

Bijlage. Implementatiehandleiding

De diverse modelverordeningen kennen een aantal bepalingen die als ‘facultatief’ zijn aangemerkt (deze zijn te herkennen aan de cursieve tekst). Uiteraard zijn alle modellen in zekere zin facultatief. Facultatief zoals aangeduid in een model betekent echter dat de keuze om die onderdelen over te nemen een bewuste keuze van een individuele gemeente dient te zijn. Hierbij is er in de modellen voor gezorgd dat gemeenten door het niet overnemen van deze bepalingen niet in de problemen komen met de Participatiewet, IOAW en IOAZ, voor zover deze gemeenten verplichten bepaalde zaken te regelen. Daarnaast is er in de modellen voor gezorgd dat met het niet overnemen van de facultatieve bepalingen de systematiek van de verordeningen niet doorbroken wordt. Gemeenten die ervoor kiezen om andere bepalingen dan de facultatieve bepalingen niet over te nemen, deze in gewijzigde vorm over te nemen of deze aan te vullen, zullen er zelf scherp op moeten zijn dat deze keuzes zowel in lijn zijn met de betreffende wetten als dat deze stroken met de systematiek van de bepalingen die wel overgenomen worden. Afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden kan het noodzakelijk zijn om artikelen of artikellieden te vernummeren. Verder zijn de toelichtingen grotendeels zo opgesteld dat gemeenten deze kunnen overnemen als ze ook de bepaling waar deze bij hoort overnemen. Afhankelijk van de gemaakte keuzes zullen dus ook bepaalde onderdelen van een toelichting wel of juist niet geschikt zijn voor overname. Toelichting bij facultatieve bepalingen is eveneens als facultatief aangemerkt (lees: cursief gemaakt).

Model-Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ

Artikel 3. Horen van belanghebbende: De gemeenteraad kan ervoor kiezen om in deze verordening regels op te nemen met betrekking tot het horen van belanghebbende. Het college is niet verplicht belanghebbende in het kader van het onderzoek te horen alvorens een verlaging ten opzichte van belanghebbende kan worden toegepast. Het betreft namelijk een beslissing ten aanzien van een financiële aanspraak en die zijn op grond van artikel 4:2 van de Awb uitgezonderd van de hoorplicht bij de voorbereiding van een besluit. Het kan echter de zorgvuldigheid van het besluit ten goede komen als belanghebbende wel wordt gehoord.

Artikel 4. Afzien van verlaging: In het eerste lid, onderdeel b, dient de ‘verjaringstermijn’ ingevuld te worden. Omwille van de effectiviteit (“lik op stuk”) is het nodig dat een verlaging spoedig nadat de gedraging heeft plaatsgehad, wordt opgelegd. Om deze reden kan ervoor gekozen worden dat het college geen verlagingen oplegt voor gedragingen die langer dan één jaar geleden hebben plaatsgevonden. Dit heeft tevens als voordeel dat een uitkeringsgerechtigde niet te lang in onzekerheid wordt gehouden over de vraag of het college overgaat tot het opleggen van een verlaging.

Een tweede optie is een termijn van drie jaar. Daarmee wordt aangesloten bij de vervaltermijn zoals genoemd in artikel 5:45, tweede lid, van de Awb. Op grond van dat artikellid vervalt de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete drie jaar nadat de overtreding heeft plaatsgevonden als een bestuurlijke boete van € 340 of minder kan worden opgelegd. Deze verjaringstermijn laat overigens onverlet dat het vanuit het oogpunt van effectiviteit (“lik op stuk”) nastrevenswaardig is zo spoedig mogelijk een verlaging op te leggen nadat de gedraging heeft plaatsgevonden. Dat heeft bovendien als voordeel dat een uitkeringsgerechtigde niet te lang in onzekerheid wordt gehouden over de vraag of de gemeente overgaat tot het opleggen van een verlaging.

Een derde optie is een termijn – afhankelijk van de hoogte van de afstemming – van drie of vijf jaar. Ook hiermee wordt aangesloten bij de vervalttermijnen zoals genoemd in artikel 5:45, tweede lid, van de Awb. De bevoegdheid tot het afstemmen vervalt na drie jaar nadat de overtreding heeft plaatsgevonden als een verlaging van € 340 of minder kan worden opgelegd. De bevoegdheid tot het afstemmen vervalt na vijf jaar nadat de overtreding heeft plaatsgevonden als een verlaging van meer dan € 340 kan worden opgelegd. Ook hier laat deze verjaringstermijn onverlet dat het vanuit het oogpunt van effectiviteit nastrevenswaardig is zo spoedig mogelijk een verlaging op te leggen nadat de gedraging heeft plaatsgevonden.

Artikel 5. Ingangsdatum en tijdvak van een verlaging: Het opleggen van een verlaging vindt plaats door het verlagen van de uitkering. Verlaging van de uitkering kan in beginsel op drie manieren:

1. door middel van verlaging van het uitkeringsbedrag in de eerstvolgende maand(en);
2. met terugwerkende kracht, door middel van herziening van de uitkering, of
3. naar de toekomst toe, door de verlaging uit te voeren op de nieuwe uitkering.

De laatste twee manieren zijn als facultatieve artikelleden opgenomen in artikel 5. Voor overname van het tweede lid spreekt dat het niet altijd mogelijk is om een lopende uitkering af te stemmen. In die gevallen kan de verlaging met terugwerkende kracht van pas komen. Als een verlaging niet of niet geheel ten uitvoer kan worden gelegd als gevolg van de beëindiging of intrekking van de uitkering, is het handig om ook de mogelijkheid achter de hand te hebben om de verlaging of dat deel van de verlaging dat nog niet is uitgevoerd, alsnog op te leggen als belanghebbende binnen een bepaalde termijn na beëindiging van de uitkering opnieuw een uitkering op grond van de wet ontvangt. Deze mogelijkheid wordt gecreëerd door overname van het derde lid.

Artikel 9. Hoogte en duur van een verlaging: Het uitwerken van dit artikel kan op veel manieren. Hieronder zijn er twee uitgewerkt; een 'licht' en een 'zwaar' regime.

Bij het lichte regime wordt de verlaging, bij gedragingen zoals bedoeld in de artikelen 7 en 8, vastgesteld op:

- 10 procent van de bijstandsnorm gedurende één maand bij gedragingen van de eerste categorie;
- 20 procent van de bijstandsnorm gedurende één maand bij gedragingen van de tweede categorie;
- 100 procent van de bijstandsnorm gedurende één maand bij gedragingen van de derde categorie.

Bij het zware regime op:

- 50 procent van de bijstandsnorm gedurende één maand bij gedragingen van de eerste categorie;
- 100 procent van de bijstandsnorm gedurende één maand bij gedragingen van de tweede categorie;
- 100 procent van de bijstandsnorm gedurende twee maanden bij gedragingen van de derde categorie.

Artikel 10. Duur verlaging bij schending geüniformeerde arbeidsverplichting: De eerste keer dat het college een verwijtbaar niet naleven van een geüniformeerde arbeidsverplichting vaststelt, bedraagt de verlaging honderd procent van de bijstandsnorm gedurende een bij deze verordening vastgestelde periode van ten minste een maand en ten hoogste drie maanden (artikel 18, vijfde lid, eerste volzin, van de Participatiewet). Er zijn twee varianten uitgewerkt; variant 1 waarbij onderscheid wordt gemaakt naar de ernst van de gedraging en variant 2 waarbij geen onderscheid wordt gemaakt.

Bij het bepalen van de duur moet verder rekening worden gehouden met artikel 18, zesde lid, van de Participatiewet. Daarin is bepaald dat in geval van recidive de periode van de verlaging in ieder geval langer moet zijn dan de op grond van artikel 18, vijfde lid, van de Participatiewet vastgestelde periode van verlaging en ten hoogste drie maanden. Als in dit artikel voor sanctionering van een eerste gedraging wordt gekozen voor een periode van drie maanden, kan bij recidive niet worden voldaan aan wat is bepaald in artikel 18, zesde lid, van de Participatiewet. Immers, de duur van de verlaging kan dan niet langer zijn dan de duur van de verlaging bij de eerste schending.

Artikel 11. Verrekenen verlaging: De afstemmingsverordening kan bepalen dat het bedrag van de verlaging wordt verrekend over de maand van oplegging van de maatregel en ten hoogste de twee volgende maanden. Of een dergelijke verrekeningsbepaling wordt opgenomen in de verordening is aan de gemeenteraad, vandaar dat dit artikel als facultatief is aangemerkt. De inhoud van het artikel dient als voorbeeldinvulling van een dergelijke verrekeningsbepaling.

Bij de verwijzingen in het artikel, evenals in de toelichting bij het artikel, is er vanuit gegaan dat bij artikel 10 voor variant 1 is gekozen. Is dat niet het geval, dan behoeft artikel 11 (inclusief de toelichting) – als het wordt overgenomen – enkele redactionele aanpassingen.

Artikel 12. Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid: Het percentage van de verlaging en het aantal maanden waarover de verlaging wordt opgelegd is ter bepaling aan de gemeenteraad. Hierbij is het mogelijk om diverse benadelingsbedragen te onderscheiden en te variëren in de hoogte en duur van de verlaging per categorie benadelingsbedrag. In het artikel in de modelverordening worden enkele suggesties gedaan; het betreft een mild regime. Er kan ook worden gekozen voor een zwaarder regime. Hierbij kan een punt van overweging zijn of de bijstand bij tekortschietend besef wordt verleend in de vorm van een geldlening. Het college kan bij een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid in combinatie met of als alternatief voor het geheel of gedeeltelijk verlenen van de bijstand in de vorm van een geldlening, de bijstand verlagen met toepassing van de afstemmingsverordening, als deze daartoe de mogelijkheid biedt. De gemeenteraad kan oordelen dat kan worden volstaan met een milde afstemming naast het verstrekken van de bijstand in de vorm van een geldlening wegens het betonen van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid in de voorziening van het bestaan.

Artikel 13. Zeer ernstige misdragingen: Van dit artikel zijn twee varianten uitgewerkt. Het verschil zit er vooral in dat bij variant 2 in de verordening meer gedetailleerd soorten 'zeer ernstige misdragingen' worden benoemd. Risico bij deze aanpak is dat een gedraging die niet in de verordening wordt beschreven, in beginsel niet kan worden gesanctioneerd. Bij deze variant kan worden gevarieerd in hoogte en duur van de afstemming per soort gedraging. Bij beide varianten zullen de percentages en periodes ingevuld moeten worden.

Artikel 14. Niet nakomen van overige verplichtingen: Het percentage van de verlaging en het aantal maanden waarover de verlaging wordt opgelegd is ter bepaling aan de gemeenteraad. In het artikel in de modelverordening worden enkele suggesties gedaan.

Artikel 16. Recidive: Het is mogelijk om in het eerste en tweede lid "eenzelfde verwijtbare gedraging" te vervangen door "een verwijtbare gedraging als bedoeld in voornoemde artikelen". In dat geval telt schending van een andere verplichting wel mee voor recidive. Wij bevelen dit echter

niet aan, omdat dit kan leiden tot disproportionele afstemming omdat de duur of de hoogte van de oorspronkelijke afstemming wordt verhoogd ondanks dat sprake is van een andere gedraging.

In het derde lid dient voorts de duur van de verlaging te worden bepaald. Dit dient een langere duur te zijn dan bij artikel 10, maar ten hoogste drie maanden (artikel 18, zesde lid, van de Participatiewet).

Modelverordening loonkostensubsidie Participatiewet

Artikel 1. Vaststelling wie tot doelgroep loonkostensubsidie behoort: Het derde lid is als facultatief aangemerkt omdat het niet verplicht is om advies aan te vragen. Wordt er gekozen om het artikellid over te nemen, dan dient nog bepaald te worden welke externe organisatie het college kan adviseren. Dit kan bijvoorbeeld het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen zijn. Deze suggestie geeft de regering ook in de vierde nota van wijziging op de Invoeringswet Participatiewet.²

Artikel 2 en bijlage. Vaststelling loonwaarde: De wijze van het vaststellen van de loonwaarde wordt uitgewerkt in de bijlage. Over de loonwaardemethodiek maken gemeenten, UWV en regionale sociale partners afspraken in het regionale werkbedrijf. De methodiek moet voldoen aan een aantal kwaliteitseisen:

- de loonwaarde mag niet afhangen van degene die de loonwaarde bepaalt;
- het moet transparant zijn hoe de loonwaarde tot stand is gekomen;
- de methode moet inzichtelijk zijn beschreven;
- de methode moet betrouwbaar zijn;
- de methode moet richtlijnen bevatten om te komen tot de loonwaarde van een werknemer op een werkplek, die de prestatie van de werknemer weergeeft.³

Het kabinet legt het kader en de minimumeisen voor de loonwaardemeting naar verwachting vóór de zomer vast in een algemene maatregel van bestuur. Als partijen in het regionaal werkbedrijf gezamenlijk tot een keuze komen voor een loonwaardemethodiek, wordt deze marginaal door het rijk getoetst en vervalt voor deze regio de werking van de algemene maatregelen van bestuur.

Verder is ook hier het tweede lid als facultatief aangemerkt omdat het niet verplicht is om advies aan te vragen. Wordt er gekozen om het artikellid over te nemen, dan dient nog bepaald te worden welke externe organisatie het college kan adviseren.

Modelverordening individuele inkomenstoelage

Artikel 1. Begrippen: De door de gemeenteraad vastgestelde langdurige periode voorafgaand aan de peildatum, wordt aangeduid als referteperiode. Uit het feit dat de minimumleeftijd voor het recht op individuele inkomenstoelage is verlaagd van 23 naar 21 jaar kan echter worden afgeleid dat onder langdurig ten minste drie jaar moet worden begrepen. Een persoon is immers in beginsel vanaf achttien jaar een zelfstandig rechtssubject. In de modelverordening is de invulling van de periode teruggebracht tot twee opties:

- *optie 1: referteperiode bedraagt drie jaar.* De gemeenteraad hanteert als referteperiode: een periode van 36 maanden voorafgaand aan de peildatum.

² Kamerstukken II 2013/14, 33 161, nr. 107, blz. 62.

³ Kamerstukken II 2013/14, 33 161, nr. 107, blz. 62.

- *optie 2: referteperiode bedraagt vijf jaar*: De referteperiode bedraagt vijf jaar. Dit is niet in strijd met artikel 36 van de Participatiewet. De omstandigheid dat het hanteren van een periode van 60 maanden tot gevolg heeft dat personen, jonger dan 23 jaar, niet in aanmerking komen voor individuele inkomenstoelage, maakt dat niet anders. Ook 21- en 22-jarigen moeten immers voldoen aan het langdurigheidsvereiste zoals dat in de verordening is ingevuld.⁴

Artikel 3. Langdurig laag inkomen: Een persoon heeft een langdurig laag inkomen als bedoeld in artikel 36, eerste lid, van de Participatiewet als gedurende de referteperiode het in aanmerking te nemen inkomen niet hoger is dan een nader bepaald percentage van de toepasselijke bijstandsnorm. Met betrekking tot de invulling van het begrip "laag inkomen" moet rekening gehouden worden met een ondergrens en aan een bovengrens. De ondergrens van "laag" is de bijstandsnorm. De bovengrens is vrij te bepalen door de gemeenteraad, maar het moet wel gaan om een inkomen dat ook nog redelijkerwijs 'echt laag' is. Voor de invulling hiervan kan bijvoorbeeld worden gekozen voor 110 procent. Dit is het percentage zoals opgenomen in artikel 36, vijfde lid, van de WWB zoals deze bepaling luidde vóór 1 januari 2015. Dit was het percentage dat vóór 1 januari 2015 ten hoogste als laag inkomen werd gezien.

Artikel 4. Hoogte individuele inkomenstoelage: Bij de hoogte van de individuele inkomenstoelage wordt in de modelverordening onderscheid gemaakt tussen een alleenstaande, een alleenstaande ouder en gehuwden. Het staat gemeenten echter vrij om voor een ander onderscheid te kiezen, bijvoorbeeld een onderscheid tussen een alleenstaande en een alleenstaande ouder enerzijds en gehuwden anderzijds. In het artikel in de modelverordening worden enkele suggesties gedaan voor de verdere invulling.

Model-Re-integratieverordening Participatiewet

Vooraf: De Participatiewet schrijft niet uitputtend voor welke voorzieningen het college aan moet bieden. Het enige criterium is dat de voorziening gericht moet zijn op de arbeidsinschakeling en moet bijdragen aan het (op termijn) mogelijk maken van reguliere arbeid door een persoon. Verschillende van de in deze modelverordening opgenomen voorzieningen zijn daarom als facultatief aangemerkt. Voor zover er bij de betreffende artikelen nog andere aandachtspunten bij de implementatie spelen worden ook die hieronder behandeld. Beleid over prioritering bij de verdeling van de diverse voorzieningen voor de verschillende (groepen van) personen kan het college desgewenst vastleggen in een beleidsregel. Over een aantal instrumenten moeten gemeenten afspraken maken met UWV en sociale partners in het regionale werkbedrijf.

Artikel 2. Evenwichtige verdeling en financiering: In het vierde lid dient nog bepaald te worden hoe vaak het college een verslag over de doeltreffendheid van het re-integratiebeleid aan de gemeenteraad uitbrengt. Iedere twee jaar lijkt redelijk.

Artikel 3. Algemene bepalingen over voorzieningen: Het eerste lid is als facultatief aangemerkt omdat de Participatiewet het vaststellen van dit beleidsplan niet verplicht.

⁴ CRvB 18-09-2012, nr. 10/5811 WWB, ECLI:NL:CRVB:2012:BX8803.

Artikel 7. Scholing: Scholing is bij uitstek een maatwerkinstrument waarbij het moeilijk is in een modelverordening algemene richtlijnen te geven. Wel is het nastrevenswaardig om op het niveau van de verordening een aantal randvoorwaarden te formuleren. Waaraan een scholingstraject dan in ieder geval moet voldoen moet dan in het tweede lid worden vastgelegd. Deze regels kunnen betrekking hebben op het type scholing of opleiding dat wordt ingezet.⁵ Hoe het wordt ingevuld is verder aan individuele gemeenten om uit te maken.

Het derde lid is als facultatief aangemerkt omdat het niets toevoegt aan de regeling hiervan in de Participatiewet (artikel 7, derde lid, onder a, van de Participatiewet). Om een volledig beeld te geven kan desondanks toch besloten worden het lid over te nemen.

Artikel 8. Participatieplaats: Het eerste en tweede lid zijn als facultatief aangemerkt omdat de Participatiewet niet verplicht dit te regelen.

In het derde lid wordt de hoogte van de premie bij een participatieplaats neergelegd. Voor de invulling kan worden gedacht aan bijvoorbeeld € 100. Het is ook mogelijk om het bedrag te differentiëren naar gelang het aantal uren dat een persoon werkzaamheden verricht op een participatieplaats. Bij het bepalen van de hoogte van de premie moeten de risico's van de armoedeval worden betrokken.⁶

Artikel 9. Participatievoorziening beschut werk: Gemeenten kunnen in het tweede lid ook een andere eis opnemen.

Artikel 12. No-riskpolis: Voor de uitwerking van dit artikel zijn twee varianten gemaakt. Bij variant 1 vergoedt het college de kosten van de no-riskpolis voor werkgevers. Werkgevers sluiten zelf de polis af met een verzekeraar. De no-riskpolis moet wel voldoen aan de voorwaarden die daaraan zijn gesteld in het artikel. Bij variant 2 sluit het gemeentebestuur ten behoeve van het verstrekken van een no-riskpolis een verzekering af met een nader te bepalen verzekeraar. De gemeente treedt op als verzekeringsnemer. De werkgever is de begunstigde. Ook bij deze variant is geregeld dat de no-riskpolis aan bepaalde voorwaarden moet voldoen.

Onafhankelijk van de variant moeten enkele bepalingen nog ingevuld worden. Daarbij worden steeds suggesties gedaan.

Artikel 13. Loonkostensubsidie: Dit artikel bevat regels ten aanzien van het verstrekken van een loonkostensubsidie. Dit betreft echter niet de wettelijk geregelde loonkostensubsidie voor mensen met een arbeidsbeperking als bedoeld in de artikelen 10c en 10d van de Participatiewet. Het betreft een (facultatief) gemeentelijk instrument.

In het derde lid wordt bepaald wat moet worden verstaan onder kwetsbare werknemer. De gekozen invulling betreft een suggestie. Verder moeten diverse bepalingen nog ingevuld worden. Daarbij worden steeds suggesties gedaan.

Artikel 14. Uitstroompremie: In het derde lid wordt bepaald dat de premie kan worden aangevraagd vanaf een nader te bepalen periode na de indiensttreding. Vanaf bijvoorbeeld de zevende maand lijkt een redelijke invulling. Het is raadzaam om een uitstroompremie niet te snel toe te kennen omdat in een vroeg stadium nog niet bekend is of een persoon duurzaam is uitgestroomd.

⁵ Kamerstukken II 2007/08, 31 577, nr. 3, blz. 12

⁶ Kamerstukken II 2007/08, 31 577, nr. 3, blz. 12.

Artikel 15. Overgangsrecht: Het overgangsrecht is als facultatief aangemerkt omdat – mede gezien het rechtszekerheidsbeginsel – het strikt genomen niet noodzakelijk is om hieromtrent iets te regelen. Om daaromtrent duidelijkheid te verschaffen raden wij overname wel aan; daarbij zal het een en ander nog door individuele gemeenten ingevuld dienen te worden.

Wordt niks geregeld dan zou een toegekende voorziening direct beëindigd kunnen worden. Belanghebbende kan hiertegen vervolgens wel bezwaar maken en wellicht een succesvol beroep kunnen doen op het rechtszekerheidsbeginsel (vooral als een periode is toegezegd). Het overgangsrecht heeft ook een andere kant: als de voorziening niet wordt beëindigd en belanghebbende komt zijn verplichting niet na, dan kan het college toch afstemmen. Is geen overgangsrecht geregeld, dan werkt rechtszekerheid naar twee kanten toe en is het de vraag of de afstemming met succes in rechte kan stand houden aangezien een belanghebbende dan mogelijk niet meer verplicht is mee te werken aan die voorziening.

Modelverordening cliëntenparticipatie Participatiewet

Artikel 1, 5 & 6. Cliëntenraad, Taken en bevoegdheden van de cliëntenraad & Taken van de ambtelijk secretaris: In deze artikelen moeten enkele keuzes gemaakt worden en bepalingen worden ingevuld. Daarbij worden steeds suggesties gedaan. Het spreekt verder voor zich.

Artikel 3. Taken van gemeentebestuur: Het tweede lid moet nog ingevuld worden; het is voorzien van een suggestie. Verder is het derde lid als facultatief aangemerkt omdat goede cliëntenparticipatie ook goed denkbaar is zonder deze bepaling.

Artikel 4. Ondersteuning cliëntenraad: Het overgrote deel van dit artikel is als facultatief aangemerkt, omdat het aan individuele gemeenten is om te bepalen of ze het nuttig vinden deze zorgplicht van het college in detail uit te werken.

Artikel 8 & 9. Vergoeding aan de leden & Evaluatie: Deze artikelen zijn als facultatief aangemerkt omdat goede cliëntenparticipatie ook goed denkbaar is zonder deze bepalingen. Als er voor overname wordt gekozen, dan dienen de artikelen ingevuld te worden.