

Vergaderjaar 2007–2008

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. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 november 2007

Met belangstelling heeft de regering kennis genomen van het verslag d.d. 4 oktober 2007 van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de bijdragen van de verschillende fracties daarin bij het onderhavige wetsvoorstel.

De commissie geeft aan dat zij – onder voorbehoud van een voldoende beantwoording van de in het verslag gestelde vragen en gemaakte opmerkingen – de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid acht. In deze nota naar aanleiding van het verslag, gaat de regering in op de vragen en opmerkingen van de commissie. Om met elkaar samenhangende vragen zoveel mogelijk in samenhang te beantwoorden is daarbij op een aantal plaatsen afgeweken van de volgorde van het verslag.

1. Aanleiding

Het voorstel tot wijziging van de Wet werk en bijstand (WWB) betreft de uitwerking van een oplossing voor een juridisch knelpunt in het recht op bijstand bij het verblijf in het buitenland.

Het 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 beide genoemde arbeidsverplichtingen zijn ontheven, in aanmerking voor behoud van bijstand tijdens een verblijf buiten Nederland gedurende maximaal dertien weken per kalenderjaar.

2. Doel en strekking

De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe groot de groep bijstandsgerechtigden is, die is ontheven van zowel de sollicitatie- als de re-integratieplicht en wat de verwachtingen zijn ten aanzien van omvang

en samenstelling van deze groep in de toekomst. De PvdA vraagt hoeveel bijstandsgerechtigden jonger dan 57,5 jaar zijn ontheven van zowel de sollicitatie- als de re-integratieplicht en welk percentage dit is van het totale aantal bijstandsgerechtigden in deze leeftijdscategorie. De PvdA wil ook weten hoeveel bijstandsgerechtigden met een leeftijd tussen de 57,5 en 65 jaar zijn ontheven van zowel de sollicitatie- als de re-integratieplicht en welk percentage dit is van het totale aantal bijstandsgerechtigden. Ook de leden van de SP-fractie vragen hoeveel mensen zowel een vrijstelling van de re-integratieplicht als een ontheffing van de sollicitatieplicht hebben. De leden van de VVD-fractie vragen tevens hoeveel mensen op dit moment gebruikmaken van de categoriale uitzonderingspositie en in het buitenland verblijven? Voorts vragen zij of er een indicatie is te geven van de landen waar deze mensen zich op dit moment bevinden, en hoeveel mensen er naar verwachting gebruik zullen maken van de voorgestelde regeling?

In antwoord op deze vragen merkt de regering het volgende op. Bij het inwerkingtreden van de WWB is uitdrukkelijk gekozen voor deregulering, derapportage en vereenvoudiging van de statistische informatieuitvraag. De regering beschikt dan ook niet over specifieke gegevens inzake de omvang en samenstelling van de groep bijstandsgerechtigden die «dubbel», dus van zowel de sollicitatieplicht als de re-integratieplicht, zijn ontheven. Ook beschikt de regering niet over gegevens in welke landen bijstandsgerechtigden een tijdelijk verblijf houden en hoeveel bijstandsgerechtigden naar verwachting gebruik zullen gaan maken van de voorgestelde regeling.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie waarom indertijd is gekozen voor een aaneengesloten periode van maximaal dertien weken en niet een kortere of langere periode?

In antwoord hierop meldt de regering dat de keuze voor een aaneengesloten periode van maximaal dertien weken is beoordeeld vanuit het uitgangspunt dat de WWB een vangnetvoorziening is, 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 per kalenderjaar. De termijn van dertien weken is indertijd door de wetgever normatief vastgesteld en geldt als uitzondering op de standaardtermijn. Bij de keuze voor de dertien weken termijn, is in de beoordeling betrokken dat de duur van deze termijn vanuit het oogpunt van de inschakeling op de arbeidsmarkt bezien, geen beletsel vormt voor de belanghebbende die tijdelijk ontheven is van de sollicitatie- en re-integratieverplichtingen. Voorts is van belang dat de WWB beoogt te voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan *in Nederland* en dat de gemeenten in staat moeten zijn om een adequate controle op de rechtmatigheid van de bijstandsverstrekking te blijven verrichten.

Ten aanzien van de groep belanghebbenden van 65 jaar en ouder merken de leden van de CDA-fractie op dat er in de Memorie van Toelichting staat vermeld dat er voor deze groep niets verandert. Zij hebben het recht om voor een periode van dertien weken met behoud van bijstand buiten Nederland te verblijven. De leden vragen zich af of de periode van dertien weken voor deze groep belanghebbenden een belemmering is om een beroep op aanvullende bijstand te doen of juist niet?

De regering wijst in dit verband op het volgende. Belanghebbenden van 65 jaar en ouder die onvoldoende middelen hebben om te voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan kunnen een beroep doen op aanvullende bijstand. Omdat aan deze groep belanghebbenden in het geheel geen sollicitatie- en re-integratieverplichtingen wordt opgelegd is er ook hier geen beletsel om voor een langere periode dan vier weken met

behoud van de aanvullende bijstand in het buitenland te verblijven. De huidige regeling betreffende het recht op bijstand bij verblijf buiten Nederland voor belanghebbenden van 65 jaar en ouder, komt onder andere aan de orde in het FNV-rapport «Verborgene armoede, de inkomenspositie van 65-plussers met een onvolledige AOW» (mei 2007). In dit FNV-rapport is aangegeven dat deze «vakantieregeling» een knelpunt vormt rond de aanvullende bijstand voor belanghebbenden van 65 jaar en ouder met een onvolledige AOW, en dat de regeling voor sommigen een reden is om geen gebruik te maken van het recht op aanvullende bijstand. In dit verband merkt de regering op dat zij kennelijk de voorkeur geven aan een langer, soms bijna permanent verblijf in het buitenland.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie in hoeverre de regering verwacht dat het nu voorliggende wetsvoorstel als negatief bijeffect zal leiden tot een hoger aantal ontheffingen van sollicitatie- en re-integratieplicht, en hoe een dergelijke aanzuigende werking kan worden voorkomen.

In antwoord hierop meldt de regering dat zij niet verwacht dat er sprake is van genoemde aanzuigende werking. Immers alleen indien daarvoor vanuit het oogpunt van arbeidsinschakeling dringende redenen aanwezig zijn, kan de gemeente in individuele gevallen tijdelijk ontheffing verlenen van de sollicitatie- en/of re-integratieverplichtingen (artikel 9 tweede lid WWB). Onder dringende redenen wordt in dit verband niet verstaan de wens van belanghebbende om met behoud van bijstand langdurig in het buitenland te verblijven.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af hoe het voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot de bepalingen voor verblijf in het buitenland die gelden voor mensen die een uitkering ontvangen op grond van regelingen als de IOAW, de Anw, de Toeslagenwet, de Wajong, de WW, de WAO en de WIA, en die ook zijn ontheven van sollicitatie- en re-integratieplicht, en in hoeverre het wenselijk is de nu voorgestelde wijziging van de WWB te gebruiken als voorbeeld voor andere uitkeringsregelingen?

Voor de WW en WGA mag een uitkeringsgerechtigde gedurende 20 dagen (vier weken) per jaar op vakantie. Gedurende deze vakantie is de uitkeringsgerechtigde vrijgesteld van de verplichtingen gericht op arbeidsinschakeling. In specifieke omstandigheden waarbij de WW en WGA-uitkeringsgerechtigde is vrijgesteld van de plicht tot inschakeling op de arbeidsmarkt, mag men maximaal 65 dagen (dertien weken) per jaar met behoud van uitkering op vakantie. Deze regeling is dus in zekere zin vergelijkbaar met de regeling in het thans voorliggende wetsvoorstel WWB. Daarnaast mag een volledig werkloze werknemer onder bepaalde voorwaarden gedurende maximaal drie maanden met behoud van WW-uitkering in een andere EU-lidstaat verblijven om daar naar werk te zoeken. In geval van het verrichten van re-integratie-activiteiten bedraagt deze periode maximaal zes maanden.

In WAO, IVA, Wajong, Anw en TW zijn geen beperkingen opgenomen met betrekking tot het aantal vakantiedagen. Wel geldt in algemene zin dat geen recht op uitkering bestaat voor degene die niet in Nederland woont, met uitzondering van die landen waarmee een verdrag is gesloten op grond van de Wet BEU.

De regering acht het – gelet op het onderscheidende karakter van de werknemers- en volksverzekeringen enerzijds en de bijstand anderzijds – niet wenselijk om de nu voorgestelde wijziging van de WWB te gebruiken als voorbeeld voor andere uitkeringsregelingen.

Ten aanzien van de vragen van de leden van de SP-fractie wat de eis van «dubbele ontheffing» in de praktijk zal betekenen en of dit gevolgen heeft voor de huidige groep 57,5 plussers met een ontheffing van de arbeids-

plicht, wijst de regering op het volgende. Ook de huidige regeling van artikel 13 vierde lid WWB spreekt van de ontheffing van zowel de sollicitatieals de re-integratieverplichting (artikel 9 eerste lid WWB). Voor de door de vragenstellers genoemde groep 57,5 plussers is de eis van deze «dubbele ontheffing» dan ook niet nieuw en heeft de voorgestelde regeling dus geen gevolgen.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie wanneer iemand vrijstelling heeft van de re-integratieplicht, en dit – zo mogelijk – te illustreren met een aantal voorbeelden. Hoeveel mensen hebben een vrijstelling van de re-integratieplicht, zo vragen deze leden zich af.

Er is sprake van een ontheffing van de re-integratieplicht wanneer een bijstandsgerechtigde ontheven is van verplichting om gebruik te maken van een door de gemeente aangeboden voorziening gericht op arbeidsinschakeling, alsmede mee te werken aan een onderzoek naar zijn mogelijkheden tot arbeidsinschakeling. Een ontheffing is altijd alleen gebaseerd op een individuele afweging. Voor het verlenen van een ontheffing zijn (samenloop van) individuele omstandigheden dus bepalend. Men kan denken aan een ontheffing die is gebaseerd op de psychische/fysieke/ sociale gronden of wegens de zorgtaken die als dringende reden worden aangemerkt in een individueel geval. De regering beschikt niet over gegevens inzake het aantal mensen met een ontheffing van een re-integratieplicht.

De leden van de SP-fractie vragen of het juist is dat gemeenten vrij zijn om te bepalen wat re-integratievoorzieningen zijn, en of daar voorwaarden aan gesteld worden en dus iedere voorziening (zowel een langdurig re-integratietraject als een éénjaarlijks gesprek van een half uur) ertoe kan leiden dat iemand geen recht heeft op een verblijf in het buitenland, terwijl er wel een ontheffing van de sollicitatieplicht is? Valt scholing onder een re-integratievoorziening, en als iemand met een vrijstelling van de sollicitatieplicht, ten behoeve van zijn vrijwilligerswerk (van 3 uur per week) een cursus volgt, heeft deze persoon dan nog recht op langer verblijf in het buitenland, zo vragen de leden van de SP-fractie zich af.

In reactie hierop merkt de regering het volgende op. Het is aan gemeenten om een invulling te geven aan de aard en omvang van de voorzieningen en de voorwaarden die daaraan worden gesteld. Scholing valt ook onder een re-integratievoorziening die gemeente kan aanbieden in het kader van de re-integratie van betrokkene. In het door de SP-fractie aangedragen voorbeeld – waar betrokkene een ontheffing van de sollicitatieplicht maar geen ontheffing van de re-integratieplicht heeft – wordt niet voldaan aan de gestelde voorwaarden inzake het recht op behoud van bijstand bij een langer verblijf in het buitenland dan vier weken. Uiteraard staat het betrokkenen vrij om bezwaar en beroep aan te tekenen, wanneer zij menen onterecht niet ontheven te zijn van de re-integratieplicht.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de regering er niet voor gekozen heeft om, in plaats van de termijn voor de hele groep bijstandsgerechtigden te verlengen naar dertien weken voor verblijf in het buitenland, deze termijn juist terug te brengen voor de hele groep naar vier weken. In dit kader hebben de leden van de PVV-fractie opgemerkt dat zij tegen uitzonderingen op de regel zijn, en dat een bijstandsuitkering in beginsel in Nederland ontvangen dient te worden. In reactie hierop hecht de regering eraan te benadrukken dat in het kader van de WWB voor alle bijstandsgerechtigden geldt dat zij in beginsel een periode van maximaal vier weken per kalenderjaar met behoud van bijstand buiten Nederland mogen verblijven. De thans in artikel 13 vierde lid WWB geldende uitzondering hierop, geldt voor personen van 57,5 jaar

of ouder doch jonger dan 65 jaar die ontheven zijn van de verplichtingen ex artikel 9 eerste lid WWB. Het betreft hier een met algemene stemmen aanvaard amendement (Kamerstukken II 2003/04, 29 499, nr. 8). De Centrale Raad van Beroep heeft in zijn uitspraak d.d. 5 december 2006, nr. 06/1851 WWB (LJN: AZ5429) bevestigd dat dit in de WWB gemaakte leeftijdsonderscheid niet op objectieve en redelijke gronden berust. De regering is van mening dat de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep én het bovengenoemde amendement, een koppeling tussen vakantieduur én een ontheffing van arbeidsverplichtingen ongeacht de leeftijd van de belanghebbende, méér recht doet aan de strekking van het huidige artikel 13 vierde lid WWB, dan het geheel ongedaan maken van deze koppeling. Daarnaast heeft de regering overwogen dat ook in het geval dat de streep wordt getrokken bij vier weken, er zich altijd situaties zullen voordoen waarin het redelijk is dat een langere verblijfsduur in het buitenland wordt toegestaan. Een criterium voor dit soort situaties, zoals bijvoorbeeld «uitzonderlijke omstandigheden», dat ruimer is dan het criterium «zeer dringend redenen» ex artikel 16 WWB, is – gelet op het advies van het «Uitvoeringspanel Gemeenten» – voor de uitvoering lastig te hanteren.

De leden van de VVD-fractie willen vernemen of de regering het met hen eens is dat bijstandsgerechtigden, die ontheven zijn van de sollicitatieplicht, niet altijd kansloos zijn op de arbeidsmarkt. Zij vragen of een verblijf van dertien weken in het buitenland dan niet te lang is, omdat dan het contact met de arbeidsmarkt te veel verloren gaat. Voorts vragen de leden van de VVD-fractie hoe de gemeenten controleren dat er nog steeds recht op ontheffing bestaat wanneer de persoon in het buitenland zit, en dat de persoon weer op tijd uit het buitenland terug is en niet de termijn van dertien weken overschrijdt?

In verband daarmee meldt de regering het volgende. De regering is het eens met de vragenstellers dat bijstandsgerechtigden die zijn ontheven van de sollicitatieplicht niet altijd kansloos op de arbeidsmarkt zijn. Om die reden is het in de WWB mogelijk gemaakt om bij dringende redenen in individuele gevallen slechts *tijdelijk* ontheffing te verlenen van de sollicitatie- en/of de re-integratieplicht. Vanuit het oogpunt van de inschakeling op de arbeidsmarkt bezien, is er geen beletsel voorzover de periode van dertien weken verblijf in het buitenland binnen de periode van de tijdelijke ontheffing van deze beide arbeidsverplichtingen valt. Ten aanzien van de controle dat er nog steeds recht op ontheffing bestaat wanneer de persoon in het buitenland verblijft, en of er geen sprake is van de overschrijding van verblijfstermijn van de bijstandsgerechtigde in het buitenland, heeft de gemeente de mogelijkheid om de verplichting op te leggen zich bij feitelijke terugkeer uit het buitenland bij de gemeente te melden.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of het zo zou kunnen zijn dat een bijstandsgerechtigde dertien weken voor het eind van het kalenderjaar vertrekt naar het buitenland en vervolgens aan het begin van het volgende kalenderjaar zijn dertien weken van dat jaar opneemt, en zo zes maanden in het buitenland kan verblijven met behoud van een uitkering? In antwoord hierop meldt de regering dat de WWB geen ruimte biedt om aan het eind van een kalenderjaar dertien weken en aansluitend daarop aan het begin van het daaropvolgende kalenderjaar nogmaals dertien weken, dus in totaal zes maanden, met behoud van bijstand buiten Nederland te verblijven. Immers artikel 13 eerste lid, onder d, juncto artikel 13, vierde lid, WWB bepaalt dat degene die per kalenderjaar langer dan vier (bij uitzondering dertien) weken verblijf houdt buiten Nederland dan wel een *aaneengesloten* periode van langer dan vier (bij uitzondering dertien) weken verblijf houdt buiten Nederland, geen recht op bijstand heeft.

In antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie hoe andere Europese landen om gaan met deze problematiek en hoelang uitkeringsgerechtigden met een ontheffing daar in het buitenland mogen verblijven, meldt de regering het volgende.

In Duitsland moeten bijstandsontvangers op werkdagen in principe op een door hun opgegeven adres bereikbaar zijn. Gedurende in totaal drie weken per jaar kan een vakantie worden toegestaan. In deze periode hoeft de uitkeringsgerechtigde niet actief naar werk te zoeken. Of toestemming wordt verleend, hangt er mede vanaf of voor de vakantieperiode integratieactiviteiten of werkbemiddelingsvoorstellen voorzien zijn. Na terugkeer moet de bijstandsgerechtigde zich weer melden. Wie zonder toestemming vertrekt, te lang wegblijft of zich niet weer meldt, riskeert sancties in de vorm van intrekking of terugvordering van de uitkering. De Duitse wet biedt de mogelijkheid aan personen van 58 jaar en ouder onder voorwaarden een afwezigheid van tot 17 weken per jaar toe te staan. In dit verband wijst de regering erop dat in Nederland de Centrale Raad van Beroep heeft geoordeeld dat er in zo'n situatie sprake is van een ongerechtvaardigd leeftijdsonderscheid.

In België moet iedere bijstandsgerechtigde voor zijn vertrek het bevoegde centrum ervan inlichten dat hij langer dan één maand in het buitenland zal verblijven, waarbij de duur en de reden hiervan worden opgegeven. De betaling van de bijstand («leefloon») wordt geschorst indien de gerechtigde langer dan één maand in het buitenland verblijft, tenzij het bevoegde centrum anders beslist wegens uitzonderlijke omstandigheden die dit verblijf wettigen. In dit verband merkt de regering op dat – zoals hiervoor ook is aangegeven – het begrip «uitzonderlijke omstandigheden» in de uitvoeringspraktijk lastig te hanteren is.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering ook in te gaan op de verschillende uitkeringscategorieën (alleenstaanden/gehuwden/alleenstaande ouders) die zich op dit moment binnen de WWB bevinden. Hoe controleert de regering niet alleen of er een recht op bijstand bestaat, maar ook of de hoogte van de uitkering correct is, zo vragen deze leden zich af.

De regering merkt in dit verband op dat het niet de taak van de regering maar van de gemeenteraad is, om te beoordelen of burgemeester en wethouders zich bij de uitvoering van de WWB hebben gehouden aan de centrale regelgeving voor wat betreft het recht op en de vaststelling van de hoogte van een bijstandsuitkering.

De leden van de fractie van de ChristenUnie noemen de verplichting die het college aan de belanghebbende kan opleggen om zijn verblijf in het buitenland vooraf te melden. De leden van de CU-fractie vragen of deze verplichting niet voor iedereen moet gelden, ook met het oog op handhaving met betrekking tot de individuele uitzonderingsmogelijkheid.

In antwoord hierop antwoordt de regering dat artikel 18, eerste lid, WWB het college van burgemeester en wethouders opdraagt de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen af te stemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende. Het is dus aan het college om te besluiten de bijstandsgerechtigde de verplichting op te leggen om een voorgenomen verblijf in het buitenland vóóraf te melden; belanghebbende is hiertoe dan op grond van artikel 17 van de WWB gehouden.

3. Overig

In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie wat de beoogde inwerkingtredingdatum is van deze wet, meldt de regering dat dat 1 juli 2008 is.

De leden van de VVD-fractie geven aan dat zij een paragraaf: «administratieve lasten» in het voorstel missen. Daarbij doelen zij op de extra inspanningen en controles in het buitenland, die de gemeenten mogelijk moeten gaan leveren om onderhavig wetsvoorstel te gaan uitvoeren?

In dit verband merkt de regering het volgende op. De WWB biedt de gemeente de mogelijkheid om de uitvoering zo in te richten dat de doelen van de wet op een zo doelmatig mogelijke manier worden gerealiseerd. Conform het advies van het Uitvoeringspanel, waaraan gemeenten, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Divosa deelnemen, is in het voorliggende wetsvoorstel de voorwaarde om het verblijf in het buitenland aan te vragen geschrapt. Immers, de gemeenten hebben de mogelijkheid om de belanghebbende de verplichting op te leggen om een voorgenomen verblijf in het buitenland en de duur van dat verblijf vóóraf te melden. Ook kan de verplichting worden opgelegd zich na feitelijke terugkomst uit het buitenland zich direct bij de gemeente te melden. Het indienen van een aparte aanvraag voor verblijf in het buitenland met behoud van bijstand, zou daarentegen extra administratieve lasten met zich brengen omdat op iedere aanvraag een apart besluit moet worden genomen. Dit geldt ook indien de gemeenten moeten werken met vage criteria zoals «uitzonderlijke omstandigheden of «zeer bijzondere situaties». Het huidige wetsvoorstel levert naar verwachting geen extra administratieve lasten voor de gemeenten op.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. Aboutaleb