

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 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.

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).

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, zoals is verwoord in de afstemmingsverordening, 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 heeft gevolgen voor de doelgroepomschrijving in de verordening langdurigheidstoelage. De normering heeft tevens consequenties voor andere delen van het minimabeleid. Deze wijzigingen zijn voor wat betreft de langdurigheidstoelage en de het sport-, cultuur- en educatiefonds samen met de beleidswijzigingen meegenomen in de Verordening Langdurigheidstoelage en de Verordening sport-, cultuur- en educatiefonds 2012.

Waarom een Raadsbesluit met tijdelijke regels?

De wetwijziging leidt, zoals gezegd, tot de noodzaak om de gemeentelijke verordeningen 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' (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 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.

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 wetswijziging 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 'gehuwdenorm' 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 verbindende 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

I. De Re-integratieverordening WWB

Onderdelen A en B

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

Onderdeel C

In 2010 heeft de gemeenteraad de verordening Werkleeraanbod WIJ vastgesteld. Daarmee is voldaan aan de wettelijke opdracht om, middels een verordening, regels te stellen over de inhoud van het werkleeraanbod. Door het intrekken van de WIJ zal daarmee van rechtswege tevens de verordening Werkleeraanbod WIJ komen te vervallen. De verordening Werkleeraanbod WIJ heeft een andere inhoud dan de Re-integratieverordening WWB. Enerzijds is dit veroorzaakt door het afdwingbare recht op ondersteuning middels een werkleeraanbod, anderzijds door de beperking van het aantal 'incentives' dat gemeenten konden verstrekken aan jongeren die gingen 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.

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.

² Conform artikel 31, vijfde lid WWB. Zie ook Memorie van Toelichting, TK 32 815, nr. 3, p. 11

Los van de 'incentives', zal het met betrekking tot het specifiek voor jongeren opgestelde gemeentelijk arbeidstoeleidingsbeleid meestal niet nodig zijn daarover iets in de Re-integratieverordening WWB op te nemen. Weliswaar komen de specifieke bepalingen in de verordening Werkleeraanbod WIJ die betrekking hebben op het gemeentelijk arbeidstoeleidingsbeleid voor jongeren te vervallen en komt de wettelijke grondslag van evt. -beleidsnota's³ met betrekking tot het arbeidsmarktbeleid voor jongeren evenzeer te vervallen, die bepalingen en dat beleid zijn in beginsel begunstigend van aard en daardoor als interne gedragslijn ook vanaf 1 januari 2012 hanteerbaar. Mocht echter de -juridisch terechte- wens bestaan om een wettelijke grondslag voor dit beleid te creëren, dan dienen de betreffende bepalingen of beleidsnota's als grondslag de WWB te krijgen. Daartoe hoeft de Re-integratieverordening echter niet te worden aangepast. Voldoende is, dat het betreffende beleid als beleid op grondslag van de WWB wordt 'omgenummerd' en bepalingen uit de Verordening Werkleeraanbod WIJ in dit beleid worden opgenomen.

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 WWB⁴) 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 verlaging⁵. Wat wel wijzigt is dat jongeren voortaan vallen jongeren onder de WWB-bepalingen van de Toeslagenverordening WWB. Zie onderdeel D.

Onderdelen A en B

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

³ Idem voor beleidsregels, richtlijnen of interne werkinstructies

⁴ onverminderd verlagingen op andere gronden

⁵ 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

Onderdeel C

In de toeslagenverordening wordt voor het bepalen van de hoogte van de toeslag verwezen naar de norm. 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.

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.

III. De Afstemmingsverordening

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 voor jongeren <27 jaar om mee te werken aan de uitvoering van een Plan van aanpak⁶
- de verplichting om naar vermogen opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten⁷;
- de verplichting voor jongeren om een aanvraag niet eerder in te dienen dan vier weken na melding⁸.
- De verplichting om gedurende deze 'wachttijd' te zoeken naar mogelijkheden voor werk of scholing⁹

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 te benoemen. Gegeven een beleids- en uitvoeringsarme overgang zal dat, zoals eerder is beargumenteerd, in een later stadium worden meegenomen. 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 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.

⁶ Art.9, eerste lid, onderdeel b WWB

⁷ Art. 9, eerste lid, onderdeel c WWB

⁸ Art. 41, vierde lid WWB

⁹ Art. 43, vierde lid WWB

Onderdeel D

Door het intrekken van de WIJ 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 Afstemmingsverordening voor wat betreft de WWB het regeltechnische kader. Dat betekent dat zonder verdere regeling voor jongeren hetzelfde regime geldt als voor oudere bijstandsgerechtigden. Daar waar in de Afstemmingsverordening de WIJ wordt genoemd geldt vanaf 1 januari 2012 de WWB. De bestaande afstemmingsverordening had dat al als uitgangspunt. Daarom wordt in onderdeel D voor de volledigheid geregeld dat de Afstemmingsverordening vanaf 1 januari 2012 ook geldt voor jongeren vanaf 18 jaar. Tevens wordt geregeld dat een maatregel ook kan worden opgelegd op de bijzondere bijstand die aan jongmeerderjarigen wordt verstrekt in aanvulling op algemene bijstand.

IV. Inwerkingtreding en geldingsduur

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

Zoals gezegd is niet voorzien in een horizonbepaling.

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.

V. Citeertitel

Deze bepaling spreekt voor zich.