

Bij Kabinetsmissive van 17 juli 2013, no. 13.001525, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet werk en bijstand en enkele andere sociale zekerheidswetten (Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in wijziging van de Wet werk en bijstand (WWB), de Algemene Ouderdomswet (AOW) en enige andere sociale zekerheidswetten. In de WWB wordt een kostendelersnorm in gevoerd en in de AOW wordt het delen van kosten door mensen die hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben bepalen voor de hoogte van de uitkering. Verder worden gemeenten verplicht een tegenprestatie te verlangen van bijstandsgerechtigden en moeten zij een bijstandsuitkering weigeren voor een periode van drie maanden indien de bijstandsgerechtigde niet voldoet aan een aantal nader geformuleerde verplichtingen.

De Afdeling is van oordeel dat, gelet op de dragende gedachten achter de WWB, inperking van de beleidsvrijheid van gemeenten een toereikende motivering behoeft. Dit geldt zowel voor het opleggen van de plicht tot tegenprestatie als voor de uniformering van arbeidsverplichtingen.

De Afdeling heeft begrip voor de keuze van de kostendelersnorm in de WWB, maar vraagt aandacht voor de uitwerking van deze norm in een aantal situaties, mede in het licht van de hervorming in de langdurige zorg. De voorgestelde uitkeringsnormering bij samenwonen in de AOW kan om soortgelijke redenen aanleiding geven tot ongewenste neveneffecten en onduidelijkheden. De Afdeling vraagt hiervoor aandacht.

Gemeenten worden verplicht tot het opleggen van een maatregel tot het weigeren van een bijstandsuitkering indien niet voldaan wordt aan een aantal nader geformuleerde verplichtingen. Deze maatregel betreft naar het oordeel van de Afdeling een punitieve sanctie, die niet proportioneel is. Om die reden adviseert zij van de maatregel af te zien.

Daarnaast is de Afdeling van oordeel 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 zorgplicht van de overheid met betrekking tot de bijstand behoeft naar het oordeel van de Afdeling een nadere toelichting. Tenslotte wijst de Afdeling er op dat het afschaffen van de categoriale bijstand gevolgen kan hebben voor de betreffende categorie bijstandsgerechtigden.

De Afdeling komt gelet op haar conclusies over de inperking van de beleidsvrijheid van gemeenten op het punt van de arbeidsverplichtingen en de vereiste tegenprestatie en het verplichten tot weigeren van de bijstandsuitkering in geval van zeer ernstige misdragingen tot het oordeel dat het voorstel nader dient te

worden overwogen en dat het voorstel overigens op enkele punten zou moeten worden gewijzigd.

#### 1. Sturingsfilosofie van de WWB (decentralisatie)

De WWB kent een aantal uitgangspunten. Naast de eigen verantwoordelijkheid van de burger om al datgene te doen wat nodig en mogelijk is om in het eigen bestaan te voorzien, is de gemeente verantwoordelijk voor het ondersteunen van cliënten die niet op eigen kracht aan de slag komen. De gemeente heeft daartoe de gelegenheid zelf beleid te ontwikkelen en is financieel volledig verantwoordelijk voor de uitvoering van de wet. Omdat voor de uitstroom naar werk maatwerk per cliënt vereist is, is ten tijde van de totstandkoming van de WWB tevens voorzien in vermindering en vereenvoudiging van regelgeving. De gemeente heeft daarmee passende beleidsruimte gekregen en meer mogelijkheden om eigen keuzes te maken dan onder de Algemene Bijstandswet. Dit heeft geresulteerd in het omzetten van verplichtingen in bevoegdheden, vervanging van boetes door een verlaging van de uitkering, het afschaffen van uitvoeringsvoorschriften, het beperken van nadere regelgeving en vermindering van rapportageverplichtingen aan het Rijk.<sup>1</sup>

Voorwaarde voor verschuiving van de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid naar de gemeenten is dan ook dat de gemeentebesturen voldoende vrijheid hebben om aan hun verantwoordelijkheid daadwerkelijk inhoud te geven.

Dit komt overeen met de randvoorwaarden zoals deze door de Afdeling zijn geformuleerd in de Derde periodieke beschouwing naar de interbestuurlijke verhoudingen.<sup>2</sup>

- Een benadering die is gericht op maatwerk, vraagt om integraliteit in de overdracht van verantwoordelijkheden en bevoegdheden op brede, met elkaar samenhangende terreinen: sociale bijstand, zorg, onderwijs, huisvesting en jeugdbeleid. Hernieuwde verkokering van de beleidsterreinen moet vermeden worden en ontschotting van budgetten is essentieel. Wanneer de decentralisaties elk afzonderlijk worden vormgegeven, is het risico groot dat decentrale overheden onvoldoende beslissingsruimte krijgen om de beoogde integrale uitvoering te verwezenlijken, en bestaat ook het risico van afwentelingseffecten.
- Maatwerk vereist voorts dat alleen de opdracht om taken uit te voeren wettelijk wordt geformuleerd (de "wat-vraag"), niet de wijze waarop die uitvoering gestalte krijgt (de "hoe-vraag"). Alleen in een specifieke, op de lokale situatie afgestemde vormgeving kan maatwerk worden geleverd en kan efficiencywinst worden behaald. Naar de mate waarin het antwoord op de "hoe-vraag" op rijksniveau weer wordt vastgelegd, nemen de mogelijkheden om de veronderstelde efficiencywinst te behalen weer af en worden de taakstellingen irreëel.

<sup>1</sup> Memorie van toelichting bij de WWB (Kamerstukken II 2002/03, 28 870, nr. 3, blz. 2-4).

<sup>2</sup> Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State inzake de derde periodieke beschouwing naar de interbestuurlijke verhoudingen d.d. 20 december 2012 (W04.12.0239/I).

- Bij deze benadering hoort dat wordt aanvaard dat decentrale overheden de "hoe-vraag" voor de gedecentraliseerde taken op uiteenlopende wijzen beantwoorden. Ook hier geldt dat de efficiencywinst en bijgevolg de taakstellingen niet worden behaald naar de mate waarin decentrale verschillen niet worden aanvaard.

Het wetsvoorstel perkt niet alleen op de punten van de tegenprestatie en de arbeidsverplichtingen, maar ook op dat van het sanctiebeleid, de beleidsvrijheid van de gemeenten in. Bevoegdheden worden omgezet in verplichtingen.

De Afdeling is van oordeel dat de inperking van de beleidsvrijheid, gelet op de hiervoor genoemde dragende gedachten achter de WWB en gelet op het uitgangspunt dat maatwerk betekent dat gemeenten beleidsruimte nodig hebben om dat maatwerk te kunnen leveren, een dragende motivering behoeft. De Afdeling onderschrijft de activerende werking van de WWB. Zij betwijfelt echter of met het opleggen van een plicht tot tegenprestatie en het uniformeren van arbeidsverplichtingen deze doelstelling wordt bereikt.

De Afdeling toetst in het onderstaande de plicht tot tegenprestatie en de uniformering van arbeidsverplichtingen aan vorengenoemde uitgangspunten. Aan het sanctiebeleid wordt in punt 3 aandacht besteed.

#### a. Plicht tot tegenprestatie

Het college heeft op dit moment de mogelijkheid aan een bijstandsgerechtigde de verplichting op te leggen om als tegenprestatie maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten.<sup>3</sup> Met het wetsvoorstel wordt deze bevoegdheid van het college omgezet in een verplichting. Het college wordt opgedragen tot het laten uitvoeren van een tegenprestatie en de gemeenteraad dient bij verordening regels vast te stellen.<sup>4</sup> Weliswaar wordt hiermee volgens de toelichting beoogd het activerende karakter van de bijstand te vergroten, maar dat vormt naar het oordeel van de Afdeling geen dragende motivering om in dit opzicht de beleidsruimte van het college te beperken.<sup>5</sup> Daarbij wijst de Afdeling op het volgende.

De huidige bevoegdheid is met ingang van 1 januari 2012 in de artikelen 7 en 8 van de WWB ingevoerd.<sup>6</sup> Uit de toelichting bij deze artikelen en de parlementaire behandeling wordt niet voldoende duidelijk welke werkzaamheden toelaatbaar zijn binnen het wettelijk kader van de tegenprestatie. Zo zijn de volgende activiteiten aan de orde gekomen: het schoonhouden van de openbare ruimte, het uitdelen van maaltijden in een verzorgingshuis of het rondrijden van bejaarden in een taxibusje, het sneeuwschuiven, koffie schenken en het beheer van wijkcentra.

Vrijwilligerswerk is geen tegenprestatie. Het is echter aan de gemeente om de maatschappelijk nuttige werkzaamheden te concretiseren.<sup>7</sup> De wettelijke ruimte voor de gemeente is beperkt<sup>8</sup> en in de praktijk blijken hier knelpunten te liggen.<sup>9</sup>

<sup>3</sup> Artikel 9, eerste lid, onderdeel c, WWB.

<sup>4</sup> Artikel 7, eerste lid, onderdeel c, en artikel 8 eerste lid, onderdeel c.

<sup>5</sup> Paragraaf 7.3. De toelichting spreekt overigens niet van een verplichting, maar van een verantwoordelijkheid.

<sup>6</sup> Kamerstukken 32 815; Wet van 22 december 2011 (Stb. 650).

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 815, nr. 7, blz. 49-55; Kamerstukken II 2011/12, 32 815, nr. 10, blz. 17-19; Kamerstukken I, 2011/12, 32 518, C, blz. 3, 15, en 24. Verwezen zij ook naar Kamerstukken II 2010/11, 32 815, nr. 4, blz. 8.

<sup>8</sup> Zie in dit verband de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 25 februari 2013 inzake Orionis-Walcheren (LJN: Z5171,12/3649). De Orionis (de gemeenschappelijke sociale dienst voor de gemeenten

Verder kan in dit verband nog gewezen worden op de extra uitvoeringslasten voor gemeenten, zoals het ontbreken van voldoende aanbod en de noodzakelijke ondersteuning en begeleiding.<sup>10</sup>

Om reden van de nog steeds bestaande onduidelijkheid heeft de Staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer toegezegd een onderzoek te doen naar de uitvoering van de WWB door gemeenten, waarbij ook de invulling van de tegenprestatie zal worden betrokken.<sup>11</sup> De Inspectie SZW zal de resultaten van dit onderzoek waarschijnlijk begin oktober 2013 kunnen opleveren.<sup>12</sup>

De omzetting van een recent ingevoerde bevoegdheid een tegenprestatie te verlangen in een plicht die de beleidsvrijheid van gemeenten beperkt en die bovendien naar inhoud onvoldoende duidelijkheid biedt, leidt de Afdeling tot het oordeel dat deze verplichting een meer dragende motivering behoeft en adviseert zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

#### b. Uniformering arbeidsverplichtingen

De huidige WWB kent gemeenten de bevoegdheid toe de uitkering bij wijze van maatregel te verlagen indien een bijstandsgerechtigde de aan het recht op uitkering verbonden verplichtingen niet nakomt.<sup>13</sup> Het college kan op deze wijze de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen afstemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende.

Met de voorgestelde wijziging wordt een aantal verplichtingen waaraan de uitkeringsgerechtigde moet voldoen, vastgelegd. Bij niet nakoming moet het college de bijstand voor een periode van drie maanden weigeren. Daarmee wordt de discretionaire bevoegdheid van de gemeente omgezet in een verplichting. Slechts in bijzondere omstandigheden kan het college op verzoek van de belanghebbende de maatregel op zijn situatie aanpassen, dan wel van het opleggen van een maatregel afzien dan wel de maatregel herzien.<sup>14</sup>

Ter motivering voor deze wijziging verwijst de toelichting onder meer naar het onderzoeksrapport “Iedereen aan de slag” van de Inspectie SZW, waaruit zou blijken dat gemeenten onvoldoende dwang en drang uitoefenen. Daarbij geven gemeenten zelf aan van mening te zijn dat een eenduidige aanpak bevorderd moet worden, aldus de toelichting.<sup>15</sup>

Naar het oordeel van de Afdeling kan uit genoemd onderzoeksrapport worden opgemaakt dat het UWV en de gemeenten over het algemeen terughoudend zijn met het opleggen van financiële sancties wanneer het flexibele arbeid betreft. De

Vlissingen, Middelburg en Veere) bood aan nagenoeg alle uitkeringsgerechtigden een standaardovereenkomst aan voor 32 uur per week gedurende 1 jaar. De rechtbank is van oordeel dat gelet op de bedoeling van de wetgever daarmee de grens van de tegenprestatie is overschreden.

<sup>9</sup> Verwezen zij ook naar het advies van de Raad voor de rechtspraak van 4 juli 2013, blz. 3. Gemeenten maken dan ook weinig gebruik van dit instrument.

<sup>10</sup> Zie advies VNG van 14 maart 2013, blz. 8.

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2012/13, 30 545, nr. 130, blz. 42.

<sup>12</sup> Brief van 5 juli 2013 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.

<sup>13</sup> Artikel 18, tweede lid.

<sup>14</sup> Artikel 18, tweede, vierde en zesde lid, WWB. Paragraaf 7.4.8. van de toelichting maakt melding van het verzoek van belanghebbende, maar de tekst van artikel 18, zesde lid, brengt dit niet tot uitdrukking (zie redactionele bijlage).

<sup>15</sup> Memorie van toelichting paragraaf 7.4.1; zie ook Kamerstukken II 2011/12, 33 000 XV, nr. 66, blz. 2-4 en 8-10.

ervaring van gemeenten is dat zij door het opleggen van een sanctie vaak verder van hun doel (uitstroom) verwijderd raken. Ook wijzen zij op de disproportionaliteit van zo'n maatregel als het om flexibele arbeid gaat. Verder wordt de conclusie van de Inspectie dat de gemeenten hun regierol onvoldoende zouden oppakken, door de VNG niet gedeeld. Het uitvoeren van regionaal arbeidsmarktbeleid vraagt immers de inzet van alle partijen in de regio, aldus de VNG.<sup>16</sup> De Afdeling merkt, gelet op het voorgaande, op dat het wetsvoorstel verder reikt dan waartoe het onderzoeksrapport aanleiding lijkt te geven.

Verder merkt de toelichting op dat de uniformering van de verplichtingen haar begrenzing vindt in de ruimte die gemeenten nodig hebben om maatwerk te leveren.<sup>17</sup> Daarbij wijst de toelichting onder meer op het gebruik van de aanduiding "naar vermogen", het ontbreken van verwijtbaarheid en de afstemming op de omstandigheden van de belanghebbende, indien dringende redenen daartoe nopen.<sup>18</sup>

Weliswaar is, naar het oordeel van de Afdeling, sprake van enige beleidsruimte, maar deze heeft een zeer beperkte inhoud. Het betreft immers heel bijzondere omstandigheden, dan wel duidelijke gevallen waarin verwijtbaarheid ontbreekt. Betwijfeld kan worden of de resterende beleidsruimte in de praktijk nog van enige inhoudelijke betekenis is.

Gelet op vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat de noodzaak tot het vergaand beperken van de beleidsruimte van gemeenten door uniformering van arbeidsverplichtingen een meer dragende motivering behoeft en adviseert het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

### c. Conclusie

De Afdeling is van oordeel dat de omzetting van de bevoegdheid een tegenprestatie te verlangen in een plicht die de beleidsvrijheid van gemeente beperkt en die bovendien naar inhoud onvoldoende duidelijkheid biedt, een meer dragende motivering behoeft en zo nodig aanpassing van het wetsvoorstel. Dit geldt eveneens voor de uniformering van arbeidsverplichtingen, nu ook deze een vergaande beperking van de beleidsruimte van gemeenten met zich brengt.

## 2. Kostendelersnorm en uitkeringsnormering bij samenwonen

### a. Kostendelersnorm in de WWB

De WWB kent wat de hoogte van de uitkering betreft onderscheiden normen die afhankelijk zijn van leeftijd, samenstelling van het huishouden en verblijf in een woning dan wel in een instelling. Voor gehuwden gaat de wet er reeds vanuit dat echtgenoten samen geheel de kosten van de gezamenlijke huishouding en huisvesting dragen. Ingeval de gehuwden deze kosten met een ander delen kan dit

<sup>16</sup> Inspectie Werk en Inkomen – Iedereen aan de slag, dec 2011, hoofdstukken 4.2, 4.4, 6.2 en 7 en de bijbehorende brief van de VNG van 13 december 2011.

<sup>17</sup> Paragraaf 7.4.3 van de toelichting.

<sup>18</sup> Artikel 18, vierde lid, onderdelen a en f, vijfde en zesde lid, WWB.

reden zijn om de wettelijke norm te verlagen, omdat zij lagere algemene bestaanskosten hebben.<sup>19</sup>

Omdat ook huishoudens van drie personen of meer (zgn. meerpersoonshuishoudens) schaalvoordelen hebben, wordt voorgesteld bij de bepaling van de hoogte van de bijstand de kostendelersnorm te hanteren. Deze kostendelersnorm is afgeleid van de systematiek dat bij elke extra meerderjarige persoon in de woning de totale bijstandsnorm met 30% zal toenemen, ervan uitgaande dat allen bijstandsgerechtigd zijn. Vervolgens wordt de totale norm gedeeld door het aantal leden van de huishouding. De uitkomst van deze deling is de hoogte van de norm per lid van de huishouding, dat recht heeft op bijstand. De individuele norm daalt afhankelijk van het aantal meerderjarige personen.<sup>20</sup>

De Afdeling heeft begrip voor de keuze voor de kostendelersnorm, nu met de toepassing van dit instrument meer dan thans rekening kan worden gehouden met kostenvoordelen, in de zin van voordelen in de kosten van samenwonen in een huis, en ongewenste stapeling van uitkeringen wordt voorkomen. Zij maakt daarover echter de volgende opmerkingen.

**i. Terminologie**

Het wetsvoorstel gebruikt ten behoeve van de kostendelersnorm de terminologie “in dezelfde woning zijn hoofdverblijf hebben”. Daarnaast wordt ook het begrip van de “gezamenlijke huishouding” gehanteerd.<sup>21</sup>

De Afdeling merkt op dat uit de toelichting niet duidelijk blijkt wat onder beide begrippen moet worden verstaan. Met het oog op de van toepassing zijnde bijstandsnorm is inzicht in de relevante toetsingscriteria voor de betrokken uitkeringsgerechtigde van groot belang.

De Afdeling geeft in overweging de toelichting op dit punt aan te vullen.

**ii. Mantelzorgers**

Het is de Afdeling opgevallen dat het verlenen van mantelzorg door bloedverwanten in twee- en meerpersoonshuishoudens geen reden vormt voor een uitzondering op de kostendelersnorm. Omdat deze personen ook voordelen hebben door kosten te delen, zal de kostendelersnorm van 50% per persoon op hen van toepassing worden, aldus de toelichting.<sup>22</sup>

In het licht van de hervorming van de langdurige zorg zal de rol van mantelzorgers bij de ondersteuning van mensen in hun eigen omgeving groter worden. Mensen willen zo lang mogelijk thuis in hun eigen omgeving wonen. Dit brengt met zich dat er ook meer van die omgeving zal worden gevraagd. Het beleid van de regering is er op gericht die informele zorg te versterken. Ook in het licht van de financiële houdbaarheid van het stelsel van langdurige zorg wordt ingezet op het vergroten van de betrokkenheid van de samenleving (meer voor elkaar zorgen).

<sup>19</sup> Artikelen 25, 26 en 27 WWB; Kamerstukken II 2002/03, 28 870, nr. 3, blz. 53.

<sup>20</sup> De kostendelersnorm ziet er als volgt uit:  $[(40\% + A \times 30\%)/A] \times B$ ; waarbij A staat voor het totaal aantal meerderjarige personen in dezelfde woning en B voor de rekennorm van de gehuwden.

<sup>21</sup> Paragraaf 1.2 van de toelichting. Voor de AOW zij verwezen naar paragraaf 2.3.

<sup>22</sup> Paragraaf 1.4 van de toelichting.

De Afdeling gaat hierbij uit van het begrip “mantelzorg”, zoals dit in de praktijk gebezigd wordt en dat een ruimere betekenis heeft dan de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) op dit moment hanteert. In die wet is mantelzorg omschreven als langdurige zorg die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt geboden aan een hulpbehoevende door personen uit diens directe omgeving, waarbij zorgverlening rechtstreeks voortvloeit uit de sociale relatie en de gebruikelijke hulp van huisgenoten voor elkaar overstijgt. Door de relatie te leggen met de langdurige zorg en de AWBZ blijft hulp ten behoeve van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen of opvang te veel buiten beeld.<sup>23</sup>

De inzet van de regering is onder andere gericht op het wegnemen van belemmeringen voor het verrichten van mantelzorg. De vraag zal dan ook beantwoord moeten worden of het voorstel op dit onderdeel hiermee in overeenstemming is.

De Afdeling wijst er op dat het geven van mantelzorg gepaard kan gaan met kosten. Daarbij kan gedacht worden aan inkomstenderving, omdat de mantelzorger genoopt wordt tot minder uren werken.<sup>24</sup> Maar ook kunnen zijn mogelijkheden door de omvang en de intensiteit van de zorg die hij aan een bloedverwant verleent, zodanig beperkt zijn dat van reële kansen op de arbeidsmarkt geen sprake is. Toepassing van de kostendelersnorm zoals wordt voorgesteld lijkt zich hiermee niet te verdragen en een verzwakking te zijn van de inzet van de regering om belemmeringen voor mantelzorg weg te nemen.

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

### iii. Andere woonvormen

De kostendelersnorm zal ook op instellingen van toepassing zijn voor zover de uitzondering van de zakelijke relatie niet van toepassing is. In dit verband noemt de toelichting het voorbeeld van de groepswooning voor gehandicapten.

Met het streven van de regering naar een samenleving waarin mensen in eerste instantie zelf en met hun sociale omgeving een oplossing proberen te vinden voor hun behoefte aan hulp en ondersteuning zal ook het aanbod van ondersteuning en zorg wijziging ondergaan.<sup>25</sup>

Dit betekent niet alleen meer maatwerk binnen instellingen, maar mogelijk ook andere woonvormen, gericht op het in groepsverband bieden van hulp en ondersteuning, zonder dat sprake is van een commerciële relatie.

Uit de toelichting kan niet worden opgemaakt in hoeverre met deze nieuwe ontwikkelingen rekening is gehouden.

De Afdeling geeft in overweging de toelichting aan te vullen en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

<sup>23</sup> Het ligt in het voornemen de positie van de mantelzorger zowel in de Wmo als in de kern-AWBZ te borgen (Kamerstukken II 2012/13, 30 169, nr. 28, blz. 1-2 en 7-8). Ook is het de bedoeling meer duidelijkheid te scheppen over het criterium samenwonen in de AOW (Kamerstukken II 2012/13, 30 169, nr. 28, blz. 9 (en bijgevoegd overzicht met maatregelen) en Kamerstukken II 2012/13, 32 043, nr. 167).

<sup>24</sup> SCP – Informele zorg in Nederland; Een literatuurstudie naar mantelzorg en vrijwilligerswerk in de zorg, 2013, blz. 26 (bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 30 169, nr. 28).

<sup>25</sup> Hervorming langdurige zorg (Kamerstukken II 2012/13, 30 597, nr. 296, bijlage).

**iv. Specificatie inkomensgevolgen**

Voor een viertal huishoudtypen verschaft de toelichting enig inzicht in de inkomenseffecten.<sup>26</sup> De betreffende percentages variëren tussen -6% en -17%. Voor het overige is het overzicht, naar het oordeel van de Afdeling, niet voldoende gespecificeerd.

Zo zal in situaties waarin een huishouden geheel bestaat uit bijstandsgerechtigde personen de toepassing van de kostendelersnorm een groter inkomenseffect met zich brengen dan de weergegeven percentages.<sup>27</sup>

In deze situatie kan slechts verandering komen indien betrokkene aan het werk gaat. Het wetsvoorstel staat immers in het teken van de activering van de bijstandsgerechtigden. In dat verband wijst de Afdeling er op dat aan de steeds verder oplopende werkloosheid en de daaruit voortvloeiende beperktere kansen op de arbeidsmarkt niet voorbijgegaan mag worden.<sup>28</sup>

De Afdeling adviseert de toelichting zodanig aan te vullen dat de inkomensgevolgen in de verschillende casusposities beter in beeld worden gebracht.

**v. Verhouding tot Wet sociaal leenstelsel masterfase**

Tenslotte wijst de Afdeling er op dat artikel 22a, vijfde lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel uitgaat van een student die in aanmerking kan komen voor studiefinanciering op grond van de Wet studiefinanciering 2000. Het is niet duidelijk of dezelfde lijn ook wordt voortgezet met betrekking tot het voorstel van Wet sociaal leenstelsel masterfase.<sup>29</sup>

De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

**b. Uitkeringsnormering bij samenwonen in de AOW<sup>30</sup>**

Met de AOW is een algemene, de hele bevolking omvattende, verplichte verzekering tegen geldelijke gevolgen van ouderdom vastgesteld.

Artikel 9 regelt de diverse soorten ouderdomspensioen en de berekeningswijze. Hieruit blijkt dat een onderscheid wordt gemaakt tussen een ouderdomspensioen voor een ongehuwde (70% van het minimumloon), een gehuwde (50%) en een eenouderpensioen (90%).

In situaties waarin mensen samenwonen delen zij kosten met elkaar, hetgeen binnen het huishouden besparingen in de bestedingen oplevert. In lijn met de kostendelersnorm in de WWB voorziet het voorstel in een uitkeringsnorm AOW bij samenwonen. Het kunnen delen van de kosten wordt voor de hoogte van de uitkeringsnorm zowel in de WWB als in de AOW dan het bepalende criterium.

<sup>26</sup> Tabel 2 behorend bij paragraaf 1.7 van de toelichting.

<sup>27</sup> Uit tabel 1 blijkt dat een driepersoonshuishouden onder de nieuw voor gestelde regeling in aanmerking komt voor een bijstandsuitkering van totaal 130% (3 x 43,1/3%) in plaats van de huidige 210% (3 x 70%).

<sup>28</sup> Zie CPB - Macro Economische Verkenning 2014 van 15 september 2013: werkloosheid 7%, in 2014 oplopend naar 7,5%; DNB Bulletin van 22 augustus 2013: Vraag en aanbod op de Europese arbeidsmarkt sluiten slechter op elkaar aan sinds de crisis.

<sup>29</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 680, nr. 2.

<sup>30</sup> De opmerkingen met betrekking tot de AOW zijn ook van toepassing op de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, de Algemene nabestaandenwet en de Toeslagenwet.



Daarom zijn zowel het voorstel over de kostendelersnorm in de bijstand als het voorstel over de uitkeringsnormering AOW bij samenwonen in hetzelfde wetsvoorstel opgenomen, aldus de toelichting.<sup>31</sup>

In alle situaties waarin meer meerderjarige personen in dezelfde woning hun hoofdverblijf hebben, ongeacht de verwantschap of met hoeveel andere meerderjarige personen men samenwoont, gaat een uitkeringsnorm in de AOW van 50% per persoon gelden.<sup>32</sup>

Blijkens de toelichting zullen circa 58 duizend personen te maken krijgen met de uitkeringsnorm.<sup>33</sup> Het betreft kort samengevat de volgende huishoudens:

- Alle situaties van tweepersoonshuishoudens waarin geen sprake is van gezamenlijke huishouding, ook met bloedverwant in eerste graad (ouder/kind): daling van 70% naar 50%;
- Alle situaties van meerpersoonshuishoudens: daling van 70% naar 50%;
- Alleenstaande pensioengerechtigde met meerderjarig kind in een meerpersoonshuishouden: daling van 90% naar 70%.

Voor zover er sprake is van een mantelzorgverlening, zakelijke relatie dan wel inwoning van een student zijn deze situaties uitgezonderd van de nieuwe norm. Tussen bloedverwanten kan geen sprake zijn van een zakelijke relatie.

Het vorenstaande geeft de Afdeling aanleiding tot de volgende opmerkingen

**i. Verschil in karakter AOW en WWB**

Zoals hierboven reeds aan de orde is gekomen kent de AOW een ander uitgangspunt dan de WWB. De AOW is een volksverzekering en voorziet in een inkomensvoorziening aan personen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt. De WWB beoogt een aanvulling te zijn tot het relevante sociale minimum en heeft daarmee een complementair karakter.

Ook de toelichting geeft blijk van dit verschil in karakter van beide wetten, maar legt hierin de rechtvaardiging tot een verschil in hoogte van de uitkering. Bij een huishouding van meerdere meerderjarige personen kunnen kosten worden gedeeld. De mate waarin de nieuwe normering in deze regelingen doorwerkt verschilt echter. Een huishouden van meer dan twee personen in de bijstand betekent bij de bijstand een lagere uitkering dan bij andere regelingen, aldus de toelichting.<sup>34</sup>

Deze motivering is niet zonder meer duidelijk. Ziet de Afdeling het goed, dan is het uitgangspunt dat een uitkering van 50% voor een persoon die samenwoont voldoende wordt geacht. Samenwonende mensen hebben daarmee samen een inkomen ter hoogte van het nettominimumloon.<sup>35</sup> Deze norm geldt nu ook in de AOW voor mensen die gehuwd zijn of die ongehuwd samenwonen en een gezamenlijke huishouding voeren. Deze lijn kan doorgetrokken worden naar alle

<sup>31</sup> Paragraaf 2.1 van de toelichting.

<sup>32</sup> In punt 2a heeft de Afdeling reeds aandacht gevraagd voor de onderscheiden begrippen “in dezelfde woning zijn hoofdverblijf hebben” en “gezamenlijke huishouding voeren”. De in dat verband gevraagde verduidelijking geldt ook hier.

<sup>33</sup> Paragraaf 10.3 van de toelichting.

<sup>34</sup> Paragraaf 2.1 van de toelichting.

<sup>35</sup> Hierbij wordt ervan uitgegaan dat deze personen beiden pensioengerechtigd zijn.

situaties waarin mensen samenwonen, ongeacht met hoeveel ander meerderjarige personen men samenwoont.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen.

#### ii. Mantelzorgers

In de huidige AOW is een uitzondering opgenomen voor een mantelzorger van een hulpbehoevende. Het AOW-pensioen van twee ongehuwde AOW-gerechtigden wordt niet herzien naar 50% van het minimumloon als zij een gezamenlijke huishouding gaan voeren omdat één van hen hulpbehoevend is en beiden over een eigen woning beschikken waarvoor ieder voor de eigen woning de financiële lasten draagt.<sup>36</sup>

Het wetsvoorstel regelt dat deze uitzondering ook gaat gelden voor AOW-gerechtigden die door het verrichten van mantelzorg worden aangemerkt als een tweepersoonshuishouden zonder gezamenlijke huishouding of meerpersoonshuishouden.<sup>37</sup> De Afdeling heeft in het kader van de WWB er op gewezen dat een ruimere omschrijving van mantelzorg dan de huidige Wmo hanteert, meer passend is met het oog op ook andere vormen van hulp, zorg, en ondersteuning dan de langdurige zorg.

De in de AOW voorgestelde uitzondering heeft, evenals de huidige tekst, een beperkte reikwijdte. Zo is de hulpbehoevende degene die door ziekte of een of meer stoornissen van lichamelijke of geestelijke aard blijvend niet in staat is om een eigen huishouding te voeren, omdat hij dagelijks is aangewezen op intensieve hulp van anderen. De hulpbehoevendheid moet aanleiding zijn voor het gaan voeren van een gezamenlijke huishouding.

Nu deze voorwaarden onverkort blijven gelden, kan het artikel niet voorzien in andere dan de geformuleerde situaties.

De Afdeling geeft in overweging op het bovenstaande in de toelichting in te gaan en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

#### iii. Andere woonvormen

Uit de toelichting wordt niet duidelijk of de uitkeringsnorm van 50% bij samenwonen ook gaat gelden voor instellingen, zoals kloostergemeenschappen en andere woongemeenschappen, met uitzondering van de verpleeghuizen.<sup>38</sup> In zoverre de uitzondering van de zakelijke relatie niet kan worden aangetoond zal op de bewoners van deze woonvormen de norm van 50% toegepast moeten worden.

Mede met het oog op nieuw te realiseren woonvormen in het licht van de hervorming van de langdurige zorg, waarop hierboven reeds is ingegaan, geeft de Afdeling in overweging in de toelichting hierop in te gaan en de wettekst zo nodig aan te vullen.

<sup>36</sup> Artikel 17, tweede lid, AOW.

<sup>37</sup> Artikel 17, tweede lid, onderdeel b, AOW.

<sup>38</sup> Verpleeghuizen vallen er blijkens de toelichting niet onder, omdat de meer zakelijke relatie met het tehuis voor deze norm buiten beschouwing blijft (paragraaf 2.3 van de toelichting).

### 3. Weigering uitkering

Voorgesteld wordt de arbeidsverplichtingen die verbonden zijn aan het recht op bijstand te uniformeren. Wanneer een van de verplichtingen zoals opgenomen in het voorgestelde vierde lid van artikel 18 van de WWB niet wordt nagekomen, dient de gemeente aan de betrokkene voor een periode van drie maanden de bijstand geheel te weigeren. Deze maatregel is dwingend voorgeschreven en biedt geen mogelijkheid aan de gemeente om de betrokken belangen af te wegen.<sup>39</sup>

#### a. Criminal charge

In de toelichting is kort aandacht besteed aan de vraag of de voorgestelde maatregel van uitsluiting van het recht op een bijstandsuitkering gedurende drie maanden moet worden gekwalificeerd als reparatoir dan wel punitief. Volgens de toelichting is de voorgestelde maatregel van verplichte weigering van de bijstand voor de periode van drie maanden reparatoir. Het reparatoire karakter van de maatregel wordt ontleend aan het feit dat, zo stelt de toelichting, de maatregel niet is gericht op de persoon van de normovertreder, maar op opheffing van de met het recht op uitkering strijdige situatie en het in overeenstemming brengen van deze situatie met de geldende norm.<sup>40</sup> De maatregel is gerechtvaardigd omdat het in het voorgestelde vierde lid van artikel 18 van de WWB om ernstige, verwijtbare verzuimen gaat, aldus de toelichting. Het gaat daarbij niet om leedtoevoeging, maar om de bijstandsgerechtigde te stimuleren zijn gedrag te verbeteren. De maatregel is daarom, volgens de toelichting, in overeenstemming met het internationale recht en de jurisprudentie van de CRvB ter zake.<sup>41</sup>

Het valt op dat in de toelichting slechts summier wordt ingegaan op de betekenis van artikel 6 van het EVRM. In het bijzonder wordt niet ingegaan op de criteria die het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) in het Engel-arrest<sup>42</sup> en het Öztürk-arrest<sup>43</sup> heeft ontwikkeld ten behoeve van de beoordeling of sprake is van criminal charge in de zin van artikel 6 EVRM. De Afdeling gaat in het navolgende hierop in.

De drie hiervoor bedoelde criteria zijn 1) de classificatie naar nationaal recht, 2) de aard van de overtreding en 3) de zwaarte en de aard van de sanctie.<sup>44</sup>

De Afdeling wijst erop dat op basis van deze criteria geconcludeerd kan worden dat hier sprake is van een criminal charge. Het betreft hier een wettelijk maximum van drie maanden van de volledige en verplichte uitsluiting van het recht op een bijstandsuitkering. Dit is wat de aard van de sanctie betreft geen reparatoire sanctie, omdat een herstel van de onrechtmatige situatie in het geheel niet mogelijk is. De stelling dat de maatregel niet bedoeld is om opzettelijk leed toe te

<sup>39</sup> Behoudens de mogelijkheid ingevolge artikel 18, vijfde en zesde lid, WWB.

<sup>40</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 7.4.2.

<sup>41</sup> De Afdeling wijst erop dat de in de toelichting aangehaalde jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep geen betrekking heeft op situaties zoals hier aan de orde; d.i. situaties waarbij de betrokkene verplicht wordt uitgesloten van de uitkering voor de periode van drie maanden.

<sup>42</sup> EHRM 8 juni 1976, paragraaf 80 e.v.

<sup>43</sup> EHRM 21 februari 1984, paragraaf 53.

<sup>44</sup> Het EHRM brengt de aard van de sanctie soms onder het tweede criterium en soms onder het derde criterium. Voor de beoordeling van het karakter van de sanctie is de precieze positionering niet relevant.

brengen maar om de “bijstandsontvanger te stimuleren zijn gedrag in de toekomst te verbeteren”<sup>45</sup> snijdt ook geen hout. Naast leedtoevoeging zijn speciale en generale preventie het doel van iedere punitieve sanctie. Daarmee wordt beoogd de overtreder af te schrikken waardoor hij afziet van het plegen van nieuwe strafbare feiten en zich in de toekomst aan de wet houdt. Leedtoevoeging en preventie gaan daarom samen en zijn geen tegenstellingen. De voorgestelde maatregel is juist als leedtoevoegend en afschrikwekkend bedoeld opdat de betrokkene ervan leert en zijn gedrag verbetert. Daar komt bij dat ingevolge het nieuwe artikel 18, vijfde lid, van de WWB het college afziet van het opleggen van een maatregel, indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt. Verwijtbaarheid en de ernst van het niet nagekomen van de desbetreffende verplichtingen, die volgens de toelichting de voorgestelde maatregel rechtvaardigt,<sup>46</sup> betreffen termen die bij uitstek thuishoren bij punitieve sancties.

De Afdeling wijst er voorts op dat de verplichte weigering van de uitkering voor de betrokkene zeer ingrijpend kan zijn, omdat het om een uitsluiting voor drie maanden gaat. Dit is vooral bij dit type uitkering bijzonder zwaar, nu de bijstandsuitkering een vangnet vormt. Dat in zeer bijzondere omstandigheden een uitzondering kan worden gemaakt op de regel dat in bepaalde gevallen uitsluiting volgt, doet hier niet aan af. Deze beperkte uitzonderingsmogelijkheid laat het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat betrokkene volledig en verplicht van een uitkering wordt uitgesloten, immers onverlet. Voorts blijkt uit de toelichting<sup>47</sup> dat het voorgestelde artikel 18, zesde lid, Wwb geen ruimte biedt voor het alsnog toekennen van een uitkering in de situatie dat het de betrokkene ontbreekt aan de noodzakelijke middelen om in het bestaan te voorzien. Het vangnetkarakter van de bijstandsuitkering kan dan niet meer gerealiseerd worden. Als gevolg hiervan kan in het licht van artikel 6 EVRM de zwaarte van de sanctie door het voorgestelde artikel 18, zesde lid, onvoldoende worden gemitigeerd.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de maatregel aangemerkt moet worden als een criminal charge.

#### **b. Gevolgen toepasselijkheid artikel 6 EVRM**

De typering van de uitsluiting van het recht op een uitkering als een criminal charge brengt met zich dat een dergelijke maatregel omgeven moet zijn met bijzondere waarborgen en aan bepaalde eisen moet voldoen. De Afdeling wijst in het bijzonder op het proportionaliteitsbeginsel en het ne bis in idem beginsel.<sup>48</sup>

#### **i. Proportionaliteit**

De Afdeling is van oordeel dat de maatregel de proportionaliteitstoets niet kan doorstaan. De Afdeling baseert deze conclusie op de duur van de maatregel (3 maanden) en het karakter ervan. Het gaat hier namelijk om een volledige uitsluiting

<sup>45</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 7.4.9.

<sup>46</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 7.4.7.

<sup>47</sup> Memorie van toelichting, artikelsgewijs, onderdelen G en X.

<sup>48</sup> De Afdeling wijst erop dat in gevallen waarin de sociale zekerheidswetgeving ter uitvoering van het EU-recht dient (artikel 51, eerste lid, van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie), vergelijkbare bepalingen uit het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (artikel 17 met betrekking tot het recht op eigendom en artikel 47 met betrekking tot het recht op eerlijk proces) van belang zijn. Daarbij merkt de Afdeling op dat artikel 47 een breder bereik heeft dan artikel 6 EVRM, omdat het niet alleen van toepassing is op besluiten die als 'criminal charge' kunnen worden aangemerkt.

van het recht op uitkering, hetgeen verder gaat dan het behoud van het recht met een eventuele korting of zelfs de nihilstelling in de meest ernstige gevallen. De verplichting waardoor de uitsluiting van het recht op bijstandsuitkering wordt voorgeschreven verdraagt zich verder niet met het ingrijpende karakter van de maatregel, nu de bijstandsuitkering als vangnet fungeert en om die reden een belangenafweging geboden is. De bijstandsuitkering is bedoeld voor mensen die in zodanige omstandigheden verkeren of dreigen te verkeren dat zij niet over de middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van bestaan te kunnen voorzien. Van een vangnet kan geen sprake meer zijn wanneer de volledige en verplichte uitsluiting van het recht op uitkering volgt, zoals hier aan de orde.

#### ii. Ne bis in idem

De Afdeling wijst er verder op dat het voorstel problematisch is vanuit het oogpunt van het ne bis in idem beginsel. Dit beginsel houdt in dat niemand twee keer voor hetzelfde feit mag worden vervolgd of bestraft. Specifiek met betrekking tot de nieuwe zelfstandige verplichting “het zich onthouden van zeer ernstige misdrijven jegens de met de uitvoering van deze wet belaste personen en instanties” merkt de Afdeling op dat dit gedragingen betreft die ook strafrechtelijk kunnen worden vervolgd, bijvoorbeeld het gebruik van geweld tegen de betrokken ambtenaar. Het probleem doet zich voor wanneer de dader in de strafrechtelijke procedure voor deze gedraging wordt vervolgd of bestraft en vervolgens, wegens dezelfde gedragingen, geconfronteerd wordt met de punitieve sanctie van de uitsluiting van het recht op de uitkering voor de periode van drie maanden.<sup>49</sup> Dubbele bestraffing ligt dan op de loer, nu de wet dwingend voorschrijft dat de gemeente de bijstandsuitkering weigert voor de duur van drie maanden, o.a. wanneer de betrokkene zich zeer ernstig misdraagt jegens de met de uitvoering van de WWB belaste personen en instanties (zie specifiek over deze zelfstandige verplichting hierna).

De Afdeling concludeert dat de voorgestelde maatregel van de uitsluiting van het recht op uitkering (weigering van de bijstand) vanwege de aard en de zwaarte ervan aangemerkt moet worden als een punitieve sanctie. Deze sanctie is niet proportioneel gelet op de duur en het feit dat de maatregel een volledige en verplichte uitsluiting van het recht op bijstandsuitkering behelst die als vangnet zou moeten functioneren. De Afdeling wijst er verder op dat de maatregel zich niet verdraagt met het ne bis in idem beginsel wanneer na de strafrechtelijke vervolging of bestraffing de betrokkene uitgesloten wordt van de uitkering wegens dezelfde gedragingen.

#### c. Artikel 1, Eerste Protocol EVRM

De toelichting gaat er terecht van uit dat artikel 1 van het Eerste Protocol behorend bij het EVRM relevant is bij het weigeren van een uitkering. Volgens deze

<sup>49</sup> De Afdeling wijst er ook op dat in de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep de korting op de uitkering wegens zeer ernstige misdrijven als een punitieve sanctie is aangemerkt. Zie CRvB 21 december 2007, RSV 2008, 66 en CRvB 30 juni 2009, JWwB 2009, 187. Zie ook de discussie hierover in de Eerste Kamer, waarbij de regering, in lijn met het advies van de landsadvocaat, aangeeft dat wanneer “een gemeente met een beroep op het afstemmingsartikel de uitkering verlaagt, terwijl er geen enkel verband is tussen het wangedrag van de betrokkene en de mogelijkheid van het vaststellen van het recht op uitkering”, hetgeen in dit voorstel aan de orde is, er sprake is van een punitieve sanctie, Kamerstukken I 2003/04, 28 870 en 28 960, B, blz. 59.

bepaling is de inbreuk op het eigendomsrecht alleen dan gerechtvaardigd wanneer deze in het algemeen belang geschiedt en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.

Daarnaast moet de inbreuk op het eigendomsrecht in een evenredige verhouding staan tot het nagestreefde doel.

Blijkens de toelichting is de regering van oordeel dat de weigering van de bijstand in combinatie met de daarop geboden mogelijkheid tot nuancering proportioneel is en spoort met het internationale recht en ook aansluit bij de jurisprudentie van de CRvB.<sup>50</sup>

Wat betreft de beoordeling door de CRvB wordt aangesloten bij de door dit college gehanteerde maatstaf dat geen sprake is van bijzondere omstandigheden die meebrengen dat de tijdelijke verlaging van bijstand tot nihil, vanwege de relatief korte duur en als reactie op een ernstig verwijtbare gedraging van belanghebbende, een buitensporige last oplevert. Nu ook in de nieuwe opzet sprake is van een tijdelijke maatregel en op aanvraag van belanghebbende de duur van de weigering, onder voorwaarden, kan worden bekort dan wel de bijstandsverlening na ommekomst kan worden hervat, ziet de regering geen principiële verschil met de jurisprudentie van de CRvB, waar het ging om de weigering gedurende een maand, aldus de toelichting.

De Afdeling wijst er op dat het huidige artikel 18 WWB uitgaat van de discretionaire bevoegdheid van de gemeente met de daarbij behorende beleidsruimte tot verlaging van de bijstand in individuele gevallen. Het nieuw voorgestelde artikel 18, vierde lid, heeft als uitgangspunt het verplicht weigeren van de bijstandsuitkering voor een periode van drie maanden, waarbij in zeer uitzonderlijke situaties van dit uitgangspunt kan worden afgeweken wanneer verlening van bijstand onvermijdelijk is.

Deze gewijzigde opzet reikt verder dan een loutere uniformering van arbeidsverplichtingen, zoals de toelichting lijkt te beogen.<sup>51</sup> Reeds om die reden kan niet zonder meer worden aangesloten bij de jurisprudentie van de CRvB. Daar komt bij dat de verplicht voorgeschreven weigering van bijstand voor een periode van drie maanden wezenlijk anders is dan een tijdelijk, relatief kortdurende, verlaging van de bijstand tot nihil.

Verder acht de regering een maatregel in de vorm van een weigering gedurende drie maanden gerechtvaardigd gelet op de ernst van de situatie. Het belang van de overheid om de met het recht op bijstand strijdige situatie op te heffen weegt zwaarder dan de inkomenswaarborgfunctie van de bijstand, aldus de toelichting.<sup>52</sup> Het hierboven gegeven oordeel van de Afdeling omtrent de proportionaliteit van de weigering van de uitkering in het kader van artikel 6 EVRM werkt door bij de beoordeling van de rechtmatigheid van de maatregel in het kader van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Dit betekent dat er, naar het oordeel van de Afdeling, geen evenwicht bestaat tussen het algemeen belang van handhaving van de verplichtingen door belanghebbenden en het middel dat daarvoor gekozen is, namelijk weigering van de uitkering gedurende drie maanden.

---

<sup>50</sup> Paragraaf 7.4.9 van de toelichting.

<sup>51</sup> paragraaf 7.4.5 van de toelichting.

<sup>52</sup> Paragraaf 7.4.9 van de toelichting.

De Afdeling is daarom van oordeel dat het voorstel ook stuit op de grenzen van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling van de maatregel als voorgesteld af te zien.

#### 4. Specifieke zelfstandige verplichtingen

##### a. Zeer ernstige misdragingen

In het kader van de WWB bestaat reeds nu de mogelijkheid om, in geval van zeer ernstige misdragingen jegens de betrokken ambtenaren, de bijstandsuitkering te verlagen.<sup>53</sup> De CRvB heeft geoordeeld dat de omstandigheid dat de betrokkene zich ernstig heeft misdragen in de huidige situatie niet anders dan als een verzwarende omstandigheid moet worden aangemerkt bij de beslissing om de bijstandsuitkering te verlagen. Dit impliceert dat als ten tijde van de zeer ernstige misdragingen niet tevens sprake is van het niet of onvoldoende nakomen van een verplichting, er geen grond is om de bijstand wegens deze gedragingen te verlagen.

De regering, zo stelt de toelichting, acht deze beperking ongewenst.<sup>54</sup> Voorgesteld wordt “het zich onthouden van zeer ernstige misdragingen” jegens het bestuursorgaan dat met de uitvoering van de desbetreffende wet is belast als een zelfstandige verplichting voor de uitkeringsgerechtigde te introduceren. Deze verplichting wordt opgenomen zowel in de WWB als in andere sociale zekerheidswetten. De reden daarvoor, zo stelt de toelichting, is dat de regering zeer ernstige misdragingen niet alleen ontoelaatbaar acht jegens het college en zijn ambtenaren, maar ook jegens het personeel van de andere uitvoerende instanties, namelijk UWV en SVB.<sup>55</sup> Het opnemen van deze zelfstandige verplichting in de WWB heeft tot gevolg dat degene die zich ernstig misdraagt verplicht wordt uitgesloten van het recht op uitkering voor drie maanden. Voor andere sociale zekerheidswetten betekent het dat het betrokken bestuursorgaan de uitkering tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk weigert wanneer sprake is van ernstige misdragingen.

De Afdeling is met de regering van oordeel dat zeer ernstige misdragingen jegens ambtenaren, waaronder het plegen van geweld en bedreigingen, onacceptabel zijn en bestreden moeten worden. De Afdeling merkt echter op dat het opnemen van “het zich onthouden van zeer ernstige misdragingen” bezwaarlijk als een zelfstandige verplichting kan gelden voor het uitoefenen van het recht op uitkering. De verplichtingen die daarbij horen hebben betrekking op arbeidsinschakeling. De verplichting om zich te onthouden van zeer ernstige misdragingen verschilt qua aard van dit soort verplichtingen en staat niet in een directe relatie tot het verzekerde feit (bijvoorbeeld werkloosheid, arbeidsongeschiktheid in geval van uitkeringen op grond van sociale verzekeringswetten) en de toestand waarin de verzekerde moet verkeren om aanspraak te kunnen maken op een uitkering (wel/niet behoeftig in het geval van de WWB).

<sup>53</sup> Artikel 18, lid 2, WWB.

<sup>54</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 6.

<sup>55</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 6.

De Afdeling wijst erop dat de norm “het zich onthouden van zeer ernstige misdragingen jegens ambtenaren” een norm is die zich tot iedereen richt, en niet alleen tot de uitkeringsgerechtigde. Voor dergelijke algemene normen die moreel afkeurenswaardig zijn biedt het strafrecht het meest geëigende kader. Van de in de toelichting bedoelde zeer ernstige misdragingen kan altijd aangifte worden gedaan.<sup>56</sup> De strafeis die het OM vordert bij bijvoorbeeld geweld tegen, o.a., mensen met een publieke taak is het dubbele van de gebruikelijke straf. Het uitgangspunt van het OM is ook om altijd te vervolgen. Tegelijkertijd kan, hetgeen nu ook al het geval is op grond van de WWB, de uitkering worden verlaagd indien de betrokkene de voor hem geldende verplichtingen niet nakomt en zich zeer ernstig misdraagt jegens de betrokken ambtenaar.

De Afdeling adviseert de bestaande regeling te handhaven.

#### b. Bewijslast

Ingevolge het voorstel<sup>57</sup> wordt de bijstandsccliënt voor drie maanden uitgesloten van de bijstand indien hij niet aantoonst dat hij aan de gestelde verplichtingen heeft voldaan. De Afdeling merkt op dat de sanctie zeer ingrijpend is, terwijl niet duidelijk is hoe de betrokkene kan aantonen dat hij aan deze verplichtingen heeft voldaan. Het probleem doet zich vooral voor bij de negatief geformuleerde verplichting inhoudende “het verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid niet belemmeren door kleding, gebrek aan persoonlijke verzorging of gedrag.”<sup>58</sup> De betrokkene zou in dit geval moeten bewijzen dat hij iets niet heeft gedaan. Dit is een nagenoeg onmogelijke opgave. De Afdeling is van oordeel dat het in eerste instantie aan het betrokken bestuursorgaan zelf is om aan te tonen dat de betrokkene de toegang tot de arbeidsmarkt met zijn kleding, gebrek aan persoonlijke verzorging of gedrag heeft belemmerd.<sup>59</sup>

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en het voorstel aan te passen.

### 5. Zorgplicht met betrekking tot bijstand en de weigering bijstand

De weigering van het recht op bijstand voor een periode van drie maanden moet ook worden gezien in het licht van de in de Grondwet en verschillende verdragen vervatte zorgplicht voor de overheid met betrekking tot sociale bijstand en met betrekking tot bijstand voor huisvesting voor een ieder die niet over voldoende middelen beschikt. Gewezen kan worden op artikel 20, derde lid, Grondwet, op

<sup>56</sup> Voor het geval de regering meent dat niet alle hier bedoelde gedragingen een strafbaar feit zullen opleveren, rijst de vraag wat de regering onder zeer ernstige misdragingen verstaat. Welke gedragingen kunnen zo ernstig zijn dat ze te kwalificeren zijn als zeer ernstige misdragingen die tegelijkertijd niet ernstig genoeg zijn om via het strafrecht te worden vervolgd.

<sup>57</sup> Het voorgestelde artikel 18, vierde lid, onder m, WWB.

<sup>58</sup> Het voorgestelde artikel 18, vierde lid, onder i, WWB.

<sup>59</sup> De Afdeling wijst ook op de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep met betrekking tot een soortgelijke situatie (negatieve verplichting) waarin de betrokkene werd beschuldigd van ernstige misdragingen. De Centrale Raad oordeelde dat in een dergelijke situatie de bewijslast op het bestuursorgaan ligt, zie CRvB 30 juni 2009, JWWB 2009, 187, r.o. 4.2.



artikel 13 van het Europees Sociaal Handvest en de artikelen 30 en 31 van het Herziene Europees Sociaal Handvest. Deze artikelen richten zich met name tot de wetgever.<sup>60</sup>

De bijstand vervult een belangrijke functie in de nakoming van de vorengenoemde internationaalrechtelijk verplichtingen. Dat houdt niet noodzakelijkerwijs in dat weigering van bijstand zonder meer in strijd komt met de bedoelde zorgplicht. Er kan immers ook op andere wijze worden voorzien in de benodigde ondersteuning van het levensonderhoud. Gelet op de functie van de bijstand in de nakoming van de zorgplicht zal bij algehele weigering van bijstand voor een periode van drie maanden daarom verzekerd moeten zijn dat ondersteuning in enige andere vorm, op wat voor wijze dan ook, wordt geboden. Hierbij wijst de Afdeling erop dat de kosten van levensonderhoud, de betaling van de ziektekostenpremie en de woonlasten doorlopen tijdens een periode van weigering van de uitkering. Voorts kan ook gewezen worden op enkele verdragen inzake de rechten van ouders en kinderen op een passende sociale en economische bescherming.<sup>61</sup>

Uit de toelichting blijkt dat de regering zich rekenschap heeft gegeven van deze voor de overheid bestaande zorgplicht voor ingezetenen en minderjarige gezinsleden.<sup>62</sup> Bij weigering van de bijstand moet dan ook in uitzonderlijke situaties afstemming op persoonlijke situatie mogelijk zijn.

Het wetsvoorstel voorziet in artikel 18, vijfde en zesde lid, in een tweetal uitzonderingen op de maatregel van weigering van de uitkering. Zo kan het college bij het ontbreken van verwijtbaarheid afzien van het opleggen van een maatregel. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om geheel of gedeeltelijk af te zien van de maatregel. Indien dringende redenen, gelet op de bijzondere omstandigheden van de belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven, verlening van bijstand onvermijdelijk maken, is er sprake van een zodanig uitzonderlijke situatie dat het college bevoegd is de maatregel daarop af te stemmen. Het uitzonderlijke karakter van artikel 18, zesde lid, stelt zeer hoge eisen aan de motivering door het college van het besluit in deze situaties. Daarbij gelden kort samengevat de volgende criteria:

- De belanghebbende moet om de afstemming verzoeken<sup>63</sup>;
- Uitsluitend het ontbreken van noodzakelijke middelen is onvoldoende;
- Er moet sprake zijn van dringende redenen in de vorm van een acute noodsituatie;
- De belanghebbende kan niet in essentiële noodzakelijke kosten van het bestaan voorzien;
- De acute noodsituatie moet verband houden met de omstandigheden van de belanghebbende (onder meer het gezin met te zijnen laste komende minderjarige kinderen);
- Behoefteige omstandigheden zijn op geen enkele andere wijze te verhelpen;

<sup>60</sup> Voorts kan worden gewezen op artikel 34, derde lid, van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, dat van belang is wanneer de Nederlandse wetgeving ter uitvoering van het EU-recht dient. (artikel 51, eerste lid, van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie).

<sup>61</sup> Gewezen kan worden op het Europees Sociaal Handvest (met name artikel 16), het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (met name artikel 27) en het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (artikelen 24, 33 en 34), alsmede artikel 8 EVRM (zie in dit verband Centrale Raad van Beroep 19 april 2010 (LJN BM0956; 09/1082WMO).

<sup>62</sup> Paragraaf 7.4.8 van de toelichting en bij artikel 18 WWB.

<sup>63</sup> Dit element ontbreekt overigens in de tekst (verwezen zij naar de redactionele bijlage).

- Een algemene ontsnappingsclausule is niet beoogd.

De Afdeling leidt hieruit af dat naar het oordeel van de regering de voorgestelde bepaling voldoende ruimte schept om ondersteuning in enige vorm te bieden en daarmee te voldoen aan de op de overheid rustende zorgplicht.

De toelichting werkt dit motiveringskader echter niet uit aan de hand van concrete voorbeelden. Het is dan ook niet duidelijk of aan de hulpbehoevendheid van de ingezetene en zijn minderjarig kind op adequate wijze tegemoet gekomen kan gekomen.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen.

## 6. Karakter van de tegenprestatie

De toelichting merkt op dat de tegenprestatie om maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten niet op gespannen voet staat met de internationale verdragen, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het ILO-verdrag, waar gesproken wordt over het verbod op dwangarbeid. Er wordt namelijk geen dwang op de uitkeringsgerechtigde uitgeoefend.<sup>64</sup>

De Afdeling merkt op dat een nadere uitwerking van het voorgaande ontbreekt. Verder wijst zij er op dat er geen sprake is van dwang in die zin dat betrokkene onder dreiging van geweld wordt aangezet om te werken. Het aanvragen van een WWB-uitkering geschiedt op vrijwillige basis en berust niet op een verplichting. De situatie kan zich echter voordoen dat betrokkene door het aflopen van zijn uitkering, dan wel door het beëindigen van zijn werkzaamheden als zzp-er gedwongen is een beroep te doen op de WWB. In de gevallen, waarin zonder bijstand niet in het bestaan kan worden voorzien, zal het antwoord op de vraag of er in redelijkheid sprake is van het vrijwillig aanvragen van een bijstandsuitkering anders kunnen uitvallen.<sup>65</sup> In dat geval rijst de vraag hoe de plicht tot tegenprestatie zich verhoudt tot het verbod op dwangarbeid.

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop nader in te gaan.

## 7. Beperken mogelijkheden categoriale bijzondere bijstand

Het college kan thans bijzondere bijstand verlenen aan ouderen, chronisch zieken en gehandicapten en ouders met schoolgaande kinderen zonder dat wordt nagegaan of ten aanzien van die personen de kosten ook daadwerkelijk noodzakelijk zijn of gemaakt zijn. In het kader van de intensivering van het armoedebeleid wordt voorgesteld deze vormen van ongerichte categoriale bijzondere bijstand af te schaffen.<sup>66</sup>

Beoogd wordt aan het college de volledige vrijheid te laten om bij de verlening van de bijzondere bijstand rekening te houden met de financiële draagkracht van de belanghebbende. In dat verband wordt ook de centrale inkomensnorm van 110%

<sup>64</sup> Paragraaf 7.3, slot, van de toelichting.

<sup>65</sup> Verwezen zij ook het advies van de Raad voor de Rechtspraak en het advies van de Afdeling (Kamerstukken II 2010/11, 32 815, nr. 4).

<sup>66</sup> Artikel 35, derde, vierde en vijfde lid, WWB en paragraaf 4.3 van de memorie van toelichting.

van het toepasselijke sociaal minimum geschrapt, waardoor de gemeente een grotere doelgroep kan bereiken.

Met het laten vervallen van artikel 35, derde, vierde en vijfde lid, WWB zal de gemeente de bijzondere bijstand in het vervolg alleen kunnen toekennen op basis van het meer algemeen geformuleerde eerste lid van dit artikel.

De Afdeling wijst er op dat met betrekking tot de regelingen voor chronisch zieken en gehandicapten binnen een kort tijdsbestek een aantal wijzigingen is voorgesteld. Daarbij is er steeds vanuit gegaan dat de categoriale bijzondere bijstand gehandhaafd zou blijven.

Nu behalve de voorgestelde afschaffing van de algemene tegemoetkoming voor chronisch zieken en gehandicapten en van de fiscale aftrek van uitgaven voor specifieke zorgkosten<sup>67</sup>, in dit wetsvoorstel ook de mogelijkheid van de categoriale bijzondere bijstand komt te vervallen, zal betrokkene een beroep moeten doen op de bijzondere bijstand.

Weliswaar zal de gemeente in deze situaties maatwerk kunnen verlenen, maar de mogelijkheid bestaat dat ouderen, chronisch zieken en gehandicapten, en ouders met schoolgaande kinderen, aan wie nu zonder nadere toets financiële ondersteuning wordt verleend, niet meer in aanmerking zullen komen voor bijzondere bijstand.<sup>68</sup> In de memorie van toelichting bij het vorengenoemd wetsvoorstel wordt hierop nader ingegaan.<sup>69</sup> Daaruit blijkt dat geen sprake is van een aparte inkomensvoorziening voor chronisch zieken en gehandicapten op gemeentelijk niveau, maar van de mogelijkheid om financiële ondersteuning op maat aan de eigen inwoners te geven, ingeval noodzakelijke kosten als gevolg van een chronische ziekte of handicap hiertoe gelet op de financiële situatie van betrokkene voldoende aanleiding geven. Daarbij kan de gemeente ervoor kiezen om voor een bepaalde groep de wijze van toetsen van noodzakelijke kosten en van de beschikbare financiële middelen te specificeren in de beleidsregels.

De Afdeling adviseert in de toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel op dezelfde wijze duidelijkheid te verschaffen.

8. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,

---

<sup>67</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 726, nr. 2.

<sup>68</sup> De Afdeling laat hier de extra uitvoeringslasten voor de gemeenten buiten beschouwing.

<sup>69</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 726, nr. 3, Algemeen, paragrafen 1 en 2.

**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W12.13.0223/III**

- Artikel 18, zesde lid, WWB in overeenstemming brengen met de toelichting (op verzoek van belanghebbende).
- In artikel 21, onderdelen a en b, rekening houden met de wijzigingen per 1 juli 2013.
- In artikel 38, tweede lid, WWB rekening houden met het feit dat in artikel 10a, zesde lid, geen sprake is van bedragen, maar dit artikel alleen een verwijzing bevat.
- In artikel 41, achtste lid, WWB rekening houden met het feit dat het om een bepaalde periode gaat die in algemene of omschrijvende zin wordt aangeduid.
- Artikel 53a, derde lid, aanhef WWB zodanig formuleren dat artikel 22a niet van toepassing is.
- In artikel 5, dertiende lid, IOAW de zinsnede “de werkloze werknemer” wijzigen in “de alleenstaande werkloze werknemer”.
- In de artikelen 63e IOAW, 63b IOAZ, 70 Algemene nabestaandenwet, 64a AOW en 44d Toeslagenwet steeds de aanduiding “van 1 juli tot en met 31 december 2015” wijzigen in: van 1 juli 2015 tot en met 31 december 2015.
- In artikel 5, eerste lid, onderdeel c, IOAZ, de zinsnede “die met een of meerjarige personen” wijzigen in “die niet met een of meer meerderjarige personen”.
- In artikel 5, vierde lid, onderdeel d, IOAZ wordt een bedrag van €926,47 gehanteerd, terwijl in artikel 5, derde lid, onderdeel b, het bedrag van € 925,37 wordt gebruikt.
- In artikel 5, zevende lid, onderdeel a, IOAZ de zinsnede “als de gewezen zelfstandige” wijzigen in “als de alleenstaande gewezen zelfstandige”.
- In artikel 9, eerste lid, onderdeel c, AOW rekening houden met het feit dat de opsomming van de onderdelen reeds beginnen met “die”.
- In artikel 46, eerste lid, onderdeel k, Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen rekening houden met het feit dat de aanhef reeds vermeld “de verzekerde”.
- De wijziging van artikel 3:38 Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten nauwkeuriger aanduiden met: het eerste lid.
- De verwijzing in artikel XVII van het wetsvoorstel naar de onderdelen H, D en F wijzigen in: I, D, en H.
- De verwijzing in artikel XVIII, eerste lid, van het wetsvoorstel naar de onderdelen Q en Z, wijzigen in: U en AA.