

Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

**Ministerie van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid**

Postbus 90801  
2509 LV Den Haag  
Anna van Hannoverstraat 4  
T 070 333 44 44  
F 070 333 40 33  
www.szw.nl

**Onze referentie**  
2013-0000155735

Datum 11 november 2013

Betreft Nader rapport inzake 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)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 17 juli 2013, nr.  
13.001525, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van  
State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan  
mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 2 oktober 2013, nr.  
W12.13.0223/III, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het  
maken van inhoudelijke opmerkingen over de motivering van de inperking van de  
beleidsvrijheid van gemeenten, de kostendelersnorm in het licht van de  
hervorming van de langdurige zorg, de maatregel dat gemeenten worden  
verplicht tot het weigeren van een bijstandsuitkering bij het niet nakomen van  
een aantal verplichtingen, de omstandigheid dat de zelfstandige verplichting tot  
het zich onthouden van zeer ernstige misdragingen via strafrechtelijke weg  
zou moeten blijven lopen en de zorgplicht van de overheid met betrekking tot de  
bijstand.

1. Sturingsfilosofie van de WWB (decentralisatie)

De Afdeling geeft aan dat het wetsvoorstel niet alleen op de punten van de  
tegenprestatie en de arbeidsverplichtingen, maar ook op dat van het  
sanctiebeleid, de beleidsvrijheid van de gemeenten inperkt. Bevoegdheden  
worden omgezet in verplichtingen. De Afdeling is van oordeel dat de inperking van  
de beleidsvrijheid, gelet op de 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. Met betrekking tot dat  
maatwerk gaat de Afdeling in op de mogelijkheid om efficiencywinst te bereiken.  
De Afdeling stelt dat alleen in een specifieke, op de lokale situatie afgestemde  
vormgeving, maatwerk kan worden geleverd en efficiencywinst kan worden  
behaald.

De regering onderschrijft de door de Afdeling genoemde dragende gedachten achter de WWB en het uitgangspunt dat gemeenten beleidsruimte nodig hebben om maatwerk te leveren. Waar het de efficiencywinst betreft, ziet de regering echter ook mogelijkheden om die te behalen door de gemeentelijke beleidsruimte te koppelen aan een wettelijk kader. De regering denkt daarbij aan het wettelijk regelen van beleid dat voor alle gemeenten gelijk (zou) moet(en) zijn, zoals de maatregel bij een verwijtbaar onnodig beroep op bijstand. Binnen dit wettelijk kader hebben gemeenten beleidsruimte om in individuele situaties en bij bijzondere omstandigheden maatwerk te leveren. Dit wettelijk kader voorkomt enerzijds dat gemeenten ieder voor zich veel beleidskracht moeten investeren in het vormgeven van het maatregelenbeleid voor die gedragingen, waarvoor op voorhand evident is dat daarvoor een zware maatregel passend is. Tevens wordt met een landelijke en meer uniforme regeling de rechtszekerheid voor de burger bevorderd. Anderzijds biedt dit kader gemeenten beleidsruimte voor maatwerk. Op basis van het advies van de Afdeling heeft de regering de gemeentelijke beleidsruimte op dit punt verder uitgewerkt. Hiervoor verwijst de regering naar punt 1b.

**Datum**  
11 november 2013  
**Onze referentie**  
2013-0000155735

Gezien het gestelde door de Afdeling over de hoe-vraag heeft de regering een extra criterium betrokken bij de beoordeling of een verplichting onder de uniformering kan vallen. Het betreft hier het criterium dat de lokale situatie bij de geüniformeerde verplichting geen of slechts een ondergeschikte rol mag spelen. Dit heeft geleid tot herziening van de betreffende wettelijke bepaling. Wellicht ten overvloede wijst de regering erop dat de gemeenten binnen de kaders van de wet dienen te blijven en invulling dienen te geven aan de hen opgelegde verantwoordelijkheid bij de 'hoe-vraag'. Ook op deze aspecten, en op het punt van de dragende motivering, gaat de regering nader in bij punt 1b.

In reactie op de twijfel van de Afdeling met betrekking tot de vraag of, met het opleggen van een plicht tot tegenprestatie en het uniformeren van arbeidsverplichtingen, de doelstelling van een activerende werking van de WWB wordt bereikt, geeft de regering aan dat een doeltreffend re-integratiebeleid niet mogelijk is als de handhaving van arbeidsverplichtingen niet op orde is. Op dit punt zijn door de beoogde uniformering de nodige slagen te maken. Ook op dit aspect gaat de regering nader in bij punt 1b.

#### *1a. Plicht tot tegenprestatie*

De Afdeling is van oordeel dat de inperking van de beleidsvrijheid van gemeenten, ten aanzien van het omzetten van de bevoegdheid om een tegenprestatie te verlangen in een plicht tot het opleggen van een tegenprestatie, een meer dragende motivering vraagt. De regering is van oordeel dat het principe van de wederkerigheid in de bijstand aansluit bij een meer participerende samenleving waarin iedereen naar vermogen bijdraagt en verantwoordelijkheid neemt niet alleen voor zijn eigen leven, maar ook voor de samenleving waarin hij leeft. Om dit te faciliteren voorziet dit wetsvoorstel er in dat iedere gemeente verplicht is

om een tegenprestatie naar vermogen op te leggen aan WWB-, IOAW- en IOAZ-uitkeringsgerechtigden. Voor alle colleges gaat de verplichting gelden om beleid te formuleren om aan vorenbedoelde uitkeringsgerechtigden onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden als tegenprestatie voor de uitkering op te dragen en daar uitvoering aan te geven. Iedere gemeenteraad dient de tegenprestatie uit te werken in de verordening. Aangegeven kan worden hoe de gemeente met de tegenprestatie omgaat en hoe die wordt toegepast in individuele gevallen. Aan de vrijheid van gemeenten om invulling te geven aan de tegenprestatie is niets veranderd. De colleges kunnen nog steeds, binnen de gestelde kaders, in individuele gevallen en op basis van de lokale situatie naar eigen inzicht invulling geven aan deze verplichting.

**Datum**  
11 november 2013  
**Onze referentie**  
2013-0000155735

De regering deelt de opmerking van de Afdeling niet, waar zij zegt dat de wettelijke kaders naar inhoud onvoldoende duidelijkheid bieden. De Afdeling verwijst naar een uitspraak van de rechtbank Zeeland – West-Brabant en geeft op grond hiervan aan dat de wettelijke ruimte voor gemeenten beperkt is en dat er in de praktijk knelpunten zijn. Er zijn echter duidelijke kaders gegeven, die gemeenten voldoende beleidsruimte bieden om maatwerk te leveren. In het verlengde hiervan ligt het ook niet in de rede om inperkende voorschriften te geven omtrent de aard van de werkzaamheden, de duur en de omvang van een tegenprestatie. Om gemeenten te ondersteunen zal een werkwijzer worden opgesteld, om op die wijze gemeenten in de gelegenheid te stellen om onderling ervaringen uit te wisselen. Op deze manier wordt de gemeentelijke beleidsvrijheid niet beknot, maar worden gemeenten ondersteund hen om hier op adequate wijze vorm aan te geven.

De Afdeling wijst op de extra uitvoeringslasten voor gemeenten, zoals de noodzakelijke ondersteuning en begeleiding. De regering deelt deze opvatting niet. De mogelijkheid voor het opleggen van een tegenprestatie bestaat ook nu al. Het vaststellen van hun beleid rond de tegenprestatie in een verordening, als ook de naleving van de tegenprestatie, behoren tot de reguliere uitvoeringstaken van de WWB. Ook kunnen de colleges voor het bij elkaar brengen van vraag en aanbod gebruik maken van bestaande netwerken. Daarnaast kunnen colleges de tegenprestatie zo organiseren dat begeleiding wordt geboden door de betreffende organisatie waar de tegenprestatie wordt uitgevoerd.

#### *1b. Uniformering arbeidsverplichtingen*

Zoals de Afdeling aangeeft, wordt de huidige bevoegdheid van het college tot het opleggen van een maatregel omgezet in een verplichting. Dit geldt voor een aantal, limitatief opgesomde, verplichtingen. Volgens de Afdeling kan het college slechts in bijzondere omstandigheden 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. In het licht van het advies van de Afdeling heeft de regering de ruimte voor gemeenten om maatwerk te leveren als volgt verder uitgewerkt.

Zoals aangegeven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, kan het college bij het opleggen van de maatregel rekening houden met de individuele situatie van de bijstandsgerechtigde. Zo is bij een aantal verplichtingen 'naar vermogen' aan de orde. Het is dan aan het college om te beoordelen waartoe diens vermogen - de krachten en bekwaamheden - de bijstandsgerechtigde in staat stelt en of hij dat vermogen benut heeft ter voldoening aan de betreffende verplichting.

**Datum**  
11 november 2013  
**Onze referentie**  
2013-0000155735

Van groot beleidsmatig belang is de invulling van het gemeentelijke re-integratiebeleid in samenhang met de uniformering van de verplichtingen. Bij meerdere van die verplichtingen gaat het om verplichtingen die door het college, op individuele basis, aan de bijstandsgerechtigde zijn opgelegd met het oog op de arbeidsinschakeling, zoals het gebruik maken van door het college aangeboden voorzieningen. Het is aan het college om, met in achtneming van de door de gemeenteraad opgestelde regels, te bepalen welke voorzieningen kunnen worden aangeboden. Voorts is het aan het college om te bepalen aan wie die voorzieningen worden aangeboden.

Het door de Afdeling gestelde met betrekking tot de hoe-vraag geeft de regering aanleiding tot aanpassing van de wettekst op het punt van de geüniformeerde verplichtingen. De regering heeft de verplichting betreffende het naar vermogen verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid uit artikel 18, vierde lid, geschrapt. Hierbij hangt het van de lokale situatie af welke mogelijkheden er zijn om algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen. Daarom behoudt het college op dit punt de beleidsruimte die zij nodig heeft bij het in aanmerking nemen van de lokale omstandigheden.

Voorts is de verplichting tot het verrichten van een tegenprestatie buiten de uniformering geplaatst. Het opdragen van een tegenprestatie naar vermogen hangt samen met de lokale situatie. Het college heeft namelijk beleidsvrijheid omtrent het type maatschappelijk nuttige werkzaamheden, de duur en de omvang ervan. De wet schrijft een aantal kaders voor, de verdere invulling ervan wordt aan de gemeente overgelaten.

Ook de verplichting om zich te onthouden van zeer ernstige misdragingen jegens de met de uitvoering van de WWB belaste personen en instanties is buiten de uniformering geplaatst. Ook op dit punt erkent de regering het door de Afdeling gestelde belang van de gemeentelijke beleidsruimte (zie voorts onderdeel 3).

Voorts voorziet het wetsvoorstel erin dat er geen maatregel volgt indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt (conform het huidige artikel 18, tweede lid).

Afstemming op de omstandigheden van de belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven blijft bij uitstek het beleidsterrein van het college. Dit wetsvoorstel benadrukt dit door het college de opdracht te geven om een op te leggen maatregel of een opgelegde maatregel af te stemmen indien,

gelet op bijzondere omstandigheden, dringende redenen daartoe noodzaken. In navolging van het advies van de Afdeling scheidt dit voor het college ruimte om ondersteuning in enige vorm te bieden en daarmee te voldoen aan de op de overheid rustende zorgplicht. Voor de belanghebbende betekent dit dat hij niet om toepassing daarvan hoeft te verzoeken. De bijzondere omstandigheden die tot dringende redenen leiden, kunnen gelegen zijn in maatschappelijk belang, de vorenbedoelde zorgplicht van de overheid in relatie tot individuele omstandigheden en kinderen in het gezin. Voor wat betreft dat laatste wijst de regering met de Afdeling op enkele verdragen inzake de rechten van ouders en kinderen op een passende sociale en economische bescherming<sup>1</sup>.

**Datum**  
11 november 2013  
**Onze referentie**  
2013-0000155735

Eveneens vanuit het oogpunt van de door de Afdeling geadviseerde gemeentelijke beleidsruimte, in combinatie met het advies van de Afdeling inzake het door de regering beoogde reparatoire karakter van de met de geüniformeerde verplichtingen samenhangende maatregel, is door de regering een inkeerbepaling in het wetsvoorstel opgenomen. Deze bepaling houdt in dat het college op verzoek van belanghebbende een voor de duur van drie maanden opgelegde weigering kan herzien, zodra uit de houding en gedragingen van belanghebbende ondubbelzinnig is gebleken dat hij de op hem rustende geüniformeerde verplichtingen nakomt (zie hiervoor voorts bij punt 3 hierna).

De regering vertrouwt erop met het vorenstaande op adequate wijze tegemoet te zijn gekomen aan het oordeel van de Afdeling dat in het oorspronkelijke wetsvoorstel weliswaar sprake was van enige beleidsruimte, maar dat deze een zeer beperkte inhoud heeft en dat betwijfeld kan worden of de resterende beleidsruimte in de praktijk nog van enige inhoudelijke betekenis is. De regering beoogt hiermee tot een juist evenwicht te komen tussen enerzijds maatwerk en anderzijds een voldoende rechtvaardiging om (geheel of gedeeltelijk) af te zien van een maatregel in situaties als waarop de uniformering ziet. Het gaat daarbij immers om het niet nakomen van verplichtingen waardoor een verwijtbaar onnodig beroep wordt gedaan op bijstand. Dit is zodanig in strijd met letter en geest van de WWB, dat er sprake is van een absoluut ongewenste situatie, ongeacht in welke gemeente die zich voordoet. Bij het afstemmen van de bijbehorende maatregel behoort, in overeenstemming met letter en geest van de WWB, maatwerk op basis van gemeentelijk beleid. Naar het oordeel van de regering doet het wetsvoorstel recht aan beide aspecten.

In reactie op het in de memorie van toelichting aangehaalde onderzoeksrapport 'Iedereen aan de slag' van de Inspectie SZW, geeft de Afdeling aan dat het wetsvoorstel verder reikt dan waartoe het onderzoeksrapport aanleiding lijkt te geven. De Afdeling is van oordeel dat uit genoemd onderzoeksrapport kan worden opgemaakt dat het UWV en de gemeenten over het algemeen terughoudend zijn

---

<sup>1</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 BM0958; 09/1 082 WMO).

met het opleggen van financiële sancties wanneer het flexibele arbeid betreft. De ervaring van gemeenten is dat zij door het opleggen van een maatregel vaak verder van hun doel (uitstroom) verwijderd raken. Ook wijzen de gemeenten 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>2</sup>.

**Datum**  
11 november 2013  
**Onze referentie**  
2013-0000155735

Op dit punt heeft de regering een andere visie dan de Afdeling. Voor de terughoudendheid van gemeenten<sup>3</sup> bij het opleggen van maatregelen is geen grond te vinden in de WWB. Gelet op het bepaalde in artikel 18, tweede lid, van de WWB dient het college de bijstand te verlagen ter zake van het niet of onvoldoende nakomen door de belanghebbende van de verplichtingen voortvloeiende uit deze wet. Van die verlaging kan worden afgezien indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt. De WWB biedt geen ruimte voor het college om van het opleggen een maatregel af te zien omdat een bijstandsgerechtigde anders niet meer zou meewerken aan zijn re-integratie en uitstroom. De regering vindt dit zeer ongewenst. Het zou betekenen dat maatregelen die bedoeld zijn voor het geval een bijstandsgerechtigde zijn verplichtingen niet nakomt, niet zouden kunnen worden opgelegd omdat hij anders zijn verplichtingen niet na zou komen. Het kan niet zo zijn dat het niet nakomen van verplichtingen ongesanctioneerd blijft omdat de bijstandsgerechtigde anders andere verplichtingen niet zou nakomen. Dit is een onjuiste en ongewenste uitvoering van de WWB. De regering kan uiteraard niet voorbij gaan aan de wijze waarop gemeenten hiermee buiten de kaders van de wet treden. Dit aspect draagt naar het oordeel van de regering mede bij aan de door de Afdeling geadviseerde voldoende draagkrachtige motivering voor de uniformering.

Het argument dat zo'n maatregel disproportioneel zou zijn als het om flexibele arbeid gaat, betreft een gemeentelijke opvatting, die niet past bij de activerende werking van de WWB en die de regering dan ook niet kan volgen. De betekenis van flexibele arbeid is aan de orde geweest in de brief d.d. 16 augustus 2012 van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer betreffende de uitkomsten van het ASTri-rapport over de aansluiting tussen vraag en aanbod van laaggeschoold werk<sup>4</sup>. Daarin is aangegeven dat het onrecht is als tijdelijk werk niet voor vol wordt aangezien. Tijdelijk werk biedt de mogelijkheid werkervaring op te doen, waarmee de kansen op de arbeidsmarkt kunnen worden versterkt. Daarnaast kan tijdelijk werk een opstap zijn naar vast werk. Van alle personen die uitzendwerk verrichten, heeft een derde een jaar later een vast dienstverband en werkt een derde nog steeds in een uitzendbaan. Volgens de ABU stroomt bijna de helft van de uitzendkrachten door naar ander regulier werk. Bovendien geldt dat het aanvaarden van werk in alle gevallen leidend moet zijn,

---

<sup>2</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>3</sup> Het UWV blijft onvermeld, nu haar rol in dit kader niet aan de orde is.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2011/12, 30 545, nr. 115

ook als dat tijdelijk werk is. Tijdelijk werk is altijd beter dan geen werk. Voor uitvoerders (en uitkeringsgerechtigden) moet gelden dat tijdelijke arbeid passende arbeid is. Dit betekent dat tijdelijke arbeid niet geweigerd mag worden door uitkeringsgerechtigden en bevorderd moet worden door de uitvoerders. Tijdelijk werk is volwaardig werk waarmee werkervaring kan worden opgedaan dat kan resulteren in een vaste baan.

**Datum**  
11 november 2013  
**Onze referentie**  
2013-0000155735

Bij de regierol van de gemeenten gaat het de regering in de memorie van toelichting niet om de, door de Afdeling genoemde, regierol in de regio, maar om de in de WWB beoogde regierol voor de gemeenteraad. Die rol wordt onvoldoende ingevuld<sup>5</sup>. Bij de invoering van de WWB is over die rol het volgende gezegd. 'Ten opzichte van de huidige situatie maakt het rijkstoezicht een terugtrekende beweging. Tegelijkertijd wordt de controlerende rol van de gemeenteraad belangrijker. De gemeenteraad zal immers niet alleen beoordelen of het college zich bij de uitvoering van de wet gehouden hebben aan de centrale regelgeving, maar ook of het college op juiste wijze uitvoering heeft gegeven aan de financiële- en beleidskaders die uit de wet voortvloeien dan wel geheel autonoom zijn gesteld alsmede de doelmatigheid en doeltreffendheid van de lokale uitvoering.'<sup>6</sup> Onvoldoende invulling van deze rol door gemeenteraden gaat ten koste van de controlerende taak die voor een goede werking van de WWB noodzakelijk is. Ook dit punt draagt naar het oordeel van de regering bij aan een draagkrachtige motivering voor de uniformering.

## 2. Kostendelersnorm en uitkeringsnormering bij samenwonen

### a. Kostendelersnorm in de WWB

De Afdeling heeft begrip voor de keuze voor de kostendelersnorm en heeft enkele opmerkingen.

#### *i. Terminologie*

Het advies heeft geleid tot verduidelijking in de memorie van toelichting van de begrippen 'in dezelfde woning zijn hoofdverblijf hebben' en 'gezamenlijke huishouding'<sup>7</sup>.

#### *ii Mantelzorgers*

De regering is met de Afdeling van mening dat belemmeringen voor het verrichten van mantelzorg zoveel mogelijk moeten worden weggenomen. Daarbij vraagt de Afdeling in hoeverre de kostendelersnorm hiermee in overeenstemming is en of in de toelichting hierop in kan worden gegaan.

Naar aanleiding hiervan is in de memorie van toelichting een passage opgenomen over mantelzorg in relatie tot kostendelersnorm. In de sociale zekerheid geldt het principe dat de uitkeringsnorm bij minimumuitkeringen afhankelijk is van de

---

<sup>5</sup> Paragraaf 7.4.1 van de memorie toelichting

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28 870, nr. 3, p. 84

<sup>7</sup> Dit is ook in paragraaf 2.3 van de AOW gedaan.

leefvorm en daarmee de kosten van levensonderhoud. Daarbij speelt de mate waarin men kosten kan delen een rol. Het kostendelersprincipe sluit aan bij de lagere bestaanskosten van mensen die met meerdere personen in één huis wonen doordat zij de kosten van levensonderhoud, zoals huur, elektra, et cetera, met elkaar delen. De voordelen waar de kostendelersnorm rekening mee houdt, staan echter los van de redenen waarom men samenwoont, en zijn ook aanwezig als sprake is van het verlenen van mantelzorg. Het doel van de uitkering is om een inkomen te bieden op het bestaansminimum voor mensen die (tijdelijk) niet kunnen werken en is niet het geëigende middel om mantelzorg te stimuleren. Desalniettemin zijn instrumenten beschikbaar die belemmeringen voor het bieden van mantelzorg wegnemen. Zo geldt voor bijstandsgerechtigden dat het hebben van zorgtaken een dringende reden kan zijn waardoor men tijdelijk ontheven wordt van de verplichting tot arbeidsinschakeling of het uitvoeren van een tegenprestatie. Ook is het huidige mantelzorgcompliment van de middelentoets in de WWB uitgezonderd.

**Datum**

11 november 2013

**Onze referentie**

2013-0000155735

### *iii. Andere woonvormen*

De Afdeling merkt op dat uit de toelichting niet kan worden opgemaakt in hoeverre met de ontwikkelingen in het kader van de hervorming van de langdurige zorg rekening is gehouden. Deze hervorming heeft tot gevolg dat meer maatwerk binnen instellingen, en mogelijk ook andere woonvormen, gericht op het in groepsverband bieden van hulp en ondersteuning plaats zal vinden, zonder dat sprake is van een commerciële relatie. Naar aanleiding hiervan is de artikelsgewijze toelichting verduidelijkt.

### *iv. Specificatie inkomensgevolgen*

De inkomensgevolgen zijn aangevuld met verschillende casusposities. Voor de volledigheid heeft de regering ook de inkomenseffecten die ontstaan als gevolg van de nieuwe normering in de AOW nader gespecificeerd.

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

De Afdeling merkt op dat het niet duidelijk is of de lijn van artikel 22a, vijfde lid, onderdeel b (uitgaan van een student die in aanmerking kan komen voor studiefinanciering op grond van de Wet studiefinanciering 2000<sup>8</sup>), wordt voortgezet met betrekking tot het voorstel van Wet sociaal leenstelsel masterfase.

In het sociaal leenstelsel wordt de basisbeurs vervangen door een lening. Voor studenten in de masterfase wordt dit per 1 september 2014 ingevoerd en voor studenten in de bachelorfase per 1 september 2015. Studiefinanciering voor deelnemers aan het beroepsonderwijs verandert niet. Omdat "studiefinanciering" meer omvat dan alleen de basisbeurs, blijft het criterium "een persoon die in aanmerking kan komen voor studiefinanciering op grond van de Wet studiefinanciering 2000" dezelfde groep studerenden omvatten. Dat de

---

<sup>8</sup> Dit criterium is eveneens opgenomen in het voorgestelde artikel 9, negende lid, onderdeel c van de AOW, artikel 5, zevende lid, onderdeel c van de IOAZ, artikel 5, twaalfde lid, onderdeel c van de IOAW en artikel 16, zesde lid, onderdeel c, van de Anw.



voorwaarden van de studiefinanciering voor studenten in het hoger onderwijs wijzigen (basisbeurs wordt lening) doet daar niet aan af.

*b. Uitkeringsnormering bij samenwonen in de AOW*

**Datum**  
11 november 2013

**Onze referentie**  
2013-0000155735

*i. Verschil in karakter AOW en WWB*

De opmerking van de Afdeling dat de gegeven motivering ten aanzien van de rechtvaardiging van het verschil in hoogte van de uitkering niet zonder meer duidelijk is, heeft geleid tot aanvulling van de memorie van toelichting.

*ii. Mantelzorgers*

De regering is in het kader van de WWB ingegaan op het wegnemen van belemmeringen voor het verrichten van mantelzorg.

Met de Afdeling is de regering van mening dat de huidige en voorgestelde uitzondering in de AOW te beperkt is. De huidige uitzondering bepaalt dat het AOW-pensioen van twee ongehuwde AOW-gerechtigden niet wordt herzien naar 50% van het wettelijk minimumloon als zij een gezamenlijke huishouding gaan voeren omdat één van hen hulpbehoevend is en beiden over een eigen woning beschikken waarvoor ieder de financiële lasten draagt. Daarom is de regering voornemens in de AOW het huisvestingscriterium bij de gezamenlijke huishouding<sup>9</sup> en bij de nieuwe uitkeringsnormering bij samenwonen, te verduidelijken door te bepalen dat als een AOW-gerechtigde een eigen (huur)woning heeft die vrij ter beschikking staat en waarvoor de AOW-gerechtigde de daaraan verbonden kosten aantoonbaar betaalt, er geen sprake kan zijn van een gezamenlijke huishouding. Het hogere AOW-pensioen van 70% van het wettelijk minimumloon is dan van toepassing. Anders dan bij de huidige uitzondering behoeft er geen sprake te zijn van hulpbehoevendheid bij één van de AOW-gerechtigden.

De regering zal het daartoe strekkende voorstel zo spoedig mogelijk aan het parlement doen toekomen.

*iii. Andere woonvormen*

De opmerking van de Afdeling over de nieuw te realiseren woonvormen in het licht van de hervorming van de langdurige zorg heeft geleid tot aanvulling van de memorie van toelichting op dit punt.

**3. Weigering uitkering**

Anders dan waar de regering in eerste aanleg vanuit ging concludeert de Afdeling dat de maatregel waarbij de bijstand voor een periode van drie maanden geheel wordt geweigerd een punitief karakter heeft. De Afdeling komt tot deze conclusie op basis van toetsing van de maatregel aan de criteria die het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft ontwikkeld, te weten 1) de classificatie naar

---

<sup>9</sup> Van een gezamenlijke huishouding is sprake als twee mensen het hoofdverblijf hebben in dezelfde woning (huisvestingscriterium) en zij blijken geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins (verzorgingscriterium).

nationaal recht, 2) de aard van de overtreding en 3) de zwaarte en de aard van de sanctie. 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, zo concludeert de Afdeling, wat de aard van de sanctie betreft geen reparatoire sanctie, omdat een herstel van de onrechtmatige situatie in het geheel niet mogelijk is.

**Datum**  
11 november 2013  
**Onze referentie**  
2013-0000155735

De regering sluit zich aan bij de conclusie van de Afdeling waar het betreft het punitieve karakter van de oorspronkelijk voorziene sanctie. Aangezien de regering beoogt om de onderhavige maatregel een reparatoir karakter te geven, is de inkeerbepaling (het voorgestelde artikel 18, achtste lid) in die zin aangepast dat de voorwaarde komt te vervallen dat van de periode van drie maanden ten minste één maand moet zijn verstreken. Concreet betekent dit dat de maatregel een einde neemt en de belanghebbende weer algemene bijstand gaat ontvangen als deze daarom verzocht heeft en uit diens houding en gedraging ondubbelzinnig is gebleken dat hij de verplichtingen uit het voorgestelde artikel 18, vierde lid (zijnde de geüniformeerde verplichtingen) nakomt. Op deze wijze wordt belanghebbende de kans geboden tot herstel van de onrechtmatige situatie.

Voorts heeft het advies van de Afdeling de regering doen besluiten om af te zien van de beoogde weigering van uitkering en hervatting van de uitkering op verzoek. De regering volgt daarin de Afdeling waar die aangeeft dat het bij die weigering namelijk gaat om een volledige uitsluiting 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. Ter zake stelt de Afdeling dat de bijstandsuitkering als vangnet fungeert en om die reden een belangenafweging geboden is. In verband hiermee heeft de regering besloten de weigering te vervangen door een op nul stelling van de bijstand via een 100% verlaging.

De maatregel krijgt met het vorenstaande een karakter dat past bij de bijstandsuitkering als vangnet. Daarmee kan de maatregel de proportionaliteitstoets doorstaan.

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. Dubbele bestraffing ligt dan op de loer, hetgeen in strijd is met het ne bis in idem beginsel. 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.

Zoals hiervoor is aangegeven, heeft de regering besloten de maatregelen op basis van het advies van de Afdeling een reparatoir karakter te geven. Om redenen als

aangegeven onder punt 1b, heeft de regering besloten dat het aan het oordeel van het college is welke maatregel moet worden opgelegd indien de verplichting tot het zich onthouden van zeer ernstige misdragingen niet is nagekomen.

De voorgestelde wettekst en de memorie van toelichting zijn met het vorenstaande in overeenstemming gebracht.

**Datum**  
11 november 2013  
**Onze referentie**  
2013-0000155735

#### 4. Specifieke zelfstandige verplichtingen

De Afdeling, die met de regering van oordeel is dat zeer ernstige misdragingen jegens ambtenaren onacceptabel zijn en bestreden moeten worden, 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 volgens de Afdeling het meest geëigende kader. Van de in de toelichting bedoelde zeer ernstige misdragingen kan altijd aangifte worden gedaan. De strafeis die het Openbaar Ministerie 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 daarom de bestaande regeling te handhaven.

De regering volgt dit advies niet. De regering acht zeer ernstige misdragingen jegens ambtenaren die de sociale zekerheid uitvoeren zo specifiek afkeurenswaardig, dat zij het zich onthouden van die gedragingen ook als norm in het sociaalzekerheidsrecht wil vastleggen en uitdragen. Volledigheidshalve merkt de regering op dat die norm voor wat betreft de WWB naast de bestaande verlagingsmogelijkheid komt.

Met betrekking tot de onder de geüniformeerde verplichtingen (het voorgestelde artikel 18, vierde lid) opgenomen verplichting om aan te tonen dat hij aan de betreffende verplichtingen heeft voldaan, merkt de Afdeling 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". 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. De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en het voorstel aan te passen.

Met de betreffende bepaling beoogt de regering te voorkomen dat verwijtbare gedragingen van een bijstandsgerechtigde zonder maatregel blijven doordat deze aangeeft niet meer te weten wanneer hij wat wel of niet gedaan heeft. Terecht wijst de Afdeling op de houdbaarheid van de bewijspositie van de bijstandsgerechtigde. De regering acht die bewijspositie voldoende gewaarborgd. De betreffende bepaling (het voorgestelde artikel 18, vierde lid, onder I) gaat uit van een verzoek van het college. Het ligt in de rede dat het college zo formuleert dat het voor de bijstandsgerechtigde mogelijk is om de gevraagde inlichtingen te verschaffen en hem geen bewijs uit het ongerijmde wordt gevraagd. De regering acht de betreffende verplichting in overeenstemming met de inlichtingen- en medewerkingsverplichting die op grond van artikel 17 van de WWB reeds op de bijstandsgerechtigde rust. De regering ziet geen aanleiding om de rollen op dit punt om te draaien. De regering gaat in de toelichting op het vorenstaande in, maar ziet geen aanleiding om het voorstel aan te passen.

**Datum**  
11 november 2013  
**Onze referentie**  
2013-0000155735

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

Conform het advies van de Afdeling is de toelichting aangevuld ten einde duidelijk te maken dat bij verlaging van bijstand aan de hulpbehoevendheid van de ingezetene en zijn minderjarig kind op adequate wijze tegemoet gekomen kan worden (zie punt 1b hiervoor). Dit mede in het licht van de aangepaste inkeerbepaling (zie punt 3 hiervoor).

#### 6. Karakter van de tegenprestatie

De Afdeling adviseert in de toelichting de verhouding van de tegenprestatie met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het ILO-verdrag nader uit te werken. De Afdeling adviseert ook om in de toelichting in te gaan op het geval dat betrokkene zonder bijstand niet kan voorzien in het bestaan, of er dan in redelijkheid sprake is van het vrijwillig aanvragen van een bijstandsuitkering.

De regering is van mening dat de tegenprestatie niet op gespannen voet staat met het EVRM. Hoewel de tegenprestatie voor belanghebbende een plicht is die verbonden is aan het recht op een WWB-, IOAW-, of IOAZ-uitkering, kan hij niet worden gedwongen om de tegenprestatie te verrichten. Het niet nakomen van de plicht kan hooguit leiden tot het opleggen van een (financiële) maatregel door het college. In die zin kan er geen sprake van dwangarbeid zijn zoals bedoeld wordt in het EVRM. De regering verwijst in dit verband ook naar de tekst van artikel 4, derde lid, onderdeel d, van het EVRM, dat er geen sprake is van dwangarbeid in het geval dat (naast de algemene uitzonderingen van werkzaamheden van gedetineerden, de militaire dienstplicht en in het geval van een noodtoestand of ramp) er werk of diensten worden verricht die deel uitmaken van normale burgerplichten. Het vorenstaande wordt nog eens bevestigd in een advies van de Raad van State (W05.06 0319/III, onder punt 3, onderdeel f, inzake een voorstel van wet tot wijziging van de Leerplichtwet c.a. in verband met de invoering van een kwalificatieplicht en een leerwerkplicht). Vaste uitleg is dat

arbeidsverplichtingen in het kader van bijstand of sociale verzekeringen niet gelden als gedwongen arbeid. Daarnaast merkt de regering op dat het bij de tegenprestatie gaat om een burgerlijke verplichting en naar het oordeel van de regering niet om gedwongen arbeid als bedoeld in artikel 2 van ILO-verdrag nr. 29. Immers in dat verdrag worden als dwangarbeid uitgesloten elke arbeid of dienst, die deel uitmaakt van de normale burgerlijke verplichtingen van de burgers van een land dat volledig zelfbestuur heeft en kleine gemeenschapsdiensten. Het verdrag spreekt van diensten, uitgevoerd in het onmiddellijk belang van de gemeenschap en diensten, die uit dien hoofde beschouwd kunnen worden als normale, op de leden van de gemeenschap rustende, burgerlijke verplichtingen, op voorwaarde dat de bevolking zelf of haar rechtstreekse vertegenwoordigers het recht hebben zich uit te spreken over de noodzakelijkheid van die diensten. In het geval van tegenprestatie gaat het daarnaast om het opleggen van normale burgerlijke verplichtingen dan wel kleine gemeenschapsdiensten. In dit wetsvoorstel gaat het uitsluitend om die groep die aangewezen is op uitkeringen die bekostigd worden uit de algemene middelen (een uitkering op grond van de WWB, IOAW en IOAZ) en daarnaast nog onder de beperkende voorwaarde dat betrokkene deze verplichtingen «naar vermogen» kunnen worden opgelegd.

**Datum**  
11 november 2013  
**Onze referentie**  
2013-0000155735

#### 7. Beperken mogelijkheden categoriale bijzondere bijstand

De Afdeling stelt dat er bij de wijzigingen in de regelingen voor chronisch zieken en gehandicapten vanuit is gegaan dat de categoriale bijzondere bijstand gehandhaafd zou blijven. Nu deze mogelijkheid komt te vervallen, zullen betrokkenen een beroep moeten doen op individuele bijzondere bijstand. Anders dan in het wetsvoorstel afschaffing Wtcg, zou in het wetsvoorstel WWB maatregelen 2014 niet duidelijk zijn of aan deze groep compensatie geboden kan worden via de bijzondere bijstand.

Met het wetsvoorstel WWB-maatregelen worden de mogelijkheden tot verlening van categoriale bijzondere bijstand ingeperkt en daarmee de mogelijkheden voor individuele bijzondere bijstand verruimd. Het uitgangspunt bij de verlening van bijzondere bijstand is dat de gemeenten de mogelijkheid hebben om hun burgers financieel te ondersteunen, indien en voor zover, naar het oordeel van het college, de individuele (financiële) omstandigheden van de belanghebbende daartoe aanleiding geven.

In de memorie van toelichting van het bij Koninklijke boodschap van 9 september 2013 ingediende voorstel van wet houdende afschaffing van de algemene tegemoetkoming voor chronisch zieken en gehandicapten, de compensatie voor het verplicht eigen risico, de fiscale aftrek van uitgaven voor specifieke zorgkosten en de tegemoetkoming specifieke zorgkosten en wijziging van de grondslag van de tegemoetkoming voor arbeidsongeschikten<sup>10</sup> is opgenomen dat gemeenten maatwerk kunnen bieden door het compenseren van beperkingen met voorzieningen via de Wmo of het geven van directe inkomenssteun via de

---

<sup>10</sup> Kamerstukken 2012-2013, 33726 nr. 3.

individuele bijzondere bijstand. De keuze voor maatwerk waarin de eigen gemeente van de inwoner gaat voorzien, borgt dat de voorziening (of de directe inkomenssteun) die hij of zij ontvangt zoveel mogelijk aansluit bij zijn of haar individuele behoeften en mogelijkheden.

**Datum**  
11 november 2013  
**Onze referentie**  
2013-0000155735

#### 8. Redactionele aanpassingen

De redactionele opmerkingen van de Afdeling zijn overgenomen. Ten overvloede merkt de regering op dat voor zover het gaat om aanpassing van bedragen, artikel XVI van het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt om eenmalig bedragen te actualiseren.

Daarnaast heeft de regering enkele technisch-redactionele verbeteringen aangebracht.

Van de gelegenheid is voorts gebruik gemaakt om de omschrijving van de zogenoemde commerciële relaties (artikel 22a, vijfde lid, WWB) scherper te formuleren. De commerciële relaties zijn een uitzondering op de kostendelersnorm in die zin dat zij niet worden meegerekend bij de berekening van het aantal personen dat in dezelfde woning als de belanghebbende zijn hoofdverblijf heeft. De aan de Afdeling voorgelegde omschrijving was te ruim in de situatie dat naast belanghebbende tevens een of meer anderen in dezelfde woning hun hoofdverblijf hebben op basis van een commercieel contract. Die omschrijving had als onbedoeld effect dat de medebewoners die op basis van een commercieel contract in de woning hun hoofdverblijf hebben nimmer zouden worden meegerekend bij de vaststelling van het aantal personen dat de woning met belanghebbende deelt, ook niet als belanghebbende zelf zonder schriftelijke overeenkomst met de (onder)verhuurder of kostgever in deze woning zijn hoofdverblijf heeft. De situatie dat naast belanghebbende tevens een of meer anderen in dezelfde woning hun hoofdverblijf hebben is expliciet in een nieuw onderdeel b van artikel 22a, vijfde lid, WWB benoemd; uit de formulering blijkt dat alleen als medebewoners op basis van een schriftelijke overeenkomst met dezelfde (onder)verhuurder of kostgever, waarbij een commerciële prijs is overeengekomen, hun hoofdverblijf in de woning hebben, er tussen hen geen sprake van kostedelen. Ook in de memorie van toelichting wordt op deze situatie ingegaan.

De omschrijving van de commerciële relaties in artikel 5, twaalfde lid, IOAW, artikel 5, zevende lid, IOAZ, artikel 17, zesde lid, ANW, artikel 9, negende lid, AOW, en artikel 2, zevende lid, TW, is overeenkomstig artikel 22a, vijfde lid, van de WWB aangepast.

Tevens is artikel 33, vierde lid, WWB aangepast aan de invoering van de kostendelersnorm en de daarmee samenhangende wijzigingen in paragraaf 3.3. In de aan de Afdeling voorgelegde versie van het wetsvoorstel was abusievelijk nagelaten genoemde bepaling aan te passen.

De in artikel 53a WWB opgenomen regeling met betrekking tot de hoogte van de uitkering die wordt toegekend of herzien indien belanghebbende bepaalde feiten of omstandigheden niet kan aantonen, wordt eveneens aangepast aan de invoering van de kostendelersnorm.

**Datum**

11 november 2013

**Onze referentie**

2013-0000155735

Ook is rekening gehouden met de wijzigingen die het bij Koninklijke boodschap van 2 september 2013 ingediende voorstel van wet houdende wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet, de Wet op het kindgebonden budget, de Wet werk en bijstand, de Wet inkomstenbelasting 2001, de Wet studiefinanciering 2000 en enige andere wetten in verband met hervorming en versobering van de kindregelingen (Wet hervorming kindregelingen)<sup>11</sup>, na tot wet te zijn verheven en in werking te zijn getreden, zal aanbrengen in de met dit wetsvoorstel te wijzigen artikelen van de AOW, IOAW, IOAZ, TW en Anw.

Tot slot is het advies van de Raad voor de Rechtspraak in de memorie van toelichting verwerkt.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid,

J. Klijnsma

---

<sup>11</sup> Kamerstukken 2012-2013, 33716, nr. 2