

Handreiking Inkomen en Vermogen WWB

Colofon

Opgesteld in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Project WBB Implementatie Steunpunt (WIS)

Door: Jan Korterink, Rob van Waveren, Joost Bos, Luuk Mallee, Minne van der Sluis
Cap Gemini Ernst & Young, Regioplan

Tel. 06-15030161

Fax. 030-6895513

jan.korterink@cgey.nl

November 2003

Inhoudsopgave

1	Voorwoord	3
2	Inleiding	4
2.1	Kader en hoofdlijnen van de nieuwe Wet werk en bijstand	4
2.2	Prestatie-indicatoren WWB en betekenis voor gemeentelijk beleid	5
2.3	Uitgangspunten bij deze handreiking	6
3	Welke veranderingen brengt de WWB op het terrein van inkomen en vermogen?	7
3.1	Kring der rechthebbenden	7
3.2	Verhoging en verlaging van bijstandsnormen en toeslagen	10
3.3	Vereenvoudiging van de middelentoets	11
3.4	Regels ten aanzien van vermogen	13
3.5	Premie gericht op arbeidsinschakeling	14
3.6	Wijziging voor een eigen woning	15
3.7	Maatwerk bij bijzondere bijstand	18
3.8	Langdurigheidstoeslag bij ontbreken van arbeidsmarktperspectief	21
3.9	Flexibiliteit bij budgetbeheer en bijstand in natura	23
4	Samenvatting	25

1 Voorwoord

Deze Handreiking Inkomen en Vermogen Wet werk en bijstand (WWB) is een deel uit een serie Handreikingen die het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in het kader van de implementatie WWB laat verschijnen.

De Handreikingen zijn bedoeld om gemeenten te ondersteunen bij de invoering van de WWB per 1 januari 2004.

Het WWB Implementatie Steunpunt (WIS) wil bereiken dat gemeenten tijdig geïnformeerd zijn over de consequenties van de WWB voor de uitvoering en dat gemeenten in staat zijn om, met behulp van deze informatie en de geboden ondersteuning, de gestelde termijnen in de invoeringswet te halen.

De Handreiking Inkomen en Vermogen dient er onder meer toe de gemeenten op toegankelijke, heldere wijze te informeren over de wijzigingen op het terrein van inkomen en vermogen die de WWB met zich mee brengt. Daarnaast wordt ingegaan op de vraag wat deze veranderingen in praktische zin voor gemeenten betekenen, zowel op het terrein van beleidsvorming als op dat van de operationalisering in de uitvoering.

De Handreiking ondersteunt vooral de overgangsfase van Abw naar WWB.

De inhoud doet recht aan de beleidsruimte en verantwoordelijkheid van gemeenten: er worden geen modellen aangereikt, maar eerder modaliteiten.

De Handreiking Inkomen en Vermogen behandelt het vraagstuk van de inkomens- en vermogenssituatie van een persoon die een beroep doet op de WWB voor een bijstandsuitkering. Daarbij wordt de nadruk gelegd op de vraag wat er in de WWB *anders is geregeld* dan in de Abw.

2 Inleiding

Iedere Nederlandse burger wordt geacht zelfstandig in zijn bestaan te kunnen voorzien door middel van arbeid. Als dit niet mogelijk is én er geen andere voorzieningen beschikbaar zijn, is het de taak van de overheid hem te helpen met het zoeken naar werk. En, zolang met werk nog geen zelfstandig bestaan mogelijk is, met inkomensondersteuning. Dat is de kern van de WWB.

2.1 Kader en hoofdlijnen van de nieuwe Wet werk en bijstand

De WWB is het sluitstuk van een aantal wetten en regelingen die beogen personen die op de een of andere wijze niet werken (hetzij door ziekte, hetzij door werkloosheid) weer op de arbeidsmarkt te doen laten participeren.

Andere wetten en regels met hetzelfde doel zijn:

- a. De SUWI wetgeving;
- b. De Wet Verbetering Poortwachter;
- c. De op stapel staande wijzigingen in de WAO;
- d. De al doorgevoerde (verkorting WW, sollicitatieplicht ook voor personen ouder dan 57,5 jaar) en nog voorgenomen wijzigingen in de WW.

Bij deze regelgeving zijn in ieder geval de volgende uitgangspunten van belang:

- a. De burger is zelf verantwoordelijk voor het voorzien in het eigen bestaan. Daar waar dat niet kan, hebben burgers aanspraak op ondersteuning van een overheid. Bij de WWB is dat de gemeente. In de WWB is een algemeen geldende verplichting van cliënten tot reïntegratie opgenomen, waar tegenover een aanspraak op ondersteuning bestaat. De hoogte van de uitkering wordt (mede) gekoppeld aan het bewezen verantwoordelijkheidsbesef van cliënten en aan het nakomen van verplichtingen.
- b. De overheid (in dit geval de gemeente) moet zo goed mogelijk zijn toegerust om burgers te helpen bij het verkrijgen van werk en bij het verstrekken van inkomensondersteuning. In het geval van de WWB wordt dat gerealiseerd door een bundeling van regelgeving. De huidige systematiek – waarbij de gemeenten de inkomenswaarborg van cliënten regelen – van centrale normen en gemeentelijke toeslagen is gehandhaafd. Bijzondere bijstand echter is alleen in termen van individueel maatwerk mogelijk.
- c. De regelgeving dient zo te zijn ingericht dat beleidsruimte en beleidsvrijheid voor de verantwoordelijke overheid wordt geoptimaliseerd. Voor de WWB zijn de gemeenten beleidsmatig en financieel dan ook volledig vrij binnen de kaders van de wet.

De WWB, die de Algemene bijstandwet vervangt, is door het Parlement aanvaard. De essentiële kenmerken van deze wet zijn:

- a. De WWB vervangt de Abw, de Wet financiering Abw, IOAW en IOAZ, de Wet Inschakeling werkzoekenden (WIW) en het Besluit doorstroombanen.
- b. De essentie van de wet kan worden samengevat in: “Iedere Nederlander hier te lande wordt geacht zelfstandig in zijn bestaan te kunnen voorzien door middel van arbeid. Als dit niet mogelijk is en er geen andere voorzieningen beschikbaar zijn, heeft de overheid de taak hem te helpen met het zoeken naar werk en, zo lang met werk nog geen zelfstandig bestaan mogelijk is, met inkomensondersteuning. Deze verantwoordelijkheid vormt het sluitstuk van een activerend stelsel van sociale zekerheid. Werk boven inkomen dus.”¹
- c. Gemeenten zijn en blijven verplicht te voorzien in de noodzakelijke kosten van bestaan van degene die daar op eigen kracht niet toe in staat zijn.
- d. Een ieder die een bijstandsaanvraag indient en toegekend krijgt heeft de plicht algemeen geaccepteerde werk te verkrijgen en te aanvaarden en te participeren in voorzieningen die hem of haar geschikt maken voor de arbeidsmarkt. Daartoe verkrijgen gemeenten één ongedifferentieerd en vrij besteedbaar reïntegratiebudget.
- e. De gemeenten hebben een zorgplicht, dat wil zeggen hebben de plicht de onder ad. d bedoelde voorzieningen aan te bieden.
- f. Gemeenten zijn met inwerkingtreding van de WWB per 01-01-2004 financieel verantwoordelijk voor hun bijstandsuitgaven. Daarvoor ontvangen zij een bedrag ineens (lumpsum) van het rijk; is het lumpsum meer dan een gemeente nodig heeft, dan mag het geld behouden worden, is het minder dan moet de gemeente het tekort zelf bijpassen – behoudens buitengewone omstandigheden.
- g. Gemeenten ontvangen een lumpsum van het rijk voor de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden; is het gehele lumpsum niet besteed, dan valt het niet bestede deel terug aan het rijk, met uitzondering van de gelden die onder de zgn. meeneemregeling vallen².
- h. De inrichting van de uitvoering van de sociale zekerheid (SUWI) wordt door de WWB niet aangetast. Wel kan – vanwege de grotere verantwoordelijkheid van gemeenten in het kader van de WWB – de gemeente en het CWI overeenkomen taken van elkaar over te nemen:
 - Bijvoorbeeld experimenteel de intake Abw geheel door de gemeente laten uitvoeren;
 - De samenwerking tussen gemeente en CWI intensiveren en die intensievere samenwerking vast leggen in de zgn. service niveau overeenkomst tussen CWI en gemeenten.

2.2 Prestatie-indicatoren WWB en betekenis voor gemeentelijk beleid

Door decentralisatie en deregulering kan de gemeente de uitvoering zo inrichten dat ze de doelen van de wet op de meest doelmatige wijze dient.

¹ Memorie van Toelichting WWB, 28870, 2003, p.1.

² Voor de meeneemregeling: zie de Handreiking Reïntegratiebeleid op www.gemeenteloket.minszw.nl

De prestatie-indicatoren van de WWB zijn door het rijk als volgt geformuleerd:

- 5% minder bijstandslasten in 2006 dan zonder de WWB het geval zou zijn, gecorrigeerd voor de ontwikkeling in de conjunctuur;
- een toename van 25% van het aantal personen dat in 2007 doorstroomt naar regulier werk

Er zijn geen expliciete prestatie-indicatoren of doelen geformuleerd voor het aantal mensen dat doorstroomt van een gesubsidieerde naar een reguliere baan. Het doel van het kabinet is weliswaar uitstroom naar een reguliere baan, maar het is aan de gemeenten te besluiten hoe zij willen bereiken dat mensen uitstromen naar een reguliere baan.

Het College van Burgemeester en Wethouders (B en W) verantwoordt zich tegenover de gemeenteraad over de uitvoering van de wet in volle omvang. De gemeenteraad kan een sterke beleidsmatige invloed uitoefenen, onder meer door de lokale verordeningen die zij vaststelt.

2.3 Uitgangspunten bij deze handreiking

Doel van deze handreiking is om de verschillen tussen Abw en WWB aan de ene kant en de beleidsruimte voor gemeenten op de diverse subterreinen van inkomen en vermogen aan de andere kant zowel afzonderlijk als in hun onderlinge samenhang te presenteren.

3 Welke veranderingen brengt de WWB op het terrein van inkomen en vermogen?

In dit hoofdstuk worden de veranderingen op het terrein van inkomen en vermogen door de inwerkingtreding van de nieuwe Wet werk en bijstand beschreven. De volgende onderwerpen komen aan bod:

1. Kring der rechthebbenden
2. Verhoging en verlaging van de bijstandsnormen en toeslagen – de toeslagenverordening
3. Vereenvoudiging van de middelentoets – de nieuwe regels voor middelenvrijlating
4. Regels ten aanzien van vermogen – de nieuwe regels voor vaststelling vermogen
5. Premie gericht op arbeidsinschakeling
6. Wijziging geldlening voor een eigen woning
7. Maatwerk bij bijzondere bijstand – de afschaffing van categoriaal beleid
8. De langdurigheidtoeslag bij ontbreken van arbeidsmarktperspectief
9. Flexibiliteit bij budgetbeheer en bijstand in natura

Bij het nader uitwerken van deze onderwerpen wordt per onderwerp allereerst een algemene toelichting gegeven. Vervolgens volgen de specifieke wijzigingen met een toelichting per wijziging. Daarbij wordt verwezen naar de betreffende wetsteksten (Abw en WWB) en - indien van toepassing – naar de relevante gedeelten uit de Memorie van Toelichting bij de WWB. Uiteindelijk volgt per onderwerp een duiding van de gemeentelijke beleidsruimte en wordt, voor zover mogelijk, aangegeven welke beleidsaanpassingen gemeenten minimaal moeten doorvoeren.

3.1 Kring der rechthebbenden

Net als de Abw bepaalt de WWB dat iedere Nederlander (en rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling) die niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, recht heeft op bijstand. De kring der rechthebbenden is nader gespecificeerd. In grote lijnen is de definiëring van deze kring ongewijzigd. Op enkele details is echter een wijziging aangebracht.

Wijzigingen:

1. Bijstandsverlening aan zelfstandigen is niet in de WWB opgenomen, maar is opgenomen in het op artikel 7 Invoeringswet Wet werk en bijstand gebaseerde Besluit bijstandsverlening zelfstandigen.
2. De WWB sluit personen die 19 of meer uur per week onderwijs of een beroepsopleiding volgen niet bij voorbaat uit van recht op bijstand.
3. De WWB bepaalt dat op bloedverwanten in de eerste graad die met elkaar een gezamenlijke huishouding voeren de bepalingen voor gehuwden niet van toepassing zijn. Hetzelfde geldt voor bloedverwanten in de tweede graad, indien er bij één van de bloedverwanten sprake is van een zorgbehoefte.

4. Personen tussen 57½ en 65 jaar kunnen op grond van de WWB niet meer categoriaal ontheven worden van de arbeidsverplichtingen. Zij mogen, net als personen onder 57½ jaar, maximaal vier weken in het buitenland verblijven.

Toelichting bij wijzigingen:

1. Anders dan in de Abw is bijstandsverlening aan zelfstandigen niet in de WWB opgenomen. Het kabinet heeft in de Memorie van Toelichting van de WWB aangekondigd dat er een wet in voorbereiding is waarin alle regelgeving met betrekking tot zelfstandigen wordt gebundeld. In verband hiermee zijn er in de WWB geen bepalingen opgenomen met betrekking tot zelfstandigen.

In afwachting van die nieuwe wet wordt op grond van artikel 7 van de Invoeringswet WWB het Besluit bijstandverlening zelfstandigen apart aangepast en aangevuld.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot de verlening van bijstand en bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal op grond van de WWB aan zelfstandigen en aan personen die algemene bijstand ontvangen en voornemens zijn een bedrijf of zelfstandig beroep te beginnen en zich in verband hiermee niet beschikbaar stellen voor arbeid in dienstbetrekking gedurende de voorbereidingsperiode van ten hoogste twaalf maanden. Hierbij kan worden afgeweken van de volgende artikelen en paragrafen van de WWB:

- artikel 9: plicht tot arbeidsinschakeling
 - artikel 10: aanspraak op ondersteuning bij arbeidsinschakeling
 - artikel 32: inkomen
 - artikel 34: vermogen
 - artikel 40: woonplaats en adresgegevens
 - artikel 41: aanvraag bij het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI)
 - paragraaf 6.1: vorm bijstand
 - paragraaf 6.4: terugvordering
 - paragraaf 7.1: financiering
2. De Abw sluit personen wiens werkzaamheden tenminste 19 uur per week in beslag nemen door of in verband met het volgen van onderwijs of een beroepsopleiding en personen die onderwijs volgen als bedoeld in de Wet Studiefinanciering of de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten, uit van het recht op algemene bijstand. Onder de WWB komt deze uitsluiting te vervallen. Wel blijft van kracht dat personen die beroep kunnen doen op voorliggende voorzieningen, zoals studiefinanciering, geen recht op bijstand hebben.

In de nota naar aanleiding van het verslag (28.870, nr. 13, p. 160) geeft het kabinet aan dat de WWB geen algemene uitsluitingsgrond kent wanneer de belanghebbende op eigen initiatief een scholing of opleiding volgt van meer dan 19 uur per week. Het is aan de gemeente te bepalen of in het individuele geval de opleiding noodzakelijk is en zo niet of deze de reïntegratie belemmert. De weg die is ingeslagen met de verruiming van de scholingsmogelijkheden binnen de Abw wordt met de WWB doorgetrokken.

3. De Abw bepaalt dat personen die een gezamenlijke huishouding voeren en bloedverwant in de eerste graad zijn, niet gelijk gesteld zijn aan gehuwden. Gedachte van de wetgever is dat samenleven van ouders en kinderen voortvloeit uit de huidige of vroegere afhankelijkheidsrelatie van het kind ten opzichte van de ouders en hierbij geen sprake is van een vrijwillige keuze om een 'nieuwe' gezamenlijke huishouding te gaan voeren. Als gevolg van het amendement Noorman-den Uyl en Bakker³ worden met de WWB bloedverwanten in de tweede graad (broers en zussen) die een gezamenlijke huishouding voeren en waarbij bij één van de bloedverwanten sprake is van een zorgbehoefte, ook niet gelijkgeschakeld aan gehuwden. Het al dan niet gelijkstellen van een gezamenlijk huishouden aan gehuwden heeft onder meer gevolgen voor de norm en de middelentoets (bij gehuwden wordt de middelentoets voor de leden van het huishouden gezamenlijk gedaan). Broers en zussen die een gezamenlijk huishouden voeren en waarbij geen zorgbehoevendheid bestaat, zijn wel gelijkgeschakeld aan gehuwden.
4. Personen van 57 ½ jaar of ouder konden onder de Abw maximaal 13 weken in het buitenland verblijven. Op grond van de WWB worden personen tussen 57½ en 65 jaar niet meer categoriaal ontheven van de arbeidsverplichting. Zij mogen op grond van de WWB maximaal vier weken in het buitenland verblijven. Voor personen van 65 jaar en ouder bedraagt deze periode 13 weken. Deze langere periode hangt samen met het ontbreken van een arbeidsverplichting voor deze categorie. Indien men langer dan het maximaal toegestaan aantal weken op vakantie blijft, vervalt het recht op bijstand.

Verwijzing wetteksten:

1. Abw: artikel 7, 8 en 13; WWB: artikel 11, Invoeringswet WWB, artikel 7.
2. Abw: artikel 9 lid 2 onder b en c WWB: artikel 13.
3. Abw: artikel 3 lid 2 onder a; WWB: artikel 3 lid 2 onder a.
4. Abw: artikel 9 lid 1; WWB: artikel 13 lid 1 onder d en lid 4

Beleidsruimte

- De WWB kent geen algemene uitsluitinggrond meer voor personen die op eigen initiatief een scholing of opleiding volgen van meer dan 19 uur per week. Het is aan de gemeente om te bepalen of in het individuele geval de opleiding noodzakelijk is en zo niet of deze de reïntegratie belemmert. Dit biedt gemeenten meer beleidsruimte.

Beleidsverplichting

- Gemeenten mogen bloedverwanten in de eerste graad die een gezamenlijke huishouding voeren niet gelijkstellen aan gehuwden. Hetzelfde geldt voor bloedverwanten in de tweede graad indien bij één van de bloedverwanten sprake is van een zorgbehoefte. In deze situaties dient bij de middelentoets uitgegaan te worden van de middelen van de individuele aanvrager en kan de bijstandsnorm (indien de belanghebbende hogere algemeen noodzakelijke kosten van bestaan heeft dan waarin de bijstandsnorm voorziet) verhoogd worden met een alleenstaandentoeslag.

³ Vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten (Wet werk en bijstand), amendement 62, ingediend door de kamerleden Noorman-Den Uyl en Bakker, dd. 27 augustus 2003

- Gemeenten dienen ook bij personen tussen 57½ en 65 jaar toe te zien op het niet overschrijden van het maximale verblijf in het buitenland van vier weken.

3.2 Verhoging en verlaging van bijstandsnormen en toeslagen

In de toeslagenverordening stelt de gemeenteraad vast voor welke categorieën van personen de bijstandsnorm wordt verhoogd of verlaagd en op grond van welke criteria de hoogte van die verhoging of verlaging wordt bepaald. De bepaling tot het vaststellen van een dergelijke verordening wordt in het wetsvoorstel voor de nieuwe WWB gecontinueerd. B & W geeft (binnen de wettelijke kaders) invulling aan de verordening. De kaders die de Abw hiervoor gaven zijn in grote lijnen overgenomen in de WWB. Op enkele details worden echter wijzigingen aangebracht.

Op grond van art. 3 Invoeringswet Wet werk en bijstand is de toeslagenverordening (art. 8, lid 1 onder c, WWB) formeel dezelfde als die bedoeld in artikel 38 van de Abw. Op grond van genoemd artikel in de Invoeringswet hoeft de gemeenteraad inhoudelijk geen nieuwe verordening vast te stellen. Desgewenst kan de gemeente de bestaande verordening op enig moment uiteraard wel aanpassen, bijvoorbeeld in verband met de verlaging van toeslagen/norm voor daklozen (art. 27, WWB). Technische en tekstuele wijzigingen zijn dan misschien nodig.

Wijzigingen:

1. De gemeente heeft met de WWB ook de mogelijkheid de bijstandsnorm of de toeslag te verlagen voor diegenen die lagere noodzakelijke bestaanskosten hebben dan waarin de norm of toeslag voorziet als gevolg van zijn woonsituatie, waaronder begrepen het niet aanhouden van een woning.

Toelichting bij de wijzigingen:

B & W kunnen de bijstandsnorm of de toeslag voor alleenstaanden tussen 21 en 65 jaar lager vaststellen als betrokkene lagere algemene noodzakelijke kosten van het bestaan heeft dan waarin de norm of toeslag voorziet als gevolg van zijn woonsituatie, waaronder begrepen het niet aanhouden van een woning. Van lagere bestaanskosten als gevolg van zijn woonsituatie kan sprake zijn bij bewoning van een woning waaraan geen woonlasten zijn verbonden (zoals bijvoorbeeld een kraakpand). Hiervan kan echter ook sprake zijn ingeval een derde de woonlasten betaald. Voorts kan de norm of toeslag worden verlaagd als er geen woning door de betrokkene wordt aangehouden.

In de regel zullen dak- en thuislozen geen kosten hebben voor het aanhouden van een woning. Gemeenten dienen zorg te dragen voor een adequaat voorzieningenniveau voor dak- en thuislozen. Zij kunnen derhalve niet volstaan met het verstrekken van een lager bedrag aan bijstand vanwege het enkele feit dat woonruimte ontbreekt. Dak- en thuislozen zullen regelmatig kosten maken voor dak- en thuislozenopvang. Dit dient bij de vaststelling van de hoogte van de uitkeringshoogte te worden betrokken. Indien de belanghebbende er blijk van geeft deze kosten stelselmatig niet te betalen, hebben B&W op grond van art. 57 lid 1 WWB de bevoegdheid om aan de bijstand de verplichting te verbinden dat de belanghebbende eraan meewerkt dat B&W deze betalingen uit de toegekende bijstand verricht aan de betreffende instantie. Voorts hebben B&W de bevoegdheid om de bijstand in natura te verlenen (art. 57 lid 2 WWB).

Verwijzing wetteksten:

1. Abw: artikel 35 lid 1; WWB: artikel 27 en 57.

Beleidsruimte

Gemeenten kunnen als er lagere bestaanskosten zijn dan waarin de norm of toeslag voorziet als gevolg van de woonsituatie op basis van de toeslagenverordening de bijstandsnorm en/of de toeslag alleenstaanden verlagen of verhogen.

Beleidsverplichting

- Gemeenten zijn niet verplicht verhogingen of verlagingen op de bijstandsnorm of toeslagen door te voeren en kunnen ervoor kiezen de wijzigingen in de WWB op dit terrein niet toe te passen.

3.3 Vereenvoudiging van de middelentoets

Bijstandsverlening vindt plaats als de aanvrager over onvoldoende middelen (inkomen en vermogen) kan beschikken om in de kosten van het bestaan te voorzien. Om dit vast te stellen toetsten B & W de beschikbare middelen van de aanvrager. Bepaalde, in de WWB in artikel 31 lid 2 vastgelegde, middelen worden in deze toetsing niet meegerekend. De in de WWB gehanteerde systematiek van de middelentoets komt in grote lijnen overeen met die van de Abw. Op een aantal punten wijkt de WWB echter af van de Abw.

Wijzigingen:

1. In de WWB komt de vrijlating van arbeidsinkomsten voor categorieën personen met een ontheffing van de arbeidsverplichting te vervallen.
2. In de WWB komt de vrijlating van arbeidsinkomsten voor personen die overeenkomstig de door de gemeente vastgestelde verordening om medische of sociale redenen zijn aangewezen op deeltijdwerk te vervallen.
3. De WWB regelt een middelenvrijlating voor personen die een vergoeding ontvangen voor materiële of immateriële schade, voor zover dit uit het oogpunt van bijstandsverlening verantwoord is. Voor algemene schadevergoedingsregelingen en landelijke regelingen bestemd voor specifieke groepen kan worden bepaald dat deze bij ministeriële regeling worden vrijgelaten.
4. De huidige regeling voor vrijlating van de arbeidsinkomsten voor alleenstaande ouders met kinderen jonger dan vijf jaar is in de WWB vervangen door een vrijlating van de aanvullende alleenstaande ouderkorting en de combinatiekorting.
5. Met de WWB kan gedurende ten hoogste zes maanden 25% van de inkomsten uit arbeid, met een maximum van € 163,-- per maand, worden vrijgelaten in de middelentoets, indien dit naar het oordeel van het college bijdraagt aan zijn arbeidsinschakeling.
6. In de WWB wordt naast de in de Abw bestaande vrijlating van de kinderkorting en de aanvullende kinderkorting ook de jonggehandicaptenkorting vrijgelaten.

Toelichting bij de wijzigingen:

1. De Abw bepaalde dat een deel van de inkomsten uit arbeid niet tot de middelen worden gerekend als de aanvrager behoorde tot een categorie die categoriaal was vrijgesteld van de arbeidsverplichtingen of tot een categorie personen die, overeenkomstig de door de gemeente vastgestelde verordening, was aangewezen op deeltijd arbeid. De vrijlating van inkomsten uit arbeid werd beschouwd als een goed instrument om deeltijdarbeid te stimuleren als volledige uitstroom niet verplicht was of niet haalbaar werd geacht. Gemeenten konden een gedeelte van de kosten van de vrijlating declareren bij het Rijk.
2. Als gevolg van het amendement van Bruls c.s.⁴ kunnen B & W gedurende ten hoogste zes maanden bij betrokkenen die algemene bijstand ontvangen en uit arbeid inkomsten hebben, deze inkomsten tot 25 procent van de inkomsten, met een maximum van € 163,00 per maand, vrijlaten bij het vaststellen van de hoogte van de uitkering, indien dit naar het oordeel van de college bijdraagt aan zijn arbeidsinschakeling. Gemeenten beschikken hiermee over een aanvullend activeringsinstrument. De kosten van deze vrijlating komen financieel voor rekening van de gemeente, en kunnen dus niet meer worden gedeclareerd.
3. De WWB regelt een middelenvrijlating voor personen die een vergoeding ontvangen voor materiële of immateriële schade, voor zover dit uit oogpunt van bijstandsverlening verantwoord is. Deze beoordeling wordt overgelaten aan de gemeenten. Voor algemene schadevergoedingsregelingen en landelijke regelingen bestemd voor specifieke groepen kan worden bepaald dat deze bij ministeriële regeling worden vrijgelaten. Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt voor uitkeringen aan oud-mijnwerkers in verband met silicose, uitkeringen aan personen ingevolge de Uitkeringswet tegemoetkoming twee tot vijfjarige diensttijd veteranen en individuele uitkeringen in het kader van tegoeden Tweede Wereldoorlog aan de leden van de Joodse, Sinti, Roma en Indische gemeenschappen. Deze regeling is te vinden op www.gemeenteloket.minszw.nl.
4. In de WWB wordt naast de in de Abw bestaande vrijlating van de kinderkorting en de aanvullende kinderkorting ook de jonggehandicaptenkorting vrijgelaten.
5. Voor alleenstaande ouders van wie het jongste kind jonger dan vijf jaar is, wordt tevens de aanvullende alleenstaande ouderkorting en de combinatiekorting vrijgelaten.

Verwijzing wetteksten en Memorie van Toelichting:

1. Abw: artikel 43 lid 2 onder m., artikel 113 lid 1 en 4 en artikel 107 lid 2; MvT: paragraaf 4.2, p. 10.
2. Abw: artikel 43 lid 2 onder n.
3. WWB: artikel 31 lid 2 onder o.
4. Abw: artikel 43 lid 2 onder k, l, o en r; WWB: artikel 31 lid 2 onder l en m; MvT: paragraaf 4.2, p. 10.

⁴ Vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten (Wet werk en bijstand), amendement 92, ingediend door de kamerleden Bruls, Weeker en Bakker, dd. 1 september 2003

5. Abw: artikel 42 lid 2 onder c; WWB: artikel 31 lid 2 onder c; MvT: paragraaf 4.2, p. 10.

Beleidsruimte

- De gemeenten kunnen gedurende ten hoogste zes maanden 25% van de inkomsten uit arbeid, met een maximum van € 163,-- per maand vrijlaten in de middelentoets.
- Gemeenten hebben beleidsruimte om voor personen die een uitkering ontvangen die het karakter heeft van een schadevergoeding of smartengeld, te besluiten tot een vrijlating in de middelentoets, voor zover dit niet al geregeld is in een ministeriële regeling.

Beleidsverplichting

- Gemeenten moeten in de middelentoets in beginsel alle inkomsten uit arbeid tot de middelen rekenen.
- Voor alleenstaande ouders van wie het jongste kind jonger dan vijf jaar is, wordt de aanvullende alleenstaande ouderkorting en de combinatiekorting vrijgelaten. Ook de jonggehandicaptenkorting wordt vrijgelaten.

3.4 Regels ten aanzien van vermogen

De bijstandsverlening is complementair ten opzichte van de middelen waarin men zelf kan voorzien. Om te beoordelen of een aanvrager recht heeft op een bijstandsuitkering wordt hierbij onder andere gelet op het vermogen waarover de aanvrager of het gezin van de aanvrager beschikt of kan beschikken. In grote lijnen blijven de regels met de WWB voor vaststelling van het vermogen van de aanvrager ongewijzigd. Met de WWB worden schulden ontstaan na aanvang van de uitkering meegeteld bij de vaststelling van het vermogen.

Wijzigingen:

1. Met de WWB wordt het vermogen bepaald op basis van de bezittingen van de aanvrager (en zijn gezin) waarbij zijn schulden op het vermogen in mindering worden gebracht. Hierbij worden ook nieuwe, na aanvang van de uitkering ontstane schulden, in mindering gebracht.

Toelichting bij de wijzigingen:

1. Bij de verlening van algemene bijstand wordt beoordeeld of de aanvrager met het eigen inkomen en vermogen (en dat van het gezin van de aanvrager) in het eigen bestaan kan voorzien. In de Abw werd, in de beoordeling van de aanvraag, van het vermogen waarover de aanvrager en zijn gezin beschikt of kan beschikken de op het moment van aanvraag aanwezige schulden in mindering gebracht. Nieuw in de WWB is dat ook na aanvang van de uitkering nieuw ontstane schulden in de beoordeling van het vermogen in mindering worden gebracht. Mede op grond van jurisprudentie over de Abw is er in de WWB voor gekozen om rekening te houden met schulden, ongeacht of die bij aanvang van de bijstand aanwezig zijn dan wel tijdens de bijstandsverlening ontstaan (MvT WWB, p. 61). De wijze van saldering van vermogen en schulden is in de artikelsgewijze toelichting op de WWB geïllustreerd aan de hand van een aantal voorbeelden (zie www.gemeenteloket.minszw.nl).

Tijdens de bijstandperiode kan de belanghebbende middelen ontvangen die niet als inkomen, maar als vermogen dienen te worden aangemerkt⁵.

Tijdens de bijstandsverlening wordt het vrij te laten vermogen niet beïnvloed door interen of sparen. Interen vindt plaats op vermogen dat reeds is vrijgelaten en het systeem van de wet is dat de vermogensvrijlating niet wordt verhoogd met het ingeteerde bedrag. Vermogen dat tijdens de bijstandsverlening wordt gespaard wordt niet als vermogen aangemerkt en heeft uit dien hoofde geen invloed op de vermogensvrijlating.

Verwijzing wetteksten en Memorie van Toelichting:

1. Abw: artikel 51 lid 1 onder a; WWB: artikel 34 lid 1 onder a; MvT: paragraaf 4.2, p. 10.

Beleidsverplichting

- Gemeenten dienen ook nieuw ontstane schulden (dus na de aanvraag van algemene bijstand) in de vermogenstoets mee te nemen.

3.5 Premie gericht op arbeidsinschakeling

Vanwege de positieve prikkel die van een premie bij de activering van een bijstandsgerechtigde zal uitgaan, is het mogelijk om eenmaal per kalenderjaar een onbelaste premie te verstrekken zonder dat deze invloed heeft op de hoogte van de bijstand. Op grond van de Abw was het voor bepaalde doeleinden ook mogelijk om een meermalige premie te verstrekken. Deze premie was fiscaal belast.

Wijzigingen:

1. De vrijlating in de middelentoets die de Abw bood voor premies voor aanvaarden en behoud van arbeid, het voltooien van scholing en deelname aan sociale activering is gewijzigd in een vrij te laten éénmalige premie ten hoogte van maximaal €1944 per kalenderjaar.

Toelichting bij de wijzigingen:

1. De Abw kende een vrijlating (tot € 1.283,00) in de middelentoets voor een eenmalige premie voor het voltooien van een scholing of opleiding. Daarnaast werden ook premies vrijgelaten die al dan niet eenmalig boven het loon worden verstrekt voor het aanvaarden en behouden van arbeid. Tevens werden premies vrijlaten die werden verstrekt om deelname aan activiteiten in het kader van sociale activering verstrekt. Met de WWB wordt uitsluitend een vrijlating gegeven (tot € 1944,00) op een eenmalige premie die de gemeente kan geven in het kader van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling.

Onder arbeidsinschakeling wordt verstaan het verrichten van algemeen geaccepteerde arbeid (waarbij geen gebruik wordt gemaakt van voorzieningen in het kader van sociale activering).

⁵ Memorie van Toelichting Wet werk en bijstand, nr 28870, 2003, p. 62.

Bepaling van de hoogte van een dergelijke premie en toetsing van het recht hierop is een gemeentelijke bevoegdheid die valt onder gemeentelijk reïntegratiebeleid. Het gemeentelijk premiebeleid moet wel worden geregeld in de 'reïntegratieverordening' op basis van artikel 8 WWB. De premie is fiscaal onbelast.

Verwijzing wetsartikelen:

1. Abw: artikel 43 lid 2 onder i en j; WWB: artikel 31 lid 2 onder j.

Beleidsruimte

- Gemeenten worden beperkt in hun mogelijkheden doordat vrijlating van premies slechts éénmaal per jaar mogelijk is.
- De premie is gunstig omdat deze in alle gevallen fiscaal onbelast is, en heeft een zeer breed toepassingsgebied.

3.6 Wijziging voor een eigen woning

De Abw bepaalt dat eigenaren van een door henzelf bewoonde woning bijstand in de vorm van een geldlening wordt verstrekt. Hierbij wordt als zekerheid voor de aflossing ten behoeve van de gemeente een hypotheek op de woning gevestigd: de zogenaamde krediethypotheek. De geldlening wordt verstrekt over het bedrag van de waarde van de woning verminderd met de op de woning drukkende schulden en een vrij te laten bedrag. In de WWB is een dergelijke krediethypotheek niet opgenomen; wel kan de algemene bijstand voor eigen woningbezitters (na aftrek van schulden en vrijlating) de vorm van een geldlening hebben.

Wijzigingen:

1. De WWB kent geen regeling inzake krediethypotheek.
2. Het vrij te laten bedrag dat bij de hoogte van het vermogen van de eigen woning en het erf wordt gerekend, is verruimd.
3. In de WWB wordt onder een eigen woning ook verstaan een woonwagen of woonboot.

Toelichting bij de wijzigingen:

1. Het recht op bijstand van huiseigenaren wijzigt met de invoering van de WWB niet: “De belanghebbende die eigenaar is van een door hemzelf of zijn gezin bewoonde woning met bijbehorend erf, heeft recht op bijstand voor zover tegeldemaking, bezwaring of verdere bezwaring, van het in de woning met bijbehorend erf gebonden vermogen in redelijkheid niet kan worden verlangd.” (WWB, art.50.1) Indien een eigenaar en bewoner van een eigen woning een algemene bijstandsuitkering (in het kader van de WWB) aanvraagt, kan deze, na toetsing, worden verleend in de vorm van een geldlening. De gemeente kan aan het verlenen van bijstand in de vorm van een geldlening verplichtingen verbinden die zijn gericht op meerdere zekerheid voor de nakoming van de aan deze bijstand verbonden rente- en aflossingsverplichtingen (WWB, art. 48.3). Tot zover geen wijzigingen ten opzichte van de Abw. In de WWB is er met betrekking tot bijstandverlening aan huiseigenaren verder niets geregeld.

In de Abw wordt voorgeschreven dat de geldlening “onder verband van hypotheek” verstrekt moet worden (Abw art. 20.2). Hieraan is voor de belanghebbende de verplichting verbonden mee te werken aan de vestiging van de hypotheek. Indien de belanghebbende deze verplichting niet nakomt is de verleende bijstand terstond opeisbaar (Abw, art.110). De regels met betrekking tot de krediethypotheek zijn vastgelegd in het Besluit krediethypotheek bijstand (Stb 1995, 204). Dit besluit komt met de invoering van de WWB te vervallen.

In de WWB wordt de bijstand aan huiseigenaren verstrekt in de vorm van een geldlening zonder dat hier de woning als onderpand moet fungeren. B & W krijgen hiermee de vrijheid om naar eigen oordeel zekerheden als pand of hypotheek te bedingen. De motivatie van het kabinet hiervoor is: “Het past binnen de systematiek van de WWB om de gemeenten de bevoegdheid te geven al dan niet gebruik te maken van de mogelijkheden van zekerheidsrechten.” (28.870, nr. 13, p. 171). Of de gemeenten van deze bevoegdheid gebruik willen maken is ter beoordeling aan de gemeenten.

In het besluit krediethypotheek is onder meer bepaald dat er geen verplichting tot rentebetaling is en dat de aflossingsperiode tien jaar is. Indien na tien jaar de lening niet geheel is afgelost, gaat wel een renteverplichting in en wordt het restant van de lening afgerekend bij verkoop of vererving van de woning (Besluit krediethypotheek, art. 4 en 5). Dit soort voorwaarden mogen gemeenten met de invoering van de WWB zelf invullen.

Met de WWB is het bedrag dat in de vermogenstoets buiten beschouwing blijft ten opzichte van de Abw verruimd.

In de WWB is bepaald dat het vermogen gebonden in de woning met bijbehorend erf voor zover dit minder bedraagt dan € 42.000, niet als vermogen in aanmerking wordt genomen. Pas indien dat vermogen boven die grens komt, wordt bijstand in de vorm van een geldlening verstrekt.

2. Met de WWB gaan de onder 1 en 2 beschreven veranderingen ook gelden voor eigenaren van woonwagens en -schepen.

In de WWB en de daarop berustende bepalingen wordt onder een woning mede verstaan een woonwagen of een woonschip⁶. Dat betekent onder meer dat aan eigenaren van een door henzelf bewoonde woonboot of woonwagen bijstand in de vorm van een geldlening wordt verstrekt.

Overgangsrecht

Voor de gevallen waarin bijstand is verleend en een krediethypotheek is gevestigd, blijft het bepaalde bij of krachtens art 20 Abw en art. 4.4 Invoeringswet Abw van toepassing. Dit betekent dat gemeenten in deze gevallen geen ruimte hebben voor hertaxatie.

Bij aanvraag van de bijstand na de publicatie van de WWB (9 oktober 2003) in het Staatsblad geldt artikel 12, tweede lid van de Invoeringswet WWB. Het kabinet wil met deze datum twee zaken bereiken: “In de eerste plaats hangt daarmee de keuze tussen het Abw- en het WWB-regime alleen af van de situatie van de betrokkene. In de tweede plaats wordt met een vroegere datum dan de inwerkingstredingsdatum van de WWB bereikt dat het gunstiger regime van de WWB ook kan gelden in situaties dat de zekerheidstelling plaats vindt voor de peildatum.” (MvT Invoeringswet WWB, toelichting op art 12). Tegen de achtergrond van het feit dat met de vestiging van de krediethypotheek veelal veel tijd is gemoeid, strekt artikel 12, tweede lid, Invoeringswet WWB ertoe dat gemeenten kunnen anticiperen op dit gunstiger regiem van de WWB. Aanvragen van bijstand die plaatsvinden tussen de publicatiedatum en de inwerkingtreding van de WWB moeten voor wat betreft de vrijlating worden behandeld conform de WWB. Zodra artikel 12, tweede lid, Invoeringswet WWB van toepassing is (1 januari 2004), kan betrokkene zich daarop beroepen.

Artikel 12, tweede lid, Invoeringswet WWB ziet niet toe op de terugbetaling van de lening. De WWB stelt immers geen regels over de terugbetaling. Hiervoor blijven dus de bepalingen van het Besluit Krediethypotheek gelden.

Om te voorkomen dat woonboot- of woonwagenbewoners die voor de inwerkingtreding van de WWB een bijstandsuitkering ontvangen, worden geconfronteerd met de omzetting van reeds toegekende bijstand om niet in een lening, is in artikel 11, eerste lid, van de Invoeringswet WWB voor deze gevallen bepaald dat de vorm van de bijstandsverlening na de invoering van de WWB niet wijzigt. In het tweede lid van artikel 11 is geregeld dat de toepassing van het eerste lid eindigt op het tijdstip dat het recht op algemene bijstand eindigt, tenzij binnen een jaar na de inwerkingtreding van de WWB opnieuw recht op algemene bijstand ontstaat.

⁶ Wet werk en bijstand, 28870, 2003, artikel 3.6

Verwijzing wetsartikelen:

1. Abw: artikel 20 lid 2 en art. 110; WWB: artikel 48 lid 3, artikel 50 lid 2; Invoeringswet WWB: art. 12.
2. Abw: artikel 20 lid 3; WWB: artikel 34 lid 2 onder d.
3. WWB: artikel 3 lid 6 en artikel 50 lid 1, Invoeringswet WWB: art. 11.

Beleidsruimte

- Gemeenten krijgen meer bevoegdheden met betrekking tot de bijstandsverlening aan huiseigenaren. Of en op welke wijze de gemeenten van deze bevoegdheden gebruik willen maken is ter beoordeling aan de gemeenten. De gemeente kan naar eigen oordeel zekerheden bedingen. Ook de voorwaarden ten aanzien van onder meer het aflossingsregime, de renteverplichtingen, de omstandigheden waaronder de geldlening onmiddellijk opeisbaar is en de regels die gelden bij verkoop of vererving van het huis worden door de gemeenten bepaald.
- Gemeenten kunnen na de invoering van de WWB ook aan eigenaren van woonwagens en woonschepen de bijstandsuitkering verstrekken in de vorm van een lening.

3.7 Maatwerk bij bijzondere bijstand

Door bijzondere omstandigheden kan zich de situatie voordoen dat in het individuele geval de uitkeringsnorm niet volledig toereikend is om te voorzien in bepaalde noodzakelijke kosten van het bestaan van een betrokkene. Als de betrokkene voor dergelijke kosten geen beroep kan doen op een voorliggende voorziening en deze uitgaven naar oordeel van B & W door de betrokkene evenmin uit eigen middelen bekostigd kunnen worden, kan bijzondere bijstand worden verstrekt. De Abw bood B & W de mogelijkheid bijzondere bijstand behalve in individuele gevallen ook aan bepaalde categorieën te verlenen zonder dat hiervoor individueel hoeft te worden nagegaan of bepaalde kosten noodzakelijk zijn en daadwerkelijk zijn gemaakt. De WWB beperkt de beleidsruimte voor gemeenten om een eigen inkomensbeleid te voeren. Met de invoering van de WWB wordt het categoriale beleid (voor personen jonger dan 65 jaar) afgeschaft. Gemeenten blijven wel de mogelijkheid behouden om eigen beleidsregels op te stellen voor het verlenen van individuele bijzondere bijstand. Bij deze individuele bijzondere bijstand moet worden aangetoond dat de kosten waarvoor bijzondere bijstand is aangevraagd noodzakelijk zijn en daadwerkelijk zijn gemaakt.

Wijzigingen:

- De categoriale regelingen voor personen jonger dan 65 jaar worden afgeschaft⁷.
- De categoriale regelingen voor personen van 65 jaar of ouder kunnen blijven bestaan.
- Gemeenten behouden de mogelijkheid individuele bijzondere bijstand te verstrekken.

⁷ In artikel 10 van de invoeringswet WWB is bepaald dat voor zover aan een persoon die voor de inwerkingtreding van de WWB een recht op categoriale bijzondere bijstand is toegekend dat (mede) betrekking heeft op de periode na de peildatum, deze persoon dit recht behoudt tot het moment dat in de betreffende beschikking is bepaald, doch uiterlijk tot een jaar na die inwerkingtreding.

- Gemeenten hebben bij beoordeling van de aanvraag van bijzondere bijstand volledige beleidsvrijheid in het bepalen welk deel van de middelen bij de vaststelling van de draagkracht in aanmerking wordt genomen.

Toelichting bij de wijzigingen:

1. Met de WWB is de mogelijkheid van categoriale bijstandsverlening vervallen voor personen onder de 65 jaar. Gemeenten kunnen niet langer bepaalde categorieën aanwijzen als groep waarvoor bij het verlenen van bijzondere bijstand niet hoeft worden nagegaan of de kosten daadwerkelijk zijn gemaakt en noodzakelijk zijn. De WWB verplicht gemeenten individueel te toetsen of de kosten waarvoor bijzondere bijstand wordt aangevraagd noodzakelijk zijn en ook daadwerkelijk zijn/worden gemaakt.
2. Voor personen van 65 jaar of ouder blijft de mogelijkheid tot het voeren van categoriaal beleid wel bestaan. Aan personen van 65 jaar of ouder en behorend tot een bepaalde categorie (met bepaalde noodzakelijke kosten van bestaan waarin de algemene bijstand niet voorziet en die de aanwezige draagkracht te boven gaat) kan, zonder individuele toetsing, bijzondere bijstand worden verleend. Gedachte achter het uitzonderen van deze groep, is dat voor personen van 65 jaar of ouder de armoedeval geen rol speelt aangezien men voor deze groep geen reïntegratie in het arbeidsproces tot doel stelt. Voorts is deze groep ook uitgezonderd van het recht op de langdurigheidstoeslag.
3. Met de WWB blijft de mogelijkheid voor gemeenten om individuele bijzondere bijstand te verlenen bestaan. Regelingen worden tot individuele bijzondere bijstand gerekend als een toets plaatsvindt van de individuele bijzondere omstandigheden van de aanvrager, als wordt vastgesteld tot welke kosten deze omstandigheden leiden, als is vastgesteld in hoeverre deze kosten niet kunnen worden voldaan uit de aanwezige draagkracht en als is vastgesteld of en zo ja tot welk bedrag de betrokkene de kosten maakt. Met name op het punt van de toets op de noodzakelijkheid van de kosten en het daadwerkelijk maken van de kosten, onderscheidt de individuele bijzondere bijstand zich van de categoriale bijzondere bijstand. De WWB verplicht gemeenten hierbij individueel te toetsen of de kosten waarvoor bijzondere bijstand wordt aangevraagd noodzakelijk zijn en daadwerkelijk zijn gemaakt. Het college kan bijzondere bijstand weigeren, indien de bedoelde kosten binnen twaalf maanden een bedrag van € 107,00 niet te boven gaan. Voor alle regelingen, ook die niet onder de bijzondere bijstand vallen, geldt dat er een individuele toetsing dient plaats te vinden. Dit heeft gevolgen voor het gemeentelijk minimabeleid. Gemeentelijk minimabeleid kan meerdere regelingen omvatten. In minimabeleid kunnen kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en heffingen, schuldhelpverlening, regeling ter bevordering van maatschappelijke participatie en categoriale regelingen die niet onder bijzondere bijstand vallen, zijn opgenomen. Voor alle regelingen die onder het minimabeleid vallen, geldt dat ze kunnen blijven voortbestaan tenzij ze een categoriale aanvulling op het inkomen vormen. Bestaande regelingen als kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en heffingen en schuldhelpverlening kunnen derhalve onder de WWB blijven bestaan. Gemeenten kunnen bijzondere bijstandsregelingen, als een witgoedregeling en een woonlastenfonds, opnemen in hun minimabeleid. Dergelijke regelingen zijn echter alleen toegestaan als er individueel wordt getoetst. Regelingen ter bevordering van

maatschappelijke participatie, zoals stadspassen, kunnen onder de WWB uitsluitend in het minimabeleid opgenomen worden als zij betrekking hebben op sociaal-culturele en sportieve activiteiten. Hiervoor is geen individuele toetsing vereist. Het is echter niet toegestaan om categoriale bijzondere bijstandsregelingen onder de noemer van “voorzieningen voor maatschappelijke participatie” (zonder individuele toetsing) te laten voortbestaan; categoriale bijzondere bijstand is dus ook niet toegestaan indien de gemeente het uit eigen middelen financiert.

Gemeenten die een collectieve aanvullende ziektekostenverzekering hebben afgesloten kunnen deze, ondanks het categoriale karakter van deze voorziening, voortzetten. Als het betreffende contract afloopt, mag het verlengd worden. Als gevolg van het amendement van Van Gent en Noorman-Den Uyl op de Invoeringswet WWB⁸, kunnen gemeenten ook na de inwerkingtreding van de WWB nieuwe collectieve aanvullende ziektekostenverzekeringen afsluiten en verstrekken. De motivering hiervoor is dat deze categoriale voorzieningen doelmatigheid en efficiënt zijn en het niet-gebruik van noodzakelijke voorzieningen terugdringen. Deze collectieve aanvullende verzekeringen blijven mogelijk tot de stelselherziening ziektekostenverzekering⁹ doorgevoerd wordt.

Tevens is voorzien in een overgangsregeling (artikel 4 Invoeringsregeling WWB) ten behoeve van de groep belanghebbenden die op 31 december 2003 op grond van artikel 39, tweede lid, van de Algemene bijstandswet categoriale bijzondere bijstand ontvangen ten behoeve van kosten in verband met chronische ziekte of handicap. Deze groep belanghebbende behoudt het recht op categoriale bijstand tot de datum waarop de voorgenomen herziening van het zorgstelsel en de daaraan gerelateerde heffingskortingen in werking treedt.

4. De WWB biedt gemeenten de mogelijkheid om in de beoordeling van de aanvraag van bijzondere bijstand zelf te bepalen welk deel tot middelen van de aanvrager worden gerekend. Anders dan in de Abw kunnen gemeenten ingevolge de WWB de vermogensvrijlating die de wet voorschrijft (ex artikel 34.2 WWB) bij de toetsing buiten beschouwing laten. Dat betekent dat gemeenten er voor kunnen kiezen ook (een deel van) het inboedel als vermogen mee te tellen (art. 34.2.a), de vermogensgrens niet toe te passen (art. 34.2.b en art. 34.3), spaargelden opgebouwd tijdens de periode waarin bijstand wordt ontvangen als vermogen mee te nemen (art. 34.2.c) en ook het vermogen gebonden in een woning voorzover dit minder bedraagt dan € 42.000 (art. 34.2.d) in de middelentoets ten behoeve van de bijzondere bijstand mee te nemen, evenals vergoedingen voor immateriële schade als bedoeld in artikel 31, tweede lid, onderdelen l en m (art. 34.2.d).

Verder heeft de gemeente de vrijheid om bij de beoordeling van de aanvraag van bijzondere bijstand, de middelen die in de middelentoets bij het vaststellen van algemene bijstand worden vrijgelaten (artikel 31.2) wél mee te nemen. Het gaat hierbij ondermeer om kinderbijslag, huursubsidie en andere middelen. Al met al krijgen gemeenten veel meer vrijheid bij de middelentoets ter beoordeling van de aanvraag van bijzondere bijstand.

⁸ Invoeringswet Wet werk en bijstand, 28960, amendement 11 ingediend door de kamerleden Van Gent en Noorman-Den Uyl, 27 augustus 2003

⁹ Het amendement is in afwachting van de stelselherziening ziektekostenverzekering in de Invoeringswet opgenomen, aangezien de werking van het amendement door de stelselherziening van beperkte duur zou kunnen zijn.

Verwijzing wetteksten en Memorie van Toelichting:

1. Abw: artikel 39 lid 2; WWB: artikel 35 lid 1; MvT: paragraaf 4.4, p. 13.
2. Abw: artikel 39 lid 2; WWB: artikel 35 lid 1 en 3; MvT: paragraaf 4.4, p. 13.
3. Abw: artikel 39 lid 2; WWB: artikel 35 lid 1 en 2; MvT: paragraaf 4.4, p. 13.
4. Abw: artikel 40 lid 1; WWB: artikel 34 lid 2 en artikel 35 lid 1; MvT: paragraaf 4.4, p. 13.

Beleidsruimte

- Categoriele regelingen zijn niet meer toegestaan voor personen onder de 65 jaar.
- De individuele bijzondere bijstand blijft bestaan.
- Collectieve aanvullende ziektekostenverzekeringen, pasjes (uitsluitend voor sociaal-culturele en sportieve activiteiten), schuldhulpverlening en kwijtschelding van gemeentelijke belastingen blijven wel toegestaan.
- De middelentoets biedt veel meer vrijheid. Gemeenten kunnen kiezen geen middelen te toetsen, alle middelen te toetsen, of een deel van de middelen te toetsen. Ook kan afhankelijk van de component van de bijzondere bijstand (een deel van) de middelen worden getoetst.

Beleidsverplichting

Verstreking van bijzondere bijstand is alleen toegestaan na individuele toetsing.

3.8 Langdurigheidstoelage bij ontbreken van arbeidsmarktperspectief

De bijstand heeft als uitgangspunt dat het toereikend is om te voorzien in de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan. De financiële positie van personen die langdurig op een minimum inkomen zijn aangewezen en geen perspectief hebben op het verhogen van dit inkomen kan echter onder druk komen te staan. De WWB regelt dat mensen die minstens vijf jaar ononderbroken zijn aangewezen op een inkomen op het sociale minimum (dit moet een bijstandsuitkering of een uitkering krachtens de Anw, IOAW of IOAZ en in bepaalde gevallen een arbeidsongeschiktheidsuitkering zijn) in aanmerking kunnen komen voor een aanvullende langdurigheidstoelage. De toelage kan alleen worden uitgekeerd als naar het oordeel van B & W de aanvrager in voldoende mate heeft geprobeerd geaccepteerde arbeid te verkrijgen of te aanvaarden. De langdurigheidstoelage moet worden aangevraagd en wordt, na toetsing, eenmaal per jaar toegekend. De langdurigheidstoelage kan niet worden toegekend aan personen van 65 jaar of ouder.

Wijzigingen:

- In de WWB is, voor personen die langdurig zijn aangewezen op een minimum inkomen en geen perspectief op arbeid hebben, een langdurigheidstoelage geïntroduceerd.
- De WWB bepaalt wie (mogelijk) en op welk moment in aanmerking komt voor de langdurigheidstoelage.
- De WWB stelt regels voor de bepaling van het recht op de langdurigheidstoelage.
- In de WWB is de hoogte van de uit te keren toelage vastgelegd.

Toelichting bij de wijzigingen:

1. Om personen die langdurig aangewezen zijn op een minimum inkomen (niet verkregen uit arbeid) en die geen arbeidsmarktperspectieven hebben financieel te steunen, is een langdurigheidstoeslag geïntroduceerd. Het gaat om een generieke inkomensondersteunende maatregel, die niet is gekoppeld aan door de aanvrager gemaakte kosten. De betrokkene dient zelf een langdurigheidstoeslag aan te vragen.
2. B & W kunnen een langdurigheidstoeslag toekennen als de betrokkene volgens hen voldoende heeft geprobeerd algemeen geaccepteerde arbeid te krijgen of te aanvaarden. De invulling van de toetsing wordt overgelaten aan B & W. Voor de toetsing van aanvragers die geen cliënt van de gemeente zijn, is de gemeente afhankelijk van de informatievoorziening van derden. Voor toetsing van aanvragen van personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering of een Anw-uitkering, is de gemeente afhankelijk van informatie van respectievelijk de UWV en de SVB. De gemeenten ontvangen hierover nader bericht van het Ministerie van SZW.
3. Voor de hoogte van de langdurigheidstoeslag is aansluiting gezocht bij de bijstandsnorm die geldt voor gehuwde personen van 65 jaar en ouder. Op basis hiervan is bepaald dat de toeslag voor gehuwden € 454,00, voor een alleenstaande ouder € 408,00 en voor een alleenstaande € 318,00 per jaar bedraagt.
4. De regeling is bedoeld voor uitkeringsgerechtigden zonder arbeidsmarktperspectief die ouder dan 23 en jonger dan 65 jaar zijn. Deze uitkeringsgerechtigden komen in aanmerking voor de toeslag als zij gedurende een onafgebroken periode van vijf jaar geen inkomen hoger dan de bijstandsnorm hebben gehad, geen in aanmerking te nemen vermogen hebben en geen inkomsten uit of in verband met arbeid hebben gehad. De regeling is bedoeld voor mensen die vijf jaar of langer afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering of een uitkering krachtens de Anw, IOAW of IOAZ of recht hebben op een arbeidsongeschiktheidsuitkering krachtens de WAO, WAZ of WAJONG waarbij voor deze laatste categorieën geldt dat alleen aanvragers die op medische gronden 80-100% arbeidsongeschikt zijn (en dus niet op loontechnische gronden) in aanmerking komen. Of sprake is van 80-100% arbeidsongeschiktheid op medische dan wel loontechnische gronden, blijkt uit de toepassing van artikel 2 van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten. Dit betekent concreet dat bij medische gronden er alleen door een keuringsarts een onderzoek heeft plaatsgevonden, en niet door een arbeidsdeskundige.
5. De toeslag kan vanaf twaalf maanden na toekenning opnieuw worden aangevraagd. Overigens blijven B&W bij de personen die in aanmerking komen voor de langdurigheidstoeslag verantwoordelijk voor het bieden van ondersteuning bij arbeidsinschakeling.

Verwijzing wetteksten en Memorie van Toelichting:

1. WWB: artikel 36; MvT: paragraaf 4.3, p. 10-12.
2. WWB: artikel 36 lid 1; MvT: paragraaf 4.3, p. 11.
3. WWB: artikel 36 lid 5; MvT: paragraaf 4.3, p. 10.
4. WWB: artikel 36 lid 1 en lid 4; MvT: paragraaf 4.3, p. 11.

Beleidsruimte

De vraag of de betrokkene in vijf jaar in voldoende mate heeft getracht algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en te aanvaarden is ter beoordeling aan gemeenten. Voor wat betreft bijstandsgerechtigden dienen gemeenten hierbij af te gaan op de in het dossier aanwezige gegevens, zoals die met betrekking tot de opgelegde maatregelen inzake het niet voldoen aan de arbeidsverplichting.

Beleidsverplichting

- Vast ligt de hoogte van de toeslag, de termijn van vijf jaar, de jaarlijkse uitkering en het toetsen op inspanningen om aan het werk te komen.
- Gemeenten dienen bij de aanvraag van een langdurigheidstoeslag te toetsen of de aanvrager minstens vijf jaar onafgebroken afhankelijk is geweest van een inkomen op het sociale minimum, geen inkomsten uit of in verband met arbeid heeft gehad en geen in aanmerking te nemen vermogen heeft.
- Gemeenten dienen bij de aanvraag van een langdurigheidstoeslag te toetsen of de aanvrager in voldoende mate heeft getracht geaccepteerde arbeid te verkrijgen of te aanvaarden.

3.9 Flexibiliteit bij budgetbeheer en bijstand in natura

In bepaalde gevallen kan het in de rede liggen om de ontvanger van bijstand de eigen verantwoordelijkheid en zelfstandigheid met betrekking tot de besteding van de uitkering te ontnemen. Deze voorziening is bedoeld voor personen die aantoonbaar niet in staat zijn om zelf te voorzien in de essentiële algemene levensbehoeften. Naast de mogelijkheid die de Abw gemeenten bood om voor kwetsbare groepen noodzakelijke betalingen te verrichten (het zogenaamde budgetbeheer), is met de WWB hier het instrument van verstrekking van bijstand in natura aan toegevoegd.

Wijziging:

1. Naast de mogelijkheid om een bijstandsgerechtigde budgetbeheer op te leggen is hier met de WWB de mogelijkheid tot de verlening van bijstand in natura aan toegevoegd.
2. Met de WWB is voor gemeenten de mogelijkheid om budgetbeheer op te leggen verruimd.

Toelichting bij de wijzigingen:

1. Met de WWB wordt het instrumentarium dat gemeenten ter beschikking staat om kwetsbare groepen een vangnet te bieden verruimd. Naast de mogelijkheid voor gemeenten om, indien de bijstandsgerechtigde hier zelf niet toe in staat is, het budget van de betrokkene te beheren, krijgen de gemeenten in de WWB de mogelijkheid om aan de betrokkene bijstand in natura te verstrekken. Hierbij wordt de uitkering geheel of gedeeltelijk niet in de vorm van geld maar in de vorm van goederen of diensten verstrekt. De gemeente kan bijvoorbeeld fungeren als inkoper van goederen en diensten en die leveren aan de belanghebbende. Een voorbeeld hiervan is het voorzien in een slaapplek voor een dak- of thuisloze.

Bijstand in natura moet voorzien in een vangnet voor de eerste primaire noodzakelijke bestaanskosten, waardoor (verder) ‘afglijden in de maatschappij’ kan worden voorkomen. Budgetbeheer daarentegen is geen vorm van bijstand en is primair gericht op het voorkomen van betalingsachterstanden of het verder oplopen ervan.

2. De Abw bood gemeenten de mogelijkheid, vanwege schulden of dreigende schulden van de betrokkene, in diens naam noodzakelijke betalingen te verrichten (budgetbeheer). Met de WWB is de bepaling dat er bij de betrokkene sprake moet zijn van schulden of dreigende schulden komen te vervallen. De constatering dat er gegronde redenen bestaan om aan te nemen dat de betrokkene zonder hulp niet in staat is tot een verantwoorde besteding van bestaansmiddelen, is voor B & W voldoende om de betrokkene budgetbeheer op te leggen.

Verwijzing wetteksten en Memorie van Toelichting:

1. Abw: artikel 109; WWB: artikel 57 lid b; MvT: paragraaf 4.5, p. 14
2. Abw: artikel 109; WWB: artikel 57 lid a.

Beleidsruimte

- De mogelijkheid van bijstand in natura is nieuw en daarmee een verruiming van beleidsruimte voor gemeenten. Er is weinig voorgeschreven voor de bijstand in natura: de invulling wordt geheel overgelaten aan de gemeenten.
- Met betrekking tot het budgetbeheer wordt de beleidsruimte voor gemeenten groter doordat er bij het opleggen van budgetbeheer niet noodzakelijk sprake dient te zijn van schulden of dreigende schulden. Het bestaan van gegronde reden dat betrokkene niet in staat is tot een verantwoorde besteding van zijn bestaansmiddelen, is hiervoor voldoende.

Beleidsverplichting

- B&W zijn niet verplicht bijstand in natura te verlenen en/of budgetbeheer op te leggen.

4 Samenvatting

In deze Handreiking Inkomen en Vermogen WWB worden de wijzigingen in de algemene en bijzondere bijstand ten opzichte van de Abw besproken die gelden na introductie van de WWB.

De wijzigingen zijn gecategoriseerd naar de volgende onderwerpen:

1. Kring der rechthebbenden
2. Verhoging en verlaging van de bijstandsnormen en toeslagen – de toeslagenverordening
3. Vereenvoudiging van de middelentoets – de nieuwe regels voor middelenvrijlating
4. Regels ten aanzien van vermogen – de nieuwe regels voor vaststelling vermogen
5. Premie gericht op arbeidsinschakeling
6. Wijziging geldlening voor een eigen woning
7. Maatwerk bij bijzondere bijstand – de afschaffing van categoriaal beleid
8. De langdurigheidstoeslag bij ontbreken van arbeidsmarktperspectief
9. Flexibiliteit bij budgetbeheer en bijstand in natura

Per onderwerp zijn de wijzigingen gegeven. Tevens is aangegeven wat de betekenis en achtergrond van de wijziging is.

Per paragraaf wordt de vergrote (en soms verminderde) beleidsruimte van de WWB voor gemeenten op het terrein van inkomen en vermogen genoemd. Tevens is aangegeven welke beleidsverplichting de gemeente minimaal heeft.

De invalshoek hierbij is dus steeds het inkomen en vermogen onder de WWB.

In een andere Handreiking wordt met name ingegaan op de reïntegratiefunctie van de WWB.