

Vergaderjaar 2010–2011

32 815

Wijziging van de Wet werk en bijstand en samenvoeging van die wet met de Wet investeren in jongeren gericht op bevordering van deelname aan de arbeidsmarkt en vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van uitkeringsgerechtigden

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 20 mei 2011 en het nader rapport d.d. 14 juni 2011, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 19 april 2011, no.11.000991, 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 samenvoeging van die wet met de Wet investeren in jongeren gericht op bevordering van deelname aan de arbeidsmarkt en vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van uitkeringsgerechtigden, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt ertoe de Wet werk en bijstand (WWB) aan te passen. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan het regeerakkoord. Het pakket maatregelen heeft tot doel het versterken van het activerende karakter van de WWB. Dit gebeurt enerzijds door het aanscherpen van de verplichtingen waaraan uitkeringsgerechtigden moeten voldoen, anderzijds door een aantal maatregelen te treffen waardoor de vangnetfunctie van de WWB wordt versterkt. De belangrijkste maatregelen zijn het aanscherpen van de regels ten aanzien van jongeren tot 27 jaar die thans in de Wet investeren in jongeren (WIJ) zijn opgenomen, en deze over te hevelen naar de WWB, het afschaffen van de bijstand voor inwonenden, het vervangen van de toets op het inkomen van de partner door een toets op gezinsniveau (huishoudinkomen), het vervallen van de specifieke ontheffing van de arbeidsverplichting voor alleenstaande ouders met jonge kinderen, de maximering van het gemeentelijke minimabeleid en de introductie van de mogelijkheid om de verplichting op te leggen om maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten als tegenprestatie voor bijstandsverlening.

In de memorie van toelichting is geen relatie gelegd met de inmiddels aangekondigde voornemens ten aanzien van de hervorming van de WWB,

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

de WIJ, de Wet sociale werkvoorziening (WSW) en de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) tot een regeling werken naar vermogen.¹ De Afdeling zal de mogelijke samenhang met die maatregelen nader bezien wanneer die maatregelen aan haar worden voorgelegd.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel. Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt laten zien dat nu al in bepaalde sectoren tekorten ontstaan. Die trend zal in de komende periode doorzetten. Het belang van het activeren van uitkeringsgerechtigden naar werk zal de komende jaren toenemen, alsook het belang van adequate scholing van het (toekomstige) arbeidsaanbod. De Afdeling maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot de vormgeving en maatvoering van enkele van de voorgestelde maatregelen. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 19 april 2011, nr. 11.000991, 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 20 mei 2011, nr. W12.11.0133/III, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot de vormgeving en maatvoering van enkele van de voorgestelde maatregelen.

1. Aanscherping gezinsbijstand en huishoudinkomenstoets

In de WWB wordt thans onderscheid gemaakt tussen een alleenstaande, alleenstaanden met (minderjarige)kinderen, en gehuwden. Alleenstaanden krijgen de helft van het bedrag dat gehuwden ontvangen, een alleenstaande ouder ongeveer drie kwart. Het bedrag dat gehuwden ontvangen, is ongeacht het aantal (minderjarige) kinderen.

Uit deze systematiek van de WWB-uitkeringen blijkt dat de uitkeringsniveaus variëren naar de mate waarin sprake is van schaalvoordelen doordat meerdere personen in één woning verblijven. Het voorstel houdt een aanscherping in van deze systematiek, door een uitbreiding van de kring van personen die in deze toets op schaalvoordelen worden meegenomen. Deze uitbreiding omvat ook bloed- en aanverwanten in de eerste graad die deel uitmaken van het samenlevingsverband van de bijstandsgerechtigde (de toets op gezinsniveau).

Op zichzelf past het voorstel in de systematiek van de WWB. De vraag is evenwel of, gelet op de vormgeving en maatvoering, het voorstel metterdaad zal bijdragen aan de met het voorstel beoogde activerende werking van de bijstand. Daarover merkt de Afdeling het volgende op.

a. In de huidige situatie ontvangt een bij de ouders inwonend (meerderjarig) kind dat recht op bijstand heeft, bijstand voor een alleenstaande. Wanneer dat kind gaat werken, brengt dit, ook bij beloning op het niveau van het wettelijk minimumloon (WML), een aanzienlijke inkomensverbetering voor de betrokkene mee. De introductie van een huishoudinkomenstoets leidt tot korting op de WWB-uitkering waarvoor een of meer leden van het gezin in aanmerking komen. Hiervan kan echter een ontmoedigend effect uitgaan op het daadwerkelijk zoeken van een baan. Het beoogde activerende effect is in dat geval twijfelachtig.

Daar komt bij dat van het voorstel een prikkel uitgaat om familiale samenlevingsverbanden te verbreken. Het effect van het voorstel op het overheidsbudget kan dan wel eens ongunstig uitpakken, omdat bij het

¹ Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 21 april 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 29 544, nr. 297).

uiteengaan van gezinsleden er nieuwe, zelfstandige rechten ontstaan in de sfeer van bijvoorbeeld toeslagen voor de kosten van zelfstandige huisvesting.

Het voorstel onderkent dat een ongewenst neveneffect ervan kan zijn, dat bestaande familiale zorgrelaties worden opgebroken. Daarom wordt een uitzondering gemaakt voor die gezinsleden die een ander lid in het gezin verzorgen op basis van een zorgindicatie van 10 uur of meer krachtens de AWBZ. Door deze uitzondering kan voorkomen worden dat de zorgbehoevende personen, aan wie mantelzorg wordt geboden, vanwege toenevende kosten uit huis geplaatst moeten worden.¹ De Afdeling merkt hierover overigens op, dat indien het bieden van mantelzorg aan hulpbehoevenden als uitgangspunt wordt genomen, niet goed valt in te zien waarom niet tevens de mantelzorg zoals bedoeld in de Wet maatschappelijke ondersteuning in aanmerking zou moeten komen voor uitzondering.² In dit verband merkt de Afdeling voorts op, dat van de voorgestelde regeling het effect kan uitgaan dat kinderen minder snel hun ouder(s) in huis zullen verzorgen, indien die ouder(s) een aanvullend pensioen geniet(en). Het aanvullende pensioen leidt dan immers tot korting op de bijstandsuitkering.

Bovendien worden bloed- of aanverwanten die een opleiding volgen en die niet meer dan 80% van het netto minimumloon aan inkomen (waaronder studiefinanciering) hebben eveneens in het voorstel ontzien. Het voorstel geeft geen indicatie van de betekenis van deze uitzonderingen op het beoogde effect van het voorstel voor de arbeidsmarkt en de openbare financiën. Niet uitgesloten kan worden dat door de uitzonderingen en de onbedoelde neveneffecten, zoals hierboven beschreven, per saldo de materiële betekenis van het voorstel zeer beperkt, zo niet tegengesteld zal zijn aan wat ermee wordt beoogd.

b. Met het voorstel zal een huishouden van meer dan twee volwassen personen maximaal één keer de bijstandsnorm voor een gezin ontvangen. Hierbij wordt geen rekening gehouden met onvermijdbare kosten die elk lid van het huishouden wettelijk verplicht dient te maken. De Afdeling denkt hierbij onder andere aan de premies die verschuldigd zijn in verband met de verplichte zorgverzekering.

c. Met het voorstel wordt beoogd rekening te houden met schaalvoordelen die samenhangen met de samenstelling van het huishouden. Het voorstel lijkt echter verder te gaan dan het wegnemen van schaalvoordelen; in deze zin rijzen vragen over de proportionaliteit van het voorstel. De normering in de WWB heeft in dit opzicht ook thans een zekere ruwheid: daarin wordt namelijk met een gezinssamenstelling van meer dan twee personen geen rekening gehouden. Wel zijn verschillende aanvullende voorzieningen, zoals kindregelingen van toepassing. Die zijn echter niet van toepassing wanneer de kinderen meerderjarig worden, omdat die kinderen dan zelf in hun onderhoud moeten voorzien of zelfstandig in aanmerking komen voor een regeling.

Het gevolg van het voorstel is dat het huishouden met meerderjarige kinderen (maar ook bijvoorbeeld gezinnen met een of meer inwonende ouders) in aanmerking komt voor één keer de bijstandsnorm, en – anders dan wat geldt voor gezinnen met minderjarige kinderen – niet in aanmerking komt voor aanvullende voorzieningen. Het geheel «wegtoetsen» van alle aanvullende inkomsten boven 100% bijstandsnorm in situaties waarin het huishouden uit meer dan twee personen bestaat, behoeft in dit opzicht een nadere motivering, gezien vanuit de inkomensondersteuning die aan het huishouden, gezien zijn samenstelling en de financiële verplichtingen, in redelijkheid verleend zou moeten worden. In de toelichting wordt voorts niet in beeld gebracht wat de (inkomens)gevolgen zijn van het voorstel in de verschillende toepasselijke casusposities.³ Voorts wordt niet (cijfermatig onderbouwd) ingegaan op de vraag

¹ Memorie van toelichting paragraaf 2.2. Zie voorts De Hoofdlijnennotitie tot hervorming van de WWB/WIJ, Wsw en Wajong tot een regeling werken naar vermogen (kamerstukken II 2010/2011, 29 544, nr. 297, blz. 10, noot 1).

² Artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van de Wmo.

³ De Afdeling merkt in dit verband nog op dat het in artikel I, onder P, opgenomen artikel 21, tweede lid, onder c, WWB ten onrechte niet is toegelicht.

of de betreffende gezinnen met de voorgestelde normering in hun bestaan kunnen voorzien.

d. Het voorstel voor de gezinsbijstand staat in het teken van activering. In de toelichting wordt echter niet ingegaan op de mogelijkheden tot activering, zoals verruiming van de kansen op de arbeidsmarkt. Over het perspectief aan de onderkant van de arbeidsmarkt bestaat nog veel onzekerheid. Duidelijk is wel dat in de komende periode weliswaar grote tekorten in bepaalde sectoren van de arbeidsmarkt zullen ontstaan, maar het is niet op voorhand duidelijk dat ook de onderhavige groep bijstandsgerechtigden in aanmerking zal komen om deze tekorten op te vullen. De Afdeling heeft een beschouwing gemist over de slagingskansen van de beoogde activering gelet op de situatie op de arbeidsmarkt.

De Afdeling adviseert op de bovenstaande overwegingen in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

1. Aanscherping gezinsbijstand en huishoudinkomenstoets

a. Met genoegen constateer ik dat de Afdeling advisering van de Raad van State het voorstel op zichzelf vindt passen in de systematiek van de Wet werk en bijstand (WWB). De opvatting van de Afdeling advisering dat de toets op huishoudinkomen de beoogde activerende werking twijfelachtig maakt, deel ik niet. Gezien het complementaire karakter is de WWB altijd aanvullend op de eigen middelen tot het relevante netto sociaal minimum. Dit impliceert een inkomenstoets waarbij de inkomsten waarover wordt beschikt dan wel waarover redelijkerwijs kan worden beschikt bij een mogelijk bijstandsrecht in aanmerking dienen te worden genomen. Dit is niet anders ingeval er sprake is van een huishoudinkomenstoets. Door rekening te houden met de middelen van alle gezinsleden wordt binnen dat gezin geen uitkering (meer) verstrekt of tot een lager bedrag. Het kabinet wil hiermee de stapeling van bijstandsuitkeringen in een gezin voorkomen. Werklozen die een verlaging van hun uitkering of geen uitkering te wachten staat, blijken sneller uit te stromen uit een uitkering dan andere werklozen. De beoogde vorm van de gezinsbijstand leidt tot een lagere uitkering waardoor een financiële prikkel ontstaat om het zoekgedrag te intensiveren en sneller een baan te accepteren en zodoende de inkomenspositie te verbeteren. In de huidige situatie ontvangt een gezin waarvan zowel beide ouders als het inwonende meerderjarige kind in de bijstand zitten, grosso modo 160%¹ van het netto referentieminimumloon (100% voor de ouders en 60% voor het inwonende kind, als het kind 21 jaar of ouder is). Als een van de ouders gaat werken tegen het minimumloon (of een hoger loon), leidt dit in de huidige situatie tot het wegvallen van de uitkering op het 100% niveau, en als het inwonende meerderjarige kind gaat werken leidt dit tot het wegvallen van de uitkering op 60% niveau. In de nieuwe situatie is de uitkering op huishoudniveau 100%, en maakt het niet langer uit of één van de ouders, dan wel het inwonende meerderjarige kind tegen het minimumloon gaat werken, omdat in beide gevallen de uitkering volledig komt te vervallen. Op het moment dat zowel één van de ouders als het inwonende kind gaat werken, is er in de nieuwe situatie echter sprake van een veel grotere inkomensverbetering, omdat de gezamenlijke uitkering die komt te vervallen nu 100% in plaats van 160% van het netto referentie minimumloon betreft. Ofwel: er is een sterkere prikkel dat zowel ouder(s) als kind aan het werk gaan.

Ik ga er, anders dan de Afdeling advisering daarmee vanuit dat de voorgestelde huishoudinkomenstoets een activerende werking zal hebben op bijstandsgerechtigde gezinsleden. Daarbij merk ik nog op dat gelet op het beginsel van de eigen verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan van de bijstandsgerechtigde kan worden geëist om alles te doen

¹ De landelijke bijstandsnormen voor alleenstaanden en alleenstaande ouders kunnen worden verhoogd met een toeslag van maximaal 20% van het netto referentieminimumloon. De toeslag kan lager worden vastgesteld indien de noodzakelijke kosten van het bestaan met een ander kunnen worden gedeeld. In dat geval kan ook de landelijke norm voor gehuwden met maximaal 20% van het netto referentieminimumloon worden verlaagd.

wat nodig en mogelijk is om in het eigen bestaan te voorzien. Dit is in de WWB tot uitdrukking gebracht door de arbeids- en re-integratieverplichtingen die aan de bijstandsuitkering zijn verbonden. Het niet of onvoldoende nakomen van deze verplichtingen wordt gesanctioneerd met een verlaging van de uitkering. Colleges van burgemeester en wethouders hebben hiermee instrumenten in handen om, zo er al sprake mocht zijn van een ontmoedigde houding van een bijstandsgerechtigde, deze te corrigeren.

Met de Afdeling advisering onderken ik dat het voorstel een (neven)prikkel kan hebben om familiale samenlevingsverbanden te verbreken. Dit is evenwel het gevolg van de eigen keuzes en afhankelijk van meer omstandigheden dan louter deze financiële aanpassing. Het doel van het wetsvoorstel is om de vangnetfunctie van de WWB en de eigen verantwoordelijkheid van het individu voorop te stellen, waarbij de prikkels gericht zijn op werkhervatting. Daarnaast wil het kabinet, meer dan nu het geval is, rekening houden met de schaalvoordelen die bestaan bij meerpersoonshuishoudens met bloedverwanten in de eerste graad. Ik heb er bij de berekening van de financiële effecten rekening mee gehouden dat een deel van de personen kan besluiten zelfstandig te gaan wonen, waarvoor er voor dat deel geen uitkeringen zullen verdwijnen. Dit is in de financiële effecten zoals weergegeven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel verdisconteerd. Indirecte kosten van niet-beoogde effecten, bijvoorbeeld op de huurtoeslagen, zijn zogenaamde tweede orde effecten die niet worden meegenomen in de berekeningen van dit wetsvoorstel.

De uitzonderingen voor studerende meerderjarige kinderen en gezinsleden die een ander lid in het gezin verzorgen op basis van een zorgindicatie krachtens de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ) van 10 uur of meer zijn in de budgettaire tabel verwerkt. Daarmee is het dus niet zo dat de materiële betekenis van het voorstel aanvullend wordt beperkt of tegengesteld zal zijn aan het beoogde doel. Wanneer de bedoelde uitzonderingen niet zouden bestaan zou de netto besparing weliswaar hoger uitvallen, maar het kabinet acht deze situatie, zoals beargumenteerd in de memorie van toelichting, niet wenselijk.

Gezien het belang van mantelzorg maakt de Afdeling advisering terecht een opmerking over de betekenis van mantelzorg zoals bedoeld in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Deze bijzondere positie beoogt het kabinet te faciliteren zodat de zorgbehoevende personen, aan wie mantelzorg wordt geboden, thuis verzorgd kunnen worden. Criterium hierbij is een zorgindicatie van 10 uur of meer krachtens de AWBZ. Naast de AWBZ kent ook de Wmo indicaties voor maatschappelijke ondersteuning. Die laatste indicaties kunnen per gemeente verschillen, afhankelijk van het gedecentraliseerde gemeentelijke beleid. Omdat het kabinet een eenduidig en substantieel criterium noodzakelijk acht, is gekozen voor het AWBZ-criterium.

b. Voor de premies van de verplichte zorgverzekering ontvangen de verschillende gezinsleden zorgtoeslag, waarmee een deel van de zorgpremies kunnen worden gedekt. Voor het overige wordt in de nieuwe situatie de betreffende bijstandsnorm volgens de wettelijk regeling en wettelijke definitie toereikend geacht. Het is de eigen verantwoordelijkheid van mensen om het gedrag en de financiële uitgaven aan te passen aan de gewijzigde omstandigheden. De beste aanpassing is de stap naar werk te maken.

c. Ik onderschrijf de constatering van de Afdeling advisering dat de huidige normering in de WWB een zekere ruwheid kent ten aanzien van

een gezinsamenstelling van meer dan twee personen. In de huidige normering wordt aan gezinnen met minderjarige kinderen één bijstandsuitkering verstrekt van 100% van het netto sociaal minimum, ongeacht het aantal gezinsleden binnen dat gezin. In het voorstel wordt ook aan gezinnen met meerderjarige kinderen één bijstandsuitkering verstrekt van 100% van het netto sociaal minimum, eveneens ongeacht het aantal gezinsleden binnen dat gezin. Deze gezinnen worden geacht met deze normering in hun bestaan te voorzien. Terecht merkt de Afdeling advisering op dat voor minderjarige kinderen aanvullende voorzieningen zijn getroffen, zoals kindregelingen. Ik wijs erop dat meerderjarige kinderen in aanmerking kunnen komen voor inkomensafhankelijke voorzieningen. Belangrijker is echter dat meerderjarige kinderen kunnen werken of leren en geacht worden dat te doen om zo een beroep op de bijstand te voorkomen. Hiermee kunnen gezinnen hun inkomenspositie verbeteren. Dat als gevolg van de huishoudinkomenstoets de inkomsten van gezinsleden bij de bijstandsverlening in aanmerking worden genomen, doet daar niet aan af. Zoals betoogd onder a dient de WWB gezien het complementaire karakter altijd aanvullend te zijn op de eigen middelen. De huishoudinkomenstoets leidt tot een sterkere prikkel voor zowel ouder(s) als meerderjarig kind om aan het werk gaan. Met het aantal personen binnen het gezin neemt het arbeidspotentieel toe. Er zijn meer gezinsleden die kunnen werken om zo een beroep op een bijstandsuitkering te voorkomen. Van betrokkenen mag verwacht worden dat zij de verantwoordelijkheid nemen om die mogelijkheden te benutten. Dit past bij het uitgangspunt dat een ieder zelf verantwoordelijk is voor de voorziening in het bestaan en dat alleen dan een beroep op de WWB noodzakelijk is als werk (tijdelijk) niet mogelijk is. Voor die gevallen voorziet het wetsvoorstel in uitzonderingen voor studerende meerderjarige kinderen en gezinsleden die een ander lid in het gezin verzorgen op basis van een AWBZ- zorgindicatie van 10 uur of meer. De WWB blijft daarmee behouden voor degenen die (tijdelijk) een vangnet nodig hebben. Gelet op het voorgaande acht ik het voorstel proportioneel.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling advisering dat in de memorie van toelichting niet in beeld wordt gebracht wat de (inkomens-)gevolgen zijn van het voorstel voor de verschillende toepasselijke casusposities, is de memorie van toelichting aangepast door het – ter illustratie – opnemen van enkele rekenvoorbeelden.

Ook de opmerking van de Afdeling advisering dat het in artikel I, onder P, opgenomen artikel 21, tweede lid, onder c, WWB niet is toegelicht, heeft geleid tot aanpassing van de memorie van toelichting.

d. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling advisering een beschouwing te missen over de slagingskansen van de beoogde activering gelet op de situatie op de arbeidsmarkt is de memorie van toelichting op dit punt aangevuld.

2. Tegenprestatie naar vermogen

In het voorstel is de mogelijkheid opgenomen dat de bijstandsgerechtigde de verplichting opgelegd krijgt onbeloond maatschappelijk nuttige activiteiten te verrichten naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt (artikel 9, eerste lid, onder c, WWB). Blijkens de toelichting wordt hiermee invulling gegeven aan de wens om een tegenprestatie te verlangen van mensen die een beroep doen op de solidariteit van de samenleving. Daarnaast is dit volgens de toelichting ook in het belang van de betrokkene, omdat deze zo invulling geeft aan zijn maatschappelijke betrokkenheid.

De Afdeling vraagt aandacht voor het volgende.

a. Blijkens de wettekst moet het bij de werkzaamheden die kunnen worden opgelegd, gaan om werkzaamheden naast of in aanvulling op reguliere arbeid terwijl zij bovendien niet mogen leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt. Deze duiding van de bedoelde werkzaamheden roept enkele vragen op. Het genoemde criterium veronderstelt dat naar de aard van de desbetreffende werkzaamheden onderscheid gemaakt kan worden tussen werkzaamheden die tot de reguliere arbeidsmarkt behoren en werkzaamheden die daartoe niet behoren. Het gaat in beide gevallen echter om werkzaamheden waar kennelijk behoefte aan bestaat. Omdat bijstandsgerechtigden beschikbaar moeten zijn voor de arbeidsmarkt en de betrokken bijstandsgerechtigden kennelijk geschikt zijn om de desbetreffende werkzaamheden te verrichten, is er sprake van reëel arbeidsaanbod. Een belangrijk criterium in dit verband lijkt te zijn of de mogelijkheid of bereidheid bestaat om voor deze werkzaamheden ten minste het wettelijk minimumloon te betalen. Verdringingseffecten kunnen dan met name optreden bij verschillende projecten aan de onderkant van de arbeidsmarkt, zoals bij werkzaamheden op basis van loonkostensubsidies en de sociale werkvoorziening. In dit verband wijst de Afdeling ook op de pilot in de Wet sociale werkvoorziening, waarbij het mogelijk wordt werk aan te bieden en te aanvaarden tegen een lager loon dan het huidige wettelijk minimum.¹ Voorts kan samenloop ontstaan met het intensievere en bredere gebruik van het instrument loondispensatie, zoals aangekondigd in de recente hoofdlijnennotitie «Werken naar vermogen».² Tot slot kunnen verdringingseffecten optreden met de reclassering of HALT-projecten. De Afdeling adviseert nader in te gaan op de vorengenoemde afbakeningsproblematiek. Zij adviseert daarbij ook in te gaan op de mogelijkheid dat aan de met de regeling beoogde activering vorm wordt gegeven door middel van het reeds voorgestelde instrument van loondispensatie. Door gebruik van dat instrument speelt de problematiek van verdringing op de arbeidsmarkt geen rol meer, omdat de beoogde werkzaamheden dan zelf tot reguliere arbeid gaan behoren. Daarmee wordt bureaucratie voorkomen, alsmede een verdere verstoring aan de onderkant van de arbeidsmarkt, terwijl de minimuminkomenszekerheid gewaarborgd wordt door een inkomenstoetslag.³

b. Uit het voorstel blijkt niet duidelijk tot welke omvang werkzaamheden kunnen worden opgelegd. Evenmin is helder wat wordt bedoeld met het «naar vermogen» verrichten van deze werkzaamheden door de uitkeringsgerechtigde en de maatstaf aan de hand waarvan wordt beoordeeld of aan dat criterium wordt voldaan. De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

c. In de toelichting wordt de vraag of de tegenprestatie op gespannen voet staat met artikel 4 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) (het verbod op dwangarbeid) ontkennend beantwoord. Daartoe wordt aangevoerd dat de betrokkene niet kan worden gedwongen de tegenprestatie te leveren, maar dat de weigering hooguit kan leiden tot het opleggen van een (financiële) maatregel. De Afdeling wijst in dit verband ook op de Forced Labour Convention (International Labour Organisation (ILO) verdrag nr. 29). Verschillende aspecten van de voorgestelde regeling maken deze kwetsbaar in het licht van deze bepalingen. Op zichzelf is het juist dat de betrokkene kan weigeren de tegenprestatie te leveren, maar de dreiging van een negatieve financiële maatregel kan hierbij niet worden veronachtzaamd, nu het personen betreft die zonder bijstand niet in hun bestaan kunnen voorzien. Er is in die zin sprake van opgedragen werkzaamheden waarvoor de betrokkene zich niet vrijwillig heeft gemeld en op de weigering waarvan sancties staan.⁴ Zoals in de toelichting (paragraaf 2.3)

¹ Kamerstukken I 2009/10, 32 165, A.

² Kamerstukken II 2010/11, 29 544, nr. 297.

³ Zie in dit verband overigens ook de adviezen van de Raad van State over de Miljoenennota's 2005 (Kamerstukken II 2004/2005 29 800, nr. 28) en 2007 (Kamerstukken II 2006/2007, 30 800, nr. 3).

⁴ Zie in dit verband artikel 2, eerste lid, van de ILO Forced Labour Convention, dat luidt: «For the purposes of this Convention the term forced or compulsory labour shall mean all work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself voluntarily.»

wordt opgemerkt, geldt weliswaar dat arbeidsverplichtingen in het kader van bijstand of sociale verzekeringen niet gelden als verplichte arbeid, dat neemt echter niet weg dat de thans voorgestelde verplichting wordt gepresenteerd los van de arbeidsinschakeling.

Artikel 4 EVRM en artikel 2, tweede lid, onder d, van de ILO Forced Labour Convention geven wel de mogelijkheid om werkzaamheden op te dragen, indien het, onder andere, gaat om «minor communal services». Uit de ILO Forced Labour Convention vloeit nog een aantal eisen voort, zoals de eis dat deze werkzaamheden niet ten goede mogen komen aan private partijen (artikelen 4 tot en met 7), en dat voor de werkzaamheden een gebruikelijke betaling dient plaats te vinden (artikel 14). De thans voorgestelde regeling is onduidelijk wat deze aspecten betreft. Spanning met genoemde internationaalrechtelijke verplichtingen dient te worden weggenomen door te waarborgen dat de hiervoor bedoelde grenzen worden gerespecteerd. De Afdeling wijst er in dit verband nog op dat met de suggestie die zij hiervoor onder a heeft gedaan met betrekking tot een regeling inzake loondispensatie, ook de voornoemde spanning wordt weggenomen.

De Afdeling adviseert nader op het vorenstaande in te gaan.

2. Tegenprestatie naar vermogen

a. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering is in de memorie van toelichting nader ingegaan op de afbakening van werkzaamheden die tot de reguliere arbeidsmarkt behoren en werkzaamheden die daartoe niet behoren. Daarbij is in navolging van het advies ook aandacht besteed aan de vraag naar verdringing die mogelijk aan de onderkant van de arbeidsmarkt zou kunnen optreden als gevolg van het verrichten van werkzaamheden in het kader van de tegenprestatie.

Een belangrijk onderscheid tussen werkzaamheden die tot de reguliere arbeidsmarkt behoren en werkzaamheden die in het kader van de tegenprestatie verricht zullen worden is dat voor werkzaamheden die tot de reguliere arbeidsmarkt behoren de bereidheid bestaat loon te betalen. Bij werkzaamheden die in het kader van de tegenprestatie opgedragen kunnen worden gaat het altijd om additionele onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden. Het onderscheid tussen betaalde en onbetaalde werkzaamheden is afhankelijk van onder meer economische factoren en van keuzes die mede op basis daarvan door het bedrijfsleven en of de overheid worden gemaakt.

Werkzaamheden in het kader van de tegenprestatie zullen werkzaamheden op basis van loonkostensubsidie en werkzaamheden die in het kader van de Wsw worden verricht niet verdringen. Dit vanwege het feit dat werkzaamheden in het kader van de tegenprestatie per definitie geen beloning vergen (het is immers een tegenprestatie voor de uitkering) terwijl beloonde werkzaamheden (met loonkostensubsidie of in de Wsw) niet opgedragen kunnen worden in het kader van de tegenprestatie naar vermogen.

Enige vorm van interferentie met projecten van de reclassering en HALT door werken voor een tegenprestatie is niet uitgesloten. Het is de verantwoordelijkheid van het college, dat besluit om werk in het kader van de tegenprestatie op te dragen, om samen met de reclassering en de HALT-bureau's te bewaken dat een evenwichtige verdeling van projecten van de reclassering, HALT en de tegenprestatie mogelijk blijft. Overigens is het gevaar van verdringing naar het oordeel van het kabinet niet groot, omdat er tal van onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten zijn.

Het in de hoofdlijnennotitie «Werken naar vermogen» (Kamerstukken II 2010/11, 29 544, nr. 297) aangekondigde instrument loondispensatie, is bedoeld voor de re-integratie van mensen met een arbeidsbeperking die ten gevolge daarvan niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te

verdienen. Het instrument wordt ingezet bij het verrichten van reguliere werkzaamheden op de arbeidsmarkt. Dit instrument is daarom niet bedoeld voor additionele onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden. Andersom is de tegenprestatie niet bedoeld als re-integratie instrument en mogen de in dat kader te verrichten werkzaamheden juist geen onderdeel uitmaken van werkzaamheden die in het algemeen verkeer aangeduid worden als arbeid op de reguliere arbeidsmarkt.

b. In vervolg op het advies van de Afdeling advisering is in de memorie van toelichting nader ingegaan op de vraag tot welke omvang werkzaamheden in het kader van de tegenprestatie kunnen worden opgelegd. Ook gaat het kabinet in de memorie van toelichting in op de inhoud van het begrip «naar vermogen».

Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat een college personen met een algemene bijstandsuitkering of een uitkering op grond van de IOAW of IOAZ verplicht om onbeloond maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten. De omvang van deze werkzaamheden en de duur in de tijd dienen in de regel beperkt van omvang te zijn, omdat deze werkzaamheden niet in de weg mogen staan aan de acceptatie van algemeen geaccepteerde arbeid of aan re-integratie. «Werk gaat immers boven uitkering». Het is de verantwoordelijkheid van het college dat besluit om onbeloond maatschappelijk nuttige werkzaamheden aan uitkeringsgerechtigden op te dragen, om zeker te stellen dat de aard en de omvang van deze werkzaamheden het verrichten van betaalde arbeid niet in de weg staan. Het kabinet wil niet in de afwegingen treden die een college in individuele gevallen zal moeten maken. Het college is bij uitstek in staat om dit soort afwegingen te maken.

In de plicht om onbeloond maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten is de bepaling «naar vermogen» opgenomen om zeker te stellen dat bij het opdragen van dit soort werkzaamheden maatwerk plaatsvindt. Dit maatwerk kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de aard van de werkzaamheden, de duur dat de werkzaamheden verricht moeten worden als ook op de omvang van de werkzaamheden. Immers niet alle onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden kunnen aan elke uitkeringsgerechtigde worden opgedragen. Ook hiervoor geldt dat het college bij uitstek verantwoordelijk is om dit soort afwegingen te maken. Het kabinet wil daar niet intreden.

c. De Afdeling advisering stelt in haar advies dat er spanningen zijn met het internationaal recht, in het bijzonder ILO-verdrag nr. 29 inzake gedwongen arbeid. Dit verdrag bevat de verplichting om gedwongen arbeid in al zijn vormen af te schaffen c.q. in alle gevallen geen nieuwe vormen hiervan te introduceren. Verschillende aspecten van de voorgestelde regeling zouden deze kwetsbaar maken in het licht van verschillende bepalingen van dit verdrag.

In reactie op de zorgen van de Raad wijs ik op de werkings sfeer van dit verdrag en naar artikel 2, tweede lid, van ILO-verdrag 29 waarin bepaald wordt dat onder «gedwongen arbeid» niet wordt verstaan:

- onder b) elke arbeid of dienst, die deel uitmaakt van de normale burgerlijke verplichtingen van de burgers van een land dat volledig zelfbestuur heeft en,
- onder e) kleine gemeenschapsdiensten, d.w.z. 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.

Met dit wetsvoorstel wordt een nieuwe burgerlijke verplichting gecreëerd. In casu gaat het om een kleine groep inwoners daar waar het ILO-verdrag nr. 29, de aangesloten landen de ruimte biedt om bij wet zo nodig aan alle

burgers van een land normale burgerlijke verplichtingen dan wel kleine gemeenschapsdiensten op te leggen. 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 Wet werk en bijstand of de IOAW of IOAZ) en daarnaast nog onder de beperkende voorwaarde dat betrokkene deze verplichtingen «naar vermogen» kunnen worden opgelegd en waar betrokkene door het college pas toe verplicht kan worden, indien dat college zich genoegzaam heeft overtuigd van de mogelijkheid dat betrokkene eventueel aanwezige zorgtaken kan combineren met die verplichtingen.

De bepalingen van ILO-verdrag nr. 29, waarnaar de Afdeling advisering in haar advies verwijst (de artikelen 4 tot en met 7, en artikel 14) zijn niet van toepassing. Deze bepalingen zien op de situatie waarin *wel* sprake is van gedwongen arbeid als bedoeld in dit verdrag. Deze bepalingen kunnen derhalve niet zien op de hier voorgestelde «*vormen van gedwongen arbeid*» die op grond van artikel 2, tweede lid, zijn uitgezonderd. De met dit wetsvoorstel geïntroduceerde verplichting tot een tegenprestatie maar, om andere voorbeelden te noemen, ook de militaire dienstplicht (art. 2, tweede lid, onderdeel a) en een taakstraf op grond van een rechterlijke beslissing (art. 2, tweede lid, onderdeel c), vallen derhalve voor de toepassing van dit verdrag volledig daarbuiten. Er ontstaat hierdoor aldus geen spanning met door Nederland in internationaal verband aangegane verplichtingen. De memorie van toelichting is uitgebreid met een passage dienaangaande.

Overige aanpassingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel de uitsluitingsgrond voor het recht op algemene bijstand in geval van de mogelijkheid van het volgen van uit 's Rijks schatkist bekostigd onderwijs aan te passen en deze nader te verduidelijken in de memorie van toelichting. Eveneens is de procedure rondom de aanvraag in overeenstemming gebracht met de memorie van toelichting en is de memorie van toelichting nader verduidelijkt.

Ook de mogelijkheid voor colleges om op verzoek te besluiten een zorgbehoevende ouder of zorghoevend meerderjarig kind niet tot het gezin te laten behoren, is aangepast om tot uitdrukking te brengen dat de uitzondering alleen van toepassing kan zijn indien voor de desbetreffende zorg binnen dat gezin geen professionele hulp wordt geboden.

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel een aantal ondergeschikte aanpassingen van juridisch-technische aard aan te brengen en enkele redactionele wijzigingen in de memorie van toelichting door te voeren.

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

*De vice-president van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

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,
P. de Krom