

Wijzigingen bijstand 1 januari 2015

Colofon

Uitgave

December 2014, versie 2

Ondersteuningsprogramma implementatie Participatiewet
Programmaraad

Tekst

Stimulansz

Projectleiding

Deze uitgave is gemaakt in opdracht van de Programmaraad

W: www.samenvoordeklant.nl

E: pwet@samenvoordeklant.nl

Eindredactie

Stimulansz

Auteur

Evelien Meester – Stimulansz

Peter Haas – RCF Kenniscentrum Handhaving

Wim Heersink – RCF Kenniscentrum Handhaving

© Stimulansz, december 2014

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Aan de totstandkoming van deze publicatie is de grootst mogelijke zorg besteed. Stimulansz noch de Programmaraad kan aansprakelijk worden gesteld voor eventuele onjuistheden, noch kunnen aan de inhoud rechten worden ontleend.

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	5
	Leeswijzer	5
2	Activerende werking	6
2.1	Uitvoering.....	6
3	Samenvoeging WWB, WSW en Wajong	7
3.1	Wie komen er wanneer?	7
3.1.1	Wet werk en bijstand	7
3.1.2	Wet sociale werkvoorziening.....	7
3.1.3	Wajong	7
3.1.4	Ondersteuning door gemeente	7
3.2	Voor iedereen dezelfde instrumenten beschikbaar	8
3.2.1	De jobcoach / begeleiding op de werkplek.....	8
3.2.2	Loonkostensubsidie.....	9
3.2.3	Beschut werk	10
3.2.4	Ondersteuning bij leer-werktrajecten	10
3.2.5	Inkomstenvrijlating medisch urenbeperkt.....	11
3.2.6	No risk polis	11
3.2.7	Andere voorzieningen.....	12
3.3	Informereren en handhaven.....	12
4	Uniformering arbeidsverplichtingen en verzwarende maatregelenregime.....	13
4.1	Uniformering van de arbeidsverplichtingen	13
4.1.1	Algemeen geaccepteerde arbeid verkrijgen, aanvaarden en behouden	13
4.1.2	Geüniformeerde arbeidsverplichtingen	13
4.1.4	Nederlandse taal	14
4.2	Tegenprestatie	14
4.3	Ontheffing arbeidverplichtingen	15
4.3.1	WSW-indicatie en arbeidsverplichtingen	16
4.3.2	Arbeidsongeschikt en arbeidsverplichtingen	16
4.4	Maatregelen geüniformeerde arbeidsverplichtingen	16
4.4.1	Verwijtbaarheid	16
4.4.2	Inkeerregeling	17
4.4.3	Recidive.....	17
5	Zeer ernstig misdragen.....	18
5.1	Wat zijn zeer ernstige misdragingen?	18
5.2	Welke afstemming staat er op het zich zeer ernstig misdragen?	18
5.3	Integer een veilige dienstverlening	19
6	Kostendelersnorm	20
6.1	Hoe werkt de kostendelersnorm?	20
6.1.2	De formule	20
6.2	Uitzonderingen op de kostendelersnorm.....	21
6.2.1	Jongeren.....	21
6.2.2	Commerciële relatie	21
6.2.3	Studerenden	21

6.3	Gevolgen voor de toeslagen en verlagingen	22
6.4	Handhaving van de kostendelersnorm.....	22
7	Aanvulling alleenstaande ouders naar kindgebondenbudget	23
7.1	Gevolgen voor de Participatiewet	23
7.1.1	Toeslagpartner voor de Awir.....	23
7.1.2	Het begrip alleenstaande ouder in de Participatiewet.....	23
7.2	Financiële gevolgen voor alleenstaande ouders.....	23
7.3	Overgangsrecht.....	24
8	Intensivering armoedebeleid.....	25
8.1	Beperking mogelijkheden categoriale bijzondere bijstand.....	25
8.1.2	Verruiming mogelijkheden bijzondere bijstand aanvullende zorgverzekering en minimabeleid...	25
8.1.3	Loslaten inkomensgrenzen categoriale regelingen	26
8.2	Verruiming mogelijkheden individuele bijzondere bijstand	26
8.2.1	Individuele bijzondere bijstand op basis van groepskenmerken.....	26
8.2.2	Onderscheid individuele en categoriale bijzondere bijstand.....	27
8.2.3	Wijze van verstrekken	27
9	Langdurigheidstoeslag wordt individuele inkomenstoeslag	29
9.2	Loslaten inkomensgrenzen	29
10	Individuele studietoeslag	30

1 Inleiding

Met ingang van 1 januari 2015 zullen er grote wijzigingen van kracht worden binnen de bijstand. Het gaat om de invoering van de Participatiewet en de WWB-maatregelen. Daarnaast treedt het wetsvoorstel hervorming kindregelingen in werking per 1 januari 2015. Ook dit wetsvoorstel heeft invloed op de bijstand.

Het doel van deze wetswijzigingen is tweeledig:

1. De socialezekerheidswetgeving moet houdbaar en toegankelijk blijven; en
2. Er wordt voorzien in maatregelen voor mensen die het zonder extra steuntje in de rug niet kunnen redden.

Het kabinet is van mening dat de bijstand activerender moet om zo de sociale zekerheid houdbaar en toegankelijk te houden. Om dat te bewerkstelligen is een aantal maatregelen genomen:

- Samenvoeging van alle regelingen voor mensen die het niet op eigen kracht redden (WSW, Wajong en WWB) tot de Participatiewet.
- Uniformering van de arbeidsverplichtingen en verzwaring van het maatregelenregime.
- Invoering van de kostendelersnorm.
- Overheveling van de toeslag voor alleenstaande ouders naar kindgebonden budget

Maar voor de mensen die het op eigen kracht niet redden is ook een aantal ondersteunende maatregelen genomen:

- Verruiming van de individuele bijzondere bijstand.
- Verruiming mogelijkheden categoriale bijzondere bijstand voor zorgverzekeringen en verruiming mogelijkheden stadspassen.
- Langdurigheidstoeslag wordt een individuele inkomenstoeslag

Leeswijzer

In deze handreiking worden de wetswijzigingen besproken. Het doel is om de uitvoerende medewerkers handvatten te geven om de nieuwe wet uit te voeren. Het accent ligt in deze handreiking op de WWB. Waar nodig worden de IOAW, IOAZ en Bbz ook genoemd. Tot slot nog een korte toelichting op enkele begrippen die in deze handreiking gebruikt worden:

- Waar in de handreiking wordt gesproken over 'hij' kan ook 'zij' gelezen worden.
- Met 'jonggehandicapten' wordt iedereen bedoeld die vanaf jonge leeftijd een ziekte of handicap heeft waardoor deelname aan de arbeidsmarkt moeilijker of niet mogelijk is.
- Met afstemming wordt bedoeld de verlaging van de uitkering op grond van artikel 18 WWB / Participatiewet. In veel gemeenten wordt het begrip maatregel gehanteerd. Omdat in de wet de term afstemming wordt gebruikt, is dat begrip in deze handreiking overgenomen.

2 Activerende werking

De bijstand is volgens de regering niet activerend genoeg. Daarom is een aantal wetswijzigingen gerealiseerd om de activerende functie te versterken.

- Op dit moment is er een heel aantal regelingen voor mensen die het op eigen kracht niet redden, met elk een eigen instrumentarium voor arbeidsmarkttoeleiding. Dat is niet efficiënt. Daarom is ervoor gekozen om deze regelingen ((WSW, Wajong en WWB) samen te voegen en zo voor de hele doelgroep eenzelfde instrumentarium beschikbaar te stellen.
- Uit onderzoek is gebleken dat veel uitkeringsgerechtigden weinig drang en dwang ervaren om werk te zoeken. Het gaat daarbij niet alleen om voltijd werk voor langere tijd, maar ook om deeltijd of tijdelijk werk. Dat is onwenselijk, omdat dit ertoe kan leiden dat mensen onnodig in de bijstand blijven. Daarom is voorzien in een uniformering van diverse arbeidsverplichtingen en een verzwaring van het maatregelenregime.
- Ook aan de inkomenskant is er een en ander veranderd. Om een stapeling in inkomsten in een huishouden te voorkomen, is de kostendelersnorm geïntroduceerd. Deze kostendelersnorm houdt rekening met het aantal mensen dat in een huis woont en dat dus de kosten kan delen.
- Tot slot is de uitkering activerender gemaakt voor alleenstaande ouders. Op dit moment gaan alleenstaande ouders er financieel op achteruit als ze gaan werken, doordat ze allerlei toeslagen mislopen. Alleenstaande ouders hebben nu een basisnorm die 20% hoger is dan die voor alleenstaanden. Door die 'kop' van 20% over te hevelen naar het kindgebonden budget, gaan alleenstaande ouders er juist op vooruit als ze gaan werken¹.

2.1 Uitvoering

De wetswijzigingen zijn natuurlijk maar een begin om de bijstand echt activerender te maken. Het staat of valt met een goede uitvoering van de regelgeving. Daarom zijn er meer acties in gezet om dit te bewerkstelligen:

- VNG en Divosa werken samen aan het programma Vakmanschap. Dit programma beoogt een grotere effectiviteit, hogere efficiency en aantoonbare resultaten van sociale diensten door methodisch werken en lerend vermogen. Er is binnen dat programma expliciet aandacht voor handhaving en naleving van arbeids- en re-integratieverplichtingen².
- Daarnaast wordt het beleid inzake naleving arbeidsinschakeling bespreekbaar gemaakt en worden gemeenten erop gewezen wat het financieel belang is van het reduceren van bijstandsafhankelijkheid.

¹ Deze regeling kan voor een bepaalde groep heel nadelig uitpakken. Zie hiervoor hoofdstuk 7.

² Meer informatie over effectiviteit & vakmanschap staat op <http://www.divosa.nl/effectiviteit-en-vakmanschap>.

3 Samenvoeging WWB, WSW en Wajong

De WWB, WSW en Wajong worden per 1 januari 2015 samengevoegd. In dit hoofdstuk wordt nader toegelicht wat dit betekent.

3.1 Wie komen er wanneer?

3.1.1 Wet werk en bijstand

Iedereen die op 1 januari 2015 een WWB-uitkering heeft, valt automatisch onder de Participatiewet. Dit betekent niet dat er niets hoeft te gebeuren. Zo hebben de kostendelersnorm en de aanscherping van de arbeidsverplichtingen wel degelijk invloed op de bijstandsgerechtigden. Daarvoor is overgangsrecht gemaakt. Dat overgangsrecht wordt bij de verschillende onderdelen besproken.

3.1.2 Wet sociale werkvoorziening

Er is vanaf 1 januari 2015 geen nieuwe instroom mogelijk in de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW). Er kunnen vanaf dat moment geen indicaties meer worden afgegeven voor de WSW. De mensen die al een WSW-indicatie hebben en op de wachtlijst staan vallen vanaf 1 januari 2015 onder de Participatiewet. Er zijn ook mensen met een WSW-indicatie die wel een dienstbetrekking hebben. Deze groep houdt deze dienstbetrekking. Zij hebben een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht, daar wijzigt niets aan.

3.1.3 Wajong

Na 1 januari 2015 is instroom in de Wajong uitsluitend nog mogelijk voor mensen die vanaf jonge leeftijd duurzaam en volledig arbeidsongeschikt zijn. Jonggehandicapten met arbeidsmogelijkheden kunnen vanaf dat moment terecht bij de gemeente op grond van de Participatiewet. Iedereen die op 31-12-2014 al een Wajong-uitkering ontving, houdt hier recht op. Zij blijven onder het UWV vallen en gaan niet over naar de Participatiewet. Deze groep worden wel herkeurd. Heeft de betreffende Wajonger arbeidsvermogen, dan wordt de uitkering verlaagd van 75% naar 70% van het wettelijk minimumloon (WML). Deze lagere uitkering gaat pas in per 2018 om deze mensen de gelegenheid te geven om hun uitgavenpatroon aan te passen aan de nieuwe inkomsten.

Voor deze groep is de kostendelersnorm, vermogenstoets en inkomenstoets van de partner niet van toepassing.

3.1.4 Ondersteuning door gemeente

De gemeente krijgt een grote taak bij het ondersteunen bij arbeidsinschakeling van de volgende groepen:

- Mensen die algemene bijstand ontvangen.
- Mensen als bedoeld in artikel 34a, vijfde lid onderdelen b en c Wet WIA en artikel 35, vierde lid onderdelen b en c Wet WIA en artikel 36, derde lid, onderdelen b en c wet WIA, tot het moment dat het inkomen uit arbeid in dienstbetrekking gedurende twee aaneengesloten jaren ten minste het minimumloon bedraagt en er in die twee jaren geen loonkostensubsidie is verleend³. Het gaat hier om een tweetal doelgroepen die ondersteuning kunnen krijgen op grond van de WIA, maar waarvoor de gemeente verantwoordelijk is of was tot onmiddellijk voorafgaande aan de aanvang van de arbeid. De doelgroepen zijn zelfstandigen en mensen met een structurele functionele beperking
- Mensen met een nabestaanden- of wezenuitkering op grond van de Anw.
- Mensen met een IOAW- of IOAZ-uitkering.
- Niet-uitkeringsgerechtigden.

Er zijn ook groepen uitgesloten van het recht op ondersteuning. Ten eerste jongeren tot 27 jaar die Rijks kas bekostigd onderwijs kunnen volgen en jongeren tijdens de zoekperiode van vier weken⁴. De tweede groep betreft

³ Artikel 34a, vijfde lid onderdeel c en artikel 35, vierde lid onderdeel c en artikel 36, derde lid onderdeel c wet Wia zijn vervallen bij nota van wijziging. Vanuit de Participatiewet wordt hier nog wel naar verwezen.

⁴ Daar zijn twee uitzonderingen op: ondersteuning bij leer-werktrajecten en de individuele studietoeslag

mensen die een uitkering ontvangen van het UWV. Zij kunnen alleen aanspraak maken op ondersteuning van de gemeente als ze behoren tot de doelgroep van de loonkostensubsidie of als ze voldoen aan de voorwaarden genoemd onder het tweede bolletje hierboven.

3.2 Voor iedereen dezelfde instrumenten beschikbaar

Om te voorkomen dat werkgevers met iedere gemeente én met het UWV afspraken moet maken over de ondersteuning van werknemers met een beperking, worden op regionaal niveau afspraken gemaakt. Dit gebeurt binnen het Werkbedrijf. Voor landelijk opererende werkgevers komt er zelfs één landelijk aanspreekpunt⁵. In elk van de 35 arbeidsmarktregio's komt een Werkbedrijf, waarin gemeenten en UWV samenwerken op het gebied van werkgeversdienstverlening en de regionale arbeidsmarkt. Daarnaast wordt ook samengewerkt met werkgevers, vakbonden en SW-bedrijven. Onder regie van het Werkbedrijf worden er op regionaal niveau afspraken gemaakt over:

- no risk polis
- vast contactpersoon voor werkgevers
- loonwaardesystematiek binnen landelijk vastgestelde kaders
- jobcoachvoorziening
- proefplaatsing
- begeleiding naar en tijdens werk
- detachering
- beschut werk
- expertise en dienstverlening rondom jobcreatie en jobcarving
- werkplekaanpassingen
- continuering faciliteiten bij verhuizing

Daarnaast zijn hebben gemeenten vanaf 2015 de beschikking over de volgende instrumenten:

- participatieplaats
- vrijwilligerswerk
- re-integratietraject
- sollicitatietraining
- bemiddeling door een uitzendbureau
- loonkostensubsidie
- ondersteuning bij leer-werktrajecten
- inkomstenvrijlating medisch urenbeperkten
- individuele studietoeslag

Een aantal van deze instrumenten worden hieronder nader toegelicht. De individuele studietoeslag valt onder de bijzondere bijstand en wordt toegelicht in hoofdstuk 10.

3.2.1 De jobcoach / begeleiding op de werkplek

Voor wie?

De jobcoach is bedoeld voor iedereen die er moeite mee heeft om bij een nieuwe baan aan de slag te gaan.

Wat is het?

Een jobcoach is iemand die de betrokkene helpt bij zijn werk⁶. Hij gaat bijvoorbeeld mee kennismaken met het bedrijf en nieuwe collega's, helpt met inwerken en houdt in de gaten of alles goed loopt. Daarnaast kan hij kijken of er aanpassingen en hulpmiddelen nodig zijn op de werkplek, en helpen met de aanvraag hiervan.

⁵ Motie Potters en Dijkgraaf, Tweede Kamer 2013 - 2014, 33 161, nr. 168

⁶ Artikel 10, eerste lid en artikel 10da Participatiewet

Hoe wordt het ingezet?

De gemeente bepaalt óf en voor hoeveel uur een jobcoach wordt ingezet. Er wordt regelmatig gekeken of de jobcoach nog steeds noodzakelijk is en zo ja, voor hoeveel uur. Als iemand behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie, dan kan hij in ieder geval aanspraak maken op een jobcoach. Staatsecretaris Klijnsma heeft inmiddels afspraken gemaakt met sociale partners en VNG over de mogelijkheid van één jobcoach per bedrijf.

3.2.2 Loonkostensubsidie⁷

Voor wie?

Er kan loonkostensubsidie verstrekt worden voor mensen die bijvoorbeeld door een arbeidshandicap minder productief zijn dan anderen. Dat wil zeggen dat zij een loonwaarde hebben van minder dan 100% van het wettelijk minimumloon (WML). Onder loonwaarde wordt verstaan het percentage dat iemand per gewerkt uur kan verdienen in vergelijking met een gemiddelde werknemer met een soortgelijke opleiding en ervaring die niet tot de doelgroep van de loonkostensubsidie behoort. Het gaat hierbij echt om een beperking in de productiviteit (wat kan er per gewerkt uur verdiend worden?).

Daarnaast kunnen mensen ook een medische urenbeperking hebben waardoor ze niet in staat zijn om 40 uur per week te werken. Daar is de loonkostensubsidie niet voor bedoeld. Daarvoor is aanvullende bijstand mogelijk, eventueel met een vrijlating (zie paragraaf 3.2.5).

Tot de doelgroep horen niet alleen mensen met een bijstandsuitkering, maar ook mensen met een uitkering op grond van de Anw, IOAW of IOAZ of niet-uitkeringsgerechtigden die wel aanspraak kunnen maken op ondersteuning bij arbeidsinschakeling. Voor wie het exact wordt ingezet, is afhankelijk van de gemeentelijke verordening.

Wat is het?

Loonkostensubsidie is een compensatie voor de werkgever voor het verlies aan productiviteit van een werknemer. De werknemer ontvangt loon van de werkgever en bouwt zo over het hele inkomen pensioen op. De werkgever ontvangt loonkostensubsidie van de gemeente.

De loonkostensubsidie is het verschil tussen het wettelijk minimumloon en de loonwaarde, vermeerderd met de werkgeverslasten. Als het CAO-loon hoger is dan het WML, dan zijn die meerkosten voor rekening van de werkgever. De loonkostensubsidie kan nooit meer zijn dan 70% van het WML. Het is de bedoeling dat sociale partners (werkgevers en vakbonden) in hun CAO's loonschalen creëren voor deze doelgroep, waarbij de beloning start op 100% WML. Omdat dit niet op korte termijn voor alle CAO's te realiseren is, biedt de wet de werkgever de mogelijkheid om 100% WML te betalen als iemand tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort⁸. Ook als dat volgens de geldende CAO eigenlijk niet kan.

Hoe wordt het ingezet?

Er zijn twee mogelijkheden. Ten eerste kan iedereen die denkt dat hij tot de doelgroep van de loonkostensubsidie behoort schriftelijk een aanvraag doen om te laten bepalen of hij tot de doelgroep behoort. Dit kan maximaal één keer per twaalf maanden. Ten tweede kan het college zelf het initiatief nemen om een onderzoek te laten doen. Het onderzoek zelf wordt gedaan door een externe partij⁹. De loonwaarde wordt bepaald als een werkgever het voornemen heeft om iemand in dienst te nemen. Gaat hij ook daadwerkelijk aan de slag, dan wordt de loonkostensubsidie toegekend. Vervolgens wordt – zolang iemand werkt – jaarlijks vastgesteld wat de loonwaarde is en of er nog loonkostensubsidie wordt verstrekt. Gaat het om beschut werk (niet een SW-baan, maar beschut werk op grond van de Participatiewet) dan wordt elke drie jaar de loonwaarde ambtshalve vastgesteld.

Gaat betrokkene verhuizen terwijl hij loonkostensubsidie ontvangt? Dan blijft de gemeente waar de loonkostensubsidie is aangevraagd gedurende de hele looptijd verantwoordelijk voor de uitbetaling hiervan. Er is verder geen beperking in de duur van de loonkostensubsidie. Die kan doorlopen tot de betrokkene de

⁷ De programmaraad stelt ook een handreiking loonkostensubsidie en een rekentool loonkostensubsidie beschikbaar.

⁸ Artikel 10d, negende lid Participatiewet

⁹ Er komt nog een AmvB waarin dit exact is geregeld. Maar mogelijk gaat het UWV dit uitvoeren.

pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt.

Loonkostensubsidie is in een aantal gevallen niet toegestaan:

- De loonkostensubsidie mag niet samenlopen met andere subsidies die bedoeld zijn voor loonkosten. Er mogen wel andere re-integratieinstrumenten worden ingezet naast de loonkostensubsidie.
- Loonkostensubsidie mag niet worden ingezet als er een SW-dienstverband is. Het gaat hier nadrukkelijk om een dienstverband op basis van de WSW. Voor beschut werk zoals de gemeente dat zelf gaat organiseren mag het wel worden ingezet.
- Loonkostensubsidie kan niet worden ingezet als er sprake is van werk met behoud van uitkering gedurende maximaal drie maanden (proefperiode) om zo de loonwaarde vast te kunnen stellen.

3.2.3 Beschut werk

Voor wie?

Beschut werk is bedoeld voor mensen die door hun lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking een zodanige mate van begeleiding en aanpassingen van de werkplek nodig hebben, dat zij niet bij een reguliere werkgever in dienst kunnen komen. Soms kan deze doelgroep wel bij een reguliere werkgever terecht, maar dan zijn de omstandigheden aangepast.

Wat is het¹⁰?

We kennen beschut werk nu ook vanuit de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW). De toegang tot de WSW is afgesloten per 1-1-2015 voor iedereen die nog geen werkplek heeft. Vanaf dat moment vallen mensen die zijn aangewezen op beschut werk onder de Participatiewet. De precieze regels rond beschut werk worden vastgelegd in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB), die naar verwachting in november 2014 komt.

Hoe wordt het ingezet?

Het UWV stelt vast of iemand tot de doelgroep van beschut werk behoort. Dat gebeurt ambtshalve op voordracht van het college. Dat betekent dat iemand hier niet zelf om hoeft te vragen. In een verordening wordt vastgelegd wie er door het UWV getoetst moeten worden.

Als is vastgesteld dat iemand tot de doelgroep beschut werk behoort, dan komt betrokkene in dienst van de gemeente of bij een reguliere werkgever (zoals een SW-bedrijf) die de begeleiding en aanpassing kan bieden. Aan deze doelgroep kunnen nog voorzieningen aangeboden worden, zoals werkplekaanpassing of een jobcoacu. De gemeente legt in een verordening vast welke voorzieningen ingezet kunnen worden en hoe dat wordt bepaald. Het loon is conform de CAO van de werkgever. Het is de bedoeling dat dit begint op het niveau van het wettelijk minimumloon (WML). Het is mogelijk om loonkostensubsidie te verstrekken voor beschut werk op grond van de Participatiewet (niet voor beschut werk op grond van de WSW).

3.2.4 Ondersteuning bij leer-werktrajecten

Voor wie?

In principe kunnen jongeren niet ondersteund worden bij de arbeidsinschakeling als ze door het Rijk bekostigd onderwijs kunnen volgen. Maar het college heeft wel de mogelijkheid om ondersteuning te bieden bij leerwerktrajecten aan:

- jongeren van 16 of 17 jaar die nog leerplichtig zijn; en
- jongeren van 18 tot 27 jaar die nog geen startkwalificatie hebben behaald.

Wat is het¹¹?

Er kan ondersteuning geboden worden aan jongeren die zonder deze ondersteuning een leerwerktraject niet of moeilijk kunnen afronden.

¹⁰ Artikel 10b Participatiewet

¹¹ Artikel 10f Participatiewet

Hoe wordt het ingezet?

Doel van dit instrument is om de aansluiting tussen school en werk te verbeteren en op die manier schooluitval te voorkomen.

3.2.5 Inkomstenvrijlating medisch urenbeperkt*Voor wie?*

Dit instrument is bedoeld voor:

- mensen met een medische urenbeperking;
- die wel werken; en
- aanvullende bijstand ontvangen.

Onder medisch urenbeperkt wordt verstaan dat iemand als gevolg van een rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte, gebreken, zwangerschap of bevalling niet een volle werkweek kan werken.

Wat is het¹²?

De hoofdregel is dat inkomsten worden gekort op de uitkering. Voor deze groep geldt echter een inkomstenvrijlating van 15% van de inkomsten uit arbeid, met een maximum van € 124,- per maand.

Hoe wordt het ingezet?

De gemeente kan ambtshalve vaststellen of iemand medisch urenbeperkt is. Maar betrokkene kan hiervoor ook schriftelijk een aanvraag doen. Een aanvraag kan niet vaker dan één keer per twaalf maanden worden gedaan. Het UWV onderzoekt of iemand tot de doelgroep behoort, het college neemt op basis van dit onderzoek een besluit.

Dit instrument kan ook worden ingezet voor IOAW'ers en IOAZ'ers. Deze inkomstenvrijlating kan niet worden toegepast als er al een reguliere inkomstenvrijlating van inkomsten uit arbeid voor zes maanden 25% of een inkomstenvrijlating van alleenstaande ouders van zes maanden 12,5% is toegepast. Na afloop van deze inkomstenvrijlatingen kan deze wel worden toegepast.

3.2.6 No risk polis*Voor wie?*

De no riskpolis is bedoeld voor werknemers met een structurele functionele beperking of een andere beperking en voor werknemers die behoren tot de doelgroep loonkostensubsidie. Als aanvullende voorwaarde geldt dat artikel 29b Ziektewet niet van toepassing is. Heeft iemand twee jaar lang zelfstandig het minimumloon verdiend? Dan gaat de verantwoordelijkheid voor de no riskpolis over naar UWV. *Wat is het?*

De no-riskpolis zorgt ervoor dat de werkgever weinig of geen financiële schade ondervindt als iemand ziek wordt. Met een no-riskpolis hoeft de werkgever geen loon door te betalen bij ziekte en wordt de WGA-premie niet verhoogd.

Hoe wordt het ingezet?

De gemeente sluit een verzekering af voor de werkgever of vergoed de kosten van de werkgever voor het zelf afsluiten van een dergelijke verzekering. Het blijkt in de praktijk niet eenvoudig voor gemeenten om dit zelf te regelen, hetzij via een verzekeraar hetzij zelf. Daarom worden gesprekken gevoerd tussen VNG en UWV om de no-riskpolis van UWV ook in te zetten voor de doelgroep van de Participatiewet. Het streven is om dit per 1 januari 2016 wettelijk vast te leggen.

¹² Artikel 31, tweede lid, onderdeel z Participatiewet

3.2.7 Andere voorzieningen

Naast de hierboven genoemde voorzieningen zijn er nog andere voorzieningen.

Meeneembare voorzieningen

Iemand kan bepaalde zaken nodig hebben om goed te kunnen werken. Bijvoorbeeld een brailregel, orthopedische schoenen, een speciale bureaustoel of een driewiel fiets. De gemeente is verantwoordelijk voor deze voorzieningen. De tolkvoorziening voor zintuigelijke beperkingen wordt geregeld door de VNG¹³, omdat hier slechts een klein aantal mensen gebruik van maakt.

Niet meeneembare voorzieningen

Dit zijn kosten die de werkgever moet maken om iemand in dienst te kunnen nemen. Bijvoorbeeld een gehandicapten toilet of een (trap)lift. UWV kan de werkgever hiervoor een vergoeding geven. De vergoeding wordt door de werkgever bij de gemeente aangevraagd.

3.3 Informeren en handhaven

Gemeenten krijgen te maken met een nieuwe doelgroep die bestaat uit jonggehandicapten¹⁴ met arbeidscapaciteit en mensen die op de wachtlijst stonden voor een WSW-voorziening. Hoewel de totale doelgroep van mensen met een uitkering groter wordt, is er minder budget beschikbaar om iedereen optimaal te bereiken. Dit vraagt om een duidelijke afbakening van doelgroepen en het stellen van prioriteiten. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van 'tussenschakels' met de doelgroepen, zoals het sociaal-maatschappelijk werk, scholen, kerken en moskeeën¹⁵.

Een deel van de nieuwe doelgroep heeft (ernstige) psychische problemen, al dan niet in combinatie met een laag IQ. Deze multiproblematiek is nieuw voor gemeenten. Het omgaan met deze doelgroep vraagt dan ook nieuwe vaardigheden. Gemeenten kunnen van hun eigen arbeidsdeskundigen of die van het UWV leren hoe hiermee om te gaan. Een goede diagnose bij aanvang van de uitkering is heel belangrijk, zodat concrete en haalbare afspraken kunnen worden neergelegd in het Plan van Aanpak. Door de introductie van het begrip 'naar vermogen' in artikel 18, vierde lid onderdeel c Participatiewet wordt een goede diagnose aan de kop van het klantproces van belang. De afspraken die met betrokkene worden gemaakt in diens Plan van Aanpak geven in feite de invulling aan het begrip naar vermogen in zijn specifieke situatie.

De Programmaraad stelt een handreiking beschikbaar met betrekking tot omgang met deze doelgroep.

¹³ http://www.vng.nl/files/vng/20141212_landelijke-regeling-tolkdiensten.pdf

¹⁴ Dit begrip is toegelicht in de leeswijzer

¹⁵ Ook voor re-integratie kan gebruik gemaakt worden van tussenschakels, zoals uitzendbureaus en detachingsbureaus.

4 Uniformering arbeidsverplichtingen en verzwarende maatregelenregime

In dit hoofdstuk worden de geüniformeerde arbeidsverplichtingen en de tegenprestatie behandeld. Het hoofdstuk begint met de verplichtingen en gaat daarna in op de afstemming die wordt opgelegd als de verplichting niet wordt nagekomen.

4.1 Uniformering van de arbeidsverplichtingen

In artikel 9 (verplichtingen) was al bepaald dat iedereen vanaf de dag van melding verplicht is:

- om naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en aanvaarden, waaronder begrepen registratie als werkzoekende bij UWV;
- om gebruik te maken van een door het college aangeboden voorziening, waaronder begrepen sociale activering gericht op arbeidsinschakeling; en
- mee te werken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling; en
- mee te werken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak.

Naast deze arbeidsverplichtingen is in artikel 18, vierde lid Participatiewet een limitatieve lijst geüniformeerde arbeidsverplichtingen opgenomen. In artikel 18 Participatiewet (afstemming) is bepaald dat als één van de in het vierde lid genoemde situaties van toepassing is, de bijstand in ieder geval wordt verlaagd met 100% gedurende een in de verordening vastgelegde periode. Deze situaties worden toegelicht in paragraaf 4.1.3. Eerst wordt een tweetal andere wijzigingen besproken.

4.1.1 Algemeen geaccepteerde arbeid verkrijgen, aanvaarden en behouden

Tot nu toe was in artikel 9, eerste lid onder a WWB bepaald dat iedereen verplicht was om algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en te aanvaarden. Had iemand werk en zei hij dit werk zonder geldige reden op, dan was alleen een afstemming mogelijk vanwege tekortschietend besef voor de voorziening in het bestaan. Maar vanaf 1 januari 2015 luidt de verplichting van artikel 9, eerste lid onder a Participatiewet: de belanghebbende is vanaf de dag van melding verplicht om naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid, waarbij geen gebruik wordt gemaakt van een voorziening, te verkrijgen, deze te aanvaarden en te behouden, waaronder begrepen registratie als werkzoekende bij het UWV.

Dat betekent dat vanaf 1 januari 2015 voor het zonder geldige reden opzeggen van een baan een afstemming wordt opgelegd op grond van artikel 9 en 18 Participatiewet en de verordening.

4.1.2 Geüniformeerde arbeidsverplichtingen

In de wet¹⁶ is een limitatieve lijst geüniformeerde arbeidsverplichtingen opgenomen. Het gaat om:

- *het aanvaarden of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid*
Uitsluitend het aanvaarden of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid valt onder de geüniformeerde arbeidsverplichtingen. Het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid is erg afhankelijk van de lokale werkgelegenheid. Om die reden moet de afstemming wegens het niet verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid in de afstemmingsverordening worden opgenomen.
- *het uitvoering geven aan de door het college opgelegde verplichting om ingeschreven te staan bij een uitzendbureau.*
Hiervoor kan alleen een afstemming worden opgelegd als de verplichting om ingeschreven te staan bij een uitzendbureau is opgelegd.
- *het naar vermogen verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid in een andere dan de gemeente van inwoning, alvorens naar die gemeente te verhuizen.*
Het gaat hier om de situatie dat iemand wil gaan verhuizen. Hij zal dan voorafgaand aan de verhuizing in de buurt van zijn nieuwe woonplaats naar werk moeten zoeken.

¹⁶ Artikel 18 Participatiewet

- *bereid zijn om te reizen over een afstand met een totale reisduur van drie uur per dag, indien dat noodzakelijk is voor het naar vermogen verkrijgen, aanvaarden of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid.*
Deze verplichting spreekt voor zich.
- *bereid zijn te verhuizen, indien het college is gebleken dat er geen andere mogelijkheid is voor het naar vermogen verkrijgen, aanvaarden of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid, en de belanghebbende een arbeidsovereenkomst met een duur van tenminste een jaar en een netto beloning die ten minste gelijk is aan de voor de belanghebbende geldende bijstandsnorm, kan aangaan.*
Niet iedereen kan zonder meer de verplichting opgelegd krijgen om te verhuizen. Er moet wel een reële en substantiële baan tegenover staan.
- *het verkrijgen en behouden van kennis en vaardigheden, noodzakelijk voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid.*
Hieronder kan ook de Nederlandse taal worden begrepen.
- *Het naar vermogen verkrijgen, aanvaarden of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid niet belemmeren door kleding, gebrek aan persoonlijke verzorging of gedrag.*
Of daar sprake van is, zal steeds op basis van de feiten en omstandigheden moeten worden beoordeeld. Bij een aannemer wordt andere kleding verwacht en geaccepteerd als bij een kledingwinkel. Kijk daarom elke keer goed naar alle omstandigheden.
- *Het gebruik maken van door het college aangeboden voorzieningen, waaronder begrepen sociale activering gericht op arbeidsinschakeling en mee te werken aan onderzoek naar zijn of haar mogelijkheden tot arbeidsinschakeling.*
Deze verplichting spreekt voor zich.

4.1.4 Nederlandse taal

De Tweede Kamer heeft op 18 november met een ruime meerderheid ingestemd met het wetsvoorstel Wet taaleis WWB¹⁷. Op grond van deze taaleis (artikel 18b Participatiewet) is de gemeente verplicht wordt binnen acht weken na een bijstandsaanvraag een toets af te nemen bij een aanvrager die:

- niet gedurende acht jaar Nederlandstalig onderwijs heeft gevolgd
- geen diploma inburgering kan overleggen, en
- geen ander document kan overleggen waaruit blijkt dat hij de vaardigheden in de Nederlandse taal beheerst.

Beheerst iemand het Nederlands voldoende op niveau 1F, dan speelt dit artikel verder geen rol meer. Vindt de gemeente de beheersing van de Nederlandse taal toch nog onvoldoende, dan kan op basis van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen de verplichting op worden gelegd om de beheersing van het Nederlands verder te verbeteren. Maakt iemand de test onvoldoende, dan wordt de uitkering verlaagd, tenzij de betrokkene zich bereid verklaart binnen een maand te beginnen met taallessen. Zolang hij voldoende voortgang maakt op basis van hetgeen van deze persoon verwacht mag worden, wordt geen afstemming opgelegd. Spant iemand zich onvoldoende in of start hij helemaal niet met taallessen, dan wordt de uitkering de eerste zes maanden met 20% verlaagd, de volgende zes maanden met 40% en tot slot 100%. De verlaging wordt gestopt als iemand zich wel voldoende inzet om Nederlands te leren.

4.2 Tegenprestatie

Aan iedereen die bijstand ontvangt wordt een significante tegenprestatie naar vermogen gevraagd. Wat onder significant wordt verstaan, wordt niet toegelicht. De gemeente zal dit zelf moeten bepalen. De tegenprestatie staat in artikel 9 WWB, artikel 37 IOAW en artikel 37 IOAZ:

¹⁷ Het voorstel is nu in behandeling bij de Eerste Kamer en zal naar verwachting niet eerder in werking treden dan 1 juli 2015. Voor bestaande gevallen gaat de verplichting zes maanden later in.

Het naar vermogen verrichten van door het college opgedragen onbetaalde maatschappelijk nuttige werkzaamheden die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt.

Het primaire doel van de tegenprestatie is 'iets terugdoen voor het ontvangen van de uitkering'. Maar het is ook mooi meegenomen als andere doelen worden bereikt, zoals het opdoen van werknemersvaardigheden. De werkzaamheden die kunnen worden gedaan in het kader van de tegenprestatie zijn onbetaald en additioneel en maatschappelijk nuttig. Bovendien zijn de werkzaamheden nauwkeurig omschreven en afgestemd op de capaciteiten en mogelijkheden van betrokkene. Tot slot zijn de werkzaamheden beperkt in duur en omvang.

De Programmaraad heeft een werkwijzer Tegenprestatie beschikbaar gesteld, ontwikkeld door Divosa, Stimulansz, Movisie en RCF Kenniscentrum Handhaving. In de werkwijzer staat een uitgebreide toelichting op bovenstaande punten en daarnaast informatie over:

- Wanneer kunnen we over een tegenprestatie spreken (juridische kaders)?
- Welke randvoorwaarden gelden bij het opleggen van een tegenprestatie?
- Hoe komt de gemeente aan voldoende werkzaamheden?
- Hoe communiceert de gemeente met verschillende partijen?
- Hoe gaat de gemeente om met de handhaving?

4.3 Ontheffing arbeidverplichtingen

Vanaf januari 2015 is een vrijstelling van alle verplichtingen uit artikel 9 WWB in principe niet meer mogelijk¹⁸. In de onderstaande tabel staat welke vrijstellingen nog wel mogelijk zijn en welke niet.

Tabel 1: vrijstellingen artikel 9, eerste lid WWB

Vrijstelling wel mogelijk (art. 9, lid 1 a en c WWB)	Vrijstelling niet mogelijk (art. 9, lid 1 b WWB)
naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid verkrijgen	gebruik maken van een door het college aangeboden voorziening gericht op arbeidsinschakeling
naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid aanvaarden	gebruik te maken van sociale activering gericht op arbeidsinschakeling
naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid behouden	meewerken aan een onderzoek naar zijn mogelijkheden tot arbeidsinschakeling
ingeschreven staan bij het UWV als werkzoekende	meewerken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak
het verrichten van een tegenprestatie naar vermogen	

De hoofdregel is dat een ontheffing alleen tijdelijk wordt verleend in verband met dringende redenen die betrekking hebben op het individuele geval¹⁹. Een ontheffing mag dus nooit categoriaal worden gegeven (bijvoorbeeld iedereen ouder dan 57½). Daarnaast geldt dat iemand die de arbeidsverplichting heeft, daar ook echt op aangesproken moet worden. De informele vrijstelling moet dus tot het verleden gaan behoren. Dit is in de wet niet veranderd, maar de regering²⁰ heeft aangegeven dat ze constateert dat te weinig uitkeringsgerechtigden drang en dwang voelen om te solliciteren. De verwachtingen vanuit de Rijksoverheid over hoe wij hiermee omgaan, zijn dus wel veranderd.

Een alleenstaande ouder met jonge kinderen die op eigen verzoek is ontheven van de plicht tot arbeidsinschakeling (artikel 9a Participatiewet) hoeft geen tegenprestatie te verrichten.

¹⁸ Artikel 9, tweede lid WWB

¹⁹ Zie voor de uitzondering paragraaf 4.3.2

²⁰ Tweede Kamer 2013-2014 33 801, nr. 3, p. 32

4.3.1 WSW-indicatie en arbeidsverplichtingen

Voorheen waren mensen met een WSW-indicatie uitgezonderd van de arbeidsverplichtingen. Dat komt te vervallen, omdat nieuwe instroom in de WSW straks niet meer mogelijk is. Mensen die op een wachtlijst staan maar niet vóór 1 januari 2015 daadwerkelijk een werkplek hebben, vallen vanaf dat moment onder de Participatiewet. Voor hen gelden vanaf dat moment ook dezelfde regels als voor alle andere bijstandsgerechtigden. Ontheffing is nog wel mogelijk op individuele basis op grond van dringende redenen.

4.3.2 Arbeidsongeschikt en arbeidsverplichtingen

De arbeidsverplichtingen, de re-integratieverplichtingen en de plicht tot tegenprestatie zijn niet van toepassing op mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn²¹. Om vast te stellen wanneer iemand volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is, wordt aangesloten bij de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA, artikel 4). Iemand is volledig en duurzaam arbeidsongeschikt als hij voldoet aan alle hieronder genoemde voorwaarden:

- Hij kan niet meer verdienen dan 20% van het maatmaninkomen per uur.
- Deze beperkte verdien capaciteit komt rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen voort uit een ziekte, gebrek, zwangerschap of bevalling.
- Dit is duurzaam, dat wil zeggen de medische situatie is stabiel of verslechterend of er bestaat op lange termijn een geringe kans op herstel.

Het gaat hier om mensen die per gewerkt uur een productiviteit hebben van maximaal 20% van iemand met een vergelijkbare opleiding die geen ziekte of handicap heeft.

4.4 Maatregelen geüniformeerde arbeidsverplichtingen

De sancties op de geüniformeerde arbeidsverplichtingen vormen het zwaartepunt van aanscherping van de bijstand.

Tot nu toe stonden de verplichtingen genoemd in de wet. Maar de hoogte en duur van de afstemming was geregeld in de verordening. Dat blijft voor een aantal verplichtingen hetzelfde²². Maar de hoogte van de afstemming bij schending van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen (paragraaf 4.1.3) staat vanaf 1 januari 2015 in de wet²³. Voldoet iemand niet aan één van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen, dan wordt de uitkering met 100% verlaagd. In de afstemmingsverordening wordt opgenomen²⁴ voor welke periode deze verlaging wordt opgelegd. Het gaat hier om een periode van ten minste één maand en ten hoogste drie maanden. In de verordening wordt ook vastgelegd hoe de verlaging wordt verrekend. Zo kan de verlaging bijvoorbeeld over meerdere maanden worden verdeeld, zodat iemand niet langere tijd volledig zonder geld zit. De eerste maand moet wel ten minste 1/3 van het bedrag van de verlaging worden verrekend met de uitkering. Deze afstemming wordt opgelegd op grond van artikel 18, vijfde lid Participatiewet en de afstemmingsverordening.

4.4.1 Verwijtbaarheid

Er wordt geen maatregel opgelegd als iedere vorm van verwijtbaarheid ontbreekt²⁵ (artikel 18 tweede lid). Het college beoordeelt of de verwijtbaarheid ontbreekt.

²¹ Artikel 9, vijfde lid Participatiewet

²² Artikel 18, tweede lid Participatiewet

²³ Artikel 18, vierde lid en verder Participatiewet

²⁴ Artikel 8, eerste lid onderdeel a Participatiewet

²⁵ Artikel 18, negende lid Participatiewet

4.4.2 Inkeerregeling

Betrokkene kan een verzoek indienen om de afstemming te herzien. Het college kan dit doen, als uit de houding en gedragingen van betrokkene ondubbelzinnig is gebleken dat hij de verplichtingen weer nakomt. Betrokkene zal dan wel concrete feiten moeten aandragen. Deze bepaling geeft gemeenten beleidsruimte en geeft de verlaging een reparatoir karakter. Bovendien heeft betrokkene zo de mogelijkheid om zijn fout te herstellen.

Het herstellen van de situatie is niet altijd even makkelijk. Het niet ingeschreven staan bij een uitzendbureau is op te lossen door alsnog ergens in te schrijven. Maar het niet aanvaarden van een passende baan vanwege de reisafstand is niet ongedaan te maken. Is het dan reëel om de verlaging te herzien als hij komt melden dat hij de volgende keer wel een baan accepteert als er een lange reistijd aan verbonden is?

4.4.3 Recidive

Er is sprake van recidive als binnen twaalf maanden na het opleggen van een afstemming wederom de geüniformeerde arbeidsverplichtingen worden geschonden. Bij de eerste keer recidive verlaagt het college de uitkering met 100% voor een vastgestelde periode. Deze periode is langer dan de periode bij een eerste gedraging, maar maximaal drie maanden²⁶. Bij de tweede keer recidive, waarbij de arbeidsverplichting dus drie keer is geschonden, verlaagt het college de uitkering met 100% voor een periode van 3 maanden. Dit geldt ook bij de derde en volgende keren recidive²⁷.

²⁶ Artikel 18, zesde lid Participatiewet

²⁷ Artikel 18, zevende en achtste lid Participatiewet

5 Zeer ernstig misdragen

We kennen al een verbod op het zich zeer ernstig misdragen jegens het college. Uit de jurisprudentie blijkt echter dat een maatregel voor het zich zeer ernstig misdragen alleen mogelijk is als dit samenhangt met het niet nakomen van andere verplichtingen²⁸. Bijvoorbeeld als iemand zich tijdens een gesprek over rechtmatigheid zeer ernstig misdroeg en daardoor het recht op bijstand niet vastgesteld kon worden. In dat geval was een afstemming mogelijk. Maar als iemand uit eigen beweging naar de gemeente kwam en daar een medewerker sloeg, dan was geen afstemming mogelijk.

Dit is nu veranderd. Nu geldt dat de belanghebbende zich moet onthouden van zeer ernstige misdragingen jegens 'de met de uitvoering van deze wet belaste personen en instanties tijdens het verrichten van hun werkzaamheden'. Er kan dus ook zelfstandig een afstemming opgelegd worden voor het zich zeer ernstig misdragen.

5.1 Wat zijn zeer ernstige misdragingen?

Ernstige misdragingen zijn²⁹:

- diverse vormen van agressie of geweld;
- waarbij sprake is van verwijtbaarheid; en
- van gedrag jegens het college, zijn functionarissen of zijn eigendommen;
- dat in het normale menselijke verkeer in alle gevallen als onacceptabel kan worden beschouwd.

Waar gaat het nu concreet om?

- schoppen, slaan, duwen of (het dreigen met) gooien van voorwerpen naar iemand of het doen van een poging daartoe;
- het toebrengen van schade aan een gebouw of de inventaris of het doen van een poging daartoe;
- handelingen die door hun grote en mogelijk blijvende impact op de desbetreffende persoon of personen grote invloed hebben zoals het opzetten van gerichte lastercampagnes, seksuele intimidatie, het tonen van steek en/of vuurwapens alsmede (pogingen tot) opsluiting in een ruimte.

Het gaat om zeer ernstige misdragingen jegens ambtenaren 'tijdens het verrichten van hun werkzaamheden'. Dat betekent dat het specifiek gaat om gedragingen die plaatsvinden in het kader van de uitvoering van de Participatiewet. Voor gedragingen buiten werktijd biedt het strafrecht een oplossing. Dat wil zeggen dat er in die situatie aangifte gedaan moet worden bij de politie.

5.2 Welke afstemming staat er op het zich zeer ernstig misdragen?

De hoogte van de afstemming wordt vastgelegd in de verordening. Het gaat daarbij om een reparatoire maatregel, dus het is mogelijk om gelijktijdig met het opleggen van een maatregel aangifte te doen van een strafbaar feit.

De hoogte van de sanctie moet wel proportioneel zijn, dat betekent dat maatwerk noodzakelijk is. De regering is van mening dat een maatregel in de vorm van een verlaging met 100% tot een maximale duur van drie maanden proportioneel is.

²⁸ Zie bijvoorbeeld LJN BD7970, CRvB 29.07.2008

²⁹ Kamerstukken II 2002/03, 28 870, nr. 3, p. 48

Naast deze sanctie kan actie worden ondernomen in het kader van het Programma Veilige Publieke Taak van het ministerie van BZK en V&J samen. Dit programma heeft tot doel te komen tot een situatie waarin werknemers met een publieke taak hun werk veilig en respectvol kunnen uitoefenen. Het gaat hierbij om gedragingen waarbij de norm van wat wel of niet getolereerd wordt binnen een organisatie wordt overschreden. Dit is een veelheid van gedragingen die niet passend zijn zoals belediging, schreeuwen en dergelijke. Daar waar het gaat om een strafbaar feit, zal aangifte moeten worden gedaan. Het aanpakken van de daders (de dadergerichte aanpak in samenspraak met de Politie en het Openbaar Ministerie) vormt een van de hoofdlijnen van het Programma, naast het voorkomen van agressie en geweld en het ondersteunen van werkgevers (zoals gemeenten, bestuurders, hulpverleners in de zorg, onderwijs, RET-personeel, politie) bij het ontwikkelen en uitvoeren van hun veiligheidsbeleid. Daar waar een strafrechtelijke aanpak niet in de rede ligt (er is geen sprake van een strafbaar feit), stimuleert het programma werkgevers om agressie en geweld via bestuursrechtelijke of civielrechtelijke acties, zoals een pandverbod, een waarschuwing, staken van de dienstverlening et cetera te beteugelen. Bij agressie en geweld tegen functionarissen met een veilige publieke taak (waaronder te begrijpen het college, ambtenaren en andere uitvoerders van de sociale zekerheid) kan de strafeis door het OM verhoogd worden met 200% en ook de rechter straft in de regel zwaarder.

5.3 Integer een veilige dienstverlening

Divosa heeft in het kader van het Programma Vakmanschap een Werkwijzer Integer en veilige dienstverlening ontwikkeld. Daarin wordt een professionele aanpak van wangedrag en agressie uiteengezet. De aanpak - ook wel de Divosa-methode genoemd - biedt houvast voor een zorgvuldige aanpak van wangedrag en agressie en kan via opschorting van de dienstverlening uiteindelijk leiden tot staking van de dienstverlening als blijkt dat de klant zich willens en wetens blijft misdragen.

Voor meer informatie:

http://www.divosa.nl/sites/default/files/divosa_werkwijzer_integere_en_veilige_dienstverlening_web.pdf

6 Kostendelersnorm

De bijstand is een vangnet voor mensen die niet in staat zijn om zelf te voorzien in de noodzakelijke kosten van bestaan. In de praktijk blijkt dat het voorkomt dat er binnen één huishouden meerdere bijstandsuitkeringen zijn toegekend, waardoor de totale inkomsten zo hoog worden dat daarmee een levensstandaard ontstaat waaruit meer kan worden betaald dan alleen de noodzakelijke kosten. Het verzamelinkomen kan zelfs hoger zijn dan het inkomen van een huishouden met een vergelijkbare samenstelling maar waarbij er slechts één kostwinner is die modaal verdient.

Volgens het kabinet motiveert een stapeling van uitkeringen niet om werk te gaan zoeken. Daarom wordt nu de kostendelersnorm geïntroduceerd. De belangrijkste kenmerken van de kostendelersnorm zijn:

- Iedereen houdt individueel recht op bijstand. Dat betekent dat als één van de huisgenoten meer gaat verdienen, dit geen gevolgen heeft voor de uitkering van de anderen.
- Het aantal mensen in een huishouden is bepalend voor de hoogte van de uitkering. Er is wel een aantal uitzonderingen van mensen die niet meetellen voor de berekening van de kostendelersnorm.
- De hoogte of de aard van het inkomen van de overige leden van het huishouden is niet relevant. Dit is anders als het om de echtgenoot (of daarmee gelijkgestelde partner) gaat. Dan wordt wel naar het gezamenlijke inkomen en vermogen gekeken.

6.1 Hoe werkt de kostendelersnorm?

Als meerdere mensen een woning delen, dan worden de noodzakelijke kosten van bestaan per persoon lager. De bijstand wordt nu al afgestemd op het kunnen delen van de woonkosten, door het verlagen van de norm of toeslag als deze kosten gedeeld kunnen worden. Maar het voordeel van samenwonen blijft niet beperkt tot een tweepersoons huishouden. De verwarming hoeft maar één keer aan, of er nu één of vier mensen in de woning verblijven.

Op dit moment krijgt een alleenstaande die alleen woont 70% van de bijstandsnorm. Gaat hij een gezamenlijke huishouding vormen, dan wordt de norm 100%. Dit verschil van 30% geeft aan met hoeveel de kosten stijgen als er één persoon bij komt. De 40% (70% - 30%) die overblijft geeft aan wat de algemene kosten zijn van een huishouden. Dit bedrag vormt de basis en wordt verdeeld over alle aanwezigen. Hoe meer mensen erbij komen, hoe lager het bedrag per persoon.

De kostendelersnorm blijft wel een individuele norm en wordt dus voor iedere bijstandsgerechtigde in het huishouden afzonderlijk berekend.

6.1.2 De formule

De kostendelersnorm wordt berekend middels een formule:

$$\frac{(40\% + A \times 30\%) \times B}{A}$$

Hierbij is

A: het totaal aantal personen dat in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft en meetelt voor de kostendelersnorm
B de rekenorm, ofwel de toepasselijke gehuwdennorm

De rekenorm is voor iedereen van 21 jaar of ouder maar jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd, de norm uit artikel 21, onderdeel c Participatiewet. Voor iedereen ouder dan de pensioengerechtigde leeftijd of met een echtgenoot ouder dan de pensioengerechtigde leeftijd gaat het om de norm uit artikel 22, onderdeel c of d Participatiewet (beiden hetzelfde bedrag).

6.2 Uitzonderingen op de kostendelersnorm

De kostendelersnorm geldt niet voor mensen die de woning niet delen, of die de woning uitsluitend met hun echtgenoot en eventueel minderjarige kinderen delen. Daar is één uitzondering op. Als het gaat om een echtpaar waarvan één partner niet-rechthebbend is, dan wordt de kostendelersnorm wel toegepast.

Daarnaast is er een aantal uitzonderingen op de kostendelersnorm. Deze worden hieronder allemaal behandeld.

6.2.1 Jongeren

De kostendelersnorm is niet van toepassing op jongeren tot 21 jaar. Gaat het bijvoorbeeld om een echtpaar met een inwonende jongere van 20 jaar, dan is de gehuwendnorm van toepassing op het echtpaar. Voor de jongere van 20 jaar geldt in die situatie de alleenstaande norm. Zodra deze jongere de leeftijd van 21 jaar bereikt wordt de kostendelersnorm wel toegepast.

6.2.2 Commerciële relatie

De kostendelersnorm is niet van toepassing als er sprake is van een zakelijke relatie, waarbij het voordeel van het delen van bepaalde voorzieningen als een hal, keuken of badkamer en nutsvoorzieningen al is verdisconteerd in de commerciële huurprijs. Het gaat hier om commerciële huur en verhuur. Het doet er niet toe of de uitkeringsgerechtigde huurder of verhuurder is (artikel 33 vierde lid). Deze uitzondering is ook van toepassing als de verhuurder een derde is en alle bewoners een commerciële huurprijs betalen aan dezelfde verhuurder. Dat kan gaan om een studentenwoning, maar ook om bijvoorbeeld gehandicapten die in een groepswoning wonen.

De vraag is nu, wat een commerciële prijs is. De prijs moet in verhouding staan tot het geleverde en is in het commerciële verkeer gebruikelijk. Welk bedrag dat is, is afhankelijk van de regio. In hartje Amsterdam zal het om hele andere bedragen gaan dan op het Groningse platteland. Betrokkene moet aan de hand van schriftelijke stukken aantonen dat sprake is van een overeenkomst en een commerciële prijs. Bovendien moet belanghebbende betalingsbewijzen kunnen overleggen. De commerciële prijs en de zakelijke relatie kan worden getoetst aan de hand van schriftelijke bewijsstukken en de vergelijking van commerciële huurprijzen.

Wel commerciële huur, toch kostendelersnorm

Is er sprake is van een individueel huurcontract, maar waarbij één huurprijs wordt opgebracht door de bewoners gezamenlijk, zodat het deel van elk van hen onder het niveau van een commerciële prijs zakt, dan wordt niet meer voldaan aan de criteria voor de commerciële relatie. De kostendelersnorm is dan van toepassing. Dat geldt ook als de belanghebbende volgens een schriftelijke overeenkomst een commerciële huurprijs betaalt aan de (onder)verhuurder of kostgever en de woning deelt met een of meer personen zonder een dergelijk huurcontract.

Als sprake is van bloed- of aanverwanten in de eerste of tweede graad, dan is de kostendelersnorm wel van toepassing. Dit betekent dat indien de belanghebbende huurt of verhuurt van respectievelijk aan een bloed- of aanverwant in de eerste of tweede graad, dan wel indien hij de kost geeft aan of in de kost is bij een dergelijk familielid, de kostendelersnorm van toepassing is, zelfs indien er een commerciële prijs is afgesproken. Uitgangspunt hierbij is dat de relatie tussen dergelijke bloed- en aanverwanten niet zakelijk is.

6.2.3 Studerenden

Iedereen die studeert en op enig moment tijdens dat onderwijs in aanmerking kan komen voor

- studiefinanciering op grond van de Wet studiefinanciering 2000 of
- een tegemoetkoming op grond van hoofdstuk 4 Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten

is uitgezonderd van de kostendelersnorm. Dat geldt ook voor jongeren die een BBL-opleiding volgen. Een BBL-opleiding is een beroepsbegeleidende leerweg waarbij de student vier dagen werkt en één dag naar school gaat.

Op deze manier wordt studeren aangemoedigd.

6.3 Gevolgen voor de toeslagen en verlagingen

Door de introductie van de kostendelersnorm zijn toeslagen niet meer mogelijk. Een alleenstaande of alleenstaande ouder die de woning alleen bewoont (of uitsluitend met mensen die niet meetellen voor de kostendelersnorm) krijgt 70% van de gehuwdennorm. En bij de kostendelersnorm wordt al rekening gehouden met het kunnen delen van de woonkosten. Dat betekent dat:

- de verhoging voor alleenstaanden en alleenstaande ouders die de woonkosten niet kunnen delen verdwijnt;
- de verlaging voor gehuwden die de woonkosten kunnen delen verdwijnt;
- de verlaging van de (kostendelers)norm in verband met het ontbreken van woonlasten niet meer in een verordening wordt vastgelegd. De gemeente kan dit wel in beleidsregels opnemen;
- de verlaging voor schoolverlaters niet meer in een verordening wordt vastgelegd. De gemeente kan dit wel in beleidsregels opnemen;
- de verlaging voor 21- en 22-jarigen verdwijnt.

Als er sprake is van commerciële verhuur, dan worden de inkomsten gekort voor zover hier bij de kostendelersnorm nog geen rekening is gehouden. De gemeente kan wel in beleidsregels vastleggen welk deel niet gekort hoeft te worden. Er staan uiteraard ook kosten tegenover de inwoning, want er wordt extra water, gas en elektra verbruikt.

6.4 Handhaving van de kostendelersnorm

De hoogte van de uitkering is afhankelijk van het aantal 'kostendelers'. Waar moet u op letten?

1. Verhuizingen en schijnverhuizingen.
Twee alleenstaanden krijgen per persoon meer uitkering (70%) dan twee kostendelers (50%). Dat maakt het risico op schijnverhuizingen groter.
2. Commerciële relaties.
Volledig zakelijke relaties vallen niet onder de kostendelersnorm.
3. Samenwonen AOW-Participatiewet
De kostendelersnorm is per 1-7-2016 ook van toepassing als een AOW'er en een bijstandsgerechtigde samen een woning delen. De AOW kent wel iets andere voorwaarden voor het voeren van een gezamenlijke huishouding dan de Participatiewet.
4. Inlichtingenplicht binnen één huishouden.
Als de samenstelling van de het huishouden verandert, dan kan dat gevolgen hebben voor iedereen binnen het huishouden. Iedereen die onder de kostendelersnorm valt, zal deze wijziging aan de gemeente moeten doorgeven. Zorg dat mensen hiervan op de hoogte zijn.
5. Controle op de aantoonplicht.
De betrokkene zal zelf moeten aantonen hoeveel mensen er binnen het huishouden verblijven. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een huisbezoek. Werkt iemand niet mee met het huisbezoek om aan te tonen hoeveel volwassenen de woonkosten kunnen delen, dan wordt de uitkering vastgesteld op 30% van de rekennorm.

Hoe minder mensen onder de kostendelersnorm vallen, hoe hoger het percentage van de gehuwdennorm waar iemand recht op heeft. Dat maakt goede handhaving belangrijk. Voor een uitgebreide beschrijving met betrekking tot de handavingsaspecten rondom de kostendelersnorm wordt verwezen naar de handreiking 'Handhaving kostendelersnorm', ter beschikking gesteld door de Programmaaad.

7 Aanvulling alleenstaande ouders naar kindgebondenbudget

Het wetsvoorstel hervorming kindregelingen verlaagt de basisnorm voor alleenstaande ouders en verhoogt het kindgebonden budget voor deze groep. In dit hoofdstuk wordt dit nader toegelicht.

7.1 Gevolgen voor de Participatiewet

Alleenstaanden hebben een basisnorm van 50% van de gehuwdenorm, alleenstaande ouders hebben een basisnorm van 70% van de gehuwdenorm. Dat verschil van 20% wordt overgeheveld van de bijstand naar het kindgebonden budget per 1 januari 2015. Datzelfde geldt voor de IOAW en IOAZ.

Voor het kindgebondenbudget wordt gekeken naar het begrip 'alleenstaande ouder' zoals dat wordt gehanteerd in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). En niet het begrip 'alleenstaande ouder' zoals dat in de bijstand wordt toegepast.

7.1.1 Toeslagpartner voor de Awir

Wat is nu het partnerbegrip uit de Awir³⁰? Echtgenoten (of geregistreerde partners) en ongehuwde meerderjarigen die een notarieel samenlevingscontract hebben en samen zijn ingeschreven op hetzelfde woonadres in de basisregistratie personen (BRP/GBA), zijn partners. Maar als partner wordt ook aangemerkt degene die op hetzelfde woonadres als de aanvrager staat ingeschreven in de BRP/GBA en

- uit wiens relatie met de betrokkene een kind is geboren;
- die een kind van betrokkene heeft erkend of van wie een kind door betrokkene is erkend;
- die voor de toepassing van een pensioenregeling als partner van betrokkene is aangemeld;
- die samen met betrokkene een eigen woning heeft die hun (niet tijdelijk) hoofdverblijf is;
- waar op dat woonadres ook een minderjarig kind van ten minste een van beiden staat ingeschreven, tenzij door middel van een schriftelijke huurovereenkomst aangetoond kan worden dat een van beiden op zakelijke gronden een gedeelte van de woning huurt van de ander;
- voor de toepassing van de wet inkomstenbelasting voor het berekeningsjaar wordt aangemerkt als partner van de aanvrager.

De Awir kan alleen per maand vaststellen of iemand alleenstaande ouder is of niet. Dat betekent dat concreet dat iemand die op 15 maart alleenstaande ouder wordt, vanaf 1 april voor het kindgebonden budget als alleenstaande ouder wordt aangemerkt. Daarnaast wordt iemand voor de Awir niet als alleenstaande ouder aangemerkt voor de Awir als hij gehuwd is, maar de echtgenoot verblijft tijdelijk ergens anders, bijvoorbeeld in detentie of een inrichting.

7.1.2 Het begrip alleenstaande ouder in de Participatiewet

Verdwijnt het begrip alleenstaande ouder nu uit de Participatiewet? Nee. Dit begrip blijft van belang voor de Participatiewet. De vermogensgrens voor alleenstaande ouders blijft ook bestaan, evenals de vrijstelling van de sollicitatieplicht voor alleenstaande ouders. Het enige dat wijzigt is dat de aanvulling van 20% overgeheveld wordt naar het kindgebonden budget.

7.2 Financiële gevolgen voor alleenstaande ouders

Vanaf 1 januari 2015 wordt het kindgebonden budget verhoogd voor alleenstaande ouders met een bedrag van € 3.050,- per jaar³¹.

Alleenstaande ouders die uitstromen hebben voordeel van deze regeling, omdat ze de verhoging van het kindgebondenbudget ook houden als ze werken. En dat geldt niet voor de aanvulling van 20%.

Maar alleenstaande ouders die in de bijstand blijven, die gaan er op achteruit. Hoeveel ze erop achteruit gaan is

³⁰ Zie ook www.Belastingdienst.nl 'wie is mijn toeslagpartner'?

³¹ Artikel 2, zesde lid, Wet op het kindgebonden budget

onder meer afhankelijk van het aantal kinderen, omdat ook het kindgebonden budget voor het eerste en tweede kind wordt verhoogd.

7.3 Overgangsrecht

Er is overgangsrecht voor alleenstaande ouders die door het andere partnerbegrip geen recht hebben op de verhoging van het kindgebondenbudget.

Voor deze groep is deze wijziging pas per 1 januari 2016 van toepassing. Tot die datum ontvangen zij een verhoging van 20% bovenop de alleenstaande norm of kostendelersnorm.

Iedereen die na 1 januari 2015 instroomt of alleenstaande ouder wordt kan geen gebruik maken van het overgangsrecht. Als sprake is van bijzondere omstandigheden kan voor deze alleenstaande ouders bijzondere bijstand worden verstrekt.

Kostendelers-norm?	Overgangsrecht hervorming kindregeling?	1 januari 2015	1 juli 2015	1 januari 2016
Ja	Ja	<ul style="list-style-type: none"> • Geen normwijziging • Informatiebrief komende wijzigingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Kostendelersnorm • 20% verhoging gehuwdennorm • Beschikking 	<ul style="list-style-type: none"> • 20% komt te vervallen • Mogelijk aanspraak op alo-kop KGB • Zo niet, dan in bijzondere gevallen bijzondere bijstand • Beschikking
Ja	Nee	<ul style="list-style-type: none"> • Normverlaging 20%. • Aanspraak op alo-kop KGB. • Beschikking 	<ul style="list-style-type: none"> • Kostendelersnorm • Aanspraak op alo-kop KGB. • Beschikking 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen wijzigingen
Nee	Ja	<ul style="list-style-type: none"> • Geen wijzigingen • Informatiebrief komende wijzigingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen wijzigingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Normwijziging naar 70% • Mogelijk aanspraak op alo-kop KGB • Zo niet, dan in bijzondere gevallen bijzondere bijstand • Beschikking
Nee	Nee	<ul style="list-style-type: none"> • Normwijziging naar 70% • Aanspraak op alo-kop KGB • Beschikking 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen wijzigingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen wijzigingen

Toelichting

- *KGB: kindgebonden budget*
- *alo-kop: extra toeslag op het kindgebonden budget via de Belastingdienst aan alleenstaande ouders met een bijstandsuitkering die geen toeslagpartner hebben*

8 Intensivering armoedebeleid

Het armoedebeleid wordt geïntensiveerd. Dat betekent concreet:

- Er komt structureel circa € 100 miljoen extra beschikbaar voor de intensivering van de armoedebestrijding. Dit bedrag wordt toegevoegd aan het Gemeentefonds vanaf 1 januari 2015. Dit geldt is niet geoormerkt, maar het heeft de voorkeur van de regering dat dit geld wordt ingezet voor gezinnen met kinderen³².
- De bijzondere bijstand moet vooral uit maatwerk bestaan. In het wetsvoorstel zijn de mogelijkheden van categoriale bijzondere bijstand heel erg ingeperkt.
- De bijdrage op grond van de Mogelijkheid Koopkrachttegemoetkoming Oudere Belastingplichtigen (MKOB) wordt bij de bijstandsverlening niet langer als middel aangemerkt. Dit is in het voordeel van mensen die wegens onvolledige AOW-opbouw een beroep moeten doen op aanvullende bijstand voor mensen die de AOW-leeftijd hebben bereikt. Tot 1 januari 2012 werd dit overigens ook niet als inkomen aangemerkt.

8.1 Beperking mogelijkheden categoriale bijzondere bijstand

De categoriale bijzondere bijstand wordt sterk beperkt. Het kabinet beschouwt deze vorm van bijzondere bijstand als ongerichte inkomenssuppletie. Ofwel, er worden kosten vergoed die aannemelijk zijn, maar die misschien helemaal niet gemaakt zijn. Maatwerk is daarmee niet mogelijk. Dit kan de armoedeval vergroten, doordat mensen deze voorzieningen kwijtraken als ze gaan werken en daardoor een inkomen hebben boven de inkomensgrens.

Categoriale bijzondere bijstand was altijd slechts in vier gevallen mogelijk:

- voor mensen die de AOW-leeftijd hebben bereikt;
- voor chronisch zieken en gehandicapten;
- voor maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen;
- voor een collectieve aanvullende zorgverzekering.

Van deze varianten blijft alleen de categoriale bijzondere bijstand in de vorm van een collectieve aanvullende zorgverzekering of in de vorm van een tegemoetkoming in de kosten van de premie van een dergelijke verzekering over.

Gemeenten hebben nu een verordening voor categoriale bijzondere bijstand voor maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen. Die komt te vervallen, maar dat betekent niet dat deze groep geen ondersteuning meer kan krijgen. Individuele bijzondere bijstand kan altijd, en daarnaast blijft het mogelijk om schoolgaande kinderen te ondersteunen via bijvoorbeeld stadspassen³³ of een andere vorm van een declaratiefonds. Een declaratiefonds is feitelijk een maatwerkvoorziening op grond van de Gemeentewet. Mensen die deelnemen aan culturele, maatschappelijke of sportieve voorzieningen of activiteiten kunnen deze kosten vergoed krijgen. Uiteraard verbind het college daar voorwaarden aan.

8.1.2 Verruiming mogelijkheden bijzondere bijstand aanvullende zorgverzekering en minimabeleid

De overgebleven categoriale regelingen (bijzondere bijstand in de vorm van een aanvullende zorgverzekering en voor een stadspas voor culturele, maatschappelijke en sportieve voorzieningen) worden verruimd. Zo verleent de overheid langer steun aan het Jeugdsportfonds en wordt de Sportimpuls verhoogd³⁴. Deze vormen van categoriale bijzondere bijstand hebben overigens wel kenmerken van individuele bijzondere bijstand. Er staan namelijk daadwerkelijk kosten tegenover de verstrekking, namelijk de aanvullende zorgverzekering.

Door categoriale bijzondere bijstand in de vorm van een collectieve aanvullende zorgverzekering dan wel een

³² Zie Verzamelbrief van 19 december 2013

³³ Op grond van artikel 108 Gemeentewet

³⁴ Dit wordt betaald uit de € 100 miljoen die wordt ingezet voor armoedebestrijding.

tegemoetkoming in de premie van een dergelijke verzekering te verstrekken, kunnen ook zorgkosten die niet in het basispakket zitten door de zorgverzekeraar worden vergoed.

8.1.3 Loslaten inkomensgrenzen categoriale regelingen

De inkomensgrenzen voor de categoriale regelingen waren 110% van de toepasselijke bijstandsnorm. Voor de stadspassen³⁵ was dit al eerder losgelaten, maar vanaf 1 januari 2015 geldt voor de categoriale bijzondere bijstand voor de aanvullende zorgverzekering ook geen wettelijk vastgestelde inkomensgrens meer. Dat betekent dat de gemeente dat zelf mag vastleggen.

8.2 Verruiming mogelijkheden individuele bijzondere bijstand

De individuele bijzondere bijstand krijgt een belangrijkere rol als vangnet binnen de sociale zekerheid. Dat blijkt uit de toevoeging van € 100 miljoen aan het budget voor gemeenten voor de armoedebestrijding. Bovendien krijgt de individuele bijzondere bijstand een extra impuls door de beperking van de categoriale bijzondere bijstand. Mensen die eerst op grond van de categoriale regelingen bijzondere bijstand ontvingen, zullen nu een aanvraag indienen voor individuele bijzondere bijstand. Zij zullen dan wel moeten aantonen dat ze kosten gemaakt hebben.

Alleen bij deze vorm van bijzondere bijstand is namelijk maatwerk mogelijk. Bij het beoordelen van een aanvraag om individuele bijzondere bijstand wordt de individuele problematiek van de aanvrager in kaart gebracht. Het gaat er niet enkel om de aanvraag af te handelen, maar ook om de persoonlijke en maatschappelijke situatie te verbeteren. Bij voorkeur door iemand toe te leiden naar werk. Op die manier wordt een toekomstig beroep op (bijzondere) bijstand voorkomen en wordt de bijzondere bijstand uitsluitend ingezet voor mensen die het echt nodig hebben. Maar er kan bijvoorbeeld ook hulp worden geboden bij het aanpassen van het uitgavenpatroon.

8.2.1 Individuele bijzondere bijstand op basis van groepskenmerken

Er is nog een variant, namelijk de individuele bijzondere bijstand op basis van groepskenmerken³⁶. Wat houdt dit in?

Betrokkenen behoren tot een bepaalde groep waardoor het aannemelijk is dat ze meerkosten hebben.

Er zijn groepen aan te wijzen waarvan het aannemelijk is dat ze meerkosten hebben. Denk aan ouders met schoolgaande kinderen. Zij hebben directe en indirecte kosten voor bijvoorbeeld gymkleding, een luizencape, rekenmachine en andere schoolspullen. Maar er zijn meer groepen denkbaar, bijvoorbeeld de chronisch zieken en gehandicapten. Zij kunnen meerkosten hebben door bijvoorbeeld een cumulatie van eigen bijdrage voor zorgkosten, het volledig moeten betalen van het eigen risico en wellicht andere kosten.

Maatwerk door middel van beleidsregels.

In beleidsregels kunnen de groepen verder worden uitgesplitst, zodat maatwerk kan worden geleverd. Zo kan voor de groep ouders van schoolgaande kinderen een onderscheid worden gemaakt naar leeftijdscategorieën en schooltypen (basisonderwijs en voortgezet onderwijs). Voor chronisch zieken kan een inschatting gemaakt worden van de meerkosten.

Op die manier is maatwerk mogelijk terwijl niet voor elke aanvraag op basis van de individuele situatie door de klantmanager een afweging gemaakt hoeft te worden of bijzondere bijstand aan de orde is. Bovendien maakt dit de voorlichting aan potentiële rechthebbenden eenvoudiger.

Door middel van bestandskoppeling is gerichte benadering mogelijk van de doelgroep.

Nu een hele groep is gespecificeerd, kan de gemeente deze groep actief benaderen met behulp van gegevens uit

³⁵ Stadspassen zijn gebaseerd op de Gemeentewet. Formeel ook een categoriale regeling, maar wel met kenmerken van individuele regelingen. Tegenover elk gebruik van de stadspas staan namelijk daadwerkelijke kosten.

³⁶ Zie verzamelbrief van november 2006.

het uitkeringsbestand of middels bestandskoppeling. Deze actieve benadering dringt het niet-gebruik van de regeling terug. Het is wel nodig dat deze mensen allemaal zelf een aanvraag indienen. Een ambtshalve toekenning is niet mogelijk.

Er moet wél gecontroleerd worden of de kosten daadwerkelijk zijn gemaakt.

Het gaat hier wel om individuele bijzondere bijstand, dus tegenover de verstrekte bijstand moeten wel daadwerkelijke kosten staan. Het grote voordeel van deze vorm van bijzondere bijstand boven de categoriale bijzondere bijstand is dat de verstrekking aansluit bij de daadwerkelijk gemaakte kosten en niet bij het gemiddelde van alle kosten van de hele groep.

Wijze van controleren staat vrij.

Dit is het grote verschil met categoriale bijzondere bijstand. Er wordt daadwerkelijk gecontroleerd of de kosten zijn gemaakt. Maar de WWB schrijft niet voor hoe de controle moet plaatsvinden. Gemeenten mogen dit zelf invullen. Zo kan ervoor gekozen worden om steeksproefsgewijs te controleren, of op basis van risicoprofielen. Ook kan de gemeente ervoor kiezen om de controle niet afzonderlijk uit te voeren, maar die te laten samenvallen met een ander contact met de belanghebbende, bijvoorbeeld bij een heronderzoek.

Bij de individuele bijzondere bijstand die niet op basis van groepskenmerken wordt verstrekt zal per geval beoordeeld moeten worden of er recht bestaat. Omdat niet bij voorbaat aangenomen kan worden dat er meerkosten zijn, zal elke aanvraag gecontroleerd moeten worden.

8.2.2 Onderscheid individuele en categoriale bijzondere bijstand

Samenvattend: we kennen individuele en categoriale bijzondere bijstand. In onderstaand schema staat het verschil tussen deze twee vormen van bijstand. Individuele bijzondere bijstand op basis van groepskenmerken is individuele bijzondere bijstand.

Individuele bijzondere bijstand	Categoriale bijzondere bijstand
<ul style="list-style-type: none"> - Er is sprake van bijzondere omstandigheden en noodzakelijke kosten. - De kosten zijn daadwerkelijk gemaakt. 	<ul style="list-style-type: none"> - Betrokkene behoort tot een bepaalde groep waardoor het aannemelijk is dat er meerkosten zijn. - De kosten hoeven niet per se gemaakt zijn of gemaakt te worden.
<p>Bestaat uit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • bijzondere bijstand artikel 35 WWB • individuele inkomens toeslag • individuele studietoelage 	<p>Enige variant die overblijft:</p> <ul style="list-style-type: none"> • collectieve aanvullende zorgverzekering; of • een tegemoetkoming in de premie van een dergelijke verzekering

8.2.3 Wijze van verstrekken

Bijzondere bijstand wordt in principe verstrekt als geldbedrag. Voorheen gaf de wet de mogelijkheid om categoriale bijzondere bijstand voor maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen in natura te verstrekken³⁷. Die mogelijkheid komt te vervallen, nu deze vorm van categoriale bijzondere bijstand komt te vervallen. Het is nog wel mogelijk om bijzondere bijstand in natura te verstrekken, zolang er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat belanghebbende zonder hulp niet in staat is tot een verantwoorde besteding van zijn bestaansmiddelen. In andere gevallen is er geen wettelijke basis om bijzondere bijstand in natura te verstrekken³⁸.

Maar wat als de gemeente nu een webwinkel heeft voor de minima? Is dat toegestaan? Ja. Er staan namelijk altijd daadwerkelijke kosten tegenover een toekenning. Betrokkene krijgt een punten of euro's die in de webwinkel

³⁷ Artikel 48, vierder lid WWB

³⁸ Artikel 57 Participatiewet en ECLI:NL:CRVB:2011:BU7542

uitgegeven worden. Gebruikt hij de punten of euro's niet, dan kost het de gemeente ook geen geld. Bestelt hij daar een lidmaatschap van de voetbalvereniging of een computer voor zijn schoolgaande kinderen van, dan zijn er kosten gemaakt. Dat hoeft niet afzonderlijk gecontroleerd te worden. Het gaat zonder meer om individuele bijzondere bijstand is. Zoals hierboven toegelicht is er geen wettelijke basis om bijzondere bijstand in natura te verstrekken. Maar dat betekent niet dat het niet is toegestaan. Zolang de ontvanger van de bijstand hier geen bezwaar tegen heeft is dit geen probleem. En in de meeste gevallen zullen mensen het juist wel prettig vinden. Er hoeft achteraf niets verantwoord te worden, dus betrokkene hoeft geen bonnetjes te bewaren. Heeft betrokkene wel bezwaar, dan zal de bijstand alsnog als geldbedrag verstrekt moeten worden.

9 Langdurigheidstoeslag wordt individuele inkomenstoeslag

De langdurigheidstoeslag wordt vervangen door een individuele inkomenstoeslag. Deze toeslag is – net als de langdurigheidstoeslag – bedoeld voor mensen die langdurig van een laag inkomen rond moeten komen zonder uitzicht op verbetering.

9.1 Individualisering

De langdurigheidstoeslag was een categoriale regeling. De individuele inkomenstoeslag is – zoals de naam al zegt – een individuele regeling. De gemeenteraad neemt in de verordening op wat de hoogte van de individuele inkomenstoeslag is en hoe invulling wordt gegeven aan de begrippen langdurig en laag inkomen.

Elke aanvraag wordt straks beoordeeld op de criteria uit de verordening, maar ook op de vraag of er sprake is van 'zicht op inkomensverbetering'. Daarvoor moet gekeken worden naar de individuele omstandigheden van het geval. Op die manier wordt voorkomen dat de toeslag terecht komt bij mensen die het niet echt nodig hebben. Bij elke aanvraag wordt gekeken naar de krachten en bekwaamheden van de aanvrager (en eventuele partner) en naar de inspanningen die betrokkene heeft verricht om tot inkomensverbetering te komen. Als dit is beoordeeld, kan vastgesteld worden of de aanvrager zicht heeft op inkomensverbetering. Alleen als daar geen zicht op is, dan is er recht op de individuele inkomenstoeslag.

9.2 Loslaten inkomensgrenzen

Nu de regeling niet langer categoriaal is, maar individueel, mag het college weer zelf de inkomensgrenzen vaststellen. De maximale grens van 110% komt daarmee te vervallen.

10 Individuele studietoelage

Er komt een heel nieuw artikel in de Participatiewet, waarmee de mogelijkheid wordt gecreëerd om een individuele studietoelage te verstrekken³⁹.

Voor iedereen is een diploma een goede toegang tot de arbeidsmarkt. Voor mensen met een arbeidshandicap geldt dit zonder meer. Werkgevers zijn vaak huiverig om deze groep in dienst te nemen. Een afgeronde studie kan werkgevers over de drempel helpen, omdat het aantoont wat iemand in zijn mars heeft.

Maar voor mensen met een arbeidshandicap kan studeren wel lastiger zijn. Het is niet voor iedere student met arbeidsbeperking mogelijk om naast de studiefinanciering te werken om zo de inkomsten aan te vullen.

Deze studieregeling stimuleert deze groep om toch naar school te gaan. De gemeente kan studenten een individuele studietoelage verstrekken. De student moet wel aan de volgende voorwaarden voldoen:

- Hij is 18 jaar of ouder.
- Hij heeft recht op studiefinanciering op grond van de WSF of op een tegemoetkoming op grond van hoofdstuk 4 WTOS.
- Hij heeft geen in aanmerking te nemen vermogen (daarbij gelden de vermogensgrenzen zoals die voor de bijstand gelden).
- Er is vastgesteld dat hij niet in staat is tot het verdienen van het wettelijk minimumloon, maar hij heeft wel mogelijkheden tot arbeidsparticipatie. Het niet kunnen verdienen van het wettelijk minimumloon kan het gevolg zijn van een lagere loonwaarde per gewerkt uur of een medische urenbeperking.

De hoogte van de individuele studietoelage en de frequentie van betaling is vastgelegd in een verordening.

³⁹ Voor deze regeling wordt in 2015 6 miljoen euro beschikbaar gesteld, oplopend tot 35 miljoen euro structureel.