



Algemene toelichting

Achtergrond

Op voorwaarde dat ook de Eerste Kamer met het wetsvoorstel instemt, treedt op 1 januari 2012 in werking 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).

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 op een werk/leeraanbod, 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 verordeningplicht gecreëerd voor de maatschappelijke participatie van kinderen.

Consequenties voor gemeentelijk beleid

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

- 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;

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).

- 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 langdurigheidstoelage (dat is in Heerde niet het geval, omdat hier al een grens van 100% wordt gehanteerd). De normering kan tevens consequenties hebben voor andere delen van het minimabeleid.

Waarom een Raadsbesluit met tijdelijke regels?

De wetwijziging leidt, zoals gezegd, tot de noodzaak om het gemeentelijk beleid op tal van terreinen te heroverwegen. Gelet op de zeer korte invoeringstermijn is het echter uitermate lastig om reeds voor 1 januari 2012 dit indringende heroverwegingsproces adequaat te hebben afgerond én 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 gemeentelijk beleid. Gedacht moet ondermeer worden aan het wetsvoorstel 'Toevoeging van de eis tot beheersing van de Nederlandse taal aan de Wet werk en bijstand', de plannen van het kabinet betreffende "Aanpak fraude" (Handhavingsprogramma 2011-2014) en uiteraard de Wet werken naar vermogen.

Beleidsarm

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 gemeentelijk 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.

H2O

Elk nadeel heeft zijn voordeel. Alle op ons afkomende wetwijzigingen vormen een goed moment om het beleid van elke afzonderlijke H2O-gemeente op elkaar af te stemmen. Dat bevordert een eenduidige uitvoering. Door het vaststellen van dit raadsbesluit wordt tijd gewonnen om deze zaken in 2012 gezamenlijk op te pakken.

Wat is de status van het tijdelijk Raadsbesluit?

Het Raadsbesluit heeft formeel gezien het karakter van een wijzigingsverordening, dwz. zij brengt met haar vaststelling door de gemeenteraad een wijziging in de inhoud en betekenis van een aantal verordeningen teweeg. Met de term 'besluit' wordt in dit Raadsbesluit overigens niet bedoeld op het begrip 'besluit', bedoeld in artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit Raadsbesluit bevat algemeen verbindende voorschriften.

Het Raadsbesluit is tijdelijk van aard, dwz. gericht op het faciliteren van de met de genoemde wetwijziging minimaal noodzakelijke aanpassingen in de gemeentelijke verordeningen. De intentie is erop gericht om in 2012 het gemeentelijk bijstandsbeleid integraal te heroverwegen. De verwachting is dat dit in 2012 zal leiden tot een inhoudelijke aanpassing van de betreffende verordeningen. In dit Raadsbesluit wordt geen gebruik gemaakt van een zgn. 'horizonbepaling', die de duur van de verordening vaststelt op een concrete periode (bijv. tot 1 januari 2013). De ontwikkelingen binnen de sociale zekerheid zijn nog te ongewis om met zekerheid te kunnen vaststellen dat een integrale heroverweging van het lokale sociale zekerheidsbeleid voor een bepaalde datum is afgerond.

Bij de vormgeving van dit Raadsbesluit is ernaar gestreefd om zoveel mogelijk recht te doen aan de Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving van de VNG.

Gelijkstellingsbepaling

In dit Raadsbesluit wordt bij elke te wijzigen verordening een bepaling voorgesteld die regelt dat de begrippen 'alleenstaande', 'alleenstaande ouder' en 'gezin' per 1 januari 2012 in die verordening dezelfde betekenis hebben als in de gewijzigde WWB. Uit een oogpunt van duidelijkheid is dit opgenomen. Vervolgens is bepaald dat voor 'gehuwden' en 'gehuwdennorm' moet worden gelezen '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.

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 Re-integratieverordening WWB, Ioaw en Ioaz gemeente Heerde 2009

Onderdelen A en B

De onderdelen A en B zijn reeds toegelicht in het algemene deel.

Onderdeel C

In 2009 heeft de gemeenteraad de verordening Werk/leeraanbod WIJ vastgesteld. Daarmee is voldaan aan de wettelijke opdracht om, middels een verordening, regels te stellen over de inhoud van het werk/leeraanbod. Door het intrekken van de WIJ zal daarmee van rechtswege tevens de verordening Werk/leeraanbod WIJ komen te vervallen. De verordening Werk/leeraanbod WIJ heeft een andere inhoud dan de Re-integratieverordening WWB, Ioaw en Ioaz. Enerzijds is dit veroorzaakt door het afdwingbare recht op ondersteuning middels een werk/leeraanbod, anderzijds door de beperking van het aantal 'incentives' dat gemeenten konden verstrekken aan jongeren die gingen werken.

Bij een beleidsarme overgang moet minimaal worden geregeld dat voor jongeren de volgende 'incentives' niet tot het re-integratie-instrumentarium behoren: inkomstenvrijlating, premies, vrijlating van onkostenvergoedingen voor vrijwilligerswerk en plaatsing in participatieplaatsen². Dat is met artikel I 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.

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

Artikel II. De Verordening verhoging en verlaging van de bijstandsnorm 2004

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.

Onderdelen A en B

De onderdelen A en B zijn reeds toegelicht in het algemene deel.

Onderdeel C

In verordeningen van een aantal gemeenten wordt voor het bepalen van de hoogte van de toeslag verwezen naar de norm, bedoeld in (artikelnummer). Omdat de wetswijziging ook leidt tot een herpositionering van de normen in de WWB, is voorzien in een gelijkstellingsbepaling, zodat ondubbelzinnig duidelijk is welke norm bedoeld wordt.

Artikel III. De Afstemmingsverordening WWB gemeente Heerde 2009

Onderdelen A en B

De onderdelen A en B zijn reeds toegelicht in het algemene deel.

Onderdeel C

De wetswijziging creëert enkele nieuwe wettelijke verplichtingen:

- de verplichting gebruik te maken van een door het college aangeboden voorziening, waaronder begrepen sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling, alsmede mee te werken aan een onderzoek naar zijn mogelijkheden tot arbeidsinschakeling en, indien van toepassing, mee te werken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak als bedoeld in artikel 44a⁵;
- 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 'wachtijd' te zoeken naar mogelijkheden voor werk of scholing⁸

Om gedragingen die een schending vormen van deze verplichtingen te kunnen sanctioneren, is het in ieder geval voor de tweede en derde verplichting noodzakelijk om deze in de Afstemmingsverordening WWB te benoemen. Gegeven een beleids- en uitvoeringsarme overgang is daartoe geen tekstvoorstel gedaan, maar dit kan uiteraard bij dit onderdeel opgenomen worden. De eerste en vierde verplichtingen zullen in veel gevallen ook onder één van de reeds 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. Voor de duidelijkheid is in onderdeel C

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

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

opgenomen 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. Uiteraard kan ook aangesloten worden bij een andere categorie.

Onderdeel D

Geregeld is dat een maatregel ook kan worden opgelegd op de bijzondere bijstand die aan jongmeerderjarigen wordt verstrekt in aanvulling op algemene bijstand.

Artikel IV. De verordening Langdurigheidstoelage WWB gemeente Heerde

Algemeen

Op twee onderdelen is de wetswijziging voor de verordening Langdurigheidstoelage van belang. Allereerst de reeds eerder geconstateerde herdefiniëring van de bijstandssubjecten en de daaraan gekoppelde huishoudtoets. Daarnaast de bepaling dat de inkomensgrens die voor het recht op langdurigheidstoelage geldt maximaal 110% van de toepasselijke bijstandsnorm kan bedragen⁹. Bij de vaststelling van de huidige verordening in 2009 is besloten als langdurig, laag inkomen aan te merken een inkomen dat niet uitkomt boven de 100% van de van toepassing zijnde bijstandsnorm. De landelijke maximering tot 110% heeft hierop dus geen effect.

In de verordening wordt één van de normbedragen met betrekking tot de hoogte van de langdurigheidstoelage doorgaans gekoppeld aan 'gehuwden'. Omdat dat begrip in de WWB als zelfstandig bijstandssubject is vervangen door het begrip 'gezin' dient dat ook in de verordening tot uitdrukking gebracht te worden. Dat wordt in onderdeel B geregeld.

Onderdeel C

Indien sprake is van gehuwden waarvan één persoon geen recht heeft op bijstand, wordt thans de langdurigheidstoelage vastgesteld naar de norm voor een alleenstaande (ouder). Dit blijft zo, als er sprake is van een gezin dat slechts uit gehuwden bestaat. In onderdeel D is tot uitdrukking gebracht, dat als in de verordening voorzien is in een specifieke bepaling die dat regelt, die bepaling wordt vervangen door een bepaling die regelt dat als er tot het gezin een niet-rechthebbende behoort, dit slechts tot aanpassing van de hoogte van de langdurigheidstoelage leidt als er slechts één rechthebbend gezinslid overblijft.

Artikel V. Inwerkingtreding en geldingsduur

De inwerkingtreding valt uiteraard samen met de inwerkingtreding van de wijzigingswet. Zoals gezegd is niet voorzien in een horizonbepaling. Dat komt omdat de ontwikkelingen binnen de sociale zekerheid nog te ongewis zijn om met zekerheid te kunnen vaststellen dat een integrale heroverweging van het lokale sociale zekerheidsbeleid voor een bepaalde datum is afgerond.

Een overgangsregeling is niet nodig. In de wijzigingswet is als hoofdregel opgenomen dat sprake is van onmiddellijke werking, dwz. dat per 1 januari 2012 de gewijzigde WWB direct van toepassing is op reeds bestaande rechtsposities en verhoudingen. Op onderdelen is daarvan afgeweken middels specifiek overgangsrecht. Voor dit Raadsbesluit geldt evenzeer onmiddellijke werking. Uitzondering daarop vormt de aanpassing aan de Verordening Langdurigheidstoelage. Conform artikel 36 WWB vloeit uit de aard van de regeling voort dat voor aanvragen die vanaf 1 januari 2012 worden ingediend het 'oude recht' van toepassing is, voor zover de peil- en ingangsdatum voor die datum liggen.

VI. Citeertitel

Deze bepaling spreekt voor zich.

⁹ Art. 36, zesde lid WWB