

Het aanvragen van bijstand

Handreiking aan gemeenten

met betrekking tot de procedure voor het aanvragen algemene bijstand



Voorwoord

Deze handreiking is geschreven in het kader van een afstudeeropdracht voor de opleiding HBO-rechten aan de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen. De handreiking is bedoeld voor Nederlandse gemeenten, aangezien zij verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Wet werk en bijstand (hierna: de WWB).

Wij waren door alle recente berichtgeving over de aanvraagprocedure van de WWB benieuwd in hoeverre die procedure in de praktijk eigenlijk nog conform de wet wordt uitgevoerd. Want zoals wel bekend is de rol van het UWV de laatste jaren erg veranderd. Welke rol speelt het UWV eigenlijk nog? En is het opleggen van een zoekperiode aan belanghebbenden vanaf 27 jaar binnen de juridische grenzen of worden die daarbij overschreden? En waar dient rekening mee te worden gehouden bij het opleggen van zo'n zoekperiode?

Om antwoord te kunnen geven op al deze (en nog meer) vragen hebben we allereerst het juridisch kader van de aanvraagprocedure goed uitgewerkt. We hebben gesproken met vijf Nederlandse gemeenten over hoe zij op dit moment invulling geven aan de procedure. De resultaten van die gesprekken hebben we vergeleken met het juridisch kader. We zullen laten zien dat de procedure achterhaald is en dat geen enkele gemeente die bij het onderzoek betrokken was de procedure uitvoert zoals in de wet staat omschreven! Verder zullen we, zoals gezegd, de aandachtspunten behandelen van de zoekperiode bij volwassenen. Voor de volledigheid hebben we ook gekeken naar de begeleiding van jongeren tijdens de wel bekende zoekperiode en tenslotte zullen we nog een aantal belangrijke punten aanstippen, die voortvloeien uit de rechtspraak over de aanvraagprocedure.

Wanneer een nadere onderbouwing gewenst is, verwijzen wij hierbij naar het onderzoeksverslag van mevrouw A. Verleg, dat u ook op onze site kunt vinden: www.delegibus.nl.

We hopen met deze handreiking duidelijkheid te bieden aan gemeenten met betrekking tot de aanvraagprocedure van de WWB. Hopelijk kunnen zij er hun voordeel mee doen!

1. Inleiding

1.1 Doel van de handreiking

Deze handreiking geeft een duidelijk overzicht van de huidige juridische kaders van de aanvraagprocedure van de WWB. Onderzocht is of de uitvoering van de aanvraagprocedure in de praktijk nog wel overeenkomt met de manier waarop volgens het juridisch kader inhoud moet worden gegeven aan die aanvraagprocedure. Tevens biedt de handreiking een overzicht van de knelpunten waar gemeenten rekening mee dienen te houden bij de uitvoering van de aanvraagprocedure.

1.2 Doelgroep

Deze handreiking richt zich tot medewerkers van gemeenten die te maken hebben met de aanvraagprocedure van de bijstand. Dat kunnen medewerkers zijn in alle 'lagen' van de gemeente: beleidsmedewerkers, medewerkers bezwaar en beroep, raadsleden, managers, klantmanagers enzovoort.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de juridische kaders van de aanvraagprocedure.

In hoofdstuk 3 worden enkele belangrijke aandachtspunten besproken die voortvloeien uit de rechtspraak van de afgelopen jaren over de aanvraagprocedure.

In hoofdstuk 4 worden de rechten en plichten van jongeren beschreven tijdens de zoekperiode bij de aanvraagprocedure en wordt tevens besproken hoe gemeenten om zouden moeten gaan met een eventueel te vroeg ingediende aanvraag van jongeren.

Hoofdstuk 5 beschrijft of het opleggen van een zoekperiode aan volwassenen eigenlijk wel mag binnen de huidige juridische kaders en welke consequenties het heeft.

Hoofdstuk 6 tenslotte bevat een aantal aanbevelingen voor de praktijk.

1.4 Opmerking voor de lezer

Wanneer in de tekst 'jongere' staat, dan wordt daarmee bedoeld de belanghebbende tot 27 jaar.

Wanneer in de tekst 'volwassene' staat, dan wordt daarmee bedoeld de belanghebbende vanaf 27 jaar.

Hoofdstuk 2 Het juridisch kader van de aanvraagprocedure

Het wettelijk kader

De basis van deze handreiking wordt gevormd door de toepasselijke wettelijke bepalingen in de WWB, maar er zijn ook enkele wetsartikelen uit de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (hierna: Wet suwi) belangrijk. Voor de duidelijkheid worden alle fasen in het aanvraagproces even kort genoemd. Voor een schematische weergave van de procedure met wetsartikelen zie schema 1 en 2.

De melding

Er is sprake van een juridisch complete melding bij een *jongere* indien:

- zijn NAW-gegevens zijn geregistreerd bij het UWV;
- hij op de hoogte is gesteld van de verplichting om algemeen geaccepteerde arbeid te zoeken en aan te nemen zonder dat (nog) sprake is van een voorziening, en zich tevens te laten registreren als werkzoekende bij het UWV;
- hij op de hoogte is gesteld van de aanvraagprocedure van de bijstand zoals verwoord in artikel 41 WWB.

Er is sprake van een juridisch complete melding bij een *volwassene* indien:

- zijn NAW-gegevens zijn geregistreerd bij het UWV;
- hij in de gelegenheid is gesteld zijn aanvraag in te dienen bij het UWV (of bij het college).

De aanvraag

- de aanvraag wordt ingediend bij het UWV;
- het UWV legt bij het in ontvangst nemen de datum van de aanvraag vast en de datum waarop hij NAW-gegevens heeft geregistreerd en belanghebbende in staat heeft gesteld een aanvraag in te dienen;
- voor jongeren geldt na de melding een zoekperiode van vier weken, zij mogen de aanvraag pas na die zoekperiode indienen;
- die zoekperiode geldt niet voor volwassenen;

Na de aanvraag

- het UWV verzamelt alle relevante gegevens en bewijsstukken bij de aanvraag;
- het UWV draagt de aanvraag over aan het college;
- het UWV doet daarvan gelijktijdig schriftelijk melding aan de belanghebbende.

Besluit

- het college neemt een besluit op de aanvraag;
- titel 4.1 van de Awb (hierna: de Awb) over beschikkingen is van toepassing;
- de beslistermijn bedraagt in beginsel acht weken.

De wetsgeschiedenis

Uit de wetsgeschiedenis van de Wet suwi en de WWB is gebleken dat het UWV (destijds nog de CWI) een belangrijke rol zou gaan spelen in de intakefase. “Een actieve rol van de CWI en een goede samenwerking met de gemeenten speelt hierbij een essentiële rol.” Ook later in de toelichting wordt de belangrijke rol van de CWI benadrukt.

Praktijk

In de praktijk blijkt geen enkele van de onderzochte gemeenten de aanvraagprocedure uit te voeren zoals in de wet staat omschreven! Sterker nog: alle onderzochte gemeenten hebben een verschillende manier van werken. Van een uniforme manier van werken die past binnen de juridische kaders is dus absoluut geen sprake! Verder valt op dat het UWV in de meeste gemeenten nog maar nauwelijks of zelfs helemaal geen rol speelt. De indiening van de aanvraag gebeurt, althans bij de onderzochte gemeenten, zonder uitzondering bij het college en dus niet bij het UWV. Ook het compleet maken de aanvraag gebeurt door het college en niet door het UWV.

Nu kun je je afvragen wat daar erg aan is. Zolang alle betrokken partijen, dus het UWV, het college en de belanghebbende, duidelijk hebben wie wat doet en het leidt netjes tot een uitkering zullen er geen problemen ontstaan. Niet erg dus. Ook uit de rechtspraak over dit onderwerp blijkt niet dat de rechter er over valt wanneer bijvoorbeeld de aanvraag niet bij het UWV is ingediend, maar bij het college. Er zijn wel andere zaken die voor de rechter aanleiding zijn om een besluit te vernietigen, maar de 'route' op zichzelf hoort daar niet bij.

Belangrijke bevindingen

Uit de gegevens van ons onderzoek naar de praktijk zijn verder een aantal zaken opgevallen, die we de moeite waard vinden om te vermelden:

Digitale melding / aanvraag

- in de praktijk wordt (al) veelvuldig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de melding en/of de aanvraag digitaal in te dienen via werk.nl. Voorafgaand aan het doen van de digitale melding wordt een belanghebbende altijd digitaal gewezen op zijn verplichtingen. Een digitale melding is dus altijd een volledige melding;
- een volledige melding is belangrijk, aangezien een belanghebbende gewezen moet zijn op zijn verplichting om zelf naar werk of een opleiding te zoeken, voordat hij eventueel een maatregel opgelegd kan krijgen. Je kunt tenslotte alleen worden 'afgerekend' op het niet nakomen van je verplichtingen als je op de hoogte was van die verplichtingen
- het is onmogelijk voor jongeren om binnen vier weken na de digitale melding een aanvraag in te dienen; het systeem biedt die mogelijkheid niet. De discussie over hoe te handelen bij een te vroeg ingediende aanvraag door jongeren wordt daarmee 'omzeild'

Uitblijven beslissing

- Soms heeft een volwassene een digitale aanvraag ingediend via werk.nl, waarop vervolgens geen reactie komt van het college. Dat komt voor als de belanghebbende tijdens de aanvraagprocedure 'afhaakt' en uiteindelijk afziet van een aanvraag. Maar op een aanvraag hoort eigenlijk een beslissing te komen. Wanneer zo'n besluit uitblijft kan het college een dwangsom verbeuren en/of kan belanghebbende bezwaar en beroep aantekenen en een besluit 'afdwingen'. Het is van belang dat gemeenten zich dat realiseren. We hebben een voorbeeldbrief opgesteld die bedoeld is om te voorkomen dat belanghebbenden in deze situatie bezwaar aantekenen tegen het uitblijven van een beslissing (zie bijlage 2).

Hoofdstuk 3 Aandachtspunten uit de rechtspraak

Inleiding

Rechters hebben het behoorlijk druk gehad met de WWB in de afgelopen jaren. Er zijn behoorlijk wat uitspraken geschreven over de aanvraagprocedure en alles wat daar mis in kan gaan. Hieronder zullen we, per onderwerp, de uitspraken op een rij zetten.

Aanvraag niet via de reguliere weg

Een aanvraag die niet via de reguliere weg is gedaan, maar bijvoorbeeld per brief of per fax, voldoet per definitie niet aan de wettelijk te volgen procedure. Over het algemeen zal namelijk in die gevallen een melding ontbreken. Gemeenten dienen er rekening mee te houden, dat wanneer zo'n brief of fax aan alle kenmerken van een aanvraag in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voldoet, er wel degelijk sprake is van een aanvraag. En op een aanvraag dient een beslissing te volgen! Dat een melding ontbreekt doet daar niet aan af. Bij een brief of fax over de WWB dient de gemeente dus altijd eerst te (laten) checken of er misschien sprake is van een aanvraag!

En als het inderdaad een aanvraag is, zal daar binnen acht weken op gereageerd moeten worden in de vorm van een besluit. Wanneer de gemeente dat nalaat, kan zij een dwangsom verbeuren! Tevens kan de belanghebbende dan in bezwaar gaan wegens het niet tijdig nemen van een besluit. Dat volgt uit artikel 6:2 van de Awb. De gemeente kan in zo'n geval gebruik maken van artikel 4:5 van de Awb. De belanghebbende moet dan wel eerst in de gelegenheid gesteld zijn het 'gebrek' te herstellen. Daarbij moet een hersteltermijn aangegeven worden en tevens op welke manier de belanghebbende het gebrek kan herstellen. Wanneer dat niet gebeurt, kan geen gebruik worden gemaakt van een buiten behandelingstelling!

Digitale aanvraag

Het digitaliseren van de aanvraagprocedure kan een hoop problemen voorkomen. Toch zijn een digitale melding en een digitale aanvraag in de huidige wettelijke procedure niet de standaard. Uit rechtspraak hierover blijkt dat een belanghebbende niet verplicht kan worden zich digitaal te melden of digitaal een aanvraag te doen. Wanneer de belanghebbende niet beschikt over DigiD dan zal hij in staat moeten worden gesteld het schriftelijk te doen!

Ontbreken identiteitsbewijs bij melding en aanvraag

Wanneer een belanghebbende zich wil melden en een aanvraag wil doen, maar geen identiteitsbewijs bij zich heeft, mag dat geen reden zijn om hem weg te sturen. Zijn gegevens moeten dan gewoon geregistreerd worden en als dat van toepassing is, moet hij in staat worden gesteld een aanvraag in te dienen. Bij het vaststellen van het recht op bijstand kan het ontbreken van een identiteitsbewijs wel een reden zijn om de aanvraag af te wijzen, omdat daardoor het recht op bijstand niet valt vast te stellen. Dat kan reden zijn voor de gemeente om de belanghebbende nog in staat te stellen de gegevens, binnen een bepaalde termijn, aan te vullen.

Handelwijze UWV toegerekend aan het college

Wanneer er door de manier van handelen van het UWV onterecht geen melding tot stand is gekomen, of wanneer onterecht geen aanvraagformulier is uitgereikt, dan wordt die handelwijze van het UWV toegerekend aan het college. De rechter zegt in zulke gevallen vaak dat een uitkering moet worden toegekend vanaf de dag dat de belanghebbende zich had willen melden. Dat onderstreept het belang van een goede relatie en voldoende communicatie tussen het UWV en het college, zolang de huidige juridische kaders bestaan.

Hoofdstuk 4 Jongeren

Inleiding

Voor jongeren geldt sinds het jaar 2012 dat zij in de eerste vier weken na de melding zelf op zoek moeten gaan naar werk en/of een geschikte opleiding. De aanvraag dienen ze pas daarna in. Die vier weken worden de 'zoekperiode' genoemd. Maar wat mag je als college doen tijdens die vier weken? En hoe zit het als een jongere de aanvraag tóch indient voordat de vier weken zijn afgelopen? Het antwoord op deze vragen zullen we geven in dit hoofdstuk.

Juridisch kader met betrekking tot ondersteuning

Het college heeft een algemene plicht in het ondersteunen van belanghebbenden die zich hebben gemeld en een belanghebbende kan aanspraak maken op die ondersteuning, zo blijkt uit de wet. Tijdens de vier weken zoekperiode biedt het college die ondersteuning echter niet aan! Die regel is ingevoerd in het jaar 2012.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt heel duidelijk dat met de invoering van de zoekperiode is bedoeld om de jongere aan te spreken op zijn eigen verantwoordelijkheid om binnen die vier weken zelf naar werk of een opleiding te zoeken. Het enige wat het college tijdens de vier weken mag doen is verwijzen naar instanties die hulp kunnen bieden aan de jongere, wanneer deze te maken heeft met meervoudige problematiek, zoals verslaving of sociaal-psychische problemen. Het aanbieden van ondersteuning gericht op arbeidsinschakeling tijdens de vier weken zoekperiode moet dus worden aangemerkt als onrechtmatig.

Praktijk

Uit de informatie van de onderzochte gemeenten blijkt dat er in drie van de vijf gemeenten wel degelijk ondersteuning gericht op arbeidsinschakeling wordt aangeboden aan jongeren tijdens de eerste vier weken na de melding. Het betreft dan vaak sollicitatietrainingen. Als we de resultaten van de onderzochte gemeenten door zouden trekken naar heel Nederland, dan zou dat betekenen dat in 60% van de Nederlandse gemeenten zulke ondersteuning wordt aangeboden. En we hebben net gezien dat dat onrechtmatig is! Uiteraard kunnen we niet zo stellen dat het in 60% van de gemeenten plaats vindt, maar dát het gebeurt staat wel vast.

Gevolgen

Er is geen rechtspraak over dit onderwerp. En dat is eigenlijk ook niet gek! Om een uitspraak van een rechter te verkrijgen zal er eerst sprake moeten zijn van een geschil. En wie zal het aanbieden van ondersteuning aanvechten? Niet degenen die die ondersteuning aangeboden krijgen. Zij maken er dankbaar gebruik van en zullen nimmer bezwaar aantekenen. De enige manier waarop een uitspraak hierover zou kunnen worden gevraagd, is wanneer een jongere die niet in een gemeente woont waar de ondersteuning tijdens de zoekperiode wordt aangeboden, een beroep doet op het gelijkheidsbeginsel om op die manier ondersteuning af te dwingen. Zo'n beroep zal niet slagen. De ondersteuning is immers onrechtmatig en los daarvan accepteert de bestuursrechter verschillen tussen gemeenten in de uitvoering van de wet. Als de gemeente in haar eigen beleid maar consequent is!

Wel zou het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in theorie een aanwijzing kunnen geven aan de betrokken gemeenten en financiële consequenties kunnen verbinden aan het uitblijven van een adequate reactie op die aanwijzing. Vooralsnog is dat, voor zover wij weten, niet gebeurd. Op dit moment bestaat er dus een situatie die we kunnen beschouwen als een soort 'gedoogbeleid'.

In de praktijk zal er dus niet snel een probleem ontstaan wanneer ondersteuning wordt geboden aan jongeren tijdens de zoekperiode.

Juridisch kader met betrekking tot indiening van de aanvraag

Volgens de wettekst wordt de aanvraag niet eerder dan vier weken na de melding ingediend wanneer het een jongere in de leeftijd tot 27 jaar betreft en de aanvraag wordt niet eerder dan vier weken na de melding in behandeling genomen door het college (artikel 41 lid 4 van de WWB).

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de wetgever met de wettekst (waarschijnlijk) het volgende heeft bedoeld:

- de *termijn* waarbinnen het college moet beslissen op de aanvraag wordt *opgeschort* wanneer de aanvraag eerder dan na vier weken na de melding wordt ingediend. Het college heeft dan dus acht weken plus de tijd die verstrijkt tussen de aanvraag en vier weken na de melding;
- wanneer de aanvraag eerder is ingediend kan dat in theorie aanleiding zijn een maatregel op te leggen. Het betreft dus een rechtsplicht om de aanvraag pas vier weken na de melding in te dienen. Toch willen wij niet propageren om dat ook te doen, aangezien er door de rechter strenge eisen gesteld worden bij het opleggen van een maatregel. Bovendien zal een te vroege indiening van een aanvraag nauwelijks voorkomen in de praktijk;
- wanneer de aanvraag eerder dan na vier weken na de melding is ingediend kan het college aan de jongere een *herstelkans* bieden om de gegevens aan te vullen. Er is immers per definitie sprake van een incomplete aanvraag, omdat het college bij de beoordeling van het recht op bijstand rekening moet houden met houding en gedragingen van de jongere tijdens de zoekperiode. Het lijkt het meest praktisch om in die gevallen de aanvrager een standaardbrief te sturen met het verzoek zijn aanvraag aan te vullen met gegevens over de invulling van zijn zoekperiode. De gemeente kan er ook voor kiezen om inhoudelijk te beslissen op de aanvraag.

We hebben hierboven geschreven ‘*waarschijnlijk* heeft de wetgever het volgende bedoeld’. We hebben dat gezegd omdat er nog maar één rechterlijke uitspraak is gedaan over deze materie. We weten dus nog maar weinig over hoe een rechter zal oordelen over een te vroeg ingediende aanvraag.

In de enige uitspraak die tot nu toe is gedaan, werd door de rechter gesteld dat er geen aanvraag tot stand komt wanneer die eerder dan na vier weken na de melding wordt ingediend. Wij kunnen ons niet vinden in dat standpunt. De vraag of er een aanvraag tot stand is gekomen is wat ons betreft een andere vraag dan de vraag wat er met zo’n aanvraag dient te gebeuren! Voor aanwijzingen daarover zie ook hoofdstuk 3.

Hoofdstuk 5 Volwassenen

Inleiding

Voor jongeren geldt sinds het jaar 2012 een zoekperiode van vier weken waarin zij zelf op zoek moeten gaan naar werk en/of een geschikte opleiding. Die zoekperiode is niet ingevoerd voor volwassenen. Daar waren wel plannen voor in het wetsvoorstel 'maatregelen WWB'. De reden van dit voorstel was dat er al gemeenten zijn die de zoektijd hanteren voor belanghebbenden van 27 jaar en ouder en daar goede resultaten mee boeken. Inmiddels is het wetsvoorstel aangenomen door de Tweede Kamer, maar zónder de zoekperiode voor volwassenen. Dat komt door een amendement dat was ingediend tegen de invoering van de zoekperiode bij volwassenen. Dat amendement is aangenomen. Op 24 juni 2014 stemt de Eerste Kamer over het wetsvoorstel. En ook al stemt de Eerste Kamer vóór het wetsvoorstel, dan nog zal er geen zoektermijn gaan gelden voor volwassenen vanaf 27 jaar; de wet blijft wat dat betreft zoals zij nu is.

Huidig juridisch kader

In de wet staat niets over een zoekperiode voor belanghebbenden vanaf 27 jaar. Het enige wat er staat is dat bij een belanghebbende vanaf 27 jaar sprake is van een melding als de NAW-gegevens van de belanghebbende zijn geregistreerd en hij in staat is gesteld een aanvraag in te dienen. Van enige voorwaarde bij het indienen van de aanvraag blijkt niet uit de wettekst.

In staat stellen een aanvraag in te dienen

Uit veelvuldige rechtspraak over de indiening van een aanvraag blijkt het volgende: een belanghebbende moet bij de melding onvoorwaardelijk in staat worden gesteld een aanvraag in te dienen. Dat geldt uiteraard niet voor jongeren, maar dus wel voor volwassenen vanaf 27 jaar.

Het lijkt er dus op dat het opleggen van een zoekperiode aan volwassenen vanaf 27 jaar niet past binnen de huidige juridische kaders! Uit een recente uitspraak van de Centrale Raad van Beroep blijkt dat die Raad, het hoogste rechtscollege in bestuurszaken, daar ook zo over denkt. De uitspraak gaat over een concrete situatie in het jaar 2011, toen de zoekperiode voor jongeren nog niet was ingevoerd. De Raad geeft aan dat de WWB op dat moment "in het geheel geen grondslag bood voor het opleggen van een zoektermijn." Aangezien de wetgeving voor volwassenen sinds die tijd niet is gewijzigd en de wetgeving voor jongeren op dat moment hetzelfde was als die nu is voor volwassenen vanaf 27 jaar, mogen we concluderen dat de huidige WWB "geen grondslag biedt voor het opleggen van een zoekperiode aan volwassenen."

Praktijk

Toch zijn er een aantal gemeenten die desondanks uit eigen keus een zoektermijn opleggen, analoog aan de zoektermijn voor jongeren, zo is gebleken uit informatie van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Ook uit de gegevens van ons eigen onderzoek is gebleken dat twee van de vijf onderzochte gemeenten een zoekperiode opleggen aan volwassenen vanaf 27 jaar. Van nóg een gemeente is bekend dat die zo'n zoekperiode ook graag zou invoeren.

Het effect van zo'n zoekperiode voor volwassenen is groot: tussen de 30 en 48% van de aanvragers komt niet meer terug voor een definitieve aanvraag. Dat is ook precies de reden die de onderzochte gemeenten, die met een zoekperiode voor volwassenen werken, aangeven: de zoekperiode heeft een beperkend effect op het aantal mensen dat een beroep doet op bijstand. Ook als een belanghebbende tijdelijk een beroep zouden kunnen doen op bijstand omdat hij twee weken na de melding werk heeft gevonden, dan zorgt de zoekperiode er voor dat hij vaak niet meer de moeite neemt om nog tijdelijk een uitkering aan te vragen.

Hieruit blijkt dat de zoekperiode voor volwassenen een probaat middel is om mensen uit de bijstand te houden. Maar vooralsnog is het dus een onrechtmatig middel! Laten we dus ook eens naar de risico's en nadelen van de zoekperiode kijken.

Gevolgen bij een geschil

Wanneer het tot een beroepsprocedure mocht leiden en er is –onrechtmatig- een zoekperiode opgelegd, zal dat veel tijd kosten, maar de gevolgen zijn verder alleen financieel van aard. De rechter kan oordelen:

- dat het college wordt veroordeeld tot vergoeding van de proceskosten van de belanghebbende
- dat de ingangsdatum van de uitkering moet worden aangepast in het voordeel van de belanghebbende
- dat het college een schadevergoeding dient uit te keren

Wat belangrijk daarbij is om te weten, is dat de rechter een concrete zaak alleen in behandeling zal nemen (ontvankelijk zal verklaren), wanneer er procesbelang is. Het uitgangspunt daarbij is “geen belang, geen actie.” Daar wordt mee bedoeld dat een belanghebbende een belang moet hebben bij de uitslag van de procedure. Een manier voor belanghebbenden om te zorgen dat een zaak ontvankelijk is, is het eisen van een schadevergoeding.

Wanneer een gemeente experimenteert met het opleggen van een zoekperiode en de aanvraag wordt pas na de zoekperiode ingediend, kan het toch voorkomen dat de belanghebbende vanaf de dag van de registratie van de NAW-gegevens een uitkering toegekend krijgt. Dat is het geval als de belanghebbende tijdens de zoekperiode voldoende inspanningen heeft gepleegd. In dat geval is de procedure niet conform de wet verlopen, aangezien de belanghebbende bij de melding niet in staat is gesteld een aanvraag in te dienen. Er is dan dus geen sprake van een complete melding. Toch is in zo'n geval de 'uitkomst' hetzelfde als wanneer de belanghebbende bij de melding meteen in staat is gesteld een aanvraag in te dienen. De belanghebbende heeft dan geen (materieel) belang meer bij een oordeel over de rechtmatigheid van de gevolgde procedure; hij heeft immers een uitkering gekregen. In zulke gevallen worden bezwaar- en beroepsprocedures niet-ontvankelijk verklaard. Het eisen van een schadevergoeding kan dan maken dat er toch nog een materieel belang is bij het oordeel over de rechtmatigheid van de gevolgde procedure.

Alternatieven voor de zoekperiode

Het opleggen van een zoekperiode aan volwassenen en het gelijktijdig met de melding indienen van een aanvraag zijn zaken die prima met elkaar samen kunnen gaan. We hebben al gezien dat wanneer het college wat langer de tijd neemt om de aanvraag te beoordelen, er qua uitkomst geen verschil hoeft te zijn tussen het wel of niet opleggen van een zoekperiode. Wanneer de beslistermijn van acht weken maar niet wordt overschreden, is er niets aan de hand.

Een ander alternatief is dat bij de melding (daarmee wordt in dit geval bedoeld de registratie van de NAW-gegevens) meteen een afspraak wordt gemaakt voor de indiening van de aanvraag na de zoekperiode. Daarbij wordt in elk geval gewaarborgd dat de belanghebbende in staat wordt gesteld een aanvraag in te dienen, zij het na de zoekperiode.

Conclusie

Het opleggen van een zoekperiode aan volwassenen vanaf 27 jaar lijkt een geschikt middel om mensen uit de bijstand te houden. Maar aangezien de zoekperiode voor volwassenen vooralsnog niet binnen de juridische kaders past, adviseren wij om zo'n zoekperiode niet op te leggen.

Eventueel kan worden gekozen voor één van de volgende varianten van het opleggen van een zoekperiode:

- de variant waarbij de aanvraag meteen bij de melding wordt ingediend, maar het college pas na de zoekperiode inhoudelijk beslist op de aanvraag. De gemeente dient daarbij de beslistermijn goed in het oog te houden;
- de variant waarbij er bij de registratie van de NAW-gegevens meteen een afspraak wordt gemaakt voor het indienen van een aanvraag na de zoekperiode.

6 Aanbevelingen

Bij de uitvoering van de aanvraagprocedure, algemeen

- Voordat de wet is aangepast, dienen gemeenten bij de uitvoering van de aanvraagprocedure van de bijstand rekening te houden met de volgende zaken:
 - de beslistermijn; wanneer de beslistermijn wordt overschreden kan dat leiden tot de plicht een dwangsom uit te keren aan de belanghebbende. Dat geldt alleen wanneer de gemeente schriftelijk in gebreke is gesteld door de belanghebbende en ook binnen de termijn van twee weken niet alsnog een besluit heeft genomen;
 - wanneer de beslistermijn wordt overschreden kan dat eveneens leiden tot de verschuldigdheid van rente conform afdeling 4.4.2 van de Awb
 - belanghebbenden kunnen niet verplicht worden om een digitale melding of aanvraag te doen. Wanneer een belanghebbende aangeeft dat dit niet lukt, dient het college maatregelen te treffen en een aanvraagformulier uit te reiken;
 - de gemeenten dienen duidelijke afspraken te maken met het UWV over de onderlinge rolverdeling en de communicatie met belanghebbenden;
 - een niet volgens de reguliere weg ingediende aanvraag kan en dient te worden aangemerkt en behandeld als een aanvraag mits aan de voorwaarden is voldaan;

Bij de bevoegdheid van artikel 4:5 van de Awb

- bij een aanvraag die gebrekkig of onvolledig is kan de gemeente inhoudelijk beslissen op de aanvraag met de beschikbare informatie. De gemeente kan ook gebruik maken van de bevoegdheid om de aanvraag buiten behandeling te stellen met toepassing van artikel 4:5 van de Awb;
- wanneer de gemeente gebruik maakt van die bevoegdheid, dient hij de belanghebbende eerst in de gelegenheid te stellen het gebrek te herstellen of de aanvraag aan te vullen. Daarbij dient de gemeente aan te geven binnen welke termijn het gebrek moet worden hersteld of de aanvraag aangevuld terwijl hij tevens vermeldt op welke manier de aanvraag moet worden hersteld of aangevuld;
- wanneer de gemeente gebruik maakt van die bevoegdheid, zal hij de belanghebbende eerst dienen te wijzen op de consequenties van het uitblijven van het herstellen van het gebrek of het uitblijven van aanvullende informatie;
- een niet volgens de reguliere weg ingediende aanvraag kan worden aangemerkt als een gebrekkige aanvraag, aangezien de melding over het algemeen ontbreekt; zo'n aanvraag kan dus ook buiten behandeling worden gesteld. Wel moet dan eerst een herstelkans worden geboden. We hebben hiervoor een voorbeeldbrief opgesteld (bijlage 2). Een inhoudelijke beslissing is ook een mogelijkheid;

Wanneer de belanghebbende afziet van een reeds ingediende aanvraag

- We hebben een voorbeeldbrief opgesteld, die gebruikt kan worden door de gemeenten in het geval de belanghebbende al een aanvraag heeft ingediend, maar vervolgens afziet van die aanvraag (bijlage 3);

Ten aanzien van de zoekperiode voor belanghebbenden vanaf 27 jaar

- Wanneer de gemeente er zeker van wil zijn geen onrechtmatig beleid te voeren, dan is het advies om geen zoekperiode op te leggen, althans niet binnen de huidige juridische kaders;
- Wanneer een gemeente er voor kiest om wél een zoekperiode op te leggen, dan is het verstandig om rekening te houden met de volgende zaken:
 - de beslistermijn moet goed in de gaten worden gehouden. Die beslistermijn bedraagt in beginsel acht weken en gaat lopen vanaf de dag van de indiening van de aanvraag; wanneer te laat wordt beslist kan dat leiden tot het verbeuren van een dwangsom en verschuldigde rente (zie eerder);
 - mocht de belanghebbende in bezwaar gaan tegen het opleggen van een zoekperiode, dan is het verstandig het bezwaar gegrond te verklaren. Op die manier kan een gerechtelijke procedure voorkomen worden;
- De gemeente kan ook kiezen voor één van de volgende ‘veiliger tussenvarianten’:
 - de gemeente legt een zoekperiode op, maar stelt de belanghebbende bij de melding in staat een aanvraag in te dienen. De gemeente neemt bij deze variant alleen wat meer tijd om op de aanvraag te beslissen. Bij deze variant dient de beslistermijn goed in de gaten te worden gehouden! Het is wel de variant die het beste aansluit bij de huidige juridische kaders;
 - De gemeente legt een zoekperiode op, maar maakt meteen een afspraak voor het indienen van de aanvraag na afloop van de zoekperiode; op die manier waarborgt de gemeente dat een aanvraag ingediend kan worden, zij het na de zoekperiode.

Bijlage 1

De wettelijke procedure van de aanvraag in een schema

Wetsartikelen aanvraagprocedure bij belanghebbenden tot 27 jaar

Vereisten melding

Art. 44 lid 2
aanhef en
sub a WWB

Art. 41 lid 4 =
wel van toepassing,
dus een jongere

NAW-gegevens
geregistreerd bij UWV
+
door UWV op hoogte gesteld
van plicht tot zoeken werk (art.
9 lid 1 sub a) en van inhoud
art. 41 WWB

Procedure aanvraag

Art. 41 lid 4
WWB

Aanvraag wordt niet eerder dan
4 weken na melding ingediend
en
de aanvraag wordt niet eerder dan
4 weken na melding in behandeling
genomen door college

Art. 41 lid 1
WWB

Aanvraag is gericht tot het
college en wordt ingediend bij
UWV conform art. 30c wet suwi

Art. 30c lid 1
Wet suwi

UWV legt bij ontvangst
aanvraag vast:
- datum aanvraag
- datum registratie en wanneer
in staat gesteld aanvraag in
te dienen

Art. 41 lid 1
WWB

UWV draagt aanvraag over aan
college in gevolge art. 30c lid 5
wet suwi

College behandelt aanvraag
verder

Art. 30c lid 5
Wet suwi

UWV draagt aanvraag over
aan college, inclusief:
- verstrekte gegevens en
bewijsstukken
- BSN of sofinummer

UWV doet tegelijkertijd
schriftelijk mededeling aan
belanghebbende van
de overdracht

Wetsartikelen aanvraagprocedure bij belanghebbenden vanaf 27 jaar

Vereisten melding

Art. 44 lid 2
aanhef en
sub a WWB

Art. 41 lid 4 =
niet van toepassing,
dus een volwassene

NAW-gegevens
geregistreerd bij UWV
+
in staat gesteld aanvraag in
te dienen bij het UWV

Procedure aanvraag

Art. 41 lid 1
WWB



Aanvraag is gericht tot het
college en wordt ingediend bij
UWV conform art. 30c wet suwi

Art. 30c lid 1
Wet suwi



UWV legt bij ontvangst
aanvraag vast:
- datum aanvraag
- datum registratie en wanneer
in staat gesteld aanvraag in
te dienen

Art. 41 lid 1
WWB



UWV draagt aanvraag over aan
college in gevolge art. 30c lid 5
wet suwi

College behandelt aanvraag
verder

Art. 30c lid 5
Wet suwi



UWV draagt aanvraag over
aan college, inclusief:
- verstrekte gegevens en
bewijsstukken
- BSN of sofinummer

UWV doet tegelijkertijd
schriftelijk mededeling aan
belanghebbende van
de overdracht

Bijlage 2

Voorbeeldbrief voor de situatie dat een aanvraag is ingediend via de niet reguliere weg

Geachte heer of mevrouw [naam],

Op [datum hebben wij uw aanvraag voor een uitkering om algemene bijstand ontvangen.

Uw aanvraag is niet via de reguliere weg ingediend. Wij hebben geen bericht gekregen dat u zich conform de wettelijke procedure van de WWB heeft gemeld bij [het UWV/het werkplein/de sociale dienst] voor het indienen van een aanvraag op grond van de WWB. U heeft uw aanvraag ook niet ingediend op het daarvoor bestemde aanvraagformulier.

Wij bieden u de gelegenheid deze gebreken te herstellen. U dient zich daartoe binnen twee weken na dagtekening van deze brief te vervoegen bij [het UWV/het werkplein/de sociale dienst] te [plaatsnaam] (adres: [adres]) om u alsnog te melden voor een aanvraag om algemene bijstand. Uw NAW-gegevens worden bij die melding geregistreerd en wij zullen bericht ontvangen dat u zich heeft gemeld. [Ook kunt u zich digitaal melden via de website werk.nl. U kiest dan voor de button 'uitkering aanvragen' en volgt de aanwijzingen op het scherm. Ook in dat geval ontvangen wij bericht dat u zich heeft gemeld.]

Bij u melding krijgt u ook het aanvraagformulier uitgereikt/wordt met u een afspraak gemaakt voor een intake gesprek.

Zodra wij het door u ingevulde en ondertekende aanvraagformulier hebben ontvangen, zullen wij uw aanvraag verder in behandeling nemen.

Wij wijzen u erop dat wanneer u geen gehoor geeft aan deze herstelmogelijkheid, wij uw aanvraag niet verder in behandeling zullen nemen.

Met vriendelijke groeten,

Burgemeester en wethouders van [gemeente],

Namens deze
[naam]

Bijlage 3

Voorbeeldbrief voor de situatie dat een belanghebbende afziet van reeds ingediende aanvraag

Geachte heer of mevrouw [naam],

Op [datum] heeft een aanvraag ingediend voor een uitkering op grond van de WWB.

Naar aanleiding daarvan hebben wij u voorgelicht over uw verplichtingen in het kader van deze wet. Die verplichtingen gelden vanaf de datum dat u zich heeft gemeld voor een uitkering. In uw geval was dat [datum].

U heeft inmiddels aangegeven geen prijs meer te stellen op een beslissing op uw reeds ingediende aanvraag.

OF

Wij hebben geconstateerd dat u afziet van uw reeds ingediende aanvraag, aangezien wij sinds [datum] niets meer u hebben mogen vernemen.

Wij zullen derhalve niet meer inhoudelijk beslissen op uw aanvraag.

Mocht u alsnog een beslissing op uw aanvraag wensen op uw aanvraag, dan verzoeken wij u contact op te nemen met de gemeente. U kunt daarbij vragen naar [naam contactpersoon].

Met vriendelijke groeten,

[naam],

[Gemeente]