licht van de jurisprudentie inzake eenzelfde bepaling in de Algemene bijstandswet. Blijkens deze jurisprudentie kan er niet worden gezegd dat het gemaakte onderscheid naar leeftijd tussen bijstandsgerechtigden die zijn ontheven van de plicht tot arbeidsinschakeling op objectieve en redelijke gronden berust (Kamerstukken II 2003/04, 29 499, nr. 10, en nr. 11, blz. 7–9).

Bij brief van 8 mei 2006 is door de wethouder Werk en Inkomen van de gemeente Amsterdam, mede namens de wethouders van Den Haag, Rotterdam en Utrecht, de aandacht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gevraagd voor de problemen die in de uitvoering zijn gerezen bij de toepassing van artikel 13, vierde lid, van de WWB vanwege het discriminatoire karakter van deze bepaling. Daarbij is verwezen naar recente rechterlijke uitspraken waaruit blijkt dat de desbetreffende bepaling – net als de vergelijkbare bepaling in de Algemene bijstandswet – een niet op objectieve en redelijke gronden berustend onderscheid naar leeftijd maakt tussen enerzijds bijstandsgerechtigden

van 57,5 jaar of ouder en anderzijds jongere bijstandsgerechtigden die zijn ontheven van de verplichting tot arbeidsinschakeling. In de brief wordt aangegeven dat de gemeenten «knelt zitten» tussen de tekst van de wet en de rechterlijke uitspraken.

Deze brief is te zien als een bevestiging van de vorengenoemde kwetsbaarheid van artikel 13, vierde lid, van de WWB, en gaf het kabinet aanleiding om deze bepaling te herzien. Over het voornemen hiertoe heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de voorzitter van de Tweede Kamer geïnformeerd bij brief van 26 juni 2006 (szw0600505). Op 22 januari 2007 is vervolgens een voorstel van wet (Kamerstukken II 2006/07, 30 936) bij de Tweede Kamer ingediend. Inmiddels heeft de Centrale Raad van Beroep in haar uitspraak d.d. 5 december 2006, nr. 06/1851 WWB (LJN: AZ5429) bevestigd dat het in artikel 13, vierde lid, van de WWB gemaakte onderscheid naar leeftijd tussen enerzijds bijstandsgerechtigden van 57,5 jaar en ouder die zijn ontheven van de plicht tot arbeidsinschakeling en recht hebben op bijstand bij een verblijf van ten hoogste dertien weken in het buitenland, en anderzijds jongere bijstandsgerechtigden die eveneens van de plicht tot arbeidsinschakeling zijn ontheven, maar recht hebben op bijstand bij een verblijf van ten hoogste vier weken in het buitenland, niet op objectieve en redelijke gronden berust.

Het op 22 februari 2007 aangetreden kabinet heeft aanleiding gevonden om dat wetsvoorstel, daartoe gemachtigd door Hare Majesteit de Koningin in te trekken en het thans voorliggende nieuwe wetsvoorstel daarvoor in de plaats te stellen. De reden van intrekking is dat het kabinet er voor heeft gekozen om in het voorliggende wetsvoorstel de door de Centrale Raad van Beroep gewraakte tekst op een andere manier te redigeren dan het ingetrokken wetsvoorstel dat doet. Het kabinet heeft zich daarbij laten leiden door het door de Kamer op 16 maart 2007 vastgestelde verslag (Kamerstukken II 2006/07, 30 936, nr. 7). In tegenstelling tot het ingetrokken wetsvoorstel wordt aangesloten op de categoriale uitzonderingspositie van artikel 13, vierde lid, van de WWB door deze niet alleen voor belanghebbenden van 57,5 jaar en ouder, doch jonger dan 65 jaar, die ontheven zijn van de plicht tot arbeidsinschakeling, te laten gelden, maar ook jongere belanghebbenden die ontheven zijn van de plicht tot arbeidsinschakeling daar onder te brengen. Het ingetrokken wetsvoorstel had juist het uitgangspunt om een einde te maken aan deze categoriale benadering en koos voor een individuele uitzonderingspositie. Invalshoek bij deze uitzonderingspositie was dat zwaarwegende bijzondere omstandigheden, los van leeftijd en de plicht tot arbeidsinschakeling, een langer verblijf buiten Nederland noodzakelijk kunnen maken en voortzetting van bijstand tot een maximale duur van dertien weken kunnen rechtvaardigen. Met de Raad van State en het Uitvoeringspanel gemeenten, is het kabinet echter van oordeel dat artikel 16 van de WWB voldoende mogelijkheid biedt voor de gemeenten om in individuele gevallen maatwerk te leveren. Op grond van artikel 16 van de WWB kan de gemeente aan een persoon die geen recht heeft op bijstand, gelet op alle omstandigheden, bijstand verlenen indien zeer dringende redenen daartoe noodzaken.

2. Doel en strekking

2.1 Invoering categoriale uitzonderingspositie voor alle bijstandsgerechtigden die ontheven zijn van de plicht tot arbeidsinschakeling.

Dit wetsvoorstel voorziet in een invoering van een categoriale uitzonderingspositie voor bijstandsgerechtigden die ontheven zijn van de plicht tot arbeidsinschakeling ex artikel 9, eerste lid, onderdelen a en b, van de WWB. Hiermee komt een eind aan de uitzonderingspositie voor belanghebbenden van 57,5 jaar en ouder, doch jonger dan 65 jaar. Omdat voor

deze leeftijdsgrens geen objectieve en redelijke redenen aanwezig zijn, is dit leeftijdscriterium in het wetsvoorstel geschrapt, en komen ook bijstandsgerechtigden jonger dan 57,5 jaar die van genoemde arbeidsverplichtingen zijn ontheven, in aanmerking voor behoud van bijstand tijdens een verblijf buiten Nederland gedurende maximaal dertien weken. De beëindiging van de bestaande categoriale uitzonderingspositie op grond van een leeftijdscriterium in combinatie met de ontheffing van arbeidsverplichtingen, sluit aan bij het individuele en tijdelijke karakter van de ontheffing van de arbeidsverplichting in de WWB waarbij – anders dan in de Algemene bijstandswet – geen uitzondering geldt voor personen van 57,5 jaar en ouder, doch jonger dan 65 jaar. Herziening van de leeftijdsgrens, die in combinatie met de ontheffing recht geeft op de faciliteit, ligt niet in de rede omdat de regering, in lijn met de jurisprudentie, ook voor een ander leeftijdscriterium geen objectieve en redelijke gronden ziet waarop een leeftijdsonderscheid in deze kan berusten. De categoriale uitzonderingspositie voor wat de duur van de bijstand tijdens het verblijf buiten Nederland, hangt samen met het ontbreken van arbeidsperspectief van de desbetreffende personen. Vandaar dat alleen bijstandsgerechtigden met een zogenaamde «dubbele vrijstelling» voor de uitzonderingspositie in aanmerking komen. Dit houdt in dat alleen personen die én ontheven zijn van de sollicitatieplicht (algemeen geaccepteerde arbeid verkrijgen en aanvaarden) én ontheven zijn van de re-integratieplicht (gebruikmaken van re-integratievoorzieningen), eenmaal per kalenderjaar in aanmerking komen voor een verblijf in het buitenland van maximaal dertien weken met behoud van bijstand. In lijn met de bestaande bepaling hoeft de invulling van de dertien weken per kalenderjaar niet een aaneengesloten periode te zijn. Tweemaal zes à zeven weken, vier en negen weken, of een andere combinatie van dertien weken is eveneens mogelijk.

Het wetsvoorstel brengt geen wijziging in de reeds bestaande uitzonderingspositie van de groep belanghebbenden van 65 jaar of ouder. Voor hen blijft gelden dat zij gedurende een aaneengesloten periode van maximaal dertien weken buiten Nederland mogen verblijven. Ook hier hangt deze langere periode samen met het ontbreken van een arbeidsverplichting voor deze categorie.

2.2 Afwijking op grond van zeer dringende redenen.

De WWB is een vangnetvoorziening, waarbij het verblijf hier te lande een expliciete voorwaarde is om in aanmerking te komen voor een (aanvullende) bijstandsuitkering. Een tijdelijk verblijf buiten Nederland is toegestaan, waarbij als tijdelijk verblijf wordt aangemerkt een normale vakantieperiode in het buitenland van in beginsel vier weken.

In artikel 16 van de WWB is een uitzonderingsbepaling opgenomen op grond waarvan het college aan een persoon die geen recht op bijstand heeft, gelet op alle omstandigheden, in afwijking van paragraaf 2.2 van de WWB, waarvan artikel 13, eerste lid onderdeel uitmaakt, bijstand kan verlenen indien zeer dringende redenen daartoe noodzaken. Volgens de wetsgeschiedenis en de jurisprudentie is daarvan slechts sprake indien zich een acute noodsituatie voordoet en de behoeftige omstandigheden waarin de betrokkene verkeert op geen enkele andere wijze zijn te verhelpen. Bij de beoordeling of er sprake is van «zeer dringende redenen» dient een strikt individuele beoordeling door de gemeente van het voorliggende geval plaats te vinden. Er moet dan sprake zijn van «acute levensbedreigende omstandigheden» waarin de belanghebbende zelf verkeert, maar ook de situatie dat er sprake is van ernstige consequenties voor de psychische gezondheidstoestand van de belanghebbende, valt onder het begrip «acute noodsituatie». Met name deze laatste kwalificatie ten aanzien van de psychische gezondheidstoestand van de

belanghebbende, kan voor het college een reden zijn om – in een individuele situatie van een belanghebbende die niet onder de categoriale uitzonderingspositie van artikel 13 valt – toch verblijf tot maximaal dertien weken met behoud van bijstand buiten Nederland toe te staan. Het betreft echter steeds uitzonderlijke situaties waarbij steeds een strikt individuele afweging van de omstandigheden noodzakelijk is. Deze omstandigheden zijn niet in centrale regelgeving te vatten. Het is bovendien uitdrukkelijk niet de bedoeling van de wetgever om in artikel 16 van de WWB een algemene ontsnappingsclausule te formuleren voor de uitsluiting van het recht op bijstand. Voor de toepassing van de individuele uitzonderingsmogelijkheid op grond van de zeer dringende redenen, is het niet van belang of de belanghebbende al dan niet is ontheven van de arbeidsverplichtingen ex artikel 9, eerste lid, onderdelen a en b, van de WWB. Wel kan een zeer dringende reden ex artikel 16 van de WWB aanleiding geven om in individuele gevallen alsnog tijdelijk ontheffing te verlenen van een of beide arbeidsverplichtingen ex artikel 9, eerste lid, onderdelen a en b, van de WWB.

Het college kan bij de bijstandverlening aan belanghebbende de verplichting opleggen om zijn verblijf in het buitenland vóóraf te melden; belanghebbende is hiertoe dan op grond van artikel 17 van de WWB gehouden.

3. Financiële gevolgen

Naar verwachting heeft het wetsvoorstel geen budgettaire effecten. Noch het recht op, noch de hoogte van de bijstand wordt beïnvloed door een toegestaan verblijf in het buitenland. Voor degenen die dertien in plaats van vier weken met behoud van bijstand in het buitenland kunnen gaan verblijven, geldt dat zij onverminderd recht hebben op bijstand als zij binnen die dertien weken in Nederland zijn teruggekeerd. Bij een niet toegestaan verblijf van langer dan vier weken buiten Nederland vervalt na die periode het recht op bijstand.

4. Adviezen

Het Uitvoeringspanel, waaraan gemeenten, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Divosa deelnemen (hierna te noemen: het UP), kan zich goed vinden in het uitgangspunt van onderhavig wetsvoorstel om belanghebbenden die een «dubbele vrijstelling» van de arbeidsverplichtingen hebben, ongeacht de leeftijd, toe te staan om met behoud van bijstand dertien weken in het buitenland te verblijven. Het UP heeft opgemerkt dat het in nieuwe artikel 13 vierde lid, van de WWB volstaat om te verwijzen naar artikel 9, eerste lid. De onderdelen a en b zijn immers opgenomen in artikel 9, eerste lid, van de WWB. Het kabinet hecht er echter aan – door verwijzing naar de onderdelen a én b van artikel 9, eerste lid – te benadrukken dat de uitzonderingsbepaling op grond van artikel 13, vierde lid, expliciet betrekking heeft op de «dubbele vrijstelling» van de arbeidsverplichtingen. Voorts is conform het advies van het UP besloten om in het wetsvoorstel de voorwaarde om het verblijf in het buitenland aan te vragen te schrappen. Immers, dit zou administratieve lasten met zich brengen. Bovendien kan het college bij de bijstandverlening aan belanghebbende de verplichting opleggen om zijn verblijf in het buitenland vóóraf te melden; belanghebbende is hiertoe dan op grond van artikel 17 van de WWB gehouden.

5. Artikelsgewijs

Artikel 1

Op grond van het nieuwe artikel 13, vierde lid, heeft een belanghebbende jonger dan 65 jaar die ontheven is van de beide arbeidsverplichtingen ex

artikel 9 eerste lid, onderdelen a en b, van de WWB, in afwijking van artikel 13, eerste lid, onderdeel d, recht op bijstand gedurende een periode van 13 weken in het buitenland.

Voor personen van 65 jaar of ouder blijft onverkort het recht gelden om maximaal 13 weken met behoud van bijstand in het buitenland te verblijven.

Verblijft een bijstandsgerechtigde langer in het buitenland dan de toegestane wettelijke periode van vier dan wel dertien weken, dan brengt het in artikel 11 van de WWB neergelegde territorialiteitsbeginsel met zich mee dat er geen recht bestaat op behoud van bijstandsrechten.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. Aboutaleb