

ALGEMENE TOELICHTING

Achtergrond

Op 1 januari 2012 treedt de 'Wet tot wijziging van de Wet werk en bijstand en samenvoeging van die wet met de Wet investeren in jongeren gericht op bevordering van deelname aan de arbeidsmarkt en vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van uitkeringsgerechtigden' (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 en de vangnetfunctie van de Wet werk en bijstand (WWB);
- Aanscherping van de verplichtingen voor bijstandsgerechtigden;
- Beperking van de doelgroep voor het gemeentelijk minimabeleid.

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 (WIJ), geen recht meer hebben op een werkleeraanbod, maar op begeleiding bij de vormgeving van hun eigen verantwoordelijkheid op weg naar economische zelfstandigheid.

Een belangrijke wijziging in de regelgeving betreft voorts het afschaffen van de bijstand voor inwonende meerderjarige kinderen en ouders en de creatie van een toets op het huishoudinkomen. Voorts worden enkele nieuwe verplichtingen in de WWB opgenomen en wordt de doelgroep voor het minimabeleid beperkt tot de groep minima met een inkomen tot 110% van de bijstandsnorm. Daarnaast is een verordeningsplicht gecreëerd voor de maatschappelijke participatie van kinderen.

Gevolgen voor ISD beleid

Mede vanwege intrekking van de WIJ per 1 januari 2012 hebben de genoemde ontwikkelingen aanzienlijke gevolgen voor het ISD beleid. Deze gevolgen kunnen als volgt worden weergegeven:

- De WIJ-verordeningen vervallen per 1 januari 2012. Doordat de WIJ wordt ingetrokken, vervallen de daarop gebaseerde verordeningen eveneens per 1 januari 2012¹. Jongeren vallen door de wetswijziging voortaan onder het WWB-regime (overgangssituaties daargelaten). Dit roept de vraag op of de huidige WWB-verordeningen adequaat voorzien in het regeltechnisch kader voor jongeren, of dat in die verordeningen nog aanpassingen nodig zijn. Dit is een vraag van regeltechnische maar ook van beleidsinhoudelijke aard;
- Door herdefiniëring van de leefvormen die als afzonderlijk bijstandssubject voor bijstand in aanmerking komen alsmede de totstandkoming van de huishoudtoets wordt de kring van rechthebbenden kleiner, hebben meerderjarige kinderen en ouders nog slechts gezamenlijk recht op bijstand en treffen misdragingen van deze belanghebbenden het gezamenlijk inkomen. Dit heeft gevolgen voor het gemeentelijk toeslagenbeleid, het maatregelenbeleid en het minimabeleid en roept de vraag op welke aanpassingen aan de verordeningen noodzakelijk en/of gewenst zijn;
- De nieuwe verplichtingen voor bijstandsgerechtigden hebben gevolgen voor het maatregelenbeleid en het re-integratiebeleid en roepen evenzeer de vraag op welke aanpassingen aan de verordeningen noodzakelijk en/of gewenst zijn;
- De normering van gemeentelijk minimabeleid tot maximaal 110% van de bijstandsnorm kan gevolgen hebben voor de doelgroepomschrijving in de verordening langdurigheidstoelag Overigens geldt deze consequentie alleen voor de gemeente Noordwijk. Bij deze gemeente staat een enkel minimaonderdeel open voor mensen met een inkomen tot maximaal 130%

¹ Intrekking van een regeling brengt mee dat de op die regeling gebaseerde uitvoeringsregelingen van rechtswege vervallen, tenzij voor die regelingen een nieuwe wettelijke grondslag in het leven wordt geroepen (zie Aanwijzingen voor de Regelgeving, A. 243). Uitvoeringsregelingen van een ingetrokken wet behoeven dus niet uitdrukkelijk te worden ingetrokken (zie ook A. 227).

van de toepasselijke bijstandsnorm.

Waarom een Raadsbesluit met tijdelijke regels?

De wetswijziging leidt, zoals gezegd, tot de noodzaak om het ISD beleid op tal van terreinen te heroverwegen. Gelet op de zeer korte invoeringstermijn is het echter niet mogelijk om al voor 1 januari 2012 dit heroverwegingsproces adequaat te hebben afgerond en vormgegeven. Daarbij komt dat de aanscherping van de WWB per 1 januari 2012 niet op zichzelf staat maar een stap is in een proces dat in 2012 vermoedelijk tot nog een aantal wijzigingen in de WWB zal leiden die nopen tot wijziging van het ISD beleid. Gedacht moet ondermeer worden aan het wetsvoorstel 'Toevoeging van de eis tot beheersing van de Nederlandse taal aan de Wet werk en bijstand' (w.o. 32 328'), de plannen van het kabinet betreffende "Aanpak fraude" (Handhavingsprogramma 2011-2014) en uiteraard de Wet werken naar vermogen.

Mede gelet op de uitvoeringstechnische complicaties die kunnen optreden als op beleidsmatig vlak keuzes worden gemaakt die tot aanpassingen in de uitvoeringspraktijk leiden, is een keus om de overgang naar de nieuwe WWB per 2012 zoveel mogelijk 'beleids- en uitvoeringsarm' te laten plaatsvinden een logische. Met 'beleidsarm' wordt bedoeld dat het huidige ISD beleid zoveel mogelijk in stand wordt gelaten dan wel dat slechts het minimaal noodzakelijke aan nieuw of gewijzigd beleid wordt vastgesteld. Een en ander in afwachting van een diepgaander integrale heroverweging in 2012. Onder 'uitvoeringsarm' wordt verstaan dat daar waar noodzakelijke aanpassingen in het beleid plaatsvinden, dit op de minst belastende wijze voor wat betreft de uitvoering plaatsvindt. Bij deze uitgangspunten past dat thans niet alle WWB-verordeningen separaat worden gewijzigd en in een bestuurlijk wijzigingstraject worden geplaatst, maar dat slechts daar waar dat strikt noodzakelijk is aanpassingen aan de verordeningen plaatsvinden die middels één Raadsbesluit worden geëffectueerd. Met het thans voorliggende Raadsbesluit wordt dat beoogd.

Geen voorstel voor aanpassing Verordening Cliëntenparticipatie en Handhavingsverordening

Hoewel het denkbaar is dat door intrekking van de WIJ ook de Verordening Cliëntenparticipatie en de Handhavingsverordening worden geraakt, worden binnen het kader van dit Raadsbesluit voor die verordeningen geen wijzigingsbesluiten genomen. Voor de Verordening Cliëntenparticipatie geldt dat het intrekken van de WIJ er op zichzelf niet toe leidt dat er een wijziging plaatsvindt in de wijze waarop jongeren betrokken zijn bij de uitvoering van de wet en deelnemen aan cliëntenparticipatie. Wel moeten er formeel gesproken enkele tekstuele aanpassingen plaatsvinden, nu de WIJ per 1 januari 2012 ingetrokken wordt. Omdat het belang daarvan gering is en de verordening weinig algemeen verbindend voorschriften bevat maar meer het karakter van een interne reglementering heeft, is het verantwoord om met aanpassing te wachten tot invoering van de Wet werken naar vermogen, die ingrijpende consequenties kan hebben op het gemeentelijk cliëntenbestand.

Met betrekking tot de handhaving van de WIJ geldt dat er geen afwijkende regeling gold ten opzichte van de handhaving van de WWB. Omdat er slechts enkele algemeen verbindende voorschriften voorkomen en deze inhoudelijk geen wijziging ondergaan als gevolg van intrekking van de WIJ, is het evenzeer verantwoord om eerst in 2012 tot een herziening van de verordening over te gaan.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I. De Participatieverordening ISD Bollenstreek 2010

Onderdelen A en B

Onderdelen A en B zijn al toegelicht in het algemene deel.

De inhoud van artikel 7 lid 3 van de wet (het mogelijk maken dat voorzieningen ook worden ingezet ten behoeve van hen die een uitkering van het UWV ontvangen) wordt vanaf 1 januari 2012 geregeld in het zevende lid van dat artikel

Onderdeel C

In 2009 hebben de ISD gemeenteraden de verordening Werkleeraanbod WIJ vastgesteld. Door het intrekken van de WIJ zal daarmee van rechtswege tevens de verordening Werkleeraanbod WIJ komen te vervallen.

Bij een beleidsarme overgang moet minimaal worden geregeld dat voor jongeren niet tot het re-integratie-instrumentarium behoren bij de volgende 'incentives': inkomstenvrijlating, premies, vrijlating van onkostenvergoedingen voor vrijwilligerswerk en plaatsing in participatieplaatsen². Dat is met artikel II van dit Raadsbesluit beoogd. Verwezen is naar artikel 31, vijfde lid WWB. In dat artikel wordt aangegeven welke middelen niet vrijgelaten worden bij de verlening van algemene bijstand aan jongeren. .

Artikel II. De Toeslagenverordening WWB

Algemeen

Voor de systematiek van het toeslagen- en verlagingenmodel in de WWB geldt dat dit ongewijzigd 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. Niettemin leidt de wijziging van de begrippen met betrekking tot de bijstandssubjecten en de invoering van de huishoudtoets ertoe dat een beleidsmatige en wetstechnische heroverweging van het toeslagen- en verlagingenbeleid op zijn plaats is. De beleidsmatige heroverweging kan evenwel ook op een later tijdstip plaatsvinden en mocht de onverkorte toepassing van het toeslagen- en verlagingenbeleid vanaf 1 januari 2012 in bepaalde gevallen onredelijke uitkomsten geven, dan kan altijd, individualiserend, een hogere toeslag worden verleend of afgezien van verlaging⁴. Wat wel wijzigt is de doelgroep: door intrekken van de WIJ vallen jongeren voortaan onder de Toeslagenverordening WWB. Zie onderdeel D.

Onderdeel A

Onderdeel A is al toegelicht in het algemene deel.

Onderdeel B

Dot onderdeel bepaalt de begrippen 'alleenstaande', 'alleenstaande ouder' en 'gezin' per 1 januari 2012 in die verordening dezelfde betekenis hebben als in de gewijzigde WWB. Vervolgens is bepaald dat voor 'gehuwden' en 'gehuwdennorm' moet worden gelezen en 'gezin' resp. 'gezinsnorm', om daarmee te verduidelijken dat onder het nieuwe regime niet meer de gehuwden maar het gezin de norm is waarmee gewerkt moet worden.

Onderdeel C

In de toeslagenverordening WWB wordt voor het bepalen van de hoogte van de toeslag verwezen naar de norm, bedoeld in artikel 21, onderdeel c van de wet. Omdat de wetswijziging ook leidt tot een

² Conform artikel 31, vijfde lid WWB. Zie ook Memorie van Toelichting, TK 32 815, nr. 3,

³ onverminderd verlagingen op andere gronden

⁴ Artikel 18, eerste lid WWB blijft te allen tijde als 'slot op de deur' de norm waaraan bijstandverlening moet worden getoetst en kan aanleiding geven tot het afwijkend vaststellen van bijstand

herpositionering van de normen in de WWB, is voorzien in een gelijkstellingsbepaling, zodat ondubbelzinnig duidelijk is welke norm bedoeld wordt.

Onderdeel D

Dit onderdeel ziet specifiek op de gevolgen van de intrekking van de WIJ. Voor jongeren 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 ten titel van de WWB te zijn genomen. Voor de eerder vastgestelde toeslagen en verlagingen op grond van de WIJ is geen specifiek overgangsrecht bepaald. 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. De Toeslagenverordening WWB geldt vanaf 1 januari 2012 ook voor jongeren. In het eerste lid is dit vastgelegd.

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 wetswijziging wordt de klok weer teruggedraaid en artikel 29 WWB weer gereactiveerd. Nu de ISD gemeenten ervoor hebben gekozen om voor 21- en 22-jarigen in de Toeslagenverordening WWB een lagere toeslag toe te kennen, moet dit nu geregeld worden. Onderdeel D voorziet daarin.

Artikel III. De Maatregelenverordening WWB

Onderdeel A

Onderdeel A is al toegelicht in het algemene deel.

Onderdeel B

Onderdeel b bevat gelijkstellingsbepalingen;

Het traject plan heeft vanaf 1 januari 2012 dezelfde betekenis als het plan van aanpak zoals dat per die datum voorgeschreven is voor jongeren. Voor personen ouder dan 27 jaar geldt de verplichting van een voorgeschreven plan van aanpak niet.

Ook is aangegeven dat onder de nieuwe WWB het in de verordening gebruikte begrip gehuwde(n) dezelfde betekenis heeft als gezin

Onderdeel C

De wetswijziging creëert enkele nieuwe wettelijke verplichtingen:

- de verplichting mee te werken aan plan van aanpak⁵;
- de verplichting om naar vermogen opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten⁶;
- de verplichting voor jongeren om een aanvraag niet eerder in te dienen dan vier weken na melding⁷.
- De verplichting om gedurende deze 'wachttijd' te zoeken naar mogelijkheden voor werk of scholing⁸

Gegeven een beleids- en uitvoeringsarme overgang is in onderdeel C alleen geregeld dat het niet meewerken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak wordt aangemerkt als een gedraging die de inschakeling in de arbeid belemmert.

De overige verplichtingen zullen in de loop van 2012 nader gecategoriseerd worden waarbij de gehele Maatregelenverordening in samenhang geëvalueerd zal worden

⁵ Art. 9, eerste lid, onderdeel b WWB

⁶ Art. 9, eerste lid, onderdeel c WWB

⁷ Art. 41, vierde lid WWB

⁸ Art. 43, vierde lid WWB

De meeste van deze verplichtingen zullen in veel gevallen ook onder één van de al in de verordening benoemde categorieën gebracht kunnen worden. Voor het zoeken van scholing geldt dat dit niet, maar die verplichting treedt pas 1 juli 2012 in werking

Onderdeel D

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 genomen. Voor het sanctioneren van maatregelwaardige gedragingen van jongeren biedt vanaf 1 januari 2012 derhalve de Maatregelenverordening WWB het regeltechnische kader. Dat betekent dat zonder verdere regeling voor jongeren hetzelfde regime geldt als voor oudere bijstandsgerechtigden.

In onderdeel D is voor de volledigheid geregeld dat de Maatregelenverordening vanaf 1 januari 2012 ook geldt voor jongeren vanaf 18 jaar. .

Artikel IV. De verordening Langdurigheidstoeslag WWB en Wet investeren in jongeren ISD Bollenstreek 2009

Onderdeel A

Onderdeel A is al toegelicht in het algemene deel.

Onderdeel B

Onderdeel B bepaalt dat de begrippen 'alleenstaande', 'alleenstaande ouder' en 'gezin' per 1 januari 2012 in die verordening dezelfde betekenis hebben als in de gewijzigde WWB. Vervolgens is bepaald dat voor 'gehuwden' en 'gehuwdennorm' moet worden gelezen en 'gezin' resp. 'gezinsnorm', om daarmee te verduidelijken dat onder het nieuwe regime niet meer de gehuwden maar het gezin de norm is waarmee gewerkt moet worden.

Onderdeel C

In de verordening langdurigheidstoeslag wordt voor het bepalen van de hoogte van de toeslag verwezen naar de WIJ norm en de bijstandsnorm, bedoeld in de aangehaalde artikelen. Omdat de wetswijziging ook leidt tot een intrekking van de WIJ en een herpositionering van de normen in de WWB, is voorzien in gelijkstellingsbepalingen, zodat ondubbelzinnig duidelijk is welke norm bedoeld wordt.

Artikel V. Inwerkingtreding en geldingsduur

De inwerkingtreding valt uiteraard samen met de inwerkingtreding van de wijzigingswet.

VI. Citeertitel

Deze bepaling spreekt voor zich.