



Rijksoverheid



Analysedocument wetswijziging WWB

Gevolgen wetswijziging voor gemeentelijke verordeningen

Oktober 2011

Deze publicatie is gemaakt door Stimulansz in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Stimulansz spreekt haar dank uit aan alle auteurs, co-auteurs en expertpanels, die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van de publicatie.

Aan de totstandkoming van deze publicatie is de grootst mogelijke zorg besteed.

Stimulansz kan echter niet aansprakelijk worden gesteld voor eventuele onjuistheden, noch kunnen aan de inhoud rechten worden ontleend.

Inhoudsopgave

1	Algemeen.....	3
2	De Toeslagenverordening	4
2.1	Algemeen	4
2.2	Consequenties voor de verschillende doelgroepen	4
2.3	Aandachtspunten en tekstsuggesties voor aanpassing van de Toeslagenverordening.....	8
3	De Maatregelenverordening WWB	13
3.1	Consequenties van de wetswijziging voor het Maatregelenbeleid	13
3.2	Overgangsrecht.....	14
3.3	Verplichtingen voor jongeren	15
3.4	Aandachtspunten en tekstsuggesties voor aanpassing van de Maatregelenverordening WWB.....	17
4	De Verordening Langdurigheidstoelage	24
4.1	Consequenties wetswijziging voor de Verordening Langdurigheidstoelage.....	24
4.2	Overgangsrecht.....	25
4.3	Aandachtspunten en tekstsuggesties voor aanpassing van de Verordening langdurigheidstoelage WWB	26
5	De Re-integratieverordening WWB	29
5.1	Consequenties van de wetswijziging voor de Re-integratieverordening	29

1 Algemeen

Op 1 januari 2012 treedt de 'Wet tot wijziging van de Wet werk en bijstand (WWB) en samenvoeging van die wet met de Wet investeren in jongeren (WIJ) gericht op bevordering van deelname aan de arbeidsmarkt en vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van uitkeringsgerechtigden' (kortweg: Wet Aanscherping WWB) in werking.

Uitgangspunten van deze wetswijziging zijn:

- Grotere nadruk op eigen verantwoordelijkheid burger in de voorziening in het bestaan;
- Versterking van het activerende karakter van de Wet werk en bijstand;
- Versterking van de vangnetfunctie van de Wet werk en bijstand.

Deze uitgangspunten leiden ertoe dat het wettelijk bijstandsregime substantieel van inhoud verandert. Zo gaat voor jongeren een wettelijke zoektijd van vier weken gelden en hebben zij, anders dan onder het regime van de Wet investeren in jongeren, geen recht meer op een werkleeraanbod, maar aanspraak op ondersteuning bij de vormgeving van hun eigen verantwoordelijkheid op weg naar economische zelfstandigheid. De bijstand voor inwonenden wordt afgeschaft en categoriale regelingen worden genormeerd op 110% van de bijstandsnorm.

Mede vanwege intrekking van de WIJ per 1 januari 2012 hebben de genoemde ontwikkelingen aanzienlijke consequenties voor het gemeentelijk beleid. Dat raakt ook de WWB-verordeningen. Dit *Analysedocument* is bedoeld als hulpmiddel voor gemeenten om beleidsmatige en regeltechnische keuzes te kunnen maken bij de actualisering van deze verordeningen. In dit document worden achtereenvolgens de Toeslagenverordening, Maatregelenverordening, de Verordening Langdurigheidstoeslag en de Re-integratieverordening besproken. Daarbij wordt telkens gestart met een korte weergave van de gevolgen van de wetswijziging voor het gemeentelijk beleid en worden keuzes besproken die in dat verband gemaakt moeten worden. Vervolgens worden de consequenties van die keuzes voor de betreffende verordeningen aangegeven. Aandachtspunten worden benoemd en regeltechnische aspecten besproken en in een aantal gevallen worden tekstsuggesties gedaan voor wijziging van diverse bepalingen in de verordeningen. Bij het opstellen van tekstsuggesties is het uitgangspunt geweest de tekst en inhoud van de model-verordeningen van Stimulanz. Voor wat betreft de Toeslagenverordening is echter gebruik gemaakt van het model van de VNG¹. Voor de redactie van de tekstsuggesties is gebruik gemaakt van de brochure '100-ideeën voor de gemeentelijke regelgever', uitgave van de VNG, 2011.

De gepresenteerde tekstsuggesties zijn slechts voorbeelden. Concrete inpasbaarheid in de lokale regelgeving is uiteraard afhankelijk van de inhoud en redactie van de gemeentelijke verordeningen. De suggesties hebben daarmee derhalve een facultatief karakter en zijn met nadruk suggesties voor aanpassing. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kan niet aansprakelijk worden gesteld voor de validiteit van deze tekstsuggesties.

¹ Dat identiek is aan het model dat door Stimulanz wordt gehanteerd. Dit geldt evenzeer voor de Maatregelenverordening WWB, met dien verstande dat in de verordening van Stimulanz één bepaling is toegevoegd die specifiek ziet op het Bbz en enkele alternatieve tekstbepalingen zijn toegevoegd ter keuze.

2 De Toeslagenverordening

2.1 Algemeen

In artikel 8 lid 1 onderdeel c en 30 WWB is geregeld dat de gemeenteraad bij verordening dient vast te stellen voor welke categorieën de landelijk vastgestelde norm verhoogd of verlaagd moet worden en op grond van welke criteria dit geschiedt.

De volgende toeslagen en verlagingen zijn mogelijk op grond van de aangescherpte WWB:

- een toeslag voor de alleenstaande (ouder) die de algemene bestaanskosten niet volledig met een ander kan delen (art. 25 WWB);
- een verlaging voor gezinnen die de algemene bestaanskosten kunnen delen met een ander (art. 26 WWB);
- een verlaging als er lagere algemene bestaanskosten zijn in verband met de woonsituatie (art. 27 WWB);
- een verlaging in verband met het recent hebben beëindigd van een scholing of opleiding waarvoor aanspraak bestond op een tegemoetkoming in de schoolkosten dan wel studiefinanciering (art. 28 WWB);
- een verlaging van de toeslag in verband met de leeftijd van 21 of 22 jaar bij alleenstaanden (art. 29 WWB)².

Vooropgesteld moet worden dat de systematiek van het toeslagen- en verlagingenmodel met aanscherping van de WWB en intrekking van de WIJ in stand blijft. Zo blijft het een verplichting om een alleenwonende alleenstaande bijstandsgerechtigde een maximale toeslag toe te kennen (art. 25, eerste lid WWB³) en blijven de mogelijkheden om verlagingen vast te stellen onaangetast. Wat wel wijzigt is dat door intrekking van de WIJ de mogelijkheid om voor 21- en 22-jarigen een lagere toeslag vast te stellen weer in de WWB wordt opgenomen⁴.

2.2 Consequenties voor de verschillende doelgroepen

De gewijzigde betekenis van de begrippen die de verschillende leefvormen aanduiden en de daaraan gekoppelde huishoudtoets alsmede de intrekking van de WIJ hebben voor de Toeslagenverordening echter de nodige consequenties, zowel op het beleidsinhoudelijke als op het regeltechnische vlak. Deze consequenties hebben betrekking op de rol van de volgende personen binnen het huishouden:

- a. Inwonende meerjarige kinderen of ouders
- b. Medebewoners
- c. Jongeren
- d. Inwonende studerende of schoolgaande meerderjarige kinderen
- e. Schoolverlaters
- f. Zorgbehoevenden

Voordat per onderdeel van de verordening wordt beschreven welke consequenties de wetwijziging heeft en hoe daarop ingespeeld kan worden, worden de gewijzigde rollen van de bovengenoemde personen binnen de bijstandverlening en de gevolgen voor het toeslagenbeleid kort besproken.

a. Inwonende meerderjarige kinderen of ouders

Nieuw in de WWB is dat meerderjarige kinderen én ouders van meerderjarige kinderen die in dezelfde woning wonen in beginsel tot hetzelfde gezin behoren⁵. Deze personen kunnen slechts in gezamenlijkheid aanspraak op bijstand maken. Onder 'kind' wordt in dit verband mede verstaan het stiefkind en de echtgenoot of echtgenote van het eigen kind of stiefkind en voor de toepassing van artikelen 9, 25, eerste lid, 26 en 30, tweede lid WWB het pleegkind.

² De bevoegdheid om deze verlaging toe te passen is opnieuw in de WWB opgenomen als gevolg van intrekking van de WIJ.
³ Onverminderd verlagingen op andere gronden.

⁴ Artikel 29 WWB: als geoordeeld wordt dat de toeslag een belemmering kan vormen voor de arbeidsinschakeling kan in de verordening worden bepaald dat de toeslag wordt verlaagd.

⁵ Zie art. 4, eerste lid, onderdeel c WWB. De uitzonderingen op deze regel worden het tweede en vijfde lid van artikel 4 benoemd.

Niet langer wordt het recht op bijstand gekoppeld aan het zijn van 'gehuwde' maar aan het deel uitmaken van een 'gezin'. In algemene zin betekent dit dat de doelgroep voor het toeslagenbeleid verkleind wordt. Inwonende kinderen of ouders worden immers doorgaans tot de medebewoners gerekend, die kosten kunnen delen⁶. Vanaf 1 januari 2012 gaan zij in beginsel tot het gezin behoren. In een aantal gemeenten wordt aangenomen dat inwonende kinderen of ouders meer kosten kunnen delen dan andere medebewoners. Dit is dan in de Toeslagenverordening verwerkt in de vorm van een lagere toeslag c.q. hogere verlaging voor dergelijke medebewoners dan voor anderen. De vraag of zo'n afwijkende regeling nog zin heeft moet bevestigend worden beantwoord. Een beperkte categorie inwonende kinderen/ouders zal immers *niet* tot het gezin gaan behoren⁷. Overigens kan uit een oogpunt van deregulering wel overwogen worden om inwonende kinderen of ouders als bijzondere categorie te schrappen en deze personen gelijk te schakelen met overige medebewoners. Zie verder paragraaf 2.3.

b. Medebewoners

Aan het principe dat medebewoners kosten kunnen delen verandert niets. Dat betekent echter niet dat het toeslagenbeleid zondermeer onverkort kan worden gehandhaafd. Zeker als het gaat om gezinnen met drie of meer meerderjarige personen die een medebewoner hebben, kan er aanleiding zijn om de verlaging van de norm te heroverwegen vanwege het inkomenseffect. Op zichzelf blijft het uitgangspunt dat bij medebewoning kosten kunnen worden gedeeld omdat sprake is van schaalvoordelen, in stand, temeer omdat tegenover de verlaging vaak ook een inkomenscomponent zal staan (zoals huur of kostgeld). Niettemin kan er, juist gelet op de omvang van het gezin en de financiële consequenties, aanleiding bestaan om van een verlaging af te zien. Door af te zien van verlaging van de uitkering kan dan een vorm van compenserende inkomensondersteuning plaatsvinden. Het is aan de gemeente om daarin een standpunt te bepalen. Grofweg is een drietal vormen van compensatie denkbaar:

- Bij 'grote' gezinnen wordt het toeslagen- en verlagingenbeleid onverkort toegepast. De Toeslagenverordening blijft ongewijzigd;
- Bij 'grote' gezinnen wordt in de Toeslagenverordening geregeld dat bij een x aantal meerderjarige gezinsleden afgezien wordt van verlaging van de norm of de toeslag;
- Bij 'grote' gezinnen blijft de Toeslagenverordening ongewijzigd. Bij een x aantal meerderjarige gezinsleden wordt in individuele gevallen of als regel afgezien van verlaging van de norm of de toeslag, met toepassing van artikel 18, eerste lid jo. 30, vierde lid WWB.

Een tekstsuggestie t.a.v. de tweede optie is uitgewerkt in paragraaf 2.3.

c. Jongeren

Voor jongeren tot 27 jaar geldt dat zij ingaande 1 januari 2012 niet meer tot de doelgroep van de WIJ behoren maar tot die van de WWB. De WIJ wordt immers ingetrokken en de WWB is vanaf die datum in aangescherpte vorm tevens van toepassing op jongeren. Daarmee vervallen ook de WIJ-verordeningen per diezelfde datum van rechtswege. Jongeren vallen dus vanaf 1 januari 2012 ook onder het bereik van de Toeslagenverordening WWB, ten minste, als dit in de doelgroepomschrijving adequaat tot uitdrukking wordt gebracht. Dat zal er in veel verordeningen toe leiden dat de doelgroepomschrijving moet worden aangepast en de leeftijdscategorie moet worden gewijzigd.

Voor jongeren die op 31 december 2011 een inkomensvoorziening hadden geldt dat op grond van de WIJ genomen besluiten gelden als besluiten genomen op grond van de WWB. Dat treft tevens de toeslagen en verlagingen die binnen het kader van de WIJ zijn genomen. Deze worden vanaf 1 januari 2012 eveneens geacht op grond van de WWB te zijn toegepast. Bovendien geldt geen specifiek overgangsrecht voor de eerder vastgestelde toeslagen en verlagingen. Wijkt de Toeslagenverordening WWB dus af van de Toeslagenverordening WIJ, dan is het mogelijk dat per 1 januari 2012 de uitkering van de jongere aangepast moet worden. Overigens zal dit zelden het geval zijn omdat de WIJ-verordening vrijwel altijd identieke toeslagen en verlagingen kent als de WWB-verordening.

⁶ Conform de artikelen 25 en 26 WWB.

⁷ Zorgbehoevenden, studenten die regulier bekostigd onderwijs volgen of studiefinanciering ontvangen of scholieren met een WTOS-tegemoetkoming met een inkomen lager dan 80% netto WML, zie verder onderdelen c en d.

Ten slotte is voor jongeren van belang dat bij invoering van de WIJ artikel 29 WWB, dat regelde dat voor 21- en 22-jarigen de toeslag kon worden verlaagd, is vervallen. De betreffende bepaling werd immers opgenomen in de WIJ. Door de wetwijziging wordt per 1 januari 2012 de klok weer teruggedraaid en artikel 29 WWB weer gereactiveerd. Dat betekent ook dat als de gemeente ervoor gekozen had om voor 21- en 22-jarigen in de Toeslagenverordening WIJ een lagere toeslag toe te kennen, en dit beleid voortgezet wordt, dit nu in de Toeslagenverordening WWB geregeld moet worden.

d. Inwonende studerende of schoolgaande meerderjarige kinderen

Een bijzondere categorie meerderjarige kinderen wordt in de aangescherpte WWB gevormd door de inwonende meerderjarige studerende of schoolgaande kinderen. Een meerderjarig kind dat regulier bekostigd onderwijs volgt, of studiefinanciering op grond van de WSF2000 of een tegemoetkoming op grond van de WTOS ontvangt, wordt voor de bijstandverlening niet als meerderjarig kind aangemerkt, mits diens inkomen niet meer bedraagt dan € 1023,42 netto per maand (inclusief eventuele studiefinanciering naar het normbedrag van artikel 3.18 van de WSF 2000)⁸. Dat meerderjarige kind is derhalve geen gezinslid en geldt in beginsel als zelfstandig subject van bijstand. Is dat kind alleenstaande (ouder) dan komt het overigens slechts in aanmerking voor bijstand als het regulier bekostigd onderwijs volgt en geen aanspraak kan maken op studiefinanciering op grond van de WSF2000⁹. Omdat de tegemoetkoming op grond van de WTOS geen passende en toereikende voorliggende voorziening in de algemene bestaanskosten vormt, is aanvullende algemene bijstand mogelijk. Dat geldt uiteraard ook voor de student of scholier die uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs volgt maar geen recht op WTOS dan wel WSF2000 hebben¹⁰. Voor het schoolgaande kind met WTOS of ander inkomen geldt dat het medebewoner is geworden dat mogelijk kosten kan delen. Gelet op de artikelen 25, eerste lid, en 26 WWB mag eerst worden aangenomen dat kosten gedeeld kunnen worden als het inkomen van het schoolgaande kind het bedrag genoemd in artikel 3.18 WSF2000 te boven gaat. Dit levert derhalve het volgende overzicht op:

Schoolgaand of studerend kind met resp. WTOS, WSF2000 en ander inkomen

Inkomen per maand (netto)	Zelfstandig recht op bijstand voor scholier/student met			Maximale toeslag c.q. afzien van verlaging
	WTOS	WSF	Volgt regulier bekostigd onderwijs met ander inkomen	
Tussen € 0 en € 604,15 ¹¹	ja	nee	ja	Ja, voor scholier/student met WTOS en/of ander inkomen
Tussen € 604,15 en € 1.023,42 ¹²	ja	nee	ja	Afhankelijk van gemeentelijk toeslagenbeleid voor scholier met WTOS en/of ander inkomen
Boven € 1.023,42	nee	nee	nee	n.v.t.

Voor de groep schoolgaande/studerende meerderjarige kinderen zonder aanspraak op WSF2000 en met een inkomen tussen € 604,15 en € 1.023,42 per maand geldt derhalve dat zij als reguliere medebewoner aangemerkt

8 Artikel 4, tweede lid WWB

9 Een student met aanspraak op studiefinanciering WSF2000 beschikt immers over een passende en toereikende voorliggende voorziening in de zin van artikel 15 WWB en heeft dan geen recht op bijstand. Dat geldt ook voor degene die regulier bekostigd onderwijs kunnen volgen in verband waarmee zij aanspraak hebben op studiefinanciering WWSF2000 (zie art. 13, tweede lid, onderdeel c WWB)

10 Bijv. deeltijd MBO-onderwijs met BOL of voltijds MBO-onderwijs met BBL

11 Norm van art. 3.18 WSF2000 die als middel in aanmerking wordt genomen (zie art. 33, tweede lid WWB)

12 Norm van 80% WML, zie art. 4, tweede lid WWB

kunnen worden. Dat betekent dat zowel op de toeslag van het schoolgaand kind als de toeslag of norm van de ouder een verlaging kan plaatsvinden¹³. Omdat dit stelsel als erg ingewikkeld kan worden aangemerkt en zeker met fluctuerende inkomsten lastig uitvoerbaar is, kan er ook voor worden gekozen om te bepalen dat bij een inkomen tot de bovengrens (€ 1.023,42) aangenomen wordt dat het kind geen kosten kan delen. Artikel 25 en 26 vormen daar geen belemmering voor¹⁴. Dit kan (en moet) in de Toeslagenverordening worden geregeld. Een tekstsuggestie wordt gedaan in paragraaf 2.3. Kan het kind geen kosten delen dan betekent dit zowel voor het kind als voor het gezin waartoe het kind heeft behoort/zou behoren dat die belanghebbende evenmin kan worden aangemerkt als medebewoner die kosten kan delen.

e. *Schoolverlaters*

De mogelijkheid om de norm of de toeslag te verlagen in verband met het recent beëindigd hebben van een studie of beroepsopleiding blijft onverkort gehandhaafd. Deze bepaling krijgt weer meer betekenis door de intrekking van de WIJ. De meeste 'schoolverlaters' bevinden zich immers in de leeftijdscategorie tot 27 jaar. Uit jurisprudentie is evenwel gebleken dat deze verlaging in veel gevallen niet kan worden toegepast¹⁵. In aansluiting op deze jurisprudentie is het mogelijk dat bij een gezin, in het bijzonder een gezin met drie meerderjarige gezinsleden of meer, met een schoolverlater, onverkorte toepassing van de verlaging ertoe zal kunnen leiden dat er een inkomensniveau ontstaat dat niet meer toereikend is. Overweging kan zijn om in dergelijke gevallen af te zien van de verlaging i.v.m. schoolverlating, dan wel uit een oogpunt van deregulering in het geheel af te zien van deze vorm van verlaging. Zie verder paragraaf 2.3.

f. *Zorgbehoevenden*

Een zorgbehoevend gezinslid kan een verzoek indienen om niet als gezinslid te worden aangemerkt. Het college kan dit verzoek al dan niet inwilligen, afhankelijk van de (verwachte) duur van de zorg. Om voor deze uitzondering in aanmerking te komen moet aan de volgende voorwaarden zijn voldaan:

- in dezelfde woning wonen als een meerderjarig kind of als de ouder(s);
- een geldig indicatiebesluit hebben voor 10 uur of meer zorg op grond van de AWBZ;
- de zorg betreft:
 - persoonlijke verpleging
 - verzorging
 - begeleiding
 - verblijf, of
 - voortgezet verblijf
- aantonen dat voor in ieder geval 10 uur zorg per week geen pgb of zorg in natura wordt ontvangen voor één van deze vormen van zorg;
- aannemelijk maken dat een meerderjarig kind dan wel ouder dat gezinslid is de zorg verleent voor ten minste 10 uur per week.
- de zorgbehoevende is jonger dan 65 jaar, dan wel 65 jaar of ouder, maar op de dag voor de 65^e verjaardag een AWBZ-indicatie heeft en houdt van 10 uur of meer per week.

Zorgbehoevenden voor wie het college vaststelt dat deze geen gezinslid zijn, krijgen een zelfstandige aanspraak op bijstand en worden een medebewoner voor wie het toeslagen- en verlagingenbeleid gaat gelden. In veel gemeenten is er echter voor gekozen om in geval van woningdeling voor zorgbehoevenden en/of hun zorgverleners af te zien van verlaging van de toeslag of norm. Dit om te bevorderen dat minder snel beroep wordt gedaan op AWBZ-instellingen en professionele thuiszorg.

13 Dat kan trouwens ook als het inwonende kind student is.

14 Art. 25, eerste lid en 26, tweede lid WWB drukken het zo uit: "...kosten kunnen *in ieder geval* niet geheel of gedeeltelijk gedeeld worden met thuisinwonende kinderen van 18 jaar...". Dat geeft ruimte voor aanvullende regelgeving in de zin van artikel 121 Gemeentewet.

15 In de situatie van een bijstandsgerechtigde die voorheen een uitwonend student was sprak de Centrale Raad van Beroep uit dat de bijstandsnorm minimaal op de hoogte van het normbedrag dat een uitwonende op grond van artikel 3.18 WSF2000 moest liggen (CRvB 12 mei 2009, LJN: BI5349). Als algemene norm kan daaruit worden afgeleid dat de norm voor levensonderhoud in de WSF2000 voor een uitwonende student in de regel de ondergrens is voor vaststelling van de bijstandsnorm.

Voorwaarde is dan vrijwel altijd dat het moet gaan om zorgbehoevenden die een indicatie hebben voor plaatsing in een AWBZ-instelling dan wel behoefte hebben aan professionele zorg en zonder die zorg geen zelfstandig huishouden zou kunnen worden gevoerd. Het gaat dan dus om een categorie die meer zorgbehoevend is dan de groep die in artikel 4, vijfde lid WWB is uitgezonderd van het gezin.

Er zijn dan drie situaties denkbaar:

Zorgbehoefte	Zelfstandig recht op bijstand	Maximale toeslag c.q. afzien van verlaging
Minder dan 10 uur per week	nee	n.v.t.
Tussen 10 uur en 36 ¹⁶ uur per week	ja	Nee
36 uur of meer per week	ja	ja

Omdat uit onderzoek¹⁷ is gebleken dat het aantal bijstandsgerechtigden waarbij wordt afgezien van verlaging van toeslag of norm i.v.m. zorgbehoevendheid zeer gering is, kan, in navolging van de gemeente Arnhem, worden overwogen om de criteria om als zorgbehoevende medebewoner te worden aangemerkt, te versoepelen en de indicatie-eis op 10 uur te stellen. Dat betekent dat zodra een gezinslid (of een andere medebewoner) als zorgbehoevend in de zin van artikel 4, vijfde lid WWB wordt aangemerkt, deze de maximale toeslag ontvangt dan wel de volledige norm, onverminderd evt. verlagingen op andere gronden uiteraard.

Een tekstsuggestie wordt gedaan in paragraaf 2.3.

2.3 Aandachtspunten en tekstsuggesties voor aanpassing van de Toeslagenverordening

In deze paragraaf worden wetstechnische en beleidsmatige aandachtspunten besproken en worden tekstsuggesties gedaan voor aanpassing van de Toeslagenverordening WWB, die inspelen op de hierboven geconstateerde wijzigingen. Voor de tekstsuggesties is uitgegaan van de tekst en opbouw van de model-Toeslagenverordening van de VNG.

a. Algemene bepalingen – begripsomschrijvingen

1. Gehanteerde begrippen hebben een andere betekenis gekregen door de wetwijziging. Dat heeft twee consequenties waarmee in de verordening rekening moet worden gehouden: Niet langer is het recht op bijstand gekoppeld aan de status van 'gehuwde' maar aan de status van 'gezin'. De gehuwdennorm als centrale norm waaraan de toeslagen en verlagingen kunnen worden gerelateerd is vervangen door de 'gezinsnorm'. Waar in de verordening gebruik gemaakt is van de begrippen 'gehuwden' en 'gehuwdennorm' zullen deze begrippen vervangen moeten worden door 'gezin' of 'gezinsleden', resp. 'gezinsnorm'.

Aandachtspunt 1: 'gehuwdennorm' vervangen door 'gezinsnorm'. Omschrijving 'gehuwden' en 'gehuwdennorm' elders in de verordening vervangen door omschrijving 'gezin' of 'gezinsleden' resp. 'gezinsnorm'

Tekstsuggestie

Artikel 1 Begripsomschrijving

In deze verordening wordt verstaan onder:

(letter) gezinsnorm: de norm, bedoeld in artikel 21, eerste lid, van de wet;

1. Een tweede consequentie is dat in de verordening gebruikte verwijzingen niet meer kloppen. De norm voor de alleenstaande, alleenstaande ouder en gezin zijn allemaal op een andere plaats in de WWB

¹⁶ Voltijds zorg

¹⁷ Gemeente Arnhem: op circa 5.400 bijstandsuitkeringen 27 zorgbehoevenden zonder verlaging (d.d. 1 september 2011).

terechtgekomen. De alleenstaandennorm wordt genoemd in artikel 20, eerste lid, onderdeel b WWB (was: artikel 21, onderdeel a). De alleenstaande oudernorm wordt gevonden in artikel 20, tweede lid, onderdeel b WWB (was: artikel 21, onderdeel b) en de gezinsnorm staat vermeld in artikel 21, eerste lid WWB (was: artikel 21, onderdeel c).

Aandachtspunt 2: voorzover in de verordening verwijzingen zijn opgenomen, dienen deze aangepast te worden aan de nieuwe tekst van de WWB.

b. Algemene bepalingen – doelgroepomschrijving

Door intrekking van de WIJ is de WWB met ingang van 1 januari 2012 wederom van toepassing op jongeren van 18 tot 27 jaar. Dat betekent ook dat de Toeslagenverordening WWB op hen van toepassing is. Tot de invoering van de WWB stond in veel verordeningen een doelgroepbepaling die inhield dat de verordening van toepassing was op belanghebbenden van 21 tot 65 jaar. Die bepaling kan terugkeren. Er zijn ook gemeenten die ervoor kiezen om de doelgroep op te rekken zodat de groep van 18 tot 65 onder de reikwijdte van de verordening valt. In de model-verordening van de VNG - en in navolging vele gemeenten - hebben ervoor gekozen 21 jaar als ondergrens te hanteren, omdat de uitkering van jongmeerderjarige gehuwden (het gaat slechts over hen, alleenstaanden en alleenstaande ouders van 18 tot 21 jaar vallen buiten de toeslagenregeling) anders te laag zou kunnen uitvallen.

Tekstsuggestie

Artikel 2 Toepassingsbereik

De bepalingen van deze verordening zijn uitsluitend van toepassing op alleenstaanden en alleenstaande ouders van 21 jaar of ouder maar jonger dan 65 jaar en op gezinnen waarvan alle meerderjarige gezinsleden 18/21 jaar* of ouder maar jonger dan 65 jaar zijn.

*leeftijdsgrens bepalen

In de Toeslagenverordening van de VNG kan artikel 2 derhalve worden vervangen door deze tekstsuggestie.

c. De toeslag i.v.m. kunnen delen van kosten

De norm voor een alleenstaande (ouder) wordt verhoogd indien de kosten van het bestaan niet geheel of gedeeltelijk kunnen worden gedeeld. In paragraaf 2.2 zijn verschillende situaties beschreven die consequenties kunnen hebben voor het kunnen delen van kosten en de hoogte van de toeslag.

T.a.v. het inwonende kind/ouder is aangegeven dat er aanleiding kan zijn om af te zien van extra verlaging van de norm of de toeslag die soms in verordening is opgenomen.

Aandachtspunt 4 (optioneel): is er om uitvoeringstechnische of beleidsmatige redenen aanleiding om in de verordening af te zien van de extra verlaging van de toeslag of de norm bij een inwonend kind?

Zo ja: schrappen van die bepaling.

Ten aanzien van inwonende studenten of scholieren is bepaald dat zij niet tot het gezin behoren bij een inkomen tot € 1.023,42 netto per maand (80% van het WML). Tevens bevat artikel 25 de bepaling dat bij een inkomen tot het normbedrag van art. 3.18 WSF2000 *in ieder geval* aangenomen wordt dat die student of scholier de kosten niet kan delen. In de verordening is veelal een ruimere bepaling opgenomen, die inhoudt dat een inwonend kind geacht wordt geen kosten te kunnen delen bij een inkomen tot een zeker bedrag, dat vaak boven de norm van art. 3.18 WSF2000 ligt. Overwogen kan worden om ter wille van de eenvoud te bepalen dat bij een inkomen tot 80% van het WML het kind geacht wordt geen kosten te kunnen delen.

Aandachtspunt 5: uit een oogpunt van eenvoud en uitvoerbaarheid kan worden overwogen om bij een inwonend studerend of schoolgaand kind met resp. WSF2000 of WTOS aan te nemen dat het kind geen kosten kan delen met de ouder (s).

Tekstsuggestie

Artikel 3 Toeslagen

(lid nummer) Voor de toepassing van dit artikel wordt een kind als bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de wet, niet aangemerkt als een ander die in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft.

Deze tekstsuggestie vervangt in de Toeslagenverordening van de VNG de leden 4 en 5.

d. De verlaging i.v.m. het kunnen delen van kosten

De verlaging voor het gezin met een medebewoner is in zekere zin spiegelbeeldig aan het verstrekken van een toeslag i.v.m. medebewoning. Zie aandachtspunten 4 en 5. Afzonderlijke aandacht verdient de situatie dat indien er sprake is van gezinnen met drie of meer meerderjarige gezinsleden en een medebewoner er aanleiding kan zijn om ter inkomensondersteuning compensatiemaatregelen te treffen. Dit kan gevonden worden in het afzien van verlaging van de toeslag i.v.m. het kunnen delen van kosten, hoewel het praktischer kan zijn om compensatie te bieden hetzij langs de weg van bijzondere bijstand/langdurigheidstoeslag¹⁸, hetzij via artikel 18, eerste lid jo. 31, vierde lid WWB. In dat laatste geval wordt bij wijze van individualisering in bepaalde situaties afgezien van verlaging van toeslag of norm. Daarvoor kan intern beleid worden ontwikkeld. Voordeel daarvan ten opzichte van aanpassing van de verordening is dat dit een grotere flexibiliteit garandeert en maatwerk mogelijk maakt.

Aandachtspunt 6: wordt het uit beleidsmatig oogpunt gewenst geacht om bij gezinnen met drie of meer meerderjarige gezinsleden in de verordening, te bepalen dat van verlaging van de norm of de toeslag wordt afgezien?

Tekstsuggestie

Artikel 4 Verlaging

(lid nummer) In afwijking van het lid* wordt de uitkering niet verlaagd indien het gezin bestaat uit drie of meer meerderjarige gezinsleden.

*lidnummer bepalen

In de Toeslagenverordening van de VNG wordt dit een nieuw derde lid in artikel 4.

e. De verlaging i.v.m. schoolverlating

Een verlaging van de toeslag of norm kan ook plaatsvinden gedurende zes maanden na beëindiging van de studie of beroepsopleiding. Zoals reeds in paragraaf 2.2 onderdeel e is aangegeven kan deze verlaging er volgens de Centrale Raad van beroep toe leiden dat het inkomen van een schoolverlater die alleenstaande (ouder) is onder het bestaansminimum komt te liggen. Als de schoolverlater tot een gezin behoort dat uit drie of meer meerderjarige gezinsleden bestaat kan dit evenzeer het geval zijn. Voor een verlaging in verband met schoolverlating wordt opgelegd, zal dus steeds gekeken moeten worden of hier op grond van artikel 18, eerste lid WWB vanaf gezien moet worden omdat het inkomen eventueel onder het bestaansminimum komt te liggen.

Aandachtspunt 7: overwegen of afgezien moet worden van verlaging van de norm of toeslag voor de schoolverlater. Zo ja: schrappen betreffende bepaling in de verordening. Zo nee: handhaven.

f. Verlaging toeslag alleenstaanden 21 en 22 jaar

Bij invoering van de WIJ is artikel 29 WWB, dat regelde dat voor 21- en 22-jarigen de toeslag kon worden verlaagd, vervallen. De betreffende bepaling werd opgenomen in de WIJ. Bij de wetwijziging wordt de klok weer teruggedraaid en artikel 29 WWB weer gereactiveerd. Dat betekent ook dat als de gemeente ervoor gekozen

18 Zie Hoofdstuk 3 voor een concrete invulling m.b.t. de langdurigheidstoeslag voor 'grote' gezinnen

heeft om voor 21- en 22-jarigen in de Toeslagenverordening WIJ een lagere toeslag toe te kennen, en dit beleid gehandhaafd wordt, dit nu in de Toeslagenverordening WWB geregeld moet worden.

Aandachtspunt 8: Bepaling opnemen die verlaging van de toeslag voor 21- en 22-jarigen regelt?

Tekstsuggestie

Artikel ... Verlaging toeslag alleenstaanden van 21 en 22 jaar

1. De verlaging bedoeld in artikel 29 van de wet bedraagt:
 - a. 20 procent van de gezinsnorm indien het een belanghebbende van 21 jaar betreft;
 - b. 10 procent van de gezinsnorm indien het een belanghebbende van 22 jaar betreft.
2. In afwijking van het eerste lid wordt de verlaging vastgesteld op de hoogte van de op grond van artikel 3 toegekende toeslag, indien deze toeslag minder bedraagt dan de verlaging waartoe toepassing van het eerste lid zou leiden.
3. De vorige leden zijn niet van toepassing ten aanzien van een belanghebbende op wie artikel... *van toepassing is.

* artikel m.b.t. verlaging schoolverlater

In de Toeslagenverordening van de VNG wordt dit een nieuw artikel 7.

g. Afzien van verlaging norm of toeslag bij zorgbehoefte

In veel gemeenten is in de verordening een specifieke bepaling opgenomen die regelt dat een verlaging van norm of toeslag niet plaatsvindt als er sprake is van een medebewoner die zorgbehoevend is. Uit een oogpunt van uitvoerbaarheid en eenvoud kan worden overwogen om voor het bepalen wie zorgbehoevend is, aan te sluiten bij de omschrijving van artikel 4, vijfde lid WWB. In dat geval is het raadzaam om in artikel 1 bij de begripsomschrijving aan te geven wat voortaan onder zorgbehoevende wordt verstaan. Voor de eenvoud kan hetzelfde begrip worden gebruikt als thans reeds in de verordening wordt gebruikt (bijv. verzorgingsbehoefte, zorgbehoevende, hulpbehoevende o.i.d.) dan hoeft die specifieke bepaling niet te worden aangepast.

Aandachtspunt 9: indien in de verordening een specifieke bepaling is opgenomen m.b.t. zorgbehoevenden, overwogen of het raadzaam is de criteria van artikel 4, vijfde lid over te nemen in de verordening.

Tekstsuggesties

Artikel 1 Begripsomschrijving

In deze verordening wordt verstaan onder:

(letter) zorgbehoevende: degene ten aanzien van wie het college heeft vastgesteld dat hij niet tot een gezin behoort op grond van artikel 4, vijfde lid, van de wet.

Artikel 3 Toeslagen

(nummer lid)

In afwijking van de voorgaande leden/het lid* bedraagt de toeslag 20 procent van de gezinsnorm voor de zorgbehoevende en voor de belanghebbende die de zorgbehoevende verzorgt.

Artikel 4 Verlaging

(nummer lid)

In afwijking van de voorgaande leden/hetlid* bedraagt de verlaging 20 procent van de gezinsnorm voor de zorgbehoevende en voor de belanghebbende die de zorgbehoevende verzorgt.

Ar *lidnummer bepalen

In de Toeslagenverordening van de VNG betreft het nieuwe artikelen, resp. de artikelen 1 onderdeel c, 3 tweede en derde lid, en 4 derde lid.

h. Slotbepalingen

Er is geen specifiek overgangsrecht opgenomen in de wijzigingswet ten aanzien van het toeslagen- of verlagingenbeleid. Dat betekent dat de nieuwe Toeslagenverordening WWB ingaande 1 januari 2012 van toepassing is. Omdat voor de meeste aanpassingen geldt dat zij gerelateerd zijn aan de wijziging van begrippen en de huishoudtoets zullen de meeste wijzigingen in de verordening ook pas effect hebben na afloop van het overgangsrecht bedoeld in de artikelen 78s en 78 t WWB. Voor sommige wijzigingen geldt echter dat deze direct effect kunnen hebben. Dat is bijvoorbeeld zo voor de voorgestelde aanpassingen ten aanzien van de verlaging voor schoolverlaters en het afzien van verlaging voor zorgbehoevende gezinsleden. Een ruimer criterium kan tot gevolg hebben dat reeds op 1 januari 2012 een aanpassing moet plaatsvinden van de toeslag of de verlaging. Dit kan zich bijvoorbeeld ook voordoen bij het optrekken van de inkomensgrens die voor een studerend of schoolgaand kind en de ouder tot gevolg kan hebben dat afgezien moet worden van verlaging van de toeslag of de norm.

3 De Maatregelenverordening WWB

De bijstand wordt afgestemd op de mogelijkheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende. Worden de aan de bijstand verbonden verplichtingen niet of onvoldoende nagekomen, maakt de belanghebbende zich schuldig aan tekortschietend besef van verantwoordelijkheid in de voorziening in het bestaan of gedraagt de belanghebbende zich agressief jegens het college, dan verlaagt het college de bijstand, overeenkomstig de verordening, bedoeld in artikel 8 lid 1 onderdeel b WWB. In die Maatregelenverordening is geregeld in welke gevallen de bijstand verlaagd wordt en wat de duur en hoogte van de verlaging is.

De wetswijziging werkt langs verschillende lijnen door in het Maatregelenbeleid.

3.1 Consequenties van de wetswijziging voor het Maatregelenbeleid

De wetswijziging heeft de volgende consequenties die van belang zijn voor het Maatregelenbeleid:

- Gedragingen van meerderjarige gezinsleden die tot 1 januari 2012 niet tot het gezin werden gerekend, kunnen vanaf die datum gevolgen hebben voor het inkomen van de (overige) gezinsleden;
- Door intrekking van de WIJ vallen jongeren onder het regime van de WWB en wordt de Maatregelenverordening WWB ook op hen van toepassing;
- Een aantal nieuwe verplichtingen wordt in de aangescherpte WWB opgenomen. Schending van deze verplichtingen kunnen aanleiding geven tot het opleggen van een maatregel.

a. Gedragingen met consequenties voor het gezin

Door herdefiniëring van het begrip 'gezin' en invoering van de huishoudtoets hebben meerderjarige gezinsleden in beginsel niet meer zelfstandig recht op bijstand maar wordt de bijstand verleend aan het 'gezin'. Gedraagt één van de gezinsleden zich zodanig dat een maatregel aangewezen is, dan raakt dit het inkomen van de overige gezinsleden.¹⁹ Het feit dat de reden van deze verlaging buiten de schuld van de andere gezinsleden ligt, doet hier niet aan af. Dit is overigens niet nieuw. Als één van de gehuwden of ongehuwd samenwonenden de aan de bijstand verbonden verplichtingen niet of onvoldoende nakomt, wordt in de huidige situatie eveneens de gehuwdennorm verlaagd, ook als de reden van de verlaging buiten de schuld van de andere echtgenoot of ongehuwd samenwonende ligt.

Daar staat tegenover dat het college uiteindelijk de hoogte en duur van de verlaging bepaalt en deze moet afstemmen op de ernst van de gedraging, de mate van de verwijtbaarheid en de omstandigheden van de belanghebbenden²⁰. De omstandigheden, waarbij de gezinsituatie een grote rol speelt, kunnen aanleiding geven tot matiging van de verlaging. Gegeven het uitgangspunt van de wetgever dat de houding van de overige gezinsleden in feite geen rol zou mogen spelen en vanuit een praktisch oogpunt van flexibiliteit en maatwerk verdient het evenwel geen aanbeveling om een aangepaste normering in de Maatregelverordening vast te leggen. Voorzover gewenst, is het praktischer om de matigingsbevoegdheid in werkinstructies of beleidsregels uit te werken.

b. Intrekking van de WIJ

Door het intrekken van de WIJ is de Maatregelenverordening WIJ komen te vervallen en gelden WIJ-besluiten als besluiten die op grond van de WWB zijn genomen²¹. Voor het sanctioneren van maatregelwaardige gedragingen van jongeren biedt vanaf 1 januari 2012 derhalve de Maatregelenverordening WWB het regeltechnische kader.

²⁰ Nota n.a.v. het verslag, TK 2010-2011, 32 815, nr. 7, p. 26.

²¹ Zie CRvB 17 juli 2008, LJN: BD7679: "Gelet op de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 18 van de WWB, waarin de nadruk is gelegd op onder meer het zogeheten individualiseringsbeginsel in die wet (Kamerstukken II, 2002-2003, 28 870, nr. 3, blz. 5 onder 3.1.1. en blz. 47 en 48) komt de Raad tot het oordeel dat in artikel 18, eerste lid, van de WWB, gelezen in samenhang met het tweede lid van dit artikel ligt besloten dat bij het vaststellen van de verlaging *rekening moet worden gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de betrokkenen, de mate van verwijtbaarheid en de ernst van de gedraging* bij het niet nakomen van de opgelegde verplichtingen".

²² Art. 78t, eerste lid WWB

Dat betekent dat zonder verdere regeling voor jongeren hetzelfde regime geldt als voor oudere bijstandsgerechtigden. Bij de invoering van de WIJ hebben gemeenteraden vaak echter bewust voor een afwijkend maatregelenregime voor jongeren gekozen. Zo zijn er raden die ervoor hebben gekozen om gedragingen van jongeren scherper te sanctioneren maar zijn er ook die het maatregelenregime voor jongeren juist hebben versoepeld. Daarnaast speelde een rol dat de WIJ een andere set verplichtingen bevat dan de WWB. Hoewel de inlichtingen- meewerk- en identificatieverplichting identiek zijn geregeld als in de WWB, zijn de verplichtingen die betrekking hebben op de arbeidsinschakeling in artikel 45 WIJ duidelijk anders geformuleerd dan in artikel 9 WWB. De verplichtingen in artikel 45 WIJ zijn immers toegespitst op het werkleeraanbod, terwijl de benadering van de WWB ruimer is, de verplichtingen in de WWB op het punt van de arbeidsinschakeling bestrijken een breder scala aan gedragingen²². Zo bevat de WIJ geen bepaling op grond waarvan 'overige' verplichtingen kunnen worden opgelegd, strekkend tot vermindering of beëindiging van de bijstand, op grond van art. 55 WWB.

De intrekking van de WIJ leidt er derhalve toe dat voor jongeren, zonder nadere regeling, een groter aantal verplichtingen gaat gelden en dat meer gedragingen sanctioneerbaar worden. Waar het gaat om verplichtingen die niet zien op de arbeidsinschakeling is dit conform de vaak geuite wens binnen de uitvoeringspraktijk en zijn er op zichzelf geen redenen om voor jongeren een afwijkend regime vast te stellen. Wat betreft de verplichtingen met betrekking tot de arbeidsinschakeling kan dit mogelijk wel aan de orde zijn. Bedacht moet worden dat het vanuit uitvoeringstechnisch perspectief grote voordelen heeft om jongeren volledig onder het bestaande maatregelregime te brengen²³, maar dat er om beleidsmatige redenen termen kunnen zijn om jongeren onder een afwijkend regime te brengen, bijvoorbeeld door het maatregelregime uit de Maatregelenverordening WIJ waar mogelijk²⁴ over te nemen in de Maatregelenverordening WWB of om zwaardere maatregelen aan bepaalde gedragingen uit de Maatregelverordening WWB te verbinden. Als de laatste variant wordt overwogen, moet daarbij wel worden bedacht dat enkele met name genoemde gedragingen van jongeren leiden tot uitsluiting van het recht op bijstand en voor dergelijke gedragingen daarmee reeds in een sanctie is voorzien. Het betreft de jongere die uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs kan volgen, alsmede de jongere uit wiens houding en gedragingen ondubbelzinnig blijkt dat hij de verplichtingen, bedoeld in artikel 9, eerste lid, of artikel 55 niet wil nakomen.

Een alternatief voor creëren van een afzonderlijk regime in de Maatregelenverordening voor jongeren kan zijn om weliswaar de jongeren onder het reguliere Maatregelenregime te brengen, maar aan de verordening een bepaling toe te voegen, waarin is bepaald dat bij het vaststellen van de maatregel aan de hand van de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden van de belanghebbenden, rekening gehouden wordt met het feit dat er een verscherpt verplichtingenregime geldt voor jongeren. Als kanttekening moet daarbij wel worden geplaast dat dit strijdig kan zijn met de gewenste rechtszekerheid, omdat jongeren met een dergelijke bepaling nog geen zekerheid hebben over de vraag bij welke gedraging welke maatregel hoort²⁵. Een algemene bepaling als voorgesteld past dus beter als het gewenst wordt geacht om in het individuele geval een jongere een zwaardere maatregel op te leggen dan overige bijstandsgerechtigden. Een tekstsuggestie treft u in paragraaf 3.4 aan.

3.2 Overgangsrecht

Belangrijke vraag met betrekking tot de intrekking van de WIJ is wat de gevolgen zijn van die intrekking en het daaraan gekoppelde verval van de Maatregelverordening WIJ voor wat betreft het sanctioneren van gedragingen die zich hebben afgespeeld *voorafgaand* aan de intrekking van de WIJ maar eerst vanaf 1 januari 2012 beoordeeld worden. Door de bepaling dat genomen WIJ-besluiten vanaf 1 januari 2012 van rechtswege gelden als WWB-besluiten betekent dit voor maatregelbesluiten dat deze moeten worden genomen met toepassing van de Maatregelverordening WWB.

23 Zoals bijv. het niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid.

24 Eén regeling in plaats van twee van elkaar afwijkende, bevordert de eenvoud.

24 Voor sommige gedragingen die onder het regime van de WIJ sanctioneerbaar zijn, geldt dat deze vanaf 1 januari 2012 niet meer aan de orde zijn. Dat geldt voor gedragingen die specifiek betrekking hebben op het werkleeraanbod, zoals 'opgedragen werkzaamheden of activiteiten naar beste vermogen te verrichten' (art. 45, onderdeel e WIJ).

25 Hetgeen wel een minimumeis is van de wetgever. Zie ook TK 2002-2003, 28 870, nr. 3, p. 37-38 en TK 2002-2003, nr. 13, p. 9-11 en 16-17. Idem CRvB 8 juli 2008, LJN: BD694.

Dit zou er echter toe kunnen leiden dat

- ook andere gedragingen dan gedragingen die onder de WIJ sanctioneerbaar waren tot een maatregel kunnen leiden, en
- dat onder omstandigheden een hogere of langer durende maatregel wordt opgelegd dan op grond van de Maatregelverordening WIJ mogelijk was²⁶.

Het rechtszekerheidsbeginsel zal zich echter tegen beide opties verzetten²⁷. Dat betekent bijvoorbeeld dat als een jongere de inlichtingenplicht heeft geschonden vóór de datum intrekking WIJ, de in de maatregelverordening WIJ opgenomen regels toch nog moeten worden toegepast, als deze een voor belanghebbende gunstiger uitkomst geven dan de Maatregelverordening WWB. Het maatregelbesluit blijft echter wel een WWB-besluit, zij het met toepassing van de regels uit de – inmiddels vervallen – Maatregelverordening WIJ²⁸. Doorgaans is ervoor gekozen om juist voor schending van de inlichtingplicht het WIJ- en WWB-regime te uniformeren, dus zal dit in de praktijk bij de schending van inlichtingenplicht vermoedelijk geen grote rol spelen. Voor schending van de arbeids- en re-integratieverplichtingen kan dit anders liggen. Allereerst zal in dat geval de gewraakte gedraging gecategoriseerd kunnen worden als een gedraging waarvoor een maatregel kon worden opgelegd op grond van de WIJ. Vervolgens zal deze gedraging ook sanctioneerbaar moeten zijn op grond van de Maatregelenverordening WWB²⁹, en ten slotte zal moeten worden bepaald onder welke verordening (WIJ of WWB) de belanghebbende het gunstigst af is. Omdat het opleggen van maatregelen in geval van schending van de arbeids- of re-integratieverplichtingen doorgaans geen vergaande terugwerkende kracht kent, zal deze complicatie vermoedelijk zeer tijdelijk van aard zijn.

c. Nieuwe verplichtingen

In de aangescherpte WWB is tevens een aantal nieuwe verplichtingen opgenomen en verbonden aan het recht op bijstand. In twee gevallen gaat het om verplichtingen die specifiek voor jongeren zijn opgenomen, er is één verplichting toegevoegd die voor de gehele bijstandpopulatie kan gelden.

3.3 Verplichtingen voor jongeren

Uitgangspunt van de wetswijziging is dat jongeren niet in de bijstand thuishoren en dus moeten werken of leren of een combinatie van beide. Dat uitgangspunt is overgenomen uit de WIJ. Binnen de WWB wordt het afzonderlijke regime voor jongeren gehandhaafd maar niet letterlijk overgenomen uit de WIJ. Het nieuwe regime benadrukt sterker dan de WIJ de eigen verantwoordelijkheid van jongeren om zelf in de kosten van het bestaan te voorzien. De wetswijziging creëert daartoe enkele nieuwe wettelijke verplichtingen voor jongeren:

- de verplichting mee te werken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak;
- de verplichting voor jongeren om een aanvraag niet eerder in te dienen dan vier weken na melding.
- De verplichting om gedurende deze 'wachttijd' te zoeken naar mogelijkheden voor werk of scholing

Ten aanzien van de verplichting om mee te werken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak geldt dat deze met zoveel woorden wordt opgenomen in de WWB³⁰ en dat een standpunt bepaald moet worden met welke maatregel het niet nakomen van deze verplichting in de Maatregelenverordening WWB gesanctioneerd moet worden. Worden jongeren onder het regulier maatregelregime in de WWB gebracht, dan wordt aanbevolen om uit een oogpunt van een evenwichtige opbouw van dat regime te kiezen voor een maatregel in de veelal in verordeningen voorkomende categorie 'het niet naar vermogen trachten algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen of te aanvaarden' dan wel 'gedragingen die de inschakeling in de arbeid

26 Het omgekeerde is uiteraard ook denkbaar.

27 Voor het met terugwerkende kracht in werking treden van een –belastende– regeling, zie HR 24 april 2009, LJN: BG4806. De HR stelt daarin als criterium: "was de verslechtering voor de belanghebbenden in zodanige mate voorzienbaar dat sprake is van een bijzondere omstandigheid die een inbreuk wettigt op het op de eisen van de rechtszekerheid berustende rechtsbeginsel dat wetgevende maatregelen alleen voor de toekomst behoren te gelden". Aannemelijk moet dus door de gemeente worden gemaakt dat sprake was van voorzienbaarheid en wel in die mate dat het een inbreuk wettigt op het beginsel dat regelingen slechts voor de toekomst gelden. Aangenomen mag worden dat een verslechtering van regime voor jongeren niet voorzienbaar is geweest en zeker niet in die mate dat aan dit criterium is voldaan.

28 overeenkomstig CRvB 19 december 2006, LJN: AZ4922

29 Is dat niet het geval, dan kan geen maatregel worden opgelegd

30 Art. 9, eerste lid, onderdeel b WWB

belemmeren³¹. Soms zal het niet nodig zijn de omschrijving van de categorie aan te passen, omwille van de duidelijkheid kan het echter gewenst zijn om het niet meewerken aan een plan van aanpak als afzonderlijke gedraging te benoemen in de Maatregelverordening. Een tekstsuggestie wordt in paragraaf 3.4 gedaan.

De verplichting voor jongeren om een aanvraag niet eerder in te dienen dan vier weken na melding³² vloeit voort uit de bijzondere verantwoordelijkheid die jongeren in de nieuwe WWB hebben om in de eigen bestaanskosten te voorzien. Het eerder indienen van de aanvraag is een schending van deze verplichting. Dat kan ertoe leiden dat de aanvraag buiten behandeling wordt gesteld, nadat de jongere een hersteltermijn heeft gekregen om zijn aanvraag aan te vullen³³. Benut de jongeren die mogelijkheid dan kan de aanvraag worden behandeld. Leidt dit tot een toekenning dan kan een maatregelweging plaatsvinden wegens schending van de 'wachtijd-verplichting'.

Schending van deze verplichting kan uitsluitend worden gesanctioneerd als deze als zodanig is benoemd in de Maatregelenverordening WWB. Een tekstsuggestie treft u in paragraaf 3.4 aan.

De verplichting om gedurende deze 'wachtijd' te zoeken naar mogelijkheden voor werk of scholing³⁴ is een nieuwe verplichting, zij het dat thans reeds uit artikel 9 WWB voortvloeit dat vanaf de datum van melding getracht moet worden algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen. Het niet nakomen van de verplichting om tijdens de wachtijd werk te zoeken, hoeft doorgaans derhalve niet als afzonderlijke categorie in de Maatregelverordening te worden opgenomen. Mocht er echter behoefte aan bestaan om jongeren op dit punt zwaarder te sanctioneren, dan dient dit in verordening tot uitdrukking gebracht te worden. Een tekstsuggestie treft u aan in paragraaf 3.4.

De verplichting om tijdens de 'wachtijd' te zoeken naar geschikte scholing of studie, kan doorgaans niet gesanctioneerd worden met het beschikbare instrumentarium in de Maatregelenverordening WWB. Daarvoor dient derhalve een grondslag te worden gecreëerd in de verordening³⁵. Een tekstsuggestie treft u in paragraaf 3.4 aan. Bedacht moet wel worden, dat als er – al dan niet door toedoen van de jongere – onvoldoende duidelijkheid bestaat over de mogelijkheden van scholing of studie, het ook denkbaar is dat de aanvraag wordt afgewezen, omdat dan het recht op bijstand niet kan worden vastgesteld. Het is immers aan de jongere om aan te tonen dat aan de voorwaarden voor bijstandverlening is voldaan en het kunnen benutten van studiefinanciering dan wel een WTOS-tegemoetkoming kunnen ertoe leiden dat geen dan wel lager recht op bijstand bestaat³⁶.

Verplichting tot verrichten onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden

Het college krijgt de bevoegdheid om van mensen met een uitkering op grond van de WWB, IOAW en IOAZ naar vermogen een tegenprestatie te verlangen voor het verlenen van uitkering³⁷. Die tegenprestatie dient te bestaan uit onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden. Het college dient zich daarbij te houden aan een aantal randvoorwaarden. De tegenprestatie:

- Is niet gericht op arbeidsinschakeling;
- Mag niet in de weg staan aan acceptatie van arbeid of re-integratie;
- Bestaat daarom uit werkzaamheden waarvan omvang en duur beperkt zijn;
- Bestaat uit werkzaamheden die de uitkeringsgerechtigde naar vermogen kan verrichten;
- Wordt onbeloond verricht naast of in aanvulling op de reguliere arbeidsmarkt (additioneel);
- Kan niet worden ondersteund door het college met voorzieningen als scholing, kinderopvang en premies.

32 In de model-Maatregelverordening WWB van Stimulansz/VNG worden beide gedragingen bestraft met een maatregel van resp. 10% en 20% gedurende een maand. De laatstgenoemde maatregel is wellicht aan de lichte kant, gelet op de afzonderlijke positie van jongeren in de nieuwe wet.

33 Art. 41, vierde lid WWB

34 Zie Memorie van Toelichting: TK 2010-2011, TK 32 815, nr. 3, p. 59

35 Art. 43, vierde lid WWB

36 Op het moment dat dit analysedocument verschijnt is overigens nog niet duidelijk wanneer deze verplichting om scholing dan wel studie te zoeken, ingaat, hetzij 1 januari 2012, hetzij 1 juli 2012

37 Zie art. 13, tweede lid, onderdeel c WWB

38 Art. 9, eerste lid, onderdeel c WWB

De regering is van oordeel dat de verplichting om een tegenprestatie te leveren geen schending oplevert van het verbod van dwang- c.q. verplichte arbeid, bedoeld in artikel 4 EVRM. Dit zou anders zijn indien fysieke dwang dan wel psychische dwang wordt uitgeoefend³⁸. Van verplichte arbeid is sprake zodra niet (meer) verlangd kan worden dat de opgedragen activiteiten of werkzaamheden worden verricht vanwege het excessief of disproportioneel belastende karakter ervan en/of het totaal ontbreken daaraan van enig perspectief richting arbeidsinschakeling³⁹. Omdat dit laatste aan de orde zou kunnen zijn, de tegenprestatie is in beginsel niet gericht op arbeidsinschakeling, is nog van belang dat de tegenprestatie als een 'normale burgerplicht' aangemerkt zou kunnen worden. In dat geval is er geen sprake van dwang- of verplichte arbeid. Burgerplichten zijn normale vormen van participatie van burgers in de behartiging van het algemeen belang door de overheid. De werkzaamheden die als tegenprestatie worden verlangd moeten derhalve onder het 'algemeen belang' kunnen worden geschaard. De overheid mag bij het scheppen van burgerplichten bovendien de rechtspositie van de individuele burger niet nodeloos en onevenredig aantasten. Er zal dus wel evenwicht moeten bestaan tussen het doel en de noodzaak van de plicht en de belangen en mogelijkheden van de burger⁴⁰. Het is aan het college om binnen deze kaders invulling te geven aan de beleidsvrijheid om een tegenprestatie te verlangen voor het verlenen van een uitkering.

Mocht de beleidsmatige wens bestaan om van dit instrument gebruik te maken, dan is het raadzaam om in de Maatregelenverordening WWB een wettelijke grondslag te creëren die het mogelijk maakt om het niet nakomen van de verplichting om daaraan mee te werken, te sanctioneren.

Omdat de tegenprestatie niet zondermeer samenhangt met de arbeidsinschakeling kan schending van deze verplichting niet worden ondergebracht bij de categorieën gedragingen m.b.t. de arbeidsinschakeling, die reeds zijn benoemd in de Maatregelenverordening WWB. Er zal meestal een nieuwe grondslag moeten worden gelegd in de verordening. Een tekstsuggestie wordt in paragraaf 3.4 gedaan.

3.4 Aandachtspunten en tekstsuggesties voor aanpassing van de Maatregelenverordening WWB

In deze paragraaf worden wetstechnische en beleidsmatige aandachtspunten besproken en worden tekstsuggesties gedaan voor aanpassing van de Maatregelenverordening die inspelen op de hierboven geconstateerde wijzigingen. Voor de tekstsuggesties is uitgegaan van de tekst en opbouw van de model-Maatregelenverordening van Stimulansz/VNG.

a. Algemene bepalingen – begripsomschrijvingen

De begrippen 'alleenstaande', 'alleenstaande ouder', 'gehuwde' en 'gezin' hebben een andere betekenis gekregen door de wetwijziging. Niet langer is het recht op bijstand gekoppeld aan de status van 'gehuwde' maar aan de status van 'gezin'. De gehuwdenorm als centrale norm waaraan de toeslagen en verlagingen kunnen worden gerelateerd is vervangen door de 'gezinsnorm'. Meestal worden de betreffende begrippen in de Maatregelenverordening niet gebruikt⁴¹, is dat echter wel het geval, dan dient nagegaan te worden of aanpassing moet plaatsvinden. Dit zal vooral daar spelen als de begrippen 'gehuwde' of 'gehuwdenorm' worden gebruikt. Ook is het denkbaar dat in de verordening verwijzingen naar wetsartikelen worden gebruikt ter verduidelijking van gebruikte begrippen. Het is denkbaar dat deze aangepast moeten worden.

Worden specifieke bepalingen over jongeren opgenomen, dan is het uit een oogpunt van leesbaarheid aan te raden het begrip 'jongere' bij de begripsomschrijvingen te definiëren.

Aandachtspunt 1: nagaan of gebruikte begrippen moeten worden gewijzigd of moeten worden toegevoegd. Onderzoeken of in de verordening gebruikte verwijzingen moeten worden aangepast.

39 EHRM 23 november 1983, nr. 8919/80

40 CRvB 8 februari 2010, LJN BL1093

41 Zie ook: J.B.J.M. ten Berge, 'Burgerplichten jegens de overheid: tussen normaal en abnormaal', Kluwer 2006, p.13 e.v.

42 Idem model-Maatregelenverordening WWB van Stimulansz/VNG

b. Algemene bepalingen – doelgroepomschrijving

Door intrekking van de WIJ is de WWB in aangescherpte vorm met ingang van 1 januari 2012 van toepassing op jongeren van 18 tot 27 jaar. Dat betekent ook dat de Maatregelenverordening WWB op hen van toepassing is. Het is mogelijk dat bij de invoering van de WIJ in de verordening een doelgroepbepaling is opgenomen⁴², die vaststelde dat de verordening van toepassing was op belanghebbenden van 27 tot 65 jaar. Als dat zo is, dient deze aangepast te worden.

Aandachtspunt 2: nagaan of er een doelgroepbepaling in de verordening is opgenomen. Zo ja: aanpassen.

c. Afstemmingsbepaling – jongeren

In veel verordeningen is opgenomen dat “een maatregel wordt afgestemd op de ernst van de gedraging, de mate waarin de belanghebbende de gedraging kan worden verweten en de omstandigheden waarin hij verkeert”⁴³. Als vanuit beleidsmatig perspectief het gewenst wordt geacht om de uitkering van jongeren verdergaand of langer durend te verlagen dan andere bijstandsgerechtigden, kan dit gerealiseerd worden door een nieuw lid daaraan toe te voegen dat het college de bevoegdheid verleent om dat te realiseren. Bedacht moet wel worden dat de Maatregelenverordening wel minimaal de criteria dient te bevatten om de hoogte en de duur van de maatregel te kunnen vaststellen⁴⁴. Om jongeren stelselmatig zwaardere maatregelen te kunnen opleggen is een daartoe strekkende specifieke bepaling in de verordening nodig aan de hand waarvan hoogte en duur van de Maatregel kunnen worden bepaald.

Aandachtspunt 3: als besloten wordt om jongeren in individuele gevallen zwaarder te sanctioneren dan andere bijstandsgerechtigden, kan overwogen worden om een bepaling op te nemen in de Maatregelverordening die dat in algemene zin mogelijk maakt.

Tekstsuggestie

Artikel 2 Het opleggen van een maatregel

(lid nummer) Bij de bepaling van de ernst van de gedraging wordt bij een jongere rekening gehouden met het feit dat voor jongeren een stringenter bijstandsbeleid dan voor oudere belanghebbenden van toepassing is.

In de Maatregelenverordening WWB van Stimulansz/VNG is dit een nieuw artikel 2, derde lid.

d. Afstemmingsbepaling – gezinnen met drie of meer meerderjarige gezinsleden

Hoewel het uitgangspunt van de wetgever is geweest dat de omvang van het gezin niet van invloed zou moeten zijn op de hoogte en duur van de sanctionering, kan daar in de praktijk behoefte aan bestaan, mede gelet op het individualiseringsbeginsel. Op grond van dit beginsel dient de bijstand mede afgestemd te worden op de omstandigheden van de belanghebbende en het gezin. Het verdient aanbeveling om in beleidsregels of werkinstructies op te nemen of en zo ja, op welke wijze met de gezinssamenstelling rekening wordt gehouden.

Aandachtspunt 4: bepalen of en zo ja, op welke wijze rekening wordt gehouden met de gezinssamenstelling bij het opleggen van een maatregel en bepalen hoe dit wordt vastgelegd.

e. Gedragingen met betrekking tot de inschakeling in de arbeid

Met name op dit onderdeel dient zich de keus aan om jongeren volledig onder het bijstandsregime te brengen of een separaat regime voor jongeren in de verordening op te nemen. Voor een separaat regime pleit dat voor jongeren in de WWB een stringenter bijstandsbeleid geldt. Argumenten tegen een afzonderlijk regime voor jongeren kan gevonden worden in de eenduidigheid, eenvoud en uitvoerbaarheid van het maatregelenregime.

43 Niet in de model Maatregelverordening van Stimulansz/VNG.

44 Art. 2, tweede lid, model Maatregelverordening Stimulansz/VNG.

45 TK 2002-2003, 28 870, nr. 3, p. 37-38 en TK 2002-2003, nr. 13, p. 9-11 en 16-17. Idem CRvB 8 juli 2008, LJN: BD6943.

Aandachtspunt 5: bepalen of voor jongeren aangesloten wordt bij het huidige maatregelregime voor bijstandsgerechtigden, of dat een afwijkend regime in de Maatregelverordening WWB wordt opgenomen.

Het opnemen in de verordening van een afwijkend maatregelregime voor jongeren kan in verschillende gradaties en op uiteenlopende manieren worden geregeld. Allereerst dient bepaald te worden of jongeren op alle onderdelen afwijkend benaderd gaan worden of dat dit slechts op deelterreinen plaatsvindt. Zo kan ervoor gekozen worden om jongeren uitsluitend anders te benaderen bij de inschakeling in de arbeid en ten aanzien van de schending van andere verplichtingen jongeren onder het normale regime te brengen. Deze optie sluit het meest aan bij de huidige WIJ-praktijk.

Als voor deze optie wordt gekozen dan kan dat in grote lijnen op twee manieren worden geëffectueerd. Het is denkbaar dat het maatregelgebouw uit de Maatregelenverordening WIJ overgenomen en ingepast wordt in de Maatregelenverordening WWB. Belangrijk nadeel daarvan is dat dit maatregelgebouw niet sluitend is, zo ontbreekt de mogelijkheid om een maatregel op te leggen voor het niet behouden van arbeid! Ander nadeel is dat het WIJ-maatregelgebouw in sterke mate gerelateerd is aan het werkleeraanbod, welk aanbod na de wetswijziging niet meer kan worden gedaan⁴⁵. Voorts geldt dat voor jongeren een drietal nieuwe verplichtingen in de WWB zijn opgenomen. Die moeten dan een plaats krijgen in dit maatregelgebouw. Ten slotte leidt een en ander tot een minder overzichtelijk geheel met mogelijke complicaties in de uitvoering en in de communicatie. Kortom, deze optie wordt afgeraden.

Tweede – beter uitvoerbare – mogelijkheid is dat wordt volstaan met een algemene bepaling waarin wordt vastgelegd dat voor jongeren hogere maatregelpercentages gelden en/of een langer durende maatregel wordt toegepast. Voor deze optie is onderstaand een tekstsuggestie opgenomen. Aandachtspunt is dan wel dat de recidivebepaling, die vaak in hetzelfde artikel wordt gepositioneerd, evenzeer op de jongere van toepassing moet zijn. Dat kan betekenen dat een herschikking van leden in dit artikel moet plaatsvinden evenals een redactionele aanpassing.

Tekstsuggestie

Artikel ... De hoogte en duur van de maatregel

(lid nummer) In afwijking van het eerste lid wordt de hoogte van de maatregel verdubbeld indien een jongere zich schuldig maakt aan een gedraging als bedoeld in artikel...* van deze verordening. Indien de maatregel niet volledig ten uitvoer kan worden gelegd, gelet op de hoogte van de uitkering, dan wordt het resterende deel van de maatregel ten uitvoer gelegd in de daaropvolgende maand.

*artikelnummer noemen

In de Maatregelenverordening WWB van Stimulansz/VNG betreft dit een nieuw derde of vierde lid bij artikel 10.

Een derde optie waarmee uitdrukking gegeven kan worden aan het zwaardere sanctieregime voor jongeren, is om de betreffende verplichtingen voor jongeren in een 'hoge' maatregelcategorie onder te brengen. Zo zou bijvoorbeeld kunnen worden overwogen om het niet meewerken aan een plan van aanpak en het niet voldoende zoeken naar werk tijdens de 'wachttijd' in dezelfde categorie onder te brengen als het niet aanvaarden dan wel niet behouden van arbeid (hoogste maatregelcategorie). In de tekstsuggestie genoemd bij *onderdeel h* zijn de verplichtingen onder bepaalde categorieën gepositioneerd. Andere keuzes zijn uiteraard denkbaar, zij het dat dit wel beredeneerd moet kunnen worden.

⁴⁵ Een aantal verplichtingen uit artikel 45 WIJ zijn specifiek toegesneden op het werkleeraanbod, zoals de verplichting om opgedragen werkzaamheden naar vermogen te verrichten (art. 45, onderdeel e WIJ).

f. Nieuwe verplichtingen voor jongeren

Er is een drietal verplichtingen, specifiek voor jongeren, in de WWB opgenomen:

- de verplichting mee te werken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak;
- de verplichting voor jongeren om een aanvraag niet eerder in te dienen dan vier weken na melding;
- de verplichting om gedurende deze 'wachttijd' te zoeken naar mogelijkheden voor werk of scholing

Er zal een standpunt moeten worden ingenomen in welke mate deze gedragingen gesanctioneerd worden en hoe dit in de Maatregelenverordening wordt verwoord. In de tekstsuggestie (zie onder) is ervoor gekozen om deze verplichtingen ter wille van de duidelijkheid expliciet te benoemen en onder te brengen in categorieën die het meest passend leken te zijn. Andere keuzes kunnen uiteraard worden gemaakt zolang dit beredeneerd geschiedt.

Aandachtspunt 6: bepalen of, en zo ja, op welke wijze de nieuwe verplichtingen opgenomen worden in de Maatregelenverordening WWB.

g. Maatregel of uitsluiten van bijstand

Voor jongeren geldt dat als uit houding en gedragingen ondubbelzinnig blijkt dat de jongere de verplichtingen, bedoeld artikel 9, eerste lid of artikel 55 WWB niet wil nakomen, hij geen recht heeft op bijstand. In een aanvraagprocedure betekent dit dat de aanvraag wordt afgewezen, bij een lopende uitkering dat deze beëindigd wordt. Deze bepaling is overgenomen uit de WIJ, met dat verschil, dat dit vanaf 1 januari 2012 ook geldt voor de zogenoemde 'overige verplichtingen', dat wil zeggen verplichtingen die strekken tot vermindering of beëindiging van bijstandverlening⁴⁶, zoals het te gelde maken van een vermogensbestanddeel of het instellen van een vordering gericht op verdeling van een onverdeelde boedel. Het is aan het college om te bepalen bij welke gedragingen nog aanspraak blijft bestaan op bijstand maar wel sprake is van maatregelwaardig gedrag en bij welke gedragingen het recht op bijstand komt te vervallen, gelet op houding en gedragingen van de jongere. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de regering van oordeel is dat het college redelijk vlot de conclusie kan trekken dat uit houding en gedraging blijkt dat de jongere verplichtingen niet wil nakomen⁴⁷.

Aandachtspunt 7: bepalen in welke gevallen jongeren een maatregel opgelegd krijgen in verband met schending verplichtingen art. 9, eerste lid en 55 WWB en in welke gevallen zij uitgesloten worden van het recht op bijstand.

h. Verplichting tot verrichten tegenprestatie

Het college is bevoegd om van mensen met een WWB-, IOAW- of IOAZ-uitkering een tegenprestatie te verlangen voor de verleende uitkering. Het niet nakomen van deze verplichting kan tot een maatregel leiden, mits daartoe een grondslag in de Maatregelenverordening is gecreëerd. In dat geval dient tevens bepaald te worden wat de hoogte van de maatregel dient te worden. In onderstaande tekstsuggesties voor de Maatregelenverordening WWB én voor de Maatregelenverordening IOAW en IOAZ is dat tot uitdrukking gebracht. Voor beide verordeningen is gekozen voor inschaling in categorie 2. Andere keuzes kunnen uiteraard worden gemaakt.

Aandachtspunt 8: bepalen of het niet naar vermogen verrichten van een tegenprestatie in de Maatregelverordening WWB en IOAW/IOAZ wordt opgenomen en zo ja, bepalen in welke categorie deze wordt ingeschaald.

Wordt ervoor gekozen om schending van de bovengenoemde verplichtingen als maatregelwaardige gedragingen op te nemen in de Maatregelenverordening, dan levert dit de volgende tekstsuggesties op, op basis van de huidige tekst van artikel 10 Maatregelenverordening WWB van Stimulansz/VNG en artikel 10 van de Maatregelenverordening IOAW/IOAZ van Stimulansz:

⁴⁶ Genoemd in artikel 55 WWB.

⁴⁸ Nota n.a.v. verslag TK 2010-2011, 32 815, nr. 7, p. 7: "De regering denkt daarbij bijvoorbeeld aan de jongere die, hoewel hij daar wel toe in staat is, niet reageert op aangeboden vacatures of de jongere die nauwelijks sollicitatieactiviteiten onderneemt."

Tekstsuggestie Maatregelenverordening WWB

Artikel... Indeling in categorieën

Gedragingen van belanghebbenden waardoor verplichtingen die in de wet zijn vastgelegd ten aanzien van de inschakeling in de arbeid niet of onvoldoende zijn nagekomen, worden onderscheiden in:

1. Eerste categorie:
 - a. Het zich niet tijdig laten registreren als werkzoekende bij UWV WERKbedrijf;
 - b. *Het indienen van een aanvraag voor algemene bijstand gedurende de termijn, genoemd in artikel 41, vierde lid, van de wet.*
2. Tweede categorie:
 - a. Het niet naar vermogen trachten algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen of te aanvaarden;
 - b. *Het niet naar vermogen trachten de mogelijkheden naar uit 's rijks kas bekostigd onderwijs te onderzoeken gedurende de termijn, genoemd in artikel 41, vierde lid, van de wet;*
 - c. *Het in onvoldoende mate meewerken aan het opstellen, uitvoeren dan wel evalueren van een plan van aanpak als bedoeld in artikel 44a, van de wet;*
 - d. Het niet of in onvoldoende mate meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling;
 - e. *Het niet naar vermogen verrichten van door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel c, van de wet.*
3. Derde categorie:
 - a. Gedragingen die de inschakeling in de arbeid belemmeren;
 - b. Het niet of in onvoldoende mate gebruikmaken van een door het college aangeboden voorziening gericht op de arbeidsinschakeling als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b en artikel 10, eerste lid, van de wet, waaronder begrepen sociale activering.
4. Vierde categorie:

Het niet aanvaarden dan wel behouden van algemeen geaccepteerde arbeid.

Tekstsuggestie Maatregelenverordening IOAW/IOAZ

Artikel... Indeling in categorieën

Gedragingen van de belanghebbende waardoor de verplichtingen op grond van artikel 37 van de IOAW/IOAZ, anders dan de verplichting, bedoeld in artikel 37, eerste lid, onderdelen a en c IOAW/IOAZ, niet of onvoldoende zijn nagekomen, worden onderscheiden in de volgende categorieën:

1. Eerste categorie:
 - a. het zich niet tijdig laten registreren als werkzoekende bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen of
 - a. het niet tijdig laten verlengen van de registratie.
2. Tweede categorie:
 - a. het niet of in onvoldoende mate meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling;
 - b. *Het niet naar vermogen verrichten van door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel c, van de wet.*
3. Derde categorie
 - a. gedragingen die de inschakeling in de arbeid belemmeren;
 - b. het niet of in onvoldoende gebruikmaken van een door het college aangeboden voorziening gericht op arbeidsinschakeling, waaronder begrepen sociale activering.

Zeer ernstige misdragingen

In de meeste Maatregelverordeningen WWB is als één van de laatste bepalingen (voor de slotbepalingen) opgenomen dat een maatregel van x-bedrag/percentage wordt opgelegd bij zeer ernstige misdragingen. Bedacht moet worden dat voor jongeren in de WIJ voorzien was in een uitsluitingsgrond voor zowel werkleeraanbod als inkomensvoorziening bij een *herhaaldijk* zeer ernstige misdragen⁴⁸. Een recidivebepaling in de Maatregelverordening WIJ was dus niet nodig. Een vergelijkbare specifieke uitsluitingsgrond komt in de WWB niet terug voor jongeren. Wel is denkbaar dat zeer ernstige misdragingen er op kunnen duiden dat (uit houding en gedragingen ondubbelzinnig blijkt dat) de jongere niet aan de arbeidsverplichtingen wil voldoen, en dus evenzeer uitgesloten kan worden, maar dat is niet per definitie zo. In de WIJ waren deze zaken formeel immers ook gescheiden. Om toch tot een met het huidige regime vergelijkbare uitkomst te komen wordt aanbevolen te bepalen dat bij herhaald zeer ernstig misdragen de uitkering van de jongere met 100% wordt verlaagd voor de duur van één of enkele maanden, uiteraard voorzover dit niet reeds is geregeld voor andere bijstandsgerechtigden. Het is eveneens denkbaar dat bij een eerste keer zeer ernstig misdragen de Maatregelenverordening WIJ een hogere maatregel kent dan de Maatregelenverordening WWB. Is het gewenst om dit verschil tussen beide doelgroepen te handhaven dan zal dat in het betreffende artikel in de Maatregelenverordening WWB moeten worden aangepast. Zie de volgende tekstsuggestie.

Aandachtspunt 9: indien beleidsmatig gewenst, de bepaling in de Maatregelenverordening WWB met betrekking tot zeer ernstig misdragen zodanig aanpassen dat voor jongeren een zwaarder maatregelregime geldt.

49 Art. 22 jo. 42, eerste lid, onderdeel o WIJ

Tekstsuggestie

Artikel ... Zeer ernstige misdragingen

(lid nummer) In afwijking van het eerste lid wordt een maatregel opgelegd van ...procent van de bijstandsnorm, indien een jongere zich zeer ernstig misdraagt als bedoeld in het eerste lid.

(lid nummer) De hoogte van de maatregel wordt gesteld op 100% van de bijstandsnorm voor de duur van X maand(en), indien de jongere zich herhaaldelijk zeer ernstig misdraagt als bedoeld in het eerste lid.

In de Maatregelenverordening WWB van Stimulansz/VNG betreft het een nieuw vijfde en zesde lid van artikel 15.

4 De Verordening Langdurigheidstoeslag

Om in aanmerking te komen voor de langdurigheidstoeslag moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan:

- De belanghebbende moet 21 jaar of ouder, maar jonger 65 jaar zijn;
- Langdurig een laag inkomen hebben
- Geen in aanmerking te nemen vermogen hebben, en
- Geen uitzicht te hebben op inkomensverbetering.

Het is aan de gemeenteraad opgedragen om in een verordening te bepalen wat onder 'langdurig een laag inkomen' moet worden verstaan. Bovendien kan uit de wetsgeschiedenis worden afgeleid dat die verordeningsplicht ook geldt voor het 'geen uitzicht hebben op inkomensverbetering'⁴⁹.

De wetswijziging werkt langs verschillende lijnen door in de Verordening Langdurigheidstoeslag.

4.1 Consequenties wetswijziging voor de Verordening Langdurigheidstoeslag

Wijziging betekenis begrippen en huishoudtoets

Allereerst geldt dat de gewijzigde betekenis van de begrippen 'alleenstaand', 'alleenstaande ouder', 'gehuwde' en 'gezin', alsmede de in voering van de 'huishoudinkomenstoets' de nodige gevolgen hebben voor het gemeentelijk beleid met betrekking tot de langdurigheidstoeslag. Is er sprake van een gezin dan moeten alle meerderjarige gezinsleden immers vanaf 1 januari 2012 aan de voorwaarden van artikel 36 WWB voldoen. Evenals voor de algemene bijstandverlening geldt dat door de gezinsnormering het aantal rechthebbenden zal afnemen. Dit wordt veroorzaakt doordat hetzij het gezamenlijk inkomen of het vermogen van de gezinsleden boven de inkomens- resp. vermogensgrens voor de langdurigheidstoeslag komt te liggen, hetzij dat de gezinsleden gezamenlijk nog slechts recht hebben op één algemene bijstandsuitkering én één keer de langdurigheidstoeslag. De omvang van de afname is lastig in te schatten⁵⁰.

Bij gezinnen met drie of meer meerderjarige gezinsleden geldt als vuistregel bovendien: hoe meer meerderjarige gezinsleden, hoe kleiner de kans wordt dat aanspraak op langdurigheidstoeslag bestaat, mede gelet op de stringente voorwaarden. Het zal duidelijk zijn dat de beoordeling van aanvragen niet wordt vergemakkelijkt door de nieuwe definitie van 'gezin'. Was het tot 1 januari 2012 vaak al lastig om bij wisselingen in de leef- en woonvorm gedurende de referteperiode het recht te beoordelen, dat zal vanaf 1 januari 2012 in versterkte mate zich kunnen voordoen omdat ook de mutaties van andere meerderjarige gezinsleden dan de echtgenoot/partner van belang zijn.

Wordt de kans dus kleiner dat aanspraak op langdurigheidstoeslag bestaat naar mate het aantal gezinsleden toeneemt, de behoefte aan die toeslag zal navenant toenemen en dat des te meer als deze gezinsleden gezamenlijk een laag inkomen hebben. Gelet op het feit dat bij gezinnen die bestaan uit drie of meer meerderjarige gezinsleden uit het gezamenlijke inkomen meer kosten moeten worden betaald, zoals de premie Zorgverzekeringswet⁵¹, kan daarin aanleiding worden gevonden om de voorwaarden voor toekenning van de langdurigheidstoeslag te versoepelen, dan wel de toeslag voor die groep te verhogen. Overwogen zou bijvoorbeeld kunnen worden de duur van de referteperiode te verkorten (bijvoorbeeld van vijf naar drie jaar) en de toeslag te verhogen (bijvoorbeeld met 50%). Een tekstsuggestie treft u aan in paragraaf 4.3. Verhoging van de inkomensgrens kan soms ook een optie zijn, uiteraard tot maximaal 110% van de bijstandsnorm (de nieuwe inkomensgrens, zie art. 36, zesde lid WWB nieuw).

50 Memorie van Antwoord, EK 2008-2009, 31441, nr. C, p. 1. Idem Rb. Arnhem 8 juni 2010, LJN: BM7166.

51 Uitgaande van de door de regering ingeschatte daling van het aantal individuele uitkeringen met 18.000 zou dat circa 5% kunnen zijn.

52 Die niet volledig gecompenseerd worden door de zorgtoeslag

De wijziging van de betekenis van het begrip 'gezin' werkt ook nog in op een andere voorwaarde, t.w. de voorwaarde dat geen uitzicht op inkomensverbetering bestaat. Conform de bedoelingen van de wetgever is dit in veel verordeningen zo uitgewerkt dat aan die voorwaarde niet is voldaan als de belanghebbende tijdens de referteperiode of daarna een studie of opleiding volgde. Tot de gezinnen met drie of meer meerderjarige gezinsleden behoren voor een niet onaanzienlijk deel vermoedelijk meerderjarige kinderen die een studie of opleiding volgen dan wel in de referteperiode hebben gevolgd. Om die reden kan dan geen langdurigheidstoelage worden toegekend aan het gezin.

Sommige gemeenten hebben ter invulling van de voorwaarde 'geen uitzicht op inkomensverbetering' bovendien bepaald dat de belanghebbenden in de referteperiode aan de arbeidsverplichtingen moeten hebben voldaan en/of geen inkomen in verband met arbeid mogen hebben ontvangen⁵². Het zal duidelijk zijn dat door deze aanvullende voorwaarden de mogelijkheden om in aanmerking te komen voor langdurigheidstoelage onder het nieuwe regime nog verder worden verkleind. Dat kan uiteraard aanleiding zijn om het beleid op dit onderdeel te heroverwegen, al dan niet voor gezinnen met drie of meer meerderjarige gezinsleden. Regeltechnisch gezien hoeft de hier beschreven invulling aan de voorwaarde 'geen uitzicht op inkomensverbetering' overigens niet aangepast te worden.

4.2 Overgangsrecht

Voor de gezinsbijstand en de huishoudinkomenstoets geldt een overgangstermijn van zes maanden tot 1 juli 2012 (artikel 78s WWB). Voor de inkomensnormering in het kader van de langdurigheidstoelage geldt een overgangsregeling tot 1 april 2012 voor degene aan wie op 31 december 2011 een langdurigheidstoelage werd verleend. Indien in voorkomende gevallen na 1 januari 2012 het recht op langdurigheidstoelage moet worden beoordeeld, en het een situatie betreft waarin ook de regels van het overgangsrecht met betrekking tot de huishoudinkomenstoets tot 1 juli 2012 van toepassing zijn, is het uiteindelijk aan de gemeenten om de vaststelling van het recht op langdurigheidstoelage via de voor de individuele cliënt gunstigste overgangsregeling te laten verlopen. Dit kan dus net als in geval van de huishoudinkomenstoets neerkomen op 1 juli 2012.

Inkomensgrens voor categoriale regelingen

Eén van de speerpunten van de wetwijziging wordt gevormd door het normeren van de inkomensgrens voor het gemeentelijk minimabeleid op 110% van de bijstandsnorm. Dit geldt ook voor de langdurigheidstoelage (zie artikel 36, zesde lid WWB). Voor gemeenten die een hogere inkomensgrens in de verordening hebben opgenomen, betekent dit dat de betreffende bepaling waarin deze grens is aangegeven, ingaande 1 januari 2012 van rechtswege vervalt, gelet op artikel 122 Gemeentewet⁵³. Daaruit zou in de betreffende gemeente de conclusie getrokken kunnen worden dat er niets hoeft te worden geregeld. Er is immers reeds een wettelijke grens gesteld. Niettemin verdient het aanbeveling om toch in de verordening expliciet de grens op 110% te stellen. Gelet op de wetsgeschiedenis van artikel 122 Gemeentewet, alsmede de beschikbare jurisprudentie, is het risico groot dat de rechter uit het vervallen karakter van de gemeentelijke bepaling ook andere onderdelen van de betreffende bepaling in de verordening onverbindend acht. Om dat te voorkomen en uit een oogpunt van helderheid wordt aanbevolen de verordening op dit punt aan te passen.

Een situatie waarvoor niet expliciet is voorzien in overgangsrecht en die tot behoorlijke complicaties kan leiden is de situatie dat sprake is van een gezin met één of meer meerderjarige kinderen of inwonende ouder(s), en tot dat gezin op 31 december 2011 één of meer bijstandsgerechtigden behoren die aanspraak op bijstand hadden. Op grond van het overgangsrecht voor algemene bijstandverlening behoudt/behouden deze bijstandsgerechtigde(n) aanspraak op bijstand tot uiterlijk 1 juli 2012⁵⁴, maar voor de beoordeling van het recht op langdurigheidstoelage

53 Deze voorwaarden stammen nog uit het 'oude' regime, dat wil zeggen, de wettelijke regeling van artikel 36 WWB voorafgaand aan de decentralisatie van de langdurigheidstoelage (1-1-2009) en zijn door sommige gemeenten overgeheveld naar de Verordening Langdurigheidstoelage.

54 Art. 122 Gemeentewet luidt: "De bepalingen van gemeentelijke verordening in wier onderwerp door een wet, een algemene maatregel van bestuur of een provinciale verordening wordt voorzien, zijn van rechtswege vervallen."

54 Op grond van artikel 78s, eerste lid WWB

geldt dat het gezinsinkomen als 'inkomen' in aanmerking moet worden genomen⁵⁵. Dat klemmt voor belanghebbenden die –met toepassing van artikel 78s WWB- onafgebroken een gezinsinkomen hebben dat onder de inkomensgrens ligt. Dat zal er toe kunnen leiden dat het recht op langdurigheidstoelage voor een langere periode zou komen te vervallen. Zoals reeds hiervoor aangegeven is het in de periode 1 januari 2012 tot 1 juli 2012 uiteindelijk aan de gemeente om de vaststelling van het recht op langdurigheidstoelage via de voor de individuele cliënt gunstigste overgangsregeling te laten verlopen

Terugwerkende kracht

De langdurigheidstoelage wordt voor een jaar toegekend en moet jaarlijks worden aangevraagd. Algemeen aanvaard is dat de toelage met terugwerkende kracht ineens voor meerdere jaren kan worden aangevraagd⁵⁶. Dat kan bij nieuwe aanvragen behoorlijke puzzels opleveren, als zowel het recht op toelage over de periode vanaf 1 januari 2012 als daarvoor moet worden onderzocht. Betreft het een dergelijke aanvraag, dan moet de eerst mogelijke peil- en ingangsdatum worden onderzocht. Voor dergelijke aanvragen geldt dat zodra de peil- en ingangsdatum voor 1 januari 2012 liggen, het oude regime moet worden toegepast. Dat is niet met zoveel woorden in de aanscherpingswet opgenomen maar vloeit voort uit de systematiek van artikel 36 WWB. Voor aanvragen langdurigheidstoelage geldt dus op dit punt een uitzondering op het uitgangspunt dat de wetwijziging 'onmiddellijke werking heeft', dat wil zeggen, van toepassing is op alle rechtsfeiten, -posities en -verhoudingen die zich vanaf 1 januari 2012 voordoen. Omdat deze uitzondering reeds uit de wet voortvloeit, hoeft dit niet afzonderlijk te worden geregeld in de verordening en zijn voor aanvragen die (mede) betrekking hebben op een periode voorafgaand aan 1 januari 2012 de 'oude' wet en verordening van toepassing.

4.3 Aandachtspunten en tekstsuggesties voor de aanpassing van de Verordening langdurigheidstoelage WWB

In deze paragraaf worden wetstechnische en beleidsmatige aandachtspunten besproken en worden tekstsuggesties gedaan voor aanpassing van de verordening Langdurigheidstoelage die inspelen op de hierboven geconstateerde wijzigingen. Voor de tekstsuggesties is uitgegaan van de tekst en opbouw van de modelverordening Langdurigheidstoelage van Stimulansz.

a. Algemene bepalingen – begripsomschrijvingen

In veel verordeningen worden bij de begripsomschrijvingen in artikel 1 geen begrippen gebruikt waarvan de betekenis gewijzigd wordt door de wetwijziging of waarvan de betekenis herzien moet worden. In de modelverordening Langdurigheidstoelage van Stimulansz wordt bij de begripsomschrijvingen wel de begrippen 'langdurig' en 'laag inkomen' geconcretiseerd. Ligt de gehanteerde inkomensgrens boven de 110% dan zal het begrip 'laag inkomen' anders moeten worden ingevuld en teruggebracht tot 110% (of lager). Wordt het begrip 'laag inkomen' elders in de verordening gedefinieerd, dan dient op die plaats het percentage of het bedrag aangepast te worden.

Aandachtspunt 1: indien in de verordening het begrip 'laag inkomen' wordt ingevuld met een bedrag of percentage dat uitgaat boven de 110% van de bijstandsnorm, dan dient dit aangepast te worden.

In de verordening van Stimulansz wordt op enkele plaatsen het begrip 'belanghebbende' gebruikt. Voor de duidelijkheid is thans reeds in artikel 1, tweede lid, van de modelverordening bepaald dat onder 'belanghebbende' mede wordt verstaan: het gezin. Dat heeft als voordeel dat waar over 'belanghebbende' wordt gesproken, dat begrip vanaf 1 januari 2012 automatisch het (nieuwe) 'gezin' omvat. Aanpassing in de verordening hoeft dus op dit punt niet plaats te vinden.

b. Hoogte van de langdurigheidstoelage

In de regel wordt in het artikel waarin de hoogte van de langdurigheidstoelage wordt bepaald een drietal normbedragen genoemd, gekoppeld aan de begrippen 'alleenstaande', 'alleenstaande ouder' en 'gehuwden'.

⁵⁵ Artikel 36 is niet meegenomen in de opsomming van artikel 78s, eerste lid, onderdeel a WWB

⁵⁶ Zie de wetgeschiedenis: TK 2007-2008, 31 441, nr. 3, p. 17. Er geldt geen verjaringstermijn voor het aanvragen van de langdurigheidstoelage. Zie ook CRvB 22 juli 2008, LJN: BD8637

Omdat het recht op langdurigheidstoelage niet meer gekoppeld is aan 'gehuwden' maar aan 'gezin' dient het begrip 'gehuwden' hier vervangen te worden door 'gezin'.

Uit een oogpunt van bestrijding van de armoedeval is in sommige gemeenten in de verordening opgenomen, in navolging van de modelverordening van Stimulansz, dat bij een inkomen dat ligt tussen de vastgestelde inkomensgrens en een hoger bedrag/percentage de langdurigheidstoelage 50% van de aangegeven normbedragen bedraagt. Gaat dat hogere bedrag/percentage uit boven de 110% van de bijstandsnorm dan dient dat aangepast te worden. Als die armoedevalregeling inkomens betreft tussen de 110% en een hoger bedrag/percentage dan verliest deze regeling in het geheel zijn functie en kan ingetrokken worden.

Aandachtspunt 2: als er een regeling is getroffen ter bestrijding van de armoedeval dan dient nagegaan te worden of de bovengrens voor het in aanmerking te nemen inkomen niet uitgaat boven de 110%. Als dit wel het geval is, dient die grens naar beneden te worden bijgesteld of dient de regeling ingetrokken te worden.

c. Niet rechthebbend gezinslid

In de modelverordening van Stimulansz is volledigheidshalve opgenomen dat als één van de gehuwden is uitgesloten van het recht op langdurigheidstoelage, de andere gehuwde in aanmerking komt voor het bedrag dat voor een alleenstaande (ouder) geldt. Omdat 'gehuwden' vervangen zijn door 'gezin' dient de regeling aangepast te worden, in die zin, dat als van de gezinsleden er nog maar één rechthebbend gezinslid overblijft, dat gezinslid de langdurigheidstoelage ontvangt naar de norm van de alleenstaande (ouder). Zie tekstsuggestie.

Aandachtspunt 3: regeling dat bij niet-rechthebbende partner de langdurigheidstoelage wordt verstrekt naar de norm voor alleenstaande (ouder) vervangen door regeling dat bij niet rechthebbend gezinslid de langdurigheidstoelage wordt verstrekt naar de norm voor een alleenstaande (ouder) als er nog slechts één rechthebbend gezinslid is.

Tekstsuggestie

Artikel...Hoogte van de toeslag

(nummer lid)

Indien één van de gezinsleden is uitgesloten van het recht op langdurigheidstoelage ingevolge de artikelen 11 of 13, eerste lid van de wet, waardoor slechts één van de gezinsleden recht op langdurigheidstoelage heeft, komt dit gezinslid in aanmerking voor een langdurigheidstoelage naar de hoogte die voor hem als alleenstaande of alleenstaande ouder zou gelden.

In de Verordening Langdurigheidstoelage van Stimulansz betreft het aan wijziging van artikel 3, derde lid.

d. Indexeringsregeling

In veel gemeenten is in de verordening opgenomen dat de normbedragen worden periodiek aangepast met een percentage dat overeenkomt met het procentuele verschil tussen de *gehuwden*norm per 1 januari van dat jaar en de *gehuwden*norm van het daaraan voorafgaande jaar.

Aandachtspunt 4: als in de indexeringsregeling het begrip gehuwendnorm wordt gebruikt, dit begrip vervangen door: 'gezinsnorm, bedoeld in artikel 21, eerste lid, van de wet'. Die toevoeging is noodzakelijk, omdat het begrip 'gezinsnorm' niet in de WWB wordt genoemd.

e. *Gezin met drie of meer meerderjarige gezinsleden*

Als besloten wordt om voor gezinnen met drie of meer meerderjarige gezinsleden een gunstiger regeling te treffen, dan kan dat langs verschillende wegen worden gerealiseerd:

- kortere referentieperiode
- hogere inkomensgrens (indien mogelijk, tot maximaal 110%)
- hoger normbedrag
- soepeler invulling van 'uitzicht op inkomensverbetering' (zoals bijvoorbeeld afzien van toetsing op arbeidsverplichtingen)
- combinatie van deze mogelijkheden

Een artikel waarin dat is vastgelegd (afwijkingsbepaling) kan op verschillende plaatsen in de verordening worden gepositioneerd, het meest eenvoudig is om dit artikel direct voorafgaand aan de slotbepaling(en) te plaatsen. Zie onderstaande tekstsuggestie.

Aandachtspunt 5: wordt besloten om voor 'grote' gezinnen een soepeler regime te creëren? Zo ja, op welke onderdelen? Zo ja, afwijkingsbepaling opnemen in de verordening.

Tekstsuggestie

Artikel...a Afwijkende regeling voor gezinnen met drie of meer meerderjarige gezinsleden

1. In afwijking van de artikelen....en.... wordt voor een gezin dat bestaat uit drie of meer meerderjarige gezinsleden onder 'langdurig een laag inkomen', verstaan: een inkomen dat gedurende een tijdvak van voorafgaand aan de peildatum niet hoger is dan...
of
1. De in artikel genoemde voorwaarde is niet van toepassing op een gezin dat bestaat uit drie of meer meerderjarige gezinsleden.
2. In afwijking van artikel...bedraagt voor een gezin dat bestaat uit drie of meer meerderjarige gezinsleden, de langdurigheidstoeslag €.....

In de verordening Langdurigheidstoeslag van Stimulansz kan dit artikel worden gepositioneerd als nieuw artikel 3a.

5 De Re-integratieverordening WWB

Het college is verantwoordelijk voor de ondersteuning van (onder meer) bijstandsgerechtigden bij de arbeidsinschakeling. Het is aan de gemeenteraad opgedragen om daarover regels te stellen en in een Re-integratieverordening WWB vast te leggen.

De wetwijziging werkt op enkele onderdelen in op de Re-integratieverordening. Noch Stimulansz noch de VNG hebben een model-Re-integratieverordening vastgesteld.

5.1 Consequenties van de wetwijziging voor de Re-integratieverordening

De gewijzigde begripsomschrijvingen en de huishoudtoets hebben naast een vermindering van het aantal uitkeringen uiteraard ook tot gevolg dat het aantal richting de arbeidsmarkt te begeleiden werkzoekenden onder de uitkeringsgerechtigden afneemt. Daar staat tegenover dat het aantal niet-uitkeringsgerechtigden dat werkzoekend is, zal toenemen. Het is aan de gemeente om te bepalen in hoeverre deze 'nuggers' in aanmerking komen voor ondersteuning. Deze ontwikkeling zal op zichzelf echter geen invloed hebben op tekst en inhoud van de Re-integratieverordening.

a. Intrekking WIJ

Wat wel van invloed is op de Re-integratieverordening is de intrekking van de WIJ per 1 januari 2012. Met deze intrekking vervalt ook van rechtswege de Verordening Werkleeraanbod WIJ. Voor de arbeidsinschakeling komen jongeren dan onder het regime van de WWB en de Re-integratieverordening WWB te vallen.

De verordening Werkleeraanbod WIJ heeft een andere inhoud dan de Re-integratieverordening WWB. Enerzijds is dit veroorzaakt door het afdwingbare recht op ondersteuning in de WIJ middels een werkleeraanbod, anderzijds door de beperking van het aantal 'incentives' dat gemeenten kunnen verstrekken aan jongeren die gaan werken. Daarnaast is in veel verordeningen Werkleeraanbod WIJ het beleid m.b.t. de arbeidsinschakeling van jongeren opgenomen, of verwezen naar een beleidsnota van de raad of het college waarin dit was opgenomen.

De Re-integratieverordening WWB zoals die thans luidt is derhalve toegesneden op personen van 27 tot 65 jaar. Het is aan de gemeente om vast te stellen of ingaande 1 januari 2012 het beleid m.b.t. de arbeidsinschakeling van jongeren, los van de specifieke beperkingen voor jongeren op het punt van incentives en participatieplaatsen,

- zal afwijken van het beleid met betrekking tot overige bijstandsgerechtigden. Met andere woorden, komt/blijft er voor jongeren, los van de specifieke beperkingen voor jongeren op het punt van incentives en participatieplaatsen, een afwijkend re-integratieregime? Zo ja,
- op welke wijze wordt dat geformaliseerd?

Een en ander vergt beleidskeuzes van de gemeenteraad. In het algemeen kan worden gesteld dat de Re-integratieverordeningen WWB een formele insteek hebben. Daarmee wordt bedoeld dat het beleid slechts op hoofdlijnen in de verordening is opgenomen. Omdat de redactie van de Verordening Werkleeraanbod doorgaans, in navolging van de modelverordening Werkleeraanbod WIJ van Stimulansz, vaak nauwelijks afwijkt van de Re-integratieverordening WWB kan veelal volstaan worden met een beperkte herziening. Soms is dit zelfs niet nodig. Desondanks kan, los van de specifieke beperkingen voor jongeren op het punt van incentives en participatieplaatsen, afwijkend beleid voor jongeren in de WWB worden vastgesteld. Dit kan worden vastgelegd in beleidsnota's, plannen, beleidsregels of werkinstructies. Hebben deze plannen, nota's, regels of instructies de WIJ nog als formele grondslag, dan verdient het aanbeveling om, als voortzetting van het beleid met betrekking tot jongeren wenselijk wordt geacht, de raad of het college te laten verklaren dat dit vanaf 1 januari 2012 ten titel van de WWB plaatsvindt. Op die manier is de rechtmatigheid van het beleid en de uitgaven die worden gedaan, formeel verankerd. Een wijziging in de re-integratieverordening WWB zal daar doorgaans niet voor nodig zijn. In artikel 78t, derde lid WWB is nog specifiek overgangsrecht geformuleerd ten aanzien van een werkleeraanbod dat is gedaan voor 1 januari 2012. Dit aanbod moet gestand worden gedaan tot uiterlijk 1 juli 2012 maar wordt

vanaf 1 januari 2012 geacht ondersteuning in de zin van artikel 9 WWB te zijn. Een en ander heeft geen specifieke consequenties voor de Re-integratieverordening WWB.

Aandachtspunt 1: aanpassen van beleidsregels, -nota's e.d. aan de andere wettelijke WWB-grondslag, die vanaf 1 januari 2012 van toepassing is op de arbeidsinschakeling van jongeren.

b. Re-integratievoorzieningen

Wat doorgaans wel zal moeten worden geregeld is dat voor jongeren niet tot het re-integratie-instrumentarium behoren de volgende 'incentives': inkomstenvrijlating, premies, vrijlating van onkostenvergoedingen voor vrijwilligerswerk en plaatsing in participatieplaatsen⁵⁷. Dat is conform de bedoelingen van de wetgever en conform artikel 31, vijfde lid WWB waarin is geregeld dat deze middelen voor jongeren niet buiten beschouwing worden gelaten bij de algemene bijstandverlening. In dat artikel wordt aangegeven welke middelen niet vrijgelaten worden bij de verlening van algemene bijstand aan jongeren. Is er overigens thans niets geregeld in de Re-integratieverordening WWB dan is het niet nodig deze bepaling in het Raadsbesluit op te nemen.

Aandachtspunt 2: indien in de Re-integratieverordening WWB een opsomming wordt gegeven van voorzieningen en vormen van ondersteuning die ingezet worden voor bijstandsgerechtigden, dan dient daaraan toegevoegd te worden dat voor jongeren een aantal voorziening niet kunnen worden ingezet. Zie onderstaande tekstsuggestie.

Tekstsuggestie

Artikel...a Voorzieningen voor jongeren

In afwijking van de artikelen...en..., kunnen de volgende voorzieningen, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, van de wet, niet worden ingezet voor de arbeidsinschakeling van belanghebbenden jonger dan 27 jaar:

- a. onbeloonde additionele arbeid als bedoeld in artikel 10a van de wet;
- b. de voorzieningen bedoeld in artikel 31, vijfde lid van de wet.

c. Plan van aanpak

Wat ook nieuw is, is dat ten aanzien van jongeren een 'plan van aanpak' verplicht wordt gesteld⁵⁸. Bij een besluit tot toekenning van algemene bijstand wordt, in een bijlage, een plan van aanpak opgenomen. Dat plan van aanpak bevat een uitwerking van de ondersteuning door de gemeente (als die wordt verleend) en de verplichtingen die de jongere heeft, gericht op de arbeidsinschakeling. Uit de wetstekst blijkt overigens niet dat het plan van aanpak slechts wordt gemaakt als de jongere kans op arbeidsinschakeling maakt. Het plan van aanpak is bedoeld voor een ieder. Het college zal moeten bepalen wat inhoud en vorm van het plan van aanpak worden. Gaat het om de re-integratie van jongeren, dan is het denkbaar dat daarover in de Re-integratieverordening regels worden gesteld. Die regels kunnen ook betrekking hebben op de wijze waarop het plan van aanpak wordt geëvalueerd, zo nodig wordt bijgesteld en de frequentie waarin die evaluatie plaatsvindt. In die regels de bevoegdheid daartoe ook worden overgedragen aan het college. Zie onderstaande tekstsuggesties.

Aandachtspunt 3: bepalen welke regels gaan gelden ten aanzien van vorm en inhoud van het plan van aanpak. Eventueel bepalen dat het college dit vaststelt.

56 Conform artikel 31, vijfde lid WWB. Zie ook Memorie van Toelichting, TK 32 815, nr. 3
57 Art. 44a WWB

Tekstsuggestie

Artikel...a Plan van aanpak

1. Voor het bepalen van de vorm en inhoud van het plan van aanpak, bedoeld in artikel 44a, van de wet, gelden de volgende regels:
 - a. Het college stemt de ondersteuning af op de individuele omstandigheden van de belanghebbende. De ondersteuning kan bestaan uit de voorzieningen, bedoeld in de artikelen....., met uitzondering van de voorzieningen, bedoeld in.....;
 - b. Het college stemt de verplichtingen die in het plan van aanpak worden opgenomen af op de individuele omstandigheden van de belanghebbende.
2. Het college bepaalt de wijze waarop en de mate waarin de evaluatie van het plan van aanpak plaatsvindt.

Of

Artikel...a Plan van aanpak

Het college stelt de vorm en inhoud van het plan van aanpak vast, alsmede de wijze waarop en de mate waarin de evaluatie van het plan van aanpak bedoeld in artikel 44a, van de wet, plaatsvindt.

d. Alleenstaande ouders

In de WWB wordt een nieuwe voorziening geschapen voor alleenstaande ouders, te weten de verlengde vrijlating. Tegenover afschaffing van de vrijlating van de (aan zorg gerelateerde) inkomensafhankelijke combinatiekorting staat een nieuwe vrijlating van 12,5% van de arbeidsinkomsten tot maximaal € 120,- per maand voor een maximale periode van 30 maanden⁵⁹. Een en ander onder voorwaarde dat de zes maandenperiode van de 'reguliere' inkomensvrijlating is verstreken, dat de ouder de volledige zorg heeft van een ten laste komend kind tot 12 jaar en dat de arbeid bijdraagt aan de arbeidsinschakeling. Hoewel het aan het college is om te bepalen of en zo ja, in hoeverre van deze verlengde vrijlating gebruik gemaakt wordt, is het uiteraard denkbaar dat in de Re-integratieverordening daarvoor beleidskaders worden gesteld. Daarbij kunnen bijvoorbeeld voorwaarden worden verbonden aan het gebruik van de bevoegdheid van het college om ter zake beleid te voeren of kan worden bepaald dat dit slechts voor bepaalde groepen alleenstaande ouders zal worden ingezet.

Aandachtspunt 4: bepalen of in de Re-integratieverordening regels worden gesteld over de wijze waarop het college van de bevoegdheid om de verlengde inkomensvrijlating gebruik kan maken.

Tekstsuggestie

Artikel... Voorzieningen voor alleenstaande ouders

Het college maakt onder de volgende voorwaarden gebruik van de bevoegdheid om het inkomen van alleenstaande ouders vrij te laten als bedoeld in artikel 30, tweede lid, onderdeel c, van de wet: de inkomensvrijlating wordt slechts toegekend aan alleenstaande ouders die tot één van de volgende doelgroepen behoren:

- a. alleenstaande ouders met een verslavingsproblematiek;
- b. alleenstaande ouders met een kind dat zorgbehoevend is;
- c. ...etc.

⁵⁹ Art. 30, tweede lid, onderdeel c WWB. Niet voor jongeren overigens!