

Vergaderjaar 2008–2009

**30 545**

## **Uitvoering Wet Werk en Bijstand**

**Nr. 64**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 oktober 2008

Tijdens het algemeen overleg over WWB-zaken van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van uw Kamer op 11 september 2008 (Kamerstuk 30 545, nr. 62) heb ik toegezegd u schriftelijk te informeren over het aanbieden van vacatures door het CWI aan «generaal pardonners». Tevens heb ik toegezegd contact op te nemen met het ministerie van Financiën over de problematiek van de heffingskorting van alleenstaande ouders gedurende het jaar en over de kwijtschelding van de gemeentelijke belastingen bij het hebben van een inkomen onder bijstandsniveau uit twee parttime banen en u hierover schriftelijk te informeren. Daarnaast heb ik toegezegd u te informeren over de mogelijke gevolgen die een erfenis voor een minderjarige heeft op de bijstandsrechten van de ouder en over de mogelijkheid van sanctietoepassing in het kader van artikel 18 van de Wet werk en bijstand (WWB) bij zeer ernstige misdrijvingen van cliënten. Met deze brief doe ik deze toezeggingen gestand.

Ten aanzien van de problematiek inzake de compensatie van de inkomensachteruitgang van alleenstaande ouders in de bijstand waarvan het jongste inwonende kind achttien jaar wordt, heb ik u tijdens genoemd algemeen overleg toegezegd, dat ik de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) zal vragen een onderzoek te doen naar de gemeentelijke praktijk op dit punt. Op 30 september 2008 heeft uw Kamer de motie van het lid Karabulut cs (Kamerstukken II, 2008/09, 30 545, nr. 60) aangenomen. Over de uitvoering van deze motie bent u inmiddels bij brief van 9 oktober jl. geïnformeerd. Ik heb daarin aangegeven dat IWI mij zal rapporteren over de gemeentelijke praktijk op het terrein van de inkomensondersteuning van bijstandsgerechtigde alleenstaande ouders waarvan het jongste inwonende kind achttien jaar wordt. De uitkomsten daarvan zal ik betrekken bij het maken van een keuze ten aanzien van de vorm en de inhoud van een mogelijke wetwijziging WWB. Ik hoop de uitkomsten in februari 2009 naar uw Kamer te sturen.

Het CWI zet zich in om een zo groot mogelijke arbeidsparticipatie te realiseren, ook onder inburgeraars en vluchtelingen. In het kader van de nieuwe Wet Inburgering draagt het CWI bij aan de uitvoering van het Deltaplan Inburgering. Zo zijn in samenwerking met het ministerie van VROM en de ketenpartners een aantal pilots gestart die erop zijn gericht inburgering in de CWI-dienstverlening te integreren. Om inburgeraars aan het werk te helpen zet het CWI ook specifieke uitstroomprojecten in, zoals het project Hoger Opgeleide Allochtonen en het Banen Offensief Vluchtelingen.

Op 4 december 2007 hebben het CWI, het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en Vluchtelingen Werk Nederland (VWN) een samenwerkingsovereenkomst getekend om in een periode van twee jaar 3000 vluchtelingen, die onder de generaal pardonregeling vallen, aan werk te helpen. Ik heb u hierover geïnformeerd bij brief van 1 april jl. (Kamerstukken II 2007/08, 31 018 en 30 545, nr. 34).

Ten behoeve van de dienstverlening aan deze groep heeft het CWI het project Banen Offensief Vluchtelingen uitgebreid. Ook wordt extra bemiddelingscapaciteit ingezet voor vluchtelingen, met name voor diegenen die onder de generaal pardonregeling vallen. Voor 2008 heeft het CWI hiertoe binnen de bestaande formatie 40 fte vrijgemaakt. Daarnaast is geïnvesteerd in verbetering van de samenwerking met het COA. In het kader van de samenwerkingsovereenkomst zijn in de eerste acht maanden van dit jaar inmiddels 1261 personen aan het werk gegaan. Hiermee is de doelstelling voor 42% gerealiseerd en ligt het CWI ruim voor op de planning. Adviseurs van het CWI mogen dossiers inzien van personen die onder de generaal pardonregeling vallen om zo een goede start met de bemiddeling op de arbeidsmarkt te maken. Tevens worden specifieke banenmarkten gehouden en wordt aan de bevordering van de deskundigheid van CWI-adviseurs gewerkt.

#### *Heffingskorting alleenstaande ouders*

Het lid Spekman (PvdA) heeft in het algemeen overleg over WWB onderwerpen van 11 september 2008 aan de orde gesteld dat indien alleenstaande ouders in de tweede helft van het jaar in opdracht van de sociale dienst de heffingskorting alleenstaande ouders aanvragen bij de Belastingdienst, achteraf kan blijken dat daar geen recht op bestaat. Hierdoor zouden deze mensen met een terugvordering van teveel ontvangen gelden worden geconfronteerd en in de financiële problemen kunnen raken.

In de WWB is geregeld dat de heffingskorting alleenstaande ouders wordt aangemerkt als inkomen. Om in aanmerking te komen voor de teruggaaf van deze heffingskorting moet de belanghebbende aan de voorwaarde voldoen dat deze langer dan zes maanden geen fiscale partner heeft. In het algemeen kent de Belastingdienst deze heffingskorting op het verzoek om voorlopige teruggaaf zonder nader onderzoek toe. Bij het vaststellen van de latere definitieve aanslag na afloop van het kalenderjaar wordt achteraf gecontroleerd of men recht heeft op deze heffingskorting.

Indien achteraf blijkt dat de bijstandsgerechtigde ten onrechte een voorlopige teruggaaf van de heffingskorting alleenstaande ouders heeft ontvangen dan moet de heffingskorting inderdaad worden terugbetaald. Ervan uitgaande dat de heffingskorting verrekend is met de bijstandsuitkering moet de gemeente die uitkering herrekenen en de ten onrechte verrekenende korting aan de belanghebbende terugbetalen. Hoewel de belanghebbende in deze situatie per saldo geen financieel nadeel heeft, heeft

een en ander wel onnodige administratieve consequenties voor de belanghebbende, de gemeente en de Belastingdienst.

In de Rekenregels en handleiding loonheffingen over bijstandsuitkeringen 2008 zijn de gemeenten door de Belastingdienst geïnformeerd over de regels die gelden voor de voorlopige teruggaaf en de diverse heffingskortingen. In een volgende verzamelbrief aan de gemeenten zal ik (nogmaals) aandacht vragen voor het belang van een goede voorlichting en een juiste verwijzing naar de Belastingdienst waar het de voorlopige teruggaaf van heffingskortingen betreft.

#### *Kwijtschelding gemeentelijke belastingen*

Als een van de knelpunten in de uitvoering van de fiscale wetgeving is genoemd de situatie dat personen met een arbeidsinkomen onder bijstandsniveau geen kwijtschelding van gemeentelijke heffingen kunnen krijgen. Deze onwenselijke situatie zou terug te voeren zijn op de wetgeving.

Op grond van artikel 26 Invorderingswet 1990 kan volgens bij ministeriële regeling gestelde regels kwijtschelding worden verleend van belastingen. De kwijtscheldingsregeling strekt zich in beginsel ook uit tot het gemeentelijk belastinggebied (artikelen 249 en 255 Gemeentewet).

Op grond van artikel 8, eerste lid, sub a, Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 (URIW'90), wordt geen kwijtschelding verleend voor zover het feit dat een belastingaanslag niet kan worden voldaan aan de belastingenschuldige is toe te rekenen.

In verband met de eenheid van beleid en uitvoering heeft de staatssecretaris van Financiën beleidsregels gegeven over de uitvoering van genoemd artikel 8 URIW'90. Daarbij heeft hij gesteld dat van een situatie van toerekenbaarheid als hiervoor bedoeld onder andere sprake is indien de belastingenschuldige geen gebruik heeft gemaakt van het recht op bijstand, waardoor de belastingaanslag (gedeeltelijk) zou kunnen worden betaald (art. 26.1.9 Leidraad Invordering 2008). De achtergrond van deze regel is dat bij rijksbelastingen een kwijtscheldingsnorm van 90% (van de toepasselijke bijstandsnorm) wordt gehanteerd. Een belastingenschuldige zou dus door eigen toedoen, door het niet aanvragen van aanvullende bijstand, zijn betalingscapaciteit negatief kunnen beïnvloeden. Anders dan de kwijtscheldingsregels uit de URIW'90 zijn de beleidsregels uit de Leidraad Invordering 2008 *niet bindend* voor gemeenten. Veel gemeenten hebben er echter zelf voor gekozen ter zake van de invordering van belastingenschulden hetzelfde uitvoeringsbeleid te voeren als de Belastingdienst.

Nagenoeg alle gemeenten hebben gebruik gemaakt van de hen bij wet gegeven bevoegdheid afwijkende regels te stellen over de wijze waarop de kosten van bestaan in aanmerking worden genomen bij de behandeling van een kwijtscheldingsverzoek (artikel 255, vierde lid, Gemeentewet). Deze gemeenten hanteren vrijwel steeds een kwijtscheldingsnorm van 100% van de toepasselijke bijstandsnorm: dat wil zeggen dat kwijtschelding wordt verleend in alle gevallen waarbij de inkomsten van de belastingenschuldige gelijk of lager zijn dan de toepasselijke bijstandsnorm. Wanneer deze gemeenten een kwijtscheldingsverzoek zouden afwijzen omdat sprake zou zijn van een arbeidsinkomen onder bijstandsniveau, gebeurt dat niet terecht. Als het inkomen aangevuld zou worden tot op bijstandsniveau, dan zou dat er immers niet toe leiden dat «de aanslag (gedeeltelijk) zou kunnen worden betaald».

Voor de gemeente die er een andere kwijtscheldingsnorm op na houdt (dan 100% van de toepasselijke bijstandsnorm) geldt dat hetgeen over aanvullende bijstand in de Leidraad Invordering 2008 wordt opgemerkt op

zichzelf niet bindend is voor gemeenten (zoals eerder opgemerkt). Het staat het college van burgemeester en wethouders (verder: het college) vrij om op dat specifieke punt een ander uitvoeringsbeleid te voeren en daarin bijvoorbeeld de praktische bezwaren bij een samenloop kwijtschelding – aanvullende bijstand de boventoon te laten voeren. In de volgende verzamelbrief zullen gemeenten hierop worden gewezen.

#### *Erfenis minderjarige in relatie tot bijstandsrechten van de ouder*

Er is mij gevraagd een nadere uitleg te geven over de manier waarop een erfenis van een minderjarig kind van invloed kan zijn op het recht op de bijstandsuitkering van de ouder. Daarbij is verwezen naar de uitspraak van de Rechtbank Zwolle-Lelystad, sector kanton, van 27 mei 2008 (LJN: BD2656). In deze uitspraak wordt door de kantonrechter een machtiging aan de ouder verleend zodat deze kan beschikken over een appartement in eigendom van de minderjarige dochter, zodat de opbrengsten van de verkoop van, of de vrijkomende gelden door het vestigen van een (krediet)hypotheek op dat appartement, kunnen worden aangewend voor het levensonderhoud van de ouder en haar minderjarige dochter.

De WWB geldt als laatste voorziening in het stelsel van sociale zekerheid. Bijstand wordt verleend indien een belanghebbende in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken, dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. Uit het complementaire karakter van de WWB en het uitgangspunt dat een ieder primair zelf verantwoordelijk is voor de voorziening in het bestaan vloeit voort dat in beginsel alle inkomens- en vermogensbestanddelen waarover wordt beschikt of redelijkerwijs kan worden beschikt tot die middelen worden gerekend. Uitgangspunt daarbij is dat rekening wordt gehouden met de middelen van de in de bijstand begrepen personen. Omdat de bijstand als gezinsbijstand wordt verstrekt, dienen – behoudens het bepaalde in artikel 31, tweede lid, onder h van de WWB<sup>1</sup> – de middelen van *alle* gezinsleden in aanmerking te worden. Dit betekent dat ook met het vermogen, waaronder bijvoorbeeld een huis, van de ten laste komende minderjarige kinderen bij de bijstandsverlening aan de ouder in beginsel rekening moet worden gehouden. De bijstand wordt immers mede ten behoeve van het levensonderhoud van die kinderen verstrekt.

Het Burgerlijk Wetboek (BW) bepaalt dat de ouders het bewind over het vermogen van hun kind als goede bewindvoerders moeten voeren. Dit betekent dat de ouders de verplichting hebben te zorgen voor een doelmatige belegging van het vermogen van de minderjarige. Die wettelijke plicht te zorgen voor een doelmatige belegging van het vermogen van de minderjarige, betekent nog niet dat de ouders de volledige beschikking over dat vermogen hebben, zoals ze dat wel over hun eigen vermogen hebben. In artikel 1:345 Burgerlijk Wetboek staat namelijk dat de ouder een machtiging van de kantonrechter nodig heeft om overeenkomsten aan te gaan die strekken tot beschikking over de goederen van de minderjarige. Op grond van artikel 1:356 BW is de maatstaf neergelegd aan de hand waarvan het verzoek door de kantonrechter moet worden beoordeeld: de machtiging moet in het belang van de minderjarige noodzakelijk, nuttig of wenselijk zijn. Dit is een beoordeling van de individuele omstandigheden waarin het kind zich bevindt. In de eerdergenoemde uitspraak achtte de kantonrechter het in het belang van de dochter dat haar vermogen wordt benut om in het levensonderhoud van haar moeder en van haarzelf te voorzien. De kantonrechter overwoog daarbij dat in dit geval, gelet op de leeftijd van de dochter en haar daarmee verband houdende (immateriële) afhankelijkheid van haar moeder, mag worden aangenomen dat de dochter er (alle) belang bij heeft dat haar moeder in

<sup>1</sup> In artikel 31, tweede lid, WWB is opgenomen dat de inkomsten uit arbeid van de tot zijn last komende kinderen, alsmede door hen ontvangen uitkeringen inzake werkloosheid en arbeidsongeschiktheid niet tot de middelen van het gezin worden gerekend, tenzij het de verlening van bijzondere bijstand betreft voor bijzondere noodzakelijke kosten van het bestaan van die kinderen.

staat is en blijft voor haar te zorgen en met het oog daarop over de noodzakelijke middelen van haar bestaan beschikt.

De vraag of het college bevoegd is aan de ouder de verplichting op te leggen een verzoek in te dienen bij de kantonrechter om vrij te kunnen beschikken over het vermogen van haar/zijn minderjarig kind is beantwoord in de uitspraak van de CRvB van 29 maart 2005 (JWWB 2005, 277). De CRvB oordeelde dat een dergelijke verplichting aan de bijstand kan worden verbonden omdat deze conform artikel 55 van de WWB strekt tot vermindering of beëindiging van de bijstandsverlening.

Gelet op de rechterlijke toetsing bij een verzoek om een machtiging tot beschikking over het vermogen van een minderjarig kind ben ik van mening dat er voldoende waarborgen zijn voor een zorgvuldige afweging of dat vermogen in het kader van de WWB moet worden aangewend voor het levensonderhoud van dat kind zelf en haar ouder(s).

#### *Sanctietoepassing artikel 18 WWB bij zeer ernstig misdragen*

Mij is gevraagd een nadere uitleg te geven van de uitspraak van de CRvB van 29 juli 2008 (LJN: BD7970) in relatie tot de uitspraak van de Raad van 31 december 2007 (USZ nr. 66, LJN: BC1811).

De WWB biedt het college de mogelijkheid de uitkering te verlagen (artikel 18, tweede lid, WWB). Het zich zeer ernstig misdragen valt expliciet onder de reikwijdte van artikel 18, tweede lid, WWB. Het college heeft de bevoegdheid om in deze situatie de uitkering lager vast te stellen op grond van in de verordening vast te stellen criteria (artikel 8 jo artikel 18, tweede lid, WWB). Bij de behandeling van de WWB heeft de wetgever aangegeven dat er in dat geval sprake is van een reparatoire sanctie, zolang er maar enig verband is tussen de ernstige gedraging en mogelijke belemmeringen voor burgemeester en wethouders bij het vaststellen van de uitkering. Indien er geen verband is tussen het wangedrag van de betrokkene en de mogelijkheid van het vaststellen van het recht op uitkering is er sprake van een punitieve sanctie. Bij een punitieve sanctie is sprake van leedtoevoeging (vergelijkbaar met straffen in het strafrecht). Bij een reparatoire sanctie gaat het om herstel van een gewenste toestand en/of gedraging. Bijvoorbeeld: een bijstandsgerechtigde heeft niet of niet tijdig informatie aangeleverd. De verlaging van de uitkering als reparatoire sanctie heeft als doel dat de bijstandsgerechtigde alsnog de informatie aanlevert dan wel dat in de toekomst tijdig zal doen.

Op basis van deze wetgeschiedenis is in lagere jurisprudentie aangegeven dat burgemeester en wethouders alleen dan een verlaging wegens het zich jegens hen zeer ernstig misdragen kan opleggen, indien er enig verband is tussen de ernstige gedraging en mogelijke belemmeringen voor burgemeester en wethouders bij het vaststellen van het recht op bijstand.

Deze lagere jurisprudentie wordt niet gevolgd door de CRvB in zijn uitspraak van 31 december 2007 (USZ nr. 66, LJN BC1811). In deze uitspraak is sprake van een situatie waarin een bijstandsgerechtigde in het kader van een traject naar arbeidsinschakeling is opgeroepen door een klantmanager en in een gesprek onder vier ogen de klantmanager heeft beledigd waar op grond van de gemeentelijke verordening een verlaging van de uitkering tegenover staat. De CRvB wijst erop dat onder verlaging wegens het zich jegens burgemeester en wethouders zeer ernstig misdragen als bedoeld in artikel 18, tweede lid, van de WWB dient te worden verstaan diverse vormen van agressie, zij het dat sprake moet zijn van verwijtbaarheid en van gedrag jegens burgemeester en wethouders

of hun ambtenaren dat in het normale menselijke verkeer in alle gevallen als onacceptabel kan worden beschouwd. Naar het oordeel van de Raad dient een dergelijke verlaging te worden aangemerkt als een punitieve (bestraffende) sanctie, als het gaat om misdragingen die wel leiden tot schending van verplichtingen maar die geen verband houden met het niet kunnen vaststellen van het recht op bijstand. De CRvB oordeelt weliswaar dat het college in de betreffende casus onvoldoende bewijs heeft geleverd voor de agressieve gedraging, maar laat wel ruimte voor een punitieve sanctie. Het is volgens de CRvB dus niet noodzakelijk dat er een verband dient te zijn tussen de ernstige gedraging en mogelijke belemmeringen voor burgemeester en wethouders bij het vaststellen van de uitkering. Dit betekent dat ook indien een dergelijk verband niet aanwezig is en de belanghebbende zich zeer ernstig heeft misdragen, de uitkering kan worden verlaagd op grond van in de verordening vast te stellen criteria. Dit biedt het college meer mogelijkheden tot het verlagen van de uitkering wegens zeer ernstige misdragingen dan in de wetsgeschiedenis is aangegeven.

In de recente uitspraak van 29 juli 2008 (LJN: BD7970) stelt de CRvB, kort samengevat, expliciet dat er te allen tijde een link moet zijn bij agressief gedrag met schending van verplichtingen die gelden op grond van de WWB. Dit was niet zo benadrukt in de eerdergenoemde uitspraak van 31 december 2007. In de uitspraak van 29 juli 2008 was sprake van een situatie waarin het college aan een bijstandsgerechtigde een toegangsverbod voor het gebouw heeft opgelegd. De betreffende bijstandsgerechtigde meldde zich *eigener beweging* bij de voordeur van het gebouw van de dienst om te informeren naar het tijdstip waarop de maandelijkse uitkering aan hem betaalbaar zou worden gesteld. Nadat de receptioniste hem wees op het bouwverbod en verwees naar zijn toegewezen contactpersoon die hij op bepaalde tijden kon bereiken, ging de bijstandsgerechtigde toch het gebouw binnen en heeft daar vernielingen aangebracht.

De CRvB oordeelde dat, nu «het zich jegens het college zeer ernstig misdragen» niet kan worden beschouwd als een aparte aan de bijstand verbonden verplichting tot het nalaten van dit gedrag, aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 18, tweede lid, van de WWB is voldaan indien sprake is van het niet of niet voldoende nakomen van een of meer verplichtingen die voortvloeien uit de WWB. Het agressief gedrag is een verzwarende omstandigheid aan het niet of niet voldoende nakomen van die verplichtingen. Nu in casu geen sprake was van schending van aan de bijstand verbonden verplichtingen, was het college niet bevoegd de uitkering te verlagen.

De CRvB merkt volledigheidshalve op dat een verlaging van de bijstand wegens een zeer ernstige misdraging niet alleen dan mogelijk is indien als gevolg van die misdraging het recht op bijstand niet of niet langer kan worden vastgesteld. Het verlagen van de bijstand is dus ook mogelijk indien sprake is van een zeer ernstige misdraging en ondanks de schending van de aan de WWB verbonden verplichtingen het recht op bijstand toch kan worden vastgesteld.

De Raad onderkent dus op basis van de twee eerdergenoemde uitspraken duidelijk twee situaties waarin een verlaging van de bijstand ex artikel 18, tweede lid, WWB kan plaatsvinden:

1. door het agressieve gedrag **en** de schending van de verplichtingen kan het recht op bijstand niet worden vastgesteld (reparatoir).
2. er is agressief gedrag **en** schending van verplichtingen maar het recht op bijstand kan nog wel worden vastgesteld (punitief).

Hiermee heeft het college naar mijn mening voldoende mogelijkheden om in het kader van de uitvoering van de WWB rekening te houden met en

consequenties te verbinden aan zeer ernstige misdragingen. Daarbij geldt dat daar waar sprake is van een reparatoire sanctie die door het college wordt opgelegd, er daarnaast de mogelijkheden van het strafrecht zijn om zeer ernstige misdragingen te bestraffen. Ook in de situatie zoals in de uitspraak van de CRvB van 29 juli 2008 (LJN: BD7970) biedt het strafrecht mogelijkheden om dergelijke gedragingen te bestraffen. In de verzamelbrief zal ik aan dit onderwerp aandacht besteden.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
A. Aboutaleb