

36 582

Wijziging van de Participatiewet, de Wet inkomensvoorziening en oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen in verband met het op onderdelen in balans brengen van deze wetten tussen bestaanszekerheid, re-integratie en handhaving (Participatiewet in balans)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave	blz.
ALGEMEEN DEEL	3
1. INLEIDING	3
1.1 Inleiding	3
1.2 Aanleiding	4
1.3 Overzicht maatregelen	10
1.4 Betrokken partijen	14
1.5 Leeswijzer	16
2. DOELEN EN UITGANGSPUNTEN	16
2.1 Inleiding	16
2.2 Opzet van het programma	16
2.3 Doelen van dit wetsvoorstel	20
2.4 Bijbehorende dilemma's en risico's	24
2.5 Samenhang met andere trajecten	25
3. RECHTSZEKERHEID, DOELMATIG VANGNETKARAKTER VAN DE BIJSTAND EN RUIMTE VOOR DE UITVOERING	27
3.1 Inleiding	27
3A MAATSTAFBEPALINGEN	30
3.2 Harmonisatie aanvullende bijstand voor jongeren tot 21 jaar (artikel 20 Pw)	31
3.3 Giften (artikel 31, tweede lid, onderdeel m, en artikel 39, eerste lid, Pw)	33
3B BEGRIPPEN BETER IN OVEREENSTEMMING MET MAATSCHAPPELIJKE BELEVING	39
3.4 Vermogen (artikel 34 Pw)	39
3C EXPLICIETE «KAN»-BEPALINGEN	43
3.5 Maatwerkmogelijkheid bij de vierwekenzoeker-mijn voor jongeren tot 27 jaar in kwetsbare situaties (artikel 41, elfde lid, Pw)	44
3.6 Afwijken van het principe aanvraagdatum is ingangsdatum: bijstand met terugwerkende kracht (artikel 44, vijfde lid, Pw)	46
3D ALGHELE CODIFICATIE VAN JURISPRUDENTIE	47

3.7	Gezamenlijke huishouding (artikel 3, vierde lid, Pw)	48
3.8	Bijstandsnorm (alleenwonende) alleenstaande bijstandsgerechtigde met niet-rechthebbende partner (artikel 24 Pw)	48
3.9	Bijstandsnorm alleenstaande ouder zonder ALO-kop (artikel 24a, Pw)	50
3.10	Onverwijld de mogelijkheid bieden tot het indienen van een aanvraag na melding (artikel 41, twaalfde lid, Pw)	52
3.11	Gelijkstelling aanvraag bijstand, Bbz, IOAW of IOAZ (artikel 43, zesde lid, Pw)	53
4.	STIMULANS TOT RE-INTEGRATIE, PASSEND BIJ DE HETEROGENE DOELGROEP	54
4.1	Inleiding	54
4A	VERRUIMING VAN DE BIJVERDIENGRENZEN	55
4.2	Verruiming van de bijverdiengrenzen (nieuw artikel 34a Pw)	55
4B	VERHOGING BESTAANSZEKERHEID VOOR DE BIJVERDIENENDE BIJSTANDSGERECHTIGDE	62
4.3	Inleiding	62
4.4	Versoepelen aanvraagprocedure (artikelen 17 en 43a Pw)	65
4.5	(Automatisch) verrekenen van inkomsten uit arbeid op basis van gegevens uit de Polisadministratie (artikel 31, tweede lid, onder g en artikel 32, tweede en vijfde lid, Pw)	69
4.6	Vereenvoudiging verrekenen vakantiebijslag, keuzebudget en eindejaarsuitkering (artikel 32 Pw)	80
5.1	Inleiding en probleemschets	86
5.2	Een generieke participatieplicht en maatschappelijke participatie (artikelen 9, 18, 18b Pw)	87
5.3	Ruimte voor het eigenstandig vormgeven van maatschappelijke participatie (artikel 9, achtste lid, Pw)	91
5.4	Ondersteuning bij maatschappelijke participatie (artikelen 8a en 10 Pw)	92
5.5	Verruiming tijdelijke ontheffingen (artikel 9, tweede lid, Pw)	93
5.6	Een gedifferentieerd maatregelenbeleid (artikelen 18 en 18b Pw)	93
5.7	Ruimte voor mantelzorg (artikel 3, tweede lid, en artikel 33, zesde lid, Pw)	94
5.8	Verbreiding van het experimenteerartikel (artikel 83 Pw)	99
6.	IOAW, IOAZ EN BBZ	102
6.1	Inleiding	102
6.2	Toegang tot de IOAZ indien het bedrijf of zelfstandig beroep tot maximaal drie maanden terug is beëindigd	102
6.3	De IOAW en IOAZ	104
6.4	Het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen 2004 (Bbz)	111
7.	REGELDRUK	116
7.1	Inleiding	116
8.	FINANCIËLE GEVOLGEN	121
8.1	Inleiding	121
8.2	Budgettaire gevolgen per individuele maatregel	121
8.3	Totale budgettaire gevolgen	126

8.4	<i>Beleidskeuze uitgelegd: onderbouwing doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie</i>	126
9.	UITVOERING, MONITORING EN EVALUATIE	129
9.1	<i>Inleiding</i>	129
9.2	<i>Uitvoering</i>	129
9.3	<i>Monitoring</i>	130
9.4	<i>Evaluatie</i>	131
10.	CONSULTATIE	131
10.1	<i>Uitvoeringstoets Vereniging van Nederlandse Gemeenten</i>	1340
10.2	<i>Uitvoeringstoets SVB</i>	141
10.3	<i>Bestuurlijk advies VNG en Divosa</i>	146
10.4	<i>Adviescollege toetsing regeldruk (ATR)</i>	149
10.5	<i>Advies Landelijke Cliëntenraad</i>	151
10.6	<i>Advies Nederlandse Arbeidsinspectie</i>	152
10.7	<i>Advies Raad voor de Rechtspraak</i>	152
10.8	<i>Adviesrapport Expertgroep</i>	154
10.9	<i>Internetconsultatie</i>	159
11.	OVERIGE	173
11.1	<i>Inleiding</i>	173
11.2	<i>Verhouding tot andere wetgeving</i>	173
11.3	<i>Misbruik en oneigenlijk gebruik</i>	175
11.4	<i>Doenvermogen</i>	181
11.5	<i>Effecten op gendergelijkheid</i>	185
11.6	<i>Gegevensuitwisseling</i>	185
11.7	<i>Rechtsbescherming</i>	187
11.8	<i>Implementatietraject</i>	188
12.	OVERGANGSRECHT	189
13.	INWERKINGTREDING	190
II.	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	190

Algemeen deel

1. Inleiding

1.1 Inleiding

Dit wetsvoorstel, genaamd Participatiewet in balans, wijzigt de Participatiewet (hierna: Pw of Participatiewet), de Wet inkomensvoorziening en oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte gewezen werkkloze werknemers (hierna: IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (hierna: IOAZ). Voorgesteld wordt deze wetten op onderdelen in balans te brengen tussen bestaanszekerheid, re-integratie en handhaving. Als het moeilijk is om op eigen kracht te participeren in de samenleving biedt de Participatiewet een stevig vangnet. Vaak gaat dat goed, maar soms pakt de wet niet uit zoals bedoeld. Dat blijkt uit verschillende beleidsanalyses en signalen uit de praktijk.¹ De wet wordt soms als «hard» ervaren door een samenspel van complexiteit, beperkt ervaren ondersteuning en strenge handhaving. Met het programma Participatiewet in balans wil de regering de ervaren hardheid wegnemen door vertrouwen en menselijke maat als centrale begrippen te verankeren in (de uitvoering van) de wet, en de wet en uitvoering eenvoudiger maken. De realisatie hiervan vraagt ook om een cultuurverandering. Hiervoor zijn verschillende interventies nodig. Dit wetsvoorstel is onderdeel van de eerste stappen om tot deze cultuurverandering te komen, door:

¹ Kamerstukken II 2021/22, 34 352, nr. 253.

- i. De regels en ondersteuning van de Participatiewet laten aansluiten op de mogelijkheden en omstandigheden van de mensen voor wie ze bedoeld zijn;
- ii. Het vergroten van de rechtszekerheid, zowel qua rechten als plichten; en
- iii. Het creëren van meer handelingsruimte voor de uitvoerend professional.

Door een samenhangend pakket van ruim twintig maatregelen in dit wetsvoorstel biedt de regering de uitvoeringsprofessional op korte termijn meer ruimte om te doen wat nodig is om mensen goed te ondersteunen. In eerste instantie om hen aan het werk te helpen, en als dat (nog) niet kan te zorgen voor een toereikend inkomen en andere vormen van participatie.

1.2 Aanleiding

Rond 400.000 mensen zijn in hun dagelijkse leven afhankelijk van algemene bijstand.² De Participatiewet is net als zijn voorgangers een vangnetregeling. De wet is bedoeld om mensen inkomensondersteuning te bieden en weer (gedeeltelijk) aan het werk te helpen. Naast de steun die mensen ontvangen vanuit de regeling, ervaren ze ook problemen. Als oorzaak voor de ervaren problemen wordt vaak verwezen naar de wet zelf of de daarmee samenhangende uitvoering. De uitwerking wordt dan als «hard» omschreven. Het gevoel overheerst dat de overheid in deze situaties vooral op de regels let, en weinig oog heeft voor mensen in de bijstand en de problemen waarmee zij kampen. Dit kwam niet alleen uit gesprekken met bijstandsgerechtigden naar voren, maar ook met uitvoerenden en experts. Ook bij de uitvoerend professionals zijn er tekenen dat het knelt. Verschillende gemeenten zoeken daarom ook de randen van de wet op of gaan er deels zelfs overheen, juist om de wet van haar scherpe kanten te ontdoen. Anderzijds zien we een hoge mate van handelingsverlegenheid om maatwerk toe te passen, ook wanneer de wet daar wel ruimte voor biedt. Begin 2021 kwam dit signaal – naar aanleiding van de gesprekken die zijn gestart door «boodschappenaffaire»³ – duidelijk naar voren.⁴ In deze periode werd ook steeds meer bekend over de diepe sporen die de kinderopvangtoeslagenaffaire heeft nagelaten in het leven van vele burgers. Dit alles heeft ertoe geleid dat de overheid zich responsiever is gaan opstellen en oog heeft voor bredere signalen, over de onredelijke en onwenselijke effecten van wetgeving en de uitvoering daarvan. Daarom stelt de regering dit wetsvoorstel voor.

De regering ziet het als kerntaak om alle Nederlanders bestaanszekerheid te garanderen. Deze opdracht vloeit voort uit artikel 20 van de Grondwet. Nederland kent een uitgebreid stelsel van sociale zekerheid, met de bijstand als laatste vangnet; financiële ondersteuning voor wie (tijdelijk) niet zelf in het levensonderhoud kan voorzien. Sinds 2015 regelt de Participatiewet dit vangnet. Ook regelt deze wet net als haar voorgangers ondersteuning van mensen om weer zelfstandig in hun bestaan te gaan voorzien. Daarbij is de Participatiewet sinds 2015 ook van toepassing op een nieuwe doelgroep: mensen met arbeidsbeperkingen die, eventueel met begeleiding, in staat zijn te werken.

² CBS, december 2021. Inclusief de AIO betreft het aantal 473.000 mensen. Gemeenten verlenen algemene bijstand aan personen onder de AOW-gerechtigde leeftijd. De SVB doet dat voor personen boven de AOW-gerechtigde leeftijd in de vorm de AIO. Het gaat bij de AIO om ongeveer 59.000 personen.

³ CRvB 23 augustus 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1918.

⁴ Idem 1.

De Participatiewet en haar voorgangers hebben de afgelopen jaren veel mensen ondersteund. De Participatiewet bereikt in veel gevallen wat de wetgever heeft bedoeld. Ook vanuit Europees perspectief heeft Nederland een adequate armoedebescherming: iemand in Nederland met bijstand (inclusief aanvullende regelingen en toeslagen) valt niet onder de officiële armoedegrens (60 procent van het gemiddelde inkomen in het land).⁵ Toch zijn er ook duidelijke signalen dat de wet op onderdelen knelt. Signalen vanuit de uitvoering, onderzoeken, uit vele nieuwsberichten en het publieke en politieke debat. Deze hebben zoals gezegd geleid tot zorgen over «hardheden» in de Participatiewet. Het gevoel overheerst dat de overheid vooral op de regels let en weinig oog heeft voor de mens achter de uitkering of de complexe problemen waar deze mee kampt.

In het rapport «Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid» wordt opgemerkt dat het sociale zekerheidsbeleid de afgelopen jaren steeds vaker gestoeld is op wantrouwen.⁶ Wantrouwen als uitgangspunt kan ertoe leiden dat de overheid mensen op een onprettige manier bejaget en dat mensen zich vervolgens bij voorbaat als fraudeur behandeld voelen. De regering vindt dit een zorgelijke ontwikkeling en trekt zich dit aan. Het vertrouwen tussen burger en overheid vormt in de ogen van de regering de basis voor het goed functioneren van de democratische rechtstaat, waarin de rechten en plichten van een individuele burger uiteindelijk het uitgangspunt dienen te zijn. Dit geldt zeker ook voor deze wet die bedoeld is voor mensen die zich (tijdelijk) in een kwetsbare positie bevinden.

Beleidsanalyse: Participatiewet uit balans

Naar aanleiding van bovenstaande zorgen heeft het vorige kabinet in 2021 een traject gestart tot verbetering van de Participatiewet.⁷ Binnen dit traject is de Participatiewet in lijn met het coalitieakkoord gewogen op eenvoud, menselijke maat en uitvoering.⁸ De insteek van dit traject raakt aan een overkoepelende ambitie van de regering: werken vanuit vertrouwen en ruimte bieden voor maatwerk.⁹ Het mag bijvoorbeeld niet zo zijn dat de overheid mensen die onbedoeld een fout maken direct als fraudeur bestempelt.¹⁰ In de uitvoering moet ruimte zijn om te voorkomen dat de gevolgen van overheidsingrijpen voor mensen onevenredig groot zijn. Professionals dienen waar mogelijk meer beslisruimte te krijgen in de uitvoering. Het traject is opgepakt als een brede maatschappelijke opgave. Samen met (oud-)bijstandsgerechtigden, gemeenten, de Sociale Verzekeringsbank (hierna: SVB) en andere bijstandsgerechtigde partijen zijn ervaren hardheden en knelpunten geïnventariseerd, achterliggende oorzaken geanalyseerd en oplossingsrichtingen geformuleerd. Hierbij zijn ook twee nieuwe onderzoeken¹¹ en bestaande juridische- en wetenschappelijke inzichten betrokken.

⁵ Commission staff working document, *Proposal for a council recommendation on adequate minimum income ensuring active inclusion*, SWD (2022), 313 final, Brussel 28 september 2022, te raadplegen via <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM2022:490:FIN>

⁶ *Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid*, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 26 448, nr. 685.

⁷ Kamerstukken II, 2020/21, 34 352, nr. 207 en Kamerstukken II 2020/21, 34 352, nr. 213.

⁸ Coalitieakkoord Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst van 15 december 2021, p. 1.

⁹ Coalitieakkoord Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst van 15 december 2021, p. 24.

¹⁰ Kamerstukken II 2020/21, 17 050, nr. 596.

¹¹ «Rapport inventarisatie verbeterpunten Participatiewet» en «Aandacht voor vertrouwen en oog voor de menselijke maat binnen de Participatiewet», bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 34 352 en 35 394, nr. 230.

De regering is erkentelijk voor de inbreng van alle betrokken partijen. Dit heeft geleid tot een zeer uitgebreide beleidsanalyse over de hardheden in de Participatiewet; het rapport Participatiewet in Balans.¹² De conclusie van de beleidsanalyse is helder: de Participatiewet is momenteel uit balans. Door verschillende ontwikkelingen is er op dit moment sprake van:

- a. een complex ingerichte bestaanszekerheid;
- b. een als beperkt ervaren ondersteuning; en
- c. een vaak als disproportioneel ervaren sanctieregime.

Hierdoor verkeren mensen in onzekerheid en komen zij moeilijker weer aan het werk. Verder ervaren zij in hun contact met de overheid wantrouwen. Het toont het beeld van een wet die de menselijke maat uit het oog verloren is. De regering stelt in dit wetsvoorstel een pakket aan maatregelen voor om op korte termijn een eerste stap te zetten in het terugbrengen van de balans in de Participatiewet. Voordat wordt ingegaan op de doelstelling van dit wetsvoorstel en de concrete maatregelen die de regering voorstelt, gaat deze memorie van toelichting eerst nader in op onderdelen van de bovengenoemde drie centrale problemen die dit wetsvoorstel adresseert. Voor de volledige beleidsanalyse wordt verwezen naar het rapport Participatiewet in balans: uitkomsten beleidsanalyse.¹³

1.2.1 De complexe inrichting van het stelsel van sociaal minimum

Ten aanzien van bestaanszekerheid is sprake van:

- Een complexe bestaanszekerheid die veel afhankelijkheden kent;
- Een vangnetkarakter – in de vorm van complementariteit – dat op onderdelen een (te) strikte uitleg heeft gekregen.

Complexiteit van het stelsel van sociaal minimum

De Nederlandse sociale zekerheid is complex en kent veel afhankelijkheden. Het sociaal minimum is opgebouwd uit verschillende onderdelen. Naast de algemene bijstand zijn er bijvoorbeeld toeslagen, de eventuele kwijtschelding van gemeentelijke- en waterschapsbelastingen, de bijzondere bijstand voor uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van levensonderhoud en het gemeentelijk minima-beleid. Al die onderdelen kennen vanuit hun eigen beleidslogica hun eigen regels rond inkomen en, in bepaalde gevallen, ook woon- of leefsituatie. Zo werken toeslagen met een toetsingsinkomen op jaarbasis en werkt bijstand met het inkomen waarover bijstandsgerechtigde in de desbetreffende maand kan beschikken. Een inkomensterugval kan daardoor betekenen dat iemand recht op bijstand krijgt. Maar dit hoeft niet in te houden dat daaraan ook een maximaal recht op toeslagen of een kwijtschelding van gemeentelijke belastingen gekoppeld is.

Deze complexiteit vraagt veel van het denk- en doenvermogen van mensen. Mensen die zich bovendien vaak in een kwetsbare positie bevinden en niet altijd beschikken over het benodigde doenvermogen. Binnen de Participatiewet zorgt het stelsel van verplichtingen en handhaving nog eens voor extra complexiteit. Het is ingewikkeld om te voldoen aan de veelheid van verplichtingen in de bijstand. Verplichtingen die soms niet aansluiten bij de belevingswereld van mensen.

¹² *Participatiewet in balans: uitkomsten beleidsanalyse*, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 34 352, nr. 253.

¹³ *Participatiewet in balans: uitkomsten beleidsanalyse*, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 34 352, nr. 253.

Ook het strikte beginsel van de zogenaamde «complementariteit», waarvan de Participatiewet uitgaat, draagt bij aan de complexiteit van de bijstand. De bijstand is immers een laatste vangnet voor mensen die zelf niet in staat zijn om in hun eigen levensonderhoud te voorzien. Complementariteit wil zeggen dat de bijstand de «middelen» waarover iemand redelijkerwijs kan beschikken, aanvult tot een inkomen op sociaal minimumniveau voor zijn leefsituatie (leeftijd en leefvorm). Zo wordt verantwoord met belastinggeld omgegaan. De bijstand werkt daarbij met een breed geformuleerd inkomensbegrip en een strikte invulling van de complementariteit. Dat houdt in dat in beginsel elk middel waarover belanghebbende kan beschikken mee kan tellen bij de bepaling van de hoogte van en het recht op de bijstand.

De beleidsanalyse laat zien dat het uitgangspunt van de complementariteit (het vangnetkarakter) van de bijstand op begrip kan rekenen bij zowel bijstandsgerechtigden als professionals in de uitvoering. Bij bijstandsverlening gaat het om publieke middelen, die daar waar dit niet nodig is, ook niet verstrekt moeten worden. Het is vooral de huidige zeer strikte uitleg waar bijstandsgerechtigden vraagtekens bij plaatsen. Dat inkomen uit arbeid moet worden gemeld, snappen ze. Maar als het bijvoorbeeld gaat om door een familielid verstrekte boodschappen te melden, is dat begrip er niet.

De strikte uitleg van de complementariteit betekent dat elke storting op de rekening en elke verhuisbeweging op het adres van bijstandsgerechtigde een rechtmatigheidsvraag oproept. Dat lijkt ook door te werken in de contacten tussen bijstandsgerechtigden en de overheid. De focus lijkt te liggen op de vraag: heeft u (wel) aan de wet voldaan? Het daarbij horende onderzoek kan vrij diep treden in de privésfeer van de bijstandsgerechtigde: waar komt die storting vandaan? Hoe vaak verblijft deze persoon op uw adres? Deze grondhouding bij de bijstandsverlening voedt wederzijds wantrouwen. Niet de ondersteuningsbehoefte, maar de rechtmatigheid van de verstrekking lijkt in onderlinge contacten de boventoon te voeren, blijkt uit de beleidsanalyse.

1.2.2 De als te beperkt ervaren ondersteuning

Qua ondersteuning is sprake van:

- Een participatieopdracht met een focus op (terugkeer naar) betaald werk, waardoor voor een grote groep mensen perspectief ontbreekt;
- Meerdere praktische belemmeringen om deze «arbeidsinschakeling» voor bijstandsgerechtigden aantrekkelijk te maken.

Sterke focus op arbeidsinschakeling

Een belangrijk uitgangspunt van de Participatiewet is dat de mensen die een uitkering ontvangen betaald werk kunnen en willen verrichten. Mits dat onder de juiste omstandigheden gebeurt. Met als gevolg dat mensen volledig uit de bijstand stromen. Voor een deel van de doelgroep is dit echter niet weggelegd. Uit de beleidsanalyse blijkt dat er een te grote focus is op arbeidsvermogen en arbeidsinschakeling bij de uitvoering van de wet. Daardoor gaat er slechts beperkt aandacht naar de mensen zonder of met een verminderd perspectief op werk. De groep voor wie arbeidsinschakeling op korte termijn geen reëel perspectief is, zoals mensen zonder arbeidsvermogen of mensen die al lang in de bijstand zitten, raakt dikwijls buiten beeld. Met hen vinden er nog maar sporadisch gesprekken plaats. Deze groep bijstandsgerechtigden heeft – zeker in eerste instantie – een heel ander soort ondersteuning nodig. Deze bijstandsgerechtigden geven

aan zich aan hun lot overgelaten te voelen en ook niet de ruimte te ervaren hun lot in eigen handen te kunnen nemen. Bij hen bestaat het gevoel – soms ook gevoed door het handelen van de gemeente – dat het volgen van een opleiding of het verrichten van vrijwilligerswerk alleen mogelijk is met toestemming van de gemeente. Het zijn extra obstakels die eigen initiatief belemmeren, waardoor enig toekomstperspectief nog verder wegvalt.

Meerdere praktische belemmeringen om deze «arbeidsinschakeling» voor bijstandsgerechtigden aantrekkelijk te maken

Ongeveer 70 procent van alle bijstandsgerechtigden zit langer dan twee jaar in de bijstand. Zij hebben vaak een langere aanloop nodig om te kunnen uitstromen naar arbeid, met als tussenstap deeltijdwerk. De wet maakt deze tussenstap op dit moment niet gemakkelijk. Ook hierbij is een andere soort ondersteuning nodig. Bij het zetten van de stap van uitkering naar (deeltijd) werk valt de zekerheid van een uitkering weg en ervaren mensen vaak knelpunten en onzekerheden over inkomen. Wat betekent dit voor het totaalinkomen: arbeidsinkomen plus eventuele aanvullende bijstand? Wat is de doorwerking in het recht op toeslagen en gemeentelijke ondersteuningsregelingen? Wordt het flexibel en/of tijdelijk contract verlengd? Krijg ik als dit niet gebeurt wel snel genoeg weer een passende uitkering? Deze onzekerheden kunnen ervoor zorgen dat mensen uit angst de stap naar betaald werk niet durven zetten, of dat mensen financieel in de knel komen als ze de stap wel zetten.

Dit effect wordt nog eens versterkt als het gaat om een deeltijdbaai. Voor sommige mensen is een deeltijdbaai het maximaal haalbare. Uit de beleidsanalyse blijkt dat veel mensen die deeltijd werken en daardoor aanvullend bijstand ontvangen, financiële onzekerheid ervaren. Het gaat om concrete financiële problemen. Door inkomstenverrekening gaan sommige mensen er op maandbasis op achteruit zodra ze in deeltijd gaan werken naast hun uitkering. Een ander probleem vormt de vakantiebijslag en andere reserveringen. De gereserveerde vakantiebijslag en andere reserveringen in het kader van een keuzebudget (zoals IKB) worden maandelijks op de uitkering in mindering gebracht, terwijl bijstandsgerechtigde er pas in de maand van uitbetaling over kan beschikken. Bij vakantiebijslag is dat veelal de maand mei of juni. Daarnaast lopen ook de tijdspaden van verschillende inkomstenbronnen (salaris, bijstand en toeslagen) veelal niet synchroon. Hierdoor komt het voor dat mensen zodanige schommelingen in hun inkomsten (loon en bijstand) hebben dat ze hun maandelijkse lasten niet of nauwelijks kunnen betalen. Dit geheel stimuleert mensen niet of belemmert hen om gedeeltelijk uit te stromen. Lukt het niet op de arbeidsmarkt dan is een terugval in de bijstand altijd een optie. Veel mensen vinden dit (te) lastig omdat het aanvragen van bijstand voor hen tijdrovend en ingewikkeld is.

Uit de scans parttime werk van Divosa blijkt dat meer dan de helft van de mensen die in deeltijd werkt, de aanvullende uitkering niet op tijd uitbetaald krijgt.¹⁴ Anderen krijgen te maken met terugvorderingen en herberekeningen omdat niet het juiste bedrag is uitbetaald. Daarnaast gaat (deeltijd) werken vaak samen met problemen met de inkomstenverrekening. Zoals minder geld beschikbaar hebben voor boodschappen, rekeningen of vaste lasten niet kunnen betalen of geld moeten lenen bij familie of vrienden.

¹⁴ Dit onderzoek is gedaan door Muzus: Kistenmaner, S., Salomé, L. (2019). Ervaringen en klantbeleving van Surplus. Muzus, Delft.

1.2.3 Het strenge sanctieregime

Qua sanctieregime is sprake van verplichtingen die veel vragen van het doenvermogen van mensen om wie het gaat en zodanig gespecificeerd zijn vormgegeven dat ze niet goed bruikbaar zijn voor uitvoerders;

Complexe verplichtingen

De Participatiewet kent naast rechten ook verplichtingen. Als een bijstandsgerechtigde zich niet aan deze verplichtingen houdt, kunnen er sancties en terugvorderingen volgen. De keuze van de wetgever voor een systematiek van rechten en plichten met een handhavings- en sanctieregime, terug- en invordering is niet vreemd. Maatschappelijk gezien wordt verwacht dat teveel verstrekte uitkering teruggevorderd wordt, omdat het gemeenschapsgeld betreft.¹⁵ Voor het draagvlak in de samenleving is het van cruciaal belang dat alleen mensen die het echt nodig hebben en er recht op hebben bijstand ontvangen. Uit onderzoek blijkt dat de meeste bijstandsgerechtigden zich aan de regels houden. Uit onderzoek blijkt dat zowel te strenge als te lichte handhavingsmiddelen zorgen voor erosie van het draagvlak.

Steeds meer professionals zien in de uitvoering dat de wetgever door de jaren heen steeds meer verplichtingen in de wet is gaan specificeren. Dit geldt bijvoorbeeld voor de taaleis¹⁶, de tegenprestatie¹⁷ en de geüniformeerde verplichtingen¹⁸. Hierdoor is een hele lijst aan standaardverplichtingen ontstaan, die niet altijd toepasbaar is in de individuele situatie van bijstandsgerechtigde,¹⁹ zeker niet wanneer arbeidsinschakeling nu of op den duur geen reëel perspectief vormt. Dit verhoogt de complexiteit. Het lijkt er mede debet aan te zijn dat 60 procent van de bijstandsgerechtigden zich vrijgesteld acht van de geldende arbeidsverplichtingen²⁰, terwijl het feitelijke aantal ontheffingen, op grond van artikelen 9, tweede en vijfde lid, en 9a Pw, van die verplichtingen veel lager ligt. Namelijk ongeveer 10 procent.²¹ Bij deze verplichtingen geldt bovendien dat de wet stevige verlagingen van de bijstandsuitkering voorschrijft als mensen deze verplichtingen niet nakomen. Bij de evaluatie van de Participatiewet werd in dat kader al aangegeven dat de uitvoering er vaak voor kiest alsnog geen verlaging op te leggen.²² Bijstandsgerechtigden verwachten dat zij begripvol bejegend worden en dat een sanctie past bij (de zwaarte van) de overtreding.²³ De uitvoering laat verlaging achterwege, omdat de wettelijk voorgeschreven verlagingen als te ontwrichtend worden ervaren en vanuit die optiek niet het grotere belang dienen. De stevigheid waarmee verplichtingen sinds 2013 in de wetgeving zijn verankerd, lijkt dus niet te

¹⁵ Zo blijkt uit de Omgevingsanalyse SZW, zie bijvoorbeeld de rapportage over het najaar van 2021 (Opiniepeiling Omgevingsanalyse SZW najaar 2021 | Rapport | Rijksoverheid.nl) of de rapportage over het voorjaar van 2022 (Opiniepeiling Omgevingsanalyse SZW voorjaar 2022 | Rapport | Rijksoverheid.nl), onderzoek dat heeft geleid tot de Meerjarige Handhavingskoers 2022–2025, Kamerstukken II, 17 050, nr. 602 en uit het onderzoek naar burgerperspectief (Het burgerperspectief op de herijking van het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid | Rapport | Rijksoverheid.nl).

¹⁶ Artikel 18b Pw.

¹⁷ Artikel 9, eerst lid, sub c, Pw.

¹⁸ Artikel 18, vierde lid, Pw.

¹⁹ Zie pagina 18 van *Participatiewet in balans: uitkomsten beleidsanalyse*, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 34 352, nr. 253

²⁰ *Klantonderzoek evaluatie Participatiewet*, p.27, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 64 352, nr. 185,.

²¹ CBS Bijstandsuitkeringenstatistiek (BUS) B1 – 2022Q3 – N, werkblad N13, te raadplegen via Bijstand, derde kwartaal 2022 (cbs.nl).

²² Eindevaluatie van de Pw, Sociaal en Cultureel Planbureau Den Haag, november 2019.

²³ Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, «Tussen Staat en Menselijke Maat», november 2021.

passen bij de uitvoeringspraktijk. Daarbij is het van belang om te erkennen dat het opleggen van een financiële sanctie een grote impact kan hebben op het leven van een bijstandsgerechtigdebetrokkene. Dit kan gerechtvaardigd zijn, maar de overheid is het aan de bijstandsgerechtigde verschuldigd om een bewuste keuze te maken in het handhavingsinstrument (hierna ook: de sanctie) dat gehanteerd wordt. Dit kan geen automatisme zijn. In de praktijk trachten uitvoerders om zo veel mogelijk passend te handhaven, maar het huidige regime wordt daarbij als knellend ervaren. Bestuursorganen en gemeenten vragen om meer ruimte om een beslissing te kunnen nemen die recht doet aan de situatie die zij treffen.²⁴

1.3 Overzicht maatregelen

Zoals aangegeven bevat dit wetsvoorstel een samenhangend pakket van ruim twintig maatregelen. Deze maatregelen worden in hoofdstuk 3 tot en met 5 nader toegelicht. Gezien de omvang van het aantal maatregelen, is onderstaande tabel opgenomen dat een kort overzicht biedt van de inhoud van deze maatregelen.

§	Onderwerp	Kern	Burgerperspectief
3.2	Harmonisatie aanvullende bijstand jongerennorm	De aanvulling op de jongmeerderjarigen-norm (18–21 jaar) wordt in beginsel gelijk voor alle gemeenten. Dit betekent dat gemeenten aanvullend 634 euro aan jongeren kunnen geven wanneer ze redelijkerwijs geen steun van hun ouders krijgen. Wanneer blijkt dat dit bedrag niet voldoende is, kan de gemeente het bedrag verhogen. Als blijkt dat het bedrag te hoog is, kan de gemeente het verlagen.	De jongmeerderjarigen krijgen meer zekerheid dat de bijstand die zij ontvangen voldoende is om noodzakelijke kosten te kunnen betalen De grote verschillen tussen gemeenten worden hiermee zoveel mogelijk verkleind.
3.3	Giften	Introductie van een standaard giftenvrijlating van € 1.200 per jaar.	Niet iedere gift moet meer worden gemeld bij de gemeenten. Melding is alleen nodig, als het totaal aantal giften boven de € 1.200 per jaar uitkomt. De giften die worden ontvangen, moeten worden bijgehouden door de bijstandsgerechtigde zelf.
3.4	Vermogen	Wanneer een burger een bijstandsuitkering aanvraagt, wordt gekeken naar het totale vermogen. Dit blijft ook gedurende de loop van de bijstand het uitgangspunt. Dus vermogen = totale vermogen – schulden.	Voortaan wordt er rekening gehouden met zowel het huidige vermogen en de huidige schulden. Melding (in het kader van de inlichtingenplicht) is alleen nodig wanneer toenamen in bezit leiden tot een vermogen boven de geldende vermogensgrens en moeten dus door de bijstandsgerechtigde zelf worden bijgehouden.

²⁴ Signaleringsbrieven.

§	Onderwerp	Kern	Burgerperspectief
3.5	Vierwekenzoek-termijn jongeren tot 27 jaar	De vierwekenzoektermijn blijft van kracht. De gemeente krijgt wel de mogelijkheid om in knellende situaties geen gebruik te maken van de vierwekenzoektermijn.	Als er een uitzondering wordt gemaakt op de vierwekenzoektermijn, kan de jongere meteen een bijstandsuitkering krijgen.
3.6	Bijstand met terugwerkende kracht	De gemeente krijgt de mogelijkheid om een bijstandsuitkering met terugwerkende kracht te verstrekken. Dit kan de gemeente doen als de individuele omstandigheden daarom vragen. De maximale lengte is tot en met 3 maanden terug.	Indien nodig, kan de bijstand worden verleend voor de periode direct voorafgaand aan het moment waarop een burger bijstand heeft aangevraagd. Dit kan schulden voorkomen / financiële problemen verkleinen.
3.7	Gezamenlijke huishouding	Uit jurisprudentie volgt dat artikel 3, vierde lid, onderdeel a, Pw op onderdelen in strijd is met het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Die strijdigheid wordt weggewonnen.	Dit heeft geen gevolgen voor de bijstandsgerechtigden, omdat gemeenten de jurisprudentie van de CRvB al volgen.
3.8	Bijstandsnorm voor hen met niet-rechthebbende partner	De bijstandsuitkering voor een bijstandsgerechtigde met een partner die geen recht heeft op bijstand wordt verhoogd. Als de partner inkomsten heeft, worden deze verrekenend.	Deze groep krijgt standaard hetzelfde bedrag aan bijstand als alleenstaanden.
3.9	Bijstandsnorm alleenstaande ouder zonder ALO-kop	Een bijstandsgerechtigde met een niet-rechthebbende partner (bijvoorbeeld omdat deze in het buitenland of in de gevangenis verblijft) en met in Nederland wonende kinderen, heeft geen recht op extra kindgebonden budget. Dit komt door verschillende partnerbegrippen in verschillende wetten. In jurisprudentie is bepaald dat het bedrag van de bijstandsuitkering in deze situaties wordt verhoogd. Dit wordt nu ook vastgelegd in de wet. Als de niet-rechthebbende partner inkomsten heeft, kunnen deze verrekend worden met de bijstand van de bijstandsgerechtigde.	De bijstandsgerechtigde met een niet-rechthebbende partner die wel kinderen heeft in Nederland, kan recht hebben op een hogere bijstandsuitkering.
3.10	Onmiddellijk indienen aanvraag	Vaak kunnen burgers meteen een bijstandsaanvraag indienen als hier een melding voor wordt gemaakt bij de uitvoeringsorganisatie of gemeente. Voor de enkele situaties waar dat nog niet zo is, wordt geregeld dat zodra er een melding wordt gedaan, het meteen mogelijk moet zijn om een uitkering aan te vragen.	Burgers hoeven niet langer te wachten voor het aanvragen van een bijstandsuitkering. Dit wordt mogelijk zodra een melding is gedaan.

§	Onderwerp	Kern	Burgerperspectief
3.11	Gelijkstelling diverse aanvragen	Voorgesteld wordt om de aanvraagdatum van de eerst aangevraagde uitkering (bijstand, Bbz, IOA, IOAZ) bij een gemeente als meldingsdatum voor een bijstandsaanvraag te hanteren.	Als een burger per ongeluk de verkeerde uitkering aanvraagt in plaats van een bijstandsuitkering, wordt de datum van de eerste (verkeerde) aanvraag gebruikt. Hierdoor loopt de burger geen uitkering mis in de tijd tussen de verschillende aanvragen.
4.2	Verruiming van de bijverdiengrenzen	De verschillende vrijlatingsregelingen worden hetzelfde gemaakt in één vrijlating. De vrijlating bedraagt 15% voor de periode van 1 jaar. De gemeente kan besluiten de vrijlating te verlengen als men niet meer uren kan werken wegens individuele omstandigheden. De structurele vrijlating voor mensen met een medische uren beperking blijft behouden.	Er komt één bijverdienregeling, waardoor duidelijker wordt welk deel van de bijverdiensten een bijstandsgerechtigden mogen houden. Het doel is om werken vanuit de bijstand of in combinatie met een bijstandsuitkering aantrekkelijker te maken door de overgang tussen uitkering en werk makkelijker te maken en het hebben van werk én uitkering te versoepelen.
4.4	Versoepelen aanvraagprocedure	De aanvraagprocedure wordt vereenvoudigd: 1) Het wordt mogelijk om bijstand toe te kennen op basis van DigiD. Hierdoor kan de hele aanvraag digitaal plaatsvinden. 2) Identificatie mag voortaan ook op basis van een rijbewijs 3) Bijstandsgerechtigden die uit de bijstand zijn gestroomd en binnen 12 maanden weer instromen kunnen gebruik maken van een verkorte aanvraagprocedure, waarbij gegevens van eerdere aanvragen gebruikt mogen worden.	Het aanvraagproces voor een bijstandsuitkering wordt vereenvoudigd.
4.5	(Automatisch) verrekenen op uniforme wijze	Door een uniforme wijze van het berekenen van het netto-inkomen voor te schrijven, wordt (automatisch) verrekenen op basis van de gegevens uit de polisadministratie mogelijk gemaakt. Ook wordt het transactiestelsel verduidelijkt.	Het loonstrookje hoeft niet meer in alle gevallen maandelijks te worden aangeleverd. Dit vermindert de lastendruk en kan het proces in veel gevallen bespoedigen. Door deze maatregel wordt de inkomensonze-kerheid verkleind.
4.6	Vereenvoudiging verrekenen	Er komt regelgeving waarin de standaardwijze voor het verrekenen van de eindejaarsuitkering, vakantiebijslag en keuzebudget wordt opgenomen. Dit maakt het verrekenproces eenduidiger. Ook wordt voorkomen dat bijstandsge-rechtigden met inkomen naast de bijstand door het verrekenen van dit inkomen op maandbasis onder de bijstandsnorm terechtkomen.	Door het verreken van vakantiegeld, eindejaarsuitkering en keuzebudget op een standaardwijze wordt zoveel mogelijk uniformiteit geborgd en is het makkelijker uit te leggen. Ook wordt de inkomenszekerheid hierdoor bevorderd.

§	Onderwerp	Kern	Burgerperspectief
4.7	Bufferbudget	Met het bufferbudget wordt een nieuw maatwerkinstrument geïntroduceerd om de financiële problemen – die ontstaan door het verreken van inkomsten – op te vangen en het bijstandsniveau te kunnen garanderen. Het bufferbudget bedraagt maximaal € 1.000 per jaar en wordt toegekend en beheerd door de gemeenten. Het college krijgt de mogelijkheid om een bufferbudget toe te kennen in een individueel geval als andere instrumenten zijn uitgeput of niet kunnen worden toegepast.	Er komt een budget dat schommelingen door het verrekenen van inkomen kan opvangen. Dit leidt tot meer financiële zekerheid op het moment dat een bijstandsgerechtigde naast de uitkering werkt en stimuleert daarmee de arbeidsinschakeling.
5.2	Generieke participatieplicht	De gemeenten krijgen de mogelijkheid om de participatieplicht per persoon verder aan te vullen met specifieke verplichtingen die gepast zijn gelet om de omstandigheden en mogelijkheden van het individu. De specifieke verplichtingen die nu in de wet zijn opgenomen worden geschrapt.	De bijstandsgerechtigde heeft een participatieplicht. Dit houdt in dat iemand naar vermogen algemeen geaccepteerd arbeid moet verkrijgen, accepteren, behouden en gebruik te maken van een door de gemeente aangeboden (re-integratie) voorziening. Indien arbeidsinschakeling nog niet mogelijk is, is de persoon verplicht naar vermogen maatschappelijk te participeren. Zo nodig kan de gemeente extra verplichtingen opleggen. Dit wordt aan de bijstandsgerechtigde duidelijk gemaakt. Standaard specifieke verplichtingen, zoals het bereid moeten zijn om drie uur te reizen voor werk, komen te vervallen.
5.3– 5.5	Maatschappelijke participatie	Maatschappelijke participatie is onderdeel van de generieke participatieplicht. Een bijstandsgerechtigde krijgt het recht om maatschappelijke participatie zelf vorm te geven. Daarnaast kunnen zij ondersteuning krijgen bij deze vormgeving. Gemeenten ontwikkelen beleid met betrekking tot maatschappelijke participatie.	Bijstandsgerechtigden die niet (direct) kunnen werken, krijgen meer ruimte om hun maatschappelijke participatie zelf vorm te geven. Tegelijkertijd kunnen zij ook een aanspraak maken op ondersteuning, conform het gemeentelijk beleid.
5.6	Maatregelenbeleid	Er komt een maatregelenbesluit waarin gemeenten meer ruimte krijgen om bij het opleggen van maatregelen rekening te houden met de individuele omstandigheden. De standaard-verlagingen die op dit moment in de wet zijn opgenomen komen te vervallen.	Als een bijstandsgerechtigde niet aan de verplichtingen voldoet, kan een meer passende maatregelen opgelegd worden. De automatisch «harde» maatregelen komen te vervallen.

§	Onderwerp	Kern	Burgerperspectief
5.7	Ruimte voor mantelzorg	Er wordt in de wet opgenomen dat mantelzorg geen op loon te waarderen arbeid is en dat – als men samenwoont vanwege de intensieve mantelzorg die wordt verleend – dit niet als gemeenschappelijk huishouden kan worden gezien.	Mantelzorgers kunnen mantelzorg verlenen zonder te hoeven vrezen voor de gevolgen voor de uitkering.
5.8	Verbreden experimenteerartikel	Experimenten mogen in het vervolg ook gericht zijn op maatschappelijke participatie, loonkostensubsidie en permanente ontheffingen. Daarnaast wordt de totale looptijd van experimenten verruimd naar 5 jaar.	Dit heeft niet direct gevolgen. Als een gemeente een experiment wil uitvoeren, krijgt zij hier meer ruimte voor. Als dit de gemeente is waar de bijstandsgerechtigde woont, kunnen zij mogelijk deelnemen aan het experiment.
6.2	Aanpassing toegangseis IOAZ	Zelfstandigen van 55 jaar en ouder die tot drie maanden voor de aanvraag van IOAZ hun bedrijf of beroep beëindigd hebben, kunnen alsnog toegang krijgen tot de IOAZ als zij ook aan de andere vereisten voldoen.	Oudere gewezen zelfstandigen die zich eerst hebben gericht op het beëindigen van het bedrijf of beroep en daarna pas een aanvraag doen voor IOAZ, krijgen alsnog de gelegenheid om IOAZ aan te vragen.

1.4 Betrokken partijen

Bij zowel het traject voorafgaand aan de totstandkoming van het wetsvoorstel als bij de uitwerking van de individuele maatregelen zijn voortdurend verschillende belanghebbende partijen betrokken. Dit in de vorm van onder andere rondetafelgesprekken²⁵, stakeholdersdagen, focusgroepen met ervaringsdeskundigen, beleidstafels en een informele pre-toets. Hier maakte onder meer de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG), gemeenten, de SVB, (oud-)bijstandsgerechtigden, beroepsverenigingen van de uitvoering, cliëntenvertegenwoordigers, sociale partners, juridisch experts en onderzoekers onderdeel van uit. Uiteraard zijn ook de mensen op wie deze wet van toepassing is, de (oud-)bijstandsgerechtigden, bij het vormgeven van dit wetsvoorstel betrokken. Daarnaast zijn vanwege de integrale blik ook andere departementen betrokken. Samen met allerlei belanghebbende partijen rondom de Participatiewet is het wetsvoorstel, onder andere op de aspecten van de uitvoerbaarheid, het burgerperspectief, M&O-risico's en financiële gevolgen getoetst.

De SVB voert de bijstand in de vorm van de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (hierna: AIO) uit. De SVB heeft daarom deelgenomen aan de informele pre-toets (zie onder «betrokkenheid gemeenten») en heeft een uitvoeringstoets uitgevoerd op dit wetsvoorstel. In paragraaf 10.2 wordt hier nader op ingegaan. Daar waar in dit wetsvoorstel wordt gesproken over «gemeenten» of «de gemeente» wordt ook de SVB bedoeld, tenzij expliciet anders vermeld.

²⁵ Kamerstukken II 2020/21, 34 352, nr. 213.

Het wetsvoorstel verandert de situatie voor mensen die werken met of een beroep doen op de Participatiewet. De uitvoering van de Participatiewet is gedecentraliseerd naar de gemeenten. Het college van burgemeesters en wethouders is belast met de uitvoering van de Participatiewet en legt hierover verantwoording af aan de gemeenteraad. De gemeenteraad stelt daarnaast verordeningen vast. In dit wetsvoorstel wordt in dit verband steeds verwezen naar «de gemeente» of «gemeenten». De gemeenten zijn – net als bij de beleidsanalyse – vanaf de start betrokken bij de vormgeving van dit wetsvoorstel. Gemeenten hebben daarbij de mogelijkheid gehad om zich in een vroegtijdig stadium uit te spreken over de beleidsvoornemens en deze zo nodig bij te sturen, zowel aan beleidstafels, als via de informele pre-toets en de uitvoerings-toets.

Met dit wetsvoorstel worden geen nieuwe taken bij gemeenten belegd. Het wetsvoorstel is bedoeld om de Participatiewet beter te laten aansluiten op de mogelijkheden en omstandigheden van de mensen voor wie ze zijn bedoeld en de uitvoering meer ruimte te geven om te kunnen doen wat in het individuele geval nodig is. Hierdoor wordt de wet eenvoudiger en passender (zie voor de uitgangspunten en doelen van dit wetsvoorstel verder hoofdstuk 2). Daarom zijn de huidige taken op punten aangepast.

De gemeenten zijn zoals aangegeven vanaf de start betrokken bij dit wetsvoorstel. In juni 2022 heeft de regering aangekondigd welke maatregelen uit de beleidsanalyse²⁷ nader worden uitgewerkt. Deze uitwerking heeft plaatsgevonden in de periode van september tot en met december 2022 aan verschillende beleidstafels en via meerdere sessies. Onder meer de volgende partijen namen deel aan deze tafels: diverse gemeenten, VNG, Divosa, SVB, Inlichtingenbureau, Stimulansz, Landelijke Cliëntenraad (hierna: LCR), Wij zijn Mind, PBLQ, Cedric, Studeren en werken op maat, CNV, MIND, Sterk uit Armoede, SAM en diverse directie vanuit het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW). De gemeenten die zijn aangesloten vormen een goede vertegenwoordiging van kleine, middelgrote en grote gemeenten.

Samen met de VNG is voorafgaand aan de formele uitvoeringstoets een informele pre-toets vormgegeven. Tijdens deze pre-toets is het concept wetsvoorstel, de voorgenen maatregelen en een overzicht met financiële gevolgen doorgesproken (februari 2023). Dit is gebeurd aan 5 tafels met elk een eigen expertise: uitvoering, financiën, juridisch, burgerperspectief en naleving. Aan de tafels namen onder andere deelnemers uit gemeenten, SZW, LCR, Divosa, jongerenpanel Armoede en Schulden en diverse andere organisatie deel. De opbrengst van deze pre-toets is meegenomen in het verder vormgeven van het wetsvoorstel. In de formele uitvoeringstoets is de VNG nader ingegaan op de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel. De financiële gevolgen zijn nog niet volledig in kaart te brengen omdat de lagere regelgeving nog moet worden opgesteld. Daarom is met de partijen afgesproken dat de financiële impact van de maatregelen nader in kaart worden gebracht bij het opstellen van de

²⁶ Deze paragraaf gaat nader in op de uitgangspunten en normen van Uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden en Normenkader interbestuurlijke verhoudingen. De financiële kaders van dit wetsvoorstel worden besproken in hoofdstuk en op implementatie wordt nader ingegaan in paragraaf 11.7.

²⁷ Kamerstukken II 2021/22, 34 352, nr. 253.

amvb's en dat de partijen daar goed bij betrokken zullen worden. In paragraaf 10.1 wordt nader ingegaan op deze uitvoeringstoets.

Het programma Participatiewet in balans bestaat uit drie sporen. Dit wetsvoorstel betreft het eerste spoor. Bij de aanvang van het opstellen van dit wetsvoorstel was de Uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden nog niet geïntroduceerd. De uitgangspunten die centraal staat in deze toets, zijn in acht genomen bij het uitwerken van dit wetsvoorstel, zoals hierboven toegelicht. Bij spoor 2 – de meer fundamentele herziening van de Participatiewet – is het beleidskompas en daarmee de recent geïntroduceerde UDO vanaf de start gevolgd en nageleefd. In dit spoor zal aan de hand van de beleidstheorie en de beleidsopties worden ingegaan op de rol die is weggelegd voor de decentrale overheden. Spoor 3 bevat geen wetswijziging. In dit spoor wordt via co-creatie gewerkt aan een cultuuromslag. Zie voor meer informatie over het programma paragraaf 2.2.

1.5 Leeswijzer

Deze memorie van toelichting bestaat uit diverse hoofdstukken. In hoofdstuk 2 worden de doelen en uitgangspunten van dit wetsvoorstel uiteengezet. In hoofdstukken 3 tot en met 5 worden de voorgestelde maatregelen verder toegelicht. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de maatregelen uit dit wetsvoorstel die raken aan rechtszekerheid, op de doelmatigheid van het vangnetkarakter van de bijstand en de ruimte voor de uitvoering voor de uitvoerders van de wet. Vervolgens hoofdstuk 4 worden de maatregelen besproken die een stimulans zijn voor de re-integratie en waarbij rekening wordt gehouden met de heterogene doelgroep. Tot slot wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op maatregelen die een breder perspectief op participatie bewerkstelligen, met daarbij passende, reële verplichtingen en een gedifferentieerd handhavingsbeleid.

In de daarop volgende hoofdstukken wordt achtereenvolgend ingegaan op de aanverwante regelgeving (hoofdstuk 6), de regeldruk (hoofdstuk 7), de financiële gevolgen (hoofdstuk 8) en de monitoring en evaluatie (hoofdstuk 9). In hoofdstuk 10 wordt ingegaan op de reacties die zijn ontvangen tijdens de consultatie van dit wetsvoorstel. Daarna wordt aandacht besteed aan het misbruik en oneigenlijk gebruik, de doenvermogenstoets, de gegevensuitwisseling die plaatsvindt door de invoering van dit wetsvoorstel, gendertoets, de rechtsbescherming en implementatie. Tot slot wordt in hoofdstuk 12 ingegaan op het overgangsrecht. In deel II van deze memorie is een artikelsgewijze toelichting opgenomen.

2. Doelen en uitgangspunten

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de doelen en opzet het programma Participatiewet in balans. Dit is noodzakelijk om vervolgens de doelen en uitgangspunten van dit wetsvoorstel toe te lichten. Tot slot wordt ingegaan op andere trajecten die raken aan dit wetsvoorstel.

2.2 Opzet van het programma

Het vorige hoofdstuk beschrijft op welke punten we de Participatiewet kunnen verbeteren. Het doel van de regering is om de Participatiewet weer in balans te brengen. Er moet meer evenwicht komen tussen de drie kernelementen van de Participatiewet: bestaanszekerheid, participatie en handhaving. Dat evenwicht kunnen we bereiken door de mens centraal te zetten en uit te gaan van vertrouwen. Daarnaast is vereenvoudiging belangrijk.

Bestaanszekerheid

Werk en bestaanszekerheid zijn belangrijke pijlers van de Nederlandse samenleving. Iedereen moet de kans krijgen om mee te doen en zich te ontwikkelen. Als het tegenzit en iemand kan even niet in zijn eigen bestaan voorzien, dan is er de bijstand. Die bijstand moet zorgen voor inkomenszekerheid en stabiliteit. Het is een vangnet dat we met elkaar hebben gerealiseerd. Een ingenieus vangnet, dat bestaat uit een stelsel van voorzieningen. Het is een groot goed in ons land, maar toch moet dat ingenieuze stelsel eenvoudiger. In de uitvoering staan onze systemen te vaak in de weg. Er moet meer ruimte zijn voor de menselijke maat. Alleen zo werken onze wetten en regels voor wie ze bedoeld zijn. En wordt de overheid weer toegankelijker voor mensen die steun nodig hebben.

Participatie

Deelnemen aan de samenleving én aan elkaars leven is belangrijk. Soms hebben mensen begeleiding nodig, soms juist ruimte om zelfstandig te participeren. Wie steun nodig heeft, moet daarop kunnen rekenen. Daarnaast wordt eigen initiatief verwacht om stappen te zetten. Daarbij houden we wel rekening met wat iemand kan.

Als we de balans willen terugbrengen in de Participatiewet, dan moeten we onze blik verruimen en naar de hele maatschappij kijken. Naar andere vormen van zorg en ondersteuning. We moeten niet denken vanuit onze systemen, maar vanuit mensen.

Handhaving

De bijstand wordt betaald uit belastingopbrengsten. Dat is geld van ons allemaal. De bijstand is dan ook een bestaansvoorziening op het niveau van sociaal minimum. Waar mogelijk stimuleert de bijstand mensen om aan het werk te gaan, om te voorkomen dat mensen nodeloos in de bijstand blijven hangen. Aan de bijstand zitten de nodige verplichtingen vast. En er is een strikte handhaving op de naleving daarvan. Als regels niet worden nageleefd is een passende reactie op zijn plaats. Bij misbruik moet streng opgetreden worden. Dat is belangrijk. Zo blijft er draagvlak voor deze bestaansvoorziening die uit belastinggeld wordt betaald. Maar hoe belangrijk die naleving van regels ook is, de regels zelf moeten niet het belangrijkste worden. De regels zijn er voor mensen en niet andersom. Alleen op die manier ervaren mensen een overheid die niet uitgaat van wantrouwen, maar van vertrouwen. En hebben we een systeem waarin iedereen zich gezien en gekend voelt. Zo werkt het vangnet goed voor iedereen.

De regering streeft vanuit bovenstaande met het programma Participatiewet in balans de volgende doelen na:

1. De wet biedt een passend perspectief op werk en participatie;
2. De wet (rechten en plichten) is begrijpelijk en goed na te leven;
3. Mensen voelen zich ondersteund door de wet als het gaat om participatie en inkomen;
4. De wet biedt een doelmatig vangnet: zeker en voorspelbaar;
5. De wet biedt een toereikend inkomen; en,
6. De wet sluit goed aan bij de brede vormgeving sociaal domein en het inkomensstelsel.

Naar aanleiding van de beleidsanalyse, is het programma Participatiewet in balans opgezet. Met dit programma wordt gewerkt aan het bieden van voldoende en een zeker bestaansminimum en het stimuleren van bijstandsgerechtigde om deel te nemen aan de samenleving. Daarbij

wordt rekening gehouden met de individuele mogelijkheden en persoonlijke omstandigheden. Daarom wordt gewerkt aan een nieuwe wet die eenvoudiger is, beter begrijpbaar is en passende ondersteuning biedt met heldere rechten en plichten.

Dit vraagt ook om een cultuuromslag. Zowel in de Participatiewet zelf als de manier waarop die wordt uitgevoerd. Voor die omslag zijn verschillende stappen nodig. Een belangrijke rol is weggelegd voor de uitvoerend professional bij gemeenten en de aansturing daarvan op Rijks- en gemeenteniveau. Binnen de gemeentelijke organisatie speelt daarbij ook de ruimte voor zelf op te stellen beleidsregels en hoe daar invulling aan te geven. De uitvoering is daarbij afhankelijk van het wettelijk kader. De Participatiewet moet de gestelde ambitie faciliteren. Aan deze randvoorwaarde wordt nu nog niet voldaan. Daarom moet de wet, waar nodig, worden aangepast. Sommige ambities overstijgen het afgebakende terrein van de Participatiewet en vragen om een bredere blik vanuit het stelsel van de sociale zekerheid, zorg en ondersteuning. Daarnaast vragen sommige vraagstukken vanwege de complexiteit en afhankelijkheden, om een langere adem of worden deze in (samenhang met) andere trajecten verder vormgegeven.

De verschillende onderdelen zijn complementair aan elkaar. Allen zijn nodig om de balans in de (uitvoering van de) Participatiewet doeltreffend en effectief te herstellen.

De regering zet in op de volgende drie sporen:

2.2.1 Spoor 1: het voorliggende wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel vormt spoor 1: een samenhangend pakket aan maatregelen waarmee de regering een stevige stap wil zetten naar een uitvoering van de Participatiewet waarbinnen vertrouwen en de menselijke maat kernwaarden zijn. Daarnaast is er aandacht voor vereenvoudiging. Het wetsvoorstel bevat wijzigingen die relatief snel realiseerbaar zijn, met inachtneming van het beschikbare budgettaire kader. De beoogde cultuurverandering vraagt echter nog meer. Hiervoor zijn ook de sporen 2 en 3 noodzakelijk.

2.2.2 Spoor 2: heroverweging van de beleidsuitgangspunten

Iedereen moet kunnen beschikken over een toereikend en zeker bestaansminimum. Mensen moeten daarnaast gestimuleerd en ondersteund worden om naar vermogen deel te nemen aan de samenleving. Om dit te bereiken is een omslag én een ander mensbeeld nodig in beleid en uitvoering: van denken in systemen naar wat mensen nodig hebben en werken vanuit waarden als vertrouwen, eenvoud en menselijke maat. Rekening houdend met individuele mogelijkheden en omstandigheden. De wet- en regelgeving en de uitvoering daarvan moeten hier dienend aan zijn. Dit vergt een fundamentele herziening van de Participatiewet. Dat kost tijd en moet zorgvuldig gebeuren. Mede om die reden heeft de regering ervoor gekozen om voor de korte en middellange termijn een samenhangend pakket van ruim twintig maatregelen voor te stellen die de professional op korte termijn meer ruimte bieden om te doen wat nodig is om mensen te ondersteunen. Voor de langere termijn wordt gewerkt aan een fundamentele herziening van de Participatiewet (spoor 2), waarbij opnieuw wordt gekeken naar de doelen en uitgangspunten van de wet en de samenhang met het bredere stelsel van inkomensondersteuning. In de Tweede Kamer is een breed gesteunde motie aangenomen waarin de

Kamer uitsprekt «dat de voorgenomen aanpassing van de hardheden in de Participatiewet doorgang moet vinden»²⁸

Het uitgangspunt bij de fundamentele herziening is de probleemanalyse die is opgesteld op basis van wetenschappelijk onderzoek, gesprekken met gemeenten, ervaringsdeskundigen en andere relevante partijen in het veld. Hieruit blijkt onder andere dat de bijstand niet voor iedereen toereikend is, moeilijk uitvoerbaar is en dat de strikte complementariteit voor (extra) complexiteit, onvoorspelbaarheid en hardvochtige effecten kan zorgen. Daarnaast blijkt dat lang niet iedereen (direct, volledig) betaald aan het werk kan en dat in de ondersteuning van mensen scherpe keuzes gemaakt moeten worden.

De wet wordt mede vanuit het perspectief van mensen die er een beroep op doen en gemeenten opnieuw opgebouwd. De volgende vragen worden beantwoord: wat zijn de mogelijke doelen van een nieuwe wet, welke uitgangspunten en aannames passen daarbij en welke instrumenten kunnen het best worden ingezet om deze doelen te bereiken? Hoe passen deze bij de verschillende doelgroepen zoals ouderen, jongeren en gedeeltelijk arbeidsgeschikten, en hoe verhoudt de wet zich tot het bredere stelsel van de sociale zekerheid en het sociaal domein? De probleemanalyse laat zien dat de wet aan kracht kan winnen door meer te gaan werken vanuit vertrouwen, vanuit inzichten over wat mensen echt helpt. De plek van de Participatiewet als laatste vangnet in de sociale zekerheid die voorziet in een noodzakelijk bestaansminimum blijft behouden. Ook wordt niet losgelaten dat de wet doelmatig moet zijn en dat mensen zich gestimuleerd voelen te gaan werken als dat mogelijk is. Dit blijven ook binnen een nieuwe wet belangrijke principes. De mate waarin is een politieke keuze.

Deze politieke keuzes over de toekomst en de vormgeving van de Participatiewet zijn aan een nieuw kabinet en de Tweede Kamer. Onder tussen gaan de voorbereidingen voor het opbouwen van een nieuwe wet door: er wordt verder gewerkt aan een nieuwe beleidstheorie en aan concrete beleidsopties om de inkomensondersteuning te verbeteren en om in kaart te brengen hoe mensen beter ondersteund kunnen worden naar participatie (werk waar dat kan, maar ook andere vormen participatie, als werk (nog) niet mogelijk is). Specifiek wordt nagedacht over opties om mensen zonder of met beperkt arbeidsvermogen beter te ondersteunen.

Daarbij wordt een afwegingskader opgesteld waarin de waarden voor een nieuwe Participatiewet een plek hebben, zodat een nieuw kabinet voortvarend een goede afweging kan maken om tot een nieuwe balans te komen. Het streven is om de Tweede Kamer eind 2024 te informeren over de mogelijke pakketten van beleidsopties, waarmee een fundamentele herziening van de Participatiewet gerealiseerd kan worden.

2.2.3 Spoor 3: versterken vakkundigheid uitvoering

Voor balans in de Participatiewet is ook een cultuurverandering binnen de uitvoering noodzakelijk. Wettelijke regels en vakkundige professionals die werken bij de gemeente aan de uitvoering van de Participatiewet zijn complementair. De beoogde beweging binnen de Participatiewet vraagt een cultuurverandering in de uitvoering: van controle naar dienstverlening. De focus in contact tussen mensen en professionals moet verschuiven van rechtmatigheid naar de ondersteuningsbehoefte. Dit vraagt om een ander toetsingskader, waarbij niet de vraag is of ingezette

²⁸ Kamerstukken II 2023/24, 34 352, nr. 316

instrumenten in lijn zijn met wat de wet voorschrijft (een rechtmatigheidsvraag), maar of de ingezette instrumenten in lijn zijn met het beoogde doel (een effectiviteitsvraag). Dit verlangt een verdere professionaliseringsslag op verschillende niveaus. Veel gemeenten hebben deze al ingezet, in lijn met de aandacht de regering voor het Werk aan Uitvoering. De cultuuromslag wordt versterkt door spoor 3 van het programma Participatiewet in balans, waarbij de regering samen met de beroepsgroep een instrumentarium wil ontwikkelen voor de professionals.

2.2.4. Caribisch Nederland

Via het principe «comply or explain» is bezien of deze wetgeving van toepassing kan worden verklaard in Caribisch Nederland en of differentiatie nodig en wenselijk is.²⁹ Net als bij de bijstand in Europees Nederland kan het veranderen van onder meer de menselijke maat en vertrouwen bij de onderstand in Caribisch Nederland wenselijk zijn. Daarom brengt de regering de benodigde wijzigingen in het Besluit onderstand BES in kaart. Naar verwachting worden hierbij ook andere wijzigingen van de onderstand meegenomen. De benodigde wijzigingen in de onderstand worden in een apart traject uitgewerkt, omdat de onderstand een andere wettelijke basis kent dan de Participatiewet en de betreffende regelgeving is uitgewerkt bij amvb.

2.3 Doelen van dit wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan spoor 1 en bevat maatregelen die op de korte en middellange termijn realiseerbaar zijn. De regering wil met dit wetsvoorstel een eerste stap zetten in het herstellen van de balans in de Participatiewet door de mens meer centraal te stellen en uit te gaan van vertrouwen. Daarnaast is vereenvoudiging een belangrijk uitgangspunt. Het is van belang om stil te staan bij wat onder deze begrippen wordt verstaan, tot welke doelen dit leidt voor dit wetsvoorstel en op welke wijze hier invulling aan wordt gegeven bij de uitwerking van de voorgestelde wetswijzigingen.

In dit wetsvoorstel worden de volgende begripsbepalingen gehanteerd:

<i>Menselijke maat</i>	In de bijstandsverlening houdt de overheid rekening met de individuele omstandigheden, belangen en het doenvermogen van bijstandsgerechtigden.
<i>Vertrouwen</i>	• Vertrouwen van de overheid in de bijstandsgerechtigden: de meeste bijstandsgerechtigden hebben de juiste intenties; • Vertrouwen van de Rijksoverheid in de gemeente en SVB: de professional maakt de juiste afweging; • Vertrouwen van de bijstandsgerechtigden in de overheid: Balans in de Participatiewet draagt bij aan het herstel hiervan.
<i>Vereenvoudiging</i>	Beleid dat bijdraagt aan een bijstandsregeling die voor bijstandsgerechtigden voorspelbare en zekere gevolgen heeft en zo ervaren wordt. ¹

¹ Dit sluit aan bij de definitie gehanteerd in het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) vereenvoudiging sociale zekerheid. Vereenvoudiging is geen doel op zichzelf, maar het moet bijdragen aan de werking en doelmatigheid van de regeling en het bredere stelsel.

Deze begrippen vormen de richtinggevende beginselen bij het uitwerken van de maatregelen. Het gaat er om dat de bijstandsgerechtigden de menselijke maat, het vertrouwen en de vereenvoudiging straks daadwerkelijk ervaart. De doelen van dit wetsvoorstel zijn als volgt:

²⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 IV, nr. 11.

1. De regels en ondersteuning van de Participatiewet laten aansluiten op de mogelijkheden en omstandigheden van de mensen voor wie ze bedoeld zijn: eenvoudig en passend;
2. Het vergroten van de rechtszekerheid, zowel qua rechten als plichten: uniform waar het kan, differentiatie waar nodig; en
3. Het creëren van meer handelingsruimte voor de uitvoerend professional.

2.3.1. De regels en ondersteuning van de Participatiewet laten aansluiten bij de mogelijkheden en omstandigheden van de mensen voor wie ze bedoeld zijn: eenvoudig en passend

Het uitgaan van menselijke maat zorgt ervoor dat de bijstandsgerechtigde het gevoel heeft dat de Participatiewet een regeling is die werkt vanuit uitgangspunten die daadwerkelijk op diegene van toepassing zijn. Om de menselijke maat in een wet te verankeren is het dus essentieel dat de eronder liggende beleidspremises aansluiten bij de doelgroep van de wet. Is dat laatste niet het geval dan is het gat tussen wet en doelgroep te groot. De uitvoering mist dan het instrumentarium om de doelgroep passend te bedienen en de bijstandsgerechtigde voelt zich niet erkent of gezien in zijn ondersteuningsbehoeften.

Met dit wetsvoorstel wordt onderkend dat de Participatiewet een heterogene doelgroep kent en door middel van de voorgestelde wijzigingen wordt de wet beter op de praktijk aangesloten. Arbeidsinschakeling staat nog steeds voorop. Ook als voor sommige mensen de weg ernaartoe langer is, of deeltijd werk een eerste passende tussenstap is. Maar tegelijkertijd ziet de regering dat sommige mensen duurzaam zijn aangewezen op deeltijd werk of dat arbeidsinschakeling überhaupt geen realistisch perspectief is. Voor deze groep is de bijstand niet tijdelijk en is een breder perspectief op participatie passend. In dit verband zijn ook de huidige verplichtingen die daar wel op geënt zijn niet reëel, zij staan te ver van de bijstandsgerechtigde af.³¹ Hierdoor heeft een grote groep mensen nu veelal het gevoel dat de achterliggende gedachte van de wet niet op hen van toepassing is. Tegelijkertijd bestaat er echter wel een grote behoefte aan perspectief en deelname aan de maatschappij.

Uitgangspunt van de Participatiewet blijft arbeidsinschakeling voor wie dat kan, maar voor de mensen die daar (nog) niet toe in staat zijn ligt de focus (eerst) op andere activiteiten. Het is belangrijk dat re-integratie die wél binnen de mogelijkheden ligt, zoveel mogelijk wordt gestimuleerd. De randvoorwaarden hiervoor moeten op orde zijn. Dit wetsvoorstel zet daarom in op maatregelen die re-integratie stimuleren, door onder andere deeltijd werken meer te laten lonen en belemmeringen rondom arbeidsinschakeling zoveel mogelijk weg te nemen. Dit wordt uitgewerkt in hoofdstukken 4A en 4B.

Voor een ander deel van de doelgroep is de weg naar arbeidsinschakeling langer of is dit niet realistisch. Voor deze groep mensen is het belangrijk dat andere vormen van participatie dan arbeid een meer gelijkwaardige positie krijgen binnen de Participatiewet. Maatschappelijke participatie en het gevoel tot nut te zijn, verstevigen iemands netwerk en eigenwaarde.

³¹ Uit de beleidsanalyse volgt dat er een grote hoeveelheid aan standaardverplichtingen is ontstaan (geüniformeerd en niet-geüniformeerd), die – zeker wanneer arbeidsinschakeling geen reëel perspectief vormt – niet toepasbaar zijn in de individuele situatie van bijstandsgerechtigde. Dit verhoogt de complexiteit en lijkt mede debet aan het feit dat 60 procent van de doelgroep zich ook vrijgesteld acht van de geldende arbeidsverplichtingen. Zie pagina 18 van *Participatiewet in balans: uitkomsten beleidsanalyse*, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 34 352, nr. 253

Dat resulteert uiteindelijk in een beperkter beroep op ondersteuning vanuit de overheid. De regering zet daarom met dit wetsvoorstel in op maatregelen die een breder perspectief bieden op participatie en differentiatie aanbrengen in het beleid. Deze worden uitgewerkt in hoofdstuk 5.

2.3.2. Het vergroten van de rechtszekerheid, zowel qua rechten als plichten: uniform waar het kan, differentiatie waar nodig

Vertrouwen vraagt daarnaast om wetgeving die zekerheid biedt, zowel in rechten als in plichten. Zodat de bijstandsgerechtigde weet waar hij aan toe is. Qua rechten moet de wet daar waar mogelijk rechtszekerheid bieden, terwijl bij de beschrijving van verplichtingen het uitgangspunt dat mensen de regels willen naleven leidend moet zijn. De wet moet dan ook normen bevatten die duidelijk en herkenbaar zijn.

Voor wat betreft de rechten is het voor de bijstandsgerechtigde belangrijk om te kunnen rekenen op een minimaal inkomen om in het levensonderhoud te voorzien. Ongeacht de uiteenlopende individuele omstandigheden die spelen, die ook om een variatie aan passende financiële ondersteuning vragen. De bijstandsgerechtigde moet hierbij niet te veel afhankelijk zijn van de vraag of de uitvoering wel of niet maatwerk levert. Al dan niet mede afhankelijk van de proactieve opstelling van de uitvoerend professional in kwestie of het daaraan ten grondslag liggende individuele gemeentelijk beleid. Bovendien is niet iedere bijstandsgerechtigde in staat om een financieel nijpende situatie of bijzondere omstandigheden tijdig aan te kaarten, om zo de toepassing van maatwerk in gang te zetten. Knelt wetgeving bovendien op te veel plekken, dan staat het (steeds grotere) beroep op maatwerk op gespannen voet met de in de uitvoering aanwezige capaciteit. Met in achtneming van de richtinggevende beginselen kan dit wetsvoorstel een stap in de goede richting zetten door met maatregelen de rechtszekerheid en de voorspelbaarheid van het huidige vangnet van de bijstand te vergroten. Dit kan worden gedaan door de bijstandsgerechtigde in bepaalde situaties de zekerheid te bieden van een bepaald inkomen of een individuele beoordeling. Dit draagt bij aan een eenduidige uitvoeringspraktijk. Tegelijkertijd is er ook de wens om juist ruimte te laten om in te spelen op vooraf niet te identificeren specifieke situaties. Dit wetsvoorstel zet daarom in op maatregelen van verschillende niveaus: algehele codificatie, zogenaamde «maatstafbepalingen» en «kan-bepalingen». Daarnaast wordt meer zekerheid geboden door de wet beter in overeenstemming te brengen met de maatschappelijke beleving. Dit alles wordt uitgewerkt in hoofdstuk 3.

Daarnaast vraagt oog voor heterogeniteit van de doelgroep, ook om differentiatie binnen de verplichtingen en de handhaving daarvan. Bijstandsgerechtigden mogen van de overheid verwachten dat zij de (arbeids-, re-integratie- en/of participatie)verplichtingen verder specificeert als zij wil dat een bijstandsgerechtigde op een specifieke wijze invulling hieraan geeft. De uitvoering moet toegerust zijn om dit te kunnen doen. Bij de beschrijving van de verplichtingen moet voorts – vanuit het oogpunt van vertrouwen – de nalevingsbereidheid van de bijstandsgerechtigde het uitgangspunt zijn. Vertrouwen houdt in dit kader in: naast elkaar staan, in plaats van tegenover elkaar. Wie steun nodig heeft, moet daarop kunnen rekenen. Tegelijkertijd mag worden verlangd dat de persoon die hulp krijgt ook zélf actie onderneemt en initiatief toont, rekening houdend met zijn of haar denk- en doenvermogen. De maatregelen in hoofdstuk 5 geven hier vorm aan.

2.3.4. Het creëren van meer handelingsruimte voor de uitvoerend professional

Tenslotte moet uitgaan van vertrouwen zich ook vertalen in een vertrouwen in het oordeel van de uitvoerend professional. Op dit moment ervaren professionals in de uitvoering soms onvoldoende ruimte voor maatwerk bij de uitvoering van de Participatiewet. Soms komt dit door een te enge interpretatie van de ruimte die wet- en regelgeving nu al biedt. Soms komt dit door een gebrek aan andere belangrijke randvoorwaarden in de uitvoering. Zoals kennis en deskundigheid, voldoende personele capaciteit en middelen. Dit kan leiden tot handelingsverlegenheid in de uitvoering of het (te) strikt toepassen van regels en beleid.

Op grond van de Participatiewet is het een taak van gemeenten om de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen af te stemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van bijstandsgerechtigden. Zo biedt artikel 18, eerste lid, Pw in individuele gevallen de mogelijkheid om maatwerk te leveren. Dit artikel luidt: «De gemeente stemt de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen af op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de bijstandsgerechtigde». Op basis van dit artikel is het mogelijk om in een individuele situatie de hoogte van de bijstand naar beneden of naar boven af te stemmen, en de verplichtingen toe te spitsen op de individuele situatie. Dit is het zogenaamde individualiseringsbeginsel.

Maar de wet biedt op meer onderwerpen expliciet ruimte voor maatwerk. Bijvoorbeeld voor het vaststellen van het recht op bijzondere bijstand³² en de discretionaire bevoegdheid van de gemeente die in artikel 28 Pw is vastgesteld als het gaat om de uitkering van schoolverlaters.

Of de ruimte die de wet biedt in de praktijk ook wordt gebruikt om maatwerk toe te passen, hangt vooral van andere factoren af. In de eerste plaats heeft de bijstandsgerechtigde een belangrijke verantwoordelijkheid om informatie over zijn of haar leefsituatie tijdig met de gemeente te delen. Want alleen dan kan de gemeente hier op een passende manier op acteren. Daarnaast benoemen gemeenten dat de beschikbaarheid van voldoende middelen voor de uitvoering van de Participatiewet één van de belangrijkste randvoorwaarden is. Maatwerk kost tijd en capaciteit. Maatwerkoplossingen zijn soms oplossingen die niet voor de hand liggen en waarvoor de financiering vaak niet eenvoudig kan worden georganiseerd. Ook spelen de organisatiekenmerken van de uitvoerder een belangrijke rol. Het gaat hierbij om aspecten als de aandacht voor maatwerk in de visie en het dienstverleningsconcept en de wijze waarop tegen responsiviteit aangekeken wordt. Maar ook om de mogelijke spanning tussen maatwerk enerzijds en (het denken over) rechtmatigheid, rechtsgelijkheid, precedentwerking en fraudebestrijding anderzijds. Dit alles kan leiden tot:

- Een sterke gerichtheid op rechtmatigheid (waardoor er handelingsverlegenheid is ontstaan om de ruimte te pakken die de wet biedt) tijdigheid, snelheid van beslissen bij gemeenten en het voorkomen van precedënten. Dit werkt het nauw volgen van (soms zeer gedetailleerde) werkinstructies en angst voor fouten in de hand waardoor eigen afwegingen uit de weg worden gegaan.
- Een hoge productiedruk. Hierdoor kan tijd en aandacht voor het persoonlijk contact met bijstandsgerechtigden en de ruimte voor maatwerk als beperkt worden ervaren.

³² Artikel 35 Pw.

- Daarnaast moeten de keuzes over maatwerk passen binnen de financiële kaders waarbinnen gemeenten werken en spelen personeelstekorten een belangrijke rol.

Om bij de uitvoering van de Participatiewet maatwerk toe te passen, kan de regering geen limitatieve opsomming geven van gevallen waarin maatwerk mogelijk is. Dit zou geen recht doen aan de opvatting dat bij maatwerk – als dit nodig is – de individuele situatie van een bijstandsgerechtigde leidend moet zijn. In dit wetsvoorstel schetst de regering kaders waarbinnen ruimte wordt geboden om besluiten te nemen in overeenstemming met de Participatiewet. Hiermee wil de regering de uitvoerend professionals in staat stellen om in te spelen op dilemma's en afwegingen die zich voordoen. Dit past ook goed bij de decentrale wijze waarop de Participatiewet wordt uitgevoerd. Hierbij dient wel continue een weging gemaakt te worden tussen ruimte voor handelen en het risico van willekeur of onzekerheid.

2.4 Bijbehorende dilemma's en risico's

In de uitwerking van de maatregelen vanuit de richtinggevende beginselen, en eerder bij de totstandkoming van de beleidsanalyse, komen diverse dilemma's en risico's naar voren:

1) Menselijke maat is niet gelijk aan maatwerk

De «menselijke maat» wordt vaak direct in verband gebracht met «maatwerk». Ook in dit wetsvoorstel wordt onderkend dat de menselijke maat ruimte verlangt om te kunnen inspelen op individuele situaties, wat resulteert in meer ruimte voor maatwerk. De menselijke maat verlangt meer. Maatwerk komt vaak «achteraf»: de geijkte route is niet passend dus wordt een alternatieve oplossing gezocht. Het is een uitzondering op de regel. De menselijke maat moet aan de voorkant al geborgd zijn. Dit door wetgeving, beleid en processen zo in te richten dat er ruimte is om rekening te houden met de individuele omstandigheden, belangen en het doenvermogen van bijstandsgerechtigden. Het hoort niet afhankelijk te zijn van bijvoorbeeld de professionaliteit of capaciteit in de uitvoering of de aanwezige assertiviteit bij de bijstandsgerechtigde. Daarom wil de regering de menselijke maat verankeren in de wet zelf.

2) De balans tussen benodigde ruimte en het risico op willekeur

Het bieden van een handelingskader aan de uitvoering, raakt ook aan het vraagstuk dat het bieden van meer ruimte risico's met zich meebrengt ten aanzien van rechtszekerheid. Maatwerk en «kan»-bepalingen kennen het risico van willekeur. Als maatwerk zonder verdere doordenking wordt toegepast, ontstaat het risico om willekeurig maar wat te doen. Als dit met goede onderbouwing wordt toegepast, ontstaat ruimte voor (bedoelde) ongelijke uitkomsten. Hierbij moeten uiteraard de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht worden genomen.³³

De Participatiewet geeft de kaders en zorgt ervoor dat gemeenten binnen de kaders van de beleidsvrijheid hebben om beleidskeuzes te maken. In de uitvoering kunnen er binnen de kaders van de wet verschillen tussen gemeenten ontstaan. Gemeenten hebben beleidsvrijheid nodig om maatwerk te leveren en instrumenten efficiënt in te zetten. Niet alle bijstandsgerechtigden hebben immers dezelfde aanpak of ondersteuning nodig. Gemeenten leggen hun beleidskeuzes vast in verordeningen. In

³³ Hendrikx et al., *Maatwerk als standaard?*, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Den Haag 2022.

deze verordeningen staat hoe ze de instrumenten gaan inzetten. Gemeenten moeten (vertegenwoordigers van) cliënten betrekken bij het opstellen van de verordeningen. De gemeenteraad stelt de verordeningen vast. Daardoor is de keuze democratisch gelegitimeerd en is het ook voor de burgers duidelijk welke beleidskeuzes gemeenten hebben gemaakt.³⁴

Om te voorkomen dat bij iedere bepaling het risico op willekeur ontstaat, is de ene keer iets centraal geregeld vanuit het oogpunt van rechtszekerheid. De andere keer moet juist het afwegingskader decentraal worden belegd, omdat de gemeente en/of de SVB het beste de inschatting kan maken wat nodig is bij de bijstandsgerechtigde. Daarbij moet worden benadrukt dat een «kan»-bepaling niet alleen een bevoegdheid, maar ook een verantwoordelijkheid met zich meebrengt. Een «kan»-bepaling standaard beleidsmatig invullen met een «ja» of «nee» doet geen recht aan de bedoeling waarmee dit wetsvoorstel ruimte creëert. De ruimte die wordt gemaakt wordt vergezeld van een beroep op de uitvoering om hier beleid op te ontwikkelen, met een voor bijstandsgerechtigden goed inzichtelijk afwegingskader.

2.5 Samenhang met andere trajecten

Tijdens de totstandkoming van dit wetsvoorstel lopen er ook andere relevante trajecten³⁵ en onderzoeken³⁶ rondom de Participatiewet en de handhaving binnen de bredere sociale zekerheid. Deze trajecten raken de ervaren hardheden en ondersteunen daarmee mede de oplossingsrichtingen in dit wetsvoorstel.

Andere trajecten³⁷ of onderzoeken³⁸ zijn al afgerond. Een voorbeeld hiervan is het al aangenomen wetsvoorstel Breed Offensief³⁹, dat zich richt op meer kansen op werk voor mensen met een arbeidsbeperking in de Participatiewet. De aanpassing van de kostendelersnorm, zoals afgesproken in het coalitieakkoord⁴⁰, is op 1 januari 2023 in werking getreden. Hiermee zijn al mooie stappen gezet.

Het programma Participatiewet in balans, en hier concreet dit wetsvoorstel, wordt in samenhang met de genoemde trajecten opgepakt, en ook met de wetsvoorstellen Handhaving sociale zekerheid, Versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht en Maatwerk bij terugvordering. Deze wetsvoorstellen bevinden zich nog in de voorbereidende fase en zijn nog niet ingediend bij het parlement.

³⁴ Kamerstukken I 2014–15, 33 161, E.

³⁵ Project Sijmpel Switchen (Kamerstukken II, 2022/23, 34 352, nr. 265 en www.sijmpel-switchen.nl), Programma Werk aan Uitvoering (WAU) (Kamerstukken II 2021/22, 29 362, nr. 308.), Herijking van het handavingsinstrumentarium (Kamerstukken II 2021/22, 17 050, nr. 601), Wijzigingen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) – Bestuursrecht op maat (Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 60), Vereenvoudiging WW (Kamerstukken II 2021–22, 26 448, nr. 667).

³⁶ Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) vereenvoudiging sociale zekerheid, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 975, nr. 1, en *Een zeker bestaan; Naar een toekomstbestendige stelsel van het sociaal minimum, Rapport I en II*, bijlagen bij Kamerstukken II 2022/23, 36 200 XV, nr. 95 en 36 410 XV, nr. 6.

³⁷ Initiatiefwetsvoorstel «Initiatiefwet vergroten beslissingsruimte gemeenten bij terugvordering bijstand» (Kamerstukken II, 2021/22, 34 352 / 35 394, nr. 230), Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk «*In wat voor land willen wij werken?*» (Kamerstukken II 2019/20, 29 544, nr. 970), Eindrapport Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties «*Klem tussen balie en beleid*», Verslag Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag «*ongekend onrecht*».

³⁸ Onafhankelijk onderzoek naar hardvochtigheden in SZW-regelgeving n.a.v. de Motie Omtzigt (Kamerstukken II 2021/22, 29 362 en 26 448, nr. 309),

³⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 394.

⁴⁰ Coalitieakkoord Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst van 15 december 2021, p. 28.

2.5.1 Wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid⁴¹

Dit wetsvoorstel heeft tot doel om bij de handhaving rondom uitkeringen en andere sociale regelingen een passende sanctie op te kunnen leggen, in plaats van een systeem dat standaard uitgaat van het opleggen van een boete. Daarbij wordt meer ruimte geboden om aan te sluiten bij de persoonlijke omstandigheden van burgers. Zo komen er meer mogelijkheden om te waarschuwen of geen sanctie op te leggen en zijn er tegelijk voldoende mogelijkheden om daadwerkelijk misbruik aan te kunnen pakken. Ook zorgt de wet ervoor dat uitkeringsinstanties en gemeenten voortaan hetzelfde kader hanteren, waardoor mensen beter weten waar zij aan toe zijn.

De Participatiewet kent nu stevige, landelijk genormeerde standaardverlagingen van de bijstandsuitkering bij het niet nakomen van arbeids-, en re-integratieverplichtingen. Dit wordt door zowel gemeenten als bijstandsgerechtigden veelal als te strikt en disproportioneel ervaren. Daarom wordt het systeem van verlagingen aangepast, zodat meer ruimte voor gemeenten bestaat bij afstemming op de individuele omstandigheden bij het opleggen van maatregelen. Dit gebeurt op gecoördineerde wijze voor het bredere stelsel van sociale zekerheid met het genoemde wetsvoorstel. Datzelfde geldt voor de handhaving van de inlichtingenplicht en het toepasselijke instrumentarium bij niet naleving daarvan. Met het nieuwe systeem wordt meer uitgegaan van vertrouwen. Het uitgangspunt is daarbij dat de meeste mensen die met handhaving in aanraking komen niet moedwillig misbruik maken van het systeem, maar vanwege andere redenen een overtreding begaan. De sancties die daarbij worden opgelegd, moeten vervolgens beter passen bij de aard van de overtreding. Zo wordt gebruik van het handhavingsinstrumentarium effectiever en zorgt sanctionering van beperkte schendingen niet voor disproportionele bijeffecten, zoals bijvoorbeeld escalatie van schuldenproblematiek.

Het voorliggende wetsvoorstel voorziet in een grondslag voor een algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb) waarin regels gesteld kunnen worden ten aanzien van het verlagen van de bijstand als verplichtingen niet worden nagekomen (zie verder paragraaf 5.6). Het voorliggende wetsvoorstel bevat geen wijzigingen betreffende de handhaving van de inlichtingenplicht. Op dit punt is dus geen sprake van overlap.

Uitgangspunt is dat het voorliggende wetsvoorstel en het wetsvoorstel zoveel mogelijk gelijktijdig in werking treden op de punten waarop dat gewenst is. Mocht een van de twee wetsvoorstellen een sneller traject doorlopen, dan wordt te zijner tijd gezien wat dit betekent voor de inwerkingtreding en implementatie van onderdelen van een van de wetsvoorstellen.

2.5.2 Wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht⁴²

Het wetsvoorstel bevat aanpassingen die beogen de menselijke maat in het bestuurs(proces)recht te vergroten en de overheid meer «responsief» te maken. Aan de Awb ligt het uitgangspunt ten grondslag dat het bestuur rekening houdt met de belangen en zienswijzen van de burger ten opzichte van de overheid. Met dat doel creëert de Awb waarborgen voor de zogeheten ongelijkheidscompensatie van de burger ten opzichte van de overheid. De afgelopen jaren is het vertrouwen in het optreden van de

⁴¹ Overheid.nl | Consultatie Wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid (internetconsultatie.nl).

⁴² Kamerstukken II 2022/23, 2023D01832.

overheid onder druk komen te staan. Dit bleek met name bij de kinderopvangtoeslagaffaire.

De wijzigingen in het wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Awb hebben tot doel de waarborgfunctie van de Awb te versterken. Het wetsvoorstel bevat daartoe verschillende voorstellen die tot doel hebben de dienstverlening door de overheid te verbeteren, het maatwerk en de menselijke maat te versterken en laagdrempelige geschillenbeslechting te bevorderen. Het wetsvoorstel beoogt met de voorstellen bij te dragen aan een overheid die betrouwbaar, dienstbaar en rechtvaardig is. Van belang is dat de Awb functioneert in wisselwerking met de wetten en regels zoals die van de Participatiewet. Benadrukt wordt dat de bijzondere of sectorale wetgeving zelf op orde moet zijn. Een meer mensgerichte Awb versterkt de waarborgfunctie van de Awb voor mensen in hun relatie met de overheid en versterkt de rechtsbescherming, maar kan niet als vangnet dienen voor niet goed doordachte, te strenge of niet uitvoerbare regelgeving. De regels -waaronder de Participatiewet- dienen zelf te voldoen aan de menselijke maat.

Een beoogde inwerkingtredingstermijn van het wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Awb is er nog niet. De internetconsultatie van dit wetsvoorstel is in februari 2024 gestart. De regering zal, in het kader van de toekomstige implementatie en uitvoerbaarheid door de betrokken instanties, regelmatig contact hebben met de uitvoering, waarbij steeds zal worden gezien vanuit het perspectief van zowel de uitvoerder als de burger hoe de diverse maatregelen op elkaar inwerken.

2.5.3 Initiatiefwetsvoorstel Maatwerk bij terugvordering⁴³:

Dit initiatiefwetsvoorstel beoogt gemeenten, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (hierna: UWV) en de SVB meer mogelijkheden te geven op basis waarvan afgezien kan worden van de terugvordering van een uitkering. Het doel van dit wetsvoorstel is onder meer ruimte voor maatwerk te creëren, door de beslissingsruimte voor gemeenten bij een terugvordering te vergroten. In het voorliggende wetsvoorstel is een van doelstellingen om tot een Participatiewet te komen die meer uitgaat van de menselijk maat (de ruimte voor maatwerk in het initiatiefwetsvoorstel). De terugvorderingsproblematiek wordt echter niet in onderhavig wetsvoorstel geadresseerd. Het initiatiefwetsvoorstel wijzigt geen bepalingen die ook door het voorliggende wetsvoorstel worden gewijzigd. Van enige samenloop is daardoor geen sprake. Op het moment dat zowel het initiatiefwetsvoorstel en het onderhavige wetsvoorstel worden aangenomen en in dezelfde periode inwerkingtreden, zal er aandacht zijn voor het werk dat op de uitvoeringsorganisaties afkomt en worden gezien of dit iets vraagt van de termijn van inwerkingtreding en/of in de ondersteuning van deze organisaties.

3. Rechtszekerheid, doelmatig vangnetkarakter van de bijstand en ruimte voor de uitvoering

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk agendeert twee elementen van de probleemanalyse zoals deze in het rapport «Participatiewet in balans» zijn opgenomen. Ten eerste gaat het om de complexiteit van het huidige stelsel van het sociaal minimum. Ten tweede is er aandacht voor de (te) strikte complementariteit. Op de probleemanalyse wordt nader ingegaan in deze paragraaf. In de navolgende paragrafen wordt ingegaan op de maatregelen die de

⁴³ Overheid.nl | Consultatie Wet maatwerk bij terugvordering (internetconsultatie.nl).

regering voorstelt om de rechtszekerheid voor bijstandsgerechtigden te vergroten en de complexiteit te verminderen.

3.1.1 Complexiteit van het stelsel van het sociaal minimum

Het stelsel van het sociaal minimum is opgebouwd uit verschillende onderdelen. Naast de algemene bijstand, zijn er de landelijke toeslagen en lokale regelingen, zoals kwijschelding van gemeentelijke- en waterschapsbelastingen, de bijzondere bijstand voor uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan en daarnaast nog het gemeentelijk minimabeleid. Al die onderdelen kennen hun eigen regels met betrekking tot het inkomen en in bepaalde gevallen ook de woon- of leefsituatie. Bovendien hanteren de verschillende onderdelen verschillende begrippen. Ook daardoor ontstaan dus verschillen in rechten op verschillende voorzieningen. Dat maakt het stelsel van het sociaal minimum op onderdelen fragiel. Iemand's feitelijke situatie op een bepaald moment of een bepaalde periode gedurende een jaar kan vragen om maximale ondersteuning, terwijl door verschillen in ijkmomenten, andere inkomensbegrippen of een andere duiding van de leefsituatie die maximale ondersteuning op dat moment op onderdelen kan ontbreken.

Het ondervangen van die complexiteit vraagt om een brede heroverweging van het stelsel van het sociaal minimum. Een heroverweging die de scope van dit wetsvoorstel te buiten gaat. Het huidige wetsvoorstel richt zich immers op de Participatiewet als onderdeel van het stelsel van het sociaal minimum. Dat houdt in dat binnen het kader van het huidige wetsvoorstel is gekeken naar de mogelijkheden om bijstandsgerechtigden – als het gaat om hun aanspraak op een uitkering in het kader van de Participatiewet – waar mogelijk meer rechtszekerheid te bieden. Het vraagstuk rond de geconstateerde complexiteit, als mede het vraagstuk rond de toereikendheid van de hoogte van het sociaal minimum en de algemene bijstand in het bijzonder, is daarmee niet van tafel. Dit vraagt echter om de al aangehaalde bredere heroverweging van het huidige stelsel van het sociaal minimum. Een heroverweging die onder meer met de uitkomsten van de Commissie sociaal minimum zal worden gevoed en binnen spoor 2 van het Programma Participatiewet in Balans verder zal worden vormgegeven.

3.1.2 (Te) strikte complementariteit

Wat betreft het complementaire (aanvullende) karakter van de bijstand geldt dat de bijstand een vangnetuitkering is voor mensen die zelf niet in staat zijn om in hun levensonderhoud te voorzien. Iedereen wordt verondersteld zelf in zijn onderhoud te kunnen voorzien door middel van betaald werk. Vandaar dat «complementariteit» een belangrijk uitgangspunt binnen de Participatiewet is; de bijstand vult de «middelen» waarover iemand redelijkerwijs kan beschikken aan tot een inkomen op het sociaal minimumniveau voor zijn leefsituatie (leeftijd en leefvorm). De bijstand werkt daarbij met een breed geformuleerd inkomensbegrip en een strikte invulling van de complementariteit. Dat houdt in dat in beginsel elk middel waarover bijstandsgerechtigde kan beschikken bij de bepaling van de hoogte van en het recht op de bijstand betrokken kan worden.

Ook met dit wetsvoorstel blijft de complementariteit (het vangnetkarakter) van de bijstand gelden. Bij bijstandsverlening gaat het om publieke middelen, die daar waar dit niet nodig is, ook niet verstrekt moeten worden. Een te strikte vorm echter:

- a. maakt mensen onnodig afhankelijk van de overheid, doordat elke vorm van incidentele ondersteuning vanuit het netwerk verrekend wordt,

- waardoor zij volledig op de overheid zijn aangewezen voor aanvullende ondersteuning;
- b. creëert een situatie waarbinnen elke storting op de rekening en elke verhuisbeweging op het adres van bijstandsgerechtigde meteen een rechtmatigheidsvraag oproept, met soms diep in de privacy van bijstandsgerechtigde ingrijpende onderzoeken; en
 - c. vormt een cultuur waarbinnen de focus meer lijkt te liggen op de vraag: «heeft u (wel) aan de wet voldaan», dan op: «wat heeft u nodig» en ervoor te zorgen dat bijstandsgerechtigde weer zo optimaal mogelijk in de samenleving kan participeren.

De regering wil een te scherpe uitleg van de complementariteit in de toekomst voorkomen. Juist vanwege de hierboven geschetste nadelige neveneffecten, die ook een voedingsbodem vormen voor wederzijds wantrouwen tussen bijstandsgerechtigde en overheid.

Maatregelen ter bevordering van de rechtszekerheid

Binnen de huidige uitvoeringspraktijk zijn verschillende situaties te onderkennen waarbinnen ofwel het ministerie, ofwel de Rechtspraak door middel van jurisprudentie, gemeenten vraagt maatwerk te leveren. Aan deze oproep geeft de gemeente in het merendeel van de gevallen ook gevolg. Dat laat onverlet dat een bijstandsgerechtigde in deze situatie enige tijd in het ongewisse verkeert over de uitkomst.

Het huidige wetsvoorstel beoogt voor de bijstandsgerechtigde meer rechtszekerheid te bieden, onder meer door deze oproepen waar mogelijk te codificeren. Dit houdt in dat het wordt vastgelegd in de wet. Het blijft gaan om situaties die veelal om een individuele beoordeling vragen, wat betekent dat zaken niet volledig in de wet kunnen worden genormeerd. Bij de verdere uitwerking is steeds gekeken hoe de behoefte aan rechtszekerheid enerzijds, en de noodzaak tot ruimte voor maatwerk anderzijds het beste met elkaar in evenwicht kunnen worden gebracht. Hierdoor zijn bij de uitwerking verschillende varianten van codificatie ontstaan. Daarbinnen zijn vier kernvormen te onderscheiden: maatstafbepalingen, begripsaanpassingen, «kan»-bepalingen en codificatie van jurisprudentie.

A. Maatstafbepalingen

Het wetsvoorstel biedt in deze situaties een maatstaf voor de uitvoering. Dit houdt in dat de bijstandsgerechtigde die zich in de desbetreffende situatie bevindt, er vanuit mag gaan dat er op de beschreven wijze uitvoering aan de wet wordt gegeven. Binnen deze vorm van bepalingen zijn twee varianten te onderkennen. Een «in beginsel»-variant die de uitvoering ook de bevoegdheid geeft om – in specifieke situaties – ten nadele van de bijstandsgerechtigde van de maatstaf bepaling af te wijken. Een voorbeeld hiervan is het voorstel tot harmonisatie van de jongeren-normen. Daarnaast is er een «in ieder geval»-variant, waarbinnen de gemeente de mogelijkheid heeft om in individuele situaties ruimhartiger op te treden, maar zij in ieder geval op de beschreven wijze dienen te handelen.

B. Begrippen beter in overeenstemming met maatschappelijke beleving

Doel is meer rechtszekerheid te bieden door begrippen beter in overeenstemming te brengen met de maatschappelijke beleving. Dit geldt bijvoorbeeld voor de wijze waarop binnen het huidige wettelijke kader met vermogen wordt omgegaan die afwijkt van de maatschappelijke beleving.

C. Expliciete «kan»-bepalingen

Het huidige wetsvoorstel introduceert een aantal «kan»-bepalingen. Doel van deze «kan»-bepalingen is om gemeenten (maatwerk)ruimte te geven. Hiermee kunnen zij inspelen op situaties waarbij de bestaanszekerheid in het geding is of in bredere zin de wet de bredere inzet vanuit het sociaal domein frustreert. Het gaat dan om bepalingen waarin de gemeente expliciet de bevoegdheid wordt gegeven om in situaties die daarom vragen van de algemene regel af te wijken. Achter die bevoegdheid gaat de erkenning schuil dat er situaties kunnen optreden waarin de basisregel knelt, maar dat die situaties niet in algemene regels zijn te vervatten. De regering benadrukt nogmaals dat die erkenning ook inhoudt dat de gemeente die bevoegdheid niet met een standaard ja of nee kan invullen. Dit behelst dus impliciet een opdracht voor de gemeente om waar nodig beleidsregels op te stellen waarbinnen gewogen kan worden of de specifieke situatie om maatwerk vraagt. Daarnaast gaat dit wetsvoorstel nadrukkelijk uit van vertrouwen. Niet alleen vertrouwen in de bijstandsgerechtigde, maar ook in de gemeenten om invulling te geven aan de ruimte die wordt geboden. Denk hierbij aan hier voorgestelde mogelijkheid om de vierwekenzoektermijn buiten toepassing te laten. Zo'n afwegingskader geeft de bijstandsgerechtigde – zij het beperkt – dan ook enige mate van rechtszekerheid zodat hij zicht heeft op redenen om in zijn situatie van de basisregel af te wijken.

Benadrukt dient te worden dat het bij bovenstaande specifiek niet gaat om de op verschillende plekken in de wet al opgenomen hardheidsclausules. Ook die bepalingen zijn geformuleerd als «kan»-bepaling (de gemeente kan indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn afzien van). Maar daar gaat het juist om uitzonderlijke, bij het opstellen van de regelgeving onvoorziene, situaties. Dit gaat om situaties waarbinnen een (ongeclausuleerde) toepassing van de wet onevenredig hard voor bijstandsgerechtigde kan uitpakken. Dit zijn dus uitzonderingsgevallen die steeds op hun eigen individuele merites dienen te worden beoordeeld.

Algehele codificatie

Algehele codificatie houdt in dat het gevraagde maatwerk zoveel mogelijk eenvormig in het huidige wetsvoorstel is vastgelegd. Dit biedt zekerheid voor zowel gemeente als bijstandsgerechtigde en speelt met name bij de codificatie van jurisprudentie. Het gaat dan om situaties die vanuit de staande rechtspraak generiek zijn te beschrijven. Denk hierbij aan de opgehoogde norm voor de bijstandsgerechtigde met een niet-rechthebbende partner. En ook aan de extra aanvulling voor de bijstandsgerechtigde alleenstaande ouder, die geen recht heeft op de zogenaamde ALO-kop voor het kindgebonden budget.

In de navolgende sub-hoofdstukken (3A tot en met 3D) zullen deze verschillende maatregelen worden besproken.

3A Maatstafbepalingen

Op een aantal aspecten biedt de Participatiewet de uitvoering in beperkte mate kaders. Denk bijvoorbeeld aan de regeling rond giften. Deze kunnen op grond van de huidige regeling buiten beschouwing worden gelaten voor zover zij uit het oogpunt van bijstandsverlening verantwoord zijn (artikel 31, tweede lid, onder m, Pw). Iets vergelijkbaars geldt ook voor bijvoorbeeld de aanvullende bijzondere bijstand voor jongeren tot 21 jaar (artikel 12 Pw) waar dan «voor zover de noodzakelijke kosten van het bestaan uitgaan boven de bijstandsnorm» het criterium is.

De ruimte die deze bepalingen aan de uitvoering geven is wenselijk, nu het hierbij steeds om een veelheid van omstandigheden gaat die de beoordeling inkleuren. Bij de beoordeling of een gift uit oogpunt van bijstandsverlening verantwoord is, speelt de hoogte van de gift natuurlijk een belangrijke rol, maar daarnaast spelen ook aspecten zoals periodiciteit, doel en mate waarin bijstandsgerechtigde gehouden is de gift voor dit doel in te zetten. Een gift van € 2.000,- ter vrije besteding heeft een andere lading dan een gift van een zelfde bedrag om bijvoorbeeld een escalatie van schulden te voorkomen.

Toch is het ook hier wenselijk gebleken om een sterkere kadering in de wet op te nemen. Enerzijds voor de uitvoering, zodat niet bij al deze situaties maatwerk wordt gevraagd, en anderzijds ook voor de bijstandsgerechtigde om meer rechtszekerheid te bieden. Dit neemt niet weg dat het nog steeds om situaties gaat waarbij van de gemeente indien nodig maatwerk kan worden gevraagd. Daarom is gekozen voor de vorm van maatstafbepalingen (zie voor meer uitleg paragraaf 3.1).

3.2 Harmonisatie aanvullende bijstand voor jongeren tot 21 jaar (artikel 20 Pw)

Voorgesteld wordt om de norm voor aanvullende bijstand voor jongeren tot 21 jaar te harmoniseren en deze aanvullende norm via de algemene bijstand te verstrekken in plaats van via de bijzondere bijstand.

Voor jongeren van 18 tot 21 jaar geldt dat zij voor hun levensonderhoud een beroep kunnen doen op de ouderlijke onderhoudsplicht. De bijstandsnormen voor deze groep jongeren, opgenomen in artikel 20 Pw, zijn op deze onderhoudsplicht afgestemd en in dit kader gekoppeld aan de kinderbijslagnormen. Er kunnen zich echter situaties voordoen waarbij de jongere geen beroep kan doen op de ouderlijke onderhoudsplicht. Ofwel omdat de ouders niet over de middelen beschikken, ofwel omdat de jongere redelijkerwijs zijn onderhoudsrecht richting zijn ouders niet te gelde kan maken. Denk bij dit laatste aan een ernstig verstoorde relatie met de onderhoudsplichtige ouders of wanneer de ouders niet in beeld zijn. In die situatie is het aan de gemeente om te bepalen of en in welke mate sprake is van noodzakelijke kosten van het bestaan die uitgaan boven de voor de jongere geldende bijstandsnorm. Voor deze hogere noodzakelijke kosten dient de gemeente dan bijzondere bijstand te verstrekken (artikel 12 Pw).

De huidige regeling vraagt een vergaand onderzoek van de gemeente⁴⁴ dat diep in de privacy van de jongere treedt en biedt deze jongere maar zeer beperkt rechtszekerheid. De uitkomst en daarmee de hoogte van de daadwerkelijke aanvulling op de algemene bijstand is voor de jongere in beginsel ongewis. Gemeenten hebben wel min of meer vaste normen voor de aanvullende bijzondere bijstand in hun beleid opgenomen, maar deze zijn (a) moeilijk tot niet vindbaar voor de jongere en (b) verschillen qua hoogte soms aanzienlijk tussen de verschillende gemeenten. Van meerdere zijden wordt daarom aangedrongen op harmonisatie.

Daarnaast hebben gemeenten ook aangegeven dat het meer voor de hand ligt om in de beschreven situaties hogere algemene bijstand te verstrekken in plaats van aanvullende bijzondere bijstand, nu de verstrekking dient ter dekking van algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan. De regering erkent dat het om algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan gaat en dat de algemene bijstand hiervoor het juiste

⁴⁴ Zie onder meer de uitspraak van CRvB van 10 april 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX2510 en CRvB van 27 juni 2000, ECLI:NL:CRVB:2000:ZB8840.

instrument is. Daarom regelt dit wetsvoorstel, naast de harmonisatie van de aanvullende norm, ook de overheveling van de aanvullende norm van de bijzondere bijstand naar de algemene bijstand. Hierdoor komt artikel 12, Pw, te vervallen en is artikel 20, Pw, gewijzigd ten behoeve van deze overheveling.

In dit wetsvoorstel wordt de norm geharmoniseerd, waarbij ruimte blijft om af te wijken indien noodzakelijk. Daarbij is een aantal kaders in acht genomen:

- a. de optelsom van algemene bijstand en aanvullende algemene bijstand dient niet uit te komen op een totaal bedrag dat hoger ligt dan de bijstandsnorm voor een persoon van 21 jaar of ouder in een vergelijkbare situatie, zowel als alleenwonende, als ook als kostendeler (artikelen 21 en 22a Pw);
- b. de optelsom van algemene bijstand en aanvullende algemene bijstand kan als norm niet hoger liggen dan het voor bijstandsgerechtigde geldende wettelijk minimum jeugdloon. Een totale bijstand (algemene bijstand plus aanvullende algemene bijstand) die hoger ligt dan het wettelijk minimumloon neemt een belangrijke prikkel voor werkaanvaarding weg. Dit vindt de regering onwenselijk;
- c. de uiteindelijk te verstrekken aanvullende algemene bijstand moet kunnen worden aangepast indien de jongere over duidelijk hogere of lagere algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan beschikt. De woonsituatie van bijstandsgerechtigde kan daarbij bepalend zijn. Is de jongere nog thuiswonend of heeft hij een woning met beperkte lasten (bijvoorbeeld anti-kraak) dan zou de aanvullende algemene bijstand daarop afgestemd moeten kunnen worden. Andersom geldt ook dat de aanvullende algemene bijstand opgehoogd dient te kunnen worden, indien de jongere genoodzaakt is om op een adres te verblijven waaraan hogere woonlasten zijn verbonden dan dat hij reëel vanuit de (algemene plus bijzondere) bijstand kan voldoen. De gemeente moet in die situaties de mogelijkheid hebben – en in situaties waarbij hier evident sprake van is, zich ook daadwerkelijk gehouden achten – om de bijzondere bijstand op te hogen tot een toereikend niveau, bijvoorbeeld tot het niveau voor een 21-jarige alleenstaande.⁴⁵ Deze afstemming is en blijft mogelijk op grond van artikel 18, eerste lid, Pw.

Rekening houdend met bovengeschetste kaders is gekozen voor een maatstafbepaling. Er kan afgeweken worden van de norm als de situatie daar om vraagt. Bijvoorbeeld omdat sprake is van aanmerkelijk hogere of juist lagere kosten. Maar anderzijds geeft de in het wetsvoorstel geharmoniseerde norm bijstandsgerechtigde zekerheid dat hij in zijn situatie in beginsel mag rekenen op bijstand ter hoogte van dit bedrag als uit onderzoek van de gemeente blijkt dat aanvullende algemene bijstand noodzakelijk is. Op die manier is de harmonisatie geborgd, zonder dat maatwerk daar waar noodzakelijk verloren gaat.

Voor de hoogte van het bedrag is zowel gekeken naar de hoogte van het wettelijk minimum jeugdloon voor een 18-jarige (€ 967,20 bruto per maand, geldend als norm op 1 januari 2023), als de hoogte van de her in te voeren basisbeurs voor uitwonende studenten plus aanvullende beurs (ca. € 675,00 voor hoger onderwijs).⁴⁶ Indien de combinatie van algemene en aanvullende algemene bijstand een beduidend hogere norm zou genereren dan voor een studerende zou dit – ondanks het verder gunstigere regime van de studiefinanciering – immers een onwenselijke

⁴⁵ Een en ander vergelijkbaar met de huidige situatie. Zie Kamerstukken II 2017/18, 34 775 XV, nr. 88, Antwoord 222.

⁴⁶ Dit betreft een ca. bedrag nu de regeling nog niet is vastgesteld. Een aanvullende beurs is voorzien voor studenten waarvan de ouders niet meer verdienen dan € 70.000 op jaarbasis.

prikkel kunnen creëren. Tevens is gekeken naar het bedrag dat gemeenten gemiddeld genomen aanvullen vanuit de bijzondere bijstand.⁴⁷ Op basis hiervan is, in overleg met gemeenten, uiteindelijk gekozen voor een normbedrag waardoor de optelsom van algemene bijstand plus aanvulling op basis van het voorgestelde normbedrag terecht komt op een waarde vergelijkbaar met 90% van het netto inkomen van een 18-jarige op basis van wettelijk minimum jeugdloon met een 36-urige werkweek (€ 929,68, inclusief vakantiebijslag).

Het voorgestelde normbedrag voor aanvullende algemene bijstand is één vast bedrag, te weten € 634,48 netto per maand (peildatum: 1 januari 2023). Gemeenten kunnen hiervan afwijken met dien verstande dat het totale bedrag aan algemene bijstand inclusief de aanvulling nooit hoger kan zijn dan de bijstandsnorm voor personen van 21-jaar en ouder in een vergelijkbare situatie.

Indexatie

De regering heeft besloten dit bedrag tweejaarlijks te indexeren (op 1 januari en 1 juli), gelijktijdig met het wettelijke minimumuurloon en de bijstandsnormen. De vaste aanvullende jongerennorm kunnen gemeenten terugvinden in de normenbrief die ieder halfjaar gepubliceerd wordt.

De aanvullende jongerennorm wordt als volgt geïndexeerd:

- elk halfjaar wordt het geïndexeerde netto wettelijk jeugdminimumloon, inclusief vakantiebijslag, van een 18-jarige bij een 36-urige werkweek berekend;
- hiervan wordt de 90% (zoals opgenomen in de berekening) berekend;
- van dit bedrag wordt de geïndexeerde jongerennorm afgetrokken.
- het bedrag dat overblijft is de vaste aanvullende jongerennorm.

3.3 Giften (artikel 31, tweede lid, onderdeel m, en artikel 39, eerste lid, Pw)

Voorgesteld wordt aan artikel 31, tweede lid, onderdeel m, Pw een vrijlatingsbedrag van € 1.200 per kalenderjaar toe te voegen. Hiermee wordt een norm gesteld op basis waarvan het totaal aan giften tot in ieder geval € 1.200 per kalenderjaar wordt vrijgelaten.

De problematiek rond giften moet binnen het verhaal van een strikte uitleg van de complementariteit – het vangnetkarakter – van de bijstand worden geplaatst. Voor giften en andere (onkosten-)vergoedingen geldt al sinds het ontstaan van de bijstandswetgeving dat deze buiten beschouwing kunnen worden gelaten voor zover deze naar het oordeel van de gemeente uit een oogpunt van bijstandsverlening verantwoord zijn (artikel 31, tweede lid, onderdeel m, Pw).

Door giften niet in aanmerking te nemen als middelen – zo als opgenomen in de memorie van toelichting bij invoering van de nieuwe Algemene bijstandswet (hierna: nAbw) in 1996⁴⁸ – «*wordt voorkomen dat het bestaan van de ABW (de toenmalige bijstandswet) als algemene voorziening van overheidswege een ontmoediging vormt voor de*

⁴⁷ Daarbij zij opgemerkt dat een aantal gemeenten heeft aangegeven – naast de zelf geformuleerde normbedragen – regelmatig op te hogen tot de norm voor een 21-jarige alleenstaande. Zoals eerder aangegeven is het ook het oogmerk van de voorgestelde regeling dat daar waar de jongere noodzakelijke kosten heeft die duidelijk in onvoldoende mate vanuit de voorgestelde norm kunnen worden voldaan, het bedrag in lijn wordt gebracht met de hoogte van de noodzakelijk geachte uitgaven. Dat kan dan alsnog resulteren in een ophoging tot aan de 21-jarigen norm.

⁴⁸ Kamerstukken II 1991/92, 22 545, nr. 3, p. 146.

vrijgevigheid van instellingen of personen. Bovendien wordt zodoende de bijstandsgerechtigde het materiële en immateriële voordeel van die vrijgevigheid gegund, zoals ook degenen die niet op bijstand aangewezen zijn van een gift kunnen profiteren. Gezien het minimumbehoefte-karakter van de bijstandswet kan de vrijlating niet onbeperkt zijn. Bij de beoordeling of een gift uit een oogpunt van bijstandsverlening verantwoord is, speelt zowel de hoogte als de bestemming van de gift een rol. Als de gift een zodanige hoogte heeft dat het zonder meer buiten beschouwing laten door cumulatie met de bijstand tot een bestedingsniveau leidt dat niet verenigbaar is met hetgeen op bijstandsniveau gebruikelijk is, ligt het in de rede de gift wel in aanmerking te nemen. Wat betreft de bestemming is met name van belang de vraag of de gift betrekking heeft op kosten die worden geacht in de algemene bijstand te zijn begrepen. Is dit inderdaad het geval, of heeft de gift geen specifieke bestemming zodat deze ter vrije besteding staat, dan kan dit aanleiding zijn de gift niet buiten beschouwing te laten. Is de gift daarentegen bestemd voor specifieke kosten waarmee de belanghebbende wordt geconfronteerd en die niet kunnen worden geacht in de algemene bijstand te zijn begrepen, dan zal er doorgaans geen bezwaar zijn deze buiten beschouwing te laten.»

Bovenstaande is nog steeds van toepassing binnen de huidige Participatiewet, maar is in het laatste decennium onder druk komen te staan. Zowel binnen de uitvoering van de wet, als in de jurisprudentie is een lijn ontstaan waarbinnen sneller dan voorheen bijstandsrechtelijke consequenties aan ontvangsten worden gekoppeld. De ratio dat bijstand enkel aanvult voor zover bijstandsgerechtigde niet zelf redelijkerwijs over middelen kan beschikken, heeft een striktere uitleg gekregen, waardoor het vangnetkarakter is versterkt. Die ontwikkeling is mede door de wetgever geïnitieerd en lag ook onder meer ten grondslag aan de introductie van de kostendelersnorm.⁴⁹

In de jurisprudentie komt deze striktere uitleg ook tot uiting. Tot 2017 huldigde de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) de lijn dat er uitsluitend sprake was van inkomen als betalingen een terugkerend of periodiek karakter hadden.⁵⁰ Beperkte incidentele giften, die veelal de vorm hebben van een kasstorting of bijschrijving op de bankrekening van een bijstandsgerechtigde, hadden daardoor vrijwel nooit directe bijstandsrechtelijke gevolgen. In haar uitspraak van 7 maart 2017 is de CRvB echter van deze lijn afgestapt.⁵¹ De CRvB overweegt aldaar dat:

- a) ook eenmalig ontvangen bedragen die naar hun aard met inkomsten uit arbeid of uitkering overeenkomen, als inkomen in aanmerking kunnen worden genomen;
- b) dat de bron van een ontvangst bepalend is voor de vraag of het gaat om bedragen die naar hun aard met inkomsten uit arbeid of uitkering overeenkomen;
- c) dat bij een kasstorting of een bijschrijving de bron van de ontvangst onduidelijk is en dus in beginsel mag worden aangenomen dat het om inkomen gaat; en
- d) het vervolgens aan bijstandsgerechtigde is om aannemelijk te maken dat geen sprake is van inkomen.

Slaagt bijstandsgerechtigde – binnen het kader van deze jurisprudentie – er niet in om aannemelijk te maken dat er geen sprake is van inkomen, dan kunnen de ontvangsten worden aangemerkt als over de maand van ontvangst genoten inkomen. Deze worden op de bijstand in mindering gebracht of teruggevorderd. Deze strikte insteek leidt ertoe dat onder-

⁴⁹ Kamerstukken II 2013–14, 33 801, nr. 3, p. 1.

⁵⁰ Zie onder meer de uitspraak van de CRvB van 25 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3872.

⁵¹ Uitspraak van CRvB van 7 maart 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1055.

steuning vanuit het netwerk van de bijstandsgerechtigde (lees: giften), in sommige situaties resulteert in een terugvordering van bijstand, waardoor bijstandsgerechtigde spreekwoordelijk van de regen in de drup terecht komt.

Opgemerkt zij wel dat de aangehaalde jurisprudentie aangeeft wat binnen de kaders van de wet kan, niet wat moet. Het is, met andere woorden, niet zo dat de wet voorschrijft dat elke kasstorting of bijschrijving waarvan de herkomst niet zonder meer duidelijk is, als inkomen *moet* worden aangemerkt. Verschillende gemeenten hebben echter aangegeven de jurisprudentie wel als een *wat moet* te ervaren. Het niet melden van een kasstorting of bijschrijving levert volgens deze gemeenten als gevolg daarvan in beginsel een schending van de inlichtingenplicht op met mogelijk een hoge terugvordering en zelfs boete tot gevolg. Het daarbij horende onderzoek kan daarnaast diep in de privésfeer van bijstandsgerechtigden treden. En het vergt van bijstandsgerechtigden het kunnen aanleveren van een sluitende en verifieerbare administratie.

Deze strikte interpretatie van het vangnetkarakter heeft tot gevolg dat bijschrijvingen, zoals een betaalverzoek of kasstorting, een inlichtingenverplichting tot gevolg heeft en een rechtmatigheidsvraag kunnen oproepen. Daardoor lijkt het gesprek tussen bijstandsgerechtigde en gemeente zich vooral te focussen op de vraag of bijstandsgerechtigde niet te veel heeft ontvangen. Dat creëert wederzijds wantrouwen en belemmert de dialoog over ondersteuningsbehoefte (bij bijstandsgerechtigde) en ondersteuningsmogelijkheden (vanuit de gemeente), die juist vanuit de Participatiewet gevoerd zou moeten worden.

Doel van de voorgestelde maatregel om giften in ieder geval tot € 1.200 vrij te laten, is om ook op dit vlak de wet weer beter in balans te brengen. Een focus op rechtmatigheid hoort bij de wet. Het maatschappelijk draagvlak voor de sociale zekerheid is immers in hoge mate gebaseerd op het feit dat misbruik en oneigenlijk gebruik waar mogelijk voorkomen wordt. Maar daartegenover staat ook dat aan bijstandsgerechtigden – juist omdat zij zich veelal in een financieel kwetsbare positie bevinden – binnen wettelijke kaders de mogelijkheid moet worden geboden om van de ondersteuning binnen hun netwerk gebruik te kunnen maken. En dat zij op een vergelijkbare wijze gebruik moeten kunnen maken van binnen het intermenselijk verkeer gebruikelijke betalingsvormen (denk aan een betaalverzoek) zonder dat dit direct bijstandsrechtelijke een inlichtingenplicht en vragen rond rechtmatigheid oproept.

Om dit doel te bereiken wil de regering – in lijn met de door een brede Kamermeerderheid gesteunde motie van Jasper van Dijk (SP)⁵² – een vrijlating voor giften ter hoogte van € 1.200 per kalenderjaar in de wet opnemen. Door te werken met deze giftenvrijlating wordt de gedachte rond giften in relatie tot bijstandsverlening, zoals hierboven via de memorie bij de nAbw weergegeven, expliciet tot uiting gebracht in de wettekst zelf. De bijstandsgerechtigde wordt enerzijds het voordeel gegund van vrijgevigheid, zoals ook degenen die niet op bijstand aangewezen zijn van een gift kunnen profiteren. Anderzijds wordt, gelet op het minimumbehoefte-karakter, de vrijlating beperkt tot € 1.200. Een grensbedrag biedt de bijstandsgerechtigde, meer dan de huidige abstracte formulering, rechtszekerheid. Voor giften die cumulatief boven de vrijlatingsgrens terecht komen, geldt dat zij voor het meerdere in beginsel als middelen moeten worden aangemerkt. Op individuele basis kan de gemeente echter ook hogere giften buiten beschouwing laten indien deze – met name in verband met hun doel – nog verantwoord zijn

⁵² Kamerstukken II 2020/21, 24 515, nr. 580.

met het oog op bijstandsverlening. Een gift ter vrije besteding zal in dat kader eerder op gespannen voet staan met bijstandsverlening dan een gift om bijvoorbeeld een bepaalde schuld te kunnen aflossen of in een bepaalde maand vaste lasten te kunnen betalen. Het staat de gemeenten vrij om door middel van beleidsregels verder invulling te geven aan de wijze waarop giften worden betrokken bij de bijstandsverlening.

Van de bijstandsgerechtigde wordt dus verwacht dat wordt bijgehouden welke giften worden ontvangen, ook voor giften onder de € 1.200. Dat is niet anders dan de bestaande praktijk. Op dit moment wordt van een bijstandsgerechtigde gevraagd dat elke gift, hoe klein ook, wordt gemeld. De regering stelt op dit punt voor om alleen giften die cumulatief boven de € 1.200 uitkomen te melden. Dit betekent dat de bijstandsgerechtigde zelf moet bijhouden welke giften worden ontvangen en wanneer deze boven de € 1.200 uitkomen en dus gemeld moeten worden. Dit past bij de beweging die dit wetsvoorstel maakt om meer uit te gaan van vertrouwen. De inlichtingenplicht blijft onverkort gelden. Dat dit een beroep doet op het doenvermogen een gegeven. Daarop wordt in subparagraaf 3.3.2 nader ingegaan.

Gift: vermogen of inkomen?

De Participatiewet hanteert het zogenaamde middelenbegrip. Het middelenbegrip maakt onderscheid tussen middelen die als inkomen kunnen worden aangemerkt en middelen die tot het vermogen moeten worden gerekend. Voor middelen die tot het vermogen worden gerekend geldt het bepaalde in artikel 34 Pw. Dit artikel bepaalt onder meer dat vermogen van een bijstandsgerechtigde tot de vermogensvrijlatingsgrens niet in aanmerking wordt genomen.

Giften kunnen allerlei verschijningsvormen hebben. Enerzijds zijn er giften in de vorm van geld, goederen voor het dagelijkse levensonderhoud of betalingen van vaste lasten, anderzijds ook in de vorm van duurzame gebruiksgoederen (een wasmachine of fiets).

De voorgestelde giftenvrijlating ziet op middelen, en geldt dus zowel voor giften die als inkomen, als giften die als vermogen kunnen worden aangemerkt. Of een gift als inkomen of als vermogen moet worden aangemerkt, speelt pas indien het totaal aan giften binnen een kalenderjaar de vrijlatingsgrens overschrijdt. Wordt een gift aangemerkt als vermogen dan zal moeten worden bezien of het totale vermogen van bijstandsgerechtigde door het bedrag waarmee de gift de € 1.200 grens overstijgt, boven de voor bijstandsgerechtigde geldende vermogensvrijlating uitkomt. Is dit laatste het geval dan zal de bijstand moeten worden beëindigd. Is daarentegen sprake van een gift die als inkomen kan worden gekwalificeerd, dan betreft dit inkomen in de maand van ontvangst en zal dit alsnog op de verstrekte bijstand in mindering moeten worden gebracht. In uitzonderingsgevallen zal ook een combinatie van giften die als vermogen, als giften die als inkomen kunnen worden aangemerkt kunnen spelen. Zo'n situatie vraagt om een individuele afweging van de gemeente, waarbij zij zal moeten bezien of bijstandsgerechtigde door het totaal aan giften nog in een situatie verkeert die verantwoord is met het oog op bijstandsverlening.

Of een gift als vermogen of als inkomen moet worden aangemerkt, is in beginsel afhankelijk van de mate waarin de gift het directe bestedingsniveau van de bijstandsgerechtigde beïnvloedt. Giften in de vorm van geld of bijdragen in het levensonderhoud hebben een direct effect op het bestedingsniveau en vallen daarom in beginsel binnen het inkomensbegrip. Dat geldt in veel mindere mate voor giften in de vorm van

duurzame gebruiksgoederen. Deze zullen in beginsel als vermogen kunnen worden gekwalificeerd.

De beoordeling of een gift als middel wordt aangemerkt en onder de vrijlatingsgrens van de Participatiewet valt, staat los van de fiscale beoordeling van die gift. Dat giften kleiner dan € 1.200 in het kader van de bijstandverlening buiten beschouwing kunnen blijven, staat daarom los van de vraag of de gift op grond van de Wet inkomstenbelasting 2001 als belastbaar inkomen voor box 1 moet worden aangemerkt en of in aanmerking moet worden genomen als vermogen voor de grondslag van box 3 en is vrijgesteld van een heffing op grond van de Successiewet. Voorts staat de vrijlatingsgrens in de Participatiewet los van de vraag of de gift (zowel die als vermogen als die als inkomen kan worden aangemerkt) buiten beschouwing kan blijven bij de beoordeling van een verzoek om kwijtschelding of uitstel van betaling over een (rijks)belastingsschuld. Decentrale overheden volgen het kwijtscheldingsbeleid dat geldt voor rijksbelastingen. Dit betekent dat de vrijlatingsgrens in de Participatiewet dus ook losstaat van de vraag of de gift buiten beschouwing kan blijven bij de beoordeling van een kwijtscheldingsverzoek van lokale heffingen.

Giften in natura

Ten overvloede, met dit wetsvoorstel wordt geen wijziging aangebracht in de omgang met giften in natura. Als een bijstandsgerechtigde een bepaald product, zoals boodschappen, (incidenteel) ontvangt als schenking of deze producten voor de bijstandsgerechtigde (incidenteel) worden betaald, dan kan de bijstandsgerechtigde er niet langer vrijelijk over beschikken. En dan vallen de schenkingen dus niet binnen het middelenbegrip, tenzij de geschonken goederen in redelijkheid weer te gelden gemaakt kunnen worden. In de rechtspraak worden deze giften in natura aangemerkt als besparingsbijdrage, voor zover zij betrekking hebben op de kosten die tot de algemene noodzakelijke kosten van het bestaan behoren. Als er sprake is van substantiële bijdragen, is de gemeente gehouden de bijstand op grond van artikel 18, eerste lid, Pw hierop af te stemmen.^{53, 54} Dit wetsvoorstel beoogt geen wijziging van deze lijn.

3.3.1 Hoogte van de vrijlatingsgrens

Gekozen is voor een bedrag van € 1.200 per kalenderjaar. Dit bedrag staat in een redelijke verhouding tot de algemene bijstandsnorm (€ 1.195,66 voor een alleenstaande – norm 1.1.23), de bij dit wetsvoorstel te introduceren inkomstenvrijlating (15% gedurende 1 jaar) en de vrijgelaten kostenvergoeding voor vrijwilligerswerk (€ 1.900,00⁵⁵ – norm 1.1.23). Daarbij is ook gekeken naar de gemiddelde hoogte van giften binnen de doelgroep. Het bedrag zal – vergelijkbaar met de vrij te laten kostenvergoeding voor vrijwilligerswerk – periodiek worden bijgesteld. Uit de voorgestelde wijziging van artikel 39 Pw volgt dat de grens ieder jaar opnieuw wordt geïndexeerd aan de hand van de procentuele stijging van de consumentenprijsindex. Daarbij is het streven om steeds te werken met bedragen met een sterk communicatieve waarde (lees: een rond bedrag). Dit zowel om de rechtszekerheid voor de bijstandsgerechtigde als

⁵³ Zie in dit kader: CRvB 23 augustus 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1918, CRvB 11 september 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX8450, CRvB 4 maart 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:705 en CRvB 13 december 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:5004.

⁵⁴ Voor nadere informatie over de omgang met voedselpakketten van de voedselbank wordt verwezen naar Gemeentenieuws 2021-06.

⁵⁵ Dit bedrag ligt hoger, maar gedachte achter dit bedrag is dat de vrijwilliger hier onkosten verbonden aan zijn vrijwilligerswerk mee dekt.

de naleefbaarheid van de regeling te bevorderen. Daarom wordt voorgesteld om het bedrag voor giften bij de indexatie naar boven toe af te ronden op een bedrag dat een veelvoud is van € 50.

Het gaat om een giftenvrijlating, wat inhoudt dat het totaal aan giften tot een bedrag van € 1.200 per kalenderjaar niet tot de middelen wordt gerekend. Omdat het totaal aan giften tot dit grensbedrag niet als middelen wordt aangemerkt, zijn zij tot dit bedrag niet van invloed op het recht op bijstand. Gemeenten die op dit moment al werken met een vrijlatingsgrens, geven aan dat de heldere grens ook de naleving lijkt te bevorderen. Binnen het huidige stelsel dient de bijstandsgerechtigde in beginsel elke gift aan de gemeente te melden, waarbij het dan vervolgens aan de gemeente is om te beoordelen of de hoogte van de gift verantwoord is met het oog op bijstandsverlening. De praktijk laat zien dat giften vrijwel nooit worden gemeld, mede omdat het huidige wettelijke kader geen helderheid geeft met betrekking tot de vraag of aan de gift bijstandsrechtelijke consequenties zullen worden verbonden. De voorgestelde € 1.200-grens biedt die helderheid wel. Ongeacht het feit dat giften tot € 1.200 niet onder de actieve inlichtingenplicht van de bijstandsgerechtigde vallen, staat het gemeenten daarnaast vrij om de bijstandsgerechtigde te vragen inzicht te geven in de door hem ontvangen giften. Ook kan zij in meer algemene zin van hem vragen om giften die een aanmerkelijke waarde hebben (denk aan bijvoorbeeld € 600 of meer) te melden. Op die manier kan de gemeente ook samen met bijstandsgerechtigde beter voorkomen dat op een later moment onbedoeld sprake is van een schending van de inlichtingenplicht of dat aan het einde van het kalenderjaar pas blijkt dat vrijlatingsgrens is overschreden.

3.3.2 Vertrouwen vraagt lef

Doenvermogen

De regering is zich er van bewust dat – zeker wanneer sprake is van meerdere beperkte giften door het jaar heen – hiermee een beroep wordt gedaan op het doenvermogen van de bijstandsgerechtigde. Het is aan hem om bij te houden dat hij het grensbedrag binnen het kalenderjaar niet overschrijdt en dat hij dit meldt zodra dit wel het geval is. Bij de keuze voor de hoogte van de vrijlating heeft de regering daarom ook zwaar laten meewegen dat bij het merendeel van de giften die bijstandsgerechtigden ontvangen het bedrag van € 1.200 niet in beeld komt. De voorgestelde wijziging geeft de bijstandsgerechtigde het comfort dat kleine giften niet gemeld hoeven te worden. Enkel wanneer het totaal aan giften boven de € 1.200 uitkomt, moet de bijstandsgerechtigde signaleren dat melding gemaakt moet worden. Bij twijfel kan een bijstandsgerechtigde uiteraard contact opnemen met de gemeente. Het vraagt van gemeente ook dat zij hier in contacten met bijstandsgerechtigde op wijzen. Dit vertrouwen dat de bijstandsgerechtigde wordt gegeven, vraagt in zekere zin lef van de uitvoering. Lef om die ruimte te bieden, maar ook informatie te verschaffen waar nodig.

Er is gekozen voor een bedrag per kalenderjaar (van 1 januari–31 december) en niet bijvoorbeeld vanaf datum eerste gift. Opgemerkt zij daarbij nog dat het gaat om een totaalbedrag voor het desbetreffende kalenderjaar, ongeacht of bijstandsgerechtigde slechts een deel van het kalenderjaar bijstandsafhankelijk is geweest. De regering heeft hiervoor gekozen omdat juist bij een (plotselinge) bijstandsafhankelijkheid ondersteuning vanuit het netwerk voor bijstandsgerechtigde zeer welkom kan zijn.

Het creëren van een giftenvrijlating tot € 1.200 betekent niet dat elke bijschrijving of kasstorting – voor zover het grens bedrag niet wordt overschreden – onder de noemer giften kan worden weg geboekt. De algemene gedachte achter de complementariteit van de bijstandsverlening blijft zonder meer geldend. Dat houdt dus ook in dat – in lijn met boven beschreven jurisprudentie – van bijstandsgerechtigde mag worden verlangd dat hij inzichtelijk maakt wat de reden is achter kasstortingen en bijschrijvingen waarbij die bron onduidelijk is. De regering acht het daarbij wenselijk dat het belang van de balans tussen een rechtmatige verstrekking en de borging van de privésfeer van de bijstandsgerechtigde in ogenschouw wordt genomen. Een praktijk waarin elke betaalverzoek of bijschrijving direct een rechtmatigheidsvraag oproept, is weinig toegepast op de mate waarin binnen het huidige maatschappelijke verkeer van kleinere digitale betalingsverzoeken gebruik wordt gemaakt.

Handhaving

De huidige praktijk houdt in dat de bijstandsgerechtigde gehouden is elke gift te melden. Het is aan de gemeente om bij elke melding afzonderlijk te beoordelen in hoeverre die gift verantwoord is met het oog op bijstandsverlening. In de praktijk gebeurt dit niet. Giften worden incidenteel door de bijstandsgerechtigde gemeld of komen via een heronderzoek in beeld. Aan die praktijk verandert het huidige wetsvoorstel niets. Meldt bijstandsgerechtigde de gift dan zal de gemeente met bijstandsgerechtigde moeten bezien of hiermee de € 1.200 grens voor het desbetreffende kalenderjaar wordt overschreden. Is dit niet het geval, dan informeert de gemeente bijstandsgerechtigde over vanaf welk bedrag giften alsnog onder de inlichtingenplicht vallen voor dit jaar. Wordt de € 1.200 grens wel overschreden dan is het meerdere in beginsel aan te merken als middel. Het is dan aan de gemeente om te beoordelen of hieraan bijstandsrechtelijke consequenties verbonden moeten worden. Dat zal afhangen van het feit of de gift als inkomen of als vermogen moet worden aangemerkt. Daarnaast kan de gemeente oordelen dat de hogere gift – gezien het doel waarmee de gift is gedaan – alsnog verantwoord is met het oog op bijstandsverlening. Deze procedure is niet heel anders wanneer de gemeente kennis krijgt van de gift via een (her)onderzoek. De gemeente zal dan in beginsel alsnog het desbetreffende kalenderjaar onderzoeken op eventuele andere giften en op basis daarvan vast moeten stellen of de € 1.200 grens is overschreden.

3B Begrippen beter in overeenstemming met maatschappelijke beleving

Met het wetsvoorstel wordt ook van de gelegenheid gebruik gemaakt om daar waar mogelijk begrippen binnen de Participatiewet beter in overeenstemming te brengen met de maatschappelijke beleving. Begrippen worden veelal gebruikt binnen een juridische context en lopen daardoor in sommige situaties niet één op één met hoe zij in de maatschappij worden beleefd. Dat creëert onduidelijkheid waarom bijvoorbeeld iets bij aanvraag wel wordt meegenomen bij de vermogensvaststelling en daarna niet meer. Als het gaat om het vermogensbegrip en ook de eerder al besproken giften is het wenselijk in dit kader kleine aanpassingen te plegen.

3.4 Vermogen (artikel 34 Pw)

Voorgesteld wordt om bij vaststelling van het vermogen niet langer uit te gaan van de zogenaamde «vermogensaanwasruimte», maar van het daadwerkelijk vermogen van een bijstandsgerechtigde.

3.4.1 Huidige praktijk

Artikel 34 Pw regelt de vermogenstoets. De vermogenstoets kan op twee momenten plaatsvinden: (1) bij de beoordeling van de aanvraag van de bijstand en (2) bij vermogensmutaties. Bij aanvang van de bijstand wordt altijd het vermogen getoetst. De waarde van de bezittingen waarover de alleenstaande of het gezin beschikt of redelijkerwijs kan beschikken wordt verminderd met de aanwezige schulden. Oftewel: vermogen = bezit minus schuld (artikel 34, eerste lid, Pw).

In de Participatiewet wordt een klein vermogen toegestaan. Bij aanvang van de bijstand geldt daarom een vermogensvrijlating. Niet als vermogen wordt in aanmerking genomen het bij aanvang van de bijstand aanwezige vermogen voor zover dit minder bedraagt dan de van toepassing zijnde grens van het vrij te laten vermogen (artikel 34, tweede lid, onderdeel b, Pw jo. artikel 34, derde lid, Pw).

Indien het vastgestelde vermogen uitkomt boven deze vrijlating, bestaat er geen recht op bijstand en moet de bijstandsgerechtigde eerst het vermogen boven de toepasselijke vrijlating aanwenden om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien. Valt het vastgestelde vermogen onder de vrijlatingsgrens, dan is er sprake van bijstandsrecht. Na de vaststelling van het vermogen, worden gedurende de bijstandsf-hankelijkheid echter enkel toenames in bezittingen in aanmerking genomen. Nieuwe schulden hebben met andere woorden geen invloed op het in aanmerking te nemen vermogen, zolang de bijstand voortduurt.

In de praktijk houdt dit in dat de gemeente bij bijstandsaanvraag eenmalig de ruimte bepaalt in hoeverre het vermogen gedurende de bijstand nog kan groeien. Dit wordt het «resterend vrij te laten vermogen» of de «vermogensaanwasruimte» genoemd. De vermogensaanwasruimte is gelijk aan de toepasselijke vermogensvrijlating minus het bij bijstandsaanvraag aanwezige positieve vermogen (artikel 34, derde lid, Pw). Is enkel sprake van negatief vermogen dan is de vermogensaanwasruimte gelijk aan de toepasselijke vermogensvrijlating.

Voorbeeld

J. vraagt bijstand aan. Hij heeft nog een klein spaartegoed van € 2.000 als bezit. Er zijn geen schulden. De voor hem geldende vermogensvrijlating is € 6.000. De vermogensaanwas ruimte is voor J. daarom € 4.000.

Bij een eventuele toename van bezittingen wordt het vermogen van bijstandsgerechtigde – zolang sprake is van een doorlopend bijstandsrecht – niet opnieuw vastgesteld, maar er wordt enkel gekeken of de toename aan bezittingen nog binnen de gestelde grenzen is gebleven.

Voorbeeld

J. ontvangt een prijs in een loterij van € 1.000. J's vermogensaanwasruimte was (zie vorige voorbeeld) € 4.000. Door de prijs wordt deze ruimte opnieuw vastgesteld op € 3.000. De vermogensaanwasruimte wordt niet overschreden en de bijstandsverlening kan dus worden voortgezet.

Overschrijdt de bijstandsgerechtigde door een eventuele toename in bezit de vermogensaanwasruimte dan eindigt het bijstandsrecht. De bijstandsgerechtigde wordt vervolgens geacht vanuit zijn vermogen in zijn levensonderhoud te voorzien. Pas wanneer hij voldoende op zijn vermogen heeft ingeteerd, komt hij weer voor bijstandsverlening in aanmerking.

Voorbeeld

J. ontvangt in plaats van € 1.000, € 10.000 als prijs in een loterij. J's vermogensaanwasruimte was € 4.000 (zie het eerste voorbeeld). Door de prijs is zijn groei aan bezittingen groter dan de aanwasruimte, namelijk € 6.000. De bijstand kan worden beëindigd. J. kan een nieuwe aanvraag indienen zodra zijn daadwerkelijke vermogen lager is dan de geldende vermogensvrijlating. Op zichzelf is dit een helder systeem waarbinnen van de uitvoering enkel actie wordt gevraagd indien sprake is van een toename in bezittingen. Alleen vindt er geen tussentijdse saldering met eventuele schulden plaats. Dat kan ertoe leiden dat iemand – ondanks een toename in bezittingen – feitelijk over een vermogen onder de vermogensgrens beschikt. De wet schrijft dan voor dat de bijstand moet worden beëindigd, terwijl bijstandsgerechtigde nog steeds in bijstandsbehovende omstandigheden verkeert.

Voorbeeld

J. uit het eerdere voorbeeld is gedurende de bijstandsverlening enkele kleinere leningen aangegaan (van € 6.000) en daarnaast heeft hij de bij bijstandsaanvang bij de vermogensvaststelling in aanmerking genomen € 2.000 moeten inzetten voor enkele vervangingsuitgaven. Wanneer hij nu de eerder genoemde € 10.000 ontvangt, overschrijdt hij met de huidige wijze van het vermogen vaststellen weliswaar de voor hem geldende vermogensaanwasruimte, maar in feite heeft hij na saldering met de openstaande schulden (van € 6.000) nog slechts € 4.000 aan vermogen over. Ruim onder de voor hem geldende vermogensgrens.

De bovenbeschreven situatie houdt in bijstandsrechtelijke termen in dat J's recht op bijstand beëindigd dient te worden en dat er op de 31^{ste} dag na de beëindiging (ex. artikel 45, derde lid, onder a, Pw) een nieuw bijstandsrecht kan ontstaan met een daarbij horende nieuwe vermogensvaststelling.⁵⁶

3.4.2 Voorgestelde wijziging

Bovenstaande voorbeelden laten zien hoe de wijze waarop met vermogen wordt omgegaan binnen de Participatiewet op bepaalde punten afwijkt van de maatschappelijke beleving en waar dit tot knelpunten kan leiden. Uit de beleidsanalyse volgt tevens dat de huidige systematiek ondoorzichtig is.⁵⁷ De regering acht dit onwenselijk en stelt daarom voor om niet langer met de zogenaamde vermogensaanwasruimte te werken, maar juist steeds het daadwerkelijke vermogen van bijstandsgerechtigde te nemen voor de bepaling of het recht op bijstand gecontinueerd kan worden. Bij het vaststellen van het daadwerkelijk vermogen wordt niet alleen gekeken naar de aanwas van het vermogen maar ook naar de schulden van de bijstandsgerechtigde.

Het daadwerkelijke vermogen wordt vastgesteld bij aanvang van de bijstand. Slechts op het moment dat er melding wordt gemaakt van een vermogenstoename of er een vermoeden is van een vermogenstoename, is er aanleiding om het daadwerkelijke vermogen opnieuw te onderzoeken. Dit is in overeenstemming met de huidige praktijk. Dit wetsvoorstel beoogt daar niets in te wijzigen.

⁵⁶ Zie in dit kader ook CRvB 20 februari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:792.

⁵⁷ *Participatiewet in balans: uitkomsten beleidsanalyse*, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 34 352, nr. 253

J. uit het eerdere voorbeeld is gedurende de bijstandsverlening enkele kleinere leningen aangegaan (van € 6.000) en daarnaast heeft hij de bij bijstandsaanvang bij de vermogensvaststelling in aanmerking genomen € 2.000 moeten inzetten voor enkele vervangingsuitgaven. Wanneer hij nu de eerder genoemde € 10.000 ontvangt, heeft hij in feite na saldering met de openstaande schulden (van € 6.000) nog slechts € 4.000 aan vermogen over. Op basis van de nieuwe vermogensvaststelling blijkt dat zijn vermogen onder de voor hem geldende vermogensgrens blijft, waardoor het recht op bijstand blijft bestaan.

De op dit moment al geldende vermogensvrijlatingen blijven ongewijzigd. In de praktijk betekent dit vooral dat een vermogenstoename die het gevolg is van sparen gedurende de bijstandsafhankelijkheid niet moet worden meegenomen bij de uiteindelijke vermogensvaststelling. Blijkt op een bepaald moment gedurende de bijstandsverlening sprake van een vermogen boven de vermogensgrens en stelt bijstandsgerechtigde zich op het standpunt dat dit het gevolg is van spaarzaamheid, dan is het aan hem om dit aannemelijk te maken. De regering wijst erop dat in de relatief beperkt voorkomende situaties sprake is van vermogenstoename door sparen, de gemeente ook – zoals zij dit ook binnen het huidige systeem doet – kan terugvallen op tussentijdse vermogensvaststellingen. Op die manier kan de gemeente voorkomen dat zou – in deze situaties – na enig tijdsverloop sprake zijn van een vermogen boven de vermogensgrens, de uiteindelijke vaststelling van het in aanmerking te nemen vermogen een uitgebreid onderzoek vraagt.

3.4.3 Wijziging in de uitvoering

Dit voorstel vraagt om een wijziging in de uitvoering. Binnen de huidige regelgeving is het wenselijk dat bij aanvang wordt ingezet op een zo accuraat mogelijke vermogensvaststelling, nu dit gevolgen heeft voor de vermogensaanwasruimte die geldt voor de gehele bijstandsperiode. Binnen het voorgestelde systeem is het in principe voldoende om vast te stellen dat het actuele vermogen onder de wettelijk vastgestelde vermogensgrens ligt (norm 1.1.2023: alleenstaande € 7.605 en gehuwden € 15.210). Daarbij is het wenselijk om het actuele vermogen – zij het niet tot op de euro nauwkeurig – vast te stellen, om enerzijds bij een volgend onderzoek een eventuele vermogens toe- of afname te kunnen waarnemen en anderzijds bijstandsgerechtigde ook te kunnen informeren wanneer een vermogenstoename in de toekomst bijstandsrechtelijke gevolgen kan hebben.

Het nieuwe systeem vraagt dat bij een vervolgonderzoek niet enkel wordt gekeken naar eventuele toename aan bezittingen, maar dat breder gekeken wordt naar de ontwikkeling van het vermogen als geheel. Wederom niet tot op de euro nauwkeurig; voldoende is dat vastgesteld wordt of het vermogen onder de dan geldende vermogensgrenzen ligt. Met name de ontwikkeling van het vermogen bij heronderzoeken gedurende de bijstandsverlening zal meer aandacht vragen. De regering vindt dit een wenselijke ontwikkeling, omdat op deze wijze ook een ontlukende schuldenproblematiek vanuit een (duidelijke) vermogensafname, sneller in beeld kan komen. De bijstandsgerechtigde kan door de medewerker van de gemeente gewezen worden op hulpverlening en hoe hij dit aan kan vragen. Eerdere signalering kan daarmee tot een tijdige inzet van dienstverlening op dit vlak leiden. Het zal effectiviteit van de geboden dienstverlening ten goede komen.

Voor de bijstandsgerechtigde geldt dat door de voorgestelde regeling diegene in beginsel toenamen in bezit niet meer hoeft te melden in het kader van de inlichtingenplicht, als deze niet leiden tot een vermogen boven de geldende vermogensgrens. Dat vraagt van de bijstandsgerechtigde dat diegene zelf bewaakt dat zijn vermogen die vermogensgrens niet overschrijdt. Daarbij zij opgemerkt dat slechts bij een beperkt deel van de bijstandspopulatie sprake is van enige vorm van vermogen (< 30%).⁵⁸ Voor het grootste deel van de bijstandspopulatie geldt dus dat sprake moet zijn van een aanzienlijke toename voordat bijstandsrechtelijke consequenties zouden kunnen gaan spelen. Te weten een toename van meer dan € 4.000 bij een alleenstaande en meer dan € 10.000 bij gehuwden.

Het past bij het binnen het Wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb geëxpliciteerde dienstbaarheidsbeginsel te kijken hoe het beleid en de uitvoering zo ingericht kunnen worden dat de belangen van de burger optimaal tot hun recht komen. Dienstbaarheid moet een grondhouding zijn van het bestuursorgaan. Daarin past ook dat de gemeente de bijstandsgerechtigde inzicht verschaft aan welke mate van toename van bezittingen bijstandsrechtelijke gevolgen verbonden zijn⁵⁹. Voor het merendeel van de bijstandspopulatie geldt dat hen kan worden geadviseerd om bij aanzienlijke toenames in het vermogen (op basis van de huidige normen ca. € 5.000 tot € 10.000 of hoger) contact met de gemeente te zoeken, om mogelijk schending van de inlichtingenplicht en latere terugvorderingen te voorkomen. Voor de bijstandsgerechtigde die echter over enig vermogen beschikt, en bij wie de vermogensgrens dus sneller wordt bereikt, vraagt dit extra aandacht. Naar het oordeel van de regering is het beroep op het doenvermogen door deze wijziging beperkter dan de op grond van de huidige verplichting om elke toename in bezit – voor zover binnen de bijstand in aanmerking te nemen – aan de gemeente te melden.

3C Expliciete «kan»- bepalingen

De binnen dit sub-hoofdstuk te behandelen maatregelen hebben allen tot doel om de uitvoering meer handelingsruimte te bieden in situaties waarin de wettelijke kaders knellen. Op dit moment ervaren gemeenten soms onvoldoende ruimte voor maatwerk bij de uitvoering van de Participatiewet. Soms is dit gelegen in de strakke normering binnen de wet zelf. Soms komt dit door een te enge interpretatie van de ruimte die wet- en regelgeving wel al biedt. En soms komt dit ook door een gebrek aan andere belangrijke randvoorwaarden in de uitvoering. Zoals kennis en deskundigheid, voldoende personele capaciteit en middelen. Dit kan leiden tot handelingsverlegenheid in de uitvoering of het (te) strikt toepassen van regels en beleid. In uiterste gevallen kan dit een belemmering zijn voor de hoofddoelen die de regering voor ogen heeft met de Participatiewet.

De regering wil dat mensen die een beroep doen op de Participatiewet zich door gemeenten gezien, gehoord en geholpen voelen op een toegankelijke, responsieve en mensgerichte manier. Hiervoor is en blijft de wet en het beleid dat hieruit volgt de hoofdregel. Maar maatwerk hoort daar evenzo bij. Met maatwerk wordt dan bedoeld: het onderkennen van bijzondere situaties die tot een onbedoelde benadeling van de bijstands-

⁵⁸ Recente gegevens zijn niet beschikbaar. Bij onderzoek van de Inspectie van SZW in 2007 bleek meer dan 70% van de aanvragers over geen enkel vermogen te beschikken. Signaal is dat dit percentage in het afgelopen decennium alleen maar is gestegen.

⁵⁹ De gehoudenheid van gemeenten tot deugdelijke informatievoorziening is overigens niet nieuw.

gerechtigde (kunnen) leiden en in dat individuele geval de ruimte in de regels benutten en handelen naar de bedoeling van de regel.

Om dit maatwerk beter te faciliteren kiest de regering er in dit wetsvoorstel voor om de huidige individualiseringsbepaling (artikel 18, eerste lid, Pw) steviger te positioneren en op een aantal punten een nieuwe «kan»-bepaling te introduceren. Het gaat dan om een «kan»-bepaling bij elementen van de wet waarbij de uitvoering nu weinig tot geen ruimte voelt om maatwerk te kunnen bieden. Met dit wetsvoorstel wordt de ruimte geboden aan professionals, daar waar het nu op onderdelen knelt. De introductie van de kan-bepalingen zijn voornamelijk om staande praktijk te codificeren. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat het niet de bedoeling is dat gemeenten bij iedere bijstandsgerechtigde zoekt naar maatwerk, het gaat om een passende handelingsperspectief voor de professional in casuïstiek waar dit voor handen ligt.

De zogenoemde «kan»-bepalingen bieden gemeenten ruimte om binnen de uitvoering van de wet rekening te houden met specifieke omstandigheden. Ze komen voort uit het besef dat zich binnen de uitvoeringspraktijk situaties voor kunnen doen waarbinnen de basisregel knelt, maar dat die situaties niet in meer algemene – in wetgeving op te nemen – regels zijn te vervatten. Het besef dat die situaties spelen, houdt ook in dat van de gemeente mag worden verwacht dat zij van deze «kan»-bepaling gebruik maken en deze bevoegdheid niet met een standaard «ja» of «nee» invullen. Daar waar de rechtszekerheid van de betrokken bijstandsgerechtigden in het geding is, mag daarbij van het college ook worden verwacht dat zij op de invulling van de «kan»-bepaling beleid ontwikkelen en dit kenbaar maken. Het duidelijkst speelt dit daar waar de hoogte van de bijstand in het geding is.

3.5 Maatwerkmogelijkheid bij de vierwekenzoektermijn voor jongeren tot 27 jaar in kwetsbare situaties (artikel 41, elfde lid, Pw)

Voorgesteld wordt om het mogelijk te maken dat het college in een individueel geval de vierwekenzoektermijn voor jongeren niet toepast.

Wanneer iemand een bijstandsuitkering wil aanvragen, dient dit bij de meeste gemeenten te gebeuren via werk.nl bij het UWV (artikel 41, eerste lid, Pw). Voor jongeren tot 27 jaar geldt daarbij dat zij een melding krijgen dat zij eerst vier weken zelf moeten zoeken naar werk en/of scholing. Zij moeten de zoektermijn zelf invullen (artikel 7, derde lid, Pw). Dit geldt ook voor jongeren die tijdens de zoektermijn 27 jaar worden (artikel 41, vierde lid, Pw). Jongeren moeten kunnen aantonen dat zij deze verplichting zelf actief hebben vormgegeven.

Het is destijds door de wetgever bedoeld om jongeren tot 27 jaar meer bewust te maken van hun verantwoordelijkheid om aan het werk te komen⁶⁰ en het minder vanzelfsprekend te maken dat direct een beroep kan worden gedaan op bijstand met financiële afhankelijkheid tot gevolg. Het uitgangspunt blijft, ook bij de voorgestelde wijziging, onverminderd dat van een naar het oordeel van het college zelfredzame jongere mag worden verwacht dat hij zijn mogelijkheden om via werk of opleiding verder in zijn toekomst te investeren intensief onderzoekt, voordat hij bijstand aanvraagt.

Bij zelfredzame jongeren benadrukt de vierwekenzoektermijn dat zij juist door het volgen van een opleiding of door deelname aan het arbeidsproces moeten werken aan hun toekomst. Als het echter gaat om

⁶⁰ Zie ook: Kamerstukken I 2022/2023, 35 394, D.

jongeren in een kwetsbare positie is het wenselijk dat het college de aanvraag in behandeling te neemt, zodat het college maatwerk kan bieden om te voorkomen dat zij buiten beeld raken van de gemeente of dat zij dieper in de problemen komen. Uitgangspunt hierbij is dat gemeenten op individueel niveau een afweging maken of het buiten beschouwing laten van de vierweken zoektermijn gewenst is.

De regering wil met de voorgestelde wijziging ruimte aan het college geven om de vierwekenzoektermijn voor kwetsbare jongeren buiten beschouwing te laten, vanuit het besef dat de aan de maatregel ten grondslag liggende beleidspremissie onder omstandigheden niet doelmatig is en zelfs juist contraproductief kan uitpakken. Het is aan het college om aan deze afweging nader invulling te geven en daarin ook haar inzet op andere onderdelen binnen het sociaal domein te betrekken, denk hierbij aan Jeugdzorg of schuldhulpverlening. Bij kwetsbare jongeren kan onder meer, maar dus niet uitsluitend, gedacht worden aan jongeren in de volgende situaties⁶¹:

- jongeren die in een inrichting verblijven of recht hebben op opvang als bedoeld in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015),
- jongeren die uiterlijk een jaar voorafgaand aan de melding in een inrichting verbleven of recht hadden op opvang als bedoeld in de Wmo 2015,
- jongeren die uiterlijk een jaar voorafgaand aan de melding bij een pleegouder of in een gezinshuis verbleven als bedoeld in de Jeugdwet,
- jongeren voor wie uiterlijk een jaar voorafgaand aan de melding een kinderschermingsmaatregel gold die werd uitgevoerd door een gecertificeerde instelling als bedoeld in de Jeugdwet, en
- jongeren die niet zijn ingeschreven als ingezetene in de basisregistratie personen of die zonder woonadres, maar met een briefadres zijn ingeschreven in de basisregistratie personen.

Het is – in bovengenoemde situaties maar ook in het geval een jongere zich niet in een van bovengenoemde situaties bevindt – aan de gemeente om in het individuele geval te bepalen of de zoektermijn buiten toepassing wordt gelaten.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de jongeren die uiterlijk een jaar voorafgaand aan de melding ingeschreven hebben gestaan bij het praktijkonderwijs of het voortgezet speciaal onderwijs en jongeren die medisch urenbeperkt zijn of behoren tot de doelgroep loonkostensubsidie reeds uitgezonderd zijn van de vierwekenzoektermijn. De regering is zich ervan bewust dat de voorgestelde nuancering van de vierwekenzoektermijn ook iets vraagt van de huidige ICT-infrastructuur. Als de jongere zich nu voor bijstand meldt, biedt werk.nl pas na vier weken gelegenheid daadwerkelijk een aanvraag in te dienen. Binnen het implementatietraject zal moeten worden bekeken, hoe jongeren daar waar nodig toch direct de mogelijkheid hebben om een aanvraag in te dienen. Daarbij geldt voor jongeren die niet staan ingeschreven in de Basisregistratie Personen (hierna: BRP) (denk aan dak- en thuisloze jongeren) nu al dat zij zich rechtstreeks bij de gemeente moeten (kunnen) melden. Bij deze fysieke melding kan dan worden gezien of inzet van de vierwekenzoektermijn in deze wenselijk is.

⁶¹ Dit zijn de groepen die tijdens de covid-19-pandemie uitgezonderd zijn geweest van de vierwekenzoektermijn, zie ook Kamerstukken II, 2020/2021, 35 557, nr. 3.

3.6 Afwijken van het principe aanvraagdatum is ingangsdatum: bijstand met terugwerkende kracht (artikel 44, vijfde lid, Pw)

Voorgesteld wordt om een bijstandsuitkering met terugwerkende kracht te kunnen verlenen als individuele omstandigheden daartoe noodzaken.

Het komt voor dat aanvragers van een bijstandsuitkering al één of enkele maanden nauwelijks inkomsten hebben ontvangen voordat ze een bijstandsuitkering aanvragen. Denk enerzijds aan situaties waarbij iemand door een flexibel arbeidscontract pas achteraf voldoende zicht heeft op de hoogte van zijn inkomen in de afgelopen maand. Of aan personen die door een crisissituatie extra belast zijn en zich daardoor te laat tot de gemeente wenden. Hierdoor kunnen mensen financieel ernstig in de knel komen.

De huidige regeling werkt vanuit het principe dat de aanvraagdatum gelijk is aan de ingangsdatum. Het uitkeringsrecht kan in beginsel niet eerder⁶² ingaan dan de datum van eerste melding. In de rechtspraak worden hier wel – als bijzondere omstandigheden dit rechtvaardigen – uitzonderingen op gemaakt. Bij bijzondere omstandigheden moet dan worden gedacht aan situaties waarbij iemand op basis van onjuiste informatie van een medewerker heeft afgezien van het indienen van een aanvraag⁶³, of wanneer iemand om medische redenen niet is aan te rekenen dat hij er niet in heeft voorzien dat iemand zijn belangen heeft behartigd (lees: voor hem een melding heeft gemaakt)⁶⁴ of als iemand zelf niet voldoende in de gelegenheid is gesteld om een melding te maken.⁶⁵

Het gaat bij bijzondere omstandigheden steeds om zeer uitzonderlijke situaties. Gemeenten hebben aangegeven dat zij de huidige wettelijke regeling als te strikt ervaren. Zij wijzen erop dat de huidige regeling in sommige situaties zijn doel voorbij schiet. Bijstandsgerechtigden blijven achter met aanzienlijke schulden of worden in feite gestraft voor het feit dat zij hun bijstandsaanvraag hebben uitgesteld in de hoop met hun huidige dienstverband toch voldoende inkomsten te verwerven.

De regering acht dit onwenselijk. Voorgesteld wordt daarom gemeenten de bevoegdheid te geven om als de individuele omstandigheden daarom vragen de bijstand tot maximaal drie maanden eerder dan meldingsdatum toe te kennen (wijziging van artikel 44, vijfde lid, Pw). Deze bevoegdheid geldt aanvullend op de hierboven beschreven jurisprudentie om bij bijzondere omstandigheden van het principe meldingsdatum is ingangsdatum af te wijken. Bij die bijzondere omstandigheden geldt overigens geen beperking in de tijd. Dat blijft zo.

Door gemeenten de bevoegdheid en beoordelingsvrijheid te geven om in situaties die daarom vragen de bijstand eerder dan meldingsdatum toe te kennen, kan bestaansonzekerheid worden weggenomen en worden voorkomen dat mensen onnodig in de schulden terecht komen. Ook zijn er signalen dat zorgen over inkomen een snelle doorstroom naar werk verhindert. Door deze zorg weg te nemen wordt werken extra gestimuleerd. De regering is van mening dat in situaties zoals de hierboven genoemde het bieden van bestaanszekerheid dient te prevaleren boven

⁶² Een ingangsdatum na meldingsdatum behoort ook tot de mogelijkheden. Denk aan de situatie dat burgers zich al melden voordat een daadwerkelijk recht ontstaat. Bijvoorbeeld voorafgaand aan een aflopend WW-recht.

⁶³ CRvB 15 juli 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2362.

⁶⁴ CRvB 21 mei 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:CA0568.

⁶⁵ CRvB 9 juli 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX1284 en CRvB 10 december 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2757.

het principe dat de meldingsdatum gelijk is aan de ingangsdatum. Randvoorwaarde blijft daarbij wel steeds dat vastgesteld kan worden dat bijstandsgerechtigde in de voorgaande periode in bijstandsbehoevende omstandigheden verkeerde.

Het criterium «*individuele omstandigheden*» gaat verder dan sec wenselijk en vraagt om een individuele invulling. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het feit dat bijstandsgerechtigde door de late melding aantoonbaar aanzienlijke schulden of betalingsachterstanden heeft opgelopen. Hierbij kan een rol spelen dat bijstandsgerechtigde in de periode die aan de melding is voorafgegaan, alles op alles heeft gezet om volledig zelfstandig in zijn bestaan te kunnen voorzien. Ook kan bijstandsgerechtigde overvraagd zijn door een crisissituatie, waardoor hem een te late melding of eerdere buiten behandelingstelling niet kan worden verweten. Te denken valt ook aan situaties die zich kunnen voordoen tijdens of na een oproepcontract, na detentie of een echtscheiding, of bijvoorbeeld bij pensionering, in relatie tot de AIO. Daarnaast kan ook worden gedacht aan situaties waarbij een aanvraag voor een passende en toereikende voorliggende voorziening⁶⁶ is afgewezen of een eerdere bijstandsaanvraag buiten behandeling is gesteld.

Bij het toekennen van bijstand met terugwerkende kracht wordt uitgegaan van het moment waarop het recht op bijstand is ontstaan tot maximaal drie maanden terug. Uit de gesprekken met gemeenten bleek dat een aantal gemeenten al tot toekenning van bijstand voorafgaande aan de meldingsdatum overgaat als de individuele situatie daarom vraagt. De uitvoeringspraktijk van deze gemeenten laat ook zien dat de periode van maximaal drie maanden voor terugwerkende kracht voldoende wordt geacht om mensen tot een stabiel inkomen te helpen.

Kortom, het door de regering voorgestelde «*individuele omstandigheden*» is breder dan bijzondere omstandigheden. Het college heeft de beoordelingsvrijheid om te bepalen of de individuele omstandigheden nopen tot het verstrekken van bijstand met terugwerkende kracht. De individuele omstandigheden kunnen zowel zien op omstandigheden die in oorzakelijk verband met de late melding staan, als omstandigheden die betrekking hebben op de (ernstige) gevolgen van de late melding of een combinatie van deze omstandigheden. Daarbij geldt wel dat de terugwerkende kracht in dit kader slechts voor drie maanden mogelijk is. Dit in tegenstelling tot het toepassen van terugwerkende kracht voor langere in het kader van bijzondere omstandigheden.

3D Algehele codificatie van jurisprudentie

Bij de in deze paragraaf beschreven maatregelen gaat het steeds om codificatie van jurisprudentie. Met de voorgestelde codificatie wil de regering een duidelijk handelingskader voor de uitvoering scheppen en de bijstandsgerechtigde, die in de desbetreffende situatie verkeerd, rechtszekerheid bieden.

Vanuit uitvoerings- of rechtszekerheidsoptiek is er op bepaalde punten voor gekozen om van de jurisprudentie af te wijken. Daar waar hier sprake van is, zal dit in de toelichting worden geëxpliciteerd.

⁶⁶ Bijvoorbeeld de Werkloosheidswet of Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen.

3.7 Gezamenlijke huishouding (artikel 3, vierde lid, Pw)

Voorgesteld wordt om artikel 3, vierde lid, onderdeel a, Pw in lijn te brengen met de stand van de rechtspraak. In artikel 3, vierde lid, Pw zijn vier situaties genoemd op grond waarvan aangenomen kan worden dat er sprake is van een gemeenschappelijk huishouden. Uit jurisprudentie van de CRvB volgt dat onderdelen a en d van het vierde lid in strijd zijn met artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.⁶⁷ Dit omdat er een onrechtvaardig onderscheid wordt gemaakt tussen gehuwden en personen die een gezamenlijk huishouden voeren.

In onderdeel a is geregeld dat personen die met elkaar gehuwd zijn geweest of in de periode van twee jaar voorafgaande aan de aanvraag van bijstand voor de verlening van bijstand als gehuwden zijn aangemerkt, worden gezien als gehuwden. Gehuwden en personen die een gezamenlijke huishouding voeren, moeten gelijk behandeld worden. Daarom wordt voorgesteld om voor ex-gehuwden de beperking tot twee jaar ook te laten gelden.

Daarnaast geldt op basis van jurisprudentie een temporele beperking voor het onweerlegbaar rechtsvermoeden. Deze temporele beperking is niet in de wet verankerd. Dit is onwenselijk. De regering kiest er daarom voor om – in lijn met de jurisprudentie – in situaties dat gescheiden echtelieden op eenzelfde adres verblijven, enkel – op basis van een onweerlegbaar rechtsvermoeden – een gezamenlijke huishouding aan te nemen, als het huwelijk minder dan 2 jaar geleden is beëindigd.

3.8 Bijstandsnorm (alleenwonende) alleenstaande bijstandsgerechtigde met niet-rechthebbende partner (artikel 24 Pw)

Voorgesteld wordt de norm voor de niet-kostendelende bijstandsgerechtigde van 21 jaar of ouder met een niet-rechthebbende partner vast te stellen op het niveau van de alleenstaandennormen. Die normen zijn ongeveer 70% van de gehuwdennorm.

Er zijn situaties denkbaar waarbij de bijstandsgerechtigde gehuwd is, of een gezamenlijke huishouding heeft, met een persoon die in het kader van de Participatiewet moet worden aangemerkt als niet-rechthebbende. Een niet-rechthebbende is iemand die op basis van de volgende artikelen geen recht heeft op algemene bijstand: artikel 11 Pw (niet met Nederlander gelijkgestelde), artikel 13 Pw (onder meer gedetineerd, langer in het buitenland verblijvend, studerend) of artikel 15 Pw (passende en toereikende voorliggende voorziening).

Artikel 24 Pw regelt op dit moment dat de bijstandsgerechtigde die in boven beschreven situatie verkeert en op wie niet de kostendelersnorm van toepassing is recht heeft op 50% van de gehuwdennorm. Dit betekent dat de bijstandsgerechtigde zelf met ca. € 220 per maand (norm 1.1.2023) minder moet rondkomen dan een alleenwonende alleenstaande. Het artikel heeft deze vorm in 2016 aangenomen, na introductie van de kostendelersnorm. De gedachte daarbij was dat de bijstandsgerechtigde die zijn kosten kan delen met een weliswaar niet-rechthebbende partner in beginsel dezelfde norm dient te hebben als een persoon die samenwoont met een kostendelende medebewoner. Het ging daarbij wel specifiek om «in beginsel». De memorie van toelichting bij het toenmalige wetsvoorstel benadrukt dat «*De individuele situatie van gehuwden met een niet-rechthebbende partner onderling sterk kan verschillen. (...) Dit maakt dat bij toepassing van artikel 24 altijd goed gekeken moet worden naar de*

⁶⁷ Zie onder meer CRvB 24 januari 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:218.

individuele situatie. Indien nodig heeft de gemeente op basis van artikel 18 de mogelijkheid om in individuele gevallen de algemene bijstand af te stemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de bijstandsgerechtigde.»⁶⁸

Voor de niet-kostendelende bijstandsgerechtigde met een niet-rechthebbende partner betekende de toenmalige wetswijziging een aanzienlijke inkomensachteruitgang, tenzij de niet-rechthebbende partner over inkomen beschikte. Dit was een reden voor de CRvB om expliciet van de gemeente te verwachten dat zij zelfstandig onderzoekt of in de desbetreffende situaties de bijstand niet op basis van de individualiseringsbepaling (artikel 18 Pw) opgehoogd dient te worden.⁶⁹ Uit de jurisprudentie volgt dat de gemeente daarbij alle relevante omstandigheden, mogelijkheden en middelen van bijstandsgerechtigde moeten onderzoeken, om op basis daarvan vast te stellen of artikel 24 Pw in het geval van bijstandsgerechtigde niet leidt tot een voor hem financieel schrijnende situatie.

Een dergelijk onderzoek vraagt veel van de gemeente en grijpt diep in op de privacy van de bijstandsgerechtigde. Daarnaast mist de term «schrijnende situatie» juridische inkadering, waardoor de nodige rechtszekerheid voor de bijstandsgerechtigde ontbreekt. De regering wil deze situatie veranderen en stelt daarom voor om de norm voor de niet-kostendelende bijstandsgerechtigde van 21 jaar of ouder met een niet-rechthebbende partner gelijk te stellen met de alleenstaanden norm. Daarmee wordt de bijstandsgerechtigde een norm geboden die hem eigenstandig in staat stelt om in zijn bestaan te voorzien en is een zelfstandig onderzoek niet langer standaard noodzakelijk.

Daarbij blijft het bepaalde in artikel 32, derde lid, Pw onverkort van toepassing. Dit houdt in dat, als de niet-rechthebbende partner over inkomen beschikt, dit inkomen op de verleende bijstand in mindering kan worden gebracht. Dit is het geval als de optelsom van bijstand plus het inkomen van de gehuwden tezamen, hoger ligt dan de norm van twee rechthebbende gehuwden in een vergelijkbare situatie.

Voorbeeld – gehuwdennorm (fictief) € 1.500

D. is niet kostendelend en heeft een niet-rechthebbende partner E. met een inkomen van € 600,00 per maand. De voor D. geldende bijstandsnorm bedraagt op basis van het voorgestelde artikel 24 Pw (70% van € 1.500 =) € 1.050. Zou D. deze norm onverkort ontvangen dan zouden D. en E. in totaal (norm € 1.050 + inkomen E. € 600 =) € 1.650 ontvangen. Het aangehaalde artikel 32, derde lid, Pw bepaalt hier echter dat het bedrag waarmee de optelsom van bijstand en inkomen de gehuwdennorm overstijgt op de bijstand van D. in mindering moet worden gebracht. De optelsom van bijstand en inkomen (€ 1.650) ligt € 150 boven de gehuwdennorm. Reden waarom de uiteindelijke bijstand van D. dus gelijk is aan (€ 1.050 – € 150 =) € 900.

De voorgestelde wetswijziging (ophoging van de norm tot ongeveer 70%) geldt enkel voor de bijstandsgerechtigde van 21 jaar of ouder. Voor jongmeerderjarigen geldt een andere normensystematiek. Zo bedraagt de norm voor een alleenstaande bij de groep van 21 jaar en ouder 70% van de gehuwdennorm, terwijl de norm van een alleenstaande jongmeerderjarige in beginsel 50% is van de norm voor gehuwden zonder kinderen. Daarnaast heeft de gemeente bij jongmeerderjarigen zonder meer de

⁶⁸ Kamerstukken II 2014/15, 34 273, nr. 3, p. 7–8.

⁶⁹ Zie onder meer CRvB 10 december 2020, ECLI:CRVB:2020:3157.

opdracht de norm aan te vullen via de bijzondere bijstand (artikel 12 Pw) voor zover de noodzakelijke kosten van het bestaan uitgaan boven de bijstandsnorm en de jongmeerderjarige hiervoor geen beroep op de onderhoudsplicht van zijn ouders kan doen.

De voorgestelde wetswijziging heeft ook gevolgen als gehuwden bijstandsgerechtigden zijn en een ALO ontvangen. Het betekent bijvoorbeeld dat bij overschrijding van de vakantieduur, waardoor het recht op bijstand voor een van de partners vervalt, de norm van ongeveer 70% van toepassing zal zijn.

Voorbeeld – verval recht op bijstand

H. en C. zijn gehuwd en hebben recht op een bijstandsuitkering. H. heeft de pensioengerechtigde leeftijd bereikt, C. nog niet. De gehuwden ontvangen een aanvullende inkomensvoorziening ouderen. H. mag, gelet op de leeftijd, maximaal 13 weken in het buitenland verblijven per jaar, C. maximaal vier weken. H. en C. besluiten 10 weken in het buitenland te verblijven. Hierdoor verliest C. haar recht op bijstand. H. ontvangt de alleenstaandenorm met een aanvullende inkomensvoorziening ouderen.

3.9 Bijstandsnorm alleenstaande ouder zonder ALO-kop (artikel 24a, Pw)

Voorgesteld wordt om de bijstandsnorm voor een alleenstaande ouder met een huwelijkspartner die niet tot de kring der rechthebbenden behoort (een niet-bijstandsgerechtigde partner) op te hogen met maandelijks maximaal 1/12 van het extra bedrag voor alleenstaande ouders binnen het kindgebonden budget, de zogenaamde alleenstaande ouderkop (artikel 2, zesde lid, van de Wet op het kindgebonden budget). Het ophogen van de norm is codificatie van een vaste lijn in de jurisprudentie. Voor de bijstandsgerechtigde alleenstaande ouder die geen recht heeft op de alleenstaande ouderkop (hierna: ALO-kop), volgt uit jurisprudentie dat er sprake is van een zeer bijzondere situatie als bedoeld in artikel 18, eerste lid, Pw.

In 2015 is de ALO-kop ingevoerd in de Wet op het kindgebonden budget (hierna: Wkb), met de Wet hervorming kindregelingen (hierna: Whk). Tegelijkertijd is daarmee ook de bijstandsnorm voor een alleenstaande ouder, ter hoogte van 90% van de gehuwdenorm komen te vervallen. Sindsdien ontvangen alleenstaanden in de bijstand 70% van de gehuwdenorm. De ALO-kop is geïntroduceerd om financiële belemmeringen voor alleenstaande ouders om vanuit de bijstand aan het werk te gaan weg te nemen, zonder grote nadelige koopkrachteffecten. Hierdoor is werken lonender geworden.

Het kindgebonden budget is een toeslag, die valt onder de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: Awir). De Awir-criteria voor het vaststellen van partnerschap (en dus in spiegelbeeld ook diegene die geen partner heeft – de alleenstaande ouder) wijken af van die voor de Pw en andere minimumwetten. In de Pw (en in andere minimumwetten) zijn de materiële omstandigheden doorslaggevend voor het vaststellen van de behoefte aan ondersteuning en draagkracht. In de Awir is gekozen voor objectieve, formele criteria die in het uitvoeringsproces goed te automatiseren zijn. Mensen zijn toeslagpartner van elkaar als zij gehuwd zijn, fiscaal partners zijn, samen een kind hebben, samenwonen met het kind van één van beiden (samengestelde gezinnen), samen een woonruimte hebben en/of pensioenpartner van elkaar zijn. Bij het invoeren van de ALO-kop was reeds voorzien dat daardoor een groep ouders, die voorheen in de bijstand werden aangevuld tot 90% van de gehuwdenorm, geen recht hebben op de ALO-kop. Het betreft een zeer kleine

groep, onder andere zijn dit gehuwde statushouders met kinderen waarvan de partner nog moet nareizen. Zij zijn materieel alleenstaand.

In deze situatie overweegt de CRvB dat: de wetgever zich bewust was van het feit dat er alleenstaande ouders zijn die in het kader van de bijstand worden aangemerkt als alleenstaande ouder, maar per 1 januari 2015 niet in aanmerking komen voor de ALO-kop. De reden om die groep niet alsnog onder de werkingssfeer van de Whk te brengen is niet zozeer gelegen in het feit dat de wetgever meende dat deze groep niet in aanmerking zou moeten komen voor een toeslag, maar in meer praktische overwegingen. De Belastingdienst is niet in staat de in dat geval benodigde individuele beoordeling te verrichten. Ook voor deze groep personen kan een aanvullende inkomensondersteuning blijken de wetsgeschiedenis aangewezen kan zijn. Die beoordeling moet blijken de wetsgeschiedenis plaatsvinden binnen het kader van de bijstandswetgeving, nu de Participatiewet (PW). Gelet hierop kan voor deze groep personen de ALO-kop geen passende en toereikende voorliggende voorziening worden geacht die aan bijstandverlening in de weg staat.⁷⁰

Als de belanghebbende onvoldoende bestaansmiddelen heeft en onder het bestaansminimum leeft door het mislopen van de ALO-kop, beschouwt de CRvB het gemis aan de ALO-kop als een zeer bijzondere situatie op grond waarvan met toepassing van artikel 18, eerste lid, Pw, de bijstand kan worden afgestemd op de individuele situatie van belanghebbende.⁷¹ Artikel 18, eerste lid, Pw, betreft de individualiseringsbepaling. Omdat de ALO-kop ziet op algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan, is individualiseren van de algemene bijstand de aangewezen route en niet het verlenen van bijzondere bijstand.⁷²

De regering acht het wenselijk dat deze vaste lijn binnen de jurisprudentie wordt gecodificeerd. De uitvoering krijgt op deze wijze een duidelijk handelingskader en de bijstandsgerechtigde wordt de noodzakelijke rechtszekerheid geboden.

De voorgestelde regeling komt erop neer dat een bijstandsgerechtigde met een of meerdere rechtmatig in Nederland verblijvende kinderen die aan de bijstandsgerechtigde ten laste komen (artikel 4, eerste lid, onder e, Pw), en een Awir-partner heeft die geen recht heeft op algemene bijstand, in aanmerking komt voor ophoging van de bijstandsnorm met maandelijks maximaal 1/12 van de ALO-kop. De keuze om de ophoging van de bijstandsnorm voor deze groep aan te laten sluiten bij de ALO-kop is gebaseerd op:

- alleenstaande ouders die de (compensatie van de) ALO-kop via de bijstand ontvangen, ontvangen dezelfde compensatie als de alleenstaande ouders die de ALO-kop via Dienst Toeslagen ontvangen. De leefsituatie van beide alleenstaande ouders komt overeen, ondanks dat de bijstandsgerechtigde ouder een Awir-partner heeft;
- het sluit aan bij de bestaande jurisprudentie dat bij het afstemmen van de bijstand aansluiting gezocht dient te worden bij het per die datum geldende bedrag van de ALO-kop;
- het algemene doel van de ALO-kop is een tegemoetkoming in het levensonderhoud van eenoudergezinnen;

⁷⁰ Zie onder meer CRvB 9 april 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:1380

⁷¹ Zie onder meer CRvB 16 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2301.

⁷² Zie onder meer CRvB 6 juni 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1600, CRvB 4 september 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:2841 en 9 april 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:1380.

- uit recent onderzoek blijkt dat de hoogte van de ALO-kop voldoende is om het inkomen van alleenstaande ouders in de bijstand boven het bestaansminimum te doen uitkomen.⁷³

Op deze maatregel blijft artikel 32, derde lid, Pw, over eventueel inkomen van de niet-rechthebbende partner, van toepassing. Dat betekent dat als de niet-rechthebbende partner over inkomen beschikt, dit op de bijstandsnorm van de rechthebbende partner in mindering wordt gebracht, voor zover de optelsom van bijstand en beider inkomen hoger is dan de gehuwdennorm.

Minimum bestaansvoorziening

De Pw is een minimum bestaansvoorziening. De compensatie die op de voorgestelde wijze wordt geboden voor het gemis van de ALO-kop ziet daarom enkel op personen van wie het eigen inkomen lager is dan de voorgestelde opgehoogde bijstandsnorm (maandelijks maximaal 1/12 deel van de ALO-kop). Bij een hoger inkomen beschikken de rechtmatig in Nederland verblijvende gezinsleden over inkomen boven het bestaansminimum. Een aanvulling vanuit de Pw is dan niet passend.

3.10 Onverwijld de mogelijkheid bieden tot het indienen van een aanvraag na melding (artikel 41, twaalfde lid, Pw)

Voorgesteld wordt om te bepalen dat degene die een melding doet voor bijstand, meteen de mogelijkheid krijgt om ook een aanvraag voor de bijstand in te dienen.

In de jurisprudentie duiken verschillende malen signalen op van gemeenten of uit gemeenschappelijke regelingen, waarbij de uitvoeringsorganisatie de persoon die zich meldt voor een uitkering niet onverwijld in de gelegenheid stelt om een aanvraag in te dienen.⁷⁴ Bijstandsgerechtigde wordt soms pas geruime tijd na melding in de gelegenheid gesteld een aanvraag te doen. Dit creëert een extra mate van bestaansonzekerheid bij diegene. Bij de uiteindelijke aanvraag gaat namelijk pas de vier weken termijn voor bevoorschotting (artikel 52, eerste lid, Pw) en de wettelijk geldende afhandelingstermijn (artikel 4:13 Awb) lopen.

De wet – en ook de melding bij werk.nl – gaat uit van het systeem dat bijstandsgerechtigde direct na melding in de gelegenheid wordt gesteld om een aanvraag in te dienen. In de wet wordt hierop specifiek één uitzondering gemaakt voor personen onder de 27 jaar, bij wie de zogenaamde vierwekenzoektermijn kan gelden (zie ook paragraaf 3.5). Dat is geregeld in het nieuwe elfde lid van artikel 41 Pw. Voor alle andere gevallen blijft onverkort gelden dat meldingsdatum en aanvraagdatum in beginsel gelijk vallen, tenzij bijstandsgerechtigde er zelf voor kiest zijn aanvraag later in te dienen, bijvoorbeeld omdat hij pas op een later tijdstip bijstandsafhankelijk wordt. De voorgestelde bepaling expliciteert dit uitgangspunt. Als gemeenten ervoor gekozen hebben om een eigen aanvraagproces – los van werk.nl – in te richten, zullen zij bijstandsgerechtigde ook in die situatie direct in de gelegenheid moeten stellen om een aanvraag in te dienen.

⁷³ Doelen en Effectiviteit van de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget, rapport. SEO – Economisch onderzoek. Amsterdam, mei 2023. *doelen en effectiviteit van de Alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget (overheid.nl)

⁷⁴ Zie onder meer: CRvB 11 november 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2269 en CRvB 8 augustus 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1821.

De bijstandsgerechtigde wordt aldus de rechtszekerheid geboden dat hij – als hij in bijstandsbehoevende omstandigheden verkeert en hij zijn volle medewerking verleent – binnen vier weken na melding een voorschot mag verwachten (op grond van artikel 52, eerste lid, Pw) en binnen een redelijke termijn een besluit op zijn aanvraag. Indien discussie komt ontstaat over of een bijstandsgerechtigde in staat is gesteld om onverwijld een aanvraag in te dienen, ligt de bewijslast bij de gemeente.

3.11 Gelijktelling aanvraag bijstand, Bbz, IOAW of IOAZ (artikel 43, zesde lid, Pw)

Voorgesteld wordt om de aanvraagdatum van de eerst aangevraagde uitkering bij een gemeente als meldingsdatum voor een bijstandsaanvraag te hanteren. Het gaat daarbij steeds om bij de gemeente (of de buurgemeente die belast is met de uitvoering van het Bbz) ingediende aanvragen. Bij veel gemeenten is dit ook al een vaste uitvoeringspraktijk. Met het huidige voorstel wordt deze uitvoeringspraktijk in de wet verankerd.

Van de aanvrager wordt verwacht dat hij een juiste inschatting maakt van zijn eventuele recht op uitkering op grond van de Pw, Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (hierna: Bbz), IOAW of IOAZ. Blijkt zijn inschatting niet juist, dan moet een andere uitkering worden aangevraagd. Hierbij loopt de aanvrager dan het risico dat hij door zijn inschattingsfout enkele weken tot meer dan één maand aan ondersteuning misloopt. Dit komt doordat de aanvraagdatum van de «juiste» uitkering uiteindelijk als ingangsdatum voor zijn uitkering wordt genomen. De regering acht dit onwenselijk en stelt daarom deze wijziging voor.

Voorbeeld:

Er zijn situaties dat iemand zich in eerste instantie bij de gemeente meldt voor een aanvraag voor Bbz in plaats van voor de bijstand. Voor de behandeling van een Bbz-aanvraag geldt een afhandelingstermijn van 13 weken. Wordt zijn aanvraag afgewezen, dan zal hij alsnog een bijstandsaanvraag moeten indienen. Als de aanvraagdatum van de bijstandsuitkering als uitgangspunt wordt genomen, heeft de aanvrager enige tijd geen ondersteuning.

Het gaat hier enkel om de meldingsdatum en dus om de mogelijke ingangsdatum van de uitkering. De aan de aanvraagdatum gekoppelde afhandelingstermijn gaat pas lopen vanaf datum bijstandsaanvraag. Dit geldt evenzo voor de voorschotregeling. Daarbij zij opgemerkt dat de hierin opgenomen vierwekentermijn een maximumtermijn vertegenwoordigt. Gezien het feit dat de aanvrager in afwachting van zijn eerdere aanvraag wellicht al geruime tijd geen inkomen heeft mogen ontvangen, mag van gemeenten worden verwacht dat zij hier eerder dan de genoemde vier weken tot bevoorschotting overgaan om betalingsproblemen bij bijstandsgerechtigde te voorkomen.

4. Stimulans tot re-integratie, passend bij de heterogene doelgroep

4.1 Inleiding

In meerdere onderzoeken⁷⁵ en ook in gesprekken met de uitvoering wordt benadrukt dat de bijstandspopulatie zeer divers is. De huidige uitgangspunten van de wet zijn maar op een deel van de doelgroep van toepassing. Om de menselijke maat in de wet te verankeren is het essentieel dat de uitgangspunten van de wet aansluiten bij de doelgroep van de wet. Is dat laatste niet het geval dan is ontstaat er een gat tussen wet en te bedienen doelgroep. De uitvoering mist dan het instrumentarium om de doelgroep passend te bedienen. Dat kan ertoe leiden dat de bijstandsgerechtigde zich niet erkend of gezien voelt in zijn ondersteuningsbehoefte.

De huidige wet is in hoge mate gericht op volledige uitstroom richting arbeid. Uitgangspunt is dat de bijstand een tijdelijk vangnet is. Het is aan de bijstandsgerechtigde, eventueel met ondersteuning vanuit de gemeente, om zo snel mogelijk weer zelfstandig in zijn bestaan te voorzien. Voor een groot deel van de bijstandspopulatie is volledige uitstroom naar arbeid, zeker op korte termijn, echter geen reëel perspectief. Het gaat dan naar verwachting om een groot deel van de deelpopulatie die al geruime tijd op bijstand is aangewezen: 70% van de totale doelgroep meer dan 2 jaar en 55% van de totale doelgroep meer dan 10 jaar.

Met de in dit en het volgende hoofdstuk voorgestelde wetswijzigingen, wil de regering werken aan een wet die qua beleidspremisses meer recht doet aan de diversiteit van de doelgroep. Daarbij blijft het streven om bijstandsgerechtigden, als zij op bijstand zijn aangewezen, zo snel mogelijk weer duurzaam zelfstandig in hun eigen bestaan te laten voorzien. Maar daarbij wil de regering ook werken vanuit het besef dat dit voor een aanzienlijk deel van de bijstandspopulatie een lange weg is, waarbij in veel gevallen ook andere vormen van participatie al stimulering verdienen. Dit is in lijn met de oproep van de Sociaal-Economische Raad in haar rapport «Werken zonder armoede»⁷⁶, om (deeltijd) werken lonender te maken. De ombudsman geeft een soortgelijk signaal af in twee recente rapporten.⁷⁷

Werken in deeltijd kan een belangrijke eerste stap vormen richting volledige uitstroom. Op dit moment lijkt de wet deeltijdarbeid echter eerder te ontmoedigen dan te stimuleren. Eventueel verworven inkomen wordt volledig op de uitkering gekort. Daarbij wordt meteen ook de gereserveerde vakantiebijslag in mindering gebracht, waardoor de werkende bijstandsgerechtigde per maand feitelijk minder overhoudt dan de bijstandsgerechtigde die niet werkt. Dit wordt weliswaar gecompenseerd in de maand dat de vakantiebijslag tot uitbetaling komt, maar creëert de nodige bestaansonzekerheid voor de werkende bijstandsgerechtigde. Daarbij wordt inkomen meestal achteraf op de bijstand in mindering gebracht waardoor bij inkomensfluctuaties, situaties kunnen ontstaan waarbij de bijstandsgerechtigde een maand met aanmerkelijk

⁷⁵ Zie onder meer SEOR, *Eindrapport Cohortstudie Participatiewet*, Rotterdam: SEOR BV, 18 mei 2022.

⁷⁶ Het rapport stelt dat mensen die deeltijd werken, en vooral degenen die wisselende inkomsten hebben, het risico lopen financiële problemen te krijgen door bepalingen van de Participatiewet en de uitvoering daarvan door gemeenten.

⁷⁷ *Meedoen zonder beperkingen en Watertrappelen in de bijstand*, bijlagen bij Kamerstukken II 2022–23, 26 448, nr. 714.

minder middelen moet rondkomen dan andere maanden. Om met de woorden van een van de ervaringsdeskundigen van de focusgroepen te spreken: «bijstand en werken is sores».

Met de in dit hoofdstuk voorgestelde maatregelen wil de regering de stap naar deeltijdarbeid – werken naast de bijstand – stimuleren. Dit wetsvoorstel draagt daaraan bij door de volgende maatregelen:

A. Verruiming van de bijverdiengrenzen

In dit hoofdstuk zijn maatregelen opgenomen om de inkomensvrijlatingen die de wet nu kent te harmoniseren en te verruimen.

B. Verhoging bestaanszekerheid voor de bijverdienende bijstandsgerechtigde

In dit hoofdstuk is een deel van de maatregelen gericht op aanpassingen van het verrekenproces. Dit moet enerzijds voorkomen dat de bijverdienende bijstandsgerechtigde er – zoals nu het geval is – op maandbasis op achteruitgaat en hem anderzijds meer bestaanszekerheid gaan bieden. Een ander deel van de maatregelen is er juist op gericht om herinstroom in de bijstand na een periode van werk te vereenvoudigen. Ook hier gaat het er weer om de werkende – in dit geval oud-bijstandsgerechtigde – meer bestaanszekerheid te bieden, mochten de verkregen urenuitbreiding of de extra werkzaamheden van tijdelijke aard blijken te zijn. Tenslotte introduceert dit wetsvoorstel het zogenaamde bufferbudget. Dit budget kan de gemeente inzetten als sprake is van een duidelijk fluctuerend inkomen. Met het bufferbudget kan het te kort aan middelen in sommige maanden, dat door de combinatie van aanvullende bijstand en fluctuerend inkomen wordt gecreëerd, worden ondervangen.

Het gaat om een totaalpakket, vanuit het besef dat alleen een (beperkt) financieel voordeel (bijvoorbeeld via een vrijlating of premie) wel re-integratie kan stimuleren, maar door andere belemmeringen zijn beoogde effect kan missen. Bij gemeenten ligt de opdracht om de voorgestelde maatregelen in samenhang te bezien en als dusdanig ook te gebruiken om zo de effectiviteit van hun inzet op arbeidsinschakeling – voor wie mogelijk – te optimaliseren.

Dit hoofdstuk bevat maatregelen die re-integratie stimuleren en meer financiële zekerheid bieden bij de stap naar (deeltijd) arbeid. In de hoofdstukken 4A en 4B worden deze maatregelen besproken.

4A Verruiming van de bijverdiengrenzen

4.2 Verruiming van de bijverdiengrenzen (nieuw artikel 34a Pw)

Voorgesteld wordt om voor alle bijstandsgerechtigden tussen de 18 jaar en de AOW-gerechtigde leeftijd één bijverdienregeling te introduceren voor de duur van één jaar. Ook wordt het mogelijk om de regeling te verlengen voor mensen voor wie het wegens individuele omstandigheden niet of nauwelijks mogelijk is om meer uren te gaan werken (nieuw artikel 34a Pw). Dit sluit aan bij de in het coalitieakkoord⁷⁸ afgesproken maatregel om de bijverdienregeling in de Participatiewet te verruimen om werken meer lonend te maken voor mensen die (deeltijd) werken met aanvulling vanuit de bijstand. Hieronder wordt deze wijziging toegelicht.

⁷⁸ Coalitieakkoord Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst van 15 december 2021,

4.2.1 Huidige relevante vrijlatingen

De algemene bijstand in de Participatiewet heeft als vangnet van de sociale zekerheid een complementair karakter. Daarom worden – onder voorbehoud van een aantal uitzonderingen – alle vermogens- en inkomensbestanddelen tot de middelen gerekend waarover bijstandsgerechtigde beschikt of redelijkerwijs kan beschikken. Voor een deel van de bijstandspopulatie is de directe stap naar volledige uitstroom te groot. Deeltijdarbeid kan een waardevolle tussenstap zijn. Dat deeltijdarbeid de kans dat bijstandsgerechtigde uiteindelijk volledig uitstroomt door arbeid bevordert, tonen immers ook de cijfers aan. Bijstandsgerechtigden die parttime werken of (in tenminste één maand) parttime werk hebben gedaan naast hun bijstandsuitkering, stromen bijna drie keer zo vaak uit naar werk dan personen die geen parttime werk hebben verricht.⁷⁹ Deeltijdarbeid draagt met andere woorden duidelijk bij aan de arbeidsinschakeling.

De wet kent op dit moment een veelheid aan bijverdienregelingen in de vorm van inkomstenvrijlatingen:

- *De algemene tijdelijke gedeeltelijke inkomstenvrijlating*⁸⁰
Het gaat om 25% van de inkomsten uit arbeid tot maximaal € 215,- per maand.⁸¹ Deze vrijlating geldt voor een periode van maximaal 6 maanden.⁸² Voorwaarde is dat de werkzaamheden naar het oordeel van de gemeente bijdragen aan de arbeidsinschakeling van de bijstandsgerechtigde. Deze vrijlating geldt niet voor personen jonger dan 27 jaar;
- *De tijdelijke inkomstenvrijlating alleenstaande ouder*⁸³
Het gaat om 12,5% van de inkomsten uit arbeid tot maximaal € 134,35 per maand. Deze vrijlating geldt voor een periode van maximaal 30 aaneengesloten maanden. Ook deze vrijlating geldt niet voor personen jonger dan 27 jaar;
- *De structurele inkomstenvrijlating medisch uren beperkt*⁸⁴
Het gaat om 15% van de inkomsten uit arbeid tot maximaal € 136,26 per maand. De gemeente moet op grond van een advies van UWV hebben vastgesteld dat de bijstandsgerechtigde een medische urenbeperking heeft. Deze vrijlating is structureel en is ook van toepassing op bijstandsgerechtigden jonger dan 27 jaar;
- *De tijdelijke inkomensvrijlating bij werken met loonkostensubsidie*⁸⁵
Het gaat om 15% van de inkomsten uit arbeid tot maximaal € 155,56 per maand. Deze vrijlatingsregeling is specifiek van toepassing op inkomsten uit werkzaamheden die met toepassing van loonkostensubsidie worden verricht. Het gaat om een tijdelijke vrijlating met de mogelijkheid van verlenging van deze vrijlatingsduur wanneer er naar het oordeel van de gemeente in de persoon gelegen omstandigheden zijn, die uitbreiding van de uren (vrijwel) onmogelijk maakt. Deze vrijlating is ook van toepassing op bijstandsgerechtigden jonger dan 27 jaar.

⁷⁹ Divosa, Factsheet parttime werk in de bijstand, 1 mei 2019, raadpleegbaar via: <https://www.divosa.nl/factsheet-parttime-werk-de-bijstand>

⁸⁰ Artikel 31, tweede lid, onderdeel n, Pw.

⁸¹ Genoemde bedragen zijn steeds naar stand 1 januari 2020.

⁸² De maximale termijn geldt niet voor bijstandsontvangers boven de pensioengerechtigde leeftijd. Zij ontvangen dan bijstand in de vorm van AIO en zij kunnen voor een onbegrensde periode bijverdienen, waarvan dan 25% tot aan het maximale maandbedrag wordt vrijgelaten.

⁸³ Artikel 31, tweede lid, onderdeel r, Pw.

⁸⁴ Artikel 31, tweede lid, onderdeel y, Pw.

⁸⁵ Artikel 31, tweede lid, onderdelen z en aa, Pw

Naast bovenstaande vrijlatingsregelingen kent de wet ook nog de mogelijkheid om via een zogenaamde stimuleringspremie⁸⁶ de werkaanvaarding te bevorderen. De gemeente kan een- of tweemaal per jaar deze premie verstrekken. De totale premie kan jaarlijks maximaal € 2.570 bedragen. Vrijlating en premie kunnen los van elkaar worden ingezet. De vrijlating wordt belast.⁸⁷ De premie is onbelast voor zover niet structureel ingezet en niet gecombineerd met een vrijwilligersvergoeding.⁸⁸ Voor de premie geldt op dit moment dat deze voor personen jonger dan 27 jaar als uitzondering op de vrijlatingen is opgenomen. De premie wordt dus meegerekend bij de middelen van de personen jonger dan 27 jaar (artikel 31, vierde lid, Pw (nieuw)).

4.2.2 Het beoogde doel van de verruiming van de bijverdiengrenzen

Het doel is om werken vanuit de bijstand of in combinatie met een bijstandsuitkering aantrekkelijker te maken door de overgang tussen uitkering en werk makkelijker te maken en het hebben van werk én uitkering te versoepelen. Participatie zorgt voor sociale, economische en financiële zelfstandigheid en draagt bij aan het gevoel van eigenwaarde en goede gezondheid. Daarom vindt de regering het belangrijk om werken vanuit een bijstandsuitkering al dan niet parttime te stimuleren. Dit wordt gedaan door de duur van de bijverdienregeling te verlengen, in plaats van het bedrag te verhogen, omdat vaak wordt aangegeven dat een langere periode van inkomenszekerheid meer wordt gewaardeerd dan een tijdelijk hoger inkomen.

Met het voorstel in het nieuwe artikel 34a Pw worden de huidige vier vrijlatingen geharmoniseerd tot één bijverdienregeling. Daarmee vervallen de vrijlatingen uit artikel 31, tweede lid, Pw. Dat bevordert de uitvoerbaarheid en creëert ook meer duidelijkheid voor de bijstandsgerechtigde.

Die harmonisering heeft betrekking op verschillende onderdelen:

- Bij vrijlating van inkomen kan 15% van het netto inkomen uit arbeid in de desbetreffende maand (exclusief de reservering voor vakantiebijslag of keuzebudget), buiten beschouwing worden gelaten. Naast het reguliere inkomen uit arbeid, vallen ook inkomensbestanddelen zoals gratificaties, dertiende maand, bonussen e.d. onder inkomen uit arbeid en dus óók onder de vrijlatingsregeling op het moment van uitbetaling.
- Er is geen specifiek maximum aan de bijverdienregeling gekoppeld. Maar indien bijstandsgerechtigde over een inkomen beschikt boven de bijstandsnorm, is diegene, door het hoger inkomen, niet langer bijstandsafhankelijk (geen bijstandsrecht) en kan dus ook geen sprake meer zijn van op de bijstand in mindering te brengen inkomen of bij verrekening buiten beschouwing te laten inkomen.⁸⁹
- De bijverdienregeling geldt voor 12 aaneengesloten maanden en kent een eenduidig afwegingskader voor eventuele verlenging, met dien verstande dat de structurele regeling (op dit moment in de vorm van een vrijlating) voor medisch uren beperkten behouden blijft.

⁸⁶ Artikel 31, tweede lid, onderdeel j, Pw.

⁸⁷ Door de vrijlating wordt meer bijstand verstrekt. Over het meerdere is de gemeente belastingplichtig.

⁸⁸ Zie Rekenregels en handleiding loonheffing over bijstandsuitkeringen 2022, Belastingdienst, p. 6.

⁸⁹ Rekening houdend met de huidige normen, betekent dit dat een alleenwonende alleenstaande max 15% van € 1.135,88 = € 170,38 per maand aan vrijlating kan ontvangen. Met dien verstande dat dit bedrag hoger kan uitvallen in de maand dat de reservering vakantiebijslag binnen de uitkering wordt uitbetaald.

- De bijverdienregeling geldt – evenals de mogelijkheid van het buiten beschouwing laten van een stimuleringspremie – voor alle bijstandsgerechtigden van 18 jaar en ouder, doch jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd. Voor personen die pensioengerechtigd zijn blijft de huidige 25%-regeling binnen de AIO behouden.⁹⁰

4.2.3 Omvang doelgroep

De doelgroep die in aanmerking komt voor de bijverdienregeling is iedereen die een inkomen uit arbeid heeft dat niet uitstijgt boven de toepasselijke bijstandsnorm en dus complementair aan loon een bijstandsuitkering ontvangt. Ongeveer 8% van de mensen met een bijstandsuitkering ontvangt op dit moment bijstand aanvullend op inkomen uit arbeid. De bijverdienregeling kan ook worden ingezet als iemand al deeltijd werkt op het moment dat diegene de bijstand instroomt. Bijvoorbeeld na een scheiding of het overlijden van de partner.

De regeling geldt in beginsel voor 12 aaneengesloten maanden

Het voorstel is de regeling wettelijk mogelijk te maken voor de duur van 12 aaneengesloten maanden. Dit is een verdubbeling van de duur ten opzichte van de huidige vrijlating. Zij het dat de huidige vrijlating de mogelijkheid biedt om zes maanden te spreiden. Omdat de voorgestelde regeling een verlengingsmogelijkheid kent, acht de regering het onwenselijk om de huidige spreidingsmogelijkheid te behouden.

Het is uiteindelijk aan de gemeente om te beoordelen of in de individuele situatie de deeltijdarbeid aan de arbeidsinschakeling bijdraagt. Zoals eerder aangegeven ondersteunen de aanwezige cijfers het uitgangspunt dat deeltijdarbeid de arbeidsinschakeling bevordert. De situatie kan zich echter voordoen dat sprake is van bijvoorbeeld een te beperkte bijdrage. Denk aan de situatie dat de bijstandsgerechtigde gezien zijn mogelijkheden meer arbeid zou kunnen verrichten, dan via de door hem gekozen deeltijdarbeid. In die gevallen zou toepassing van de bijverdienregeling averechts werken. Op gelijke wijze is de gemeente niet gehouden de regeling toe te passen op niet of te laat gemelde inkomsten.⁹¹

Na start van de bijverdienregeling geldt deze in beginsel voor de daaropvolgende 12 maanden. Ook als iemand in die periode verschillende dienstbetrekkingen heeft of zelfs onderbrekingen zonder dienstbetrekking. Het staat de gemeente echter ook vrij om de regeling bij einde dienstbetrekking te beëindigen en bij start van een nieuwe dienstbetrekking opnieuw in overweging te nemen of toepassing van de bijverdienregeling het juiste instrument is. Na afloop van de 12 maanden kan de gemeente de regeling ook verlengen, als de gemeente oordeelt dat dit bijdraagt aan de arbeidsinschakeling (zie verder mogelijkheid tot verlengen van de bijverdienregeling).

Mogelijkheid tot verlengen van de bijverdienregeling

De gemeente kan de bijverdienregeling verlengen, zolang nodig voor de arbeidsparticipatie, wanneer de gemeente vaststelt dat iemand zijn uren, wegens individuele omstandigheden, binnen afzienbare termijn niet zodanig kan uitbreiden dat iemand de bijstand uitstroomt. Deze verlengingsmogelijkheid is gelijk aan de verlengingsmogelijkheid die nu geldt voor mensen die werken met een loonkostensubsidie. Bij deze individuele omstandigheden kan gedacht worden aan mensen met bijvoorbeeld

⁹⁰ Artikel 31, tweede lid, onderdeel n, Pw.

⁹¹ Zie onder meer: CRvB 11 augustus 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1803.

langdurige mantelzorgtaken, een verslavingsachtergrond, multiproblematiek of sociaaleconomische factoren gelegen in de persoon zelf.

De gemeente kan de regeling tussentijds beëindigen als zij van oordeel is dat de regeling niet (meer) bijdraagt aan gedeeltelijke arbeidsparticipatie of arbeidsinschakeling van bijstandsgerechtigde.

Verbreden van de doelgroep met jongeren van 18 tot 27 jaar

De regering wil de bijverdienregeling voortaan ook openstellen voor jongeren van 18 tot 27 jaar. Zij komen op dit moment alleen voor een inkomstenvrijlating in aanmerking als zij een medische uren beperking (MUB) hebben of werken met loonkostensubsidie. Insteek blijft dat de focus bij jongeren primair moet liggen op het benutten van de mogelijkheden op regulier bekostigd onderwijs, waaronder het behalen van een startkwalificatie en werk, en niet bij het aanvragen van een bijstandsuitkering. Er bestaat echter een groep jongeren waarvoor dit geen mogelijkheid is en waarbij belemmeringen spelen bij het verwerven van inkomen. Juist voor deze groep kan de bijverdienregeling een instrument zijn om belemmeringen weg te nemen.

Percentage van 15%

Voorgesteld wordt om te komen tot één standaardpercentage van 15%. Zoals eerder aangegeven geldt er anders dan nu geen maximumbedrag. Voorwaarde voor de bijverdienregeling is dat bijstandsgerechtigde bijstandsafhankelijk is, wat inhoudt dat het inkomen – als de bijverdienregeling niet van toepassing is – lager is dan de voor hem geldende bijstandsnorm. De regeling kan in die zin maximaal 15% bedragen van de voor de bijstandsgerechtigde geldende bijstandsnorm. Zonder maximumbedrag blijft een prikkel tot meer uren werken bestaan totdat iemand uitstroomt.

Door het percentage van 15% heeft de bijverdienregeling niet of nauwelijks effect op de toeslagen van de bijstandsgerechtigde. Toeslagen zijn inkomensafhankelijk. Hoe hoger het inkomen, hoe lager het recht op toeslagen. Iemand die gedurende het kalenderjaar een inkomen op bijstandsniveau heeft, heeft recht op de maximaal aan hem toekomende toeslagen. Ligt het inkomen iets boven bijstandsniveau dan kan de inkomensstoename zich op een bepaald punt (de afbouwgrens) vertalen in een (beperkte) afname van het recht op toeslagen. De afbouw van toeslagen (met name de huurtoeslag) kan een belemmering zijn voor de arbeidsinschakeling van mensen die willen werken vanuit de bijstand. Door de bijverdienregeling met een percentage van 15% vorm te geven, blijft het totale inkomen van bijstandsgerechtigden onder de afbouwgrens. Hierdoor wordt voorkomen dat de stijging van het besteedbaar inkomen door toepassing van de bijverdienregeling, wordt afgevlakt door een daling in het recht op toeslagen. Zo blijft de regeling een echte stimulans tot meer participatie op de arbeidsmarkt. In de brief van 25 januari 2023⁹² is ook cijfermatig uiteengezet waarom – indachtig de effecten op toeslagen – niet voor een hoger percentage is gekozen.

De regering heeft specifiek gekozen voor een langere bijverdienregeling van 15% in plaats van de huidige vrijlating met een hoger percentage. Stabiliteit in inkomen is voor mensen belangrijker dan een tijdelijk hoger inkomen. Dat blijkt ook uit gesprekken met gemeenten. De langere termijn creëert meer inkomenszekerheid voor bijstandsgerechtigden.

⁹² Kamerstukken II 2022–23, 34 352, nr. 276.

Het percentage van 15% staat ook in verhouding tot mensen die geen uitkering ontvangen en tegen het wettelijk minimumloon werken (de zogenaamde alleenverdiener). Voorkomen wordt dat iemand die deeltijd werkt met aanvullende bijstand netto beter af is dan iemand die op WML niveau hetzelfde aantal uren maakt. Zo blijft de prikkel tot arbeidsinschakeling behouden. Voor het draagvlak in de samenleving vindt de regering het van belang om de balans te blijven behouden tussen het laten lonen van parttime werk naast de uitkering en het behouden van de prikkel tot volledige uitstroom uit de bijstand.

Het 15% percentage dient toegepast te worden op het netto inkomen van bijstandsgerechtigde in de desbetreffende maand, exclusief een eventuele reservering voor vakantiebijslag of keuzebudget. Zodra de vakantiebijslag of het keuzebudget tot uitbetaling komt kan hiervan alsnog 15% buiten beschouwing worden gelaten. Dit is in lijn met de verderop beschreven maatregelen tot harmonisering van de verrekening systematiek en het mogelijk maken van automatisch verrekenen

Bijverdienregeling voor mensen met een medische urenbeperking

De huidige vrijlating voor mensen met een medische urenbeperking wordt – zij het als bijverdienregeling – gehandhaafd en wordt na vaststelling van een medische urenbeperking structureel toegekend. Mensen met een medische urenbeperking zijn vanwege medische belemmeringen alleen in staat tot werken in deeltijd. Mensen met een medische urenbeperking die in deeltijd werken, kunnen daardoor een inkomen hebben dat lager is dan de bijstandsnorm. Als zij en/of hun partner niet beschikken over de eigen middelen, zoals vermogen, kunnen ze in aanmerking komen voor aanvullende bijstand. Het complementaire karakter van de bijstand brengt met zich mee dat bij een toename van inkomen de aanvullende bijstand afneemt. Voor iedereen moet werken structureel lonen, ook voor mensen met een medische urenbeperking. Om die reden kiest de regering ervoor om bij mensen met een medische urenbeperking de bijverdienregeling gelijk aan de huidige vrijlating vorm te geven.

Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO)

Bij personen vanaf de pensioengerechtigde leeftijd die bijstand in de vorm van AIO ontvangen (AIO-gerechtigden) wordt nu 25% van de inkomsten uit arbeid in de middelentoets vrijgelaten. Dit percentage blijft ongewijzigd. Om twee redenen kiest de regering ervoor dit percentage niet aan te passen. In de eerste plaats gelden de voordelen van de hierboven voorgestelde verlenging van de periode niet voor AIO-gerechtigden, omdat de bijverdienregeling voor hen binnen de huidige regelgeving al structureel is. Ten tweede werken de toeslagen voor mensen boven de pensioengerechtigde leeftijd zodanig dat het percentage van 25% in combinatie met het wettelijk vastgestelde maximum hier niet zorgt voor verminderd recht op toeslagen. In de situaties waarin het inkomen van gepensioneerden aangevuld wordt door de AIO, ligt het toetsingsinkomen onder de afbouwgrenzen voor toeslagen. Met andere woorden, door het percentage voor de AIO ongewijzigd te laten, blijven voor ouderen met een AIO-uitkering de bestaande mogelijkheden behouden om met betaalde arbeid naast een AIO-uitkering actief te zijn op de arbeidsmarkt. In situaties van mensen met een AIO-uitkering met een jongere partner heeft het percentage ook geen effect op de toeslagen.

Overgangsrecht

Het wetsvoorstel voorziet in twee situaties in overgangsrecht:

- Als de bijstandsgerechtigde bij inwerkingtreding van het huidige wetsvoorstel nog recht heeft op een inkomstenvrijlating (ad 25%) voor de duur van maximaal 6 maanden, blijft dit recht bestaan tot uiterlijk 1 jaar na inwerkingtreding.
- Indien de bijstandsgerechtigde bij inwerkingtreding van het huidige wetsvoorstel nog recht heeft op de inkomstenvrijlating als alleenstaande ouder (ad 15%), wordt deze vrijlating omgezet in de huidige bijverdienregeling, met dien verstande dat de bijverdienregeling in ieder geval behouden blijft voor de restant duur van de vrijlating (max. 30 maanden)

4.2.4 Gevolgen

Stimulans tot arbeidsinschakeling

Door de verruiming van bijverdienregeling op deze manier in te richten ontstaat er over de hele linie een verruiming en dus een stimulans om vanuit de uitkering te gaan werken en mogelijk meer te gaan werken. De volgende tabel geeft dit schematisch weer:

Onderstaande tabel biedt een overzicht van de *voorgestelde* regeling en de verschillen ten opzichte van de huidige situatie⁹³:

	Nieuwe bijverdienregeling	T.o.v. algemene vrijlating	T.o.v. alleenstaande ouder	Medische urenbeperking	Bij werk met loonkosten-subsidie
Percentage	15%	Lager %	Hoger %	Ongewijzigd	Ongewijzigd
Max. p.m.	Geen maximum	Lager maximum	Hoger max.	Hoger max.	Hoger max.
Duur	12 maanden, met mogelijkheid tot verlenging	6 maanden langer	Hangt af van verlenging (duur is nu 30 maanden)	Ongewijzigd	Gelijke verlenging mogelijkheid
Ook voor jongeren tot 27 jaar?	Ja	Ja	Ja	Ongewijzigd	Ongewijzigd

Armoedeval

Ook is er gekeken naar het moment waarop er een armoedeval ontstaat. Het blijft een gegeven dat het instrument bijverdienregeling ertoe leidt dat in bijna alle gevallen er een armoedeval ontstaat als de regeling niet meer wordt ingezet. Hoe hoger het bedrag van de regeling, hoe harder de armoedeval als de bijverdienregeling stopt. Dit gebeurt als de regeling beëindigd wordt en iemand in de bijstand blijft, maar ook als iemand uitstroomt en een netto inkomen verwerft om en nabij de voor hem geldende bijstandsnorm. Door te werken met een lager percentage dan binnen de huidige regeling wordt bij wegvallen van de bijverdienregeling de armoedeval beperkt. Voor het opvangen van een eventuele armoedeval bij uitstroom uit de bijstand bestaat daarnaast de mogelijkheid voor gemeenten om een stimuleringspremie in te zetten.

⁹³ Zie de «Normenbrief 1 januari 2022», gepubliceerd op Riiksportaal.nl op 7 december 2021. De maximum vrij te laten bedragen worden om het half jaar aangepast via een normenbrief bijstand. De bedragen in tabel 1 opgenomen gelden sinds 1 januari 2022.

4B Verhoging bestaanszekerheid voor de bijverdienende bijstandsgerechtigde

4.3 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de maatregelen die bijdragen aan het oplossen van de (financiële) problemen waar bijstandsgerechtigden mee te maken kunnen krijgen als ze deeltijd gaan werken en hun inkomsten uit werk worden aangevuld met de bijstand: het verrekenen. De maatregelen betreffen het mogelijk maken van (automatisch) verrekenen van inkomsten uit arbeid op basis van in de Polisadministratie beschikbare gegevens⁹⁴, het eenduidiger verrekenen van de vakantiebijslag⁹⁵, de eindejaarsuitkering en het keuzebudget⁹⁶. Ook bevat dit hoofdstuk de maatregel versoepelen van de aanvraagprocedure⁹⁷. Om de stap van de uitkering naar een (deeltijd) baan te durven zetten, is het belangrijk om te weten dat het mogelijk is om makkelijk terug te kunnen vallen in de bijstand, mocht dat nodig zijn. De regering vindt het van belang om mensen met een bijstandsuitkering te stimuleren om te participeren in de samenleving, bij voorkeur via een betaalde baan. Het is echter niet voor iedereen mogelijk om genoeg te verdienen om uit de bijstand te stromen, sommigen blijven aangewezen op een deeltijdbaant aangevuld met inkomen uit de bijstandsuitkering. Ongeveer 8% van de bijstandsgerechtigden werkt nu naast de bijstand⁹⁸, dit percentage zou hoger kunnen en moeten zijn op basis van ervaringen van gemeenten die actief inzetten op het stimuleren van deeltijd werk.⁹⁹

Bij het zetten van de stap van een bijstandsuitkering naar (deeltijd) werk ervaren mensen vaak knelpunten en onzekerheden. Dit kan ervoor zorgen dat mensen de stap niet (durven te) zetten, of dat mensen financieel in de knel komen als ze de stap wel zetten. Deze knelpunten¹⁰⁰ zijn naar voren gekomen in het project *Simpel Switchen* in de Participatieketen.¹⁰¹ Ook de ombudsman wijst op deze knelpunten.¹⁰² Uit de scans parttime werk van Divosa¹⁰³ blijkt dat meer dan de helft van de mensen die in deeltijd werken de aanvullende uitkering niet op tijd uitbetaald krijgt. Andere mensen krijgen te maken met terugvorderingen en herberekeningen omdat niet het juiste bedrag is uitbetaald. Weer een ander deel krijgt de uitkering achteraf betaald, maar moet wisselingen in het inkomen daarmee zelf financieel overbruggen.

⁹⁴ Aanpassing artikel 31, tweede lid, onder g, artikel 32, tweede lid en vijfde lid, onder a, Pw.

⁹⁵ Artikel 32, vijfde lid, onder b, Pw.

⁹⁶ Artikel 32, vijfde lid, Pw.

⁹⁷ Artikelen 17 en 43a Pw.

⁹⁸ Divosa, Factsheet parttime werk in de bijstand, 1 mei 2019, raadpleegbaar via: <https://www.divosa.nl/factsheet-parttime-werk-de-bijstand>

⁹⁹ Uit de evaluatie van het stimuleringsproject parttime werk van de gemeente Wageningen blijkt bijvoorbeeld dat het project een stijging van het aantal werkende bijstandsgerechtigde heeft opgeleverd van 11% (landelijk is dit rond de 8%) naar 15,7% in de tweede helft van 2021. Zie gemeente Wageningen, Stimuleringsproject Parttime werk – Evaluatie en advies vervolg, juni 22, raadpleegbaar via <https://wageningen.raadsinformatie.nl/document/11860935/2#search=%22parttime%20werk%22>.

¹⁰⁰ Knelpunten zoals onder andere de complexe verrekensystematiek met financiële onzekerheid tot gevolg, werken loont niet, de complexiteit en doorlooptijden van de aanvraagprocedure voor de bijstand, geen inzicht in de financiële gevolgen van aan het werk gaan.

¹⁰¹ Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 142; 2019/20, 34 352, nr. 188; 2020/21, 34 352, nr. 198; 2020/21, 34 352, nr. 218; 2022/23, 34 352, nr. 265

¹⁰² *Meedoen zonder beperkingen en Watertrappen in de bijstand*, bijlagen bij Kamerstukken II 2022–23, 26 448, nr. 714.

¹⁰³ Dit onderzoek is gedaan door Muzus: Kistenmanier, S., Salomé, L. (2019). Ervaringen en klantbeleving van Surplus. Muzus, Delft.

Ook uit het rapport «Als verrekenen een beperking is»¹⁰⁴ blijkt dat (deeltijd) werken vaak samengaat met problemen met de inkomstenverrekening door UWV of de gemeente. Voor 61 procent van de werkende respondenten (met een arbeidsbeperking) zijn dat hele concrete financiële problemen. Zoals minder geld beschikbaar hebben voor boodschappen, rekeningen of vaste lasten niet kunnen betalen of geld moeten lenen bij familie of vrienden. Uit het onderzoek blijkt dat 92 procent van de werkende respondenten onzekerheid en angst ervaart door problemen met de inkomstenverrekening en aangeven «last te hebben van de onduidelijkheid». Dat blijft niet zonder gevolgen: een derde van de deelnemers aan het onderzoek wil door deze problemen nog wel werken maar niet voor meer uren of voor meer loon uit angst voor een instabiele financiële situatie.

Als gevolg van inkomensverrekening gaan sommige mensen met een bijstandsuitkering er (op maandbasis) ook op achteruit zodra ze deeltijd gaan werken naast hun uitkering. Dit probleem ontstaat omdat de gemeente op grond van het huidige artikel 32, tweede lid, Pw inkomen toerekent naar de maand waar het inkomen betrekking op heeft. Hierdoor komt het voor dat mensen zodanige schommelingen in hun inkomen (loon en bijstand) hebben dat ze hun maandelijkse lasten niet kunnen betalen. Gemeenten zijn daarbij afhankelijk van het aanleveren van loonstroken door de bijstandsgerechtigde zodat de juiste verrekening van dit inkomen met de bijstandsuitkering gedaan kan worden. Werkende mensen met een aanvullende bijstandsuitkering zijn op hun beurt weer afhankelijk van het moment waarop de loonstrook beschikbaar wordt gesteld door de werkgever. Een maandinkomen onder de bijstandsnorm kan ook worden veroorzaakt doordat de reservering van vakantiebijslag en/of eindejaarsuitkering meteen met de bijstand wordt verrekend. Wanneer de vakantiebijslag of eindejaarsuitkering tot uitbetaling komt heeft de bijstandsgerechtigde een extra voordeeltje (nu deze in de maand van uitbetaling dan niet meer met de bijstand verrekend hoeft te worden), maar in de andere maanden houdt hij minder over dan de bijstandsgerechtigde die niet naast de bijstand werkt. Ook kan er door de werkgever een nabetaling plaatsvinden die alsnog verrekend moet worden waardoor een vordering ontstaat van de gemeente bij de bijstandsgerechtigde.

Voorbeeld

In dit voorbeeld is W. per maart gaan werken, het salaris wordt steeds rond de 25^{ste} van de maand uitbetaald. Aanvullend ontvangt W. bijstand, in dit voorbeeld rond de 10^{de} van de maand. Uitbetalingsdata verschillen per gemeente.

Op 10 maart heeft W. de uitkering voor maart ontvangen (€ 1.000) en op 25 maart is ook het eerste salaris uitgekeerd (€ 200). W. beschikt daardoor voor maart in totaal over € 1.200. De € 200 wordt gekort op de bijstand over april (€ 800), maar die maand heeft hij ook € 800 aan inkomen. W. beschikt daardoor voor april in totaal over € 1.600. Het inkomen van € 800 uit april wordt gekort over de maand mei, waardoor W. dan slechts € 200 aan bijstand ontvangt. Die maand kan W. echter ook minder uren maken bij zijn werkgever (inkomen over mei: € 400), waardoor W. plots slechts € 600 overhoudt om in zijn levensonderhoud te kunnen voorzien. Door de inkomensdaling zakt W. dus onder het bestaansminimum. De maand erna zorgt urenuitbreiding juist ervoor dat W. uit kan stromen, maar W. krijgt nog wel een uitkering op 10 juni (€ 600). De gemeente kan nu pas achteraf de rekening opmaken. W. had in feite over de maanden maart t/m juni recht op € 1.600 (maart € 800, april € 200, mei € 600 en juni € 0)

¹⁰⁴ Als verrekenen een beperking is, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 34 352, nr 208.

uitkering, maar heeft € 2.600 ontvangen. Reden waarom hij na uitstroom alsnog met een vordering van te veel ontvangen bijstand van € 1.000 te maken krijgt.

Bovenstaand voorbeeld laat zien hoe iemand door fluctuerend deeltijd inkomen enerzijds geen zekerheid heeft over het totaal inkomen in een bepaalde maand en anderzijds uiteindelijk getroffen kan worden door terugvorderingen, die voor hem soms niet helemaal verklaarbaar zijn (hij heeft immers altijd tijdig zijn inkomen doorgegeven).

In onderstaand kader zijn de meest voorkomende problemen bij het verrekenen van deeltijd inkomen samenvattend opgesomd.

De meest voorkomende problemen die veroorzaken dat mensen door verrekenen op maandbasis een inkomen ontvangen onder de bijstandsnorm¹⁰⁵:

1. Maandelijks schommelingen met incidenteel inkomen onder de bijstandsnorm. Wanneer het salaris van mensen schommelt, bijvoorbeeld doordat men uitzendwerk of ander flexibel werk verricht, kan dit in combinatie met de inkomensverrekening door de gemeente ertoe leiden dat men de ene maand een inkomen heeft dat boven de bijstandsnorm ligt en de volgende maand een inkomen onder de bijstandsnorm (zie het eerdere voorbeeld).
2. Structureel inkomen onder de bijstandsnorm (1). Omdat de vakantiebijslag en een eventuele eindejaarsuitkering veelal al worden verrekend als het recht daarop wordt opgebouwd, en niet wanneer het daadwerkelijk wordt uitgekeerd, komen mensen met vakantiebijslag en/of een eindejaarsuitkering¹⁰⁶ op maandbasis structureel onder de bijstandsnorm. In december (eindejaarsuitkering) en mei (vakantiebijslag) wordt dit weer rechtgetrokken. Per jaar ontvangen mensen 12 keer de bijstandsnorm, maar op de maand gezien kan hun inkomen dus meer of minder zijn.
3. Structureel inkomen onder de bijstandsnorm (2). De meeste mensen krijgen door hun werkgever per maand betaald, maar er zijn ook mensen die wekelijks of vierwekelijks betaald krijgen. Vaak rekenen gemeenten het inkomen van die (vier) weken om naar de maand. Dat betekent dat in de eerste 11 maanden steeds meer inkomen wordt verrekend dan daadwerkelijk wordt ontvangen. In maand 12 wordt dit rechtgetrokken, doordat de gemeente maar één maand verrekent en de inwoner voor twee periodes (8 weken) krijgt uitbetaald.¹⁰⁷
4. De uitkering wordt later betaald. Bij gemeenten die op de maand verrekenen kan de uitkering worden geblokkeerd totdat de loonstrook binnen is: hierdoor kan de uitkering later komen en moeten mensen, zeker bij aanvang van het werk maar ook wanneer hun werkgever onverhoopt later is met het inleveren van salarisgegevens, een paar weken met minder inkomen overbruggen.
5. Een vordering op het moment dat iemand door werk de uitkering verlaat. Vaak is het zo dat de gemeente het salaris van de vorige maand verrekent met de uitkering van de huidige maand. Dit heeft als gevolg dat als iemand de uitkering verlaat omdat hij/zij meer uren gaat werken, er nog een maand aan salarisinkomsten verrekend moeten worden (zie het eerdere voorbeeld). Iemand heeft op dat moment een openstaande schuld bij de gemeente.

¹⁰⁵ Kamerstukken II 2019/20, 34 352, nr. 188.

¹⁰⁶ Mensen die geen vakantiebijslag opbouwen en die ook geen dertiende maand hebben, hebben deze problemen niet.

¹⁰⁷ *Als verrekenen een beperking is*, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 34 352, nr 208, p. 34.

Het «extra» inkomen die men heeft gehad die daartegenover staan heeft men echter gekregen in de eerste maand dat men begon met deeltijd werk, vaak lang geleden.

6. Correcties op het inkomen achteraf. Steeds vaker komt het voor dat werkgevers (een deel van) het inkomen achteraf betalen. Denk aan uren overwerk die twee of drie maanden later worden uitbetaald, of werkgevers die het loon over februari pas eind maart uitbetalen. Hierdoor kan het inkomen in februari alleen uit aanvullende bijstand bestaan, en daarmee onder het bestaansminimum terechtkomen. Geen enkele uitvoeringsmethode van gemeenten kan hiervoor compenseren, maar het ligt vaak ook buiten de invloedssfeer van de inwoner zelf.

Doel

Het doel van de maatregelen in dit hoofdstuk is om de overgang tussen uitkering en werk te versoepelen en de combinatie van werk én uitkering voor mensen makkelijker te maken. Hiermee wordt participeren in de samenleving via deeltijd werk voor bijstandsgerechtigden gestimuleerd en de kans op volledige uitstroom vergroot. Participatie zorgt voor sociale, economische en financiële zelfstandigheid en draagt bij aan het gevoel van eigenwaarde. Het vergemakkelijken van de combinatie van werk uitkering is analoog van toepassing indien sprake is van een combinatie van verschillende uitkeringen. Ook in dat geval gelden de regels die hier zijn beschreven over verrekenen.

4.4 Versoepelen aanvraagprocedure (artikelen 17 en 43a Pw)

Voorgesteld wordt om de aanvraagprocedure voor een bijstandsuitkering te versoepelen door het digitaal toekennen van de bijstandsaanvraag op basis van DigiD mogelijk te maken en toe te staan dat een aanvrager zich identificeert op basis van een rijbewijs (artikel 17, derde lid, Pw). Daarnaast wordt voorgesteld om een verkorte aanvraagprocedure in te richten voor her-intreders (artikel 43a Pw).

Om de stap van de uitkering naar een (deeltijd) baan te durven zetten, is het belangrijk om te weten dat het mogelijk is om eenvoudig weer terug te vallen in de bijstand, mocht dat nodig zijn. Daardoor ontstaat er geen financiële onzekerheid. Door de huidige arbeidsmarkt met relatief veel flexibele en tijdelijke contracten, komt het vaker voor dat mensen tijdelijk terug moeten vallen op een bijstandsuitkering.¹⁰⁸ Terugval in de bijstand is altijd mogelijk (bijstand is immers een vangnet). Echter, het aanvragen van een bijstandsuitkering is voor veel mensen een tijdrovend en ingewikkeld proces. De beslistermijn voor gemeenten voor de aanvraag is acht weken, voor jongeren duurt dit zelfs langer in verband met de vierwekenzoek termijn. Dit leidt voor de bijstandsgerechtigde vaak, ondanks eventuele voorschotten¹⁰⁹, tot een lange periode van onzekerheid. Zo'n terugvalmoment voelt vaak heel instabiel. Dit heeft als risico dat mensen de stap naar werk niet altijd (opnieuw) zullen zetten. Ook de Nationale ombudsman wijst op dit ontmoedigingsrisico.¹¹⁰

¹⁰⁸ Van de mensen die uitstromen uit de uitkering valt 20% binnen een jaar weer terug op de bijstand. Na drie jaar is dit opgelopen tot 31%. Dit volgt uit de Benchmark 2013–2017, Herinstroom en parttime werk vanuit de Bijstand, Divosa, BMC en Stimulansz.

¹⁰⁹ De wet verplicht om binnen vier weken een voorschot te verstrekken (artikel 52 Pw). Als de gemeente deze verplichting niet nakomt kan de gedeputeerde staten onverwijld bijstand toekennen (artikel 81 Pw).

¹¹⁰ *Meedoen zonder beperkingen*, bijlage bij Kamerstukken II 2022–23, 26 448, nr. 714.

4.4.1 Doel

Door gemeenten de mogelijkheid te geven om de aanvraagprocedure van de bijstand te versoepelen, kunnen belemmeringen om de stap naar werk te zetten vanuit een bijstandssituatie worden weggenomen. Als mensen sneller inkomenszekerheid hebben, kunnen zij hun aandacht ook sneller weer verleggen naar (het zoeken van) werk. Gemeenten hebben daar ook behoefte aan: zij willen mensen zo snel mogelijk na instroom in de bijstand weer kunnen bemiddelen naar werk. Door de aanvraagprocedure te vereenvoudigen en te versnellen, onder andere voor personen die vanwege tijdelijke arbeid kortdurend bijstandsonafhankelijk zijn geweest, wordt een extra administratieve drempel om (kortdurend) werk te aanvaarden weggenomen.

De afgelopen jaren is in het project Sijmpel Switchen in de Participatieketen gewerkt aan het versoepelen van de aanvraagprocedure. Als gevolg daarvan is de toolkit Snelle Aanvraag-Snel Besluit¹¹¹ opgeleverd. Daarmee worden gemeenten ondersteund om hun aanvraagprocedure zodanig in te richten dat zo snel mogelijk bijstand ontvangen kan worden, zonder de rechtmatigheid en de zorgvuldigheid van de beslissing aan te tasten. Er is echter vanuit Sijmpel Switchen door het Rijk en de uitvoerende organisaties ook gezamenlijk geconstateerd dat sommige aspecten van de benodigde versnelling aanpassing van wet- en regelgeving vergen.

4.4.2 Voorgestelde wetwijzigingen

Voorgesteld wordt de Participatiewet aan te passen aan de hand van de volgende drie maatregelen. Daarnaast hecht de regering er belang aan om te benadrukken wat al mogelijk is (onderdeel 3).

1. Digitaal toekennen van de bijstandsaanvraag op basis van DigiD mogelijk maken (artikel 17, derde lid, Pw)

Voor de uitvoering van de huidige wet stelt de gemeente de identiteit van de bijstandsaanvrager vast aan de hand van een paspoort, een identiteitskaart, een vreemdelingendocument of een paspoort van een andere lidstaat van de EU/EER voor zover bijstandsgerechtigde de nationaliteit van deze lidstaat heeft. Het is al mogelijk om de bijstandsaanvraag via de digitale weg in te dienen en daarvoor in te loggen met DigiD. Dit blijft onveranderd.

Met het voorstel wordt het mogelijk voor gemeenten om de aanvraagprocedure volledig digitaal te laten verlopen waarbij de bijstandsgerechtigde zichzelf kenbaar maakt via DigiD, vergelijkbaar met een belastingaangifte. Dit betekent dat niet alleen de indiening maar ook de toekenning van een bijstandsaanvraag mogelijk is op basis van DigiD, zonder dat nog een fysieke identificatie (via paspoort of identiteitskaart) noodzakelijk is. Hierdoor wordt een aanzienlijke versnelling in het aanvraagproces gecreëerd. Hierbij is de afweging dat de voordelen van een digitaal toekenningsproces voor zowel de bijstandsaanvrager als de gemeente zwaarder wegen dan het risico dat ontstaat door het afzien van een identiteitscontrole aan de hand van een identiteitsdocument als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder 1° tot en met 3°, van de Wet op de identificatieplicht. Door DigiD met betrouwbaarheidsniveau «substantieel» te vereisen wordt geborgd dat een identiteitscheck is gekoppeld aan de gebruikte DigiD. Dit laat onverlet dat de gemeente voor de uitvoering van de taken van de Participatiewet, zowel als het gaat om de controle van de

¹¹¹ «Toolkit snelle aanvraag – Snel besluit», raadpleegbaar, <https://www.divosa.nl/publicaties/toolkit-snelle-aanvraag-snel-besluit>.

rechtmatigheid, als de ondersteuning bij de arbeidsinschakeling de identiteit van de bijstandsgerechtigde kan controleren.¹¹²

DigiD heeft verschillende betrouwbaarheidsniveaus: basis, midden, substantieel en hoog.¹¹³ Voor het toekennen van een bijstand op basis van DigiD wordt minimaal het betrouwbaarheidsniveau «substantieel» vereist. In het wetsvoorstel wordt daarom verwezen naar de Regeling voorziening Wdo, waarin is bepaald dat het DigiD moet betreffen met een substantieel betrouwbaarheidsniveau¹¹⁴. Betrouwbaarheidsniveau substantieel betekent dat gebruikers met de DigiD app een éénmalige ID-check van een paspoort, rijbewijs of identiteitskaart kunnen toevoegen. Hierna is de DigiD app geschikt om in te loggen op niveau substantieel, ook op diensten waarvoor een lager niveau vereist wordt.

Voor betrouwbaarheidsniveau substantieel wordt in dit geval gekozen omdat de gegevens die de aanvrager moet indienen (bijzondere) persoonsgegevens betreffen en misbruik zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Dit niveau is vergelijkbaar met controle van een identiteitsbewijs aan de balie. Het hoogste niveau wordt niet nodig geacht omdat de gemeente gedurende het vervolgproces de mogelijkheid heeft om bij twijfel of vermoeden van misbruik de identiteit te verifiëren aan de hand van een document als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder 1° tot en met 3°, van de Wet op de identificatieplicht. Het gebruik van DigiD bij het toekennen van een bijstandsaanvraag brengt een minimaal risico van onrechtmatige toekenning en een terugvordering met zich mee.

Het blijft mogelijk om een bijstandsaanvraag niet digitaal in te dienen of toe te kennen, bijvoorbeeld voor mensen die niet in het bezit zijn van DigiD of beschikken over DigiD met een lager betrouwbaarheidsniveau. In dat geval stelt de gemeente de identiteit vast aan de hand van een document als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder 1° tot en met 3°, van de Wet op de identificatieplicht.

2. Identificatie door middel van een geldig rijbewijs (artikel 17, derde lid, Pw)

Voorgesteld wordt dat een aanvrager zich straks ook kan identificeren met een rijbewijs. Op basis van de Wet op de Identificatieplicht kan iemand zich – naast de al in de Participatiewet opgenomen mogelijkheden (paspoort, identiteitsbewijs, vreemdelingendocument) – ook door middel van een geldig rijbewijs identificeren. Het gaat dan om een rijbewijs dat op basis van Nederlandse wetgeving is afgegeven door het bevoegd gezag en om rijbewijzen die zijn afgegeven door het bevoegd gezag van een andere EU-lidstaat of lidstaat van de EER.

Tot op heden is er steeds voor gekozen om deze vorm van identificatie niet van toepassing te verklaren voor de Participatiewet. Een rijbewijs geeft namelijk geen inzicht in de nationaliteit van de bijstandsgerechtigde, terwijl nationaliteit van belang is voor de vaststelling van het recht op bijstand.¹¹⁵ Voor het recht op bijstand is immers vereist dat de aanvrager rechtmatig in Nederland verblijft.

¹¹² Artikel 17, vierde lid, Pw.

¹¹³ «Hoe werkt DigiD?», <https://logius.nl/domeinen/toegang/digid/hoe-werkt-het>.

¹¹⁴ De Regeling voorzieningen Wdo spreekt van de betrouwbaarheidsniveaus laag, substantieel en hoog. DigiD onderscheidt het betrouwbaarheidsniveau laag in de niveaus basis en midden.

¹¹⁵ Artikel 11 Pw.

In de gesprekken met gemeenten is meermaals het signaal afgegeven dat de versmalde identificatiemogelijkheden onder meer het aanvraagproces bemoeilijken. Het beschikken over een geldig rijbewijs heeft zeker binnen de doelgroep met een beperkte financiële spankracht een hogere prioriteit dan het beschikken over een geldig paspoort of een geldige identiteitskaart. Zeker wanneer iemand zich niet begeeft in landen waarvoor een paspoort/identiteitsbewijs vereist is. Dat een aanvrager zich nu voor een bijstandsaanvraag uitsluitend kan identificeren met een geldig paspoort of identiteitsbewijs komt dan ook vaak als een verrassing. Het vraagt om nieuwe investeringen (aanschaf of verlenging van een paspoort of identiteitsbewijs) in een periode dat veelal geen of slechts beperkt inkomen beschikbaar is.

Dat het rijbewijs geen inzicht geeft in de nationaliteit van bijstandsgerechtigde, is te ondervangen door de via andere bronnen beschikbare informatie (met name via de BRP) te raadplegen. Roept die informatie twijfel over de nationaliteit of de verblijfsstatus van bijstandsgerechtigde op, dan kan de gemeente alsnog van bijstandsgerechtigde documenten vragen die meer duidelijkheid over zijn verblijfsstatus geven. Dat voorkomt echter dat een grotere groep gehouden is om alleen voor het indienen van een bijstandsaanvraag en de daarbij horende identificatie, een identiteitsbewijs aan te schaffen.

3. Verduidelijken gebruik gegevens uit administraties: wat kan er al?

Om de bijstandsaanvraag zo snel mogelijk te kunnen beoordelen is het van belang dat de gemeente bij de beoordeling gebruik maakt van gegevens die al tot haar beschikking staan in administraties zoals de Polisadministratie, de BRP en de administratie van de RDW. In artikel 53a Pw is opgenomen dat de gemeente gegevens en bewijsstukken niet bij de bijstandsgerechtigde opvraagt als deze gegevens en bewijsstukken verkregen kunnen worden uit de Polisadministratie, de verzekerdenadministratie, de BRP of andere administraties die bij amvb kunnen worden aangewezen.

De regering wenst te benadrukken dat (het beoordelen van) een ingediende bijstandsaanvraag grond is voor gebruik van gegevenskoppeling met administraties zoals genoemd in Bijlage II regeling SUWI in het kader van noodzakelijke eenmalige gegevensuitvraag. Hierdoor hoeven bijstandsgerechtigden informatie niet dubbel aan te leveren. Ook hoeven hierdoor minder documenten te worden opgevraagd bij de bijstandsaanvrager en kan een veel groter deel van de aanvragen snel en digitaal worden toegekend, in overeenstemming met de Toolkit Snelle Aanvraag Snel Besluit.¹¹⁶

4. Mogelijkheid voor verkorte aanvraagprocedure voor herinstromers (nieuw artikel 43a Pw)

Voorgesteld wordt de aanvraagprocedure voor herinstromers in de bijstand te versnellen. Daarom wordt een nieuw artikel 43a Pw voorgesteld. Met deze maatregel wil de regering gemeenten faciliteren om een verkorte aanvraagprocedure in te zetten. Daarbij denkt de regering met name aan mensen die vanuit tijdelijke arbeidscontracten herinstromen. Maar de gemeente heeft de vrijheid om een verkorte procedure ook voor andere groepen herinstromers in te zetten.

¹¹⁶ «Toolkit snelle aanvraag – Snel besluit», <https://www.divosa.nl/publicaties/simpel-switchen-toolkit-snelle-aanvraag-snel-besluit>.

In de huidige arbeidsmarkt komt het vaak voor dat mensen met een tijdelijk contract uit de bijstand stromen. Uit cijfers blijkt dat ongeveer 25% van de mensen die de bijstand instromen herinstromers zijn.¹¹⁷ Een herinstromer is iemand die binnen een jaar na uitstroom opnieuw een bijstandsuitkering ontvangt. Bijvoorbeeld als iemand werk vindt op basis van een arbeidscontract van zes maanden. Als het contract niet wordt verlengd en het niet gelukt is om een andere baan te vinden kan iemand nog twee maanden in aanmerking komen voor een WW-uitkering en moet hij binnen het jaar weer een bijstandsaanvraag indienen. De administratieve belasting voor de bijstandsgerechtigde maar ook de gemeente is dan fors, terwijl de kans aanwezig is dat de meeste gegevens van deze persoon niet zijn veranderd of in de beschikbare administraties voor de gemeente toegankelijk zijn. Denk daarbij aan gegevens over lopende uitkeringen, hoogte van huur of hypotheek, medebewoners en spaargeld.

Voorstel is daarom om aan de wet een artikel 43a Pw toe te voegen. Voor gemeenten wordt de mogelijkheid opgenomen om een verkorte aanvraagprocedure in te richten en toe te passen als mensen binnen 12 maanden na uitstroom uit de bijstand opnieuw een bijstandsuitkering aanvragen. Bij een verkorte aanvraagprocedure kan de gemeente gebruik maken van de gegevens die bekend zijn uit de eerdere bijstandperiode als hierin geen wijzigingen zijn opgetreden. De gemeente verifieert de gegevens in de beschikbare administraties en zo nodig bij de aanvrager of de gegevens actueel en bruikbaar zijn.

Deze maatregel maakt het mogelijk voor gemeenten om de aanvraag te versnellen doordat gegevens over de voorgaande uitkeringsperiode kunnen worden bewaard en gebruikt. Hierdoor hoeven mensen alleen informatie aan te leveren over eventuele mutaties in de tussenliggende periode (bijvoorbeeld in het geval van een verhuizing, scheiding of gezinsuitbreiding).

De gemeente mag deze gegevens bewaren zolang dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de taak, in dit geval de uitvoering van de Participatiewet en het borgen van het bestaansminimum van mensen. Door deze maatregel is voor 25% van de bijstandsaanvragen een aanzienlijke versnelling mogelijk en een verlichting van de administratieve lasten van de bijstandsaanvrager en de gemeente. Er is gekozen voor een termijn van 12 maanden. Enerzijds omdat dit lang genoeg is voor mensen met korte contracten en daarna nog enkele maanden WW. Anderzijds omdat dit een redelijke termijn is om aan te nemen dat de gegevens van de bijstandsgerechtigde nog actueel genoeg zijn om te kunnen gebruiken voor het beoordelen van de nieuwe bijstandsaanvraag.

4.5 (Automatisch) verrekenen van inkomsten uit arbeid op basis van gegevens uit de Polisadministratie (artikel 31, tweede lid, onder g en artikel 32, tweede en vijfde lid, Pw)

Voorgesteld wordt dat gemeenten het inkomen van een bijstandsgerechtigde kunnen verrekenen met behulp van gegevens uit de Polisadministratie, zodat de bijstandsgerechtigde in de regel geen loonstroken hoeft aan te leveren. De Polisadministratie is een register, beheerd door het UWV, waarin de meeste Nederlandse inkomensgegevens worden opgeslagen.

Het verrekenen van inkomen uit arbeid of uit (andere) uitkering met de bijstandsuitkering is voor gemeenten een intensief administratief proces. In de huidige situatie vormt de loonstrook de basis voor de inkomensver-

¹¹⁷ Factsheet Participatiewet mei 2022, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 34 352, nr. 254.

rekening, sommige gemeenten sturen de bijstandsgerechtigde ook een inkomstenformulier toe dat ze moeten invullen. De bijstandsgerechtigde levert de loonstrook in bij de gemeente (per post, digitaal of aan de balie) en de gemeente verwerkt de gegevens op de loonstrook. Op basis van de loonstrook en eventueel het inkomstenformulier bepaalt de gemeente welk deel van het salarisbedrag moet worden verrekend met de uitkering. Daarvoor houdt de gemeente rekening met de salarisperiode, de toepassing van loonheffingskorting, reserveringen en losse vergoedingen en/of beloningen. Gemeenten maken bij het verrekenen eigen keuzes, bijvoorbeeld over hoe de eindejaarsuitkering en het keuzebudget worden verrekend, of hoe omgegaan moet worden met bepaalde (on)belaste vergoedingen, zoals de uitruil van reiskostenvergoeding. Dit kan ervoor zorgen dat er verschillen ontstaan tussen gemeenten. In het kader van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor de bijstandsgerechtigde, maar ook voor een overzichtelijk en eenduidig verrekenproces binnen gemeenten is het wenselijk om het verrekenproces zoveel mogelijk te uniformeren.

In 2019 en 2020 heeft een werkgroep van acht gemeenten¹¹⁸ in samenwerking met het Inlichtingenbureau¹¹⁹ een pilot uitgevoerd, waarin uitgebreid is onderzocht of het mogelijk is om voor de verrekening van inkomen met de bijstandsuitkering volledig uit te gaan van informatie uit de Polisadministratie. In de Kamerbrief «Opvolging rapport als verrekenen een beperking is» heeft de Minister van SZW toegezegd om «Op basis van de uitkomsten van de pilot van het Inlichtingenbureau te onderzoeken of en hoe wet- en regelgeving kan worden aangepast zodat gemeenten op termijn automatisch kunnen verrekenen op basis van de Polisadministratie (in plaats van loonstroken) en dat ook meer uniform kunnen doen.» In de voortgangsbrieven van het project Simpel Switchen in de Participatieketen aan de Tweede Kamer is gemeld dat gemeenten voortaan voor het verrekenen gebruik kunnen maken van de gegevens uit de Polisadministratie zoals het UWV dat al kan, zodat de bijstandsgerechtigde in de regel geen loonstroken meer hoeft in te leveren.¹²⁰

Met dit wetsvoorstel wordt mogelijk dat gemeenten het inkomen van een bijstandsgerechtigde kan verrekenen met behulp van gegevens uit de Polisadministratie. Daardoor hoeft de bijstandsgerechtigde in beginsel geen loonstroken meer aan te leveren. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van het product Ondersteuning Inkomstenverrekening Bijstand (hierna: OIB) dat door het Inlichtingenbureau naar aanleiding van bovengenoemde pilot is ontwikkeld. Ongeveer de helft van de gemeenten neemt op dit moment het product OIB af bij het Inlichtingenbureau. Het bestand wordt dan vaak door gemeentemedewerkers gebruikt voor en ter controle van de inkomensverrekening. Door verrekenen op basis van gegevens uit de Polisadministratie mogelijk te maken, kan met behulp van de gegevens uit het product OIB ook automatisch verrekend worden zonder tussenkomst van een medewerker van de gemeente. Dat betekent een administratieve ontlasting van bijstandsgerechtigde en gemeente en een sneller verrekenproces.

¹¹⁸ Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag, Enschede, Drechtsteden, Leeuwarden en Zaanstad.

¹¹⁹ Het Inlichtingenbureau is in 2001 opgericht door het Ministerie van SZW en de VNG. De oprichting had als doel om de uitwisseling van (persoons)gegevens tussen gemeenten en overheidsinstanties eenvoudiger te maken. Waar gemeenten voorheen zelf informatie bij deze instanties moesten ophalen om hun taken uit te kunnen voeren, doet het Inlichtingenbureau dit sindsdien voor hen. Dit scheelt gemeenten veel tijd en geld, omdat het aanleveren van informatie nu via één informatieknooppunt loopt: het Inlichtingenbureau.

¹²⁰ Kamerstukken II 2019/20, 34 352, nr. 188.

Om dit mogelijk te maken zijn de volgende aanpassingen noodzakelijk om gebruik te kunnen maken van de in de Polisadministratie aanwezige informatie:

- Het netto-inkomen op uniforme wijze vaststellen (artikel 32, vijfde lid, Pw (paragraaf 4.5.3));
- Het transactiesysteem op onderdelen aan te passen (artikel 32, tweede lid, Pw (paragraaf 4.5.4)); en
- Het niet verrekenen van onbelaste vergoedingen opnemen (aanpassing artikel 31, tweede lid, onder g, Pw (paragraaf 4.5.5)).

Dit leidt tot technische vereenvoudigingen om niet alleen verrekenen op basis van de gegevens uit de Polisadministratie mogelijk te maken, maar ook om tot een eenduidige wijze van inkomensverrekening te komen. Dit met het oog op het uniformeren van het verrekenproces voor alle bijstandsgerechtigden, het terugdringen van de administratieve last voor de bijstandsgerechtigde en gemeente en het vergroten van de bestaanszekerheid. Ook wordt het aantal verrekeningen en correcties achteraf verminderd en wordt het risico dat inkomen helemaal buiten beeld blijft verkleind, bijvoorbeeld bij wisselend inkomen.

De Polisadministratie en Suwinet

De Polisadministratie is zoals gezegd een register dat wordt beheerd door UWV. In dit register worden de meeste Nederlandse inkomensgegevens opgeslagen. Hieronder vallen de arbeidsvergoedingen van werkgevers aan werknemers, maar ook bijvoorbeeld sociale uitkeringen, lijfrentes en pensioenen. Al deze gegevens worden ontleend aan de gegevens uit de loonaangifte. Niet in de Polisadministratie opgenomen zijn inkomen als zelfstandige, alimentatiebetalingen en buitenlands inkomen. Voor deze vormen van inkomen blijft gelden dat de bijstandsgerechtigde de gemeente dient te informeren over dit inkomen en dat deze dus ook door een medewerker van de gemeente moeten worden verwerkt.

De Polisadministratie wordt gebruikt voor het berekenen van de hoogte van uitkeringen. Op verzoek wisselt UWV via de Gegevensservice ook informatie uit met verschillende organisaties. Denk aan de Belastingdienst, het Ministerie van SZW, zorgverzekeraars, de SVB, de Gemeentelijke Sociale Diensten en de Pensioenfondsen.¹²¹

Suwinet is het systeem waarin gemeenten met overheidsinstanties informatie over burgers delen. Suwinet wordt beheerd door het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen, organisatieonderdeel van UWV. Via Suwinet worden ook gegevens vanuit de Polisadministratie gedeeld. Een gemeente heeft gegevens nodig van andere partijen voor de uitvoering van de Participatiewet, IOAW of IOAZ. Voor de uitvoering van deze taak bestaat een wettelijke grondslag tot het raadplegen van gegevens.¹²² Partijen wisselen deze gegevens met elkaar uit via Suwinet.¹²³

4.5.1 Werkwijze

Verrekenen op basis van OIB gaat als volgt:

- De werkgever of uitkeringsinstantie doet binnen de wettelijke aangiftetermijn aangifte loonheffingen bij de Belastingdienst. Dit houdt

¹²¹ Voor meer informatie over gegevensstromen bij de overheid: <https://www.loonaangifteketen.nl/de-loonaangifteketen/de-gegevensstroom/de-gegevens-in-de-loonaangifte>.

¹²² Artikel 64 Pw en artikel 45 IOAW en IOAZ.

¹²³ Artikel 62 Wet SUWI.

in dat uiterlijk voor het einde van de maand volgend op het loontijdvak aangifte gedaan moet zijn. Deze informatie wordt vrijwel direct opgenomen in de Polisadministratie die wordt beheerd door het UWV.

- Het Inlichtingenbureau vraagt het inkomen uit arbeid, uitkering of pensioen van bijstandsgerechtigde op bij het UWV.
- Het brutoinkomen worden door het Inlichtingenbureau op basis van de in de Polisadministratie aanwezige informatie omgerekend naar netto-inkomen.
- Het Inlichtingenbureau levert nieuwe en/of gewijzigde loon- of uitkeringsinformatie zo snel mogelijk door aan de betreffende gemeente.
- Nu kent OIB een maandelijks uitleverfrequentie. In 2024 gaat het Inlichtingenbureau OIB-signalen ook leveren via een webservice waardoor een gemeente direct over inkomensgegevens kan beschikken als de werkgever aangifte heeft gedaan.
- De gemeente verrekenet het partiele inkomen (geautomatiseerd). De gemeente informeert de bijstandsgerechtigde over de verrekening. Bij twijfel, ontbrekende gegevens, niet-tijdige gegevens of ter controle kan de gemeente een loonstrook opvragen. Ook de bijstandsgerechtigde kan indien nodig op basis van de loonstrook vragen om een correctie of nacalculatie.

4.5.2 Voordelen voor bijstandsgerechtigde en gemeenten

Verrekenen op basis van gegevens uit de Polisadministratie levert zowel voor de bijstandsgerechtigde als voor de gemeenten voordelen op.

Voordelen voor bijstandsgerechtigden

- Meer inkomenszekerheid: correcties en veranderingen in het loon zijn, met terugwerkende kracht tot maximaal zes maanden in het verleden, snel in beeld bij de gemeente, waardoor de gemeente sneller kan acteren op een gewijzigde situatie en terugvorderingen kan verminderen. De inkomenszekerheid ontstaat ook door het accurater verrekenen. Soms doen werkgevers bijvoorbeeld meerdere correcties over één maand. De Polisadministratie bevat altijd de versie die uiteindelijk ook de Belastingdienst gebruikt.
- De bijstandsgerechtigde hoeft in beginsel maandelijks geen loonstroken meer in te leveren. De gemeente hoeft daarom geen herstelmeldingen meer te versturen of uitkeringen te blokkeren. Het aanleveren van een loonstrook aan de gemeente kan nog nodig zijn, bijvoorbeeld bij twijfel vanuit de bijstandsgerechtigde over de juistheid van het verrekenende bedrag of als verrekenen op basis van de loonstrook door de gemeente noodzakelijk is.
- De druk voor het tijdig aanleveren van de loonstrook ligt niet langer bij de bijstandsontvanger, die daarvoor afhankelijk was van het moment van beschikbaar stellen van een loonspecificatie door de werkgever. Dit is al helemaal relevant als de gemeente de uitkering pas uitbetaalt na ontvangst van de inkomensspecificatie (op de maand verrekenen).
- Een boete, omdat (wijzigingen op) inkomsten niet (tijdig) doorgegeven zijn, zal minder voorkomen. Deze kan nog wel voorkomen op het moment dat de gemeente geen looninformatie uit het systeem kan halen en deze dus bij de bijstandsontvanger opvraagt, bijvoorbeeld de inkomsten uit arbeid van een zelfstandig ondernemer.

Voordelen voor gemeenten

- Verrekenen op basis van gegevens uit de Polisadministratie betekent een tijdsbesparing voor gemeenten omdat ontvangen loonspecificaties

niet meer hoeven te worden verwerkt. Dit resulteert in lagere administratieve lasten.

- Er zijn minder stappen in het proces van aanleveren van de informatie, waardoor de kans op fouten kleiner wordt. Een handmatig proces is foutgevoeliger. De gemeente beschikt op deze manier altijd over de actuele looninformatie en gebruikt dezelfde gegevens als UWV en de Belastingdienst. Door gebruik van de gegevens uit de Polisadministratie zullen minder herberekeningen en terugvorderingen nodig zijn omdat correcties en veranderingen die met terugwerkende kracht door de werkgever worden doorgevoerd via de polisgegevens sneller in beeld komen.
- Het gebruik van de polisgegevens levert een completer beeld op van alle neveninkomsten uit arbeid, pensioen en uitkering.
- Harmonisatie van werkwijzen en inkomensbegrippen tussen (medewerkers van) gemeenten onderling zorgt voor een meer consistente wijze van verrekening. Zie ook paragraaf 4.5.3 over het vaststellen netto-inkomen op uniforme wijze.
- Het wordt hiermee mogelijk om automatisch te verrekenen op basis van de gegevens uit de Polisadministratie, dit levert uiteindelijk een flinke besparing in administratieve lasten op.

De huidige manier van verrekenen op basis van loonstroken levert in veel situaties geen tijdige verrekening op omdat de loonstrook niet in hetzelfde loontijdvak is ontvangen, ingestuurd en verwerkt door de gemeente. Gemeenten passen hun wijze van inkomensverrekening daar vaak op aan.¹²⁴

Sommige gemeenten gebruiken de feitelijke looninformatie over het lopende tijdvak, en betalen daarom de uitkering vaak pas meerdere dagen na het aflopen van de maand uit. Deze manier van werken leidt ofwel tot vertraagde uitbetalingen, ofwel tot correcties en/of herberekeningen.

De pilot van het Inlichtingenbureau laat zien dat 40% van de werkgevers *binnen* het huidige tijdvak loonaangifte doet, en 95% binnen 6–7 weken na start van het tijdvak. Dat betekent dat voor 40% van de verrekeningen de looninformatie net zo snel beschikbaar is in de Polisadministratie als dat de salarisstrook beschikbaar is bij de werknemer. Voor deze doelgroep betekent het verrekenen op basis van gegevens uit de Polisadministratie een aanzienlijke versnelling, beschikbare gegevens kunnen direct worden verwerkt en hoeven niet eerst te worden verzameld.

Ook volgt hieruit dat het Inlichtingenbureau op basis van de gegevens uit de Polisadministratie voor ongeveer 95% van de gevallen een netto-inkomen kan berekenen. Verrekenen op basis van gegevens uit de Polisadministratie maakt deze loongegevens beschikbaar voor gemeenten, en verlaagt daarmee de administratieve druk voor bijstandsgerechtigden. Verrekenen op basis van gegevens uit de Polisadministratie is dus voor 95% van de verrekeningen mogelijk, maar niet altijd in het lopende tijdvak.

Hoe dit in de praktijk uitwerkt, hangt ook af van welke wijze van verrekenen een gemeente gebruikt en kan dus per gemeente verschillen. Gemeenten zullen dus voor een deel van de werkende bijstandsgerechtigden op de huidige manier moeten blijven verrekenen. Dit kan komen doordat mensen inkomen hebben dat niet in de Polisadministratie vermeld staan, zoals inkomen uit arbeid als zelfstandige. Dit heeft ook te maken met de snelheid waarmee loonaangifte wordt gedaan door

¹²⁴ Er zijn verschillende manieren om inkomsten te verrekenen, zie ook «Werkwijzer verrekening parttime inkomsten», <https://www.divosa.nl/werkwijzer-verrekening-parttime-inkomsten>.

werkgevers en de gegevens beschikbaar zijn in de Polisadministratie. Het kan daarom voorkomen dat in bepaalde situaties verrekening op basis van inkomensspecificaties noodzakelijk is om tot een goede inkomensverrekening te komen.

Vertraagde uitbetaling van de bijstandsuitkering door gebruik van gegevens uit de Polisadministratie kan voor de bijstandsgerechtigde, met name in de eerste maand(en) na de start van het werk, vervelend zijn. Als dit niet te vermijden is, kunnen gemeenten in overleg met de bijstandsgerechtigde de premie tot arbeidsinschakeling inzetten of (indien dat geen optie is) het bufferbudget (zie paragraaf 4.7) om deze overgang te verzachten.

Om tot een uniforme wijze van verrekenen te komen en verrekenen op basis van gegevens uit de Polisadministratie en hiermee ook automatisch verrekenen mogelijk te maken worden onderstaande aanpassingen gedaan (paragraaf 4.5.3 tot en met 4.5.6). Hiermee ontstaan een uniform verrekenproces en administratieve voordelen voor bijstandsgerechtigden en gemeenten. Voor een flink deel van de verrekeningen betekent dit een versnelling en kan het aandeel automatisch te verrekenen inkomen voor gemeenten naar verwachting uitkomen op de helft tot driekwart van de mensen voor wie verrekend moet worden. Voor de resterende groep blijft het noodzakelijk om de loonstrook als bron te gebruiken voor het verrekenen, waarbij de uniformiteit van het verrekenproces wordt bereikt doordat onderstaande maatregelen ook gelden voor de wijze van verrekenen op basis van loonstroken.

4.5.3 Vaststellen netto-inkomen op uniforme wijze (artikel 32, tweede en vijfde lid, Pw)

Gemeenten stellen nu het te verrekenen netto-inkomen vast aan de hand van de gegevens op de loonstrook. Om verrekening op basis van gegevens uit de Polisadministratie mogelijk te maken en het verrekenproces te uniformeren moet een uniforme manier van het berekenen van het netto-inkomen worden vastgesteld.

Deze voorgestelde maatregel houdt in dat gemeenten verplicht zijn het netto-inkomen vast te stellen op een bij regeling vast te stellen wijze. De wijze om het netto-inkomen vast te stellen geldt zowel voor verrekenen op basis van gegevens uit de Polisadministratie als voor verrekenen op basis van aangeleverde loonstroken. Het netto verrekenbaar inkomen wordt gebaseerd op het brutoinkomen (belastbaar inkomen), waarop de ingehouden loonheffingen en de heffing Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten, heffing Werkhervattingskas (hierna: WGA/ WHK) in mindering worden gebracht.

In de regeling wordt onder andere vastgelegd dat de WGA/WHK heffing op een uniforme wijze wordt verrekend. Werkgevers kunnen de WGA/WHK heffing deels doorbelasten aan werknemers voor maximaal 50%. Bij het bepalen van het te verrekenen inkomen corrigeren gemeenten het te verrekenen inkomen met deze WGA/WHK-heffing: deze wordt niet verrekend en dus van het brutoloon afgehaald. Deze component is geen onderdeel van de Polisadministratie dus onder andere daarvoor is het nodig dat bijstandsgerechtigden hun loonstrook inleveren. Deze administratieve druk voor zowel de bijstandsgerechtigde als de gemeenten kan worden teruggebracht door te verrekenen met een standaardpercentage. Daarbij wordt het niet verrekende bedrag aan WGA/WHK-heffing niet meer individueel bepaald, maar vervangen door een generiek standaardpercentage dat jaarlijks wordt vastgesteld. Ook als een verrekening plaatsvindt op basis van de gegevens op de ingeleverde

loonstrook, betekent dit een vereenvoudiging van het verrekenproces voor de gemeente doordat het standaardpercentage WGA/WHA-heffing in de systeemberekening wordt meegenomen.

Deze wijziging is een harmonisatie met de werkwijze van UWV, waar eveneens een standaardpercentage wordt gebruikt voor de verrekening van inkomsten met bijvoorbeeld de WW of de Wajong. Voor de jaarlijkse vaststelling van het standaardpercentage wordt een werkwijze gekozen analoog aan de werkwijze van UWV. UWV stelt elk jaar het gemiddelde heffingspercentage vast. Voor de onderhavige berekening wordt het percentage vastgesteld op drie keer het gemiddelde heffingspercentage. Door uit te gaan van drie keer het gemiddelde heffingspercentage, worden bijstandsgerechtigden door deze rekenwijze niet financieel benadeeld en heeft een eventueel verschil tussen de daadwerkelijke ingehouden WGA/WHK heffing op individueel niveau en het nieuwe standaardpercentage geen gevolgen voor de afbouw van de toeslagen. Het hanteren van één standaard percentage voor alle deeltijd werkenden vergroot de uitvoerbaarheid voor gemeenten, ook wanneer zij voor de verrekening geen gebruik maken van de gegevens uit de OIB-bestanden. Mocht in een uitzonderlijk geval door het hanteren van een standaardpercentage een nadelig financieel gevolg voor de bijstandsgerechtigde ontstaan doordat de werkgever een hoger percentage WGA/WHK-heffing doorberekent, kan de bijstandsgerechtigde zich wenden tot de gemeente. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat deze systematiek een negatief financieel gevolg heeft voor de bijstandsgerechtigde.

4.5.4 Verduidelijken transactiesysteem (artikel 32, tweede lid, Pw)

In de Participatiewet zijn in artikel 32, eerste en tweede lid, Pw bepalingen opgenomen waaruit volgt dat inkomen wordt verrekend als zij betrekking hebben op de periode waarover beroep op bijstand wordt gedaan. Ook volgt daaruit dat inkomen uit een bepaalde periode met de bijstandsuitkering van die betreffende periode moeten worden verrekend. Dit zogenoemde transactiesysteem bepaalt dat gemeenten inkomen zoveel mogelijk moeten toerekenen aan de periode waarop ze betrekking hebben. Tegelijkertijd mag inkomen alleen worden verrekend (of teruggevorderd) als die ook echt zijn ontvangen.¹²⁵ Deze bepalingen kunnen soms tegenstrijdig aan elkaar zijn en zorgen voor interpretatieverschillen in de huidige uitvoeringspraktijk.

Het huidige transactiesysteem

Voor de manier waarop bij bijstandsverlening rekening moet worden gehouden met voor, tijdens of na de bijstandsverlening verkregen inkomen geldt – zoals boven aangehaald – het transactiesysteem. Dit transactiesysteem is in de huidige situatie opgebouwd vanuit een aantal regels:

- Inkomen wordt alleen in aanmerking genomen voor zover de bijstandsgerechtigde erover beschikt of redelijkerwijs kan beschikken.¹²⁶ Deze regel houdt in dat alleen nadat de bijstandsgerechtigde het inkomen ook daadwerkelijk heeft ontvangen (of hier redelijkerwijs over kan beschikken), dit op de bijstand in mindering kan worden gebracht. Deze regel is essentieel voor de bestaanszekerheid van de bijstandsgerechtigde. Het in mindering brengen van inkomen waarover de bijstandsgerechtigde niet of niet volledig beschikt, brengt een bijstandsgerechtigde onder het bestaansminimum. Het verhoogt

¹²⁵ Artikel 31, eerste lid, Pw.

¹²⁶ Artikel 31, eerste lid, Pw.

daarmee het risico dat de bijstandsgerechtigde in de desbetreffende maand niet over voldoende inkomen beschikt om in het levensonderhoud te kunnen voorzien.

- Inkomen wordt alleen in aanmerking genomen voor zover het betrekking heeft op de periode waarover een beroep op bijstand wordt gedaan¹²⁷
Meestal zal het inkomen dat iemand tijdens de bijstandsafhankelijkheid verwerft, betrekking hebben op de bijstandperiode. Maar inkomen dat iemand tijdens de bijstandperiode ontvangt, kan ook betrekking hebben op de periode voor bijstandsaanvraag. Denk bijvoorbeeld aan vakantiebijslag die is opgebouwd in de periode voordat iemand bijstand ontvangt. Deze betaling moet dan niet als inkomen op de bijstand in mindering worden gebracht omdat zij ziet op een periode die voor bijstandsverlening is gelegen. Ook kan iemand inkomen ontvangen na bijstandsbeëindiging, dat uiteindelijk wel betrekking heeft op de bijstandperiode. Denk aan een gedurende de bijstand (deels) opgebouwd keuzebudget of de hierboven onder «voorbeeld bij werkaanvaarding» beschreven situatie. Dit inkomen zal dan alsnog bij de bijstandsverlening moeten worden betrokken, wat uiteindelijk zal resulteren in een terugvordering van achteraf te veel verstrekte bijstand.
- Achteraf over een voorgaande periode ontvangen inkomen wordt toegerekend naar de periode waarin dit is verworven¹²⁸
De regel is dat het inkomen waarover bijstandsgerechtigde (redelijkerwijs) beschikt in mindering wordt gebracht op de bijstand (zie onder a). Dit principe heeft als uitgangspunt dat inkomen wordt uitbetaald in de maand van verwerving. Als op het moment van uitbetaling (het moment dat bijstandsgerechtigde redelijkerwijs over het inkomen kan beschikken) blijkt dat het uitbetaalde inkomen in een eerdere periode is verworven, dan moet dit toegerekend worden aan die eerdere periode. Dit betekent veelal dat bijstandsgerechtigde over die eerdere maand te veel bijstand heeft ontvangen. De te veel ontvangen bijstand kan worden verrekend met een latere verstrekking. Mocht verrekening binnen zes maanden na ontvangst¹²⁹ niet mogelijk blijken, dan kan dit alsnog resulteren in een terugvordering.

Voorbeeld

F. heeft in maart € 800 aan inkomen ontvangen en ontvangt in april nog een nabetaling van toen gemaakte overuren van € 400. Uitgaande van een fictieve bijstandsnorm van € 1.100 heeft F. in de maand maart in totaal € 300 te veel aan bijstand ontvangen (regel c). Deze € 300 kunnen vervolgens in de maand dat F. daadwerkelijk over het met de overuren verworven inkomen beschikt (april) met de bijstand worden verrekend (regel a). Andere voorbeelden zijn de hierboven beschreven situaties bij vier wekelijkse inkomsten en bij werkaanvaarding.

Verduidelijking transactiesysteem

Bovenbeschreven regels van het huidige transactiesysteem laten de complexiteit zien rond de toerekening van inkomen. Streven van de regering is om deze regels te vereenvoudigen en met de vereenvoudiging eraan bij te dragen dat bijstandsgerechtigden maandelijks over het bestaansminimum kunnen beschikken. Hiermee wordt voorkomen dat inkomen dat nog niet is ontvangen al verrekend kan worden met de bijstandsuitkering en wordt het verrekenen op basis van gegevens uit de

¹²⁷ Artikel 32, eerste lid, onder b, Pw.

¹²⁸ Artikel 32, tweede lid, Pw.

¹²⁹ Artikel 58, vierde lid, Pw.

Polisadministratie en de andere maatregelen mogelijk gemaakt. Daarom wordt voorgesteld om artikel 32, tweede lid, Pw op onderdelen te wijzigen.

Om dat te realiseren stelt de regering de volgende aanpassingen voor op basis van de volgende regels:

- **Hoofdregel 1:** Inkomen wordt met de bijstand verrekend in de periode dat hierover daadwerkelijk (redelijkerwijs) kan worden beschikt. Door deze hoofdregel is niet langer de verwervingsperiode, maar de periode bepalend dat daadwerkelijk (redelijkerwijs) kan worden beschikt over het inkomen. Gedurende de bijstandsafhankelijkheid wordt zo gegarandeerd dat de bijstand het inkomen maandelijks aanvult tot het niveau van het bestaansminimum. Dit betekent dat inkomen wordt verrekend met de bijstandsuitkering van de maand waarin daadwerkelijk (redelijkerwijs) over dit inkomen kan worden beschikt. Hiermee wordt het uitgangspunt dat volgt uit artikel 31, eerste lid, Pw verduidelijkt. Inkomen wordt alleen in aanmerking genomen voor zover de bijstandsgerechtigde erover beschikt of redelijkerwijs kan beschikken. Dit kan gaan om de eindejaarsuitkering, keuzebudget of vakantiebijslag, maar ook bijvoorbeeld om nabetalingen van loon of een dertiende periode.

Voorbeeld

V. ontvangt in januari € 400 aan inkomen. Bij een fictieve bijstandsnorm van € 1.000, bedraagt V.'s aanvullende bijstand in januari € 600. In februari ontvangt V. € 700 aan inkomen, waarvan € 200 een nabetaling is over januari. Gekeken wordt naar wat V. in februari aan inkomen heeft ontvangen (€ 700) en dus bedraagt de aanvullende bijstand: € 300.

- **Hoofdregel 2:** Inkomen wordt enkel in aanmerking genomen voor zover het betrekking heeft op de bijstandsperiode. Artikel 32, eerste lid, onder b, Pw blijft ongewijzigd. Uit deze hoofdregel volgt dat gedurende de bijstandsperiode ontvangen inkomen dat betrekking heeft op de periode voorafgaand aan bijstandsverlening, buiten beschouwing wordt gelaten. Artikel 32, eerste lid, onder b, Pw doet nadrukkelijk niet af aan de hoofdregel in de aanhef van artikel 32 Pw dat inkomen in aanmerking wordt genomen naar de periode waarin de belanghebbende hierover beschikt of redelijkerwijs kan beschikken.

Zoals nu gebruikelijk is, zal inkomen uit de periode van voor de bijstandsverlening tot het vermogen van de bijstandsgerechtigde worden gerekend.

Voorbeeld

R. ontvangt sinds 1 maart een bijstandsuitkering. In april worden zijn in februari gemaakte overuren alsnog uitbetaald ad € 800. Deze € 800 ziet op inkomen dat buiten de bijstandsperiode is verworven, waardoor dit bedrag niet als inkomen in aanmerking wordt genomen. De verkregen € 800 dient te worden aangemerkt als vermogen.

- **Afwijkende regel 1:** Inkomen dat is ontvangen in een periode dat er geen bijstandsrecht (meer) is, wordt alsnog in aanmerking genomen als het in de bijstandsperiode is verworven, maar pas nadat hier daadwerkelijk (redelijkerwijs) over kan worden beschikt. Het inkomen wordt in aanmerking genomen naar de periode waarop dit inkomen betrekking heeft.

Dit uitgangspunt wordt aan artikel 32, tweede lid, Pw toegevoegd. De te veel verstrekte bijstand kan met latere bijstandsverlening worden verrekend (denk aan het voorbeeld vier weken betaling) of als verrekening binnen zes maanden na ontvangst niet mogelijk is, worden teruggevorderd.

Voorbeeld

B. ontvangt maandelijks € 600 aan inkomen uit arbeid, daarnaast is sprake van een maandelijks opbouw van een keuzebudget. Het maandelijks inkomen wordt elke maand vanuit de bijstand (uitgaande van een fictieve norm van € 1.000) met € 400 aangevuld. Vanaf de maand juli gaat B. meer uren werken en ontvangt B. maandelijks inkomen uit arbeid ter hoogte van € 1.100. B. ontvangt vanaf de maand juli geen aanvullende bijstand meer. In november komt het keuzebudget tot uitbetaling. Het uitbetaalde keuzebudget (€ 600) is gedeeltelijk in een periode van bijstandsverlening verworven. Daarom wordt het bedrag, voor zover dit betrekking heeft op de periode tot en met de maand juni, in of na november, de maand van uitbetaling van het keuzebudget, alsnog in aanmerking genomen als gedurende de bijstand verworven inkomen.

- Afwijkende regel 2: Betalingen die bedoeld zijn als inkomen voor de toekomst en dus niet alleen voor de maand van ontvangst, worden toegerekend naar de periode waar zij voor bedoeld zijn.

Aan artikel 32, tweede lid, Pw wordt toegevoegd dat inkomen dat wordt ontvangen en betrekking heeft op een toekomstige periode, in aanmerking genomen wordt naar de periode van bijstand die volgt na ontvangst van dit inkomen. Het gaat hier vaak om situaties dat de bijstandsgerechtigde een bedrag in een keer heeft ontvangen ter afkoop van een periodieke aanspraak op inkomen. Denk bijvoorbeeld aan een afgekochte alimentatieverplichting of een afgekocht pensioenrecht.

Voorbeeld

Q's partner koopt zijn alimentatieplicht af met een eenmalige betaling van € 16.000. In beginsel zou Q's partner nog 2 jaren alimentatieplichtig zijn. De € 16.000 zijn met andere woorden bedoeld voor het levensonderhoud in de komende 2 jaren. Reden waarom maandelijks € 666 op Q's uitkering in mindering moet worden gebracht, als de voor die maanden al ontvangen alimentatie.

Zoals hierboven beschreven kan de bijstandsgerechtigde in één keer een bedrag ontvangen dat hoger is dan de bijstandsnorm in een maand. De aanpassing van artikel 32, tweede lid, Pw betekent dat inkomen voor zover mogelijk verrekend wordt met de maand waarin het inkomen is ontvangen; de bijstandsgerechtigde ontvangt in die maand geen aanvullende bijstandsuitkering. De gemeente hoeft de bijstandsuitkering niet te beëindigen als de persoon in de maanden daarna weer in aanmerking komt voor bijstand, de gemeente kan er bijvoorbeeld voor kiezen om de uitkering op 0 te laten doorlopen. In dit soort situaties gaat het om eerder opgebouwd inkomen of inkomen dat betrekking heeft op een toekomstige periode. Het inkomen is niet daadwerkelijk in de desbetreffende maand verworven. Als er door verrekening geen recht op bijstand is, leidt dat niet tot beëindiging van de bijstand. Het restant van het inkomen kan de gemeente verrekenen over ten hoogste zes daaropvolgende maanden.¹³⁰

Als het middelen betreffen die als vermogen moeten worden aangemerkt, zoals bijvoorbeeld een erfenis, blijven de geldende regels ten aanzien van vermogen van kracht.

De aanpassingen zoals voorgesteld in deze paragraaf gelden niet ten aanzien van de AIO, nu door SVB in de Uitvoeringstoets nadrukkelijk is gesteld dat deze werkwijze voor SVB onuitvoerbaar is, en ook dat de doelgroep van de SVB de problematiek die met deze verduidelijking wordt weggenomen, niet lijkt te ervaren. Voor de AIO blijven de uitgangspunten

¹³⁰ Op basis van artikel 58, vierde lid, Pw.

zoals genoemd onder het kopje «het huidige transactiestelsel» dan ook onverkort van kracht. Hiervoor wordt een nieuw lid aan artikel 47d Pw toegevoegd.

4.5.5 Niet verrekenen van onbelaste vergoedingen (aanpassing artikel 31, tweede lid, onder g, Pw)

Werkgevers betalen allerlei onbelaste vergoedingen uit zoals een telefoonvergoeding, postbezorgersvergoeding, fietsvergoeding of reiskostenvergoeding. Insteek is dat onbelaste vergoedingen niet worden verrekend met de uitkering. Dit is echter niet vastgelegd in de wet, waardoor het nu nog voor kan komen dat gemeenten zelf een beoordeling maken of een onbelaste vergoeding echt nodig is voor het uitoefenen van de functie, en sommige vergoedingen wel verrekenen en sommige niet. Hierdoor ontstaan verschillen die onwenselijk zijn.

Het is wenselijk om onbelaste vergoedingen verstrekt door de werkgever op een eenduidige wijze te verrekenen. De Belastingdienst oordeelt dat bij onbelaste vergoedingen geen sprake is van inkomen. Het ligt in de rede om binnen de Participatiewet ook deze keuze te maken. Daarom wordt de Participatiewet aangepast zodat onbelaste vergoedingen die door de werkgever worden verstrekt in geen enkel geval door gemeenten worden verrekend. Het principe van een onbelaste vergoeding is immers dat de werkgever bepaalde kosten vergoedt die men moet maken om de functie te kunnen uitoefenen. Hiertoe wordt artikel 31, tweede lid, onder g, Pw gewijzigd zodat onkostenvergoedingen niet tot de middelen behoren, tenzij deze tot het fiscaal loon worden gerekend.

Bovendien zijn onbelaste vergoedingen (behalve de reiskostenvergoeding) niet zichtbaar in de Polisadministratie. Ook voor het goed kunnen uitvoeren van het verrekenen op basis van gegevens uit de Polisadministratie is het nodig dat in de Participatiewet wordt verduidelijkt dat onbelaste vergoedingen, waaronder de uitruil van reiskostenvergoeding, in de verrekening in alle gevallen buiten beschouwing moeten worden gelaten.

4.5.6 Inkomensgegevens uit Polisadministratie: inlichtingenplicht en medewerkingsplicht

Bij het (automatisch) verrekenen van inkomen van de bijstandsgerechtigde met de bijstandsuitkering, baseert de gemeente zich op gegevens uit de Polisadministratie. Dit volgt uit artikel 53a Pw, uitgewerkt in artikel 5.2a en bijlage II van het Besluit Suwi. In beginsel levert de bijstandsgerechtigde dan geen loonstroken meer in. Desgevraagd zal diegene dat nog wel moeten doen op grond van de medewerkingsplicht (artikel 17, 2^e lid), bijvoorbeeld als de gegevens uit de Polisadministratie niet of onvoldoende (tijdig) beschikbaar zijn.

Uiteraard blijft het melden dat een bijstandsgerechtigde aan het werk gaat, onder de inlichtingenplicht vallen.

Dit vergt goede communicatie van de gemeente naar de bijstandsgerechtigde wanneer de inlichtingen- en medewerkingsplicht geldt en wanneer en voor welke gegevens niet. Dit wordt in spoor 3 van het programma Participatiewet in balans meegenomen. Hierbij wordt ook verwezen naar de «toolkit parttime werk»¹³¹ waarmee gemeenten de processen rond parttime werk zo kunnen inrichten dat de inkomensstabiliteit van

¹³¹ «Toolkit parttime werk zonder drempels», <https://www.samenvoordeklant.nl/tools/toolkit-parttime-werk>.

bijstandsgerechtigden die de stap naar parttime werk zetten zoveel mogelijk gewaarborgd is. Ook het «werkblad goed geregeld gesprek»¹³², aan de hand waarvan gemeente en de bijstandsgerechtigde met elkaar in gesprek kunnen gaan over de stap om te gaan werken naast de uitkering, is hierbij nuttig.

4.6 Vereenvoudiging verrekenen vakantiebijslag, keuzebudget en eindejaarsuitkering (artikel 32 Pw)

Uit het huidige transactiesysteem (zie par. 4.5.4) volgt dat gemeenten inkomen zoveel mogelijk moeten toerekenen aan de periode waarop ze betrekking hebben. Tegelijkertijd mag inkomen alleen worden verrekend (of teruggevorderd) als hier ook redelijkerwijs over wordt beschikt. Dit zorgt ervoor dat gemeenten, zoals al beschreven, op verschillende manieren omgaan met het verrekenen van vakantiebijslag, eindejaarsuitkering en het keuzebudget.

4.6.1 Vakantiebijslag verrekenen (artikel 32, vijfde lid, onderdeel c, Pw)

Voorgesteld wordt om de verrekening van de vakantiebijslag te standaardiseren. Door de wijze van het verrekenen van vakantiebijslag aan te passen, wordt het voor de bijstandsgerechtigde en de gemeente eenvoudiger te begrijpen en uit te leggen. Zo lopen mensen niet het risico dat zij op maandbasis op achteruit gaan doordat de (maandelijks gereserveerde) vakantiebijslag van de werkgever of uitkeringsinstantie alvast verrekend wordt met de uitkering terwijl die feitelijk nog niet is ontvangen. Door deze manier van verrekenen te standaardiseren ontstaat meer rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor de bijstandsgerechtigde.

Daarom wordt voorgesteld om in artikel 32, vijfde lid, onderdeel c, Pw een grondslag op te nemen voor het bij regeling vaststellen van de wijze waarop omgegaan moet worden met de verrekening van opgebouwd vakantiebijslag bij de werkgever. Gemeenten zijn gehouden op deze wijze vakantiebijslag te verrekenen. De standaardwerkwijze houdt in dat het netto-inkomen in een periode wordt verrekend met het recht op bijstand exclusief vakantiebijslag in dezelfde periode. Eventueel opgebouwd recht op vakantiebijslag over dit inkomen wordt verrekend met de reservering vakantiebijslag over de bijstandsuitkering. Dit waarborgt de bijstandsnorm zonder vakantiebijslag als het bestaansminimum, en geeft meer duidelijkheid en transparantie over de wijze van verrekening bij de eindafrekening van vakantiebijslag in mei/juni. In de regeling wordt uitgewerkt dat deze voorgestelde wijze van verrekening, gelet op het belang van het bieden van financiële zekerheid voor de bijstandsgerechtigde, niet mag leiden tot een nadelig financieel gevolg. Mocht hiervan in een incidenteel geval toch sprake zijn, kan de bijstandsgerechtigde zich wenden tot de gemeente.

4.6.2 Eindejaarsuitkering en keuzebudget verrekenen (artikel 32, vijfde lid, onderdeel c, Pw)

Uit de voorgestelde aanpassing van artikel 32, tweede lid, Pw volgt dat de hoofdregel is dat de eindejaarsuitkering en het keuzebudget worden verrekend in de periode waarin ze worden uitbetaald.

Net als voor vakantiebijslag wordt voorgesteld een grondslag op te nemen voor een bij regeling vast te stellen standaardwijze van verrekenen van het keuzebudget. Anders dan vakantiebijslag, wordt het keuzebudget

¹³² «Een goed geregeld gesprek over inkomen en uitkering», <https://www.goed-geregeld-gesprek.nl/#/>.

niet volledig tot de middelen gerekend. Immers, een keuzebudget kan door de bijstandsgerechtigde ook worden ingezet voor bijvoorbeeld een opleiding of extra vakantiedagen, dat deel van het keuzebudget wordt niet aangemerkt als belastbaar loon en dus niet verrekend met de bijstand. Waar wordt gesproken over keuzebudget geldt dit ook voor soortgelijke cafetariaregelingen¹³³.

Vakantiebijslag is een wettelijk recht. Als iemand alleen keuzebudget ontvangt en geen vakantiebijslag betekent dit dat de vakantiebijslag onderdeel uitmaakt van het keuzebudget. Om te voorkomen dat voor de bijstandsgerechtigde te grote schommelingen in inkomen ontstaan, doordat bij uitbetaling van het keuzebudget het bedrag te groot is, wordt de eerste 8% over het brutoloon dat aan keuzebudget wordt opgebouwd verrekend volgens de nieuwe systematiek voor het verrekenen van vakantiebijslag (zie hierboven). Dat betekent dat 8% over het brutoloon dat aan keuzebudget wordt opgebouwd verrekend wordt met de reservering van de vakantiebijslag over de bijstandsuitkering. De uitwerking hiervan wordt meegenomen in de regeling over de standaardwerkwijze van de vakantiebijslag zoals hiervoor beschreven. Het restant van het gedeelte van het keuzebudget dat tot de middelen behoort wordt verrekend met de lopende uitkering op het moment dat het wordt uitgekeerd.

Ook zal in de regeling nader worden uitgewerkt dat bij het verrekenen op basis van de gegevens uit de Polisadministratie en het (automatisch) verrekenen voor het verrekenen van het keuzebudget gebruik wordt gemaakt van gegevens die in de polis staan met betrekking tot het arbeidsvoorwaardenbedrag (AVWB).

Voorbeeld

B. is alleenstaand en heeft een baan. Van januari 2022 tot en met juni 2022 verdient hij hiermee een inkomen boven de bijstandsnorm. Over deze maanden bouwt hij in totaal € 540 aan eindejaarsuitkering op (netto € 495). Vanaf juli 2022 is zijn inkomen lager dan de bijstandsnorm. Hij verdient € 500 per maand, en bouwt hierover € 30 per maand eindejaarsuitkering op (netto is dat ongeveer € 27). In november 2022 wordt de eindejaarsuitkering uitbetaald. B. ontvangt in totaal € 690 bruto aan eindejaarsuitkering, netto ongeveer € 630.

Huidige situatie

In de huidige situatie zou B. in de maanden juli t/m november een bijstandsuitkering hebben die ongeveer € 27 onder bijstandsniveau uitkomt, omdat de reservering van de eindejaarsuitkering elke maand wordt verrekend met de uitkering. De eindejaarsuitkering wordt dan in november niet meer verrekend.

Voorgestelde situatie

B. komt hier niet op maandbasis onder bijstandsniveau, omdat de eindejaarsuitkering niet maandelijks wordt verrekend, maar op het moment van uitbetalen. Op het moment van uitbetalen in november (dit is ook zichtbaar in de OIB-bestanden) geldt dat € 495 netto wordt vrijgelaten (want dit heeft betrekking op de periode vóór het recht op bijstand), en er wordt een bedrag van € 135 verrekend. Als de aanvullende uitkering niet hoog genoeg is om dit bedrag te verrekenen, dan kan de gemeente het resterende bedrag verrekenen in de daaropvolgende maand of maanden

¹³³ Handboek Loonheffingen 2024, paragraaf 4.15

met de lopende uitkering. In de voorgestelde situatie kan de gemeente dan in december besluiten om, als B. in december door deze verrekening onder het bijstandsniveau terecht komt, dat te compenseren vanuit het bufferbudget (zie paragraaf 4.7).

Ook zal bij regeling worden bepaald hoe wordt omgegaan met technische mankementen bij het verrekenen op basis van de polisadministratie, zodat dit niet ten koste gaat van de bijstandsgerechtigde.

Ook de voorstellen in deze paragraaf vergen goede communicatie van de gemeente naar de bijstandsgerechtigde: wat gebeurt er als iemand gaat werken naast de uitkering? Hoe vindt het verrekenproces plaats en welke gevolgen heeft dit voor de bijstandsgerechtigde?

Tot slot wordt opgemerkt dat deze wijziging niet geldt voor de AIO vanwege de afwijkende werkwijze van de SVB.

4.7 Invoering bufferbudget (artikel 34b Pw)

Voorgesteld wordt om een bufferbudget in te voeren. Met een bufferbudget kunnen gemeenten voorkomen dat mensen met een combinatie van uitkering en inkomsten uit arbeid op maandbasis onder de bijstandsnorm komen. Het bufferbudget bedraagt maximaal € 1.000 per jaar, wordt beheerd door de gemeente en op individueel niveau ambts-halve ten behoeve van de bijstandsgerechtigde gereserveerd.

4.7.1. Probleemanalyse en nut & noodzaak bufferbudget

De stap van een uitkering naar deeltijdwerk is een stap die voor mensen gepaard kan gaan met onzekerheid en financiële stress. Voor sommigen is deze onzekerheid de grootste belemmerende factor, voor anderen leidt de wijze van verrekening van inkomsten met de bijstand daadwerkelijk tot financiële problemen, zie ook paragraaf 4.3.

Hierdoor wordt voor 65%¹³⁴ van de deeltijd werkenden een flink deel van de knelpunten opgelost. Ook de nieuwe bijverdienregeling bij arbeidsinkomsten zorgt ervoor dat mensen meer ruimte hebben in hun maandinkomen om kleinere schommelingen op te kunnen vangen. De premie voor arbeidsinschakeling kan worden ingezet voor eenmalige grote hiaten in inkomen, bijvoorbeeld als bij de uitstroom uit de uitkering een vordering openstaat door de wijze van verrekenen. Tot slot hebben gemeenten ook andere instrumenten voorhanden om nadelige financiële effecten op te vangen, denk aan het kwijschelden van een vordering (artikel 58, achtste lid, Pw) of het verstrekken van bijzondere bijstand voor verwervingskosten en het gespreid verrekenen over maximaal een periode van 6 maanden (artikel 58, vierde lid, Pw). Er blijft echter een kleine groep over die met bovenstaande instrumenten niet geholpen is. Voor die groep is het bufferbudget bedoeld.

De noodzaak tot inzet van het bufferbudget kan per bijstandsgerechtigde verschillen en hangt af van iemands individuele situatie, maar ook van de manier waarop de gemeente inkomsten verrekent. Het bufferbudget kan worden ingezet om inkomenshiaten die ontstaan door het verrekenen van inkomen met de bijstandsuitkering op te vangen. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als het inkomen van mensen maandelijks schommelt, een

¹³⁴ Uit de factsheet parttime werk van Divosa (1 mei 2019, raadpleegbaar via: <https://www.divosa.nl/factsheet-parttime-werk-de-bijstand>) is af te leiden dat bij 35% van de doelgroep sprake is van stabiele en/of langdurige inkomsten, waarbij de problematiek waar het bufferbudget voor bedoeld is daarom niet of nauwelijks te verwachten is.

uitkering te laat wordt betaald door te late loongegevens vanuit de werkgever of door correcties op het inkomen achteraf door bijvoorbeeld overwerkuren. Ook kan het bufferbudget – als andere mogelijkheden om eventuele financiële problemen als gevolg van een vordering te verzachten niet toepasbaar zijn – worden ingezet om Vorderingen die ontstaan door het verrekenen van inkomen dat al is ontvangen te vereffenen. De vordering wordt dus niet kwijtescholden, maar voldaan vanuit het bufferbudget.

4.7.2. Het bufferbudget nader toegelicht

Wat is het bufferbudget?

Het bufferbudget is een extra instrument dat wordt toegevoegd aan de Participatiewet en kan worden ingezet door de gemeente. Het budget van maximaal € 1.000 per jaar wordt beheerd door de gemeente en wordt op individueel niveau ambtshalve ten behoeve van de bijstandsgerechtigde gereserveerd. De gemeente kan het bufferbudget voor de duur van 12 maanden reserveren op het moment dat daar naar het oordeel van de gemeente noodzaak toe is.

De gemeente neemt een besluit bij het ambtshalve reserveren van het bufferbudget. Het is dus niet zo dat het bufferbudget eenmalig in één keer uitbetaald wordt aan de bijstandsgerechtigde. Het budget is dus geen generiek instrument. Er kunnen daardoor verschillen in de uitvoering ontstaan. Het instrument heeft een specifiek doel en het is aan gemeenten om het instrument toe te passen in de gevallen dat het nodig is.

Het bedrag van € 1.000 is een maximumbedrag. Gemeenten kunnen aan de hand van de individuele situatie van een bijstandsgerechtigde het bufferbudget lager vaststellen. Het bufferbudget kan in ongelijke delen periodiek uitgekeerd worden. Hiermee draagt het bij aan het stimuleren van de arbeidsinschakeling én het voorkomen dat bijstandsgerechtigden op maandbasis onder het bestaansminimum terecht komen en daardoor financieel in de problemen komen. Het bufferbudget kan niet worden teruggevorderd, dat is in het kader van het creëren van financiële stabiliteit niet wenselijk.

Het bufferbudget wordt niet standaard ingezet bij de aanvaarding van deeltijd werk, maar alleen in die gevallen wanneer de noodzaak van het bufferbudget door de gemeente wordt vastgesteld. Het bufferbudget moet gezien worden als een instrument dat ingezet wordt als andere instrumenten, zoals de vrijlating en de premie voor arbeidsinschakeling, zijn uitgeput, niet kunnen worden toegepast of het probleem niet oplossen in de individuele situatie. Dit houdt in dat andere instrumenten of oplossingsrichtingen voorliggend zijn aan het bufferbudget. Zo kan bijvoorbeeld de premie voor arbeidsinschakeling worden ingezet voor eenmalige grote hiaten in inkomen. Dit moet wel gaan om eenmalige hiaten, de premie voor arbeidsinschakeling mag niet structureel worden ingezet en kan niet meer dan twee betalingen per jaar kennen. De inzet van het bufferbudget is niet vergelijkbaar met de bijzondere bijstand. Bijzondere bijstand kan immers worden verleend als iemand niet beschikt over de middelen om te voorzien in de uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan, waarin de algemene bijstand niet voorziet.

Het bufferbudget wordt als instrument toegevoegd aan de Participatiewet in een nieuw artikel 34b Pw en maakt onderdeel uit van de gebundelde uitkering die gemeenten ontvangen van het Rijk zoals bedoeld in artikel 69 Pw.

Voor de SVB is deze maatregel niet van toepassing. Bij de verrekening door de SVB is er niet of nauwelijks sprake van ongewenste inkomensschommelingen waardoor de SVB dit instrument niet nodig acht.

Voor wie is het bufferbudget?

Het bufferbudget is niet als generiek instrument bedoeld. Het kan door de gemeente worden toegepast om een stabiel inkomen te creëren bij mensen die inkomen uit arbeid ontvangen en een bijstandsuitkering. In de uitvoeringspraktijk is niet altijd op voorhand te zeggen welke in deeltijd werkende bijstandsgerechtigde te maken zal krijgen met inkomensschommelingen en/of onvoorziene verrekeningen van inkomsten met de bijstand. Er zal daarnaast een groep zijn die deze schommelingen zelf op kan vangen. De inschatting van gemeenten is daarom dat het bufferbudget maar een beperkte groep betreft. Op basis van de verschillende schattingen die worden genoemd volgt de verwachting dat het gaat om ongeveer een kwart van de in deeltijd werkende bijstandsgerechtigden. Wanneer en voor wie het bufferbudget nodig is, hangt onder andere af van het moment waarop de werkgever het salaris betaalt en loonaangifte doet/de loonstrook verstrekt, de methode van verrekenen van de gemeente¹³⁵ en de aard van het werk. Gemeenten geven aan dat het stabiel verrekenen vooral in de knel komt bij seizoenswerk, oproep- en uitzendcontracten.¹³⁶ Ook de eerste periode na indiensttreding is een stabiele verrekening niet altijd direct te realiseren.

De gemeente beoordeelt wie in aanmerking komt voor een bufferbudget en of er noodzaak is om het bufferbudget in te zetten. Het bufferbudget wordt niet generiek ingezet, de gemeente kan het bufferbudget inzetten als individuele omstandigheden daartoe nopen bij:

Bijstandsgerechtigden die inkomen uit arbeid ontvangen en daarnaast een aanvullende bijstandsuitkering, waarbij er financiële instabiliteit in het inkomen is ontstaan of dreigt te ontstaan als gevolg van de inkomstenverrekening;

Waarbij het inkomen waarover de bijstandsgerechtigde beschikt of redelijkerwijs kan beschikken in het tijdvak van een maand lager is dan de voor deze bijstandsgerechtigde geldende bijstandsnorm; en

Het bufferbudget naar het oordeel van de gemeente bijdraagt aan de stimulering van het deeltijd (blijven) werken en/of de arbeidsinschakeling van deze persoon.

Hiermee is het bufferbudget een flexibele maatwerkregeling waarmee gemeenten in de uitvoeringspraktijk snel kunnen handelen wanneer genoemde situaties ontstaan die voor financiële problemen zorgen. Hoewel het bufferbudget bestaanszekerheid beoogt, kan dit niet in alle gevallen een zekerheid *vooraf* zijn omdat niet altijd op voorhand duidelijk is dat inzet vanuit het bufferbudget nodig is. Dit vergt maatwerk van gemeenten.

¹³⁵ Voor een nadere toelichting op de verschillende methoden van inkomstenverrekening verwijzen we naar onder andere de Handreiking Inkomstenverrekening (Divosa), Als Verrekenen een Beperking is (Muzus/ Optimalistic) en het rapport Werkende Armen (SER).

¹³⁶ Uit de Factsheet uitzendmonitor: De waarde van flexwerk blijkt dat dit juist vaak het type werk is waarop mensen na een lange periode van uitkeringsafhankelijkheid weer (deeltijd) instromen in de arbeidsmarkt. Juist in deze eerste stap van uitkering naar werk is financiële stabiliteit van belang. Het bufferbudget kan hieraan bijdragen. ABU, Feiten en cijfers 2020: De waarde van uitzendwerk, mei 2022. Raadpleegbaar via: [ABU-Factsheet-Uitzendmonitor-De-waarde-van-uitzendwerk-mei-2022.pdf](#)

Voorbeelden waar het bufferbudget voor kan worden ingezet:

Voorbeeld 1

Door een nabetaling van de werkgever (bijvoorbeeld na betaald overwerk, of bij uitbetaling één of twee maanden achteraf) heeft de gemeente een extra bedrag te verrekenen over de voorgaande maanden. Dat betekent dat de bijstandsgerechtigde de komende maanden een extra verrekening krijgt, waardoor die maanden het inkomen lager is dan het bestaansminimum. De gemeente kan in overleg met de bijstandsgerechtigde een bufferbudget reserveren, zodat het te verrekenen bedrag in één keer kan worden verrekend met deze buffer en het bestaansminimum voor de bijstandsgerechtigde gegarandeerd blijft. Dit past binnen het maatwerk dat gemeenten kunnen bieden.

Voorbeeld 2

Een inkomensconsulent spreekt een bijstandsgerechtigde die begint met werken op een oproepcontract. De verwachting is dat de uren sterk wisselen. De consulent weet dat de betreffende werkgever regelmatig overuren achteraf uitbetaalt, en kent daarom een bufferbudget toe. Daarmee heeft de bijstandsgerechtigde de garantie van een stabiel inkomen.

Voorbeeld 3

Een medewerker van de uitkeringsadministratie stelt na een aantal maanden vast dat over de voorliggende periode een hoger bedrag verrekend had moeten worden (bijvoorbeeld $3 \times € 50,- = € 150$). Dit moet ingelopen worden. Dat kan betekenen dat de gemeente de daaropvolgende maanden maandelijks € 50,- in mindering brengt op de bijstandsuitkering, maar als iemand daardoor een maandinkomen krijgt onder het bestaansminimum, dan kan de medewerker besluiten een bufferbudget te reserveren en deze verrekening op te vangen met het bufferbudget als blijkt dat de bijstandsgerechtigde daardoor financieel in de problemen komt.

4.7.3. Bufferbudget: de regeling

Toepassing bufferbudget

Het bufferbudget betreft een budget dat belast wordt via een eindheffing. Dat betekent dat gemeenten belasting afdragen over het bufferbudget en niet de bijstandsgerechtigde, waardoor het bufferbudget voor de bijstandsgerechtigde geen gevolgen heeft voor het belastbaar inkomen en de afbouw van toeslagen. Dit draagt bij aan het creëren van financiële zekerheid voor de bijstandsgerechtigde.

Indien en voor zover de gemeente het bufferbudget in individuele gevallen inzet om het inkomen van de bijstandsgerechtigde in een bepaalde maand aan te vullen tot aan het bestaansminimum, gelden de regels van beslaglegging op gelijke wijze als bij de algemene bijstand. Opgemerkt wordt wel dat een eventueel beslag op (een deel van) het bufferbudget pas aan de orde kan zijn nadat het bufferbudget is uitbetaald aan de bijstandsgerechtigde.

Ook betekent bovenstaande dat de beslagvrije voet ex. artikel 475c, eerste lid, onder a, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering onverkort van toepassing is. Het bufferbudget is er niet puur voor bedoeld om eventueel beslag (dat gelegd kan worden op het inkomen dat uitstijgt

boven 95% van de geldende bijstandsnorm) te compenseren. Wel kan het voorkomen dat sprake is van samenloop tussen de uitbetaling van het bufferbudget en het leggen van beslag.

Bijverdienregeling van arbeidsinkomen en het bufferbudget

Bijstandsgerechtigden voor wie een bufferbudget gereserveerd wordt, kunnen in diezelfde periode in aanmerking komen voor de bijverdienregeling bij arbeidsinkomsten en andersom. Beide instrumenten kunnen gelijktijdig worden toegepast, afhankelijk van de individuele situatie van de bijstandsgerechtigde en de keuze van de gemeente met betrekking tot die situatie. De twee instrumenten dienen allebei het doel om bijstandsgerechtigden te stimuleren om te gaan werken, maar op een andere manier. Het is aan gemeenten om in samenspraak met de bijstandsgerechtigde te bezien welke instrumenten in het individuele geval passen bij de situatie. Het bufferbudget wordt ingezet als andere instrumenten niet toepasbaar zijn in de individuele situatie of het probleem niet oplossen. Het bufferbudget vult in een maand aan tot maximaal de geldende bijstandsnorm, zo blijft een stimulans tot uitstroom bestaan. Op jaarbasis zal de bijstandsgerechtigde, net zoals bij de bijverdienregeling het geval is, meer ontvangen dan personen die niet participeren op de arbeidsmarkt.

Inrichting van het bufferbudget

Voor de uitvoering van het bufferbudget is een inrichting in de administratieve systemen nodig, waarmee de gemeente kan vastleggen voor welke bijstandsgerechtigden het bufferbudget is gereserveerd, welk saldo is gebruikt en aan de hand waarvan de eindheffing kan worden berekend en op welk moment de eindheffing wordt toegepast: per kalenderjaar of in het aangiftetijdvak waarin de uitbetaling is gedaan.

5. Een breder perspectief op participatie, met daarbij passende, reële, verplichtingen en gedifferentieerde handhaving

5.1 Inleiding en probleemschets

In hoofdstuk 1 is beschreven dat belangrijk uitgangspunt van de Participatiewet is dat de mensen die een uitkering ontvangen betaald werk kunnen en willen verrichten, met uitstroom uit de bijstand als gevolg. Dat schuurt met de realiteit, waarbinnen – zo laat onder meer onderzoek van Berenschot zien – 50% van de bijstandsgerechtigden behoefte heeft aan sociaal maatschappelijke ondersteuning¹³⁷ en 70% te maken heeft met een bijstandsafhankelijkheid van meer dan 2 jaar. Het Sociaal Cultureel Planbureau constateert op basis van onderzoek¹³⁸ dat een brede blik op bijstand nodig is die zich niet alleen richt op de uitstroom naar betaald werk. Het bureau merkt op dat volgens gemeenten en bijstandsgerechtigden zelf een deel van de bijstandsgerechtigden met ondersteuning aan het werk kan, maar dat voor een aanzienlijk deel betaald werk door een stapeling van problematiek vaak geen reëel perspectief, zelfs niet op de huidige krappe arbeidsmarkt.¹³⁹

Om de menselijke maat in een wet te verankeren is het essentieel dat de eronder liggende beleidspremisses aansluiten bij de doelgroep van de wet. Is dat laatste niet het geval, dan sluit ook het instrumentarium om de

¹³⁷ Berenschot, Ondersteuning en dienstverlening aan langdurig bijstandsgerechtigden (6 april 2021), par. 3.2.1.

¹³⁸ Sociaal Cultureel Planbureau: Een brede blik op bijstand; juni 2023

¹³⁹ Nederlandse Arbeidsinspectie 2022; SZW 2022.

doelgroep passend te bedienen niet aan. Mensen voelen zich daardoor vaak niet erkend in hun ondersteuningsbehoeften.

De Participatiewet kent een groot aantal algemeen geldende verplichtingen, die allen zijn gericht op directe arbeidsinschakeling. Naast de generieke verplichting om algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen, aanvaarden en behouden, kent de Participatiewet ook nog andere meer specifieke verplichtingen, zoals het bereid zijn om tot 3 uur per dag te reizen om algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden en te behouden en het bereid zijn om te verhuizen om een arbeidsovereenkomst van minimaal 1 jaar te kunnen aanvaarden of behouden, welke zijn opgenomen in artikel 18 Pw en leiden tot een verlaging van de bijstand bij het niet voldoen eraan. Deze verplichtingen zijn streng en knellend en voor degenen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt vaak niet reëel. En hoewel wel algemeen geldend, worden zij door het merendeel van de doelgroep – 60% – niet als op hen van toepassing ervaren.

De op arbeidsinschakeling gerichte generieke en specifieke verplichtingen missen hierdoor hun effect op een groot deel van de bijstandspopulatie en zijn moeilijk uitvoerbaar door de gemeenten. Met de in dit hoofdstuk voorgestelde maatregelen wil de regering – de heterogene samenstelling van de doelgroep van de Participatiewet indachtig – werken aan een wet waarin meer rekening wordt gehouden met ieders mogelijkheden, zeker wat betreft een significant deel van de bijstandspopulatie voor wie de weg naar arbeidsinschakeling lang is.

De voorstellen uit dit hoofdstuk moeten worden gezien als een samenhangend pakket. Deze voorstellen leiden er toe dat knellende bepalingen uit de Participatiewet worden geschrapt. Beoogd wordt dat de wet straks professionals bij gemeenten duidelijkheid en ruimte biedt voor differentiatie in participatievormen, met oog voor de aan bijstand verbonden verplichtingen en een meer gedifferentieerd en passend maatregelenregime. Daarbij beoogt de regering ook bijstandsgerechtigden, vooral hen voor wie arbeidsinschakeling niet direct aan de orde is, meer ruimte te bieden om hun de maatschappelijke participatie zelf vorm te geven.

In de volgende paragrafen licht de regering de maatregelen nader toe. In paragraaf 5.2 wordt de introductie van een generieke participatieplicht toegelicht. Vervolgens wordt in paragraaf 5.3 ingegaan op de ruimte voor het eigenstandig vormgeven van maatschappelijke participatie en in paragraaf 5.4 op de ondersteuning die daarbij geboden kan worden. In paragraaf 5.5 wordt ingegaan op het ontheffingenkader. In paragraaf 5.6 wordt nader ingegaan op een gedifferentieerd maatregelenbeleid. Daarna wordt in paragraaf 5.7 ingegaan op de wijzingen van de Participatiewet in verband met de ruimte voor mantelzorg. Tot slot wordt in paragraaf 5.8 ingegaan op de verbreding van het experimenteerartikel.

5.2 Een generieke participatieplicht en maatschappelijke participatie (artikelen 9, 18, 18b Pw)

5.2.1 Generieke participatieplicht

Gelet op het voorgaande, wordt voorgesteld om in de wet alleen vast te houden aan de generieke participatieplicht. Voorgesteld wordt om de in artikel 18 van de wet opgenomen maatregelen ten aanzien van het niet voldoen aan de in die bepaling opgenomen specifieke arbeidsverplichtingen, de bepalingen omtrent de taaleis, opgenomen in artikel 18b, Pw en de verplichting tot een tegenprestatie, opgenomen in artikel 9, eerste lid, onderdeel c, Pw (en daarmee samenhangende bepalingen) te laten vervallen. Uit de beleidsanalyse die aan voorliggend wetsvoorstel ten

grondslag ligt en uit onderzoek van de Inspectie SZW (2017) blijkt dat deze zeer gedetailleerde verplichtingen niet altijd realistisch zijn en het leveren van maatwerk compliceren.¹⁴⁰ In hun reactie op dit onderzoek benadrukken zowel de VNG als Divosa de behoefte aan handelings- en beleidsruimte op dit gebied. De regering komt met de voorliggende wijzigingen tegemoet aan die behoefte.

De generieke participatieplicht houdt in dat de bijstandsgerechtigde betaald werk moet zien te behouden, verkrijgen en aanvaarden, aangeboden voorzieningen in het kader van re-integratie moet aanvaarden en, indien arbeidsinschakeling nog niet mogelijk is, naar vermogen maatschappelijk te participeren (artikel 9, eerste lid, Pw). Deze verplichtingen zijn van rechtswege verbonden aan de bijstand. Een in een gemeentelijk besluit begrepen mededeling met betrekking tot de van rechtswege verbonden verplichtingen kan niet worden gezien als een op rechtsgevolg gericht besluit.¹⁴¹ Het uitgangspunt van de wet is – ook nu al – dat de gemeenten de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen afstemmen op de omstandigheden en mogelijkheden (en middelen) van de individuele bijstandsgerechtigde. Het nader invullen van deze verplichtingen ten aanzien van de bijstandsgerechtigde is een besluit in de zin van de Awb.

Hoofddoel van de Participatiewet is en blijft arbeidsinschakeling. Van een ieder die bijstand ontvangt en kan werken, mag onverminderd worden verwacht dat hij er alles aan doet om via werk zelf in zijn bestaan te voorzien, hetzij zelfstandig, hetzij met behulp van de gemeente. Maar ook van bijstandsgerechtigden die de afstand tot de arbeidsmarkt niet op korte termijn kunnen overbruggen, mag worden verwacht dat zij al dan niet met hulp van de gemeente, naar eigen kunnen, in de maatschappij participeren. Participatie in de maatschappij draagt bij aan een gevoel van eigenwaarde, voorkomt vereenzaming en bevordert een algemeen welbevinden, ook als arbeidsparticipatie nog niet mogelijk is.

De generieke participatieplicht werkt daarbij vanuit de beleidspremissie dat maatschappelijke participatie, iemands welbevinden bevordert en dat welbevinden een van de meer bepalende elementen is om tot een zo optimaal mogelijke participatie te komen. Dit komt naar voren in promotieonderzoek van János Betkó.¹⁴² Onderzoek van onder meer de Erasmus Universiteit naar activering van langdurig werklozen benadrukt dit ook.¹⁴³

De regering wil met het huidige wetsvoorstel werken aan een meer gelijkwaardige positie van andere vormen van participatie dan arbeid, zoals bijvoorbeeld vrijwilligerswerk. Dat vertaalt zich zoals boven beschreven in een brede algemene participatieverplichting. Van belang is dat de gemeente en betrokkene goed contact met elkaar hebben op basis van vertrouwen. En dat duidelijkheid bestaat over de rechten en plichten en de invulling daarvan, zodat ook de wederzijdse verwachtingen duidelijk zijn en teleurstellingen kunnen worden voorkomen.

¹⁴⁰ *Handhaving arbeidsverplichtingen*, Inspectie SZW, bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34 352, nr. 64.

¹⁴¹ CRvB 12 mei 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AT5884

¹⁴² J. Betkó, *Effects of Welfare Policies based on autonomy and unconditionality, a social experiment with social assistance recipients* (Nijmegen, 2023).

¹⁴³ Bastiaans c.s. *Activating the Long-Term Inactive: Labor Market and Mental Health Effects*.

5.2.2 Maatschappelijke participatie

De regering stelt voor om het begrip sociale activering te vervangen door maatschappelijke participatie. Met deze wijziging beoogt de regering bijstandsgerechtigden en gemeenten meer ruimte te bieden voor het vormgeven en nader invullen van de verplichtingen binnen de generieke participatieplicht. Tegenover die verplichtingen staat dat de bijstandsonvanger de ruimte krijgt om de op hem rustende verplichting tot maatschappelijke participatie eigenstandig vorm te geven. Daarnaast regelt voorliggend wetsvoorstel aanspraak op ondersteuning bij het vormgeven van maatschappelijke participatie, wanneer bijstandsgerechtigde daaraan behoefte heeft. Deze bredere aanspraak op ondersteuning wordt gecombineerd met een opdracht aan de gemeente om hier in een verordening beleid op te ontwikkelen.

Het begrip maatschappelijke participatie benadrukt dat participatie breder is dan enkel activiteiten die (direct) gericht zijn op arbeidsinschakeling. Maatschappelijke participatie wordt gedefinieerd als het verrichten van onbeloonde activiteiten, gericht op deelname aan het maatschappelijk leven. Het beslaat een breed palet aan activiteiten. De activiteiten kunnen bestaan uit het verrichten van mantelzorg of een vorm van vrijwilligerswerk, maar het kan ook bestaan uit het deelnemen aan activiteiten in een wijk of buurt, bijvoorbeeld om uit een sociaal isolement te komen. Ook een cursus of training kan deel uitmaken van de activiteiten in het kader van maatschappelijke participatie, bijvoorbeeld taalonderwijs in het kader van inburgering en zo werken aan de ontwikkeling van hun zelfstandige deelname aan de maatschappij, met als uiteindelijk resultaat deelname aan de arbeidsmarkt. Het is uitdrukkelijk de bedoeling om dit begrip niet te sterk in te kaderen. Dit geeft de praktijk en de bijstandsgerechtigde – vanuit goed vertrouwen – de ruimte om de maatschappelijke participatie in te vullen.

Van bijstandsgerechtigden mag worden verwacht dat zij zo optimaal mogelijk participeren binnen de maatschappij. Vanuit het perspectief van de samenleving is zelfstandig in je bestaan voorzien de meest optimale vorm. Daarom blijft de prioriteit – ook met de introductie van maatschappelijke participatie binnen de generieke participatieplicht – liggen bij arbeidsinschakeling, maar wel vanuit het besef dat dit voor een grote deelpopulatie binnen de bijstand (tijdelijk en soms duurzaam) geen reëel perspectief is. Maatschappelijke participatie is in sommige situaties het maximaal haalbare en (nog) niet op arbeidsinschakeling gericht. Door middel van maatschappelijke participatie kunnen mensen, ook zij met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, op een andere manier een zinvolle bijdrage leveren aan de maatschappij. Maatschappelijke participatie kan dus zowel voor mensen, die op kortere termijn of op de wat langere duur wel zouden kunnen werken, van toegevoegde waarde zijn op de route naar betaald werk. In de paragrafen 5.3 en 5.4 wordt nader ingegaan op het recht op eigenstandig vormgeven van maatschappelijke participatie en het recht op ondersteuning daarbij.

5.2.3 Nader invullen verplichtingen

Het is aan de gemeente om zich een beeld te vormen van de mogelijkheden van bijstandsgerechtigde om te werken – nu, op den duur of nooit – of om anderszins te participeren. Dat is op zich geen nieuw gegeven. Het is staand beleid dat de gemeente de aan bijstand verbonden verplichtingen afstemt op de mogelijkheden en omstandigheden van de bijstandsgerechtigde (artikelen 9 en 18, eerste lid, Pw).

Daarbij kan de gemeente in een individuele situatie de afweging maken dat bijvoorbeeld de verplichting om mee te doen aan een re-integratievoorziening of om maatschappelijk te participeren tijdelijk voorgaat boven de verplichting om te solliciteren. Benadrukt moet worden dat maatschappelijke participatie als re-integratievoorziening door de gemeente kan worden aangeboden, waaraan mitsdien moet worden meegewerkt. Maar maatschappelijke participatie kan als onderdeel van de generieke participatieplicht ook een eigenstandige verplichting zijn voor mensen die nog niet aan arbeidsinschakeling toe zijn. Zorgvuldige communicatie van gemeenten met een bijstandsgerechtigde over de van toepassing zijnde verplichtingen is essentieel. Alleen als een bijstandsgerechtigde weet wat van hem wordt verlangd, kan de gemeente hem daar aan houden en eventueel erop aanspreken als bijstandsgerechtigde zijn verplichtingen niet nakomt.

Zoals eerder benoemd, dient het college bij het afstemmen van de verplichtingen, rekening te houden met de omstandigheden en mogelijkheden van de bijstandsgerechtigde (artikelen 9 en 18, eerste lid, Pw). Zodoende kunnen activiteiten worden afgesproken met de bijstandsgerechtigde die reëel zijn en kunnen verplichtingen worden opgelegd die ook kunnen worden nagekomen. Het nader invullen van de generieke participatieplicht geeft gemeenten de ruimte om met bijstandsgerechtigden, waar nodig, afspraken te maken over hun activiteiten, wat zij van de gemeente kunnen verwachten en wat andersom de gemeente van de bijstandsgerechtigden verwacht. De effectiviteit van de opgelegde verplichtingen wordt hiermee naar verwachting vergroot. Ook draagt dit bij aan wederzijds vertrouwen en commitment. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat het nader invullen van de generieke participatieplicht achterwege kan blijven als de gemeente meent dat daar gezien de omstandigheden en mogelijkheden van de bijstandsgerechtigde geen aanleiding voor is. Het is goed denkbaar dat de gemeente van oordeel is dat voor een bijstandsgerechtigde volstaat deze te houden aan de wettelijke eis tot het verkrijgen, aanvaarden en behouden van arbeid zonder daarbij gespecificeerde verplichtingen te stellen. In een andere situatie kan een gemeente het nodig vinden om concrete afspraken te maken over bijvoorbeeld het aantal te verrichten sollicitaties per week of – indien de bijstandsgerechtigde de Nederlandse taal onvoldoende beheerst – de verplichting om te zorgen voor een passende taalbeheersing.

Door de bovengenoemde wijzigingen ontstaat geen nieuwe taak voor gemeenten. Gemeenten krijgen extra ruimte de verplichtingen nader in te vullen en de verplichtingen meer passend te handhaven. Het is aan gemeenten om dat vorm te geven binnen de budgettaire kaders waarover zij de beschikking hebben en waarover op lokaal niveau besluitvorming plaatsvindt. De wijzigingen bieden in samenhang dus meer mogelijkheden om, in de gesprekken die de gemeenten al voeren met bijstandsgerechtigden, meer toegesneden verplichtingen op te leggen, zodat bijstandsgerechtigden beter invulling kunnen geven aan de op hem rustende verplichtingen en mocht dat onverhoopt toch niet altijd het geval zijn dan zal de gemeente beter passend kunnen optreden (zie verder paragraaf 5.6). Naast maatschappelijke participatie al dan niet op eigen initiatief (zie ook paragraaf 5.3), kan de gemeente maatschappelijke participatie ook als een voorziening in het kader van iemands re-integratie aanbieden (artikel 7, eerste lid, onderdeel a, Pw). Maatschappelijke participatie is dan onderdeel van de arbeidsinschakeling, het kan een eerste stap zijn op weg naar werk. De bijstandsgerechtigde is dan verplicht mee te werken aan deze voorziening.

5.3 Ruimte voor het eigenstandig vormgeven van maatschappelijke participatie (artikel 9, achtste lid, Pw)

Maatschappelijke participatie kan door de gemeente als een re-integratievoorziening worden aangeboden. Bijstandsgerechtigden zijn verplicht hieraan mee te werken. Daarnaast kan een bijstandsgerechtigde die nog niet aan arbeidsinschakeling toe is de generieke participatieplicht invullen met maatschappelijke participatie. De gemeente kan dit afspreken met betrokkene en aanbieden, maar betrokkene kan ook zelf het initiatief nemen. Voorgesteld wordt om de bijstandsgerechtigden het recht te geven om maatschappelijke participatie zelf vorm te geven. Het wettelijk kader van de Participatiewet gaat primair uit van arbeidsvermogen en arbeidsinschakeling. Daardoor gaat momenteel te weinig aandacht uit naar mensen zonder (direct) perspectief op betaald werk. De mensen voor wie arbeidsinschakeling niet of op korte termijn niet aan de orde is, raken dikwijls buiten beeld en worden slechts sporadisch gesproken.¹⁴⁴ Zij voelen zich niet gezien of gehoord en voelen ook niet de ruimte om zelf initiatieven te nemen om maatschappelijk te participeren, zoals bijvoorbeeld het volgen van een cursus, het verrichten van vrijwilligerswerk of het verlenen van mantelzorg. Dit heeft ook te maken met wederzijds gebrek aan vertrouwen tussen de overheid en de mensen om wie het gaat (zie ook paragraaf 1.2).

De focus op arbeidsinschakeling, de arbeids- en re-integratieverplichtingen van de Participatiewet zoals die op dit moment luiden en worden toegepast, en het regime van maatregelen bij het niet nakomen van de verplichtingen door de bijstandsgerechtigde, weerhouden de bijstandsgerechtigde ervan om dergelijke initiatieven te nemen. Of er moet door de gemeente – zoals ingeval van zorgtaken – expliciet tijdelijke ontheffing van de arbeidsverplichting worden verleend. Het uit eigen beweging zetten van deze stappen kan mensen echter juist perspectief geven, inspiratie en energie, waardoor mensen soms (op termijn) ook de stap kunnen zetten richting arbeidsmarkt. Het recht om de maatschappelijke participatie zelf vorm te geven is daarom verankerd in het voorgestelde artikel 9, achtste lid, Pw. Dit recht bestaat mits het geen belemmering vormt voor arbeidsinschakeling of verdringing op de arbeidsmarkt.

Het is uiteindelijk de gemeente die beoordeelt of de zelf geïnitieerde vorm van participatie voldoet aan de wettelijke criteria. Zoals gezegd mag geen sprake zijn van het belemmeren van arbeidsinschakeling of van verdringing. De gemeente zal handhavend moeten optreden als blijkt dat de mogelijkheden en omstandigheden van een bijstandsgerechtigde hem niet in de weg staan om betaald werk te verrichten, maar hij niettemin de zelf geïnitieerde vorm van maatschappelijke participatie blijft uitoefenen.

Binnen het creëren van een meer gelijkwaardige positie van andere vormen van participatie passen ook de voorstellen over mantelzorg. Mantelzorg is van grote waarde voor de samenleving. Vanuit het perspectief van de Participatiewet blijft arbeidsinschakeling natuurlijk van het hoogste belang, maar daar waar dit de arbeidsinschakeling niet belemmert of arbeidsinschakeling (tijdelijk) buiten beeld is, moet voorkomen worden dat bijstandsgerechtigden drempels ervaren als zij de maatschappelijke participatieplicht door middel van mantelzorg willen invullen. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 5.7.

¹⁴⁴ *Nederlandse Arbeidsinspectie: Spiegel bestaanszekerheid 2022*, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 36 200 XV, nr. 89.

5.4 Ondersteuning bij maatschappelijke participatie (artikelen 8a en 10 Pw)

Voorgesteld wordt om de mensen die deel uitmaken van de doelgroep van de Participatiewet een aanspraak te geven op ondersteuning bij maatschappelijke participatie (artikel 10 Pw), al dan niet gericht op arbeidsinschakeling. De gemeenten kunnen maatschappelijke participatie aanbieden als een voorziening gericht op arbeidsinschakeling in het kader van de re-integratieverplichting, maar ook mensen voor wie arbeidsinschakeling nog niet mogelijk is ondersteunen naar maatschappelijke participatie (artikel 7, eerste lid, Pw). De gemeenten moeten hun beleid hiervoor vastleggen in een verordening (artikel 8a Pw).

Een bijstandsgerechtigde kan zelf vorm geven aan maatschappelijke participatie. Complementair daaraan creëert dit wetsvoorstel ook een aanspraak op ondersteuning hierbij, wanneer betrokkene niet zelfstandig in staat is om hier invulling aan te geven. Ondersteuning hoeft niet altijd in te houden dat gemeenten activiteiten of voorzieningen aanbieden. Het kan ook betekenen dat mensen over een drempel worden geholpen om zelf in beweging te komen of dat zij door de gemeente worden gewezen op bestaande initiatieven en activiteiten waar de persoon aan kan deelnemen.

De gemeenten krijgen in verband hiermee de opdracht om bij verordening regels te stellen ten behoeve van het ondersteunen bij maatschappelijke participatie. Niet alleen voor die situaties waarin de bijstandsgerechtigde hiertoe zelf het initiatief neemt, maar ook voor die situaties waarin de gemeente de bijstandsgerechtigde een aanbod doet van maatschappelijke participatie. Bij dit laatste kan de gemeente in de verordening bijvoorbeeld – vergelijkbaar met de huidige tegenprestatie – tot uitdrukking brengen op welke wijze zij uiting wil geven aan het aspect wederkerigheid. Daarnaast kan bijvoorbeeld ook worden vastgelegd hoe de gemeente binnen de vormgeving van de maatschappelijke participatie een relatie legt met de Wmo 2015. De beleidsdoelstellingen van de Participatiewet en de Wmo 2015 liggen in elkaars verlengde en versterken elkaar. Door de uitvoering van zowel de Participatiewet als de Wmo 2015 op lokaal niveau kan integraal sociaal beleid worden gevoerd.¹⁴⁵

Doordat gemeenten dit in hun verordening moeten vastleggen, wordt op lokaal niveau aan de bijstandsgerechtigde duidelijkheid geboden over wat deze van de gemeente kan verwachten. De besluitvorming hierover vindt binnen het lokale democratische bestel plaats. Het is voor de mensen om wie het gaat van belang dat zij of hun vertegenwoordigers worden betrokken bij de vormgeving van dat beleid. In verband hiermee wil de regering expliciet de aandacht van gemeenten vestigen op artikel 47 Pw waarin het betrekken van cliënten bij het ontwikkelen van beleid is voorgeschreven. Doordat gemeenten het beleid op decentraal niveau kunnen uitwerken kan een goede balans worden gecreëerd tussen ambities en de beschikbare middelen daarvoor. Een gedecentraliseerd stelsel brengt met zich mee dat de besluitvorming van de ene gemeente over ondersteuning kan afwijken van de andere gemeente. Dat is op zich legitiem.

Om de verdere beleidsvorming op het terrein van maatschappelijke participatie te ondersteunen, acht de regering het ook wenselijk om de mogelijkheden tot experimenteren binnen dit kader te verbreden. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 5.8.

¹⁴⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 161, nr. 110

5.5 Verruiming tijdelijke ontheffingen (artikel 9, tweede lid, Pw)

Voorgesteld wordt om gemeenten de mogelijkheid te bieden om een bijstandsgerechtigde tijdelijk te ontheffen van de arbeidsverplichting, de verplichting om mee te werken aan re-integratie alsook van de verplichting tot maatschappelijke participatie (artikel 9, tweede lid, Pw).

Bij het toespitsen van de verplichtingen op een individuele bijstandsgerechtigde is het nodig dat een gemeente diegene ook tijdelijk kan ontheffen van een of meer verplichtingen binnen de generieke participatieplicht, als er dringende redenen zijn. De wet omschrijft dat het hebben van zorgtaken onder voorwaarden een dringende reden kan zijn. De dringende reden kan ook te maken hebben met andere in de persoon of zijn persoonlijke situatie gelegen redenen. Ook een medische belemmering kan in een individuele situatie een reden zijn om een bijstandsgerechtigde tijdelijk te ontheffen van één of meer verplichtingen binnen de generieke participatieplicht. Voor een juiste individuele beoordeling verdient het aanbeveling dat gemeenten zich zoveel mogelijk laten adviseren door onafhankelijk externe deskundigen. Dat geldt ook voor de termijn van de tijdelijke ontheffing. Het opleggen van verplichtingen waarvan duidelijk is dat de bijstandsgerechtigde die (nog) niet kan nakomen is niet effectief. Wanneer er een kans is dat diegene op (langere) termijn aan het werk gaat, blijft hij of zij in het algemeen wel gehouden naar vermogen maatschappelijk te participeren. Dit hoeft in beginsel niet te knellen gelet op de ruime interpretatie van het begrip maatschappelijke participatie en de mogelijkheid hieraan eigenstandig vorm te geven. Maatschappelijke participatie kan op een lichte wijze worden ingevuld. Toch zijn er situaties denkbaar dat zelfs dat tijdelijk teveel gevraagd is. De menselijke maat is ook bij het verlenen van tijdelijke ontheffingen de norm. Naast de mogelijkheid om een bijstandsgerechtigde tijdelijk te ontheffen van de arbeidsverplichting wordt het mogelijk om betrokkene tijdelijk te ontheffen van de re-integratieverplichting en van de verplichting tot maatschappelijke participatie. De professional bij de gemeente staat dichtbij de bijstandsgerechtigde en kan hierin de juiste afweging maken.

5.6 Een gedifferentieerd maatregelenbeleid (artikelen 18 en 18b Pw)

Voorgesteld wordt een gedifferentieerd maatregelenbeleid in te voeren. Daarom wordt voorgesteld om in artikel 18 Pw enkele leden te schrappen en een grondslag op te nemen voor een amvb waarin nadere regels gesteld kunnen worden ten aanzien van het verlagen van de bijstand als verplichtingen niet worden nagekomen.

Oog voor heterogeniteit van de doelgroep, vraagt ook om differentiatie binnen de handhaving van de inspanningsverplichtingen. De Participatiewet kent nu in artikel 18, vierde tot en met achtste lid, Pw en artikel 18b Pw stevige, landelijk genormeerde standaardverlagingen van de bijstandsuitkering bij het niet nakomen van arbeids-, en re-integratieverplichtingen. Dit zijn de zogenaamde geüniformeerde verplichtingen. Dit wordt door zowel gemeenten als bijstandsgerechtigden veelal als te strikt en disproportioneel ervaren. Bij de evaluatie van de Participatiewet werd in dat kader al aangegeven dat de gemeente er vaak voor kiest alsnog geen verlaging op te leggen omdat die te ontwrichtend is en niet het grotere belang dient.

Ook maatschappelijk is er sinds enige tijd een veranderde kijk op schulden, uitkeringen en handhaving. Eerder werden schuldenproblematiek en het belanden in een uitkering als de bijstand gezien als iets wat iemand kan voorkomen. Tegenwoordig is er meer begrip en aandacht

voor de omstandigheden dat iemand (al dan niet tijdelijk) in de problemen kan komen. Ook de rol van de overheid en de soms ingewikkelde wetgeving worden hierin steeds meer belicht. Daarnaast komt er steeds meer aandacht voor de mate van zelfredzaamheid en het doenvermogen van bijstandsgerechtigden.

Deze inzichten en veranderde kijk vragen om een gedifferentieerder beleid waarop uitkeringen worden verlaagd bij het niet nakomen van verplichtingen. Dit is – na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel – mogelijk in een amvb. Het maatregelenbeleid onder de Pw, IOAW en IOAZ wordt opgenomen in het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten. Daarbij worden de verplichtingen, in lijn met de in dat besluit gehanteerde systematiek, ingedeeld in een viertal naar zwaarte oplopende categorieën. Naarmate een verplichting in een hogere categorie is ingedeeld, wordt een maatregel van een hogere categorie opgelegd. De categorieën kennen een onder- en een bovengrens. In beginsel zal de gemeente een maatregel moeten opleggen wanneer niet aan de verplichtingen wordt voldaan (en geen sprake is van afwezigheid van verwijtbaarheid of dringende reden). Echter, het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om in het genoemde besluit te bepalen dat voor bepaalde categorieën verplichtingen door de gemeente kan worden afgezien van het opleggen van een maatregel. De regering is voornemens dit in ieder geval mogelijk te maken voor de eerste twee van de vier categorieën en onderzoekt nog of dit ook voor de derde en de vierde categorie wenselijk is in het kader van het nader uitwerken van het wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid. De wijzigingen die in dit voorstel zijn opgenomen zullen zo nodig nader worden afgestemd op het wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid (zie ook paragraaf 2.5).

De wetgever is niet in staat alles uitputtend te regelen. Bovendien kennen de Participatiewet (als laatste vangnet) en de aanverwante regelgeving ook unieke, eigenstandige verplichtingen, die niet in alle socialezekerheidswetten zitten. Daarom geeft een verordening (of in het geval van de SVB een beleidsregel) ruimte tot nadere invulling binnen de kaders van de wet en de amvb. De verplichting tot het opstellen van een verordening blijft bestaan ten behoeve van deze nadere invulling van de genoemde kaders. Daarnaast is het niet goed mogelijk om een maatregel ten aanzien van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan in een categorie in te delen. Ook dit is een onderwerp dat nader bij verordening uitwerking blijft vragen.

5.7 Ruimte voor mantelzorg (artikel 3, tweede lid, en artikel 33, zesde lid, Pw)

Mantelzorgers zijn in de ogen van de regering van onschatbare waarde voor de mensen aan wie zij ondersteuning en zorg verlenen. Ze zijn daarmee ook essentieel voor de samenleving als geheel. Mantelzorgers helpen een familielid, vriend of buurtgenoot met praktische dagelijkse dingen, zoals koken, boodschappen doen of schoonmaken. Zij helpen bij het douchen, zien erop toe dat de medicijnen worden geslikt, regelen de administratie en doktersafspraken of nemen andere vormen van informele zorg voor hun rekening. Het is onbaatzuchtige en onmisbare zorg die vaak voortkomt uit een bepaalde mate van plichtsbesef. Dankzij de miljoenen mensen die voor hun naaste zorgen, kunnen veel mensen langer thuis blijven wonen, in de eigen, vertrouwde omgeving. En helpen we elkaar als het tegenzit of er beperkingen zijn.

De regering constateert dat bijstandsverlening en mantelzorg soms op gespannen voet met elkaar staan. Zo kan op grond van de huidige Participatiewet de verleende mantelzorg in sommige gevallen als op geld

waardeerbare arbeid worden aangemerkt.¹⁴⁶ Daarmee kan het voor bijstandsgerechtigde mantelzorgers een korting op de uitkering tot gevolg hebben. Ook kan het gebruiken van een «en/of rekening» door een bijstandsgerechtigde die mantelzorg verleent, gevolgen hebben voor het recht op bijstand. Dit omdat bij een en/of rekening ervan wordt uitgegaan dat de mantelzorger in ieder geval redelijkerwijs kan beschikken over het tegoed (behoudens tegenbewijs), zodat dit tot zijn middelen wordt gerekend.¹⁴⁷ Daarnaast kan mantelzorg een dermate intensief karakter krijgen dat de mantelzorger een groot deel van de tijd bij de hulpbehoevende verblijft of zelfs bij de hulpbehoevende intrekt. Als een mantelzorger meer dan de helft van de week woont bij de persoon die hij/zij verzorgt, kan dit – als die niet onder een van de uitzonderingen van artikel 3 Pw valt – consequenties hebben voor het recht op bijstand omdat de bijstandsgerechtigde wordt aangemerkt als gehuwd/samenwonend met de mantelzorgbehoefte. Deze regels worden als te star ervaren.

De regering wil met dit wetsvoorstel meer ruimte creëren voor mantelzorg. Hoofdzakelijk door:

1. In de wet mogelijk te maken dat ongehuwden (of daarmee gelijkgestelde) samenwonenden, samen kunnen wonen zonder dat zij vallen onder het begrip gezamenlijke huishouding. Deze uitzondering op het gezamenlijke huishoudingsbegrip geldt alleen wanneer sprake is van een zorgbehoefte en deze zorgbehoefte zo intensief is dat deze leidt tot het samenwonen door een bijstandsgerechtigde.
2. In de wet op te nemen dat mantelzorg niet kan worden gezien als op loon te waarderen arbeid.

Hiervoor worden de artikelen 3, tweede lid, onderdeel a, en 33 Pw aangepast.

5.7.1 Mantelzorg en een gezamenlijke huishouding (artikel 3, tweede lid, Pw)

Wanneer er naar aanleiding van een zorgbehoefte sprake is van mantelzorg, kan het nodig zijn dat de mantelzorger een groot deel van de tijd bij de hulpbehoevende verblijft of zelfs bij de hulpbehoevende intrekt of andersom. Als ook sprake is van wederzijdse zorg, kan dit gevolgen hebben voor het recht op bijstand, omdat dan wordt aangenomen dat sprake is van een gezamenlijke huishouding.¹⁴⁸ Van belang daarbij is dat op basis van de jurisprudentie ook wederzijdse zorg kan worden aangenomen, wanneer de zorg – zoals bij verzorgingsbehoefte – in hoge mate eenzijdig is.

Voorgesteld wordt om het tweede lid, onderdeel a, Pw op twee onderdelen te wijzigen. Ten eerste, als een zorgbehoefte zo intensief is (zie hieronder) dat deze leidt tot het samenwonen door een bijstandsgerechtigde, wordt dit niet aangemerkt als gezamenlijke huishouding. Dit is uitsluitend het geval wanneer er sprake is van een zorgbehoefte en als gevolg hiervan een intensieve vorm van mantelzorg nodig is en uitsluitend gedurende de periode dat die zorg wordt verleend. Deze situatie geldt, ongeacht of er sprake is van bloedverwantschap.

¹⁴⁶ ECLI:NL:RBMNE:2022:4718. Zie voor een tegengesteld oordeel: ECLI:NL:RBSGR:2006:AY7998.

¹⁴⁷ ECLI:NL:CRVB:2015:4542.

¹⁴⁸ Dat sprake is van mantelzorg, doet niet ter zake. Dit is het geval omdat bij de beoordeling van de vraag of van een gezamenlijke huishouding sprake is, de tussen de betrokkenen bestaande relatie, hun subjectieve gevoelens daaromtrent en het motief voor het voeren van de gezamenlijke huishouding buiten beschouwing moeten blijven: ECLI:NL:CRVB:2016:3585.

Voor de definitie van zorgbehoefte verwijst de regering naar de huidige lijn in de jurisprudentie. Een zorgbehoefte wordt aangenomen als de verzorgingsbehoefte door ziekte of een lichamelijke, verstandelijke of geestelijke stoornis:

- ofwel in aanmerking komt voor een opname in een Wlz-inrichting;
- ofwel duurzaam is aangewezen op dagelijkse hulp bij alle of de meeste algemene dagelijkse levensverrichtingen; of,
- ofwel duurzaam is aangewezen op constant toezicht om mogelijk gevaar voor zichzelf of anderen te voorkomen.¹⁴⁹

Het is van belang te benadrukken dat deze genoemde voorwaarden niet cumulatief, maar alternatief zijn. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat mantelzorg in welke vorm dan ook (intensief of niet) een dringende reden kan zijn op basis waarvan het college ontheffing verleent van de arbeidsverplichting (artikel 9, tweede lid, Pw).

Per geval zal het college dienen te beoordelen of er sprake is van een zorgbehoefte die dermate intensief is, dat een uitzondering op de gezamenlijke huishouding gerechtvaardigd is. Wanneer dit het geval is, wordt het inkomen en eventueel vermogen van zowel de zorgbehoefte als de mantelzorger niet meegerekend bij het bepalen van het recht op bijstand voor degene die de zorg verleent dan wel zorg ontvangt. De regering acht dit gerechtvaardigd gelet op het grote belang dat zij hecht aan het verlenen van mantelzorg. Dit is een onmisbare vorm van zorg in onze samenleving. Bovendien geldt dat het begrip zorgbehoefte, zoals deze al wordt toegepast in de rechtspraak, strikte voorwaarden kent. In drie limitatief opgesomde situaties is er sprake van een zorgbehoefte die dermate intensief is dat dit een uitzondering op de gezamenlijke huishouding rechtvaardigt voor de periode dat deze zorg wordt verleend. De verwachting is dat deze uitzondering slechts in een beperkt aantal gevallen van toepassing is. De bovenstaande uitzondering geldt niet als mensen al langer hoofdverblijf hebben in dezelfde woning en blijk geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins en er plots een zorgbehoefte speelt. Op dat moment is de zorgbehoefte niet de aanleiding voor het samenwonen. Zij woonden immers voor het ontstaan van de zorgbehoefte al samen en er is sprake van wederzijdse zorg.

De voorgestelde wijziging komt tegemoet aan een aantal uitspraken van de CRvB¹⁵⁰ en de Hoge Raad¹⁵¹, waarin het onderscheid tussen de behandeling van tweedegraads bloedverwanten en andere ongehuwd samenwonenden als één van hen zorg heeft, als een verboden onderscheid is aangemerkt. Dit omdat het onderscheid in strijd is met het verbod van discriminatie. Bij de eerste groep blijft gelijkstelling met een gehuwde namelijk achterwege, zodat de betrokkene aanspraak kan maken op bijstand naar de norm voor een alleenstaande. Bij de andere groep wordt de betrokkene wel als gehuwde aangemerkt en wordt rekening gehouden met de middelen van beide personen tezamen. Het voorstel is om dit onderscheid met deze wijziging te beëindigen. Daarbij is het voorstel geënt op mantelzorg, maar kan dit analoog worden toegepast op de incidentele situatie dat de inwonende verzorger professionele – vanuit een PGB gefinancierde – hulp biedt. Dit voorstel verwerkt in die zin ook de meest recente uitspraak van de CRvB 24 januari 2023 in de wet.¹⁵²

¹⁴⁹ Zie CRvB 21 mei 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2032.

¹⁵⁰ Zie meest recent: CRvB 24 januari 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:218.

¹⁵¹ ECLI:NL:HR:2017:3081

¹⁵² CRvB 24 januari 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:218.

In 2019 is door de toenmalige regering een wetsvoorstel ingediend, dat de uitzondering voor zorgbehoeftige tweedegraads familieleden uit de wet schrapt. Het wetsvoorstel is door de Eerste Kamer verworpen. Anders dan het eerdere voorstel kiest de regering er nu voor om in gevallen waarbij het delen van een hoofdverblijf zijn aanleiding vindt in mantelzorg naar aanleiding van een zorgbehoefte, geen gezamenlijke huishouding aan te nemen.

Het voorstel wijkt op twee onderdelen af van de huidige wet:

- a. De voorwaarde dat sprake moet zijn van een tweedegraads familieband vervalt en de voorwaarde dat er sprake moet zijn van bloedverwantschap; en
- b. De mantelzorg, waarvoor de zorgbehoefte aanleiding is, is bepalend voor de vraag of de uitzondering van toepassing is.

Doel en gevolgen

Door de uitzondering op het gezamenlijke huishoudingbegrip in te voeren wil de regering meer mogelijkheden creëren voor het bieden of ontvangen van mantelzorg vanuit de bijstand. Hierdoor zullen mantelzorgers beter worden gefaciliteerd om hun maatschappelijk belangrijke zorgtaken uit te voeren en zijn er meer mogelijkheden voor hulpbehoevenden om zo prettig als mogelijk langer thuis te blijven wonen. De hierboven beschreven uitzondering heeft geen invloed op de kostendelersnorm.

Omvang doelgroep

De regering heeft samen met gemeenten en SVB gepoogd de omvang van bovengenoemde groep samenwonende mantelzorgers en mantelzorgbehoevenden in kaart te brengen. Omdat het hier om zeer geringe aantallen gaat, is het niet mogelijk om een inschatting te kwantificeren. De inschatting is dat het bij grote gemeenten om enkele gevallen per jaar gaat. Voor de inschatting van de budgettaire gevolgen is rekening gehouden met ruim 600 extra uitkeringen.

Werken aan arbeidsinschakeling

Wanneer mensen naar aanleiding van de zorgbehoefte een intensieve vorm van mantelzorg verlenen en daarbij bijstand ontvangen, is dit niet per definitie reden om ontheven te worden van de arbeidsverplichting. De regering acht arbeidsparticipatie van groot belang. Door deelname aan arbeid kan de mantelzorger niet alleen voorzien in het eigen inkomen maar blijft diegene ook actief in de samenleving. Dat draagt bij aan een betere welbevinding en toekomstperspectief, bijvoorbeeld als mantelzorg niet meer of in mindere mate aan de orde is. Daarom vindt de regering het wenselijk dat ook deze mantelzorgers in de eerste instantie werken aan hun arbeidsinschakeling. Alleen als er dringende redenen zijn die maken dat arbeidsinschakeling niet aan de orde is, kunnen gemeenten tijdelijk ontheffing van de arbeidsverplichting bieden. Intensieve zorgtaken kunnen een dringende reden zijn. De huidige Participatiewet gaat hier op dit moment al van uit. Dit uitgangspunt wordt niet aangepast. Andersom kan het omgekeerde gelden: wanneer wegens intensieve mantelzorg iemand van de arbeidsverplichtingen wordt ontheven kan – zonder aanvullend onderzoek – ook de uitzondering op het gezamenlijke huishoudingbegrip worden toegepast, indien aannemelijk is dat de noodzaak tot samenwonen voortvloeit uit de wens om intensieve mantelzorg te kunnen verlenen.

Welke mantelzorg volgt uit de zorgbehoefte en hoe intensief deze is, is situatie- en persoonsafhankelijk. Aangenomen wordt sprake is van een zorgbehoefte als een persoon voor een langere tijd en meerdere uren per week zorgt voor een chronisch zieke, gehandicapte of hulpbehoevend familielid, partner of vriend. Op basis van praktijkervaringen van gemeenten en MantelzorgNL, de landelijke vereniging voor mantelzorgers, kan over het algemeen worden gesteld dat er sprake is van «zorgbehoefte», zoals hierboven gesteld, als er mantelzorg nodig is van meer dan acht uur per week én langer dan drie maanden. Ook kan uit de definitie van «zorgbehoefte» worden afgeleid dat de mantelzorg noodzakelijk is voor de hulpbehoevende om het eigen huishouden te voeren en de hulpbehoevende voor algemene dagelijkse levensverrichtingen aangewezen is op hulp.

Het belangrijkste is om altijd de persoonlijke omstandigheden van de mantelzorger en de mantelzorgbehoevende goed te wegen. In alle gevallen is het van belang om in beeld te brengen welke zorgtaken iemand vervult, hoeveel uren iemand aan mantelzorg besteedt en hoe zwaar deze taken zijn. Zoals nu veelal wordt gedaan bij het beoordelen van een verzoek tot ontheffing van arbeidsverplichting. Hier zijn verschillende methoden voor die veel uitvoeringsdiensten van gemeenten in de huidige uitvoeringspraktijk al toepassen. Hierbij spelen bijvoorbeeld de fysieke en mentale gezondheid, leeftijd, en de grootte en complexiteit van het huishouden een belangrijke rol. Het is belangrijk dat rekening wordt gehouden met de context waarin de mantelzorgtaken worden verleend en of de draagkracht en de draaglast van de mantelzorger met elkaar in balans zijn. De draagkracht is hetgeen een mantelzorger aankan, de draaglast geeft aan hoe zwaar de zorg voor hem of haar is. Als er te lang, te veel van een mantelzorger wordt gevraagd, heeft dit negatieve gevolgen. Zowel voor de lichamelijke als geestelijke gezondheid van de mantelzorger. De regering vindt het van groot belang dat gemeenten nadrukkelijk oog houden voor de belangen van de mantelzorger. Het is onwenselijk als de mantelzorger in de eigen ontwikkeling en toekomstperspectieven te veel wordt ingeperkt door de zorgtaken.

Inzet van een sociaal-medisch adviseur

Wanneer gemeenten beoordelen of in het kader van mantelzorg ontheffing kan worden verleend voor de plicht tot arbeidsinschakeling, zetten gemeenten vaak een onafhankelijke derde/externe sociaal-medisch adviseur in om de intensiteit van mantelzorg vast te stellen. Vanzelfsprekend kan dit ook wanneer de intensiteit van de zorgbehoefte en daarmee ook die van de noodzakelijke mantelzorg in het kader van de gezamenlijke huishouding moet worden vastgesteld. Of wanneer moet worden vastgesteld of de mantelzorg noodzakelijk is voor de hulpbehoevende om zo lang mogelijk thuis te kunnen blijven wonen. De regering wil dat gemeenten de vrijheid houden om zelf te kunnen vaststellen of er sprake is van intensieve mantelzorg. De gemeente kan uiteraard ook een onafhankelijke derde/externe sociaal-medisch adviseur inzetten. In dat geval is het dan aan de gemeente om in deze specialist te voorzien. Hiermee wil de regering voorkomen dat de mantelzorger of de mantelzorgbehoevende met deze taak worden belast.

5.7.2 Mantelzorg niet beschouwen als op loon te waarderen arbeid (artikel 33, zesde lid, Pw)

Het verrichten van op geld waardeerbare arbeid is relevant voor het recht op bijstand,¹⁵³ omdat niet alleen van belang is het inkomen waarover de betrokkene daadwerkelijk beschikt, maar ook het inkomen waarover *redelijkerwijs* kan worden beschikt.¹⁵⁴

Op dit moment kan verleende mantelzorg als op geld waardeerbare arbeid worden aangemerkt. Dit kan zowel de mantelzorger als zorgbehoevende in een voor hen financieel nadelige positie brengen omdat er een korting op de uitkering kan volgen. In de praktijk maken gemeenten al een uitzondering als het om mantelzorg gaat. Dit wordt nu in de wet verduidelijkt. In artikel 33, zesde lid, Pw wordt expliciet gemaakt dat mantelzorg niet kan worden beschouwd als op loon te waarderen arbeid. Hierbij hoort dat mantelzorgers geen toestemming hoeven te vragen voor het verlenen van mantelzorg.

Hier vallen situaties waarbij werkzaamheden worden verricht in ruil voor loon buiten. Bijvoorbeeld wanneer mensen tegen betaling uit een persoonsgebonden budget zorgen voor een familielid, partner of kennis. Daarom is in het wetsvoorstel expliciet opgenomen dat het om onbetaalde mantelzorg dient te gaan. Dit omdat inkomen, bijvoorbeeld uit een persoonsgebonden budget gevolgen kan hebben voor het recht op bijstand.

Doel en gevolgen

Door expliciet te maken dat intensieve mantelzorg niet kan worden beschouwd als op loon te waarderen arbeid, wordt duidelijk dat mantelzorg een vorm van vrijwillige en onbezoldigde hulp is die wordt gegeven uit betrokkenheid en zorg voor de ander. Belangrijkste doelstelling is, zoals ook voor de uitzondering op het gezamenlijke huishouding begrip geldt, om het voor mantelzorgers makkelijker te maken om mantelzorg te verlenen, zonder zich zorgen te maken over de gevolgen voor de uitkering. Met deze maatregel wil de regering voor mantelzorgers de onzekerheid wegnemen dat het verlenen van mantelzorg gevolgen kan hebben voor de hoogte van hun bijstandsuitkering.

5.8 Verbreding van het experimenteerartikel (artikel 83 Pw)

Voorgesteld wordt om het experimenteerartikel te verbreden, waardoor experimenten ook kunnen zien op maatschappelijke participatie, loonkostensubsidie en permanente ontheffingen. Ook wordt voorgesteld om de duur van experimenten te verlengen naar maximaal vijf jaar.

Artikel 83 Pw bevat een experimenteerartikel dat gemeenten toestaat te onderzoeken hoe de wet op onderdelen financieel doelmatiger en doeltreffender uitgevoerd kan worden door van een beperkt aantal artikelen af te wijken. Het doel van de experimenten is om op wetenschappelijk gefundeerde wijze te onderzoeken wat werkt om bijstandsgerechtigden volledig onafhankelijk te laten worden van de bijstand via uitstroom naar werk. Op dit moment vinden gemeenten de reikwijdte van het experimenteerartikel te beperkt. Centraal staat wat werkt om bijstandsgerechtigden uit te laten stromen naar (deeltijd)werk. Ook maakt het experimenteerartikel mogelijk om, met het oog hierop, te experimen-

¹⁵³ Ongeacht de intentie en ongeacht of daaruit daadwerkelijk inkomsten worden genoten.

¹⁵⁴ ECLI:NL:CRVB:2023:174.

teren met nieuwe vormen van financiering. Gemeenten hebben aangegeven op meer gebieden nieuwe manieren te willen ontwikkelen om personen die vallen onder de Participatiewet beter te begeleiden naar (deeltijd)werk en andere vormen van participatie te stimuleren. Ook vanuit de Tweede Kamer klinkt de wens¹⁵⁵ om experimenten uit te voeren, waarvoor het huidige experimenteerartikel geen ruimte biedt.

De regering wil met dit wetsvoorstel tegemoetkomen aan de wens van de Tweede Kamer¹⁵⁶ en gemeenten om het experimenteerartikel uit te breiden. Hierdoor krijgen gemeenten meer mogelijkheden om met nieuwe werkwijzen in de praktijk te ondervinden wat goed werkt – en wat niet – om mensen aan het werk te helpen of maatschappelijk mee te laten doen als arbeidsinschakeling (kort of langere tijd) niet in zicht is.

In de inleiding van dit hoofdstuk is ingegaan op de heterogene samenstelling van de doelgroep van de Participatiewet. Onderzoek wijst uit dat tot de doelgroep ook mensen behoren die een zeer geringe tot geen kans hebben op uitstroom naar werk¹⁵⁷. Het opleggen van verplichtingen gericht op uitstroom zijn niet efficiënt en veroorzaken onnodige onzekerheid en stress bij deze mensen. Mogelijk is dat ook de plicht tot maatschappelijke participatie die onderdeel gaat uitmaken van de generieke participatieplicht voor sommige mensen niet realistisch is en tot spanningen leidt. De regering wil in spoor 2 de positie van chronisch zieken en gehandicapten in de Participatiewet bijzondere aandacht geven. In verband hiermee wil de regering het mogelijk maken te experimenteren met andere criteria voor permanente ontheffing van bijstandsgerechtigden. Het gaat specifiek om bijstandsgerechtigden die niet in staat zijn om aan de verplichtingen die deel uitmaken van de generieke participatieplicht te voldoen, maar bij wie volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid op grond van de WIA criteria, zoals genoemd in artikel 9, vijfde lid, van de Participatiewet, niet is of kan worden vastgesteld. De resultaten van het experiment kunnen worden gebruikt bij de verdere uitwerking van de Participatiewet in spoor 2.

5.8.1 Verruiming reikwijdte experimenteerartikel

Met het voorstel in voorliggend wetsvoorstel wordt de reikwijdte van het experimenteerartikel verbreed naar experimenten gericht op maatschappelijke participatie voor mensen wanneer arbeidsinschakeling (vooralsnog) buiten beeld is. Hierdoor wordt het mogelijk om ook experimenten uit te voeren zonder (directe) uitstroomdoelstelling. Nu richt het experimenteerartikel zich alleen op experimenten die gericht zijn op (directe) volledige uitstroom en financiering. Hoewel de experimenten die nu al kunnen worden uitgevoerd ook effecten kunnen hebben op maatschappelijke participatie, zijn doelgroepen die formele ontheffing hebben van arbeidsinschakeling vaak niet gebaat bij deze experimenten. Dit omdat de reikwijdte van het huidige experimenteerartikel gericht is op volledige uitstroom naar werk.

De regering wil het mogelijk maken dat voor groepen mensen experimenten worden ontwikkeld die gericht zijn op maatschappelijke participatie. Doel van deze experimenten is om te onderzoeken hoe het welzijn,

¹⁵⁵ Motie Palland en Kathmann over een experiment om in deeltijd aan het werk te gaan bij een reguliere werkgever voor het wettelijk minimumloon of cao-loon (Kamerstukken II, 2023/24, 36 410 XV, nr. 47)

¹⁵⁶ zie de motie Kat c.s. over uitbreiding van het experimenteerartikel in de Participatiewet (Kamerstukken II, 2022/23, 35 925 XV, nr. 53)

¹⁵⁷ Nederlandse Arbeidsinspectie 2022; SZW 2022 en Sociaal Cultureel Planbureau, Een brede blik op bijstand; juni 2023

de gezondheid en de maatschappelijke participatie kan worden versterkt, als arbeidsinschakeling (tijdelijk) buiten beeld is. Deelnemers aan dergelijke experimenten zijn mensen die (langdurig of tijdelijk) niet kunnen participeren op de arbeidsmarkt. Het gaat dus om doelgroepen voor wie de mogelijkheden die de Participatiewet biedt niet helpen om te werken op een reguliere baan of beschut werk. De activiteiten die op grond van deze experimenten worden uitgevoerd, bestaan uit werkzaamheden die nuttig zijn, maatschappelijke meerwaarde hebben en die bijdragen aan de gezondheid en het welzijn van mensen.

Verder ligt het voor de hand dat bij de uitvoering van deze experimenten domein overstijgend wordt gewerkt binnen Werk en inkomen, Wmo 2015, welzijn en gezondheid. Het experimenteren met als doel maatschappelijke participatie kan op grond van de al in artikel 83 Pw limitatief opgesomde artikelen. De reeks opgesomde artikelen wordt evenwel uitgebreid om mogelijk te maken dat ook experimenten met loonkostensubsidie zoals bedoeld in artikel 10d van de Participatiewet kunnen worden uitgevoerd.

Met het voorstel wordt tot slot de ruimte gecreëerd voor een experiment met permanente ontheffing van de verplichtingen die deel uitmaken van de generieke participatieplicht voor mensen die niet aan deze verplichtingen kunnen voldoen maar niet permanent kunnen worden ontheven op basis van de criteria die genoemd worden in artikel 9, vijfde lid, van de Participatiewet.

Inkomensbeleid en handhaving vallen buiten de scope

Zoals nu ook geldt, richt het experimenteerartikel zich nadrukkelijk niet op het inkomensbeleid. Hiermee treedt het experimenteerartikel niet in het aan de Rijksoverheid voorbehouden generieke inkomensbeleid. Ook wordt het domein «handhaving» buiten de scope van het experimenteerartikel gelaten. Dit komt hoofdzakelijk omdat bij de herijking van het handavingsinstrumentarium een uniform wettelijk kader wordt geschetst voor alle socialezekerheidswetten, er in dit wetsvoorstel wordt ingezet op preventie om regelovertreding te voorkomen en – belangrijker nog – er meer mogelijkheden ontstaan om bij het opleggen van sancties, maatwerk toe te passen. Daarnaast wordt nagedacht over pilotruimte voor gemeenten om te experimenteren met alternatieven voor het opleggen van een boete of waarschuwing.

5.8.2 Verruiming looptijd experimenten

Naast de verbreding van de reikwijdte wordt voorgesteld om de maximale termijn van experimenten te verruimen van maximaal drie naar maximaal vijf jaar. Experimenten zijn per definitie van tijdelijke aard en de looptijd dient dus beperkt te worden. Anderzijds dient er voldoende tijd beschikbaar te zijn om conclusies te kunnen trekken over de effecten van een experiment en de eventuele bredere toepassing. Zo heeft het Centraal Planbureau onlangs bij de evaluatie van de brede baten van experimenten op grond van de Participatiewet, geadviseerd om de looptijd van experimenten te verlengen. De verlenging van de looptijd van experimenten kan namelijk positief zijn voor het vaststellen van de effecten daarvan. Daarom wordt voorgesteld experimenten maximale vijf jaar te laten duren. Dit is een maximale termijn die loopt vanaf de honorering van het experiment. Zes maanden voor het einde van de experimenteerperiode doen gemeenten verslag aan de Minister van SZW over het experiment. Hierna kan de regering uiterlijk drie maanden voor het einde van een experiment een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van het experiment in de praktijk, en ook een standpunt inzake de voortzetting ervan anders dan als experiment sturen aan de Staten-

Generaal. De looptijd waarover gerapporteerd wordt is (gelet op de termijnen voor voorbereiding en rapportage) dus effectief (driekwart jaar) korter dan 5 jaar.

6. IOAW, IOAZ en Bbz

6.1 Inleiding

De wijzigingen in de Participatiewet werken ook voor de AIO, uitgevoerd door de SVB, tenzij uitdrukkelijk anders bepaald. In dit hoofdstuk wordt toegelicht welke andere aanverwante regelgeving, met soortgelijke doelstellingen en uitgangspunten als de Participatiewet, aanpassing behoeven (paragraaf 6.3). Daarnaast wordt er een wijziging doorgevoerd in de IOAZ, hier wordt allereerst op ingegaan in paragraaf 6.2.

De IOAW, de IOAZ en het Bbz bieden net als de Participatiewet een aanvulling op het inkomen tot aan het sociaal minimum. Het zijn van de Participatiewet afgeleide regelingen of zelfstandige regelingen die vanuit een bepaalde doelstelling en doelgroep in het leven zijn geroepen. In de gemeentelijke uitvoering zijn de Pw, de IOAW, de IOAZ en het Bbz sterk met elkaar verweven. Het onderhavige wetsontwerp gaat er daarom vanuit dat de voorstellen die gelden voor de Participatiewet worden gevolgd, tenzij hiervan gemotiveerd wordt afgeweken aangezien de drie regelingen eigen doelstellingen, specifieke doelgroepen en bepalingen met zich meebrengen.

6.2 Toegang tot de IOAZ indien het bedrijf of zelfstandig beroep tot maximaal drie maanden terug is beëindigd

Voorgesteld wordt om artikel 5, tweede lid, eerste en vierde onderdeel, van de IOAZ zodanig te wijzigen dat oudere gewezen zelfstandigen die hun bedrijf dan wel beroep tot uiterlijk drie maanden voor het indienen van de aanvraag hebben beëindigd voor een IOAZ-uitkering in aanmerking kunnen komen.

De omschrijving van een gewezen zelfstandige volgt uit artikel 2 IOAZ. Een gewezen zelfstandige is een persoon van ten minste 55 jaar oud die nog niet de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt die na het bereiken van 55 jaar de ondernemersactiviteiten heeft beëindigd (artikel 2, eerste lid, IOAZ). Er geldt dat deze gewezen zelfstandige voor de inkomensvoorziening afhankelijk dient te zijn geweest van arbeid in het eigen bedrijf of beroep. Er wordt mede onder verstaan de persoon die tevens met anderen het bedrijf of beroep heeft uitgeoefend in de vorm van een maatschap, een vennootschap onder firma of commanditaire vennootschap, indien de volledige zeggenschap in het bedrijf of beroep alleen of met die anderen werd uitgeoefend en de financiële risico's van het bedrijf alleen of met die anderen werden gedragen (artikel 2, derde lid, IOAZ).

Op dit moment komen gewezen ondernemers enkel voor een IOAZ-uitkering in aanmerking indien zij ten tijde van de aanvraag het bedrijf of beroep nog niet hebben beëindigd. Ten aanzien van gewezen zelfstandigen is het noodzakelijk geacht – vanwege het afwijkende karakter van beroepsuitoefening tussen zelfstandigen en werknemers – een aantal bijzondere voorwaarden te stellen, die afwijken van de voorwaarden van de bestaande werkloosheidsregeling.¹⁵⁸ Deze hebben deels betrekking op vaststelling van het niet-verwijtbare karakter van het beëindigen van ondernemersactiviteiten, deels op de duur van het

¹⁵⁸ Kamerstukken II 1986–87, 19 778, nr. 3, blz. 6 en SER, Advies inzake een sociale voorziening ten behoeve van ex-zelfstandigen, Den Haag 15 oktober 1976.

arbeidsverleden. Het gaat immers om mensen die al een flink arbeidsverleden hebben.

Een van de eisen ziet op het nog niet beëindigd mogen hebben van het bedrijf of beroep op het moment dat IOAZ wordt aangevraagd. Het beëindigen van een bedrijf of beroep brengt hectiek en onrust met zich mee. Het komt voor dat niet alle ondernemers, naast een zo goed mogelijke beëindiging van hun bedrijf of beroep, zich ook al bezig houden met de vraag voor welke voorzieningen zij in aanmerking zouden kunnen komen. Vanuit signalen uit de praktijk is gebleken dat het een aantal keer per jaar voorkomt dat een gewezen zelfstandige zich net een aantal weken te laat meldt bij de gemeente: het bedrijf of beroep is al beëindigd. In dat geval hebben de gewezen ondernemers op dit moment geen recht meer op IOAZ. Hierdoor lopen mensen voor wie deze regeling bij uitstek is bedoeld, deze regeling mis. Daarom wordt voorgesteld om gewezen ondernemers die hun bedrijf of beroep tot drie maanden geleden hebben beëindigd, toegang te geven tot de IOAZ.

De overige bijzondere voorwaarden voor het recht op een uitkering blijven daarbij van kracht. Dit betekent onder meer dat het bedrijf of beroep pas slechts beëindigd mag zijn na het bereiken van de leeftijd van 55 jaar. Daarnaast betekent dit dat moet worden vastgesteld dat het bedrijf om niet-verwijtbare redenen is beëindigd. Bij de invoering van de IOAZ in 1987 is aangegeven dat de aanvraag voor IOAZ moet zijn ingediend vóór de beëindiging van het bedrijf zodat de niet-verwijtbaar getoetst kan worden en oneigenlijk gebruik wordt tegengegaan. Anno 2024 is de regering van mening dat het goed mogelijk is om de niet-verwijtbaarheid ook tot drie maanden terug te kunnen vaststellen. Immers, uit documentatie kan worden afgeleid dat het inkomen van de gewezen zelfstandige in de afgelopen drie boekjaren gemiddeld minder dan € 28.957,00 bedraagt (artikel 5, tweede lid, onder 2, IOAZ). Daarnaast zijn er geen redenen om aan te nemen dat deze wijziging tot meer oneigenlijk gebruik leidt.

Uitvoering

Om deze maatregel uit te voeren wordt van gemeenten gevraagd om te beoordelen of het bedrijf of beroep nog wordt uitgeoefend, ofwel of het bedrijf of beroep tot uiterlijk drie maanden terug is beëindigd. In de IOAZ is bepaald dat, op het moment dat een gewezen ondernemer IOAZ ontvangt, binnen een periode van anderhalf jaar het bedrijf of beroep moet beëindigen (artikel 5, tweede lid, onderdeel vier, IOAZ). De beoordeling of het bedrijf of beroep is beëindigd wordt met de voorgestelde wijziging verplaatst naar het moment van aanvraag, als blijkt dat hier sprake van lijkt te zijn. De wijze van beoordelen of het bedrijf of beroep daadwerkelijk is beëindigd wijzigt niet: gemeenten zijn hiermee bekend. De experts van gemeenten en de VNG geven aan dat de maatregel goed uitvoerbaar is.

Eventuele samenloop maatregel terugwerkende kracht

In paragraaf 3.7 van deze toelichting is de maatregel bijstand met terugwerkende kracht toegelicht. Deze maatregel wordt ook opgenomen in de IOAZ (zie paragraaf 6.3.1). Het is mogelijk dat zowel de zojuist beschreven maatregel en de maatregel terugwerkende kracht gelijktijdig worden toegepast. Dit is echter niet vanzelfsprekend: er moeten individuele omstandigheden zijn die nopen om de IOAZ met terugwerkende kracht te verstrekken.

6.3 De IOAW en IOAZ

Waar de IOAW toegankelijk is voor oudere werklozen, richt de IOAZ zich op oudere gewezen zelfstandigen. Beide regelingen worden ten opzichte van de bijstand aangemerkt als voorliggende voorzieningen. De regelingen zijn bedoeld voor personen op de arbeidsmarkt met een lang arbeidsverleden en van wie wordt erkend dat een oudere leeftijd een risico op werkloosheid met zich mee kan brengen of een belemmering kan vormen voor de arbeidsinschakeling. Gezien de speciale positie van deze oudere werkloze werknemers en ex-zelfstandigen zijn de IOAW en IOAZ ten opzichte van de Participatiewet milder op het gebied van de middelen-toets en arbeidsinschakeling. Zo geldt voor de IOAW dat het vermogen geheel wordt vrijgelaten, en geldt voor de IOAZ dat er een zeer ruime vermogensvrijlating is, waarbij de waarde van het vermogen onmiddellijk wordt vastgesteld nadat het bedrijf of beroep is beëindigd.¹⁵⁹ Het inkomen uit vermogen wordt daarbij jaarlijks vastgesteld op een percentage van het vermogen en maandelijks verrekend. En hoewel de definitiebepalingen van de begrippen arbeidsinschakeling en sociale activering in de IOAW en IOAZ gelijkgesteld zijn aan de Participatiewet, zijn er een aantal verschillen. De IOAW en IOAZ kennen geen gespecificeerde arbeidsverplichtingen. Daarnaast kennen de regelingen geen taaleis.

De IOAW en IOAZ zijn inkomensondersteunende voorzieningen op het minimumniveau. Gelijk aan de Participatiewet vullen de voorzieningen het inkomen aan tot aan het sociaal minimum. De IOAW en IOAZ zijn opgezet als aanvullende inkomensvoorzieningen tot aan pensioengerechtigde leeftijd voor oudere werklozen respectievelijk gewezen zelfstandigen. Beide groepen moeten voldoen aan de gestelde voorwaarden van deze wetten. De IOAW is opgezet als een minimumbehoeftevoorziening in aansluiting op de WW. Een persoon heeft toegang als hij of zij na het 50^e levensjaar werkloos is geworden. De IOAW is bedoeld om het inkomen van oudere werkloze werknemers en hun partners aan te vullen tot bijstandsniveau. De IOAZ kent éénzelfde opstelling en is gericht op gewezen zelfstandigen. Hierbij is de toegang voorbehouden aan de gewezen zelfstandige. Dat is de persoon die voor de voorziening in het bestaan was aangewezen op werk in het eigen bedrijf of beroep, die de pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt en die na het 55^{ste} levensjaar het bedrijf of beroep heeft beëindigd. Om aanspraak te kunnen maken gelden bepaalde voorwaarden zoals de afgelopen 10 jaar onafgebroken gewerkt hebben, waarvan de laatste drie jaar als zelfstandige. De inkomsten uit het bedrijf moeten daarnaast in de afgelopen drie jaar gemiddeld minder zijn dan € 27.493 (bedrag 2023). Daarbij wordt er bij de vaststelling van het recht op ondersteuning ook gekeken naar de verwachte inkomsten van de daaropvolgende drie jaar (als sprake zou zijn van voortzetting van het bedrijf of zelfstandig beroep). Ook is er sprake van een uren-criterium voor de aanvrager en als de partner meewerkt in het bedrijf kan sprake zijn van een meewerkende partner. De gewezen zelfstandige dient minimaal 1.225 uur per jaar in het eigen bedrijf gewerkt te hebben. De partner, aan de andere kant, wordt als zelfstandige aangemerkt als deze minimaal 525 uur per jaar heeft meegewerkt. Tot slot, behoort een zelfstandige, om het recht op IOAZ te verkrijgen, bij de aanvraag het bedrijf of beroep nog niet te hebben beëindigd en moet de beëindiging binnen 18 maanden na dato van een aanvraag plaatsvinden. Gezien de afzonderlijke positie van de IOAW en de IOAZ is het niet wenselijk de aanpak van de herziene Participatiewet in alle opzichten te volgen.

¹⁵⁹ Op grond artikel 2 van de Regeling vermogenswaardering IOAZ.

Dit wetsvoorstel behelst ruim 20 maatregelen. Gezien de doelgroepen van de IOAW en IOAZ vinden de maatregelen «harmoniseren jongerennorm» en «maatwerkmogelijkheid vier-weken-zoektermijn» geen weerslag in deze wetten. Onderstaand zijn de maatregelen uiteengezet waar gemotiveerd van wordt afgeweken. Daarnaast zijn de maatregelen belicht die in het kader van (technische) harmonisatie en vereenvoudiging door zullen werken. Bij elk van deze wetswijzigingen zijn – indien van toepassing – de relevante aandachtspunten geplaatst.

6.3.1 Doorwerking in IOAW en IOAZ

Herijking handhavingsinstrumentarium (artikelen 20 en 35 IOAW en IOAZ)

Voorgesteld wordt om een grondslag op te nemen voor het treffen van maatregelen als verplichtingen niet worden nagekomen. Gemeenten hebben meer ruimte voor afstemming op individuele omstandigheden bij opleggen van maatregelen. Daartoe worden de artikelen 20 en 35 in de IOAW en de IOAZ aangepast.

Giften

In de IOAW en IOAZ hoeft niet geregeld te worden dat giften niet worden aangemerkt als inkomsten, omdat dit al geldt. In deze wetten is het bestaan van inkomen uit arbeid en overig inkomen een omstandigheid waarop de inlichtingenplicht (artikel 13, eerste lid, van beide wetten) van toepassing is. Giften vallen daar niet onder ingevolge het Algemeen inkomensbesluit sociale zekerheidswetten (hierna: Aib).

Verruiming van de bijverdiengrenzen (artikelen 8 en 34a IOAW en IOAZ)

De IOAZ en de IOAW kennen gelijk aan de Participatiewet drie gelijklopende vrijlatingen. Dit zijn de algemene tijdelijke gedeeltelijke vrijlating¹⁶⁰, de tijdelijke inkomstenvrijlating voor alleenstaande ouders¹⁶¹ en de structurele vrijlating medisch uren beperkt¹⁶².

De regering wil de inkomstenvrijlating vereenvoudigen door de momenteel geldende verschillende vrij te laten percentages te uniformeren. Met dit wetsvoorstel introduceert de regering voor alle bijstandsgerechtigden tussen de 18 jaar en de AOW-gerechtigde leeftijd één bijverdiengrens van 15% van de arbeidsinkomsten voor de duur van één jaar met mogelijkheid tot verlenging in individuele omstandigheden. Waar in de Participatiewet de vrijlatingen in artikel 31, tweede lid zullen komen te vervallen, zal dit in het kader van harmonisatie doorwerken in de IOAW en IOAZ. Dit betekent dat de vrijlatingen in artikel 8 van de IOAW en IOAZ zullen worden vervangen door de bijverdiengrens zoals die in de

¹⁶⁰ Artikel 8, tweede lid, IOAW en artikel 8, derde lid, IOAZ. Hierbij wordt 25% van de inkomsten uit arbeid vrijgelaten tot maximaal € 359,20 per maand, voor de duur van maximaal 6 maanden. Voorwaarde is dat de werkzaamheden naar het oordeel van de gemeente bijdragen aan de arbeidsinschakeling van de bijstandsgerechtigde. Deze vrijlating geldt niet voor personen tot 27 jaar.

¹⁶¹ Artikel 8, vijfde lid, IOAW en artikel 8, negende lid, van d, IOAZ. Het gaat om 12,5% van de inkomsten uit arbeid tot maximaal € 225,74 per maand. Deze vrijlating geldt voor een periode van maximaal 30 aaneengesloten maanden. Ook deze vrijlating geldt niet voor personen tot 27 jaar;

¹⁶² Artikel 8, zevende, IOAW en artikel 8, elfde lid, IOAZ. Hier wordt 15% van de inkomsten uit arbeid tot maximaal € 227,79 vrijgelaten. De gemeente moet op grond van een advies van UWV hebben vastgesteld dat de bijstandsgerechtigde medisch urenbeperkt is. Deze vrijlating is structureel en ook van toepassing op bijstandsgerechtigden jonger dan 27 jaar.

Participatiewet wordt geïntroduceerd. De vrijlating voor medisch uren beperkten blijft daarbij in de huidige vorm voortbestaan. Daarnaast wordt met dit wetsvoorstel teruggegaan naar de vrijlatingspraktijk die bestond voor de in hoofdstuk 4 genoemde CRvB-uitspraak.¹⁶³ De inkomstenvrijlating in de IOAW en IOAZ wordt met dit wetsvoorstel in lijn gebracht met die in de Participatiewet. Daarbij kan in de IOAW en de IOAZ nog steeds rekening worden gehouden met de bijzondere belemmeringen die oudere werkzoekenden kunnen ondervinden op de arbeidsmarkt maar blijft arbeidsinschakeling het primaire doel. Artikel 8, leden 2 (algemene vrijlating), 5 (vrijlating voor alleenstaande ouders) en 7 (structurele vrijlating voor medisch urenbeperkten) van de IOAW zal de regering in dit verband aanpassen. Bij de IOAZ zijn dit respectievelijk de leden 3, 4 en 11 van artikel 8.

Versoepelen aanvraagprocedure: Digitaal toekennen van de uitkeringsaanvraag op basis van DigiD mogelijk maken (artikel 13 IOAW en IOAZ)

Voor de uitvoering van de IOAW en IOAZ stelt de gemeente de identiteit vast van de uitkeringsaanvrager vast. Het vaststellen van de identiteit in de IOAW en IOAZ gaat op dezelfde wijze als in de Participatiewet. De aanpassing om een uitkeringsaanvraag digitaal toe te kunnen kennen op basis van DigiD wordt ook ingevoerd in de IOAW en IOAZ. Hiertoe zal artikel 13, derde lid, van de IOAW en IOAZ worden aangepast. Gemeenten behouden de optie om na toekenning van de bijstandsaanvraag de identiteit te verifiëren aan de hand van een document zoals is bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder 1° tot en met 3°, van de Wet op de identificatieplicht. Ook wordt het mogelijk om de identiteit te verifiëren aan de hand van het rijbewijs (artikel 1, eerste lid, onder 4°, van de Wet op de identificatieplicht). Indien de identiteit op die wijze wordt geverifieerd en er twijfel is over de nationaliteit van de bijstandsgerechtigde, kan de gemeente andere bronnen raadplegen. Het blijft ook mogelijk voor aanvragers om de aanvraag niet digitaal in te dienen, bijvoorbeeld als men niet beschikt over DigiD, over DigiD met een lager betrouwbaarheidsniveau of als men niet beschikt over een computer of anderszins.

Versoepelen aanvraagprocedure: Verduidelijken gebruik gegevens uit administraties: wat kan er al?

De toelichting in onderdeel 4.4.2 ten aanzien van het gebruik maken bij de beoordeling van de gegevens in administraties die al tot de beschikking staan van de gemeente is eveneens van toepassing op de IOAW en IOAZ. Met artikel 14 van de IOAW en IOAZ is – gelijk aan de Participatiewet – al opgenomen dat de gemeente gegevens en bewijsstukken niet bij de bijstandsgerechtigde opvraagt als deze gegevens en bewijsstukken verkregen kunnen worden uit de Polisadministratie, de verzekerdenadministratie, de BRP of andere administraties die bij amvb kunnen worden aangewezen. Hier benadrukt de regering de mogelijkheid dat een bijstandsaanvraag grond is voor gebruik van gegevenskoppeling met al beschikbare administraties, zoals genoemd in Bijlage II regeling SUWI. Hierdoor hoeven minder documenten worden opgevraagd bij de aanvrager en kan een veel groter deel van de aanvragen snel en digitaal worden toegekend.

¹⁶³ CRvB 24 augustus 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:2146.

Versoepelen aanvraagprocedure: Mogelijkheid voor verkorte aanvraagprocedure voor herinstromers (artikel 15a IOAW en IOAZ)

Met het oog op verdere harmonisatie en vereenvoudiging ten behoeve van de uitvoering van de IOAW en IOAZ is aansluiting bij de maatregel van de mogelijkheid voor een verkorte aanvraagprocedure wenselijk. Voor de IOAW en IOAZ betekent dit een toevoeging van een artikel. Hierdoor wordt voor gemeenten de mogelijkheid opgenomen om een verkorte aanvraagprocedure in te richten en toe te passen als mensen binnen 12 maanden na uitstroom uit de IOAW respectievelijk IOAZ opnieuw eenzelfde uitkering aanvragen.

Verrekenen van inkomsten: niet verrekenen van onbelaste vergoedingen

In paragraaf 4.5.5 wordt de wenselijkheid toegelicht om onbelaste vergoedingen die zijn verstrekt door de werkgever op eenduidige wijze te verrekenen. De Participatiewet wordt aangepast in die zin dat onbelaste (onkosten)vergoedingen die door de werkgever verstrekt worden niet langer door gemeenten worden verrekend, tenzij ze tot het fiscaal loon worden gerekend. Dit gold al voor de IOAW en IOAZ ingevolge het Aib waarin is geregeld wat tot inkomen uit arbeid wordt gerekend.

Bufferbudget (artikel 38b IOAW en IOAZ)

In paragraaf 4.7 wordt het bufferbudget toegelicht. Doel van het bufferbudget is het voorkomen van financiële problemen door financiële stabiliteit te creëren voor wie in deeltijd werkt naast de aanvullende uitkering zodat er een stabiel maandinkomen ontstaat dat niet lager is dan het bestaansminimum. Met het bufferbudget kunnen inkomensschommelingen die ontstaan door het verrekenen van inkomsten zoveel mogelijk worden voorkomen zodat dit geen financiële problemen en betaalproblemen tot gevolg heeft. Daarmee wordt het in deeltijd (blijven) werken en/of de arbeidsinschakeling van deze persoon gestimuleerd. Aangezien arbeidsinschakeling in de IOAW en de IOAZ het primaire doel is, zal de maatregel in het kader van harmonisatie en vereenvoudiging net als in de Participatiewet door gemeenten kunnen worden toegepast om een stabiel inkomen te creëren, en te voorkomen dat mensen in de IOAW respectievelijk IOAZ op maandbasis onder het bestaansminimum terecht komen met als gevolg financiële instabiliteit en betaalproblemen. Dit betekent dat er aan de IOAW en IOAZ eenzelfde nieuw artikel zal worden toegevoegd.

Een breder perspectief op participatie, effectieve en reële verplichtingen

Gelijk aan de huidige Participatiewet is arbeidsinschakeling het primaire doel van de IOAW en de IOAZ. In de IOAW en IOAZ zijn de bijstandsgerechtigden om in aanmerking te komen voor een uitkering op grond van deze wetten, verplicht naar vermogen arbeid te verkrijgen en te aanvaarden. Voor zover de gemeente het noodzakelijk vindt om daarbij ondersteuning te bieden, dient de bijstandsgerechtigde daarvan gebruik te maken. Hiertegenover staat dat hij in dat geval ook een aanspraak heeft op een dergelijke ondersteuning, overeenkomstig de gemeentelijke verordening. Toch kennen deze wetten in het kader van arbeidsinschakeling verschillen met de Participatiewet. De IOAW en IOAZ kennen geen gespecificeerde arbeidsverplichtingen en er is geen sprake van een taaleis.

Hoewel arbeidsinschakeling in de IOAW en de IOAZ een mildere invulling kent, is harmonisatie ten behoeve van de uitvoering van de wetten gewenst. Het zal ertoe leiden dat de drie wetten (Pw, IOAW en IOAZ) duidelijker, meer eenduidig en overzichtelijker worden op dit vlak.

Daarnaast zijn de betreffende maatregelen juist gericht op de bijstandsgerechtigden die een lange afstand hebben tot de arbeidsmarkt. Vanuit deze optiek sluiten de maatregelen aan bij de behoefte van de doelgroepen – oudere werkzoekenden – van de IOAW en IOAZ.

In hoofdstuk 5 is uitvoerig ingegaan op de knelpunten van de huidige Participatiewet op het gebied van de arbeids- en re-integratieverplichtingen. De maatregelen gericht op het bieden van een breder perspectief op participatie maken het voor bijstandsgerechtigden die (nog) niet toe zijn aan werk mogelijk zich te richten op andere activiteiten dan enkel activiteiten gericht op arbeidsinschakeling. Professionals in de uitvoering geven eveneens aan dat de focus uitsluitend op betaald werk niet altijd aansluit op de mogelijkheden en behoeften van de doelgroep. Het primaire doel van arbeidsinschakeling blijft ongewijzigd, maar de regering vindt het belangrijk dat goed wordt gekeken naar de heterogene doelgroep en de verschillen in ondersteuningsbehoefte. De maatregelen zijn dan ook een codificatie van het in de uitvoering aanwezige besef dat gelaagdheid in het ondersteuningsaanbod nodig is.

Één generieke participatieplicht en schrappen tegenprestatie (artikelen 34, eerste lid, onder b, 35, eerste lid, onder d, artikel 37, eerste lid, onder b en tweede lid IOAW en IOAZ)

De generieke participatieverplichting houdt in dat een IOAW-, IOAZ-gerechtigde, net als voor de Pw wordt voorgesteld, naar vermogen is gehouden betaald werk te behouden, te verkrijgen en te aanvaarden, een aangeboden voorzieningen in het kader van re-integratie moet aanvaarden (in het kader van arbeidsinschakeling) en indien arbeidsinschakeling nog niet mogelijk is, naar vermogen gehouden wordt tot maatschappelijke participatie. De tegenprestatie die de IOAW en IOAZ ook kennen, komt daarnaast te vervallen.

Ruimte voor het eigenstandig vormgeven van maatschappelijke participatie (artikelen 36 en 37, IOAW en IOAZ)

Voor de mensen die het initiatief nemen tot maatschappelijke participatie, zoals bijvoorbeeld vrijwilligerswerk, mantelzorg of het volgen van een training acht de regering het van belang dat zij hierin zich niet belemmerd voelen. De regering wil daarom ook in de IOAW en IOAZ verankeren dat mensen zelfstandig het initiatief kunnen nemen tot maatschappelijke participatie.¹⁶⁴ Wederom gelet op de verwantschap tussen de Participatiewet, de IOAW en IOAZ zal artikel 37 van de IOAW en IOAZ gelijkkluidend aan de maatregel in de Participatiewet wijzigen. Indien nodig kunnen mensen voor wie arbeidsinschakeling (vooralsnog) niet in beeld is ook aanspraak maken op ondersteuning bij het vormgeven van deze maatschappelijke participatie. Daarop ziet de aanpassing van artikel 36

Ondersteuning bij maatschappelijke participatie (artikel 4a, 34, 35, IOAW en IOAZ)

De maatregel waarmee de regering het mogelijk maakt activiteiten aan te bieden gericht op maatschappelijke participatie sluit aan bij de strekking van de wetten. Scholing en het verrichten van onbeloonde maatschappelijke activiteiten als tussenstap én waarbij subdoelen worden geformuleerd die nog niet uitgaan van werk is al de teneur in de IOAW en IOAZ. De

¹⁶⁴ Artikel 9, eerste lid, onder c, Pw. Voor de IOAW en IOAZ is dit artikel 37, met toevoeging van een nieuw onderdeel, eerste lid, welke toeziet op de ruimte voor bijstandsgerechtigden om de maatschappelijke participatie zelfstandig vorm te geven.

regering geeft hiermee de opdracht aan de gemeente beleid te ontwikkelen ter ondersteuning van maatschappelijke participatie van mensen.¹⁶⁵ Tevens zal de regering de bepalingen ten aanzien van de verplichting tot tegenprestatie laten vervallen.

Zorgbehoefte (intensieve mantelzorg) kan uitzondering zijn op gezamenlijke huishouding (artikel 3 IOAW en IOAZ)

In de beleidsanalyse van «Participatiewet in balans» is geconstateerd dat het verlenen van (intensieve) mantelzorg op gespannen voet kan staan met bijstandsverlening.¹⁶⁶ Zo heeft de regering gesignaleerd dat verleende mantelzorg kan worden aangemerkt als op geld waardeerbare arbeid en kan het gebruik van een en/of rekening door een bijstandsgerechtigde die mantelzorg verleent, bijstandsrechtelijke gevolgen hebben. Ook kan het verlenen van mantelzorg dermate intensief zijn dat er sprake is van inwoning voor meer dan de helft van de week. In deze situatie worden de bijstandsgerechtigde en de hulpbehoevende aangemerkt als samenwonend zoals bedoeld in artikel 3 Pw. Aangezien het inkomensbegrip binnen de IOAW en IOAZ is gegrond op het Aib blijkt daaruit dat het verlenen van mantelzorg niet wordt aangemerkt als een op geld waardeerbare activiteit. Daarnaast wordt het inkomen van een ander, zoals dat het geval is bij een en/of rekening, eveneens niet betrokken bij de inkomensstoets van de wetten. Het verlenen of ontvangen van een zorgbehoefte die dermate intensief is met inwoning kan gevolgen hebben voor de hoogte van een uitkering. In de IOAW en IOAZ hanteert de regering dezelfde definitie van een gezamenlijke huishouding als in de Participatiewet. Harmonisatie betekent hiermee dat de regering artikel 3, tweede lid, onder b, van de IOAW en IOAZ gelijkluidend met artikel 3 Pw zal wijzigen.

Afwijken van het principe aanvraagdatum is ingangsdatum: bijstand met terugwerkende kracht (artikel 16a IOAW en IOAZ)

Binnen de Participatiewet, de IOAW en de IOAZ geldt de hoofdregel dat de gemeente de uitkering toekent per datum melding. In beginsel is het dus niet mogelijk om de uitkering met terugwerkende kracht te verlenen. Het behoort tot ieders eigen verantwoordelijkheid om zijn aanspraken op de uitkering tijdig door middel van het indienen van een aanvraag geldend te maken. De gemeente kan door het nieuwe vijfde lid van artikel 44 Pw met terugwerkende kracht toekennen als individuele omstandigheden daartoe noodzaken. Voor de doelgroepen van de IOAW en IOAZ vergroot de mogelijkheid om de uitkering te kunnen toekennen met terugwerkende kracht als individuele omstandigheden daarom vragen, met een periode van 3 maanden de rechtszekerheid en de bestaanszekerheid. Met de maatregel wordt namelijk ingespeeld op de situatie van een beperkt doenvermogen of als er bijvoorbeeld sprake is van een *life event*, zoals het overlijden van een partner, een echtscheiding, ongeneeslijk ziek worden of anderszins. Daarnaast erkent de regering dat de overgang van een andere voorliggende uitkering financiële problemen in de hand kan werken. Deze dynamiek kan bij uitstek spelen bij de IOAW, die is ingericht als een doorstroom-uitkering vanuit de WW. Harmonisatie is daarmee gewenst, maar dient met aandacht te worden ingevoerd. Immers betekent een harmonisatie voor de IOAZ dat men ook na beëindiging van het bedrijf tot maximaal 3 maanden geleden een aanvraag tot de IOAZ kan indienen. Voorwaarde van toegang nu is dat het bedrijf nog actief moet zijn en men binnen maximaal 1,5 jaar volgend op het tijdstip van

¹⁶⁵ Artikel 34 Pw.

¹⁶⁶ *Participatiewet in balans: uitkomsten beleidsanalyse*, 17, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 34 352, nr. 253.; zie ook paragraaf 4.7 van deze memorie van toelichting.

aanvraag stopt met het bedrijf. Het bedrijf dient bij aanvraag nog niet beëindigd te zijn, zodat de uitvoeringsorganisatie kan vaststellen wat de hoogte van het vermogen uit het bedrijf is. De vermogensvaststelling blijft dus ook van belang bij deze maatregel. Immers zal bij liquidatie het vermogen worden aangemerkt als privé vermogen. De hoogte hiervan is van invloed op het toe te kennen bedrag aan (aanvullende) uitkering. Daarnaast is een uitbetaling met terugwerkende kracht over de jaargrens heen zowel voor de IOAW als de IOAZ aandachtspunt. Als een gerechtigde de uitkering over de jaargrens bijvoorbeeld in januari krijgt uitgekeerd dan heeft de bijstandsgerechtigde in dat jaar een hoger jaarinkomen. Dit kan van invloed zijn op toeslagen en gemeentelijke minimaregelingen.

6.3.2 Geen doorwerking in IOAW en IOAZ

Bijstandsnorm (alleenwonende) alleenstaande IOAW-/IOAZ-gerechtigde met niet-rechthebbende partner

In de Pw wordt voorgesteld de norm voor de niet-kostendelende bijstandsgerechtigde van 21 jaar of ouder met een niet-rechthebbende partner vast te stellen op het niveau van de alleenstaandennormen. Die normen zijn ongeveer 70% van de gehuwdennorm. In artikel 6, tweede lid, van de IOAW en artikel 6, derde lid, van de IOAZ geldt al dat een IOAW-gerechtigde of een IOAZ-gerechtigde met een niet-rechthebbende partner wordt aangemerkt als alleenstaande. Ingevolge artikel 5, vierde lid, van de IOAW bedraagt de grondslag voor de alleenstaande werkloze werknemer al 70% en ingevolge artikel 5, vierde lid, onder b, van de IOAZ voor de alleenstaande gewezen zelfstandige netto gelijk is aan 70%. In de IOAW en IOAZ is dus al geregeld dat de niet-kostendelende IOAW- en IOAZ-gerechtigde een norm wordt geboden die hem eigenstandig in staat stelt om in zijn bestaan te voorzien. Als de niet-rechthebbende partner over inkomen beschikt, wordt gezien of dit inkomen op de verleende uitkering in mindering moet worden gebracht. Dit is het geval indien de optelsom van bijstand plus het inkomen van de gehuwden tezamen, hoger ligt dan de norm van twee rechthebbende gehuwden in een vergelijkbare situatie.

Bijstandsnorm alleenstaande ouder zonder ALO-kop

Bijstandsgerechtigden die vanwege een niet-rechthebbende partner geen recht hebben op de ALO-kop missen een aanzienlijk bedrag waarmee kan worden voorzien in de kosten van het levensonderhoud van het rechtmatig in Nederland verblijvende kind. In de IOAW en IOAZ zal deze situatie in de praktijk naar verwachting niet veel voorkomen. Als hier wel sprake van is, kan de bijstandsgerechtigde zich wenden tot de gemeente voor een aanvullende uitkering ingevolge de Pw. Er is voor gekozen deze maatregel niet door te laten werken aangezien het complex is dit te regelen en de situatie naar verwachting vrijwel niet zal voorkomen.

Verrekenen van inkomsten: vaststellen inkomen op uniforme wijze, verduidelijken transactiesysteem en verrekenen van netto-inkomsten uit arbeid

De aanpassingsmaatregelen in de Pw met betrekking tot de verrekening van inkomsten waarbij uitvoeringsorganisaties daarbij het netto-inkomen op uniforme wijze vaststellen, verduidelijking van het transactiesysteem en automatisch verrekenen van inkomsten uit de polisadministratie vinden geen doorgang in de IOAW en IOAZ. Met dit wetsvoorstel wordt mogelijk gemaakt dat gemeenten de inkomsten uit arbeid kunnen verrekenen met behulp van gegevens uit de Polisadministratie. Hiervoor wordt gebruikt gemaakt van het product OIB. De standaardverrekening

voor de IOAW en IOAZ verschilt van de standaardverrekening in het kader van de Pw. In de Pw worden netto inkomsten verrekend met een netto-uitkering, terwijl in de IOAW en IOAZ bruto inkomsten op eenvoudige wijze worden verrekend met de bruto uitkering. Het vaststellen van het inkomen op uniforme wijze, het aangepaste transactiesysteem betekent voor de IOAW en IOAZ meer complexiteit in de uitvoering, terwijl er geen signalen zijn dat de huidige verrekening problemen oplevert. Aangezien daarnaast wel het bufferbudget wordt ingevoerd, kunnen mogelijk toch voorkomende inkomensschommelingen die zouden ontstaan door het verrekenen van inkomsten worden voorkomen.

Vereenvoudiging van de vermogensvaststelling

Deze maatregel is niet toepasbaar voor de IOAW en de IOAZ. De IOAW kent immers geen vermogenstoets. Een eigen huis of ander onroerend goed, spaarsaldi en beleggingen zijn dus niet van invloed op het recht op IOAW. Datzelfde geldt voor de opbrengst van het vermogen. Huurpenningen, dividend en renteopbrengsten worden dus niet in mindering gebracht op deze uitkeringen. De IOAZ kent een ruime vermogensvrijlatingsgrens. In de Pw wordt er gewerkt met een vermogensaanwas ruimte per aaneengesloten bijstandsperiode. Het vermogen wordt bij de bijstandsaanvraag vastgesteld en mocht tijdens het doorlopende bijstandsrecht een toename in vermogen plaatsvinden dan wordt dit in mindering gebracht op het toegestane bedrag aan vermogen. Een doelstelling van de IOAZ is met name het vrijwaren van oudere werkkolommen van een vermogenstoets. De IOAZ kent daarmee geen vermogenstoets in de zin van de Pw. Het vermogen wordt ingevolge artikel 8, tweede lid, van de IOAZ eenmalig direct na bedrijfsbeëindiging vastgesteld. Het inkomen uit vermogen wordt na bedrijfsbeëindiging en met inachtneming van de vrijlatingsgrens vastgesteld op 2% per jaar (per 1 januari 2023) en daarna maandelijks verrekend.

Experimenteerartikel

In de IOAW en IOAZ zit geen experimenteerartikel. De regering ziet evenmin noodzaak om het experimenteerartikel in de IOAW en IOAZ te introduceren.

6.4 Het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen 2004 (Bbz)

6.4.1 Inleiding

Het Bbz is een amvb die hangt onder de Participatiewet. Dit betekent dat een groot aantal bepalingen in de Participatiewet ook van toepassing is voor het Bbz, maar het Bbz kent ook een aantal uitzonderingen en eigenstandige bepalingen. Zo kent het Bbz, anders dan de Participatiewet, in plaats van een systematiek waarin inkomen per maand wordt verrekend, een systematiek die aansluit bij het (boek)jaar dat ook voor de fiscus ten aanzien van het bedrijfsinkomen wordt gehanteerd. Het Bbz heeft ook een andere vermogensvrijlating waarbij het voor de uitoefening van het bedrijf of zelfstandig beroep noodzakelijke vermogen niet in aanmerking wordt genomen. Het Bbz is een vangnetvoorziening voor zelfstandig ondernemers. Het Bbz is bedoeld als sociaal vangnet voor *startende* en *gevestigde* zelfstandigen die hier onder bepaalde voorwaarden gebruik van kunnen maken. In de kern gaat het Bbz ervan uit dat het bedrijf of beroep van de startende of gevestigde zelfstandige levensvatbaar is, zodat na enige tijd bijstandsverlening niet meer nodig is. Levensvatbaar betekent dat het inkomen toereikend moet zijn voor zowel de privéuitgaven als voor de voortzetting van het bedrijf. Het Bbz is niet

bedoeld als duurzame inkomensvoorziening, die het karakter heeft van een inkomensgarantie. Het door de overheid voorgestane structuurbeleid waarin alleen plaats is voor levensvatbare bedrijven zou anders doorkruist worden. Niet levensvatbare bedrijven zouden in stand worden gehouden. Steun is altijd tijdelijk. De zelfstandigen moeten daarbij voldoen aan het urencriterium (dat ze tenminste 1.225 uur per jaar in het bedrijf of zelfstandig beroep werkzaam zijn).

Het Bbz bedient vier verschillende doelgroepen: 1) Gevestigde zelfstandigen, tijdelijk in de problemen, maar met een op zichzelf levensvatbaar bedrijf; 2) Startende zelfstandigen vanuit de bijstand met een levensvatbaar bedrijfsplan; 3) Beëindigende (stoppende) zelfstandigen met een niet levensvatbaar bedrijf; 4) Oudere zelfstandigen, geboren voor 1-1-1960 met een niet levensvatbaar bedrijf. De voorwaarden om in aanmerking te komen verschillen per doelgroep. Zelfstandig ondernemers vormen een doelgroep die wezenlijk anders is dan de doelgroep in de Participatiewet. Ook de achtergrond in werken is heel anders (fiscaliteit, verplichting om tenminste een jaarrekening op te stellen).

6.4.2. Wel of geen doorwerking in het Bbz

Naar aanleiding van dit wetsvoorstel zal het Bbz gewijzigd worden. Een aantal voorgestelde wijzigingen zal daarin verwerkt worden. Bij een aantal van voorgestelde wijzigingen in dit wetsvoorstel worden redenen gezien om deze niet in het Bbz door te laten werken of niet onverkort. Dit vanwege bijvoorbeeld het verschil in doelgroep (zelfstandig ondernemers), uitkeringssystematiek, specifieke regels in het Bbz of vanwege de doelen van de beoogde maatregel. Hier zal in de betreffende amvb nader op worden ingegaan. In de navolgende paragrafen zijn de maatregelen uiteengezet die in het kader van (technische) harmonisatie en vereenvoudiging door zullen werken of waar gemotiveerd van wordt afgeweken. Bij elk van deze maatregelen zijn – indien van toepassing – de relevante aandachtspunten geplaatst. *6.4.2 Doorwerking in het Bbz*

Van de navolgende maatregelen wordt voorgesteld deze – geheel of gedeeltelijk – te laten doorwerken in het Bbz. Dit betekent dat het besluit hierop moet worden aangepast.

Bijstandsnormen alleenstaande bijstandsgerechtigde en alleenstaande ouder zonder ALO- kop, beiden met niet-rechthebbende partner

De maatregel waarbij de bijstandsnorm van een (alleenwonende) alleenstaande Bbz- gerechtigde met niet-rechthebbende echtgenoot in aanmerking komt voor de toepasselijke opgehoogde bijstandsnorm¹⁴⁹ geldt ook in het Bbz. De voorgestelde wetswijziging (ophoging van de norm naar de bijpassende alleenstaande norm) geldt enkel voor de Bbz-gerechtigde van 21 jaar of ouder. Voor jongmeerderjarigen geldt een andere normensystematiek. De maatregel waarbij de alleenstaande ouder zonder alo-kop met niet-rechthebbende partner, in aanmerking komt voor de toepasselijke opgehoogde bijstandsnorm (artikel 24a van de Pw), geldt evenzeer in het Bbz. Het eventuele inkomen van de niet-rechthebbende partner telt ingevolge artikel 32 Pw mee bij het inkomen van de Bbz-gerechtigde (zie de paragrafen 3.8 en 3.9). Bezien wordt daarom: (a) opname van de artikelen 24 en 24a Pw in artikel 78f en (b) aanpassingen van artikel 1 Bbz en artikel 6

Geen kostendeler bij vooropgezet tijdelijk verblijf

Ook geldt de maatregel dat iemand die door omstandigheden tijdelijk op het adres van de Bbz-gerechtigde verblijft, daar in beginsel niet zijn hoofdverblijf heeft en in die zin niet als kostendeler wordt aangemerkt.¹⁵⁰ De vraag of een verblijf kortdurend is of tijdelijk, moet beantwoord worden aan de hand van concrete feiten en omstandigheden.

Harmonisatie aanvullende bijstand voor jongmeerderjarigen

Deze maatregel werkt automatisch door in het Bbz daar waar de ondernemer een jongmeerderjarige is en deze valt onder de doelgroep van deze maatregel. Bezien moet worden of dit vanwege de jaarsystematiek in het Bbz nadere regeling vergt.

Maatwerkmogelijkheid bij de vierwekenzoektermijn voor jongeren tot 27 jaar

De maatwerkmogelijkheid bij de vierwekenzoektermijn voor jongeren tot 27 jaar in kwetsbare situaties geldt ook. Deze maatregel werkt door in het Bbz. De verwachting is dat deze situatie in de praktijk niet veel zal voorkomen.

Giften

Deze maatregel werkt door, maar met de nodige restricties (dus niet onverkort). Zelfstandig ondernemers ondernemen voor eigen rekening en risico en zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor het overbruggen van een inkomstenloze periode, bijvoorbeeld door middel van een verzekering of het aanleggen van reserves. Voor een uitkering voor het levensonderhoud geldt dan ook dat alle liquide en liquide te maken middelen moeten worden ingezet, alvorens tot bijstandsverlening wordt overgegaan. Vrijlating van giften zou die regel doorkruisen. Incidentele giften van marginale omvang, uitsluitend en overduidelijk met een privébestemming, kunnen in beginsel buiten beschouwing worden gelaten. In de praktijk gebeurde dit doorgaans al. Voor giften met zakelijke bestemming of gegenereerd vanuit zelfstandige activiteiten geldt dat deze niet buiten beschouwing kunnen worden gelaten. Zo zijn bijvoorbeeld fooien in de horeca fiscaal belast voor de inkomstenbelasting. In dit verband wordt er wel een beroep gedaan op het doenvermogen van de Bbz-gerechtigde zelfstandig ondernemer. Echter, van een zelfstandig ondernemer mag een sluitende en verifieerbare administratie gevraagd worden. In artikel 78f van de Pw worden in dit verband de artikelen 34f en 34g van de Pw opgenomen. Een en ander vereist ook aanpassing van de artikelen 1 en 6 van het Bbz 2004.

Herijking handhavingsinstrumentarium

Op dit moment wordt er gewerkt aan het wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid. Een afzonderlijke amvb die onder andere zal gelden voor de Pw zal regelen welke maatregelen bij het niet nakomen van welke verplichtingen zullen gelden (Maatregelenbesluit). Gemeenten hebben meer ruimte voor afstemming op individuele omstandigheden bij opleggen van maatregelen. De amvb zal ook in het Bbz gelden.

Niet verrekenen van onbelaste vergoedingen

Als de partner van de Bbz-gerechtigde zelfstandig ondernemer in loondienst werkt, hoeven onbelaste vergoedingen evenals in de Participatiewet niet verrekend te worden.

Evenals in de Participatiewet is het voorstel dat ook in het Bbz het mogelijk wordt voor gemeenten dat de zelfstandig ondernemer zijn identiteit bij de aanvraagprocedure digitaal kenbaar maakt via DigiD. De gemeente behoudt de mogelijkheid om de identiteit van de bijstandsge-rechtigde op enig moment na de toekenning van de bijstandsaanvraag te controleren aan de hand van een document als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder 1° tot en met 3°, van de Wet op de identificatieplicht.

Onverwijld de mogelijkheid bieden tot het indienen van een aanvraag na melding

Ook geldt voor het Bbz dat de aan de aanvraagdatum gekoppelde afhandelingstermijn (van 13 weken) loopt vanaf datum van een bijstands-aanvraag.

Bijstand met terugwerkende kracht

De hoofdregel is als de gemeente heeft vastgesteld dat recht op bijstand bestaat, dat de bijstand wordt toegekend vanaf de dag waarop dit recht is ontstaan. De gemeente kan ingevolge het nieuwe vijfde lid van artikel 44 Pw tot maximaal drie maanden met terugwerkende kracht toekennen als individuele omstandigheden daartoe noodzaken. De maatregel werkt door in het Bbz. Van het standaard uitgangspunt kon op basis van rechtspraak¹⁵⁴ al worden afgeweken als bijzondere omstandigheden dit rechtvaardigden. De codificatie van deze nieuwe bevoegdheid geldt aanvullend op voornoemde mogelijkheid om af te wijken van de hoofdregel. In beide gevallen blijft er onderzoeksplicht van de gemeente hiernaar.

Verbreiding experimenteerartikel

Tot slot kan de verbreiding van het experimenteerartikel ook doorwerken in het Bbz. Zo geldt hier niet dat een experiment vijf jaar kan duren aangezien een zelfstandige in het Bbz tijdelijk tot ten hoogste 36 maanden en doorgaans korter algemene bijstand wordt verleend. In artikel 78f Pw wordt artikel 83 Pw opgenomen om het stellen van nadere regels mogelijk te maken bij het experimenteren gezien de specifieke doelgroep.

6.4.3 Geen doorwerking in Bbz

Van de navolgende maatregelen wordt gemotiveerd afgeweken van de voorgestelde wijzigingen in dit wetsvoorstel, ten aanzien van het Bbz.

Vereenvoudiging vermogensvaststelling

Deze maatregel is niet toepasbaar in het Bbz, omdat in het Bbz een andere vermogenssystematiek geldt.¹⁵⁵ Het Bbz staat open voor iedere ondernemer (natuurlijke persoon) die aan de voorwaarden voldoet. De hoogte van het vermogen bepaalt of de aanvullende uitkering een lening blijft of een bijstand om niet (gift) wordt. In de toets wordt noodzakelijk bedrijfs-vermogen grotendeels vrijgelaten. Boven een bepaalde vermogensgrens, bij een te hoog eigen vermogen en als de verleende bijstand tezamen met het in het boekjaar behaalde netto-inkomen boven de bijstandsjaarnorm blijkt te zijn, blijft de algemene bijstand een lening. Omdat privé en zakelijke bezittingen en schulden onlosmakelijk verweven zijn, geldt geen bescheiden vrij te laten vermogen. Onderscheid tussen zakelijk vermogen en privévermogen is bij de meeste zelfstandigen die bij de gemeente aankloppen niet mogelijk: bij een eenmanszaak of een vennootschap

onder firma (VOF) bestaat hier feitelijk geen onderscheid tussen. In de praktijk voorziet het Bbz erin dat gemeenten al mogelijkheden hebben om hier op maat te handelen.

Gebruik gegevens administraties om de aanvraag te versoepelen

Het verschil met de Participatiewet is niet alleen dat de doelgroep verschilt maar ook de systematiek. Ook maken levensvatbaarheid- en andere vermogenstoetsen deel uit van het aanvraagproces. Voor zover mogelijk kan de gemeente bij de beoordeling evenals in de Participatiewet gebruik maken van koppeling van gegevens die al tot haar beschikking staan in allerlei administraties. Dat was altijd al het geval. Zo'n koppeling is er echter niet met de Belastingdienst met betrekking tot directe gegevensverkrijging als belastingaangiften/jaarstukken. Omdat ondernemers ook vaak uitstel aanvragen voor het doen van aangifte Inkomstenbelasting en de Belastingdienst ook niet altijd beschikt over tussentijdse cijfers van het huidige boekjaar, heeft zo'n koppeling om automatisch gegevens aangeleverd te krijgen ook weinig zin. Een gemeente kan er niet vanuit gaan dat dergelijke informatie volledig is. Het niet beschikken over adequate informatie voor beoordeling kan een soepele aanvraag belemmeren.

Mogelijkheid voor verkorte aanvraagprocedure voor herinstromers

Deze maatregel werkt niet door in het Bbz. Herinstroming in het Bbz binnen afzienbare tijd kan er namelijk op wijzen dat het bedrijf of zelfstandig beroep van de zelfstandig ondernemer niet levensvatbaar is, waardoor een nieuwe beoordeling nodig is. Artikel 43a Pw wordt in dit verband toegevoegd aan artikel 78f Pw.

(Automatisch) verrekenen van inkomsten uit arbeid op basis van gegevens uit de Polisadministratie

In het Bbz geldt een jaarsystematiek. Al dan niet automatische verrekening van inkomsten op basis van gegevens uit de Polisadministratie is in de systematiek van het Bbz niet logisch. Voor automatische verrekening moet er wel sprake zijn van inkomsten uit loondienst (in plaats vanuit zelfstandige activiteiten). Daarbij bevat de Polisadministratie niet alle gegevens om de netto-inkomsten van Bbz-gerechtigden vast te stellen.

Bij DGA's gaat de fiscus uit van een verplicht uit te betalen minimumsalaris en dat staat ook in de Polisadministratie. De feitelijke situatie kan echter hiervan afwijken (er wordt immers beroep gedaan op het Bbz). Bij DGA's kan het voorkomen dat in de Polisadministratie wel een inkomen vermeld staat, maar dat de Bbz-gerechtigde dat feitelijk niet ontvangt (dit werd regelmatig geconstateerd in de Tozo-periode, de boekhouder moest dan een en ander nog aanpassen). Dan is het gebruik van de gegevens uit de Polisadministratie niet handig en moet er dus in het Bbz worden geregeld dat kan worden afgeweken van automatische verrekening. Automatische verrekening wordt geregeld in de artikelen 31, tweede lid, onder g en artikel 32, tweede en vijfde lid, Pw. In artikel 78f Pw wordt in dit verband artikel 31 Pw opgenomen (artikel 32 Pw is al opgenomen).

Verruiming bijverdiengrenzen

De verruiming van maandelijks bijverdiengrenzen wordt niet doorgevoerd in het Bbz. Een bijverdienregeling is gericht op het bevorderen van uitstroom uit de uitkering (of het mitigeren van de effecten van langdurige bijstandsafhankelijkheid) door arbeidsinschakeling. Dit speelt in het Bbz niet. De in de inleiding genoemde doelgroepen 1), 3) en 4) zijn al

ingeschakeld in de arbeid, ze verrichten zelfstandige activiteiten, maar verkeren in tijdelijk financiële problemen. Het Bbz is tijdelijk en al gericht op het beperken van (langdurige) instroom in de uitkering. Bij de partner van de zelfstandige in het Bbz die dient te re-integreren en doelgroep 2) de startende zelfstandige, kan wel sprake zijn van bevordering arbeidsinschakeling. Toepassing van de maandelijkse bijverdiengrenzen is in het Bbz echter niet goed uitvoerbaar. Gemeenten die bij de partner of de starter de arbeidsinschakeling willen stimuleren, hebben de mogelijkheid een een- of tweemaalige premie ingevolge artikel 31, tweede lid, onder j, Pw toe te kennen. Deze wordt niet tot de middelen van de betrokkenen gerekend.

Invoering bufferbudget

Reden om deze maatregel niet in te voeren in het Bbz, is dat het Bbz een jaarsystematiek kent. De bedrijfsinkomsten zijn sowieso schommelend, maar schommelingen worden voorkomen doordat de gemeente de aanvullende uitkering vooraf voorlopig kan bepalen en zo nodig tussentijds kan aanpassen. Achteraf na het boekjaar wordt bekeken of het huishoudinkomen boven, op of onder bijstandsniveau verkeerde. Feitelijk biedt een Bbz-levensonderhoud-uitkering qua systematiek voldoende mogelijkheden om schommelingen op te vangen. De combinatie van een maandelijks bedrag in de vorm van een periodieke geldlening met de jaarvaststelling biedt al een soort buffer. Een bufferbudget voor zakelijke lasten die fluctueren is onwenselijk. De aanvullende inkomensbijstand is voor levensonderhoud, niet voor zakelijke lasten, en de bijstand kan aangepast worden aan het al of niet kunnen beschikken over inkomsten uit de onderneming of ander inkomen. In artikel 78f Pw wordt in verband met het niet opnemen in het Bbz van het bufferbudget, artikel 34b Pw opgenomen.

Re-integratie, participatie en differentiatie

In het Bbz wordt de maatregel om één generieke re-integratie- en participatieplicht in te voeren niet van toepassing verklaard. Zelfstandig ondernemers in het Bbz worden geacht te ondernemen en dus te werken in het eigen bedrijf of zelfstandig beroep. Zij dienen te voldoen aan het urencriterium. Wel is in artikel 38, derde lid, van het Bbz geregeld dat als is te voorzien dat een bedrijf of beroep tijdelijk, maar meer dan een halfjaar niet kan worden uitgeoefend, de zelfstandige moet proberen om gedurende die periode op andere wijze inkomsten te verwerven. Daartoe kan de gemeente de zelfstandige de arbeidsverplichtingen van art. 9 PW opleggen. De zelfstandige maakt daarbij aanspraak op ondersteuning van de gemeente, zie art. 10 PW. In artikel 78f Pw is al de mogelijkheid opgenomen om nadere regels in het Bbz te stellen over re-integratie, participatie en differentiatie.

7. Regeldruk

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk brengt de effecten van regeldruk voor de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel in kaart. Onder regeldruk wordt hier verstaan: administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten voor burgers en bedrijven. De regering verwacht dat voorliggend wetsvoorstel geen gevolgen heeft voor de regeldruk voor bedrijven. Daarom wordt hierna alleen ingegaan op de verwachte regeldrukgevolgen voor bijstandsgerechtigden.

Conclusie

Het is de verwachting dat bij een deel van de voorgestelde wetswijzigingen een regeldrukeffect optreedt. Soms een verhoging van de regeldruk, maar ook significante verlagingen. Op basis van onderstaande inschatting lijkt het totale pakket aan maatregelen een regeldruk verlaging van € 5 miljoen per jaar op te leveren. De regering heeft daarbij – over het geheel en per individuele maatregel bezien – de afweging gemaakt of negatieve regeldrukeffecten noodzakelijk zijn tot aanpassing van de maatregelen in de voorgestelde vorm. Gezien de zwaarwegende belangen die zijn gediend met de voorgestelde wetswijzigingen, waaronder de in hoofdstuk 2 geformuleerde doelen, en ook wat het bereiken van deze doelen oplevert voor de bijstandsgerechtigde, is besloten ook de maatregelen met beperkte negatieve effecten door te zetten in de huidige vorm. Waarbij de regeldrukeffecten vanuit deze afweging worden geaccepteerd.

De specifieke maatregelen waarbij een regeldrukeffect optreedt worden in dit hoofdstuk belicht. Maatregelen waarbij geen regeldrukeffecten worden verwacht, bijvoorbeeld doordat er sprake is van codificatie van staande praktijk, worden buiten beschouwing gelaten.

7.1.1 Bijstandsnorm (alleenwonende) alleenstaande bijstandsgerechtigde met niet-rechthebbende partner

Bij deze maatregel gaat het om codificatie van jurisprudentie. Op dit moment is het in beginsel¹⁶⁷ aan de betrokken bijstandsgerechtigde om te stellen en te bewijzen dat in zijn situatie de gemeente gehouden is te individualiseren. Door de codificatie komt de onderzoeksplicht expliciet bij de gemeente te liggen. Het gaat om een beperkt aantal situaties met een beperkt regeldruk effect (bijstandsgerechtigde zal nog steeds met stukken moeten aantonen dat de desbetreffende situatie speelt) waardoor slechts van een zeer marginaal effect op de regeldruk sprake is.

7.1.2 Bijstandsnorm alleenstaande ouder zonder alo-kop

Voor deze maatregel geldt hetgeen in paragraaf 7.1.1 is beschreven in gelijke zin. Voor de overige binnen het hoofdstuk bestaanszekerheid en doelmatig vangnetkarakter van de bijstand beschreven maatregelen geldt dat zij of op zichzelf al geen regeldruk effecten hebben of een staande praktijk codificeren waardoor niet de verwachting is dat regeldruk effecten zullen optreden.

7.1.3 Verruiming van de bijverdiengrenzen

In voorbereiding op dit wetsvoorstel zijn de effecten van de verruiming van inkomstenvrijlating op de regeldruk in overleg met gemeenten in kaart gebracht. Hoewel de praktijk moet uitwijzen hoeveel mensen daadwerkelijk gebruik kunnen maken van de inkomstenvrijlating wordt er uitgegaan van 8%¹⁶⁸ van de bijstandspopulatie die naast werk aanvullend een bijstandsuitkering ontvangt. Gemiddeld zijn er landelijk 461.000 personen met een bijstandsuitkering. 8% daarvan is ruim 38.000 personen die per maand naast hun werk aanvullende bijstandsuitkering ontvangen.

¹⁶⁷ De CRvB heeft in enkele overgangssituaties wel het standpunt ingenomen dat de gemeente bekend met de inkomensachteruitgang door gewijzigde wetgeving gehouden was zelf te onderzoeken of bijstandsgerechtigde norm op individualiseringsbasis aangepast diende te worden.

¹⁶⁸ Divosa, Factsheet parttime werk in de bijstand, 1 mei 2019, raadpleegbaar via: <https://www.divosa.nl/factsheet-parttime-werk-de-bijstand>

Door middel van een besluit van de gemeente kunnen mensen in aanmerking komen voor een vrijlating. Dit is staande praktijk voor de bijstandsgerechtigde omdat er aan de systematiek van toewijzing van de inkomensvrijlating niets verandert in wetgeving. Echter bestaat er wel een extra stap voor de bijstandsgerechtigde bij de nieuwe inkomensvrijlating, als er na een jaar blijkt, dat de bijstandsgerechtigde in aanmerking komt voor een verlenging van een inkomensvrijlating. Het vergt een extra gesprek met gemeenten om aan te tonen dat er wegens aanwezige individuele omstandigheden, een verlenging wenselijk is om de arbeidsinschakeling verder te bevorderen. In dit kader is een gesprek tussen bijstandsgerechtigde en klantmanager nodig. Dit duurt ongeveer 30 tot 60 minuten. Voor het contact voorafgaand aan het gesprek, het vervolgcontact en de reistijd wordt uitgegaan van een tijdsbelasting voor de bijstandsgerechtigde van anderhalf tot twee uur. Bij elkaar komt de tijdsbelasting voor de bijstandsgerechtigde die gebruik kan maken van de verlengde vrijlating uit op twee tot drie uur. De Rijksbrede methodiek voor regeldrukeffecten, gaat uit van € 17,- aan kosten per uur die een bijstandsgerechtigde besteedt aan administratieve lasten. Het betekent dat de kosten uitkomen op ongeveer € 42,50 per bijstandsgerechtigde. De verlenging zal naar verwachting gelden voor ongeveer 7,2 duizend mensen per jaar. Daarmee is de totale regeldrukraming ongeveer € 0,3 miljoen per jaar.

7.1.4 Versoepelen aanvraagprocedure

Het versoepelen van de aanvraagprocedure zal een vermindering van de regeldruk voor de bijstandsgerechtigde tot gevolg hebben. Door het verminderen van het aantal documenten dat de aanvrager moet aanleveren, het gebruik van DigiD voor het aanvraagproces in plaats van identificatie aan het loket, het beter gebruiken van de informatie die al voor gemeenten beschikbaar is in de administraties en het instellen van een verkorte aanvraagprocedure voor herinstromers zal ervoor zorgen dat iemand minder tijd kwijt is aan het aanvragen van bijstand. Om de kosten te berekenen van deze afname van de regeldruk wordt uitgegaan van een aantal bijstandsaanvragen (inclusief AIO) van ongeveer 120.000. Hierbij wordt ingeschat dat het een bijstandsaanvrager ongeveer twee uur minder tijd kost om de bijstandsaanvraag in te dienen, dit komt dan uit op een totale afname van 240.000 uur per jaar. Er wordt gekozen voor 2 uur omdat het aanvragen van bijstand en het aanleveren van de gevraagde informatie door mensen ervaren wordt als een complex en tijdrovend proces, waardoor dit meer tijd kost dan een gemiddelde aanvraag. Uitgaande van het standaarduurtarief van € 17 komt de afname van de regeldruk voor deze maatregel uit op € 4,1 miljoen per jaar.

7.1.5 Automatisch verrekenen van inkomsten uit arbeid

Deze maatregel zal naar verwachting een vermindering van de regeldruk voor de bijstandsgerechtigden ten gevolge hebben. Het automatisch verrekenen op basis van de Polisadministratie betekent dat bijstandsgerechtigden die werken naast de uitkering en voor wie automatisch verrekenen mogelijk is niet meer elke maand hun loonstrook hoeven in te leveren. Dat gaat ingeschat zeker om de helft tot driekwart van de groep werkende bijstandsgerechtigden maal een half uur per maand. Van de bijstandsgerechtigden werkt ongeveer 8% in deeltijd. Het Inlichtingenbureau kan op basis van de gegevens uit de Polisadministratie voor ongeveer 95% van de gevallen een netto-inkomen berekenen. Voor 40% van de verrekeningen is de looninformatie net zo snel beschikbaar in de Polisadministratie als dat de salarisstrook beschikbaar is bij de werknemer. Op basis hiervan wordt ingeschat dat voor ongeveer 60% van de werkende bijstandsgerechtigden verrekend kan worden op basis van

de polis (gekozen tussen 40% en 95%) en zij geen loonstrook hoeven in te leveren bij de gemeente. Dat betekent een vermindering van de regeldruk van 20 minuten per maand, 4 uur per jaar per werkende bijstandsgerechtigde. In de structurele situatie betekent dit een verwachte afname van de regeldruk van € 1,5 miljoen per jaar.

7.1.6 Vereenvoudiging verrekenen vakantiebijslag, keuzebudget en eindejaarsuitkering

Het anders verrekenen van vakantiebijslag, de eindejaarsuitkering en het keuzebudget zal naar verwachting voor de bijstandsgerechtigde geen gevolgen hebben voor de regeldruk omdat dit een verandering in werkproces voor gemeenten betreft.

7.1.7 Invoering bufferbudget

Voor het bufferbudget geldt dat dit als doel heeft om bijstandsgerechtigden financiële stabiliteit te geven op maandbasis, zodat zij hun lasten kunnen betalen. Dit zal dus een vermindering van de regeldruk opleveren voor mensen die last hebben van zodanige schommelingen in inkomen dat ze daardoor financieel in de problemen komen. Door die financiële problemen zijn mensen dus in de huidige situatie genooddaakt om acties te ondernemen ten aanzien van de financiële problemen, zoals het bellen met instanties die zij moeten betalen zoals de woningbouwvereniging en de energiemaatschappij. Dit hoeven zij niet meer te doen als het inkomen stabiel genoeg is om de vaste lasten te kunnen betalen. De verwachting is dat deze maatregel de regeldruk vermindert, al zijn de effecten niet hard genoeg om te kwantificeren.

7.1.8 Ruimte voor mantelzorg: zorgbehoefte en gezamenlijke huishouding

Voor de uitzondering op het gezamenlijke huishouding begrip moet altijd beoordeeld worden of er sprake is van een zorgbehoefte, en of deze zorgbehoefte dermate intensief is dat deze aanleiding is voor mensen om samen te wonen. Of een mantelzorgsituatie intensief is, is erg persoonsafhankelijk en moeilijk in een strakke definitie te vangen. Over het algemeen kan worden gesteld dat intensieve mantelzorg een vorm van mantelzorg is waarbij een persoon langere tijd (langer dan 3 maanden en meer dan 8 uur per week) zwaar zorgt voor een chronisch zieke, gehandicapte of hulpbehoevende familielid, partner of vriend. Ook nu beoordelen gemeenten de intensiteit van mantelzorg om te bepalen of op aanvraag een arbeidsontheffing kan worden verleend. Bij de aanpakken die gemeenten hiervoor hebben ontwikkeld kan voor de uitzondering op de gezamenlijke huishouding begrip worden aangesloten. Hoewel in sommige gevallen het verzoek tot de uitzondering op de gezamenlijke huishouding begrip in de initiële bijstandsaanvraag kan worden meegenomen, is voor het verzoek tot uitzondering noodzakelijk dat mensen hier eerst een aanvraag voor indienen. De tijd die iemand nodig heeft om de aanvraag in te dienen, is heel persoonsafhankelijk en van verschillende factoren afhankelijk. Zoals eventuele beperkingen of en in hoeverre iemand bijvoorbeeld begeleiding (nodig) heeft bij de aanvraag en de mate waarin alle benodigde informatie voor handen is. Over het algemeen kan worden gesteld dat het invullen van het aanvraagformulier – inclusief het verzamelen van de benodigde bijlagen ongeveer 60 minuten in beslag neemt.

Soms is – aanvullend op de informatie die bij de aanvraag aangeleverd is – een aanvullende beoordeling nodig door de gemeente of een door de gemeente ingezette sociaal-medisch adviseur. Deze aanvullende beoordeling duurt (inclusief eventuele reistijd) ongeveer 60 minuten. Bij elkaar

opgeteld betekent bovenstaande zo'n 60–120 minuten per aanvraag, er wordt uitgegaan van gemiddeld 90 minuten. Wanneer hierbij, zoals voorgeschreven in de Rijksbrede methodiek voor regeldrukeffecten, uitgegaan wordt van € 17 aan kosten per uur die een bijstandsgerechtigde besteedt aan administratieve lasten, komt dit uit op € 25,50 per aanvraag. Verwachting is dat er ongeveer 600 extra mensen een uitkering ontvangen. Dit zijn geen aanvragen, maar toekenningen en daarmee een onderschatting van het aantal aanvragen. Daar tegenover staat dat deze huishoudens gemiddeld langer dan 1 jaar samenwonen, waardoor we wel aan kunnen nemen dat het aantal aanvragen per jaar op ongeveer 600 zal liggen. Daarmee zorgt deze wijziging voor een extra regeldruk van € 15.000 per jaar.

7.1.9 Meer ruimte voor gemeenten voor afstemming op individuele omstandigheden bij opleggen van maatregelen

Gemeenten krijgen (zie Hoofdstuk 5) ruimte om activiteiten af te spreken met de bijstandsgerechtigde die (eventueel op termijn) leiden tot arbeidsinschakeling, reëel zijn en daarover afspraken te maken. Dit leidt ertoe dat verplichtingen worden opgelegd die ook kunnen worden nagekomen en bij niet naleven zouden moeten leiden tot passende handhaving. Wanneer gemeenten meer ruimte krijgen voor afstemming op individuele omstandigheden bij het opleggen van maatregelen, zullen mensen die een maatregel krijgen opgelegd informatie moeten verstrekken over hun individuele omstandigheden als gemeenten daar niet al over beschikken. De ene burger zal hier meer tijd voor nodig hebben dan de andere. Vandaar dat uitgegaan wordt van een gemiddelde tijdsinvestering die gepaard gaat met het verzamelen van deze informatie en het verstrekken daarvan aan gemeenten. Die gemiddelde tijdsinvestering bedraagt 60 minuten. Wanneer hierbij, zoals voorgeschreven in de Rijksbrede methodiek voor regeldrukeffecten, uitgegaan wordt van € 17 aan kosten per uur die een burger besteedt aan administratieve lasten, komt dit uit op € 17 per individueel geval. Uit CBS-gegevens over de eerste drie kwartalen van 2021 kan een indicatie worden afgeleid voor het aantal huishoudens die met een verlaging van de bijstandsuitkering zijn geconfronteerd vanwege het niet nakomen van de verplichting tot arbeidsinschakeling. Uitgaande van deze indicatie veronderstelt de regering dat in 0,1 procent van de huishoudens met bijstand een maatregel is opgelegd. Gesteld dat gemeenten in de nieuwe situatie voor dit aandeel de maatregelen afstemt op de individuele omstandigheden van de bijstandsgerechtigde leidt dit (uitgaande van een bestand van 414.000 bijstandsontvangers) tot jaarlijks 400 gevallen. Dit leidt tot een raming van de toename van de regeldruk als gevolg van deze maatregel van 400 maal € 17 = € 7.000.

7.1.10 Afwijken van het principe aanvraagdatum is ingangsdatum: bijstand met terugwerkende kracht

Bij een bijstandsaanvraag met terugwerkende kracht blijft de aanvraagprocedure ongewijzigd zoals in huidige wetgeving. Bij deze maatregel wordt er van de bijstandsgerechtigde extra gegevens gevraagd in verband met de verantwoording en het aannemelijk maken dat de bijstandsgerechtigde recht heeft op een bijstandsuitkering voorafgaand aan de datum van de bijstandsaanvraag. Bij de bepaling van de doelgroep is ervan uitgegaan dat de instroom in de bijstand op jaarbasis rond de 120.000 personen ligt (inclusief AIO). De aanname is dat 2% van deze instroom wegens individuele omstandigheden recht krijgt op een bijstandsuitkering met terugwerkende kracht voor maximaal twee maanden. Het gaat dus om ruim 2400 mensen. De bijstandsgerechtigde zal moeten aantonen dat door individuele omstandigheden de redenen zijn geweest om de bijstand

niet eerder te hebben aangevraagd. Dit kunnen uiteenlopende redenen zijn die eerder in deze memorie zijn toegelicht. Afhankelijk van het doenvermogen kost het verzamelen van relevantie gegevens ca 60–120 minuten. Het gesprek met de gemeente om de bijstandsaanvraag met terugwerkende kracht te beoordelen zal 60 minuten extra duren voor de bijstandsgerechtigde. Voor het contact vooraf, het vervolgcontact en de reistijd wordt uitgegaan van een tijdsbelasting voor de bijstandsgerechtigde van anderhalf tot twee uur. Bij elkaar komt de tijdsbelasting voor de bijstandsgerechtigde die gebruik kunnen maken van terugwerkende kracht uit op drie tot vier uur, gemiddeld 3,5 uur. De extra regeldruk komt daarmee naar verwachting op € 0,1 miljoen.

7.1.11 Toegang tot de IOAZ indien het bedrijf of zelfstandig beroep tot maximaal drie maanden terug is beëindigd

Het aanpassen van een van de toegangsvereiste voor de IOAZ zal naar verwachting geen gevolgen hebben voor de regeldruk. De maatregel heeft geen gevolgen voor de stukken die een gewezen ondernemer moet aanleveren bij de aanvraag voor de IOAZ en ook niet voor hetgeen van gewezen ondernemer verwacht wordt in het verdere aanvraagproces. Per saldo zal de regeldruk naar verwachting met € 5,2 miljoen afnemen als gevolg van dit wetsvoorstel.

8. Financiële gevolgen

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaat de regering in op de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel. Dit start met een toelichting per maatregel, vervolgens wordt er een compleet financieel overzicht gegeven en tot slot wordt nader ingegaan om de doeltreffendheid, doelmatigheid en de evaluatie, zoals vereist op grond van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet.

8.2 Budgettaire gevolgen per individuele maatregel

8.2.1 Harmonisatie aanvullende bijstand voor jongmeerderjarigen (artikel 20 Pw)

De overheveling van de aanvullende bijstand voor jongmeerderjarigen van bijzondere naar algemene bijstand brengt ook een wijziging van de financiering met zich mee. Op basis van een CBS-tabel is een inschatting gemaakt van de huidige uitgaven door gemeenten aan de aanvullende bijstand. Dit komt op € 7,9 miljoen. Uitgangspunt van de harmonisatie was een budgettair neutrale wijziging. We verwachten niet dat gemeenten meer uitgeven aan de aanvulling. Er wordt € 7,9 miljoen euro (prijspeil 2022) overgeheveld van de algemene uitkering van het Gemeentefonds naar de specifieke uitkering voor Participatiewetuitkeringen.

8.2.2 Giften (artikel 31, twee lid, onderdeel m, en artikel 39, eerste lid)

	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.
Bedragen in mln euro's		5,9	6,1	6,3	6,3	7,0

Deze maatregel sluit grotendeels aan bij staande praktijk van gemeenten. Een groot deel van de gemeenten hanteert al een vrijlating van € 1.200 of hoger voor giften. Een klein deel van de gemeenten zal door de wetswijziging een hogere vrijlating hanteren. Aannee is dat voor ruim 2% van het bijstandsvolume zal gelden dat een bedrag van gemiddeld € 600 minder zal worden teruggevorderd, dit betreft ongeveer 8.300

huishoudens in 2024. Belangrijk aandachtspunt is dat lang niet alle ingestelde vorderingen (volledig) worden terugbetaald, in de praktijk kunnen gemeenten en de SVB dus meer giften vrijlaten. Daarmee komen de structurele budgettaire gevolgen op € 7,0 miljoen.

8.2.3 Vermogen (artikel 34 Pw)

Deze maatregel vereenvoudigt de praktijk, omdat de te hanteren methode voor de vermogensvaststelling beter uitlegbaar wordt. In de praktijk houden gemeenten al rekening met actueel vermogen als de bijstand anders (onterecht) zou worden stopgezet, waardoor dit geen gevolgen heeft voor het recht op bijstand.

8.2.4 Maatwerkmogelijkheid bij de vierwekenzoek termijn voor jongeren tot 27 jaar in kwetsbare situaties (artikel 41, elfde lid, Pw)

De zoektermijn kan door deze aanpassing op basis van individuele omstandigheden buiten werking worden gesteld. Insteek is dat gemeenten de zoektermijn niet toepassen wanneer de zoektermijn niet het wenselijke effect heeft. Daarmee heeft deze maatregel geen budgettaire gevolgen. Een mogelijk uitstralingseffect wordt als verwaarloosbaar ingeschat.

8.2.5 Afwijken van het principe aanvraagdatum is ingangsdatum: bijstand met terugwerkende kracht (artikel 44, tweede lid, Pw)

	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.
Bedragen in mln euro's		5,6	5,6	5,6	5,6	5,4

Een groot deel van de bijstandsgerechtigden vraagt op tijd een uitkering aan. Van de mensen die een bijstandsuitkering pas aanvragen nadat ze er al één of meerdere maanden recht op hebben, komt een groot deel niet in problemen, omdat ze bijvoorbeeld van spaargeld kunnen leven. Verwachting is dat een klein deel van de totale instroom in de bijstand (2%) recht krijgt op terugwerkende kracht. De verwachting is dat mensen gemiddeld genomen 2 maanden terugwerkende kracht ontvangen. Omdat het gaat om mensen die op basis van individuele omstandigheden een uitkering met terugwerkende kracht ontvangen, zal het naar verwachting niet gaan om mensen die minder dan 1 maand terugwerkende kracht ontvangen. Daarom wordt gerekend met het gemiddelde van 1 en 3 maanden; 2 maanden terugwerkende kracht. In de bijstand ligt de gemiddelde instroom rond de 100.000, bij de AIO is dat 11.000. De structurele intensivering komt daarmee uit op € 5,4 miljoen.

8.2.6 Bijstandsnorm (alleenwonende) alleenstaande bijstandsgerechtigde met niet-rechthebbende partner (artikel 24 Pw) & Bijstandsnorm alleenstaande ouder zonder alo-kop (artikel 24a Pw)

	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.
Bedragen in mln euro's		5,2	5,4	5,5	5,6	6,2

De codificatie van deze maatregelen is breder dan de jurisprudentie, doordat ook wanneer de niet-rechthebbende partner wel inwonend is, toch is gekozen voor de alleenstaanden norm. Hierbij zij opgemerkt dat het eventuele inkomen van de niet-rechthebbende partner wel op de norm in mindering wordt gebracht, voor zover zijn inkomen plus de bijstandsnorm voor de rechthebbende partner, hoger is dan de gehuwdenorm. Aannee is dat een gemiddelde gemeente door deze wijziging

2 extra huishoudens op moet plussen van 50% naar 70% of van 70% naar 90%. Dat komt neer op 0,2% van het bijstandsvolume. Deze aanname is toegepast op alle regelingen. Daarmee komen de structurele budgettaire gevolgen op € 6,2 miljoen.

8.2.7 Onverwijld de mogelijkheid bieden tot het indienen van een aanvraag na melding (artikel 41, vierde lid, Pw)

Ook wanneer een aanvraag pas na enige tijd tot stand komt geldt de meldingsdatum als ingangsdatum van het bijstandsrecht, tenzij het recht op bijstand eerst later is ontstaan of de late indiening van de aanvraag aan bijstandsgerechtigde is te wijten. Aan de voorgestelde bepaling zijn daarom geen budgettaire gevolgen verbonden.

8.2.8 Gelijikstelling aanvraag bijstand, Bbz, IOAW of IOAZ (artikel 43, zesde lid, Pw)

Gezien de complexiteit van ons stelsel mag van een bestuursorgaan worden verwacht dat het bijstandsgerechtigde niet tegenwerpt dat hij zich bij zijn beroep op ondersteuning in het levensonderhoud tot een regeling heeft gewend, waar hij uiteindelijk geen recht op had. Zeker niet wanneer dit bestuursorgaan ook de regeling uitvoert waar betrokkene gezien zijn ondersteuningsverzoek wel recht op had. De voorgestelde regeling betreft vastlegging van redelijk handelen en is in die zin codificatie van een staande praktijk.

8.2.9 Verruiming van de bijverdiengrenzen (nieuw artikel 34a Pw)

	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.
Bedragen in mln euro's		11,9	11,9	11,9	11,9	18,0

De verlenging van de duur van de algemene vrijlating van 6 naar 12 maanden en het verlagen van het percentage zorgt per saldo voor een intensivering. Ook is er de mogelijkheid de vrijlating te verlengen voor mensen waarvan niet verwacht wordt dat die hun aantal gewerkte uren zullen kunnen uitbreiden. Daarnaast vervalt het maximale bedrag, waardoor het te ontvangen bedrag aan vrijlating groter kan zijn dan eerst. Tot slot krijgen jongeren tot 27 jaar ook recht op vrijlating van inkomsten uit arbeid. Dit zorgt in totaal voor een structurele intensivering van € 18,0 miljoen.

	Binnen begro- tingshorizon	Structureel
Intensivering uniforme vrijlating groep	€ 1,0 mln.	€ 1,0 mln.
Intensivering alleenstaande ouders	€ 0,5 mln.	€ 0,5 mln.
Intensivering jongeren 18–27 jaar	€ 0,9 mln.	€ 0,9 mln.
Intensivering verval maximaal bedrag MUB en LKS	€ 1,3 mln.	€ 6,2 mln. ¹
Intensivering extra verlengingsmogelijkheid	€ 8,2 mln.	€ 8,2 mln.
Totaal	€ 11,9 mln.	€ 18,0 mln.

¹ Structureel groter budgettair beslag wordt veroorzaakt door ingroei van de LKS-doelgroep.

8.2.10 Versoepten aanvraagprocedure (artikelen 17 en 43a Pw)

Door deze maatregel kan overbodige administratieve last worden weggelaten, waardoor herinstromen minder belasting oplevert voor de bijstandsgerechtigde. Deze vereenvoudiging heeft geen invloed op het recht op bijstand en daarmee geen budgettaire gevolgen.

8.2.11 Invoering bufferbudget (artikel 34b Pw)

	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.
Bedragen in mln euro's		13,2	13,4	13,8	14,0	15,5

Het bufferbudget betreft een maatwerkbudget voor die situaties waarbij iemand in de financiële problemen komt door het verrekenen van inkomsten en andere maatregelen en instrumenten niet voldoende zijn. Gemeenten zullen het bufferbudget dus niet voor alle werkende bijstandsgerechtigden in hoeden te zetten. Aangenomen wordt dat het bufferbudget voor 25% van de bijstandsgerechtigden die werkt, zal worden ingezet. Dat zijn ongeveer 8.000 mensen. Een netto bufferbudget van € 1.000, kost bruto ongeveer € 1.650. De budgettaire gevolgen komen daarmee structureel op € 15,5 miljoen per jaar.

8.2.12 (Automatisch) verrekenen van inkomsten uit arbeid op basis van gegevens uit de Polisadministratie (artikelen 31, tweede lid, onder g en 32, tweede en vijfde lid, Pw)

	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.
Bedragen in mln euro's		1,1	1,2	1,2	1,2	1,3

Om automatisch verrekenen mogelijk te maken, is het nodig dat er met een kleine marge kan worden verrekend. Dit kan zo worden ingevoerd, dat het altijd in het voordeel van de bijstandsgerechtigde is. Op basis van de sectorale premies is een aanname gedaan wat de huidige WGA/WHK-inhouding kost. Het is nodig om op deze wijze een aanname te doen omdat gegevens over de omvang van de huidige WGA/WHK-inhoudingen niet beschikbaar zijn. Dit gebeurt op gemeentelijk niveau op basis van de gegevens uit de loonstroken. Het Inlichtingenbureau heeft aan de hand van deze aanname berekend dat uitgaande van het nieuwe standaardpercentage voor de WGA-premie dit gemiddeld ongeveer € 35 op jaarbasis kost aan extra uitkering per werkende bijstandsgerechtigde. Gemiddeld werkt 8,6% van de bijstandsgerechtigden naast hun bijstandsuitkering, dat komt neer op ruim 30.000 personen. Daarmee komen de structurele budgettaire gevolgen op € 1,3 miljoen.

8.2.13 Vereenvoudiging verrekenen vakantiebijslag, keuzebudget en eindejaarsuitkering (artikel 32 Pw)

Deze maatregel zorgt ervoor dat inkomsten uit arbeid op een ander moment in het jaar worden verrekend, zodat het beter aansluit bij de financiële situatie van de bijstandsgerechtigde. De maatregelen heeft geen invloed op de hoogte van de verrekening. Daarmee heeft deze maatregel geen budgettaire gevolgen.

8.2.14 Ruimte voor mantelzorg (artikel 33 en artikel 3, tweede lid, Pw)

De voorstellen opgenomen in hoofdstuk 5, paragraaf 1 tot en met 5, zijn budgettair neutraal vormgegeven. De gemeenten kunnen bij de invulling van deze maatregelen rekening houdend met het hen ter beschikking gestelde budget voor ondersteuning.

Zorgbehoefte en gezamenlijke huishouding

	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.
Bedragen in mln euro's		6,3	6,3	6,3	6,3	6,2

Als gevolg van deze maatregel zouden personen die nu op grond van de Pw een gezamenlijke huishouding voeren, niet langer als gezamenlijke huishouding worden gezien. Daardoor kan iemand die vanwege een zorgbehoefte samenwoont, straks recht krijgen op een uitkering. Dit geldt voor huishoudens waarbij geen sprake is van een huwelijk of daarmee gelijkgestelden. Uit CBS-cijfers volgt dat er bijna 11.000 «overige» huishoudens zijn waarbij er sprake is van langdurige zorg, zonder een bijstandsuitkering. Er kan wel sprake zijn van bijvoorbeeld een AOW- of WW-uitkering of inkomen uit werk. Er zijn 8.990 huishoudens met een AOW-uitkering, die mogelijk recht krijgen op een AIO-uitkering en 1.680 huishoudens die mogelijk recht krijgen op een bijstandsuitkering. Na deze wijziging zal een deel van deze groep aanspraak kunnen maken op een bijstandsuitkering. Om een inschatting te kunnen maken van het bijstandsgebruik onder deze groepen, is gekeken naar het bijstandsgebruik onder de totale populatie. Omdat het naar verwachting gaat om een relatief kwetsbare groep, is gerekend met een 2x hogere bijstandsaan-spraak onder deze groep. Daarmee komt het extra bijstandsgebruik op ruim 600 huishoudens. Omdat het gaat om meerpersoonshuishoudens, zal er naar verwachting sprake zijn van minstens één kostendeler. Daarom is gerekend met een bijstandsprijs van 50%-WML. Daarmee zorgt deze maatregel voor een structurele investering van € 6,2 miljoen per jaar.

Mantelzorg niet beschouwen als op loon te waarderen arbeid

In de praktijk wordt mantelzorg al niet als op loon te waarderen arbeid beschouwd. Het gaat hier om codificatie van deze staande praktijk. Deze maatregel heeft daardoor geen budgettaire gevolgen.

	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.
Bedragen in mln euro's		0,5	0,5	0,5	0,5	0,5

8.2.15 Verbreding van het experimenteerartikel (artikel 83 Pw)

Voor de extra ondersteuning aan gemeenten en om het toenemend aantal experimenten te beoordelen en begeleiden is naar inschatting € 0,5 miljoen structureel benodigd om extra benodigde capaciteit bij SZW te financieren.

8.2.16 Toegang tot de IOAZ indien het bedrijf of zelfstandig beroep tot maximaal drie maanden terug is beëindigd (artikel 5 IOAZ)

	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.
Bedragen in mln euro's		1,1	2,1	3,2	4,3	6,4

Door deze wijziging krijgen ondernemers die hun bedrijf tot drie maanden terug hebben beëindigd ook recht op IOAZ. Als gevolg van deze wijziging wordt een verhoogde instroom van 20% ten opzichte van de huidige instroom in IOAZ verwacht. Dit resulteert in een structureel budgettaire beslag van € 6,43 miljoen voor de extra instroom.

8.3 Totale budgettaire gevolgen

Daarmee komen de totale budgettaire gevolgen van dit wetsvoorstel op € 66,5 miljoen.

euro's	2024	2025	2026	2027	2028	Structureel
3.2, 3.3 Giften		5,9	6,1	6,3	6,4	7,0
3.6 Bijstand met terugwerkende kracht		5,6	5,6	5,6	5,6	5,4
3.9, 3.10 Niet recht-hebbende partner		5,2	5,4	5,5	5,6	6,2
4.1 Verruiming van de bijverdien-grenzen		11,9	11,9	11,9	11,9	18,0
4.3 Automatisch verrekenen		1,1	1,2	1,2	1,2	1,3
4.7 Bufferbudget		13,2	13,4	13,8	14	15,5
5.7 Ruimte voor mantelzorg		6,3	6,3	6,3	6,3	6,2
5.8 Verbreding experimenteer-artikel		0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
6.2 Aanpassing toegangseis IOAZ		1,1	2,1	3,2	4,3	6,4
Totaal		50,9	52,5	54,2	55,8	66,5

Voor de uitvoeringskosten geldt dat verschillende maatregelen een verlichting van de uitvoeringspraktijk opleveren en andere een verzwaring van de uitvoeringspraktijk. Verwachting is dat de verschillende effecten voor de uitvoeringspraktijk tegen elkaar wegvallen en dat dit wetsvoorstel daarmee geen budgettaire gevolgen voor de uitvoeringskosten heeft.

8.4 Beleidskeuze uitgelegd: onderbouwing doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie

Op grond van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet wordt een toelichting gevraagd op zes onderdelen: doelstellingen, doeltreffendheid, doelmatigheid, instrumenten, financiële gevolgen voor het Rijk en waar mogelijk gevolgen voor maatschappelijke sectoren. Daarnaast is bij voorstellen die leiden tot een substantiële wijziging een evaluatieparagraaf verplicht.¹⁷⁰ Op meerdere van deze onderwerpen is reeds ingegaan in deze toelichting. Voor een overzichtelijk beeld is onderstaande tabel opgenomen.

¹⁷⁰ Kamerstukken II 2016/17, 34 725, nr. 8.

Beleidskeuzes uitgelegd

Doel(en)	De doelen van dit wetsvoorstel zijn: • De regels en ondersteuning van de Participatiewet laten aansluiten op de mogelijkheden en omstandigheden van de mensen voor wie ze bedoeld zijn: eenvoudig en passend; • Het vergroten van de rechtszekerheid, zowel qua rechten als plichten: uniform waar het kan, differentiatie waar nodig; en • Het creëren van meer handelingsruimte voor de uitvoerend professional. Hierdoor ontstaat een beter uitvoerbare wet, wordt er meer rekening gehouden met de menselijke maat en gaat de Participatiewet meer uit van vertrouwen in bijstandsgerechtigden. Zie voor een verdere toelichting paragraaf 2.3.
Beleidsinstrument(en)	De Participatiewet wordt aangepast zodat de wet en uitvoeringspraktijk beter aansluit op de mogelijkheden en omstandigheden van de bijstandsgerechtigden voor wie de wet bedoeld is. Het herstellen van de balans in de Participatiewet vraagt niet om een individuele actie op één onderdeel, maar juist om een samenspel van maatregelen op de verschillende deelaspecten uit de probleemanalyse. • Te denken valt aan de maatregelen die worden genomen om deeltijdarbeid in combinatie met aanvullende bijstand aantrekkelijker te maken. Alsmede de wet op het terrein van arbeids- en reïntegratieverplichtingen beter laten aansluiten bij de mogelijkheden van de bijstandsgerechtigden. Dit wordt uitgewerkt in hoofdstuk 4 en 5. • Met bepaalde maatregelen wordt de rechtszekerheid en de voorspelbaarheid van het huidige vangnet van de bijstand te vergroot. Dit wordt gedaan door de bijstandsgerechtigde in bepaalde situaties de zekerheid te bieden van een bepaald inkomen of een individuele beoordeling. Dit draagt bij aan een eenduidige uitvoeringspraktijk. Tegelijkertijd wordt recht gedaan aan de wens om juist ruimte te laten om in te spelen op vooraf niet te identificeren specifieke situaties. Dit wetsvoorstel zet daarom in op maatregelen van verschillende niveaus: algehele codificatie, zogenaamde «maatstafbepalingen» en «kan-bepalingen». Dit wordt uitgewerkt in hoofdstuk 3. • Het is uiteindelijk aan de uitvoerend professional om te bezien of de wet in het individuele geval tot een uitkomst leidt die in overeenstemming is met de bedoeling van de wet. Zo niet, dan moet de uitvoerder de ruimte krijgen om de uitkomst bij te stellen. Hieruit vloeien bijvoorbeeld de maatregelen tot «maatwerk bij de vierwekenzoektermijn» en «bijstand met terugwerkende kracht» uit voort.

Beleidskeuzes uitgelegd

Financiële gevolgen voor het Rijk	In de eerdere paragrafen van dit hoofdstuk is nader ingegaan op de financiële gevolgen voor het Rijk. De totale budgettaire gevolgen dit wetsvoorstel bedragen € 66,5 miljoen.
Financiële gevolgen voor het maatschappelijke sectoren	De gevolgen voor de bijstandsgerechtigden zijn in de diverse hoofdstukken weergegeven. De gevolgen voor de regeldruk zijn opgenomen in hoofdstuk 7 van deze toelichting.
Nagestreefde doeltreffendheid	Na inwerkingtreding van deze wetswijziging sluit de Participatiewet beter aan op de mogelijkheden en omstandigheden van de mensen voor wie de wet bedoeld is. Daarnaast vergroot het de rechtszekerheid van bijstandsgerechtigden en creëert het meer handelingsruimte voor de uitvoering. Ook zal een deel van de bijstandsgerechtigden meer geld overhouden, doordat gemeenten anders omgaan met het verrekenen van giften en inkomen uit arbeid. De wijzigingen dragen bij aan meer rust en zekerheid in het leven van bijstandsgerechtigden. Uiteindelijk kan dit er ook aan bijdragen dat mensen sneller aan het werk gaan.
Nagestreefde doelmatigheid	Deze wetswijziging is randvoorwaardelijk om de doelen te bereiken. Deze doelen kunnen niet worden bereikt onder de huidige Participatiewet. Op basis van de gemaakte beleidsanalyse is geïnventariseerd welke maatregelen op korte termijn kunnen worden gerealiseerd en waarmee gegeven de beperkt beschikbare budgettaire middelen de grootste verbetering voor bijstandsgerechtigden kan worden bereikt. De maatregelen bieden meer rechtszekerheid voor de bijstandsgerechtigden en zorgen ervoor dat de wet beter aansluit op hun doenvermogen en situatie. Ook worden maatregelen getroffen om de stap naar werk makkelijker te maken. Daarnaast beoogt dit wetsvoorstel de uitvoerende professional meer handelingsruimte te bieden. Deze verbeteringen in het leven van bijstandsgerechtigden wegen op tegen de budgettaire gevolgen van de aanpassingen. Ook doordat de verbeteringen er aan bij kunnen dragen dat mensen sneller aan het werk gaan of op andere wijze weer deelnemen aan de samenleving.
Evaluatie	De evaluatie van de maatregelen die zijn opgenomen in dit wetsvoorstel lopen mee in de brede evaluatie van de Participatiewet. Zie ook paragraaf 9.3

9. Uitvoering, monitoring en evaluatie

9.1 Inleiding

Om de effecten van de wijzigingen van dit wetsvoorstel op waarde te kunnen schatten, is een goede monitoring en evaluatie belangrijk. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe deze monitoring en evaluatie vorm krijgt. Zoals te doen gebruikelijk bij invoering van een nieuwe wet zal één jaar na invoering een invoeringstoets plaatsvinden en wordt de wet na enkele jaren geëvalueerd.

9.2 Uitvoering

De gemeenten zijn sinds de decentralisatie van 2015 verantwoordelijk voor onder meer werk en inkomen. De Rijksoverheid heeft een systeemverantwoordelijkheid: zij moet onder meer zorgen voor adequate juridische kaders en voldoende financiële middelen. Dit wetsvoorstel verandert de taak van gemeenten niet: het uitgangspunt blijft de decentrale uitvoering door gemeenten en de verantwoordelijkheden die daarmee samenhangen. Concreet betekent dit dat gemeenten ruimte hebben om hun taken via beleidsvrijheid verder vorm en invulling te geven. Aan dit decentrale stelsel is inherent dat verschillen tussen gemeenten kunnen ontstaan.

Impact van de maatregelen

De maatregelen uit dit wetsvoorstel hebben, zoals de Raad benoemd impact op de gemeentelijke uitvoering. Het kabinet is van mening dat de impact van dit wetsvoorstel in balans is: er zijn enerzijds maatregelen die zorgen voor een verlichting en anderzijds maatregelen die zorgen voor een toename van uitvoeringslasten voor de gemeenten. De mate van de impact is mede gebaseerd op de uitvoeringstoets van de VNG en de gesprekken die met de gemeenten zijn gevoerd (zie ook paragraaf 1.4 voor het proces rondom de totstandkoming van de maatregelen). Voor de financiële impact van de maatregelen wordt verwezen naar hoofdstuk 8.

Een deel van de maatregelen is codificering van jurisprudentie en/of de uitvoeringspraktijk. Deze maatregelen zullen dan ook geen of slechts beperkte impact hebben op de gemeentelijke uitvoering. Tot deze categorie behoren onder meer de maatregelen over de geharmoniseerde jongerennorm, het versoepelen van de aanvraagprocedure en de bijstandsnorm voor hen niet met een niet-rechthebbende partner.

Daarnaast zijn er een aantal maatregelen die nieuw zijn voor gemeenten en waarbij de impact mede afhangt van de huidige uitvoeringspraktijk van gemeenten. De impact kan derhalve van gemeente tot gemeente verschillen. Met deze wetenschap/kennis zal de impact vooral betekenis hebben voor de implementatiefase van dit wetsvoorstel. Daartoe wordt in samenwerking met de VNG een implementatieplan gemaakt, die gemeenten helpt bij de voorbereiding van de invoering van dit wetsvoorstel. Tot deze categorie behoren onder meer de vereenvoudiging van de vermogensvaststelling en de uitzondering op de vierwekenzoektermijn. Het kabinet hecht eraan erop te attenderen dat er ook maatregelen zijn die – na implementatie – zorgen voor een verlichting van de uitvoeringslasten. Dit zijn de maatregelen rondom het automatisch verrekenen en vereenvoudiging van het verrekenen vakantietoeslag, keuzebudget en de eindejaarsuitkering.

Op dit moment wordt gewerkt aan de lagere regelgeving die uit dit wetsvoorstel voortvloeit. De lagere regelgeving ziet op een aanpassing van de Regeling Participatiewet, IOAZ en IOAW in verband met het verrekenen (zie ook paragraaf 4.5), op een aanpassing van het maatregelenbesluit (zie ook paragraaf 5.6) en op een aanpassing van het Besluit bijstand zelfstandigen (zie paragraaf 6.4). De partijen aan wie deze regelgeving raakt, zijn daarbij uitvoerig betrokken zodat de uitvoerbaarheid als belangrijke toetssteen geborgd is.

Ruimte voor de professionals

Van gemeenten wordt verwacht dat zij op grond van artikel 18 Pw de bijstand en daaraan verbonden verplichtingen afstemt op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de bijstandsgerechtigde. Met dit wetsvoorstel worden enkele wijzigingen voorgesteld om in die gevallen waarin de individuele omstandigheden vragen om een ander besluit dan dat de wetgever in eerste instantie voor ogen staat, maatwerk te bieden. Dit kot tegemoet aan de breed gedragen politieke en maatschappelijke wens om meer rekening te houden met een menselijke benadering en de ruimte voor de uitvoerende professional te bieden. Het kabinet erkent dat dit specifieke vaardigheden vraagt van de uitvoerend professional. Het belang van spoor 3 van het programma Participatiewet in Balans is dan ook niet te onderschatten: het versterken van de vakkundigheid van de uitvoering.

9.3 Monitoring

Binnen een jaar zal een invoeringstoets de belangrijkste signalen van ervaringen met de nieuwe wet op korte termijn naar boven halen.

Voor de monitoring van de wijzigingen uit dit wetsvoorstel zal vooral worden aangesloten bij de reguliere, al bestaande monitoring van de Participatiewet. Sinds de invoering van de Participatiewet in 2015 worden de belangrijkste ontwikkelingen rondom de Participatiewet op verschillende, elkaar aanvullende manieren gevolgd. Zo worden door het CBS relevante beleidsstatistieken aangeleverd waarmee inzicht verkregen wordt in de belangrijkste kwantitatieve ontwikkelingen over bijstandsverlening, de hulp en voorzieningen die gemeenten bieden om te participeren en re-integratie naar werk en opgelegde terugvorderingen en de onderliggende reden daarvoor (onder andere relevant in het kader van monitoring van de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik). Op basis hiervan wordt ook twee keer per jaar een factsheet Participatiewet gemaakt en aan beide Kamers verstuurd.¹⁷¹ De onderwerpen in dit factsheet zullen aangepast worden om relevante kwantitatieve ontwikkelingen te volgen. Verder worden ervaringen van cliënten en gemeenten ongeveer tweejaarlijks gemeten in de ervaringsonderzoeken Participatiewet.¹⁷² In overleg met de Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: NLA) zal bezien worden in hoeverre er enkele gerichte vragen kunnen worden toegevoegd over veranderingen door het programma Participatiewet in balans. Op die manier zou wellicht gemonitord kunnen worden of de doelstellingen van dit wetsvoorstel worden behaald en of er een cultuuromslag plaatsvindt binnen (de uitvoering van) de Participatiewet, bijvoorbeeld waar het gaat om handhaving en bejegening van bijstandsgerechtigden. Om de effecten van de maatregelen op de gendergelijkheid in de praktijk goed te monitoren, zullen de effecten waar mogelijk worden uitgesplitst naar gender.

¹⁷¹ Factsheet II, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 34 352, nr. 89.

¹⁷² Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2022/23, 34 352, nr. 89.

Tot slot verschijnen jaarlijks meerdere incidentele onderzoeken naar de werking van de Participatiewet. Bevindingen van deze onderzoeken worden benoemd in een jaarlijkse monitoringsbrief Participatiewet.¹⁷³ Hierin kunnen aparte onderzoeken naar maatregelen uit dit wetsvoorstel worden opgenomen. Het voornemen is om enkele jaren na invoering van dit wetsvoorstel in ieder geval een uitgebreide cohort-/uitstroomstudie uit te voeren waarmee de eerste effecten van de maatregelen in beeld kunnen worden gebracht. Hoewel niet alle data op deze middellange termijn beschikbaar zullen zijn voor een volledige effectmeting kan een dergelijk onderzoek een beeld geven van de werking van de wet. Bovendien past het binnen het voornemen om een strategische evaluatie van de Participatiewet uit te voeren.

9.4 Evaluatie

In 2019 vond een grootschalige evaluatie van de Participatiewet plaats door het Sociaal Cultureel Planbureau. De volgende strategische evaluatie van de Participatiewet staat gepland voor 2027. Hierin zullen ook de effecten van maatregelen uit Participatiewet in Balans spoor 1 meegenomen worden, voor zover er op dat moment voldoende data beschikbaar is om die effecten te kunnen meten. Daarnaast zullen de effecten van maatregelen uit het wetsvoorstel Breed Offensief en de wijziging kostendelersnorm ook een plek krijgen in deze strategische evaluatie. Over de voortgang van de SEA wordt de Kamer bij de begroting en het jaarverslag geïnformeerd.

In specifieke zin zijn er enkele wijzigingen in spoor 1 van Participatiewet in Balans die extra aandacht verdienen en waarvoor mogelijk extra inspanningen qua monitoring en/of evaluatie gewenst zijn. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan extra data-uitvragen in de beleidsstatistiek van het CBS of de ervaringsonderzoek van de NLA en/of apart aanvullend onderzoek naar de werking van een specifieke maatregel (zie tabel). Voor deze maatregelen zal voor de invoering van het wetsvoorstel verder uitgewerkt worden op welke manier deze extra monitoringsinspanning vorm krijgt.

Voor de andere maatregelen uit Participatiewet in Balans spoor 1 geldt dat deze niet apart geëvalueerd worden maar meelopen in de brede monitoring en evaluatie van de Participatiewet. Uit die brede monitoring en evaluatie kunnen signalen met betrekking tot deze maatregelen naar voren komen maar dit wordt in principe niet apart uitgevraagd.

10. Consultatie

Over dit wetsvoorstel is, na het gezamenlijk uitwerken van de maatregelen in dit wetsvoorstel en het uitvoeren van een informele pre-toets (zie hiervoor paragraaf 1.4), formeel advies uitgevraagd bij verschillende partijen. Onder meer de VNG, SVB, Divosa, Arbeidsinspectie, LCR, Raad voor de rechtspraak, Expertgroep en het ATR hebben gereageerd op dit wetsvoorstel. Daarnaast heeft het wetsvoorstel gedurende 6 weken opengestaan voor internetconsultatie. In die periode zijn 92 openbare consultatiereacties ontvangen. De regering is zeer erkentelijke voor alle reacties. Dit hoofdstuk gaat in op de ingebrachte adviezen en reacties, en op de naar aanleiding daarvan aangebrachte wijzigingen in het wetsvoorstel. Indien er sprake is van overlap in reacties, worden de reacties beantwoord bij de partij die als eerste aan bod komt in dit hoofdstuk. Reacties die de scope van dit wetsvoorstel te buiten gaan, worden in deze toelichting buiten beschouwing gelaten.

¹⁷³ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2022/23, 34 352, nr. 282.

Implementatie

De VNG en SVB hebben aangegeven voldoende tijd (circa 12 maanden) nodig te hebben om alle maatregelen te implementeren. De regering heeft hier begrip voor en zal in overleg treden met de VNG en SVB om goede implementatie van dit wetsvoorstel te borgen. Zie voor nadere toelichting ook paragraaf 11.8.

Hoofdpijnen wijziging (mede) naar aanleiding van reacties

De volgende wijzigingen zijn doorgevoerd naar aanleiding van de consultatie of gedurende de internetconsultatie:

- Het begrip intensieve mantelzorg in artikel 3 Pw is vervangen door zorgbehoefte;
- De voorgestelde kan-bepaling in artikel 9 Pw is geschrapt;
- De voorgestelde wijziging van artikel 9, vijfde lid, Pw is geschrapt;
- Verduidelijkt is dat het besluit als bedoeld in artikel 18, tweede lid, Pw ambtshalve of op verzoek van bijstandsgerechtigde kan worden heroverwogen (wijziging van artikel 18, derde lid, Pw);
- De voorgestelde wijziging van artikel 24 Pw is herschreven zodat dit artikel duidelijker is;
- De norm in artikel 24a Pw is niet langer 90% van de gehuwdenorm maar 1/12 deel van het kindgebonden budget;
- In artikel 33 Pw is verduidelijkt dat het onbetaalde mantelzorg betreft;
- Er is een wijziging van artikel 36 Pw opgenomen om dit artikel te verduidelijken;
- Voorgesteld wordt om in artikel 39 Pw te bepalen dat de hoogte van de giftenvrijlating meestijgt met de consumentenprijsindex, waarbij geldt dat het bedrag wordt afgerond op een veelvoud van € 50;
- Voorgesteld wordt om de SVB uit te zonderen van het verduidelijkte transactiesysteem in artikel 32, tweede lid, Pw, omdat de SVB heeft aangegeven dat deze maatregel voor haar niet uitvoerbaar is en de problematiek die met de maatregel wordt opgelost bij de groep die de SVB bedient niet lijkt te leiden tot knelpunten.
- Er zijn aanpassingen doorgevoerd in onder meer artikelen 1 en 38 Pw die tekstueel van aard zijn of zorgen voor correcte verwijzingen.

Daarnaast zijn zoals reeds voorgenomen de wijzigingen van de IOAW en IOAZ toegevoegd.

Voortschrijdend inzicht:

1) wijziging artikel 9 Pw

Gedurende de consultatieperiode heeft de regering ten aanzien van een tweetal voorgestelde wijzigingen in artikel 9 Pw moeten constateren dat de voorstellen het beoogde doel niet treffen, respectievelijk in de uitwerking te complex worden. Daar wordt hieronder nader op ingegaan.

In de consultatieversie van het wetsvoorstel was in het wijzigingsvoorstel van artikel 9 Pw een achtste lid opgenomen dat expliciteerde dat gemeenten de mogelijkheid biedt om de verplichtingen, genoemd in het eerste lid van artikel 9 Pw, nader in te vullen voor een individuele bijstandsgerechtigde. Bij nader inzien verhoudt dit voorgestelde artikellid zich niet goed tot het bestaande artikel 18, eerste lid, Pw en is de regering tot de conclusie gekomen dat het voorgestelde artikellid tot verwarring leidt. Het eerder voorgestelde artikel 9, achtste lid, Pw is namelijk een kan-bepaling, terwijl uit artikel 18, eerste lid, Pw dwingend volgt dat de aan de bijstand verbonden verplichtingen afgestemd moeten worden op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van bijstandsgerech-

tigde. De regering is van mening dat de mogelijkheid om de verplichtingen nader in te vullen, maar ook om van nadere invulling af te zien, reeds op grond van artikel 9, eerste lid, in samenhang artikel 18, eerste lid, Pw bestaat. Dit is dus staand beleid. In paragraaf 5.2 is dit nader uitgelegd en de toelichting op dit punt nader aangevuld.

Ten aanzien van de voorgestelde wijziging van artikel 9, vijfde lid, Pw wordt het volgende opgemerkt. De regering heeft er thans voor gekozen om deze wijziging niet door te zetten in dit wetsvoorstel. De regering onderkent de problemen waar de gemeenten tegenaanlopen. De wijze van vaststelling van volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid als bedoeld in de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (hierna: Wet WIA) waarnaar verwezen wordt in het huidige artikel 9, vijfde lid, Pw sluit niet altijd aan bij de doelgroep van de Participatiewet. Dit komt doordat de Wet WIA zich richt op mensen met een arbeidsverleden, terwijl bijstandsgerechtigden niet altijd gewerkt hebben in een dienstbetrekking. Ook de vereiste inzet van een verzekeringsgeneeskundige bij een beoordeling als bedoeld in de Wet WIA leidt bij gemeenten tot problemen omdat zij – in tegenstelling tot UWV – in het algemeen geen verzekeringsgeneeskundigen in dienst hebben. Gezien de actuele problematiek bij UWV ter zake van de achterstanden bij de beoordeling van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen is het niet realistisch te verwachten dat gemeenten een beroep kunnen doen op UWV.

De regering heeft gedurende de internetconsultatie met betrokken partijen getracht om overeenkomstig de oorspronkelijk voorgestelde delegatiebepaling regels te stellen voor de vaststelling van volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid. Dit heeft niet tot een uitvoerbaar resultaat geleid.

Het vraagstuk van het vaststellen van volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid in het kader van de Participatiewet is complex en de regering is van mening dat dit in nauwe samenhang met de andere wetten die een regeling bevatten voor het vaststellen van volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid, de Wet WIA en de Wajong, moet worden gezien. In spoor 2 van het programma Participatiewet in balans is nadrukkelijk aandacht voor mensen in de bijstand die voor langere tijd niet in staat zijn om in hun eigen inkomen te voorzien, zoals chronisch zieken. Hierbij worden ook de uitkomsten van de Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (hierna: OCTAS), de commissie die het kabinet in 2024 desgevraagd adviseert over het stelsel van ziekte en arbeidsongeschiktheid, betrokken. Het vraagstuk van volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid sluit beter aan bij de mogelijke aanpassingen van de Participatiewet die in spoor 2 worden uitgewerkt.¹⁷⁴ De regering is tevens van mening dat een recente uitspraak van de CRvB¹⁷⁵ een aantal onduidelijkheden weggenomen heeft over de interpretatie en uitvoering van artikel 9, vijfde lid, Pw, met name wat betreft de reikwijdte van de daarin opgenomen verwijzing naar artikel 4 Wet WIA. De regering is voornemens aan deze uitspraak nadere aandacht te besteden in de nieuwsbrief Gemeentenieuws van het Ministerie van SZW en gaat ervan uit dat een en ander gemeenten voorlopig de nodige houvast biedt bij de uitvoering van deze bepaling.

2) Expliciteren hoofdverblijfsvereiste artikel 19a

In de internetconsultatieversie van dit wetsvoorstel was een nadere toelichting opgenomen over artikel 19a. In de betreffende paragraaf werd nader geëxpliceerd dat het principe dat iemand eerst als woonachtig op

¹⁷⁴ Kamerstukken II, 2023/24, 34 352, nr. 306

¹⁷⁵ CRvB 11 juli 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1380.

een adres kan worden aangemerkt, indien hij daar zijn hoofdverblijf heeft. Dat principe geldt zowel bij toepassing van de kostendelersnorm als bij de vaststelling van een gezamenlijke huishouding. Als er sprake is van tijdelijk verblijf, dan kan de tijdelijk inwonende niet als kostendeler worden aangemerkt¹⁷⁶, noch kan hij een gezamenlijke huishouding met een van de andere personen die op het adres woonachtig zijn voeren. Deze explicitering was echter opgenomen zonder dat artikel 19a werd gewijzigd. Het is echter niet mogelijk om een nadere toelichting over de interpretatie van een huidig artikel op te nemen, zonder dat dit artikel wordt aangepast. Daarom is deze passage geschrapt en zal de passage zo nodig onder de aandacht worden gebracht via het Gemeentenieuws of op een andere geëigende plek als hier vragen over ontstaan.

3) Aanpassing van één van de toegangsvereiste tot de IOAZ

Na de internetconsultatieperiode is gebleken dat het gewenst is om een van de toegangsvereiste voor de IOAZ te verruimen. Deze wijziging is daarom toegevoegd aan het wetsvoorstel. Deze wijziging heeft niet meegelopen in de uitvoeringstoetsen. Daarom is er een uitvraag bij gemeenten gedaan en heeft er een losse sessie met de VNG en gemeenten plaatsgevonden om de wenselijkheid en uitvoerbaarheid van deze maatregel te bespreken. De VNG en gemeenten hebben aangegeven dat deze wijziging wenselijk is en dat de maatregel goed uitvoerbaar is. Daarnaast is aangegeven dat er geen extra uitvoeringskosten worden verwacht.

Aanpassingen bij nader rapport:

Bij gelegenheid van het nader rapport is één aangebracht. Gelet op de ontwikkeling op en de samenhang met het wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid, is de grondslag voor de eerder genoemde algemene maatregel van bestuur op een punt aangepast, waardoor het mogelijk wordt om bij algemene maatregel van bestuur ruimte te bieden voor het afzien van het opleggen van een maatregel. Tevens is de onderlinge verhouding tussen de algemene maatregel van bestuur en de verordeningplicht van gemeenten verduidelijkt.

10.1 Uitvoeringstoets Vereniging van Nederlandse Gemeenten

10.1.1 Algemene reactie

De regering is de VNG erkentelijk voor haar reactie. De VNG heeft in haar uitvoeringstoets aangegeven dat het wetsvoorstel duidelijk ook een financiële impact heeft op de uitvoerings- en implementatiekosten van maatregelen in het wetsvoorstel. Daarbij wordt aangegeven dat in de uitvoeringstoets nog geen berekening is gemaakt van de financiële impact, omdat veel zaken nog onvoldoende zijn uitgewerkt. De VNG heeft in haar uitvoeringstoets aangegeven dat aanvullend onderzoek naar de financiële impact daarom nodig is. Hetzelfde signaal volgt uit het bestuurlijk advies van VNG en Divosa (paragraaf 10.3).

Er heeft overleg plaatsgevonden met de VNG en Divosa. De zaken waar onduidelijkheid over bestaat, zijn in grote mate de maatregelen waarvoor regelgeving nader wordt uitgewerkt bij of krachtens amvb. Het is in dit stadium van het wetgevingsproces nog niet mogelijk om volledige duidelijkheid over deze zaken te geven. Daarom is met de partijen afgesproken dat de financiële impact van de maatregelen nader in kaart

¹⁷⁶ Andersom zijn de personen die hun hoofdverblijf op het adres hebben voor de tijdelijk inwonende wel kostendelers (tenzij een van de uitzonderingen ex. artikel 19a Pw speelt).

worden gebracht bij het opstellen van de nadere regelgeving en dat de partijen daar goed bij betrokken zullen worden. Deze toezeggingen bieden de VNG en Divosa voldoende zekerheid om op dit moment geen aanvullend financieel onderzoek te eisen.

10.1.2 Individuele maatregelen

Harmonisatie jongerennorm

De VNG vraagt in haar uitvoeringstoets aandacht voor overgangsrecht voor deze maatregel. Er is – voor jongeren die op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een hogere norm ontvangen dan wordt voorgesteld – een overgangstermijn tot hun 21^e levensjaar opgenomen. Voor een toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 12.

Giftenvrijlating

Verschillende gemeenten, de SVB en ook de VNG in haar uitvoeringstoets hebben twijfels over de handhaafbaarheid van de met dit wetsvoorstel geïntroduceerde giftenvrijlating. De regering benadrukt hier nogmaals dat de voorgestelde vrijlatingsgrens in hoge mate een nadere concretisering betreft van het huidige in de wet opgenomen principe: «*voor zover verantwoord met het oog op bijstandsverlening*». Een principe dat in 1965 is geïntroduceerd (en in 1996 en 2004 bekrachtigd) om te voorkomen dat aan (beperkte) onverplichte ondersteuning vanuit het netwerk direct bijstandsrechtelijke gevolgen verbonden zouden worden.¹⁷⁷

De regering onderkent dat het huidige voorstel enig lef vraagt van gemeenten en vertrouwen in de bijstandsgerechtigde. De regering deelt de twijfels met betrekking tot de uitvoerbaarheid in deze niet. De regering ziet zich hierin ook gesterkt door een groot aantal gemeenten, dat sinds enkele jaren ook al met een vergelijkbare giftenvrijlating werkt. Wellicht ten overvloede benadrukt de regering hier nog – mede omdat in de uitvoeringstoets van de VNG meerdere keren het woord «handhavingsplicht» wordt gebruikt en gelet op de reactie van de LCR – dat met de voorgestelde maatregel niet is beoogd dat gemeenten bij elke bijstandsgerechtigde exact gaan controleren of hij per kalenderjaar meer of minder dan € 1.200 aan giften heeft ontvangen. In beginsel kan voor deze maatregel worden aangesloten bij de op dit moment bestaande uitvoeringspraktijk, van signaal gestuurde en periodieke onderzoeken in combinatie met meldingen door de bijstandsgerechtigde zelf.

Vermogen

De VNG geeft in haar uitvoeringstoets aan duidelijke twijfels te hebben met betrekking tot de handhaafbaarheid van deze maatregel. De regering merkt daarbij op dat deze maatregel op zichzelf is door te voeren zonder handhavingseffecten. De gemeente kan de bijstandsgerechtigde blijven verzoeken om grotere mutaties in zijn vermogen te melden en kan – indien gewenst – op de achtergrond een vermogensstaffeling blijven toepassen. Enkel kan zij – als de vermogensaanwasruimte door een toename aan bezittingen is opgebruikt – hier niet zonder meer bijstandsrechtelijke consequenties aan verbinden. Zij zal eerst moeten controleren of betrokkene ook inderdaad over een vermogen boven de voor hem geldende vermogensgrens beschikt (of in redelijkheid kan beschikken). Dat betekent niet dat het wetsvoorstel deze wijze van handhaving

¹⁷⁷ Het is mede hierom dat deze vorm van onverplichte ondersteuning vanuit het netwerk anders wordt beoordeeld, dan bijvoorbeeld middelen die betrokkene in redelijkheid kan opeisen (een recht op alimentatie of loon).

voorschrijft. Gemeenten kunnen er bijvoorbeeld ook voor kiezen om enkel als daar signalen aanleiding toe geven, een vermogensonderzoek in te stellen.

Zowel de SVB als gemeenten wijzen op het risico dat betrokkene er bewust voor zorgt dat zijn vermogen niet boven de vermogensgrens terecht komt. De SVB wijst op de situatie dat betrokkene het extra vermogen versneld uitgeeft zodat hij bij onderzoek toch weer te maken heeft met een vermogen lager dan de voor hem geldende vermogensgrens. Binnen het huidige (staffel)systeem zou dit in beginsel betekenen dat betrokkene één maand geen recht op bijstand zou hebben, terwijl in het voorgestelde systeem wel het bijstandsrecht gecontinueerd wordt. In beide situaties kan betrokkene wel (afhankelijk van de mate waarin sprake was van een vermogenoverschrijding) op grond van artikel 18 Pw een maatregel worden opgelegd vanwege tekortschietend besef van verantwoordelijkheid. Bij de hoogte/duur van de maatregel kan daarbij worden verdisconteerd dat er in het voorgestelde stelsel verder geen bijstandsrechtelijke consequenties zijn. In die zin zijn voor dit voorbeeld de handhaving technische effecten marginaal.

Maatwerk vierwekenzoektermijn

De VNG vraagt om meer concrete richtlijnen om grote verschillen tussen gemeenten in de uitvoering te voorkomen. De regering wil hier aan tegemoet komen, waarbij nadrukkelijk wordt opgemerkt dat het om richtlijnen gaat. Het past immers binnen het decentrale stelsel dat het college de gegeven ruimte op haar eigen wijze mag invullen. De toelichting is aangevuld met voorbeelden om aan dit verzoek tegemoet te komen.

Bijstand met niet-rechthebbende partner

Verschillende partijen hebben vragen gesteld met betrekking tot de formulering van artikel 24 Pw. Naar aanleiding van deze reacties is de formulering van het artikel gewijzigd en de memorie van toelichting op dit punt verduidelijkt. Met dit artikel wordt beoogd dat een gehuwde met een niet rechthebbende partner, die geen kostendelers heeft, wordt aangemerkt als een alleenwonende alleenstaande en op die manier in aanmerking komt voor de alleenstaanden norm zoals deze voor zijn of haar leeftijdscategorie geldt. Voor pensioengerechtigden en voor jongmeerderjarigen houdt dit dus in dat zij in aanmerking komen voor de specifiek voor een jongmeerderjarige of gepensioneerde geldende alleenstaande norm. Is sprake van kostendeling, dan geldt geen aparte norm, omdat in die situatie de (inwonende) niet-rechthebbende partner bij de bepaling van de hoogte van de kostendelersnorm al buiten beeld blijft (ex. artikel 19a, eerste lid, onderdeel a, Pw).

Bijstand alleenstaande ouder zonder ALO-kop

De VNG geeft in haar uitvoeringstoets aan dat de met deze bepaling beoogde doelgroep moeilijk voor de gemeente in beeld is te krijgen. In samenspraak met de Dienst Toeslagen zal worden gezien hoe via bestandsvergelijkingen (groep bijstandsgerechtigden met niet-rechthebbende partner en inwonend minderjarig kind zonder recht op ALO-kop) gemeenten inzicht kunnen krijgen wie binnen hun bestand mogelijk recht heeft op de beschreven ophoging.

Onder meer de VNG en LOSR vragen of de ophoging niet onbelast dient te worden verstrekt om te voorkomen dat de fiscaal belaste ophoging doorwerkt in het toetsingsinkomen en in die zin onwenselijke effecten

heeft op de hoogte van de toeslagen. De regering brengt daarbij in overweging dat eventuele afbouw van toeslagen in de situatie van betrokkene (meerpersoonshuishoudens in de zin van de Huurtoeslag) eerst speelt bij een fiscaal jaarinkomen dat hoger ligt dan de met de ophoging gecreëerde norm. Naar verwachting is het risico op verlaagde toeslagen in deze situatie laag.

Versoepelen aanvraagprocedure

De VNG geeft in haar reactie aan dat deze maatregel weinig impact heeft op de uitvoering omdat veel aanvraagprocedures al digitaal verlopen. DigiD identificatie kan een kleine meerwaarde hebben en het kunnen identificeren met het rijbewijs wordt als een goede aanvulling gezien. De verduidelijking van het gebruik van de gegevens uit de beschikbare systemen wordt als wenselijk gezien. Bij de verkorte aanvraagprocedure benoemt de VNG dat bij een termijn van 12 maanden een groter risico bestaat dat de gegevens van de bijstandsaanvrager gewijzigd zijn. Het is daarom van belang dat gemeenten hierop alert blijven. Met deze maatregel wil de regering administratieve handelingen voor zowel de aanvrager als de gemeente verminderen. Dit neemt echter niet weg dat de regering benadrukt dat voorkomen moet worden dat de bijstandsuitkering op basis van verouderde en foutieve gegevens wordt toegekend. Het is aan de gemeente om dit in eerste instantie te verifiëren in de beschikbare administraties en indien nodig bij de aanvrager zelf. Op deze wijze blijft het aantal opnieuw op te vragen gegevens en bescheiden tot het minimum beperkt.

Automatisch verrekenen

De inschatting van de VNG is dat deze maatregel een positief effect kan hebben. De verdere uitwerking van de maatregel in een ministeriële regeling is echter van belang voor een verdere beoordeling en verwerking in de gemeentelijke ICT-systemen. Dit geldt ook voor het gebruik van de gegevens uit de Polisadministratie. De verwachte doorlooptijd voor het aanpassen van de applicaties, en dus voor de benodigde implementatie, voor deze maatregel is ongeveer 12 maanden.

Zoals aangegeven in de memorie van toelichting zal in een Regeling een aantal maatregelen verder worden uitgewerkt. Deze Regeling zal voor uitvoeringstoetsen en internetconsultatie worden voorgelegd. De regering is zich bewust van het feit dat het gebruik van gegevens uit de Polisadministratie niet in honderd procent van de situaties waar verrekening plaats moet vinden mogelijk is. De regering is er echter van overtuigd dat een aanzienlijke verbetering en administratieve ontlasting mogelijk is door het gebruik van gegevens uit de Polisadministratie in de gevallen dat het mogelijk is ook daadwerkelijk in te zetten. De door het Inlichtingenbureau aangekondigde levering van OIB-signalen via een webservice waarbij de inkomensgegevens direct zichtbaar zijn als de werkgever aangifte heeft gedaan zal daar verder aan bijdragen. Als in voorkomende gevallen de gegevens uit de Polisadministratie dermate vertraagd beschikbaar zijn dat er geen verbetering optreedt in het verrekenproces, kan de regering zich voorstellen dat het in de rede ligt om in die gevallen aan de hand van de salarisspecificaties te verrekenen. Dit vergt goede communicatie tussen gemeente en bijstandsgerechtigde. Dit wordt meegenomen in het implementatietraject.

Gemeenten zien deze maatregel als een vereenvoudiging, de impact is voor gemeenten beperkt en vergt een eenmalige aanpassing van de werkprocessen en de ICT-systemen. Ook hiervoor geldt dat de uitwerking in de Regeling tijdig beschikbaar moet zijn. De verwachte doorlooptijd voor het aanpassen van de applicaties voor deze maatregel is ongeveer 12 maanden. De regering verwijst hiervoor naar de eerdere reactie onder het kopje automatisch verrekenen.

Bufferbudget

De VNG geeft aan een betere onderbouwing te wensen van nut en noodzaak van het bufferbudget, onder andere door aan te tonen wat de toegevoegde waarde is van het bufferbudget ten opzichte van het bestaande instrumentarium en in welke situaties het bufferbudget nodig is. Daarbij wenst de VNG dat het bufferbudget flexibel inzetbaar is, zonder dat de gemeente vooraf moet oordelen of een bijstandsgerechtigde in de toekomst in aanmerking komt voor het bufferbudget, en de verantwoordingslasten (door motivering waarom het bufferbudget wel of niet wordt ingezet) moeten beperkt blijven tot een minimum.

Anders dan de VNG aangeeft is het niet zo dat gemeenten van tevoren moeten inschatten of iemand in de toekomst een bufferbudget nodig zou kunnen hebben. Gemeenten kunnen op elke moment dat het nodig is het bufferbudget ten behoeve van de bijstandsontvanger reserveren voor de duur van maximaal 12 maanden en dit indien nodig herhalen. Het bufferbudget betreft een nieuw instrument in de Participatiewet. De regering wil benadrukken dat het belang van de deeltijdwerkende bijstandsgerechtigde bij dit instrument nadrukkelijk als uitgangspunt is genomen. Uit de uitvoeringstoetsen en de verschillende reacties op de internetconsultatie maakt de regering op dat de noodzaak van het bufferbudget doorgaans wordt onderkend, maar dat het lastig wordt gevonden om te kunnen voorzien hoe het bufferbudget in het daadwerkelijke gebruik eruit gaat zien. Dit is begrijpelijk omdat het een maatwerk-budget is en niet op uniforme wijze kan worden ingezet.

De signalen die de regering in de voorbereiding van het wetsvoorstel vanuit de bijstandsgerechtigden zelf, maar ook vanuit professionals vanuit de uitvoering en ook vanuit onderzoeksresultaten heeft ontvangen, maken dat de regering, anders dan de VNG aangeeft, niet van mening is dat er instrumenten beschikbaar zijn die hetzelfde doel dienen als met het bufferbudget wordt beoogd. Er zijn instrumenten beschikbaar die, wanneer ze ingezet worden, in sommige situaties onwenselijke inkomstenschommelingen die ontstaan door het verrekenen van inkomsten kunnen verzachten. Daarvan heeft de regering aangegeven dat in die gevallen die instrumenten toegepast dienen te worden en niet het bufferbudget. De regering heeft echter geconstateerd dat de instrumenten niet in alle situaties een voldoende oplossing bieden. De inzet van het bufferbudget betreft expliciet de situaties waarbij bijstandsgerechtigden door de inkomstenverrekening op maandbasis onder het bestaansminimum terecht komen en daardoor financieel in de problemen (dreigen te) komen en andere instrumenten of oplossingen niet toepasbaar zijn of het probleem niet oplossen in de individuele situatie. Bij de premie voor arbeidsinschakeling is het bijvoorbeeld niet toegestaan om deze op structurele basis of meer dan twee keer per jaar in te zetten. Daardoor is de premie voor arbeidsinschakeling, los van het primaire doel van bevordering van positief gedrag gericht op uitstroom naar arbeid, alleen maar geschikt voor eenmalige hiaten in inkomen. De premie voor

arbeidsinschakeling is niet geschikt bij bijstandsgerechtigden die structureel deeltijd werken en regelmatig geconfronteerd worden met financiële instabiliteit als gevolg van inkomstenverrekening. Het is daarbij niet de bedoeling dat de gemeente uitgebreid moet motiveren waarom andere instrumenten niet volstaan, dat gaat voorbij aan het uitgangspunt dat gemeenten snel moeten kunnen inspelen op de actuele situatie van de bijstandsgerechtigde die financieel in de problemen komt of dreigt te komen. Dit is een punt van aandacht dat betrokken zal worden bij de ondersteuning in het implementatietraject.

De regering is zich bewust van het feit dat de implementatie van het bufferbudget extra inzet en ondersteuning vergt. Het betreft immers een maatwerkregeling waarbij van de gemeentelijke professional wordt gevraagd een keuze te maken om het instrument wel of niet in te zetten. Dit zal ook niet voor alle gemeenten gelijk zijn, omdat de wijze van inzetten van het bufferbudget ook, zoals in paragraaf 4.7 is toegelicht, afhankelijk is van de werkwijze van de gemeente als het gaat om het verrekenen van inkomsten. Het is van belang om de tijd te nemen om (het gebruik van) het bufferbudget goed in te bedden in het bestaande instrumentarium. Hiervoor zal in het implementatietraject van het wetsvoorstel extra aandacht worden besteed om professionals van gemeenten hierin goed te faciliteren en gezamenlijk tot een doelmatige en doeltreffende inbedding te kunnen komen.

Voor wat betreft de opmerkingen over de mogelijkheden van rechtsbescherming en de mogelijkheid om het bufferbudget ambtshalve ten behoeve van de bijstandsontvanger te hanteren, verwijst de regering naar de reactie op de inbreng van de Raad voor de Rechtspraak onder nummer 10.7.

Generieke participatieplicht

VNG merkt op dat het vervangen van de geüniformeerde verplichtingen, de taaleis en de verplichte tegenprestatie door een generieke participatieplicht, de huidige uitvoeringspraktijk (deels) bevestigt en eenvoudiger maakt. De maatregel ondersteunt een werkwijze met individueel maatwerk zoals diverse gemeenten deze al voeren. De wettelijke taaleis wordt geschrapt, maar als onderdeel van de generieke participatieplicht blijft het verplichten van een taaleis op individueel niveau mogelijk. Gemeenten zullen moeten heroverwegen hoe zij dit organiseren. VNG geeft verder aan dat gemeenten zich meer dan nu zullen moeten richten op mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Voor een goede begeleiding en beoordeling is volgens ervaren gemeenten een integrale blik en integrale aanpak in de uitvoering nodig. Dat betekent dat alle relevante informatie over betrokkenen beschikbaar moet zijn en dat er meer interne en externe afstemming nodig is in het begeleidingstraject. Dit vereist een goed georganiseerde uitwisseling van cliëntgegevens (intern en extern). Vaak lopen gemeenten tegen de drempels van de AVG op. VNG geeft aan dat landelijke coördinatie en ondersteuning op dit onderdeel zeer gewenst is. In dit verband wil de regering wijzen op het Wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (hierna: WAMS) dat op dit moment bij de Tweede Kamer aanhangig is.¹⁷⁸ Een spoedige behandeling van dit wetsvoorstel in het parlement en invoering ervan komt tegemoet aan de door de VNG gewenste landelijke coördinatie op dit vlak. Verder verzoekt de VNG om extra middelen voor de uitvoering van de generieke participatieplicht beschikbaar te stellen. Eerder in deze memorie van toelichting heeft de regering al opgemerkt dat geen sprake is van een nieuwe taak voor gemeenten en de VNG geeft

¹⁷⁸ Kamerstukken II, 2023/24, 36 295.

in haar uitvoeringstoets ook zelf aan dat de maatregel de huidige uitvoeringspraktijk (deels) bevestigt en eenvoudiger maakt. Naar aanleiding van de uitvoeringstoets en internetconsultatie is dit nog nader toegelicht in paragraaf 5.2.

Eigenstandig vormgeven participatie

VNG merkt op dat gemeenten het goed vinden dat mensen hun maatschappelijke participatie zelf vorm kunnen geven. Het is volgens hen wel belangrijk dat gemeenten de regie kunnen houden, omdat mensen soms onrealistische plannen hebben. Naar aanleiding hiervan merkt de regering op dat de bedoeling is dat mensen geen belemmeringen ervaren bij het initiëren van eigen participatievormen. Wel is het aan gemeenten om te toetsen of de participatie de arbeidsinschakeling niet belemmert en niet leidt tot verdringing op de arbeidsmarkt. Op die wijze kan de gemeenten grip houden op onrealistische plannen. VNG merkt ook op dat helder moet zijn welke verantwoordingsinformatie gevraagd wordt van gemeenten, zowel voor de consultant als voor de softwareleverancier. De regering merkt op dat informatie hierover deel uitmaakt van de implementatieactiviteiten.

Ondersteuning bij maatschappelijke participatie

VNG merkt op dat gemeenten aangeven nu al de nodige mogelijkheden te hebben om te ondersteunen bij het invullen van maatschappelijke participatie. Voor maatschappelijke participatie niet gericht op arbeidsinschakeling is lokaal beleid nodig, waarbij verbinding moet worden gelegd met het gemeentelijke welzijns- en Wmo 2015-beleid. Er is al veel beleid voorhanden, zo zegt de VNG. De regering vertrouwt op de gemeenten bij het vormgeven van het lokale beleid.

Toegesplitst ontheffingenkader

De gemeenten geven aan dat het aangepaste ontheffingenkader hen meer juridische houvast biedt voor een beperkte groep mensen. De VNG bracht haar uitvoeringstoets uit op een moment dat het wetsvoorstel nog een delegatiebepaling bevatte voor het stellen van regels voor het bepalen van volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid. De regering heeft er nu voor gekozen om de aanpassing in het ontheffingenkader voor volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid niet door te zetten in dit wetsvoorstel. Zie de inleiding bij dit hoofdstuk.

Ruimte voor mantelzorg

VNG benoemt dat het vaststellen van intensieve mantelzorg (de zorgbehoefte) kan vragen om een (complexe) individuele beoordeling. Hierbij is veelal het raadplegen van externe zorgadviseurs en afstemming of gegevensuitwisseling met Wmo 2015 consultants noodzakelijk. Hierbij zal ook de vraag aan de orde kunnen komen of de situatie gezien moet worden als mantelzorg of als dagbesteding. De VNG adviseert om explicieter te beschrijven wat de relatie is tussen «geen gezamenlijke huishouding» en de kostendelersnorm. Dit advies is overgenomen en de toelichting van paragraaf 5.7 is hierop aangepast.

10.2 Uitvoeringstoets SVB

10.2.1 Algemene reactie

De SVB heeft een reactie uitgebracht met een uitgebreide analyse van de effecten van de maatregelen op de SVB. De regering is de SVB daar erkentelijk voor. In haar reactie geeft de SVB aan dat het wetsvoorstel een aantal veelbelovende elementen bevat die nog beter kunnen bijdragen aan de bestaanszekerheid. Het voorgestelde wetsvoorstel past voor een deel goed in de uitgangspunten van een vereenvoudiging van het stelsel en een overheidsdienstverlening waarin de burger centraal staat. De SVB geeft daarnaast aan dat enkele maatregelen voor haar niet uitvoerbaar zijn. Na overleg met de SVB is besloten om de SVB van deze maatregelen uit te zonderen. In de volgende paragraaf wordt daar nader op ingegaan alsook op de opmerkingen per maatregelen.

10.2.2 Individuele maatregelen

Giftenvrijlating

Onder meer de SVB en enkele gemeenten verzoeken om het begrip giften te definiëren. De regering heeft er juist voor gekozen om geen definitie op te nemen, omdat zij geen meerwaarde ziet. Partijen wijzen met name op bewijsrechtelijke problemen: hoe te bepalen of een bepaalde ontvangst als gift is aan te merken? Die problemen worden niet opgelost met een wettelijke definitie, die namelijk in lijn zal zijn met wat in het maatschappelijk verkeer als gift wordt aangemerkt. Dat laat onverlet dat de regering wel ziet dat of iets als gift kan worden aangemerkt reden kan zijn voor dispuut. Daarbij zij benadrukt dat deze issues ook binnen de huidige regelgeving spelen en het in die zin niet elementen zijn die door de huidige maatregel worden gecreëerd.

Het aangehaalde bewijsrechtelijke probleem zal met name spelen bij niet nader gedefinieerde bijschrijvingen/kasstortingen op de rekening. Op basis van de in de algemene toelichting bij deze maatregel beschreven jurisprudentie, geldt op dit moment dat het bij deze vorm van bijschrijvingen het aan betrokkene is om aan te tonen dat het hier niet om inkomen gaat. Betrokkene kan in dat kader aangeven dat de desbetreffende bijschrijving een gift is. Het is aan hem om dit vervolgens ook aannemelijk te maken. De hoogte van het bedrag in casu en de mate waarin met enige regelmaat bij betrokkene sprake is van deze vorm van bijschrijvingen bepaalt dan de zwaarte van de op betrokkene liggende bewijslast. De regering begrijpt dat dit een beoordeling op casusniveau vraagt. Gemeenten hebben de mogelijkheid om juist als het gaat om incidentele kleinere bijschrijvingen beleid te ontwikkelen, zodat deze vorm van bijschrijvingen die binnen het huidige betalingsverkeer tussen personen gebruikelijk zijn, tot rechtmatigheidsvragen leiden.

In reactie op de vraag van de SVB of bij de € 1.200 grens nog onderscheid wordt gemaakt in leefsituaties, merkt de regering op dat zij er voor gekozen heeft geen verder onderscheid in leefsituaties te maken. De € 1.200 per kalenderjaar komt overeen met € 100 per maand aan extra bestedingsruimte. Dit is gezien de gemiddelde bestedingsruimte die een bijstandsgerechtigde heeft na aftrek van vaste lasten, een duidelijk voelbare verruiming van het bestedingsniveau voor de desbetreffende ontvanger van de gift, ongeacht of sprake is van een alleenstaande of gehuwde met of zonder kinderen.

In relatie tot het eerder besproken beroep op het doenvermogen opperen meerdere partijen om de inlichtingenplicht voor zowel toename van bezittingen als elke vorm van giften te behouden. Gedachte daarbij is dat de gemeente, doordat betrokkene alle giften en toename van bezittingen meldt, voor de bijstandsgerechtigde kan bewaken wanneer deze gevolgen hebben voor het bijstandsrecht. De regering merkt hierover het volgende op. Van de bijstandsgerechtigde wordt gevraagd om zelf het aantal giften bij te houden. Op het moment dat het totale bedrag aan giften in een jaar de € 1.200 overschrijdt, dient de bijstandsgerechtigde hier melding van te maken bij de gemeenten.

De SVB merkt ook op dat de formulering «in ieder geval» ruimte biedt voor bestuursorganen andere vaste grensbedragen te hanteren. De regering onderschrijft deze opmerking van de SVB niet. In de memorie van toelichting is aangegeven dat op *individuele* basis hogere giften buiten beschouwing gelaten kunnen worden. Hieruit volgt dat er geen ruimte is voor *vaste* hogere grensbedragen.

Giften in natura

De regering vindt het wenselijk dat giften ongeacht of zij in de vorm van een overboeking of in natura plaatsvinden gelijkelijk worden beoordeeld. In het ter consultatie gegeven wetsvoorstel was daarom ook voorzien in een wijziging van artikel 33, eerste lid, van de Pw. Het onderscheid tussen beide vormen van giften vindt zijn basis in de jurisprudentie. Daarbinnen is een lijn ontstaan waarbij bij giften in natura de redenering is dat betrokkene hier niet vrijelijk over kan beschikken en dat deze daarom niet als middel zijn aan te merken. Aan giften in natura kunnen enkel bijstandsrechtelijke gevolgen worden verbonden als het gaat om een (significante) besparingsbijdrage. De gedachte achter deze jurisprudentie is dat bij giften in natura de gever in beginsel al de bestemming van het middel heeft bepaald (b.v. boodschappen of een auto) en dat betrokkene er enkel vrijelijk over kan beschikken als hij de gift alsnog tegelde kan maken. Bij bijvoorbeeld boodschappen is dat in beginsel niet het geval, reden waarom de rechtspraak oordeelt dat in deze geen sprake is van een middel.¹⁷⁹ Het is nooit de intentie van de wetgever geweest om het extra vereiste van mogelijke tegeldemaking aan het middelenbegrip te koppelen.¹⁸⁰ Middelen kunnen in beginsel allerlei vormen aannemen en in die zin ook op verschillende wijze door betrokkene worden ingezet om de aan het levensonderhoud verbonden kosten te lenigen. Ook in natura ontvangen giften behoren in die zin tot de middelen. Vraag is daarbij wel steeds of de gift naar zijn aard met de in artikel 32, eerste lid, Pw genoemde inkomsten en uitkeringen te vergelijken is. Dat zal met name het geval zijn als de gift een periodiek karakter draagt. Is de gift naar aard niet vergelijkbaar, dan is hij als vermogen aan te merken (artikel 34, eerste lid, onder b, Pw). Gezien het bovenstaande acht de regering het niet opportuun de wettekst hier specifiek op aan te passen. Deze wijziging is dan ook geschrapt.

Vermogen

De SVB vraagt naar de gevolgen van deze wijziging als een bijstandsrechtigde middelen ontvangt die zijn vrijgelaten op grond van artikel 7 van de Regeling Participatiewet, IOAW en IOAZ. De middelen die iemand ontvangt die vallen onder het genoemde artikel 7 en worden aangemerkt

¹⁷⁹ CRvB 23 augustus 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1918.

¹⁸⁰ De wetgever heeft specifiek voor in natura uitbetaald loon een beoordelingsgrondslag in de wet opgenomen (artikel 33, eerste lid, Pw), zonder hieraan de extra vereiste te koppelen dat het in natura verkregen nog tegelde te maken is.

als vermogen, worden niet meegerekend in het actuele vermogen. Dit wetsvoorstel voorziet niet in wijziging over de omgang met middelen die vallen onder het genoemde artikel 7.

Bijstand met niet-rechthebbende partner

De SVB heeft opmerkingen gemaakt over de formulering van het voorgestelde artikel 24 Pw. Mede naar aanleiding van deze opmerking is de formulering gewijzigd en de toelichting verduidelijkt. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat het niet bedoeling is dat bijstandsgerechtigden slechter af zijn door deze wijziging. Op grond van artikel 47a Pw heeft de SVB tot taak het verlenen van algemene bijstand in de vorm van een aanvullende inkomensvoorziening ouderen aan onder meer gehuwden, van wie beide of een van beide echtgenoten de pensioengerechtigde leeftijd hebben of heeft bereikt. In geval een (tijdelijke) niet-rechthebbende partner de AOW-leeftijd heeft bereikt en de rechthebbende partner nog niet, geldt daarmee de norm zoals opgenomen in artikel 22, onder a, Pw.

De SVB merkt op dat ook bij overschrijding van de vakantieduur nu een norm van circa 70% gaat gelden. De SVB vraagt zich af of dit een voorzien en geaccepteerd gevolg van de voorgestelde maatregel is. Deze vraag moet bevestigend beantwoord worden. De regering wijst er op dat alle personen die op basis van artikelen 11, 13 en 15 Pw wet geen recht op bijstand hebben, worden aangemerkt als niet-rechthebbend. Hiertoe behoren dus ook zij die meer dan de op grond van artikel 13 Pw toegestane 4 of 13 weken in het buitenland verblijven. De situatie kan ontstaan – zoals deze ook door de SVB wordt geschetst – dat beide partners een afwijkende periode in het buitenland mogen verblijven (een van beiden heeft al eerder in het kalenderjaar een periode in het buitenland verbleven of een van de beiden is pensioengerechtigd), waardoor er voor een van beiden op een bepaald moment geen recht meer op bijstand bestaat. Ook in die situatie geldt dan artikel 24 Pw, waardoor de nog rechthebbende partner in een situatie dient te worden gebracht vergelijkbaar met die van een alleenstaande. Dit vloeit voort uit de constatering dat de rechthebbende met een norm gelijk aan 50% van de gehuwden norm (zoals het huidige artikel 24 Pw luidt) niet over voldoende inkomen beschikt om zelfstandig in zijn bestaan te kunnen voorzien. Met het huidige voorstel wordt dit gerepareerd.

Bijstand alleenstaande ouder zonder ALO-kop

De SVB merkt op dat het artikel alleen van toepassing is op bijstandsgerechtigde die jonger zijn dan de pensioengerechtigde leeftijd. Dit is een abusievelijke fout geweest. Het artikel is zo aangepast dat het ook van toepassing is op de bijstandsgerechtigde die de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt. Naar aanleiding van onder meer de reactie van de SVB is het artikel op meer punten verduidelijkt. Het voorgestelde artikel is alleen van toepassing indien 1) het kind ten laste komt van de bijstandsgerechtigde; 2) de bijstandsgerechtigde geen kostendelende medebewoner heeft en 3) de bijstandsgerechtigde de AOW-leeftijd heeft bereikt, de norm uit artikel 22, onder b Pw van toepassing is.

DigiD

De SVB merkt op dat de SVB op dit moment al werkt met een digitale aanvraag, door middel van de mogelijkheid om een aanvraagformulier te uploaden in de eigen digitale omgeving van de SVB (MijnSVB). Nu werkt de SVB met DigiD met betrouwbaarheidsniveau «Midden».

De voorgestelde wetswijziging maakt het mogelijk om aanvragen en toekenningen op grond van de wet volledig digitaal vorm te geven. Dit vereist wel een DigiD identificatie met betrouwbaarheidsniveau «Substantieel». SVB wijst in dit kader op de Wet digitalisering overheid en stelt voor om aan te sluiten bij de gefaseerde invoering van deze wetgeving. Op deze wijze wordt voorkomen dat binnen de SVB voor het proces AIO afwijkende vereisten gelden voor de DigiD identificatie. Tot slot wordt door de SVB opgemerkt dat het voorgestelde betrouwbaarheidsniveau beperkingen kent, waaronder de onbeschikbaarheid voor niet-Nederlanders en ontbreken van de mogelijkheid tot het digitaal machtigen van een bewindvoerder.

De Wet digitale overheid legt de basis voor de verdere digitalisering, waaronder regulering van de digitale overheid en meer in het bijzonder de generieke digitale voorzieningen in een gemeenschappelijke infrastructuur van de overheid. Het betrouwbaarheidsniveau van het huidige DigiD is niet toereikend voor diensten met betekenisvolle rechtsgevolgen of waarbij uiterst vertrouwelijke informatie wordt uitgewisseld. Dienstverleners moeten om bepaalde diensten digitaal te kunnen aanbieden, met meer zekerheid dan het huidige DigiD biedt, kunnen vaststellen of zij met de juiste natuurlijke persoon te maken hebben. De regering meent dat het voorgestelde vereiste betrouwbaarheidsniveau «Substantieel» noodzakelijk is voor de dienstverlening in het kader van de Participatiewet, gelet op de betekenisvolle rechtsgevolgen en de gevoelige informatie die in het kader van de aanvraag wordt uitgewisseld. Het al dan niet tijdelijk volstaan met de mogelijkheid van het gebruik van een lager betrouwbaarheidsniveau acht de regering dan ook niet aangewezen.

De regering merkt op dat in het wetsvoorstel, zoals voorgelegd ter consultatie, in onderdeel J wordt verwezen naar de Regeling Voorziening GDI. Deze regeling is met ingang van 1 juli 2023 komen te vervallen. Deze verwijzing is in paragraaf 4.4.2 gewijzigd in de verwijzing naar de Regeling voorzieningen Wdo. Inhoudelijk blijft daarmee vereist dat voor digitale toekenningen gebruik gemaakt wordt van DigiD met betrouwbaarheidsniveau «Substantieel».

Het blijft mogelijk om de bijstand niet digitaal toe te kennen, bijvoorbeeld voor mensen die niet in het bezit zijn van DigiD of beschikken over DigiD met een lager betrouwbaarheidsniveau. In dat geval stelt de gemeente of SVB de identiteit vast aan de hand van een document als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder 1° tot en met 3°, van de Wet op de identificatieplicht.

SVB merkt overigens op dat zij nu ook het rijbewijs al accepteren als geldig identiteitsdocument in het kader van de aanvraag en toekenning van de AIO. De voorgestelde wijziging brengt hierin geen verandering.

Het inrichten van de verkorte aanvraagprocedure is voor de SVB uitvoerbaar.

WGA/WHK heffing

De SVB acht het vaststellen van het netto-inkomen op uniforme wijze met gebruik van een standaardpercentage voor de WGA/WHK-heffing uitvoerbaar onder voorbehoud. De SVB heeft vragen over de gerechtigden voor wie dit geldt. De regering is zich ervan bewust dat genoemde WGA/WHK-heffing feitelijk niet aan de orde is bij de uitbetaling van loon uit arbeid aan pensioengerechtigden. Gelet op de gewenste uniformering van de wijze van de vaststelling van het netto-inkomen, acht de regering het gerechtvaardigd om de standaardpercentages voor de heffing voor de gehele doelgroep, inclusief de pensioengerechtigden, te laten gelden. De regering hecht er waarde aan om, onder verwijzing naar paragraaf 4.5 van deze memorie, welke ziet op verrekenen van inkomsten uit arbeid, te benadrukken dat dit standaardpercentage uitsluitend aan de orde is bij de vaststelling van het inkomen uit arbeid en niet uit, bijvoorbeeld, AOW.

Het niet verrekenen van onbelaste vergoedingen sluit aan bij de huidige werkwijze van de SVB en is uitvoerbaar.

Transactiesysteem

Met betrekking tot het automatisch verrekenen merkt de SVB op dat dit moeilijk uitvoerbaar en deels onuitvoerbaar is en leidt tot een fluctuerende AIO-uitkering vanaf drie maanden na uitbetaling van de vakantiebijslag en het arbeidsvoorwaardenbedrag. Daarnaast is bij sommige AIO-gerechtigden sprake van samenloop met de AOW-toeslag, waarbij voor hetzelfde arbeidsvoorwaardenbedrag een andere rekenwijze moet worden gehanteerd dan voor de AIO.

De regering ziet op basis van deze uitvoeringstoets aanleiding om de AIO uit te zonderen van de toepassing van de verduidelijkingen en aanpassingen van het transactiestelsel. De wet en de memorie van toelichting zijn op dit punt aangevuld met een uitzondering voor de SVB.

Vereenvoudiging verrekenen vakantiebijslag, keuzebudget en eindejaarsuitkering

In de uitvoeringstoets is door de SVB benadrukt dat deze maatregel voor de AIO niet uitvoerbaar is. Gelet hierop, en in lijn met de uitzondering van de AIO in het concept wetsvoorstel dat voor uitvoeringstoets is voorgelegd, handhaaft de regering deze ontheffing in het onderhavige wetsvoorstel.

Ruimte voor mantelzorg

De SVB pleit ervoor om de uitzondering op het gezamenlijke huishoudingsbegrip bij intensieve mantelzorg breed in de sociale zekerheidswetgeving door te voeren. Nu geldt de uitzondering alleen voor de Participatiewet. Nu beoogt de regering deze wet te wijzigen, zodat hierdoor meer ruimte ontstaat voor mantelzorg en het samenwonen wegens de noodzaak van intensieve mantelzorg, niet van invloed is op het recht op bijstand. In spoor 2 binnen het programma «Participatiewet in balans», de herziening van de Participatiewet, wordt breder gezien of in het stelsel van werk en inkomen aanpassing behoeft om mantelzorg mogelijk te maken en hoe wetgeving hier het best bij kan aansluiten.

Daarnaast benoemt SVB niet ervaren te zijn in het beoordelen van semi-medische vraagstukken. De SVB laat bij voorkeur de zorgbehoefte toetsen zoals zij dat op dit moment al doet, namelijk door uit te gaan van een indicatie van het CIZ of een oordeel van het UWV. Het voorstel is voor de SVB uitvoerbaar onder de voorwaarde dat zij de toets aan intensieve mantelzorg door een onafhankelijke derde kan laten doen. Het wetsvoorstel gaat er van uit dat wanneer uitvoeringsdiensten onvoldoende capaciteit of deskundigheid hebben om de intensieve mantelzorg vast te stellen, hier een externe sociaal medisch adviseur voor kan worden ingezet. In paragraaf 5.6.1 gaat de regering hier uitgebreid op in.

Tot slot merkt de regering hierbij op naar inschatting zeer geringe aantallen mensen een beroep zullen doen op de uitzondering op het gezamenlijke huishoudingbegrip. De inschatting is dat het bij grote gemeenten om enkele gevallen per jaar gaat. Voor de inschatting van de budgettaire gevolgen is rekening gehouden met ruim 600 extra uitkeringen. Hoewel het vaststellen van intensieve mantelzorg altijd een individuele beoordeling vergt, zijn de regering en gemeenten (zie uitvoeringstoets VNG en het bestuurlijk advies van VNG en Divosa) van mening dat het huidige wetsvoorstel voldoende kaders biedt om deze beoordeling te kunnen maken.

10.3 Bestuurlijk advies VNG en Divosa

10.3.1 Algemene reactie

De VNG en Divosa hebben gezamenlijk een bestuurlijke reactie gegeven op het wetsvoorstel. In paragraaf 10.1 is ingegaan op de uitvoeringstoets van de VNG. Voor zover opmerkingen in deze gecombineerde reactie opnieuw worden gemaakt (voornamelijk op het gebied van middelen en taken voor gemeenten), wordt voor de reactie van de regering naar paragraaf 10.1 verwezen.

De VNG en Divosa geven aan het te waarderen dat een aantal acute knelpunten met het wetsvoorstel worden weggenomen. Wel wijzen zij erop dat een aantal voorgestelde wijzigingen niet de beoogde vereenvoudiging bewerkstelligen. In de volgende paragraaf wordt op deze punten nader ingegaan.

In de reactie is ook van de gelegenheid gebruik gemaakt om een aantal opmerkingen te maken over spoor 2 en spoor 3. De regering is de VNG en Divosa daarvoor erkentelijk en neemt deze opmerkingen mee.

10.3.2 Individuele maatregelen

Harmonisatie jongerennorm

Door de VNG, maar ook door Divosa, gemeenten en welzijnsorganisaties wordt benadrukt dat de voorgestelde jongmeerderjarigen normen (inclusief de standaard ophoging) te laag zullen zijn. Zij wijzen erop dat zelfstandig wonende jongmeerderjarigen vaak dezelfde kosten zullen hebben als de bijstandsgerechtigden van 21 jaar en ouder. Zo niet hoger vanwege hun beperkte recht op huurtoeslag. De regering is van mening dat bij de voorgestelde normering het gaat om een maatstaf bepaling. Op deze wijze kan de jongmeerderjarige rechtszekerheid worden geboden en wil de regering meer uniformiteit in de uitvoeringspraktijk realiseren juist als het om normen gaat. Daarbij zoekt de regering aansluiting bij het wettelijk minimum jeugdloon, vanuit het uitgangspunt dat de bijstandsnorm niet hoger kan liggen dan het wettelijk minimumloon. Een en ander laat onverlet dat van gemeenten ook binnen het voorgestelde

stelsel mag worden verwacht dat zij bezien of de verkregen norm inclusief de ophoging betrokkene voldoende mogelijkheden biedt om in zijn levensonderhoud te voorzien. Met name de netto woonlasten, zoals huur na aftrek van huurtoeslag, zijn in dat kader een bepalende factor. Gemeenten blijven in deze dan ook de mogelijkheid behouden om in situaties die daarom vragen aanvullende bijzondere bijstand te verstrekken.

Divosa en de VNG brengen in dat als bij jongeren van 18 tot 21 jaar de feitelijke leefsituatie vergelijkbaar is met die van iemand van 21 jaar of ouder die ook niet op de financiële steun van ouders kan rekenen, er dan sprake hoort te zijn van een gelijk sociaal minimum en zij verzoeken dit in het voorstel aan te passen. Ook is men van mening dat omdat het gaat om een uitkering voor algemene kosten van bestaan en dat daarom de algemene bijstand logischer is dan bijzondere bijstand. Voor wat betreft de eerste opmerking merkt de regering op dat zij een aantal kaders in acht heeft genomen bij het wetsvoorstel zoals toegelicht in paragraaf 3.2. De regering ziet geen aanleiding om van dit gebalanceerde kader af te wijken. Tevens houdt de regering vast aan de lijn dat het hier dient te gaan om bijzondere bijstand: de ouders van de jongeren van 18 tot 21 jaar hebben een onderhoudsplicht. In de bijzondere omstandigheid dat ouders geen uitvoering kunnen geven aan deze onderhoudsplicht, komt de jongeren in aanmerking voor bijzondere bijstand.

Maatwerk vierwekenzoektermijn

Zowel Divosa als de VNG vinden de beoogde maatregel voor de vierwekenzoektermijn een ingewikkelde maatwerkoplossing in plaats van de beoogde vereenvoudiging die zijn doel voorbijschiet. Zij pleiten voor een algemene «kan»-bepaling, maar zien liever dat de zoektermijn wordt afgeschaft. De regering acht dat zij met dit wetsvoorstel een redelijke balans heeft gevonden tussen het uitgangspunt dat van jongeren mag worden verwacht dat zij hun mogelijkheden om via werk of opleiding verder in zijn toekomst te investeren intensief onderzoekt en het ruimte bieden voor de menselijke maat. Daarnaast brengt verder versoepelen of volledig afschaffen van de zoektermijn budgettaire gevolgen met zich mee. De verwachte kosten van het volledig afschaffen van de zoektermijn zijn circa 40 miljoen euro. Dit past niet binnen de huidige budgettaire kaders. Deze opmerking heeft daarom niet geleid tot wijzigingen.

Bufferbudget

De intentie van het bufferbudget wordt door gemeenten sympathiek gevonden, maar de gekozen uitwerking wordt onuitvoerbaar geacht, waarbij wordt verwezen naar de uitvoeringstoets. Geadviseerd wordt het bufferbudget te laten vervallen omdat er andere maatregelen zijn die hetzelfde doel ondersteunen. De regering volgt dit standpunt niet en verwijst naar de reactie op de uitvoeringstoets van de VNG.

Generieke participatieplicht, eigenstandig vormgeven participatie en ondersteuning bij maatschappelijke participatie, toegespitst ontheffingen-kader

VNG en Divosa geven in hun bestuurlijke reactie aan dat gemeenten het waarderen dat met voorliggend wetsvoorstel een aantal acute knelpunten wordt weggenomen. Zij noemen het een goede eerste stap in het aanpassen van de Participatiewet. De aandacht voor participatie (en niet alleen voor werk) wordt gewaardeerd. Gemeenten zien het belang om mensen naar duurzaam werk en participatie te begeleiden. Voor hen is het een stap vooruit dat die taak voortaan gestoeld is op vertrouwen in

mensen, waardoor beter kan worden aangesloten op de behoefte van inwoners. Naar de stellige overtuiging van gemeenten is dat ook effectiever. Wel vragen gemeenten in de memorie van toelichting een aangescherpte duiding van de maatschappelijke participatie en een duidelijke afbakening hiervan. Ook vragen zij aandacht voor de extra inzet die dit vraagt van hun professionals. Zij geven aan dit alleen te kunnen uitvoeren met voldoende middelen, als de informatievoorziening op orde is, administratieve lasten verminderen en er samenhang is met de Wmo 2015.

De regering is in de inleiding van paragraaf 10.1 al ingegaan op de opmerkingen wat betreft de financiële middelen. Waar het gaat om de duiding van het begrip maatschappelijke participatie herhaalt zij wat zij daarover in paragraaf 5.2 heeft opgemerkt: het beslaat een breed palet aan activiteiten. De regering wil de invulling daarvan juist aan de praktijk en de mensen om wie het gaat, in goed vertrouwen, overlaten. De enige kaders die de regering wil stellen maken deel uit van de definitie die is opgenomen in het voorgestelde artikel 6, tweede lid, onderdeel c, van het wetsvoorstel: de activiteiten moeten onbeloond zijn, gericht op deelname aan het maatschappelijk leven en niet leiden tot verdringing en de bepaling die is opgenomen in artikel 9, achtste lid, Pw.

De regering beziet de bestuurlijke reactie van VNG en Divosa op dit onderdeel verder in samenhang met de reactie die de vier grote gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht (hierna: G4) bij gelegenheid van de internetconsultatie hebben uitgebracht. De G4 omarmt het principe dat van bijstandsgerechtigden naar vermogen een bijdrage mag worden verwacht. De G4 hebben echter bezwaar tegen de manier waarop in het wetsvoorstel maatschappelijke participatie is vormgegeven.

De G4 vindt de verplichting tot maatschappelijke participatie zoals die nu als onderdeel van de generieke participatieplicht voor bijstandsgerechtigden voor wie arbeidsinschakeling nog niet mogelijk is wordt voorgesteld, een brede en vergaande verplichting. De beoordeling of arbeidsinschakeling nog niet mogelijk is, vereist volgens de G4 een individuele beoordeling die lastig is, van veel factoren afhankelijk is en lang niet altijd «hard» te maken is. Dit maakt uitvoering ervan volgens hen onmogelijk en de beslissing is vaak niet uitlegbaar. Ook wijzen de G4 erop dat budgettair neutrale implementatie van dit voorstel onmogelijk is.

De G4 geven in overweging om in dit stadium van het programma Participatiewet in balans (spoor 1) maatschappelijke participatie niet als onderdeel van de generieke participatieplicht in het wetsvoorstel op te nemen, maar voor maatschappelijke participatie uitdrukkelijk *ruimte* te bieden in het wetsvoorstel. En om aan gemeenten de *mogelijkheid* te bieden om aan de bijstand verplichtingen te verbinden gericht op maatschappelijke participatie, al dan niet met gebruikmaking van door het college aangeboden ondersteuning.

Waar het gaat om de beoordeling of in een individuele situatie arbeidsinschakeling nog niet mogelijk is, merkt de regering op dat gemeenten die beoordeling in de huidige situatie ook al moeten doen. Het is staand beleid dat gemeenten de aan de bijstand verbonden verplichtingen afstemmen op de mogelijkheden en omstandigheden van de bijstandsgerechtigde. Verder zijn gemeenten verantwoordelijk voor het ondersteunen van mensen uit de doelgroep van de Participatiewet bij arbeidsinschakeling. Daarbij is het belangrijk dat gemeenten een goed beeld hebben van de arbeidsmarktkansen (direct of op termijn) van de mensen voor wie zij die verantwoordelijkheid dragen. De regering heeft ook de indruk dat

de meeste gemeenten dat beeld ook hebben. Alleen dan kunnen zij immers de juiste ondersteuning bieden. En ook alleen dan kan worden beoordeeld of verplichtingen passen bij de situatie van het individu. Dit hoeft dan ook niet tot extra uitvoeringslast voor gemeenten te leiden. Juist ook de ruimere en verduidelijkte mogelijkheden om mensen tijdelijk te ontheffen van de verplichtingen in situaties waarin die verplichtingen contraproductief zijn kan bij gemeenten de uitvoeringslast beperken.

Gedifferentieerd maatregelenbeleid

VNG en Divosa geven in hun bestuurlijke reactie aan dat meerdere gemeenten hebben meegegeven dat het onduidelijk is hoe de amvb over maatregelen zich gaat verhouden tot de gemeentelijke verordening. De toelichting is op dit punt verduidelijkt (paragraaf 5.6).

Verbreiding experimenteerartikel

In het bestuurlijk advies geven VNG en Cedris aan graag te zien dat gemeenten meer vrijheid krijgen om experimenten te starten. Echter, in het advies wordt niet expliciet gemaakt wat een gewenste aanvullende verruiming zou moeten omhelzen. Wel wordt gerefereerd aan ruimte voor gemeenten om met basisbanen te experimenteren. De basisbanen worden verschillend vormgegeven en ingevuld. Er is geen eenduidige definitie. Een aantal varianten van de basisbanen passen binnen de beoogde verruiming van het experimenteerartikel.

10.4 Adviescollege toetsing regeldruk (ATR)

10.4.1 Algemene reactie

Het ATR heeft in haar advies het dictum «indienen, nadat met de adviespunten rekening is gehouden» gegeven. De regering heeft kennisgenomen van de adviespunten en zo nodig de regeldruk paragraaf aangepast.

10.4.2 Individuele maatregelen

Giften en vermogen

Het ATR merkt in haar advies terecht op dat de regeldruk effecten voor de bij giften en vermogen voorgestelde wijzigingen niet zijn opgenomen. Nu giften tot (cumulatief) € 1.200 per kalenderjaar en toename van bezittingen tot aan de vermogensgrens niet onder de inlichtingenplicht vallen heeft dit een vermindering van de administratieve lasten voor de bijstandsgerechtigde tot gevolg. De regering gaat er echter vanuit dat voor weliswaar een beperkte groep (bijstandsgerechtigden die met enige regelmaat giften ontvangen of met enige regelmaat te maken hebben met toename van bezittingen) de administratieve lasten juist toenemen, nu op hen de verplichting rust de cumulatieve waarde van deze giften/ bezittingen te bewaken. De positieve en negatieve effecten met elkaar salderend levert uiteindelijk geen duidelijke administratieve lasten verlichting voor beide maatregelen op. Reden waarom deze maatregelen eerder niet in de lasten paragraaf zijn benoemd. Op het doenvermogen van bijstandsgerechtigde, is eerder in dit hoofdstuk ingegaan.

Bufferbudget

Het ATR geeft aan twijfels te hebben bij de redenering dat het bufferbudget zal leiden tot een forse regeldrukbesparing. Het is volgens het ATR niet duidelijk of gemeenten het instrument daadwerkelijk zullen toepassen

en of het daadwerkelijk leidt tot minder contact met instanties door de bijstandsgerechtigde omdat de noodzaak daartoe is afgenomen. Ook gaat het om een indirect effect omdat er geen verplichtingen vervallen. Het ATR is daarom van mening dat deze maatregel niet leidt tot vermindering van de regeldruk. De regering is het met het ATR eens dat gemeenten niet verplicht zijn om het bufferbudget in te zetten. De aanname is dat in de gevallen dat het bufferbudget ingezet kan worden, dat gaat om mensen die anders in de financiële problemen zouden komen. Die financiële problemen leiden tot regeldruk voor de bijstandsgerechtigde, bijvoorbeeld rondom achterstallige huur of oplopende schulden of het niet kunnen voldoen van betalingsregelingen. Gelet op de twijfels van het ATR is paragraaf 7.1.7 aangepast en aangegeven dat weliswaar de verwachting is dat de regeldruk zal afnemen, de effecten niet hard genoeg zijn om te kwantificeren.

Generieke participatieplicht

Het ATR merkt op dat bijstandsgerechtigden die geen zicht hebben op arbeidsinschakeling niet meer hoeven te voldoen aan verplichtingen die voor hen per definitie niet werkbaar zijn, omdat gemeenten de verplichtingen afstemmen op het individu. Het ATR stelt verder dat keerzijde van deze aanpak is dat bijstandsgerechtigden pas weten aan welke verplichtingen ze moeten voldoen, nadat gesproken is met de gemeente. De regering is dit ten dele met het ATR eens: de verplichtingen binnen de generieke participatieplicht blijven van rechtswege gelden. Dit is niet anders dan de huidige situatie. Ook is het al mogelijk om de verplichtingen af te stemmen op de mogelijkheden en omstandigheden van de bijstandsgerechtigde. Het is daarom niet nieuw dat bijstandsgerechtigden pas weten welke verplichtingen er voor hen gelden nadat de verplichtingen zijn afgestemd.

De regering is het met het ATR eens dat de gemeente helder met de bijstandsgerechtigde moet communiceren over diens verplichtingen en meent dat in paragraaf 5.2 al voldoende duidelijk te hebben gemaakt. Het gaat de regering hierbij om bijstandsgerechtigden die wel – nu of op langere termijn – zicht hebben op arbeidsinschakeling en die niet ontheven zijn van de verplichtingen. De regering gaat ervan uit dat het ATR in haar opmerking ook doelt op deze categorie bijstandsgerechtigden.

Handhaving

Verder maakt het ATR een opmerking over de weergegeven regeldrukeffecten bij het afstemmen van maatregelen op het individu (paragraaf 7.1.9). Het college is van mening dat de regeldrukeffecten pas bij het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid moeten worden vermeld, omdat het nieuwe handhavingsregime niet in voorliggend wetsvoorstel is opgenomen. De regering erkent dat de regeldrukparagraaf over het toekomstige maatregelenregime niet thuishoort in de memorie van toelichting van voorliggend wetsvoorstel. De regering heeft de betreffende paragraaf herschreven naar eventuele regeldrukeffecten die voor bijstandsgerechtigden zouden kunnen optreden wanneer de gemeente de verplichtingen afstemt op de mogelijkheden en omstandigheden van het individu.

10.5 Advies Landelijke Cliëntenraad

10.5.1 Algemene reactie

De LCR heeft in haar reactie aangegeven het eens te zijn met de analyse van de problemen en de verschillende knelpunten. De LCR kan dan ook het grootste deel van de maatregelen steunen en ziet in het wetsvoorstel een samenhangend geheel. De LCR heeft een aantal aandachtspunten meegeven die in de volgende paragraaf worden behandeld. Aan het slot van de reactie geeft LCR een aantal punten mee voor spoor 2, deze punten zullen in dat spoor aan de orde komen.

10.5.2 Individuele maatregelen

Harmonisatie jongerennorm

De LCR, maar ook de expertgroep en verschillende gemeenten wijzen erop dat de huidige bijzondere bijstand ter ophoging van de jong meerderjarigennorm niet past binnen de bijzondere bijstand omdat het juist gaat om bijstand voor de in deze situatie gebruikelijke kosten voor levensonderhoud. De regering houdt vast aan de lijn dat het hier dient te gaan om bijzondere bijstand: de ouders van de jongeren van 18 tot 21 jaar hebben een onderhoudsplicht. In de bijzondere omstandigheid dat ouders geen uitvoering kunnen geven aan deze onderhoudsplicht, komt de jongeren in aanmerking voor bijzondere bijstand.

Verruiming bijverdiengrenzen

De LCR merkt op het verruimen van de bijverdiengrenzen te steunen, maar uit wel haar zorgen over de mensen met een medische uren beperking. Volgens de LCR moet de inkomensvrijlating niet in tijd beperkt worden, maar structureel worden ingezet. In hoofdstuk 4A van de memorie van toelichting wordt er uitgebreid ingegaan waarom de inkomensvrijlating haar structurele karakter voor deze groep behoudt als maatregel in de Participatiewet. Voor de doelgroep met een medische urenverklaring wordt hun plek in wetgeving parallel aan dit wetsvoorstel gezien. In de herziening van de Participatiewet (spoor 2) zal ook de positie van de mensen met een medische uren beperking in de Participatiewet meegenomen worden. Hierbij zal ook gebruik worden gemaakt van de uitkomsten van OCTAS.

Bufferbudget

De LCR vindt de invoering van het bufferbudget een mooie manier om schommelingen in het inkomen te kunnen opvangen en bestaanszekerheid te beschermen. De uitwerking ervan wordt echter als zeer ingewikkeld gezien. Gemeenten moeten zelf initiatief nemen in individuele gevallen, zelf de nodige procedures doorlopen en zelf grip houden op de uitvoering. De LCR heeft de indruk dat er een nieuw (en kostenintensief) bureaucratisch systeem wordt ingericht, terwijl de Participatiewet al een uitstroompremie kent. Daarnaast vindt de LCR het voorgestelde maximale bedrag van € 1.000 per jaar te laag. De regering heeft bij het vaststellen van het bedrag gekeken naar de gemiddelde inkomsten per maand van de werkende bijstandsgerechtigde, de aan de hand daarvan te verwachten schommelingen en de instrumenten die tevens voorhanden zijn, zoals ook in paragraaf 4.7 is toegelicht, om in bepaalde situaties toe te passen. De regering acht in dat licht € 1.000 per jaar voldoende om het bufferbudget toe te kunnen passen zoals het bedoeld is. De regering verwijst voor een reactie op de overige opmerkingen van de LCR naar de reactie op de uitvoeringstoets van de VNG.

De LCR waardeert het uitgangspunt van maatschappelijke participatie. De LCR veronderstelt echter een nadrukkelijke koppeling met arbeidsinschakeling. De regering merkt op dat dit het geval is voor mensen van wie niet is vastgesteld dat zij voor onbepaalde tijd geen arbeidsvermogen hebben. Voor deze mensen blijft het perspectief van betaald werk in stand. De regering wil gemeenten en de mensen om wie het gaat evenwel de ruimte bieden om op de (lange) weg daar naar toe maatschappelijk te participeren, bijvoorbeeld in de vorm van vrijwilligerswerk of mantelzorg. Mensen van wie is vastgesteld dat zij nooit betaald werk zullen kunnen verrichten kunnen in de nieuwe situatie ook maatschappelijk participeren. De gemeenten kunnen deze mensen daarbij ook ondersteunen. In paragraaf 5.2. en 5.3 van deze memorie van toelichting gaat de regering hier nader op in.

10.6 Advies Nederlandse Arbeidsinspectie

De Nederlandse Arbeidsinspectie heeft haar reactie op het wetsvoorstel en de toelichting geplaatst in de documenten die ter consultatie hebben voorgelegen. Gelet op de zeer beperkte opmerking, neemt de regering aan dat de Nederlandse Arbeidsinspectie zich kan vinden in het wetsvoorstel. De regering heeft de redactionele opmerkingen op de toelichting overgenomen.

De Nederlandse Arbeidsinspectie merkt bij de maatregelen «versoepelen aanvraagprocedure» op dat de Regeling voorzieningen GDI per 1 juli 2023 wordt ingetrokken en dat per die datum de Regeling voorzieningen Wdo in werking treedt. De verwijzing in de toelichting is aangepast.

10.7 Advies Raad voor de Rechtspraak

10.7.1 Algemene reactie

De Raad voor de Rechtspraak (hierna: de Raad) heeft een uitgebreide reactie gestuurd. De regering is daar dankbaar voor.

In haar algemene reactie wijst de Raad op de inlichtingenplicht. De regering heeft de memorie van toelichting op verschillende maatregelen op dit punt aangevuld. Voor de maatregelen op het gebied van giften en vermogen blijft deze inlichtingenplicht van toepassing. De regering is van mening dat de burger het vertrouwen gegund moet worden dat de burger dit kan. Daarnaast vraagt het enig lef van de bestuursorganen. In dit kader wordt ook verwezen naar paragraaf 3.3.2.

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de opmerkingen van de Raad bij de voorgestelde artikelen.

10.7.2 Individuele maatregelen

Harmonisatie jongerennorm

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad over de wijzigingen van artikel 12 Pw is de toelichting in paragraaf 3.2 aangevuld.

Automatisch verrekenen van inkomen uit

Naar aanleiding van opmerkingen van de Raad over het laten vervallen van een aantal inkomensvrijlatingen en het nieuwe artikel 34a Pw, is artikel 34a tekstueel gewijzigd. Niet langer wordt het woord «verrekenen» toegepast maar wordt het begrip «in aanmerking te nemen inkomen» gebezigd.

Met het nieuwe artikel 34a Pw is beoogd dat bij de verrekening van inkomen, 15% van het netto-inkomen uit arbeid in de desbetreffende maand buiten beschouwing kan worden gelaten. Dit betekent dat de overige 85% wel van invloed kan zijn op het recht van bijstand.

Vermogen

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad over of een jaarlijks heronderzoek nodig is, is de toelichting op dit punt verduidelijkt. De Raad vraagt ook of de visie over schulden – kort gezegd dat de bijstandsnorm in beginsel toereikend wordt geacht om te voorzien in alle algemeen noodzakelijk kosten van het bestaan zodat het maken van schulden niet nodig is – wordt verlaten. Dit is niet het geval. De regering staat nog steeds achter dit uitgangspunt, met dien verstande dat onvoorziene omstandigheden of individuele keuzes ertoe kunnen leiden dat een bijstandsgerechtigde onverhoopt schulden op kan bouwen. De regering acht het wenselijk dat daar bij het vaststellen van het daadwerkelijke vermogen rekening mee gehouden kan worden. Voor de volledigheid merkt de regering op dat het mogelijk blijft om een maatregel op te leggen als er sprake is van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid.

De Raad vraagt zich af wat precies onder de inlichtingenplicht valt. Uit de artikelsgewijze toelichting bij artikel 34 Pw volgt dat de inlichtingenplicht niet van toepassing is op het moment dat het vermogen onder de vermogensgrens blijft. Onder de inlichtingenplicht valt in de voorgestelde situatie dus dat enkel het vermogen boven de vermogensgrens moet worden gemeld. Van de bijstandsgerechtigde wordt verwacht dat – ook het vermogen dat onder die grens ligt – wordt bijgehouden. Zoals vermeld in paragraaf 3.4 wordt bijstandsgerechtigde geadviseerd om bij aanzienlijke vermogenstoenames contact te zoeken met de gemeenten.

De Raad merkt op dat het in verband met de vrijlatingen in de vermogensvaststelling en de vrijlating van tijdens de bijstand gespaarde middelen een ingewikkeld plaatje ontstaat. De regering meent dat dit nu ook al het geval is en erkent dat deze situatie met dit wetsvoorstel niet wordt gewijzigd.

Bijstand met niet-rechthebbende partner

Naar aanleiding van onder meer de reactie van de Raad is de formulering van het artikel gewijzigd en de toelichting op dit punt aangevuld.

Automatisch verrekenen: Transactiestelsel

De Raad adviseert om te verhelderen wat wordt bedoeld met «in redelijkheid kunnen beschikken». De regering begrijpt dat de voorgestelde terminologie vragen oproept. Doel is om aan te sluiten bij de term «in redelijkheid kunnen beschikken», zoals deze nu is opgenomen in artikel 31, eerste lid van de wet. De voorgestelde wetswijziging beoogt geen wijziging in de uitleg van deze zinsnede. De tekst van het wetsvoorstel is hierop aangepast.

Bufferbudget

De Raad merkt op dat het gehanteerde begrip «toekennen» impliceert dat de ontvanger daadwerkelijk de beschikking krijgt over het bufferbudget. De regering onderkent dat deze terminologie mogelijk verwarrend kan zijn en heeft de tekst van artikel 34b Pw hierop aangepast.

Voorts heeft de Raad geuit dat het ontbreken van een aanvraagmogelijkheid voor het bufferbudget leidt tot vatbaarheid voor het willekeurverwijt. Ook vraagt de Raad zich af of rechtsmiddelen ingezet kunnen worden tegen het achterwege laten van toekenning van het bufferbudget.

De toepassing van het bufferbudget door gemeenten vereist kennis van de noodzaak voor de inzet hiervan in het individuele geval. Het college zal dan ook in de regel gedurende de contacten met een bijstandsgerechtigde die in de doelgroep van artikel 34b van de wet valt, besluiten om toepassing te geven aan de inzet van het bufferbudget. Een aanvraag is hiervoor dan ook niet vereist. De toepassing van de inzet van het bufferbudget betreft een besluit. De Awb is hierop van toepassing. Gelet hierop staat ook bezwaar en beroep open tegen dit besluit.

Generieke participatieplicht

De Raad vraagt zich af of het (nader) invullen van de verplichtingen zoals bedoeld in het nieuwe artikel 9, achtste lid, Pw besluiten zijn. De regering merkt allereerst op dat in de huidige situatie gemeenten de aan bijstand verbonden verplichtingen al moeten afstemmen op de mogelijkheden en omstandigheden van de bijstandsgerechtigde. Het voorliggende wetsvoorstel bevat dan ook geen nieuwe bepaling ten aanzien van het nader invullen van de verplichtingen die behoren tot de generieke participatieplicht. Artikel 9 Pw bevat een combinatie van verplichtingen die deel uitmaken van de generieke participatieplicht en die van rechtswege gelden, zoals de verplichting om algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen, deze te aanvaarden en te behouden (eerste lid, onderdeel a), de verplichting om mee te werken met re-integratie en verplichting tot maatschappelijke participatie. De gemeente stemt de verplichtingen af op de mogelijkheden en omstandigheden van de bijstandsgerechtigde. In de Pw is geregeld dat ingeval een bijstandsgerechtigde jonger is dan 27 jaar op grond van artikel 44a Pw een plan van aanpak wordt opgesteld. Het plan van aanpak is een bijlage bij, en daarbij onderdeel van, het besluit tot toekenning van bijstand (artikel 44, vierde lid, Pw). Ook het afstemmen van deze verplichtingen op de omstandigheden en mogelijkheden van de bijstandsgerechtigde moet bij besluit worden gespecificeerd. Er is daarbij inderdaad sprake van een besluit in de zin van de Awb.

Bijstand met terugwerkende kracht

De Raad merkt op dat de verhouding van de voorgestelde maatregel ten opzichte van de huidige jurisprudentiële onvoldoende duidelijk is. De regering heeft daarom paragraaf 3.6 nader aangevuld om dit te verduidelijken.

10.8 Adviesrapport Expertgroep

10.8.1 Algemene reactie

De regering is erkentelijk voor de reactie van de expertgroep en het eerdere rapport wat zij in het kader van het programma Participatiewet in balans heeft geschreven. Naar aanleiding van de reactie van de expert-

groep heeft een aantal technische en redactionele wijzigingen plaatsgevonden. Waar opmerkingen de reikwijdte van dit wetsvoorstel te buiten gingen, worden deze ter overweging meegenomen in spoor 2 van het programma Participatiewet in balans.

10.8.2 Individuele maatregelen

Bijstand met niet-rechthebbende partner

In het wetsvoorstel dat voorgelegd is voor advies aan de expertgroep wordt (nog) voorgesteld om voor artikel 24a Pw een equivalent in de IOAW en IOAZ op te nemen. De expertgroep heeft twijfels over het nut van een vergelijkbare bepaling in de IOAW en IOAZ. In de IOAW en IOAZ is nu geregeld dat als bij gehuwden de werkloze werknemer of gewezen zelfstandige is uitgesloten van het recht op IOAW c.q. IOAZ er helemaal geen recht op uitkering is. Als de echtgenoot van de werkloze werknemer of gewezen zelfstandige uitgesloten is, dan ontvangt de werkloze werknemer of gewezen zelfstandige een uitkering naar de grondslag die voor hem als alleenstaande zou gelden. Dat staat in art. 6 lid 1 en 2 IOAW en art. 6 lid 2 en 3 IOAZ. Het creëren van een aparte grondslag voor dergelijke situaties in de art. 5 IOAW/IOAZ of een nieuw art. 5b IOAW/IOAZ¹⁸¹ maakt het er allemaal niet eenvoudiger op. Bovendien lijkt het erop dat zulke situaties zich zelden zullen voordoen. De expertgroep adviseert daarom om de regelgeving binnen de IOAW en IOAZ op dit punt te laten zoals het nu is. De regering heeft dit advies opgevolgd. De maatregel voor artikel 24a Pw is inderdaad niet nodig en wordt niet opgenomen in de IOAW en de IOAZ.

Giftenvrijlating

De expertgroep geeft aan dat de giftenvrijlating van € 1.200 niet goed aansluit bij de bijstandspraktijk. De regering merkt hierover het volgende op. In de praktijk werken enkele gemeenten al met een giftenvrijlating. Uit die ervaringen blijkt dat een giftenvrijlating per jaar uitvoerbaar is. De regering meent dat het wenselijk is dat ook grotere giften onder de vrijlating moeten kunnen vallen.

De expertgroep werpt de vraag op hoe gemeenten om moeten gaan met de vrijlating van giften in geval bijstandsgerechtigde verhuizen naar een andere gemeenten. In die gevallen wordt van de gemeente waar de bijstandsgerechtigde naar toe is verhuisd niet verwacht dat bij de eerdere gemeente de meldingen over giften wordt opgevraagd. De uitvoeringslasten wegen in dit kader niet op tegen de baten voor de bijstandsgerechtigde. Zeker gelet op het zeer geringe aantal verhuizingen dat buiten gemeenten plaatsvindt. Het staat gemeenten uiteraard vrij om, op het moment dat zie hier aanleiding toe zien, deze gegevens op te vragen en daar naar te handelen.

Vermogen

Door enkele juridische adviseurs, en ook de expertgroep, is nog de vraag gesteld hoe de wijzigingen binnen de vermogensvaststelling moeten worden gelezen in relatie tot de voorgestelde wijzigingen in het kader van het transactiebeginsel (artikel 32, tweede lid, Pw). Belangrijkste vraag daarbij is hoe om moet worden gegaan met eerder verkregen rechten die pas later tot uitbetaling komen. Meest aansprekende voorbeeld in dit kader is de erfenis van een familielid. De uit een erfenis aan betrokkene toevallende middelen, komen hem vanaf datum overlijden van de erflater

¹⁸¹ Er is overigens wel een art. 5a IOAZ, maar geen 5a IOAW.

toe, maar betrokkene kan hier vaak pas na enige tijd (en als sprake is van een langstlevende partner, die het vruchtgebruik van het erfdeel in eerste instantie toevalt, soms pas na geruime tijd) daadwerkelijk over beschikken. Gedachte achter de wijzigingen binnen het transactie beginsel is om krachtiger in de wet vast te leggen dat er eerst bijstandsrechtelijke gevolgen kunnen worden verbonden aan verkregen middelen op het moment dat betrokkene ook daadwerkelijk over deze middelen (in redelijkheid) kan beschikken. Daarbij zijn in artikel 32, tweede lid, Pw enkele specifieke regelingen voor inkomen opgenomen. Wat echter onverlet laat dat het hierboven beschreven uitgangspunt ook voor vermogen geldt. Concreet houdt dit in dat na verkrijging van het vermogen, zal moeten worden gezien of betrokkene nog recht had op bijstand vanaf het moment van overlijden van de erflater (het moment dat het recht ontstond). Dat kan uiteindelijk leiden tot een beëindiging van de bijstand en een eventuele terugvordering van in dat verband te veel ontvangen bijstand. De wijzigingen in het transactiebeginsel hebben met andere woorden geen gevolgen voor de staande uitvoeringspraktijk op dit vlak.

Bijstand met terugwerkende kracht

De expertgroep merkt op dat het onduidelijk is wat er wordt begrepen onder individuele omstandigheden en wat de verhouding is tot het begrip bijzondere omstandigheden dat in de jurisprudentie in dit kader wordt gehanteerd.

Van bijzondere omstandigheden kan sprake zijn als komt vast te staan dat betrokkene al eerder een aanvraag om bijstand heeft ingediend, of indien is gebleken dat betrokkene op enigerlei wijze actie in de richting van het UWV of het college heeft ondernomen die tot het innemen van een daartoe strekkende aanvraag had moeten leiden.¹⁸² Het door de regering voorgestelde «individuele omstandigheden» is breder dan bijzondere omstandigheden. Het college heeft de beoordelingsvrijheid om te bepalen of de individuele omstandigheden nopen tot het verstrekken van bijstand met terugwerkende kracht. De individuele omstandigheden kunnen zowel zien op omstandigheden die in oorzakelijk verband met de late melding staan, als omstandigheden die betrekking hebben op de (ernstige) gevolgen van de late melding of een combinatie van deze omstandigheden. Daarbij geldt wel dat de terugwerkende kracht in dit kader slechts voor drie maanden mogelijk is, dit in tegenstelling tot het toepassen van terugwerkende kracht in het kader van bijzondere omstandigheden. De toelichting is op deze punten verduidelijkt.

Gelijkstelling aanvraag bijstand aan Bbz, IOAW of IOAZ

Naar aanleiding van de opmerking van de expertgroep over de onduidelijkheid over bijzondere bijstand in dit kader is het voorgestelde artikel 43, zesde lid, Pw aangepast. Er wordt niet langer verwezen naar de bijzondere bijstand. Het artikel is alleen bedoeld voor de gelijkstelling van een aanvraag voor bijstand aan een aanvraag voor Bbz, IOAW of IOAZ.

De expertgroep heeft daarnaast verzocht om te verduidelijken waarom deze regeling niet is uitgebreid tot WW-aanvragen. De aanvragen die aan elkaar gelijk zijn gesteld, zijn alle aanvragen die worden uitgevoerd door gemeenten. De WW wordt uitgevoerd door het UWV. Daarom wordt deze maatregel niet uitgebreid tot ook WW-aanvragen.

¹⁸² CrvB 15 juli 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2362.

Automatisch verrekenen

De expertgroep geeft aan dat niet goed valt te overzien welke nadelen van de nieuwe systematiek aan de orde zijn. De expertgroep verwijst in dit kader specifiek naar erfenissen, waarbij de nieuwe systematiek mogelijk leidt tot calculerend gedrag en benadeling van de uitvoeringsorganisaties.

De regering merkt in dit kader op dat wordt voorgesteld om in artikel 32, tweede lid, Pw te bepalen dat inkomen in aanmerking wordt genomen naar de periode waarin de bijstandsgerechtigde hierover beschikt of redelijkerwijs kan beschikken. Niet is beoogd om wijzigingen aan te brengen in situaties waarin eenmalig een vermogenstoeval plaatsvindt, zoals bijvoorbeeld bij erfenissen. Dit is ook, specifiek met als voorbeeld erfenissen, benoemd in onderdeel 4.5.4 van de memorie.

Vereenvoudiging verrekenen vakantiebijslag, keuzebudget en eindejaarsuitkering

De expertgroep geeft bij het advies over het afzien van het wijzigen van het transactiesysteem aan een mogelijke correctie te zien voor inkomstenbestanddelen als vakantiebijslag, keuzebudget en eindejaarsuitkeringen. De regering begrijpt hieruit dat de expertgroep geen opmerkingen heeft ten aanzien van dit onderdeel.

Bufferbudget

De expertgroep onderschrijft het doel van het bufferbudget, maar vraagt zich af hoe dit budget zich verhoudt tot de gedeeltelijke vrijlatingen van arbeidsinkomsten (die de doelgroep van het bufferbudget niet krijgt) of de al bestaande mogelijkheden om re-integratiepremie(s) in te zetten als beloning voor werken naast de uitkering. Als het gaat om het verrekenen van inkomsten uit een achterliggende periode, dan is het bufferbudget geen oplossing om een restschuld bij uitstroom uit de bijstand en terugvordering te voorkomen. Het is dan wellicht eenvoudiger om te besluiten de restantschuld kwijt te schelden, dan het bufferbudget toe te passen. De expertgroep betwijfelt of het instrument in de uitvoeringspraktijk met veel enthousiasme wordt onthaald, omdat er thans voldoende alternatieven zijn om bijstandsgerechtigden bij sterk wisselende inkomsten tegemoet te komen zodat een zekere financiële stabiliteit ontstaat. Ten slotte roept dit instrument rechtsvragen op zoals bijvoorbeeld de mogelijkheden van bezwaar en beroep, en ook wat de gevolgen zijn bij verhuizing van de betrokkene.

Met betrekking tot de gestelde vragen over rechtsbescherming verwijst de regering naar de reactie op de reactie van de Raad voor de Rechtspraak, hierboven opgenomen onder 10.7.

De regering verwijst daarnaast naar de reactie op de uitvoeringstoets van de VNG in paragraaf 10.1. In aanvulling daarop wil de regering graag opmerken dat het niet zo is dat de doelgroep van het bufferbudget niet in aanmerking komt voor een vrijlating van arbeidsinkomen (zie ook paragraaf 4.7.3), deze instrumenten kunnen beiden worden ingezet voor een bijstandsgerechtigde in dezelfde periode, afhankelijk van de individuele situatie van de bijstandsgerechtigde en de keuze van de gemeente met betrekking tot de situatie. In paragraaf 4.7 is ook toegelicht dat bij de toepassing van het bufferbudget andere instrumenten of oplossingen, zoals de vrijlating en de premie voor arbeidsinschakeling of een betalingsregeling, niet toepasbaar zijn of het probleem niet oplossen in de individuele situatie van de bijstandsgerechtigde. In het geval van het door de expertgroep genoemde voorbeeld van een restschuld bij uitstroom,

kan geoordeeld worden dat een premie voor arbeidsinschakeling passend is omdat het een eenmalig groot hiaat in inkomen betreft. Dat oordeel is aan de gemeente. De expertgroep vraagt zich af wat er gebeurt met het bufferbudget als de bijstandsgerechtigde naar een andere gemeente verhuist. In dat geval wijkt de werkwijze niet af van hoe met de overige instrumenten zoals de premie voor arbeidsinschakeling en de vrijlating wordt omgegaan als de bijstandsgerechtigde een nieuwe bijstandsaanvraag in de nieuwe gemeente indient.

Generieke participatieplicht, eigenstandig vormgeven van participatie en ondersteuning bij maatschappelijke participatie

De expertgroep beveelt aan de menselijke maat als taakopdracht op te nemen in artikel 9 Pw en daarin te bepalen dat de gemeente in de bijstandsverlening en arbeidsinschakeling rekening houdt met individuele omstandigheden, belangen en het doenvermogen van burgers. De regering neemt deze aanbeveling niet over. Bij de toelichting op de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel wordt stilgestaan bij het rekening houden door gemeenten met de individuele omstandigheden en belangen van betrokkenen. In paragraaf 11.4 wordt specifiek ingegaan op de aandacht voor het doenvermogen van burgers.

De expertgroep merkt ten aanzien van de in artikel 8a Pw voorgestelde verordeningplicht voor het stellen van regels ten behoeve van het ondersteunen bij maatschappelijke participatie op dat dit niet een vanzelfsprekende keus is. De expertgroep beveelt aan in de plaats hiervan gemeenten te verplichten om een beleidsplan op te stellen omdat dit beter aansluit bij het doel van de wetgever: sturing zodat het college het instrument – ondersteuning bij maatschappelijke participatie – effectief inzet. De regering staat op zich positief tegenover de suggestie voor een verplichting voor de gemeenteraad om een beleidsplan voor (ondersteuning bij) maatschappelijke participatie op te stellen. Op dit moment echter geldt al een verordeningplicht voor gemeenteraden voor de ondersteuning gericht op arbeidsinschakeling. Het is niet logisch dan alleen een beleidsplan voor ondersteuning bij maatschappelijke participatie te verplichten. Aan de andere kant voert het op dit moment te ver om een brede planverplichting voor de gemeenteraad te introduceren, die het volledige ondersteuningsaanbod en het re-integratie- en participatiebeleid van de Participatiewet omvat. Daarom houdt de regering voor nu vast aan een verordeningplicht voor ondersteuning bij maatschappelijke participatie. Hiermee is het straks voor de bijstandsgerechtigde duidelijk welk ondersteuningsaanbod voor maatschappelijke participatie op lokaal niveau voorhanden is.

Toegespitst ontheffingenkader

De expertgroep constateert dat artikel 9a Pw, dat een ontheffing van de arbeidsverplichting regelt voor alleenstaande ouders, in het wetsvoorstel dat ter consultatie voorlag niet wordt geschrapt, terwijl andere overmatig gedetailleerde (leden van) artikelen (zoals artikel 18, vierde tot en met elfde lid, en artikel 18b Pw) wel worden geschrapt. De expertgroep geeft aan dat artikel 9a Pw uiterst gedetailleerd is en vooral begrenzend van toon. Daarbij heeft artikel 9a Pw volgens de experts weinig betekenis voor de uitvoeringspraktijk en wordt het weinig toegepast. De regering vindt het belangrijk dat – naast de met voorliggend wetsvoorstel geboden ruimere mogelijkheid voor gemeenten op grond van artikel 9, tweede lid, Pw om iemand tijdelijk te ontheffen van de verplichtingen voor de groep alleenstaande ouders met jonge kinderen – een specifiek recht op ontheffing van de arbeidsverplichting onder voorwaarden blijft bestaan. Het recht biedt deze alleenstaande ouders een steviger positie en maakt

hen minder afhankelijk van besluitvorming door de gemeente. Tegenover het recht op ontheffing van de arbeidsverplichting voor de alleenstaande ouder, staan voorwaarden die de arbeidsmarktpositie van de alleenstaande ouder verbeteren. De regering vindt dit dermate nuttig voor deze ouders dat zij niet voornemens is hier veranderingen in aan te brengen.

Ruimte voor mantelzorg

De expertgroep juicht het toe dat met dit concept-wetsvoorstel meer ruimte wordt gecreëerd voor mantelzorg, maar geeft aan dat het de voorkeur verdient om het huidige begrip «zorgbehoefte» in artikel 3, tweede lid, Pw te handhaven bij de uitzondering op het gezamenlijke huishoudingbegrip. De regering heeft dit advies overgenomen.

Onverwijld indienen van een aanvraag

De expertgroep merkt op dat het wenselijk is dat verduidelijkt wordt bij wie de bewijslast ligt om aan te tonen dat de bijstandsgerechtigde in staat is gesteld om «onverwijld» een aanvraag in te dienen. In de toelichting is dit punt verduidelijkt.

10.9 Internetconsultatie

10.9.1 Algemene reactie

Het wetsvoorstel heeft zes weken voorgelegen voor internetconsultatie.¹⁸³ Er zijn vele reacties ingestuurd, waarvan 92 reacties openbaar. De regering wil eenieder danken die de moeite heeft genomen om te reageren. Het voert te ver om in deze toelichting alle reacties te behandelen. Daarom heeft de regering ervoor gekozen om op de rode draden uit deze reacties te reageren. Allereerst op de opmerkingen die breder zijn dan de opgenomen maatregelen, vervolgens op de opmerkingen die specifiek over een van de voorgestelde regelingen gaan.

10.9.2 Opmerkingen breder dan individuele maatregelen

Tijdens de internetconsultatie is het belang benadrukt van het betrekken van ervaringsdeskundigheid bij de vormgeving van beleid. De regering onderschrijft dit belang. Zoals in hoofdstuk 1 van deze memorie van toelichting beschreven is de beleidsanalyse die aan dit wetsvoorstel ten grondslag ligt tot stand gekomen met de inbreng van ervaringsdeskundigen. Datzelfde geldt voor de maatregelen die in het wetsvoorstel worden voorgesteld.

Een aantal respondenten geeft mee dat er ook oog moet zijn voor de professionals bij gemeenten en de uitvoering van de wet. Voor de uitvoering van de nieuwe wetgeving is hier uiteraard oog voor. Deze gaat verder dan de implementatieperiode die na inwerkingtreding van de wet plaats vindt. Samen met gemeenten en andere stakeholders wordt in spoor 3 van het programma Participatiewet in balans stappen ondernomen om een cultuuromslag in de dienstverlening te bereiken die past bij het karakter van dit wetsvoorstel: meer handelingsruimte voor de uitvoering waarbij de mens centraal staat. Ook wordt geïnvesteerd in het versterken van de vakkundigheid van de professionals. Het is belangrijk dat de overheid oog heeft voor de menselijke maat, dichtbij en aanspreekbaar is en dat professionals in de uitvoering meer ruimte

¹⁸³ Consultatie Wijziging van de Participatiewet in verband met het op onderdelen in balans brengen van de wet tussen bestaanszekerheid, re-integratie en handhaving (internetconsultatie.nl).

krijgen.¹⁸⁴ Ook zonder een wetswijziging is gelukkig al sprake van een verdere professionaliseringsslag op verschillende niveaus. Die is bij veel gemeenten al ingezet en die is ook in lijn met de aandacht van de regering voor het programma Werk aan Uitvoering. Parallel hieraan wordt samen met landelijke uitvoeringsorganisaties en gemeenten hard gewerkt aan het versterken van de uitvoering van de Participatiewet door de overheid.

Een respondent merkt op dat «de inschatting» door gemeenten van de capaciteiten van iemand tijdens de intake-fase niet altijd voldoende is. Hierdoor is ook niet altijd sprake van een geslaagde langdurige uitstroom naar werk. Deze respondent pleit ervoor dat gemeenten gaan werken met een landelijk uniforme werkwijze voor methodisch re-integreren met een gevalideerd objectief instrument. De uitvoering van de Participatiewet is evenwel gedecentraliseerd naar gemeenten. De financiering van de Participatiewet is dusdanig ingericht dat gemeenten gestimuleerd worden om ervoor te zorgen dat mensen zoveel mogelijk uitstromen naar betaald werk. Op welke wijze gemeenten hiervoor zorgen en welk instrument zij hierbij inzetten is aan de gemeenten. Dit laat onverlet dat ook waar het gaat om «de inschatting» door gemeenten van de capaciteiten van iemand tijdens de intake-fase vakmanschap voorop moet staan. Ook dit aspect krijgt in het derde spoor van het Programma Participatiewet in balans een plek.

Een respondent is van mening dat mensen met een arbeidsbeperking in de Participatiewet ongelijk behandeld worden, omdat werkgevers met het instrument loonkostensubsidie gecompenseerd worden tot aan het wettelijk minimumloon en niet tot aan het functieloon. Hoewel het instrument loonkostensubsidie geen deel uitmaakt van het wetsvoorstel en feitelijk buiten de scope van deze internetconsultatie valt, merkt de regering op dat het instrument loonkostensubsidie juist uitsluitend bedoeld is voor mensen met een arbeidsbeperking. Het heeft tot doel om de arbeidsmarktkansen te vergroten voor mensen die niet in staat zijn om per uur het wettelijk minimumloon te verdienen.

Een respondent merkt op dat een brede visie op participatie ook betekent dat de huidige segmentering binnen de brede doelgroep vraagt om het slechten van indicatiestellingen (bijvoorbeeld voor de banenafpraak, beschut werk en overige doelgroepen) en om het verder versoepelen van de regelgeving rond het hanteren van loonwaarden. Een focus op individuele omstandigheden is volgens deze respondent gebaat bij een brede inzet van beschikbare instrumenten zonder belemmeringen door het stellen van grenzen binnen de Pw. Ook deze opmerking valt buiten de scope van deze internetconsultatie. De regering wil naar aanleiding hiervan evenwel het volgende melden. Aan verbeteringen van de loonwaardebepaling wordt gewerkt. De regering wil in verband hiermee verwijzen naar de brief van 30 augustus 2023¹⁸⁵ aan de Kamer met voorstellen voor verbetering van de uniforme loonwaardemethode en de uitvoering ervan. Verder is de Kamer met de brief van 7 juni 2023¹⁸⁶ geïnformeerd over ideeën voor versterking van de banenafpraak en bijbehorende ondersteuning en met de brieven van 6 juli en 21 december 2023¹⁸⁷ is de Kamer in kennis gesteld van de uitkomsten van onderzoek naar de (toekomstige) infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven en beschut werk en de vervolgstappen.

¹⁸⁴ Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst».

¹⁸⁵ Kamerstukken II 2022/23, 34 352, nr. 302.

¹⁸⁶ Kamerstukken II 2022/23, 34 352, nr. 281.

¹⁸⁷ Kamerstukken II 2022/23, 34 352, nr. 300 en 307.

Een respondent geeft aan dat zijn leden zich hebben gespecialiseerd in het naar werk begeleiden van mensen met een arbeidsbeperking. De respondent pleit voor harmonisering en uniformering van gemeentelijke regelgeving en stelt dat het wetsvoorstel een tegengestelde beweging maakt met meer ruimte voor maatwerk. De regering merkt op dat de uitvoering van de Pw is gedecentraliseerd naar gemeenten. Dat is al sinds lange tijd het geval. Binnen gemeenten wordt het beleid op lokaal niveau democratisch vastgesteld. In de 35 arbeidsmarktregio's wordt samenwerking bevorderd waar het gaat om de ondersteuning naar werk. Met de Wet Breed Offensief¹⁸⁸ zijn belangrijke stappen gezet om – met inachtneming van het uitgangspunt van de gedecentraliseerde uitvoering – de ondersteuning voor mensen met een arbeidsbeperking in de Pw te verbeteren. Zo waren gemeenten verplicht om per 1 juli 2023 hun re-integratieverordening aan te passen, onder andere op het gebied van persoonlijke ondersteuning (zoals de jobcoach). Ter bevordering van meer uniformiteit heeft de VNG in dit verband in het voorjaar 2023 een modelverordening naar haar leden gestuurd. De regering is voornemens in samenhang met de invoeringstoets Breed Offensief onderzoek te laten doen naar de verordeningen.

Gemeenten (de G4), juridisch adviseurs en maatschappelijke organisaties verzoeken de regering om via het wetsvoorstel eveneens ambtshalve toekenning van de individuele inkomenstoeslag mogelijk te maken (artikel 36 Pw). Zij wijzen er op dat de huidige systematiek (individuele aanvraag) niet-gebruik in de hand werkt en ook extra belastend is, omdat deze bij elke separate aanvraag een individuele beoordeling vraagt. De regering neemt deze suggestie niet over. Uitgangspunt van de Participatiewet is dat het recht op bijstand wordt vastgesteld aan de hand van een schriftelijke aanvraag. Door het indienen van een aanvraag geeft de bijstandsgerechtigde aan om aanspraak te willen maken op een vorm van bijstand en ook dat de bijstandsgerechtigde instemt met de verplichtingen die hieraan verbonden zijn. De regering gaat ervanuit dat gemeenten, wanneer zij vermoeden dat iemand recht heeft op een individuele inkomenstoeslag, hier actief op wijst. De Expertgroep beveelt aan om in het artikel zodanig te verduidelijken dat helder is dat een individuele inkomenstoeslag per gezin wordt aangevraagd als sprake is van gehuwden of gezamenlijke huishouding. Ook deze suggestie is overgenomen.

10.9.3 Individuele maatregelen

Harmonisatie jongerennorm

Opgeroepen wordt om lokale initiatieven te ondersteunen zoals als Het Bouwdepot, Collectief Kapitaal, Project 010, en Gewoon Geld Geven van het Kansfonds en in de gemeenten Zaandam, Tilburg en Amsterdam. Financiële plaatjes voor 18 tot 21-jarigen op minimumniveau laten structureel tekorten zien. Vanwege lagere bijstand, lager minimumloon en een lagere huurtoeslaggrens, zijn noodzakelijke kosten voor jongeren tot 21 jaar niet of moeilijk te betalen. De regering merkt op dat met dit wetsvoorstel de aanvullende jongerennorm wordt geharmoniseerd en dat ruimte blijft voor het verstrekken van bijzondere bijstand. Voor verdere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.2.

¹⁸⁸ Staatsblad 2022, 499

Naast twijfels over de handhaafbaarheid en het beroep op het doenvermogen, zijn er ten aanzien van giften verschillende meer technische vragen gesteld. Een aantal gemeenten heeft de vraag gesteld of het per definitie wel melden van de gift, maar vervolgens tot € 1.200 buiten beschouwing laten, niet logischer is. Alsmede of bij een gift van meer dan € 1.200 slechts het meerdere wordt gekort of de hele gift.

Het antwoord van de regering op beide vragen is nee. De voorgestelde wijziging geeft de bijstandsgerechtigde het comfort dat kleine giften niet gemeld hoeven te worden en dat pas wanneer het totaal aan giften boven de € 1.200 de bijstandsgerechtigde melding moet maken. Bij twijfel kan een bijstandsgerechtigde uiteraard contact opnemen met de gemeente (zie paragraaf 3.3.2). Voor wat betreft de tweede vraag, stel: iemand ontvangt een relatief ruimhartige gift van € 2.500. Op basis van de voorgestelde bepaling wordt deze gift tot een bedrag van € 1.200 niet als middel aangemerkt. Voor de resterende € 1.300 geldt dat deze in beginsel (de gemeente kan beoordelen dat gezien het doel van de gift het meerdere alsnog verantwoord is met het oog op bijstandsverlening) wel als middel kunnen worden aangemerkt. Het is aan het bestuursorgaan om te bepalen of de gift in deze is aan te merken als inkomen of als vermogen en of dit vervolgens bijstandsrechtelijke consequenties heeft. Dezelfde gemeenten vroegen ook hoever zij terug moeten gaan als sprake blijkt van een gift. De € 1.200 grens geldt per kalenderjaar. Dat houdt in dat om te bepalen of sprake is van een overschrijding in het desbetreffende jaar de periode tot 1 januari van dat kalenderjaar bepalend is. Bestaat het vermoeden dat betrokkene ook in voorgaande jaren giften boven de € 1.200 heeft ontvangen, dan kan het onderzoek worden uitgebreid tot eerdere jaren.

Een groot aantal partijen heeft twijfels in hoeverre de giftenvrijlating niet een te groot beroep doet op het doenvermogen van de bijstandsgerechtigde. Ook hier past weer de vergelijking met het huidige systeem waarbij betrokkene in feite elke gift dient te melden. De regering kiest juist voor een vrijlatingsgrens van € 1.200, omdat – zo leren haar gesprekken met de uitvoering en zo wordt ook in de internetconsultatie door meerdere ervaringsdeskundigen naar voren gebracht – bedragen in die orde van grootte meer de uitzondering vormen. Een gift van € 1.200 of meer vertegenwoordigt voor een bijstandsgerechtigde een significante verhoging van zijn bestedingsniveau. En dat bedragen in die orde van grote wellicht gevolgen hebben voor het bijstandsrecht, ligt dicht bij de beleving van de bijstandsgerechtigde aan dan de plicht om terloops van een kennis ontvangen € 50 te melden. Dat dit nog steeds niet een ideaal plaatje is realiseert zich de regering ook. En zeker gezien de ondertussen aanwezige kennis rond doenvermogen, past het dat gemeenten hun bijstandsgerechtigden ook ondersteunen in de naleving. Dat kan door algemene informatieverstrekking, op de persoon toegesneden informatieverstrekking (gezien eerdere giften geldt voor u dat u dit jaar nog te ontvangen giften boven bedrag X aan ons dient te melden) of door van bijstandsgerechtigden – met een beroep op de medewerkingsplicht – specifiek te vragen om incidentele giften groter dan € 500 als ook periodieke giften te melden.

Een respondent vraagt om een extra onderdeel aan artikel 31, tweede lid, Pw toe te voegen, waarin wordt bepaald dat de gelden die voortkomen uit studie- of werkbedingen uit echtscheidingsconvenanten niet als middel worden aangemerkt. De regering heeft kennisgenomen van deze opmerking en zal dit punt meenemen in spoor 2 van het programma

Participatiewet in balans, waarbij de omgang met middelen in den brede onder de loep wordt genomen.

Maatwerk vierwekenzoektermijn

De G4 en vrijwel alle andere organisaties die in hun reactie ingaan op het voorstel tot wijziging van de vierwekenzoektermijn, benadrukken enerzijds de wenselijkheid van aanpassing van de regeling, maar geven ook in overweging dat de gekozen vorm (afwijking in individuele gevallen) noch doeltreffend, noch doelmatig is. Het per situatie individueel beoordelen vraagt veel extra werk en wellicht capaciteit en kan gezien de gekozen formulering tot moeilijk uit te leggen verschillen in de uitvoering leiden. Daarbij komt dat de vierwekenzoektermijn enkel effect heeft als de jongere ook daadwerkelijk mogelijkheden heeft om op korte termijn werk te vinden, danwel aan een opleiding te beginnen. Gemeenten geven aan dat onder de jongeren die zich voor een bijstandsuitkering melden, deze groep zwaar ondervertegenwoordigd is (max. 10%).

Men vindt in het licht hiervan en de wens om de Participatiewet vanuit vertrouwen op te bouwen, aldus met het uitgangspunt dat burgers in beginsel alles in het werk zullen stellen om werk te vinden, het daarom passender om specifiek voor de groep die reële mogelijkheden heeft een uitzondering in de wet op te nemen (vierwekenzoektermijn is niet van toepassing, tenzij). Dan blijft het principe dat van een jongere verwacht mag worden, zo hij hiertoe de mogelijkheden heeft, dat hij werkt aan zijn toekomst via opleiding of werk in stand, maar wordt voorkomen dat kwetsbare groepen onbedoeld buiten beeld van de gemeente raken.

Bovenstaande houdt in dat iedere jongere na melding zo snel mogelijk door de gemeente zal worden gesproken. Gemeenten zal de jongere dan melden dat hem vier weken na de melding en het gesprek de mogelijkheid zal worden geboden om een aanvraag in te dienen, als reële mogelijkheden voor arbeidsinschakeling dan wel scholing spelen. In deze periode wordt van hem verwacht dat hij alles in het werk stelt om arbeid te aanvaarden dan wel scholing te gaan volgen.

De regering is erkentelijk voor de reacties. De regering is van mening dat zij met dit wetsvoorstel een redelijke balans heeft gevonden tussen het uitgangspunt dat van jongeren mag worden verwacht dat zij hun mogelijkheden om via werk of opleiding verder in zijn toekomst te investeren intensief onderzoekt en – vanuit de erkenning sommige (kwetsbare) jongeren niet de mogelijkheid hebben om aan die verwachting te voldoen – het ruimte bieden voor de menselijke maat. Daarnaast brengt verder versoepelen of volledig afschaffen van de zoektermijn budgettaire gevolgen met zich mee. De verwachte kosten van het volledig afschaffen van de zoektermijn zijn circa 40 miljoen euro. Dit past niet binnen de huidige budgettaire kaders. Deze reacties hebben daarom niet geleid tot wijzigingen.

Bijstand met terugwerkende kracht

Enkele respondenten interpreteren de maatregel als heel ruim, zij vragen daarom ook om meer kaders te brengen aan deze maatregel. Uit gesprekken met gemeenten is de behoefte geuit om de maatregel zo min mogelijk kaders mee te geven. Zo blijft er voldoende ruimte en vrijheid voor gemeenten om de omstandigheden individueel te beoordelen. In de toelichting zijn meerdere voorbeelden opgenomen die houvast kunnen bieden, maar uitdrukkelijk niet als limitatief moeten worden opgevat.

Verschillende partijen hebben vragen gesteld met betrekking tot de formulering van artikel 24a Pw. Met dit artikel wordt beoogd dat een gehuwde met een niet-rechthebbende partner en een inwonend minderjarig kind – die in het kader van de Awir wordt aangemerkt als gehuwd en daarom niet in aanmerking komt voor een ALO-kop – in situaties waarbinnen de niet-rechthebbende partner niet kan bijdragen in de kosten van opvoeding van het kind, in een vergelijkbare inkomenssituatie terecht komt als een alleenstaande ouder die wel recht heeft op een ALO-kop. Het is daarom aan de gemeente om te beoordelen of de niet-rechthebbende partner in de mogelijkheid verkeert om een bijdrage te leveren in de kosten verbonden aan de opvoeding van het minderjarige kind. Is dit laatste niet het geval dan wordt door de voorgestelde ophoging – gelijk aan de maximale ALO-kop binnen het kindgebonden budget – betrokkene in een gelijke situatie gebracht als de bijstandsgerechtigde alleenstaande ouder. Het recht op de ALO-kop is niet afhankelijk van het feit of iemand alleenwonend of kostendelend is, reden waarom voor de hier beschreven ophoging – anders dan bij de doelgroep van artikel 24 Pw – niet de eis van niet-kostendelend wordt gesteld. De ophoging komt gelijkelijk aan jongmeerderjarigen en pensioengerechtigden toe, als zij in de door de bepaling beschreven situatie verkeren.

Ook stellen zowel de LOSR als Vluchtelingenwerk de vraag hoe moet worden omgegaan met de groep waarbij de Dienst Toeslagen in eerste instantie wel een ALO-kop heeft toegekend en pas later constateert dat betrokkene – daar sprake is van een situatie zoals beschreven in artikel 24a, Pw – hier geen recht op heeft. Betrokkene wordt dan geconfronteerd met een (vaak hoge) terugvordering. De situatie die aldus ontstaat is vergelijkbaar met de terugvordering in verband met een belastingaanslag, waarmee bij de verlening van bijstand rekening is gehouden. Hier geldt dus dat indien betrokkene in de periode waar de terugvordering op ziet tevens aanvullende bijstand heeft ontvangen, hij alsnog in een situatie verkeert als bedoeld in artikel 24a Pw en in die zin recht heeft op bijstandsverlening met terugwerkende kracht.¹⁸⁹

Vluchtelingenwerk dringt erop aan dat deze bepaling wordt verduidelijkt en dat uitdrukkelijk ook de statushouder met een huwelijkspartner in het buitenland in afwachting van gezinshereniging hogere bijstand krijgt om voor de kinderen te kunnen zorgen. Deze bepaling is verduidelijkt. De regering is van mening dat het hier om een diverse groep huishoudens gaat waarbij situaties sterk van elkaar kunnen verschillen. Om deze reden ziet de regering af van het benoemen van specifieke situaties. Van gemeenten wordt verwacht dat zij in deze situaties in beginsel standaard invulling geven aan de individualiseringsbepaling van de Participatiewet (artikel 18, eerste lid, Pw). Als blijkt dat aan de voorwaarde van het voorgestelde artikel 24a wordt voldaan en de huwelijkspartner in het buitenland redelijkerwijs niet over een inkomen kan beschikken (artikel 32, derde lid, Pw) komt de bijstandsgerechtigde huwelijkspartner in aanmerking voor deze aanvulling.

Verruiming bijverdiengrenzen

Enkele respondenten hebben gevraagd of het percentage in het wetsvoorstel niet een laag percentage bevat. Zoals in de memorie van toelichting in hoofdstuk 4A is toegelicht, omhelst het wetsvoorstel een geharmoniseerde vrijlating voor de duur van een jaar met een mogelijkheid tot verlenging, met een percentage van 15% zonder een

¹⁸⁹ Zie onder meer ECLI:CRVB:2003:AI0641.

maximaal bedrag en is persoonsgebonden. De vrijlating geldt dus voor ieder persoon in een huishouden met een parttime baan, die complementair een bijstandsuitkering ontvangt. Ook jongeren komen met de voorgestelde wetswijziging in aanmerking voor een inkomensvrijlating. Een geharmoniseerde inkomensvrijlating bevordert de uitvoerbaarheid en creëert ook meer duidelijkheid voor de bijstandsgerechtigde. Er is gekozen voor het weglaten van een maximaal bedrag omdat er dan een prikkel tot meer uren werken bestaat totdat iemand uitstroomt. In de Kamerbrief van 25 januari 2023 is het percentage van 15% verder toegelicht.¹⁹⁰ Bij het vormgeven van de verruiming van de vrijlating is gekeken naar een wijze waarbij mensen, bij aanvang van (deeltijd)werk, weinig tot geen effect merken in de toeslagen. Door de vrijlating met een percentage van 15% vorm te geven heeft de vrijlating geen effect op de afbouw van toeslagen. Het percentage van 15% staat ook in verhouding tot mensen die geen uitkering ontvangen en tegen het wettelijk minimumloon werken (de zogenaamde alleenverdiener). Met het percentage van 15% wordt ook voorkomen dat iemand die in deeltijd werkt met aanvullende bijstand, netto beter af is dan iemand die op WML-niveau hetzelfde aantal uren maakt. Zo blijft de prikkel tot arbeidsinschakeling behouden. Voor het draagvlak in de samenleving is het van belang om de balans te blijven behouden tussen het laten lonen van parttime werk naast de uitkering en het behouden van de prikkel tot volledige uitstroom uit de bijstand.

Gesprekken met het veld hebben dit bevestigd. Mensen zijn meer bereid om te gaan werken als zij weinig merken van de afbouw van toeslagen, met name in de huurtoeslag. Mensen zien dit als een verruiming van de bijverdiengrenzen. Daarnaast wordt de vrijlating verlengd: deze geldt met de voorstelde wijziging in ieder geval één jaar in plaats van 6 maanden. Hiermee wordt mensen voor een langere periode inkomenszekerheid geboden en wordt de periode dat zij een hoger inkomen krijgen verruimd.

Het percentage bij AIO-uitkeringen blijft ongewijzigd, in hoofdstuk 4A is dit verder toegelicht. Door het percentage en de duur voor de AIO ongewijzigd te laten, blijven voor ouderen met een AIO-uitkering de bestaande mogelijkheden behouden om met betaalde arbeid naast een AIO-uitkering actief te zijn op de arbeidsmarkt. In situaties van mensen met een AIO-uitkering met een jongere partner heeft het percentage ook geen effect op de toeslagen.

Ook zijn er vragen gesteld over de premie gericht op arbeidsinschakeling. Met dit wetsvoorstel ontstaat er geen effect op de premie gericht op arbeidsinschakeling. Deze regeling in de Participatiewet blijft van kracht zoals in de huidige wetgeving.

Meerdere respondenten hebben aandacht gevraagd voor de mensen met een medische urenbeperking en hun plek binnen de Participatiewet in relatie tot de inkomensvrijlating. In het wetsvoorstel blijft de inkomensvrijlating, voor de mensen met een medische urenbeperking, ongewijzigd. Dit geldt ook voor mensen die werken met een loonkostensubsidie. Bij de herziening van de Participatiewet – spoor 2 – wordt de positie van chronisch zieken / mensen met een medische urenbeperking in de Participatiewet gezien. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de uitkomsten van het onderzoek van de OCTAS en de advisering aan het kabinet over het stelsel van ziekte en arbeidsongeschiktheid in 2024.

Ook zijn er vragen gesteld over de inkomensvrijlating en of die ook geldt voor mensen die ondernemende/inkomstengenererende activiteiten uitoefenen in een sociale coöperatie. Over dit onderwerp zijn er al eerder

¹⁹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 34 352, nr. 276.

vragen gesteld. Divosa heeft hier samen met gemeenten een handreiking over geschreven.¹⁹¹ In deze handreiking staat over de inkomensvrijlating opgenomen: «*volgens de wet kan je niet categoriaal uitsluiten: per persoon moet je bekijken of het bijdraagt aan de arbeidsinschakeling*». Net zoals in de huidige wet, geldt ook in dit wetsvoorstel voor de inkomensvrijlating dat de vrijlating kan worden toegepast als het college van oordeel is dat dit bijdraagt aan de arbeidsinschakeling, artikel 31, tweede lid, onder n, Pw. Voor de mogelijkheid van een inkomensvrijlating voor mensen die parttime ondernemen geldt dat de inkomensvrijlating moet bijdragen aan de arbeidsinschakeling van mensen en, als de situatie van de persoon het toelaat, aan uitstroom uit de bijstand. De inkomensvrijlating, in artikel 34a Pw, heeft niet als doel om structurele inkomensondersteuning te bieden aan fulltime of parttime ondernemers die complementair een bijstandsuitkering ontvangen. Dat geldt dus ook met betrekking tot de Participatiewet aan parttime ondernemers. Het door de overheid voorgestane structuurbeleid waarin alleen plaats is voor levensvatbare bedrijven zou anders doorkruist worden. Niet levensvatbare bedrijven zouden in stand worden gehouden. Steun is dus altijd tijdelijk.

Verzoepelen aanvraagprocedure

Een respondent verzoekt om bij de verkorte aanvraagprocedure de termijn van zes maanden te hanteren in plaats van twaalf maanden omdat door de langere periode de kans op foutieve informatie en daaropvolgende terugvorderingen wordt vergroot. Het is daarom van belang dat gemeenten hierop alert blijven. Met deze maatregel wil de regering administratieve handelingen voor zowel de aanvrager als de gemeente verminderen. Dit neemt echter niet weg dat de regering benadrukt dat voorkomen moet worden dat de bijstandsuitkering op basis van verouderde en foutieve gegevens wordt toegekend. Het is aan de gemeente om dit in eerste instantie te verifiëren in de beschikbare administraties en indien nodig bij de aanvrager zelf. Op deze wijze blijft het aantal opnieuw op te vragen gegevens en bescheiden tot het minimum beperkt. Dit geldt ook voor het vaststellen van het vermogen.

Automatisch verrekenen

Meerdere respondenten merken op dat de Polisadministratie een vertraging in zich draagt. Een respondent geeft met betrekking tot de tijdigheid van de beschikbaarheid van de gegevens uit de Polisadministratie aan dat 95% niet binnen hetzelfde tijdvak kan worden verrekend en daardoor juist inkomensonzekerheid ontstaat. De regering wil dit graag toelichten. Uit de in paragraaf 4.5.2 genoemde pilot blijkt dat 40% van de werkgevers binnen het huidige tijdvak loonaangifte doet en 95% binnen 6–7 weken na start van tijdvak. In de 95% zit de 40% ingesloten. Voor 40% van de verrekeningen betekent deze maatregel een versnelling en/of administratieve ontlasting, zowel voor de gemeente als de bijstandsgerechtigde. Voor de verrekeningen waarbij het toepassen van (tijdig en juist) (automatisch) verrekenen op basis van gegevens uit de Polisadministratie niet mogelijk is, zullen gemeenten in die gevallen op de huidige manier moeten blijven verrekenen. De door respondent genoemde aanpassing van de Wet op de Loonbelasting past niet binnen dit wetsvoorstel.

¹⁹¹ Handreiking Verrekenen inkomsten uit parttime ondernemerschap | Divosa

Een respondent merkt op dat de voorgestelde aanpassingen soms niet kunnen en/of veel te complex zijn voor uitvoerder/klant. Dit legt de respondent uit met rekenvoorbeelden. Respondent veronderstelt dat ook na wijziging van het transactiesysteem inkomen moet worden toebedeeld aan de maand waarin het is verworven. Dit is uitsluitend aan de orde indien sprake is van nabetalings, uitbetaald na afloop van de bijstandperiode, waarbij wel sprake is van opbouw in genoemde bijstandperiode. Als inkomen betrekking heeft op de periode voor de bijstandperiode, wordt dit buiten beschouwing gelaten. Als iemand al deeltijd werkt op het moment dat deze persoon in de bijstand komt, is het raadzaam om hiervoor een loonstrook op te vragen bij de bijstandsgerechtigde.

De voorgestelde wijziging laat voor het overige het toebedelen van inkomen aan de maand van verwerving los en sluit aan bij de periode waarin (redelijkerwijs) over dit inkomen wordt beschikt.

Bij vierwekelijks inkomen wordt volgens de voorgestelde wijziging het inkomen verrekend op het moment dat de bijstandsgerechtigde er (redelijkerwijs) over kan beschikken. Het kan dus voorkomen, zoals een respondent aangeeft, dat in een maand een bijstandsgerechtigde meer kan ontvangen dan de bijstandsnorm (bijvoorbeeld twee keer het vierwekelijkse inkomen in een maand). In dat geval moet het restant in de maand(en) daarna worden verrekend. In de nieuwe systematiek wordt, anders dan respondent veronderstelt, niet meer verrekend dan waarover de bijstandsgerechtigde (redelijkerwijs) kan beschikken. De regering wil benadrukken dat het belangrijk is dat gemeenten de bijstandsgerechtigde voorlichten over de individuele situatie en hoe het inkomen wordt verrekend. Dit wordt meegenomen in spoor 3.

Een respondent merkt op dat het aansluiten bij de datum van ontvangst van het inkomen kan leiden tot nadelige effecten met betrekking tot de inkomensvrijlating, bijvoorbeeld in die gevallen waarin het inkomen van meerdere maanden door de bijstandsgerechtigde in één maand wordt ontvangen, waarbij het inkomen in betreffende maand hoger is dan de bijstandsnorm. De regering is zich ervan bewust dat de nieuwe systematiek in een beperkt aantal gevallen kan leiden tot een maandelijks inkomen boven de bijstandsnorm, waarbij de eventuele inkomensvrijlating in betreffende maand niet wordt toegepast. Dit weegt naar de mening van de regering niet op tegen het uitgangspunt dat de bijstandsgerechtigde iedere maand recht heeft op inkomen ter hoogte van (tenminste) het bestaansminimum. Daarbij hebben de gemeenten de mogelijkheid om de periode van inkomensvrijlating te verlengen indien uitbreiding van arbeidsomvang gelet op de individuele omstandigheden niet mogelijk wordt geacht.

Vereenvoudiging verrekenen vakantiebijslag, keuzebudget en eindejaarsuitkering

Anders dan een respondent veronderstelt wordt de vakantiebijslagreservering niet berekend over de resterende bijstand. In de huidige systematiek wordt het inkomen uit arbeid inclusief berekende vakantiebijslag verrekend met de bijstandsnorm inclusief vakantiebijslag. Deze berekening is voor bijstandsgerechtigden niet transparant en vaak financieel nadelig. In de nieuwe systematiek wordt daarom de opgebouwde vakantiebijslag apart verrekend met de opgebouwde vakantiebijslag over de volledige uitkeringsnorm. In incidentele gevallen kan dit een klein positief verschil voor de bijstandsgerechtigde opleveren. De uitwerking van het verrekenen van vakantiebijslag, keuzebudget en

eindejaarsuitkering wordt verder uitgewerkt in een regeling en daarin worden de opmerkingen van respondenten hieromtrent meegenomen.

Enkele respondenten vragen aandacht voor het verrekenen in relatie tot beslaglegging, met name in relatie tot de recente uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 23 maart 2023, zaaknummer: HAA 22/748. In dit kader merkt de regering op dat de in dit wetsvoorstel voorgestelde verrekensystematiek hier geen wijziging in aanbrengt. De bijstandsgerechtigde moet maandelijks beschikken over tenminste de beslagvrije voet. Dit betekent dat tegelijkertijd maandelijks afdragen aan beslaglegger én maandelijks reserveren van de vakantietoeslag niet mogelijk is. Bij de uitwerking van de verrekening in de regeling zal hier nader aandacht aan worden besteed.

Bufferbudget

Een respondent vraagt zich af of het bufferbudget bedoeld is voor mensen die na een sprong in het diepe kunnen aantonen dat ze per saldo evenveel of lagere inkomsten hebben doordat ze zijn gaan werken en door het bufferbudget worden aangevuld. Het geheel van maatregelen in dit wetsvoorstel hebben tot doel om de bestaanszekerheid voor de bijverdiende bijstandsgerechtigde te verhogen. Het bufferbudget maakt daar onderdeel van uit en is specifiek bedoeld voor bijstandsgerechtigden die deeltijd werken en financieel in de problemen (dreigen te) komen door het verrekenen van de inkomsten uit arbeid met de bijstandsuitkering en daardoor in een maand onder de bijstandsnorm uitkomen. Het is aan de gemeente om te bepalen in welke gevallen het bufferbudget ingezet dient te worden. Hierbij is het niet zo, zoals een respondent stelt, dat het bijverdienen ook een rol krijgt bij het opvangen van inkomensschommelingen en moet gaan fungeren als buffer. Wel is het zo dat het bufferbudget slechts in die gevallen dient te worden ingezet dat het ook daadwerkelijk nodig is. Als een bijstandsgerechtigde (al dan niet door de inzet van andere instrumenten) geen last heeft van zodanige inkomensschommelingen dat er sprake is van (dreigende) financiële instabiliteit in inkomen die leidt tot een inkomen onder het bestaansminimum, zal aan de inzet van het bufferbudget niet worden toegekomen. Een respondent vraagt zich af op welke wijze het bufferbudget teruggevorderd kan worden. Terugvordering is in het kader van het creëren van financiële stabiliteit niet wenselijk, dit is verduidelijkt in paragraaf 4.7.

Enkele respondenten geven aan het bufferbudget complex te vinden en lastig uitvoerbaar. De regering verwijst voor dit punt naar de reactie op de uitvoeringstoets van de VNG. Meerdere respondenten zijn positief over het bufferbudget, waarbij een aantal respondenten aandacht vraagt voor de administratieve last voor de gemeenten en risico op extra bureaucratie. De ondersteuning van gemeenten zal worden meegenomen in het implementatietraject van het wetsvoorstel.

Voor wat betreft de opmerkingen over de mogelijkheden van rechtsbescherming en de mogelijkheid om het bufferbudget ambtshalve ten behoeve van de bijstandsontvanger te hanteren, verwijst de regering naar de reactie op de inbreng van de Raad voor de Rechtspraak onder paragraaf 10.9.

Naar aanleiding van door enkele respondenten gestelde vragen over het bufferbudget in relatie tot beslag, is onderdeel 4.7.3 van de memorie van toelichting op dit punt aangevuld.

Een respondent heeft zorgen over uitwerking van de generieke participatieplicht in de praktijk en ziet niet in hoe hiermee de arbeidsparticipatie wordt vergroot. In hoofdstuk 5 licht de regering toe dat deze generieke participatie verplichting niet op zichzelf staat, maar deel uitmaakt van een samenhangend pakket bestaande uit verplichtingen, waarbij de gemeente de verplichtingen afstemt op de mogelijkheden en omstandigheden van de bijstandsgerechtigde, met ruimte voor bijstandsgerechtigden om maatschappelijke participatie vorm te geven en met een ruimere aanspraak op ondersteuning daarbij. Dit wordt gecombineerd met een ruimere tijdelijke ontheffingsmogelijkheid. Als sluitstuk streeft de regering naar een meer gedifferentieerd maatregelenbeleid. De voorstellen leiden er toe dat knellende bepalingen uit de Participatiewet worden geschrapt. Beoogd wordt dat de wet straks professionals bij gemeenten duidelijkheid en ruimte biedt voor differentiatie in participatievormen, meer op maat toe gesneden verplichtingen en een meer gedifferentieerd en passend maatregelenregime. Een respondent vindt het belangrijk te benadrukken dat overheid en bijstandsgerechtigden met elkaar in gesprek moeten gaan om te voorkomen dat de indruk ontstaat dat de ene verplichting wordt vervangen door de andere. De regering wil nogmaals benadrukken dat arbeidsinschakeling van mensen met een bijstandsuitkering het belangrijkste uitgangspunt blijft, ook na voorliggend wetsvoorstel. Zij meent in paragraaf 5.1 voldoende duidelijk te hebben gemaakt dat door gemeenten in hun contact met de bijstandsgerechtigde duidelijkheid moet worden geboden over wat partijen over en weer van elkaar kunnen verwachten in de sfeer van rechten en plichten.

Een respondent vraagt om waar het gaat om afspraken in het kader van de generieke participatieplicht in te gaan op de relatie met gemaakte afspraken in het kader van het PIP met betrekking tot de Wet inburgering 2021. In paragraaf 11.2.3 van deze memorie van toelichting wordt hier op ingegaan.

Een andere respondent schrijft het goed te vinden dat de tegenprestatie en andere strenge verplichtingen worden geschrapt, maar vraagt zich af of de generieke participatieplicht niet hetzelfde beestje is met een andere naam. In hoofdstuk 5 wordt toegelicht dat beoogd wordt dat de wet straks professionals bij gemeenten duidelijkheid en ruimte biedt voor differentiatie in participatievormen, meer op maat toe gesneden verplichtingen en een meer gedifferentieerd en passend maatregelenregime. Daarbij beoogt de regering ook bijstandsgerechtigden, vooral hen voor wie arbeidsinschakeling niet direct aan de orde is, meer ruimte te bieden om hun participatie zelf vorm te geven. De respondent vindt die ruimte ook belangrijk, maar vraagt zich af of die ruimte niet op gespannen voet kan staan met de generieke participatieplicht waarbij gemeenten ook verplichtingen kunnen opleggen. Op dit aspect wordt in hoofdstuk 5 eveneens ingegaan, evenals hieronder onder het kopje *Eigenstandig vormgeven participatie* in reactie op een vraag over wiens mening de doorslag geeft in een discussie tussen de bijstandsgerechtigde en de gemeente.

Een enkele respondent meent dat er weinig aandacht is voor bottom-up initiatieven bij de invulling van arbeidsparticipatie en maatschappelijke participatie. De regering vindt eigen initiatief van mensen bij de invulling van de voorgestelde generieke participatieplicht juist waardevol, omdat dit vaak vergezeld gaat van intrinsieke motivatie. De voorliggende voorstellen beogen ruimte te bieden voor het eigen initiatief binnen de kaders van de wetgeving.

Een aantal respondenten vraagt zich af of de regering zich bij de vormgeving van maatschappelijke participatie bewust is van de overlap met de Wmo 2015, dan wel juist wijst op het belang van afstemming hiermee (arbeidsmatige en niet-arbeidsmatige dagbesteding). De toelichting in paragraaf 5.2.4 is op dit punt aangevuld.

Enkele respondenten bepleiten een recht op ondersteuning. Een andere respondent meent zelfs dat een gemeente geen participatieplicht mag opleggen als geen ondersteuning wordt geboden. Ook vraagt een respondent om in te gaan op de vraag hoe kan worden voorkomen dat iemand enerzijds verplicht wordt om (maatschappelijk) te participeren en anderzijds onvoldoende ondersteuning van de gemeente krijgt. Op dit moment voorziet de Participatiewet al in een aanspraak op ondersteuning bij arbeidsinschakeling. Met de Wet Breed Offensief zijn meer waarborgen voor ondersteuning op maat geregeld. De gemeente heeft de taak om die ondersteuning aan te bieden en beslist over de inzet van voorzieningen als zij dat nodig acht. Met voorliggend wetsvoorstel wordt ook voorzien in een aanspraak op ondersteuning bij maatschappelijke participatie. In reactie op een opmerking van een respondent dat integrale ondersteuning moet worden geregeld ten aanzien van mensen met een beperking merkt de regering het volgende op. Sinds 2015 is de uitvoering van de Wmo 2015, jeugdzorg en de Participatiewet gedecentraliseerd naar gemeenten. Hiermee werd beoogd integrale ondersteuning binnen het sociale domein te vergemakkelijken. Met de Wet Breed Offensief hebben gemeenten de plicht gekregen om per 1 juli 2023 in hun verordening regels op te nemen waarin staat op welke wijze zij voorzien in integrale ondersteuning. Het voorkomen en wegnemen van gezondheidsproblemen is niet de primaire taak van gemeenten, maar is soms eerst of soms tegelijkertijd nodig om mensen te kunnen laten participeren. De gemeenten kunnen mensen hierbij op weg helpen door hen naar de juiste zorgverlener te verwijzen. Dit in reactie op de vraag van een respondent over de rol van de gemeente bij gezondheidsproblemen.

Eigenstandig vormgeven participatie

Enkele gemeenten vragen bij gelegenheid van de internetconsultatie waar het mandaat ligt bij een discussie tussen de bijstandsgerechtigde en de professional van de gemeente over de invulling van participatie. De regering gaat ervan uit dat met de vraag wordt bedoeld wiens mening in een dergelijke discussie de doorslag geeft. Een andere respondent is verheugd dat de term «activering» in de wet wordt vervangen door «maatschappelijke participatie», maar vindt het jammer dat daaraan is toegevoegd dat de activiteiten niet mogen leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt omdat het naar de mening van deze respondent moet gaan om een verruiming en verlichting van de arbeidsmarkt. De regering bedoelt met de arbeidsmarkt de markt van betaalde arbeid. Het mag niet zo zijn dat op die markt werkzaamheden waar normaal gesproken loon tegenover staat voor langere tijd onbetaald worden verricht. Niettemin wil de regering met het huidige wetsvoorstel werken aan een meer gelijkwaardige positie van andere vormen van participatie dan betaalde arbeid. Dat vertaalt zich in een bredere algemene participatieverplichting. Van bijstandsgerechtigden wordt zoveel mogelijk eigen inzet verwacht. Mensen die zelf het initiatief nemen om te participeren moeten in beginsel geen belemmeringen ervaren, bijvoorbeeld omdat gemeenten eisen dat vooraf toestemming voor die activiteiten wordt gevraagd. Vanuit het perspectief van de Participatiewet staat arbeidsinschakeling voorop, maar daar waar dit de arbeidsinschakeling niet belemmert of arbeidsinschakeling tijdelijk buiten beeld is, moet voorkomen worden dat bijstandsge-rechtigden drempels ervaren als zij de participatieplicht met eigen initiatief willen invullen. Van belang is dat de gemeente en betrokkene

goed contact met elkaar hebben op basis van vertrouwen. En dat duidelijkheid bestaat over de rechten en plichten en de invulling daarvan, zodat ook de wederzijdse verwachtingen duidelijk zijn en teleurstellingen kunnen worden voorkomen. Het is de gemeente die beoordeelt of sprake is van het belemmeren van arbeidsinschakeling. Indien de gemeente een maatregel oplegt vanwege het niet nakomen van de participatieverplichting heeft betrokkene uiteraard de mogelijkheid van bezwaar en beroep.

Naar aanleiding van de vraag van een gemeente hoe een bijstandsgerechtigde kan inschatten of zijn eigenstandig vormgegeven participatie zijn arbeidsinschakeling belemmert, als betrokkene zichzelf niet tot werk in staat acht, merkt de regering het volgende op. Mensen met een bijstandsuitkering kunnen ofwel direct werken, ofwel nooit, ofwel op den duur. Mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn kunnen permanent worden ontheven van de generieke participatieplicht. Voor mensen die die ontheffing voor onbepaalde tijd niet hebben geldt dat zij in beginsel mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben. Door goed en geregeld contact met de bijstandsgerechtigde over diens rechten en verplichtingen en diens activiteiten kan de gemeente de bijstandsgerechtigde helpen aan de gewenste duidelijkheid.

Ondersteuning bij maatschappelijke participatie

Een enkele respondent vraagt om duidelijkheid over de verplichte tegenprestatie in de nieuwe situatie. In de nieuwe situatie komt er een generieke participatieplicht. Gemeenten krijgen de opdracht om bij verordening regels te stellen ten behoeve van het ondersteunen bij maatschappelijke participatie. Niet alleen voor die situaties waarin de bijstandsgerechtigde hiertoe zelf het initiatief neemt, maar ook voor die situaties waarin de gemeente de bijstandsgerechtigde een aanbod doet van maatschappelijke participatie. Zoals aangegeven in paragraaf 5.3 van deze memorie van toelichting kan de gemeente hierbij in de verordening bijvoorbeeld – vergelijkbaar met de huidige tegenprestatie – tot uitdrukking brengen op welke wijze zij uiting wil geven aan het aspect wederkerigheid, dat voorheen zijn weerslag vond in de tegenprestatie.

Een andere respondent merkt op dat gemeenten weinig capaciteit hebben om ook aan niet-bijstandsgerechtigden ondersteuning bij maatschappelijke participatie te bieden. Zoals gezegd krijgen gemeenten de opdracht om bij verordening regels te stellen over de ondersteuning aan de doelgroep voor wie zij verantwoordelijk zijn. Doordat gemeenten het beleid op decentraal niveau kunnen uitwerken kan een goede balans worden gecreëerd tussen ambities en de beschikbare middelen daarvoor.

Een respondent roept beleidsmakers op tot een meer integrale benadering in visie- en beleidsontwikkeling. De regering begrijpt deze oproep en streeft dit na waar dat kan. Vooral in spoor 2 van het programma Participatiewet in balans worden vraagstukken integraal benaderd.

Een respondent vraagt hoe wordt toegezien op het kwalitatieve beleid van gemeenten. Het College van burgemeester en wethouders legt verantwoording af aan de gemeenteraad. En is het dus aan de gemeenteraad om beleid en uitvoering te controleren. Dit doet recht aan het gedecentraliseerde karakter van de Participatiewet. Onder andere in spoor 3 van het programma Participatiewet in balans wordt samen met betrokken partijen gewerkt aan verdere professionalisering van de uitvoering, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van lerende netwerken tussen gemeenten. *Toegevoegd ontheffingenkader*

Enkele gemeenten merken bij de internetconsultatie op dat bij het bepalen van de mogelijkheden tot re-integratie inzetten van een arbeidsdeskundige medicalisering in de hand werkt. Naar de mening van die gemeenten is inzet van participatiecoaches voldoende en moeten arbeidsdeskundigen kunnen worden ingezet op basis van maatwerk. Enkele respondenten betwijfelen of een arbeidsdeskundige de juiste persoon is om deze beoordeling te doen. Een andere respondent pleit ervoor dat gemeenten de (medische) belastbaarheid van mensen met een arbeidsbeperking onderzoeken en de informatie verstrekken aan re-integratiebedrijven. Zoals eerder in deze memorie van toelichting aangegeven ziet de regering ervan af in voorliggend wetsvoorstel een delegatiebepaling op te nemen voor het stellen van regels voor de bepaling van volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid.

Een respondent is van mening dat expliciet in de wet moet worden geregeld dat ook de mensen die voor onbepaalde tijd zijn ontheven van de generieke participatieplicht recht op ondersteuning hebben. Naar aanleiding hiervan merkt de regering op dat de aanspraak op ondersteuning niet vervalt met het ontheffen van mensen van de participatieplicht.

Gedifferentieerd maatregelenbeleid

In de internetconsultatie heeft een gemeente gevraagd of de keuze van de wetgever om in het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid een overkoepelend kader te scheppen voor boetes en maatregelen bij het niet nakomen van verplichtingen wel voldoende rekening houdt met het vangnetkarakter van de Participatiewet en de specifieke eisen die dit aan de uitvoering stelt. Gelet op zowel de rechtszekerheid als het benodigde maatwerk heeft het volgens de vragensteller de voorkeur om de grondslagen voor maatregelen in respectievelijk de Participatiewet en in een verordening van de gemeenteraad vast te leggen. De vragensteller acht het niet wenselijk dat de regering als enige bij amvb nadere regels kan stellen ten aanzien van het verlagen van de bijstand ter zake van het niet nakomen door de bijstandsgerechtigde van de verplichtingen die uit deze wet voortvloeien. Ter beantwoording van deze vraag verwijst de regering naar paragraaf 5.5 waar staat dat het doel van het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid is om passend sanctioneren mogelijk te maken binnen landelijk geldende uniforme kaders. Daarbij wordt gedacht aan drie lagen. In de eerste plaats zijn dat algemene kaders voor het verlagingenbeleid voor alle sociale zekerheidswetten. In de tweede plaats wordt gedacht aan bij lagere regelgeving te bepalen specifieke regels die gelden voor een specifieke sociale zekerheidswet, waaronder de Participatiewet. En in de derde plaats krijgt de uitvoering, hier de gemeente, de ruimte om – waar de situatie daarom vraagt – binnen de bij wetgeving gestelde kaders van de bij lagere regelgeving gestelde regels af te wijken.

Ruimte voor mantelzorg

Meerdere respondenten hebben gepleit om explicieter te maken of de uitzondering op de gezamenlijke huishoudingbegrip geldt in situaties waarbij er al een situatie van samenwonen was en/of er al wederzijdse zorg bestond. Het toelichting is op dit punt aangevuld door hier een passage met uitleg over op te nemen.

Daarnaast is benadrukt dat in veel gevallen mensen binnen het totale stelsel van inkomen blijvend worden aangemerkt als samenwonend als er sprake is van intensieve mantelzorg. Denk aan de wijze waarop de belastingdienst het verzamelinkomen berekent. Nu beoogt de regering uitsluitend de Participatiewet te wijzigen, zodat hierdoor meer ruimte

ontstaat voor mantelzorg en het samenwonen wegens de noodzaak van intensieve mantelzorg, niet van toepassing is op het recht op bijstand. In het langeretermijn spoor binnen het programma «Participatiewet in balans», wordt breder gezien of in het stelsel van werk en inkomen aanpassing behoeft om mantelzorg mogelijk te maken en hoe wetgeving hier het best bij kan aansluiten.

Tot slot is gepleit voor een uitzondering op de kostendelersnorm wanneer er sprake is van intensieve mantelzorg en er om die reden een uitzondering is op de gezamenlijke huishoudingbegrip. Hier wordt in paragraaf 5.7.1 nader op ingegaan.

IOAW en IOAZ

In de internetconsultatie is gevraagd waarom in de IOAW en de IOAZ giften anders worden behandeld dan in de Participatiewet. Dat zou een direct onderscheid opleveren en discriminerend zijn. Volgens de vragsteller zou het Aib moeten worden aangepast om een gift mogelijk te maken. In de IOAW en IOAZ hoeft evenwel niet geregeld te worden dat giften niet worden aangemerkt als inkomsten, omdat dit al geldt. In deze wetten is het bestaan van inkomen uit arbeid en overig inkomen een omstandigheid waarop de inlichtingenplicht (artikel 13, eerste lid, van beide wetten) van toepassing is. Giften vallen daar niet onder het Aib.

11. Overige

11.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt in de eerstvolgende paragrafen nader ingegaan op de samenhang met andere wetgeving en op het misbruik en oneigenlijk gebruik. In paragrafen 3 tot en met 5 wordt achtereenvolgend ingegaan op de doenvermogenstoets, de gendertoets, op de gegevensuitwisseling die nodig is voor het uitvoeren van de maatregelen en op de rechtsbescherming. Tot slot wordt ingegaan op de implementatie van dit wetsvoorstel.

11.2 Verhouding tot andere wetgeving

Onderstaand wordt de verhouding met de Wmo 2015 en de Wet op de inburgering 2021 nader toegelicht. Bij beide wetten is er samenhang met de generieke participatieplicht en de maatschappelijke participatie. Voor een nadere duiding van die maatregelen wordt verwezen naar hoofdstuk 5.

11.2.1 Verhouding tot hoger recht: artikel 20 Grondwet

De regering ziet het zoals in de inleiding al gezegd, als kerntaak om alle Nederlanders bestaanszekerheid te garanderen. Deze opdracht vloeit voort uit artikel 20 van de Grondwet. Daarin is onder meer bepaald om aanspraak op sociale zekerheden bij wet te regelen. Ook geeft artikel 20 Grondwet de wetgever de opdracht het «recht op bijstand» te regelen als een sluitstuk van de sociale voorzieningen voor Nederlanders die hier zelf niet in kunnen voorzien. De Grondwet geeft geen invulling of duiding aan de wijze waarop het stelsel moet worden vormgegeven of bijvoorbeeld de hoogte van de bij wet te regelen sociale zekerheid. De Participatiewet geeft sinds 2015 die invulling en duiding. Met dit wetsvoorstel wordt een gewijzigde invulling gegeven aan deze Grondwettelijke opdracht waarbij de nadruk ligt op het uitgaan van vertrouwen en de menselijke maat bij het bieden van recht op bijstand.

11.2.2 Verhouding met de Wmo 2015

Het is belangrijk de wetten binnen het sociaal domein integraal en in samenhang met elkaar worden uitgevoerd. De gemeente heeft de opdracht om bij verordening regels te stellen ten behoeve van het ondersteunen bij maatschappelijke participatie. Niet alleen voor die situaties waarin de bijstandsgerechtigde hiertoe zelf het initiatief neemt, maar ook voor die situaties waarin de gemeente de bijstandsgerechtigde een aanbod doet van maatschappelijke participatie. In deze verordening kan worden vastgelegd hoe de gemeente binnen de vormgeving van de maatschappelijke participatie een relatie legt met de Wmo 2015. Maatschappelijke participatie als bedoeld in de Pw kan ook een vorm van maatschappelijke participatie zijn als bedoeld in de Wmo 2015. Juist omdat de behoefte aan maatschappelijke participatie vanuit beide wetten elkaar kan overlappen is het belangrijk dat gemeenten binnen het sociaal domein een relatie leggen. De financieringswijze vanuit het Rijk aan gemeenten is hier ook op gericht.

11.2.3 Verhouding met de Wet inburgering 2021

Voor bijstandsgerechtigde inburgeringsplichtigen volgt uit de Wet inburgering 2021 (hierna: Wi2021) dat zij aan de inburgeringsverplichting moeten voldoen. Deze verplichting bestaat uit het (met succes)¹⁹² afronden van een van de drie leerroutes en deelname aan de onderdelen Module Arbeidsmarkt en Participatie¹⁹³ en het participatieverklarings-traject.

Inburgeringsplichtigen bereiken binnen de inburgeringstermijn het voor hen hoogst haalbare taalniveau Nederlands als Tweede taal (liefst niveau B1) en kennis van de Nederlandse maatschappij. De taalverwerving staat daarbij niet op zichzelf en moet gecombineerd worden met gerichte inspanningen op participeren vanaf de start van het inburgeringstraject.

In het Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (hierna: PIP) legt de gemeente de afspraken over de invulling, voortgang en ondersteuning bij het inburgeringstraject met de inburgeraar vast.

De verplichtingen uit de Wi2021 en de beoogde generieke participatieplicht in het kader van de Participatiewet bestaan naast elkaar, kunnen met elkaar worden gecombineerd en kunnen elkaar versterken. De doelstellingen van beide wetten sluiten op elkaar aan. Beide wetten zijn erop gericht om mensen te helpen om mee te doen in de Nederlandse samenleving: in de eerste plaats via betaald werk en als dat niet (direct) mogelijk is via andere vormen van participatie zodat iemand kan participeren naar vermogen.

De uitvoering van de Participatiewet is gedecentraliseerd naar gemeenten en gemeenten hebben de regierol over de uitvoering van de inburgering. Van gemeenten wordt gevraagd dat zij vanuit een integrale aanpak onderdelen van beide wetten met elkaar verbinden en de verplichtingen zo goed mogelijk op elkaar afstemmen. Hierbij is het uitgangspunt dat de invulling van de onderdelen past bij de mogelijkheden en situatie van de betrokkene.

¹⁹² Er zijn drie leerroutes: de B1- route, de zelfredzaamheidsroute (Z-route) en de onderwijsroute. De Z-route wordt niet afgesloten met een inburgeringsexamen. De onderwijsroute is gericht op instroom in een vervolgopleiding in het regulier onderwijs.

¹⁹³ Leervaardigheden en studie loopbaanbegeleiding zijn onderdelen van de onderwijsroute. Deelnemers aan deze route hoeven derhalve niet deel te nemen aan de MAP.

Voor nieuwkomers is onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal een belemmering om mee te doen aan de arbeidsmarkt en aan de samenleving. Inburgering draagt bij aan de verbetering van de taalbeheersing en participatie. Daarmee is inburgering een belangrijke invulling van de generieke participatieplicht. Het is belangrijk dat nieuwkomers zo snel mogelijk beginnen met hun inburgering.

Hieronder volgen enkele voorbeelden van hoe de verplichtingen van beide wetten zich tot elkaar verhouden en hoe via inburgering invulling kan worden gegeven aan de participatieplicht.

Personen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt kunnen de generieke participatieplicht invullen door werk of activiteiten gericht op werk te combineren met de B1 route van inburgering (taalonderwijs gericht op het behalen van het niveau B1), via duale trajecten. De participatieplicht kan ook worden ingevuld door middel van werk of door het opdoen van werkervaring, in combinatie met taalverwerving naar vermogen, via de Z-route. Met name jonge inburgeraars kunnen de participatieverplichting invullen door deelname aan de onderwijsroute. Dit is een voltijds traject dat erop gericht is om in te stromen in regulier onderwijs en vergroot de kansen op (toekomstig) werk. Voor andere personen, voor wie directe arbeidsinschakeling nog niet tot de mogelijkheden behoort, kan de participatieverplichting bijvoorbeeld als onderdeel van de zelfredzaamheidsroute bestaan uit deelname aan maatschappelijke activiteiten en trainingen ter versterking van de zelfredzaamheid. Deelname aan onderdelen van de inburgering, bijvoorbeeld taalverwerving, kan op individueel niveau als invulling van iemands re-integratie worden gezien of als nadere invulling van maatschappelijke participatie.

Door de onderlinge verwevenheid van de verplichtingen en onderdelen uit beide wetten is het van belang dat de relevante beschikkingen in relatie tot participatie vanuit de Participatiewet worden toegevoegd aan het PIP. Andersom kan de PIP beschikking in het kader van de inburgering onderdeel zijn van de afspraken en beschikkingen over de participatieplicht vanuit de Participatiewet. Zorgvuldige communicatie tussen gemeente en betrokkene over de verplichtingen en hoe de verplichtingen uit beide wetten zich tot elkaar verhouden is essentieel.

11.3 Misbruik en oneigenlijk gebruik

Bij werken vanuit vertrouwen en meer oog hebben voor de menselijke maat passen maatregelen die meer ruimte bieden aan de bijstandsgerechtigde. Ruimte om zelf invulling te geven aan re-integratie en participatie. Of meer financiële autonomie, voor zover dit past binnen het doelmatige vangnetkarakter van de bijstand. Een achterliggende beleidspremissie bij de uitwerking van de maatregelen is dat door het gehanteerde begrippenkader en de normen binnen de wet meer te laten aansluiten bij de belevingswereld van de bijstandsgerechtigde het begrip voor de regels en daarmee de naleving kan worden verhoogd. Echter maatregelen die meer lucht bieden aan de bijstandsgerechtigde, kunnen, als de kaders waarbinnen deze ruimte geboden wordt niet voldoende duidelijk zijn, een verhoogd risico op misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) met zich meebrengen. Per individuele maatregel wordt daarom altijd de beoordeling gemaakt wat het belang is van de maatregel, wat het oplevert en welke nieuwe M&O-risico's de maatregel met zich meebrengt.

In dit hoofdstuk zullen de maatregelen met geen of zeer beperkte M&O risico's eerst kort worden besproken en zal vervolgens aandacht worden besteed aan de maatregelen die grotere risico's meebrengen of betrekking hebben op onderwerpen die ook nu al enige M&O risico's geven.

11.3.1 Maatregelen waarbij de M&O risico's worden ingeschat op: geen tot laag

Verruiming van de bijverdiengrenzen

Het voorstel tot verruiming van de bijverdiengrenzen levert geen nieuwe M&O risico's op. Het gaat bij dit voorstel om een wijziging in percentage, duur, mogelijkheid tot verlenging van de periode waarin bijverdiend mag worden. Net als in de huidige wetgeving, wordt in de nieuwe wetgeving ook van de bijstandsgerechtigde verwacht dat deze aantoont dat hij, voor zover dit al niet uit de Polisadministratie blijkt, een arbeidscontract heeft. En bij wijziging of beëindiging van het arbeidscontract is de bijstandsgerechtigde in de nieuwe situatie, net als nu, gehouden om dit aan te tonen aan het college. De mogelijkheid tot verlenging van de periode voor de inkomstenvrijlating brengt geen extra risico's met zich mee. Zoals eerder in deze toelichting is beschreven geldt de vrijlating van inkomsten uit arbeid, niet voor de bijstandsgerechtigde die aan het werk gaat en inkomsten heeft die gelijk of hoger zijn dan de toepasselijke bijstandsnorm. Er is dan namelijk sprake van uitstroom uit de bijstand. Er bestaat een beperkt risico dat de bijstandsgerechtigde uit onzekerheid over de hoogte van het inkomen bewust in de bijstand tracht te blijven en daarmee oneigenlijk gebruik blijven maken van de vrijlating én de (aanvullende) bijstand. De professionals/consultanten bij gemeenten kennen de cliënten doorgaans goed en kunnen zelf een goede afweging maken over de inzet van dit instrument om een dergelijk ongewenst effect te voorkomen. De huidige uitvoeringspraktijk geeft in ieder geval geen reden tot ongerustheid.

Versoepelen aanvraagprocedure: verduidelijken gebruik gegevens uit administraties

Bij het verduidelijken van het gebruik van gegevens uit administraties zijn geen M&O risico's aanwezig. Dit onderdeel betreft een verduidelijking en geen wijziging.

Vaststellen netto-inkomen uit uniforme wijze

Bij deze wijziging zijn geen M&O risico's aanwezig. De wijziging houdt in dat in plaats van gegevens van de door de bijstandsgerechtigde ingeleverde loonstrook de gegevens uit de poliadministratie worden gebruikt om het te verrekenen netto-inkomen vast te stellen. Hiertoe wordt een standaard manier van berekenen vastgelegd in een amvb. De bron van de gegevens is dezelfde, namelijk de loonaangifte door de werkgever, alleen de manier van berekenen wordt aangepast door de WGA/WHK premie op een uniforme wijze te verrekenen.

Niet verrekenen van onbelaste vergoedingen

Bij deze wijziging zijn geen M&O risico's aanwezig. Deze wijziging betreft een aanpassing van de wijze waarop gemeenten het netto-inkomen berekenen ten behoeve van de inkomstenverrekening.

Vereenvoudiging verrekenen vakantiebijslag, keuzebudget en eindejaarsuitkering

Het risico op strategisch gedrag van de bijstandsgerechtigde ten aanzien van het wel of niet laten uitbetalen van het keuzebudget is aanwezig. Dit levert echter geen onrechtmatig handelen op, aangezien het keuzebudget bedoeld is als een budget waarbij de werknemer zelf de keuze mag maken hoe het budget wordt ingezet.

Harmonisatie aanvullende bijstand jongmeerderjarigen

Deze maatregel brengt geen M&O risico's met zich mee en leidt tot meer zekerheid voor jongmeerderjarigen. Het gaat om een harmonisering van het bedrag. Er kan afgeweken worden van de norm als de situatie daar om vraagt.

Invorderingsbeleid

Het gaat hierbij om een uniformering binnen de sociale zekerheid. Hieraan zijn geen M&O risico's verbonden

Maatwerkmogelijkheden vierwekenzoektermijn

Het gaat hier om de codificering van de huidige maatwerkmogelijkheden voor jongeren tot 27 jaar in kwetsbare situaties. Daarom zijn er geen nieuwe M&O risico's met deze aanpassing gemoeid.

Bijstandsnorm alleenstaande ouder zonder alo-kop

Bijstandsnorm alleenwonende alleenstaande bijstandsgerechtigde met niet-rechthebbende partner

Het gaat bij deze maatregel om codificatie van gestandaardiseerde jurisprudentie. Hier zijn geen nieuwe M&O risico's aan verbonden.

Uitbreiden experimenteerartikel

Het experimenteerartikel en ook de uitbreiding van het experimenteerartikel kent geen eigenstandige risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik. Aan de goedkeuring van experimenten gaat een uitgebreid en wetenschappelijk gefundeerd beoordelingsproces vooraf. Ook is voor de goedkeuring van experimenten parlementaire betrokkenheid vereist, waardoor de democratische legitimiteit van experimenten wordt geborgd.

Onverwijld de mogelijkheid bieden tot het indienen vaneen aanvraag na melding

Voorgesteld wordt om de bijstandsgerechtigde die een melding voor bijstand doet ook direct de mogelijkheid krijgt om de aanvraag in te dienen. Alleen voor jongeren tot 27 jaar blijft een uitzondering gelden. Hiermee wordt rechtszekerheid geboden aan de burger die in bijstandsbehoevende omstandigheden verkeert dat binnen een redelijke termijn een besluit op een aanvraag volgt. En de periode zonder inkomsten niet langer duurt dan strikt noodzakelijk. Deze maatregel kent geen M&O risico's. Het gaat uitsluitend om het vaststellen van het moment van aanvraag van de bijstand.

Gelijkstelling aanvraag Bbz, IOAW of IOAZ

Voorgesteld wordt om de meldingsdatum voor een aanvraag voor Bbz, IOAW of IOAZ ook te hanteren voor een aanvraag voor algemene bijstand als de aanvraag voor de andere door de gemeente uitgevoerde regelingen afgewezen mocht worden.

Hiermee wordt aangesloten bij de uitvoeringspraktijk in veel gemeenten. Deze maatregel kent geen M&O risico's. Het gaat uitsluitend om het vaststellen van het moment van melding van de bijstand.

Bijstandsaanvraag met terugwerkende kracht

Dit is een nieuw wetsvoorstel in de Participatiewet. Het gaat hier om wetgeving die een verlenging kent in de datum van de aanvraag. De aanvrager moet kunnen aantonen dat hij in de periode, van maximaal 3 maanden, onvoldoende inkomen had.

Deze wetswijziging levert geringe extra risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik op omdat de bijstand op basis van onjuiste of onvolledige gegevens ten onrechte voor de periode voorafgaand aan de aanvraag kan worden verstrekt. Om de bijstand met terugwerkende kracht te kunnen ontvangen moeten bijstandsgerechtigden door middel van documentatie aannemelijk maken wat de individuele omstandigheden waren, waardoor men niet eerder een bijstandsuitkering heeft kunnen aanvragen. De aanvraag voor bijstand (met terugwerkende kracht), de aangeleverde (ondersteunende) gegevens, het gesprek met de klantmanager en de beoordeling door de klantmanager dient afdoende duidelijkheid te scheppen over de noodzaak voor de bijstandsverlening met terugwerkende kracht. In de huidige praktijk zijn inkomensconsulenten en klantmanagers al ervaren in het herkennen van situaties die niet onder de voorwaarde vallen van de aanvraag en kunnen ze extra informatie vragen. Aanvullende maatregelen zijn naar het oordeel van de regering dan ook niet nodig.

Aanpassing toegangseis IOAZ

Voorgesteld wordt om gewezen ondernemers die tot drie maanden terug hun bedrijf hebben beëindigd, toegang te geven tot de IOAZ mits ook aan de overige toegangsvereisten voldoen. Deze maatregel kent geen risico's op misbruik of oneigenlijk gebruik

11.3.2 Maatregelen waarbij de M&O risico's worden ingeschat op: midden tot hoog

Versoepelen aanvraagprocedure: gebruik DigiD

Het gebruik van DigiD als identificatiemiddel bij het toekennen van een bijstandsaanvraag brengt een risico van onrechtmatige toekenning en een terugvordering met zich mee. Dit risico wordt niet groot geacht. Gemeenten kunnen dit risico beperken door op korte termijn – om de omvang van een eventuele terugvordering te beperken – na toekenning van de bijstandsaanvraag de identiteit van de bijstandsgerechtigde alsnog te controleren aan de hand van een document als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder 1° tot en met 3°, van de Wet op de identificatieplicht. Dit valt binnen de bevoegdheid van de gemeente. Het voordeel om de aanvraagprocedure te versnellen en mensen die aangewezen zijn op bijstand zo snel mogelijk financiële zekerheid te geven en daarmee de kans op armoede en schulden te voorkomen weegt naar oordeel van de regering zwaarder dan het risico van onrechtmatige bijstandsgebruik.

Versoepelen aanvraagprocedure: gebruik reeds vastgelegde gegevens

Daarnaast wordt voorgesteld om meer gebruik te maken van reeds vastgelegde gegevens. Hierdoor hoeven minder documenten worden opgevraagd. De M&O risico's zijn beperkt. Indien getwijfeld wordt aan de juistheid of actualiteit van de geregistreerde gegevens kan het college altijd om aanvullende informatie vragen.

Versoepten aanvraagprocedure: verkorte aanvraagprocedure

Het instellen van een termijn van 12 maanden voor een verkorte aanvraagprocedure brengt een klein risico van onrechtmatige toekenning met zich mee omdat gegevens die gebruikt worden verouderd kunnen zijn en niet meer correct zijn en hiertoe geen nieuwe bescheiden worden overgelegd. Dit risico is te beperken doordat veel gegevens door de gemeente al te controleren zijn in de beschikbare administraties en door in een gesprek met de bijstandsaanvrager de juistheid van de beschikbare gegevens te verifiëren. Bij twijfel dient de gemeente bescheiden ter ondersteuning van de actuele gegevens bij de aanvrager op te vragen.

Giften

Het vrijlaten van giften die als inkomen kunnen worden beschouwd tot € 1.200 en het buiten de inlichtingenplicht laten van het melden van giften zolang het totale bedrag aan giften onder dit bedrag blijft is voor veel betrokkenen een vereenvoudiging. Naar verwachting zal slechts een beperkt aantal betrokkenen giften ontvangen die het vrijgestelde bedrag te boven gaan. Het aantal situaties waar M&O risico's op kunnen treden zal dus in vergelijking met de huidige situatie afnemen. Wel blijft het risico bestaan dat ook giften boven dit bedrag niet gemeld worden. Goede voorlichting en duidelijkheid over wat als gift beschouwd wordt kan dit helpen voorkomen.

Vermogen

Voorgesteld wordt om niet langer naar de vermogensaanwasruimte van betrokkene te kijken maar naar het daadwerkelijk vermogen. Hierdoor wordt beter aangesloten bij de leefwereld van betrokkenen waarmee de naleving naar verwachting beter zal worden en de al bestaande M&O risico's afnemen. Daarbij adviseert de regering het college/de SVB om betrokkene wel actief te verzoeken om vermogenstoenames boven een bepaald bedrag (denk aan bedragen die om en nabij de voor een alleenstaande of gehuwde geldende vermogensnorm liggen) te melden, zodat zij betrokkene ook actief kunnen informeren hoe hij het beste aan de op hem rustende inlichtingenplicht kan blijven voldoen.

Voor beide hierboven genoemde elementen (giften en vermogen) geldt dat de huidige naleving beperkt is. In beginsel dient de bijstandsgerechtigde binnen de huidige regeling elke gift of toename in bezittingen te melden. Maar in het merendeel van de gevallen komen giften en vermogenstoenames enkel aan het licht via incidentele controles. De beperkte naleving lijkt mede zijn oorzaak te vinden in het feit dat binnen de huidige normstelling voor bijstandsgerechtigden onduidelijk is of en welke bijstandsrechtelijke gevolgen aan een gift of een toename in bezittingen worden verbonden. Gemeenten die op dit moment al werken met een giftengrens, zien een voorzichtige toename in naleving, welke zij mede toedichten aan de duidelijkere normstelling. Daarbij is juist gekozen voor grensbedragen die voor een bijstandsgerechtigde ook een significant volume hebben (giften: € 1.200, vermogen € 6.500/€ 13.000), zodat ook gevoelsmatig de norm aansluit bij de beleving dat een dusdanig bedrag op gespannen voet staat met bijstandsverlening.

Ruimte voor mantelzorg: zorgbehoefte en gezamenlijke huishouding

Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om bij een zorgbehoefte die dermate intensief is dat het tot samenwonen leidt, geen gezamenlijke huishouding te veronderstellen gedurende de periode dat die zorg wordt verleend. Hierbij wordt het inkomen en eventueel vermogen van zowel de

zorgbehoefte als de mantelzorger niet meegerekend bij het bepalen van het recht op bijstand voor degene die de zorg verleent of zorg ontvangt.

Voor het begrip zorgbehoefte wordt aangesloten bij de huidige lijn in de jurisprudentie. Een zorgbehoefte wordt aangenomen indien de verzorgingsbehoefte door ziekte of een lichamelijke, verstandelijke of geestelijke stoornis ofwel in aanmerking komt voor een opname in een Wlz-inrichting, ofwel duurzaam is aangewezen op dagelijkse hulp bij alle of de meeste algemene dagelijkse levensverrichtingen, ofwel duurzaam is aangewezen op constant toezicht om mogelijk gevaar voor zichzelf of anderen te voorkomen.¹⁹⁴

Gemeenten hebben ervaring opgebouwd bij het beoordelen van de intensiteit van mantelzorg die voortvloeit uit de zorgbehoefte. En hebben hier vaak een werkwijze voor ontwikkeld. Wanneer nodig, kunnen gemeenten een sociaal-medisch adviseur inzetten om vast te stellen of er sprake is van een zorgbehoefte en/of om vast te stellen in hoeverre de mantelzorg noodzakelijk is voor hulpbehoevenden om zo lang als mogelijk thuis te blijven wonen.

Het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik is hierbij beperkt. De definitie van zorgbehoefte onderscheidt drie situaties. Uitsluitend wanneer aan een van die drie situaties wordt voldaan, en die situatie is de aanleiding om samen te gaan wonen om zorg te verlenen of ontvangen, geldt de uitzondering op de gezamenlijke huishouding. Verwacht wordt dat dit in een beperkt aantal gevallen zo zal zijn. Aan de uitzondering op het gezamenlijke huishoudingbegrip zal altijd zorgvuldig onderzoek door het college voorafgaan om vast te stellen of er sprake is van intensieve mantelzorg en of deze intensieve mantelzorg aanleiding is voor personen om samen te wonen. Omdat de uitzondering geldt voor de periode waarin de mantelzorg nodig is, is het aan het college om te beoordelen of en wanneer er een herbeoordeling plaatsvindt om de uitzondering op het gezamenlijke huishouding begrip vast te stellen. Tenslotte blijft ook de inlichtingenplicht voor de bijstandsgerechtigde mantelzorger en/of bijstandsgerechtigde mantelzorgbehoevende van toepassing. Dit maakt dat zij – wanneer van toepassing – melding moeten doen van alle feiten en omstandigheden die van invloed kunnen zijn op de uitzondering op het gezamenlijke huishouding begrip. Het is aan het college om goed over de inlichtingenplicht met de bijstandsgerechtigde mantelzorger en/of bijstandsgerechtigde mantelzorgbehoevende te communiceren.

Ruimte voor mantelzorg: Mantelzorg niet beschouwen als op loon te waarderen arbeid

In het voorliggend wetsvoorstel wordt expliciet gemaakt dat mantelzorg niet kan worden beschouwd als op loon te waarderen arbeid. Hiermee wordt duidelijker dat mantelzorg een vorm van vrijwillige hulp is die wordt gegeven uit betrokkenheid en zorg voor de ander. Het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik is nihil. Bij twijfel over situaties met een duidelijke arbeidsmatige context en waarbij werkzaamheden worden verricht in ruil voor loon, kan het college besluiten nadere bewijsstukken over de werkzaamheden op te vragen om het recht op bijstand vast te stellen.

¹⁹⁴ Zie CRvB 21 mei 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2032.

Het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik kan toenemen als bijstandsgerechtigden meer ruimte krijgen om binnen de generieke participatieplicht zelf initiatieven te nemen om hun participatie vorm te geven. Deze ruimte is echter vooral van belang voor mensen die niet of niet direct betaald werk kunnen verrichten. Dat laat onverlet dat er ook mensen zullen zijn die deze ruimte ook willen benutten maar wel direct betaald werk kunnen verrichten. In dit verband is relevant dat betrokkenen op grond van artikel 17 Pw de verplichting hebben en houden om op verzoek van het college of uit eigen beweging melding te doen van alle feiten en omstandigheden die van invloed kunnen zijn op de bijstand of de arbeidsinschakeling. Het is zaak dat het college de bijstandsgerechtigden goed informeert over welke feiten en omstandigheden dat zouden kunnen zijn. Het college kan, als de participatie die betrokkene zelf heeft vormgegeven aan mogelijke arbeidsinschakeling in de weg staat, een passende maatregel treffen overeenkomstig de nieuwe Wet handhaving sociale zekerheid en de daarop gebaseerde lagere regelgeving.

Bufferbudget

Het voorgestelde instrument is een extra instrument dat wordt toegevoegd voor gemeenten om bijstandsgerechtigden te ondersteunen die deeltijd werken naast de bijstandsuitkering. Er bestaat een risico dat het instrument oneigenlijk wordt ingezet doordat bijstandsgerechtigden gaan vergelijken welk instrument het grootste financiële voordeel oplevert, het bufferbudget of de vrijlating. De instrumenten hebben verschillende doelen en er financieel op vooruit gaan is niet het primaire doel van dit instrument, wel een bijkomend effect. Het is aan gemeenten om het inzetten van het geschikte instrument aan te passen op de individuele situatie van de bijstandsgerechtigde, waarbij het bufferbudget alleen ingezet kan worden onder bepaalde voorwaarden. Ook betreft het een maximaal bedrag van € 1.000, mocht er aanleiding voor zijn kan de gemeenten een lager bedrag als bufferbudget ten behoeve van de bijstandsgerechtigde reserveren.

11.4 Doenvermogen

11.4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de rol van ervaringsdeskundigheid bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel, en ook hoe de hierin de voorgestelde wijzigingen zich verhouden tot het doenvermogen van de doelgroep.

11.4.2 De doenvermogenstoets

«Doenvermogen» is een begrip dat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft geïntroduceerd in het rapport «Weten is nog geen doen».¹⁹⁵ Hierin beschrijft de WRR dat veel mensen over onvoldoende vermogens beschikken om goed gebruik te maken van alle dienstverlening van overheden of aan alle bijbehorende plichten te voldoen, zelfs wanneer ze voldoende intelligent zijn en voldoende informatie hebben. Specifiek gaat het over het vermogen om een plan te kunnen maken, in actie te komen, acties vol te houden en met tegenslag om te gaan. Deze vermogens noemt de WRR gezamenlijk het «doenvermogen». De WRR heeft aanbevolen om bij voorgenomen beleid en

¹⁹⁵ WRR. Weten is nog niet doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid (rapport nr. 97), Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 2017.

regelgeving vooraf te toetsen of de regeling «doenlijk» is voor bijstandsgerechtigden. Met het oog op de kwetsbare doelgroep op wie de maatregelen in dit wetsvoorstel betrekking hebben, is het van belang dat ook het perspectief van de bijstandsgerechtigden wordt betrokken. Zij moeten de wet immers niet alleen kennen maar ook «kunnen».

De doelgroep: bijstandsgerechtigden

Bijstandsgerechtigden zijn aantoonbaar een kwetsbare doelgroep. De bijstandsuitkering is het uiterste vangnet voor ons sociaalezekerheidsstelsel. Deze voorziening op het sociaal minimum is beschikbaar voor alle Nederlanders die (tijdelijk) niet in de eigen noodzakelijke kosten van het bestaan kunnen voorzien. Bij een groot deel van de mensen speelt er meervoudige problematiek. Zeker als men ook elders een beroep doet op de overheid, bijvoorbeeld ten aanzien van Toeslagen, schuldenproblematiek, de Wmo 2015 of minima voorzieningen bij de gemeente, kan de (mentale en administratieve) belasting voor de bijstandsgerechtigde oplopen. Deze mentale belasting legt een grote druk op het doenvermogen van de bijstandsgerechtigden en daarom moet er rekening mee gehouden worden. Daarom is een realistisch perspectief op zowel denk- als doenvermogen essentieel bij het opstellen van dit wetsvoorstel.

11.4.3 De rol van ervaringsdeskundigen bij de totstandkoming van het wetsvoorstel

De totstandkoming van de beleidsanalyse¹⁹⁶ die ten grondslag ligt aan dit wetsvoorstel is opgepakt als een brede maatschappelijke opgave. Het traject is vormgegeven samen met ervaringsdeskundigen, uitvoerend professional bij gemeenten en de SVB, als ook met (andere) belangenorganisaties zoals de VNG, Divosa, LCR, beroepsverenigingen, sociale partners, onderzoekspartijen, verschillende ministeries en meer.

Bij de beleidsanalyse stond het burgerperspectief centraal. In samenwerking met Sterk uit Armoede, The European Anti-Poverty Network en de LCR is uitvoerig gesproken met (oud-) bijstandsgerechtigden. Door middel van verschillende gesprekken zijn ervaren hardheden en knelpunten geïnventariseerd. Met behulp van focusgroepen is in het verdere traject gereflecteerd op de daaruit gedestilleerde probleemanalyse en hebben de ervaringsdeskundig ideeën aangedragen als het gaat om het naar de toekomst wegnemen van knelpunten en het voorkomen van hardvochtige effecten. Door het traject op deze manier vorm te geven is samen met de doelgroep – en ook met de andere betrokken partijen – gewerkt aan passende oplossingen. Hun inbreng is zeer waardevol gebleken.

Ook bij dit wetsvoorstel is Sterk uit Armoede en de LCR betrokken. De LCR heeft gedurende de totstandkoming van het wetsvoorstel de maatregelen aan haar achterban voorgelegd en de uitkomsten daarvan teruggekoppeld aan de beleidstafels en bij de informele pre-toets. Hierdoor heeft het belang van de (oud-)bijstandsgerechtigden en het doenvermogen gedurende de gehele totstandkoming van dit voorstel een plek gehad. Daarnaast heeft de LCR gedurende de consultatieperiode een reactie uitgebracht op het wetsvoorstel. Hier is nader op ingegaan in hoofdstuk 10 van deze toelichting.

¹⁹⁶ *Participatiewet in balans: uitkomsten beleidsanalyse*, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 34 352, nr. 253.

In gesprek met ervaringsdeskundigen zijn verschillende signalen opgehaald over ongewenste effecten bij deze bijstandsgerechtigden. Dit is geland in het rapport Participatiewet in balans.¹⁹⁷ De signalen beginnen bij de aanvraag van de bijstand en klinken door in de periode tijdens en zelfs na de bijstand. Het aanvragen van de bijstand wordt door verschillende ervaringsdeskundigen ervaren als complex, vervelend en te lang. Benoemd wordt ook een negatieve toonzetting, waarbij al bij de start wordt bedreigd met maatregelen en een gevoel van wederzijds wantrouwen wordt opgeroepen. Er overheerst een gevoel van schaamte dat zij gebruik moeten maken van de bijstand, terwijl dit in situaties nu eenmaal (tijdelijk) niet anders kan. Er is veel begrip voor controle en handhaving, maar de manier waarop dit nu gebeurt is ingrijpend. Een kleine gebeurtenis kan grote gevolgen hebben. Mensen voelen zich niet altijd gehoord of behandeld als een gelijkwaardig persoon.

Daarnaast is bestaanszekerheid een belangrijk thema: de constante worsteling om financieel rond te komen. Dit leidt tot veel stress en onmacht. Het sociale vangnet is complex vormgegeven met een uitkering, toeslagen, kwijtscheldingen en minimabeleid. Het wordt beleefd als een oerwoud, waar je zonder goede begeleiding niet uitkomt. Er is behoefte aan meer rechtszekerheid en ondersteuning.

Ook is er behoefte aan toekomstperspectief, waar nu vaak gebrek aan is. Dus – met een gerust gevoel – uit de bijstand kunnen komen. Maar ook steun bij het zetten van stappen, als uitstroom (nog) niet mogelijk is. Alles is nu direct gericht op arbeidsinschakeling, waardoor een grote groep met andere ondersteuningsbehoeften buiten beeld blijft en daardoor vaak niet participeert. Mensen voelen zich niet gezien.

De signalen staan niet los van elkaar, deze werken op elkaar in. Dat zorgt mede voor de vicieuze cirkel die een bijstandsgerechtigde ervaart. In de gesprekken met de gemeenten en het bredere veld zie je gelijksoortige thema's terugkomen, vanuit een ander perspectief gezien. Vanuit daar volgt ook de conclusie dat de Participatiewet uit balans is: de ondersteuning is beperkt, het sanctie regime streng en de bestaanszekerheid te complex georganiseerd.

11.4.4 Het wetsvoorstel in relatie tot het doenvermogen van de doelgroep

Een realistisch perspectief op zowel denk- als doenvermogen is een essentieel onderdeel bij het opstellen van dit wetsvoorstel. Hierbij is er aandacht voor:

- De mentale en cumulatieve belasting,
- De gevolgen van inertie of fouten, en
- Hulp en vroegsignalering

De beleidsaanpassingen in dit wetsvoorstel zijn een direct gevolg van deze beleidsanalyse. Met als doel om de balans weer terug te brengen in de Participatiewet, door de mens centraal te stellen, meer ruimte te maken voor maatwerk en uit te gaan van vertrouwen.

Anders gesteld moeten de aanpassingen in de Participatiewet er onder meer voor zorgen dat de Participatiewet beter aansluit bij de doelgroep die zij bedient. Dit komt tegemoet aan de diversiteit van de doelgroep, waaronder het doenvermogen. Hierdoor ervaren bijstandsgerechtigden

¹⁹⁷ *Participatiewet in balans: uitkomsten beleidsanalyse*, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 34 352, nr. 253.

meer perspectief, of, voor hen die dat kunnen, meer eigenaarschap en autonomie om voor zichzelf perspectief te realiseren. Direct, met bijvoorbeeld het recht op eigenstandig vormgeven van participatie, het verruimen van de bijverdiengrenzen en andere maatregelen om werken te stimuleren. En indirect, door professionals meer richting te geven, door bijvoorbeeld het expliciteren van maatwerk. Door middel van de experimenteerruimte die is vergroot, kan ook nader onderzocht worden wat wel of niet goed werkt voor de doelgroep, ten aanzien van re-integratie of participatie.

Waar mogelijk, leiden de maatregelen ook tot een afname van de administratieve, mentale en/of cumulatieve lasten voor bijstandsgerechtigden. Niet alleen wijzigingen in het beleid ten aanzien van ontvangsten uit giften, ook de ruimte voor mantelzorg en het eigenstandig vormgeven van participatie, moeten die belasting verlagen. Ook worden de administratieve lasten bij de bijstandsaanvraag verlaagd en wordt automatisch verrekenen mogelijk gemaakt, waardoor de bijstandsgerechtigde niet elke maand zijn loonstrook hoeft aan te leveren. De regering verwacht hiermee dat de Participatiewet doelnijker wordt voor bijstandsgerechtigden.

Daarnaast zet het wetsvoorstel in op het vergroten van de rechtszekerheid, zowel qua rechten als plichten. Hiermee geeft het wetsvoorstel gehoor aan de gesignaleerde knelpunten van de doelgroep. De maatregel ten aanzien van bijstand met terugwerkende kracht, is bij uitstek een maatregel die tegemoetkomt aan het beperkte doenvermogen van de doelgroep. Dit door meer zekerheid te bieden van inkomen, ook wanneer de weg naar de gemeente niet tijdig gevonden is door de bijstandsgerechtigde. De maatregelen ten aanzien van jongeren hebben expliciet tot doel om in een vroeg stadium hulp te kunnen bieden en problematiek niet te laten escaleren. Ook biedt het wetsvoorstel op verschillende manier meer financiële zekerheid wanneer de stap naar werk wordt gemaakt. Denk aan de verruiming van de bijverdiengrenzen, het bufferbudget en automatisch verrekenen. Met de maatregelen in sub-hoofdstuk 3D, wordt expliciet gehoor gegeven aan het signaal van bijstandsgerechtigden om de wet beter te laten aansluiten bij de belevingswereld – en daarmee het doenvermogen – van de bijstandsgerechtigden.

Om onwenselijke situaties te voorkomen, is opgenomen dat er meer ruimte komt voor gemeenten voor afstemming op individuele omstandigheden van bijstandsgerechtigden. Ook worden diverse vormen van maatwerk geëxpliciteerd. Dit heeft tot doel om bij inertie of fouten niet direct de bestaanszekerheid van mensen op het spel te zetten, maar hen (samen met gemeenten) in staat te stellen dit te herstellen of aan te passen aan de situatie. Met de aanpassing van het maatregelenbeleid, kunnen de gevolgen van inertie of fouten beter worden afgestemd op de gedraging en individuele omstandigheden.

Bij het merendeel van de maatregelen wordt geen extra beroep gedaan op het doenvermogen van de bijstandsgerechtigde. Bij enkele maatregelen is dit wel het geval. Hierbij is de afweging gemaakt de maatregel wel in de huidige vorm door te zetten, omdat er andere – mede door ervaringsdeskundigen zelf ingebrachte – zwaarwegende belangen zijn die prevaleren. Dit speelt bijvoorbeeld bij de vrijlating van giften tot € 1.200. Hierbij wordt de keuze gemaakt dit buiten de inlichtingenplicht te houden. Hiermee wordt uiting gegeven aan (een uitvoering van de) Participatiewet vanuit vertrouwen. Daarnaast komt het tegemoet aan de oproep van de bijstandsgerechtigde tot minder inbreuk in de persoonlijke levenssfeer, en ook meer financiële autonomie, al dan niet met behulp van een ondersteunend netwerk. Op deze afweging wordt nader op ingegaan in paragraaf 3.2.

11.4.5 Conclusie en vervolg

De maatregelen in dit wetsvoorstel zetten nadrukkelijk een eerste stevige stap richting meer balans in de Participatiewet. In spoor 2 van het programma Participatiewet in Balans wordt verder uitgewerkt hoe een realistische blik ten aanzien van de (mogelijkheden van de) doelgroep kan worden vormgegeven en hoe dit zich verhoudt tot bestaanszekerheid, (effectieve) handhaving en draagvlak voor het socialezekerheidsstelsel. Hierbij worden opnieuw bijstandsgerechtigden, professionals en andere belanghebbenden actief betrokken.

11.5 *Effecten op gendergelijkheid*

De gendertoets, is een middel om bij elk wetsvoorstel oog te hebben voor de verschillende manieren waarop beleid mannen en vrouwen raakt. De maatregelen in dit wetsvoorstel gelden gelijk voor mannen of vrouwen, maar er kan op verschillende punten toch een effect op de gendergelijkheid ontstaan.

De maatregelen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen, raken onder meer mantelzorgers, alleenstaande ouders en bijstandsgerechtigden met een deeltijdbaan. Aan deze doelgroepen wordt meer ruimte geboden of kan een hogere bijstandsuitkering worden toegekend. Het aantal vrouwen in deze doelgroepen is groter dan het aantal mannen. Gelet hierop kunnen de verschillende maatregelen een positiever resultaat geven bij vrouwen dan bij mannen. Dit kan de positie van deze vrouwen verbeteren.

De verwachting is er dus dat een aantal maatregelen gendergelijkheid kan bevorderen. Hoe het exact in de praktijk uit zal werken, is nu echter nog niet te zeggen. Bij het monitoren van dit wetsvoorstel zal daarom expliciet aandacht zijn voor dit vraagstuk. Om de effecten van de maatregelen op de gendergelijkheid in de praktijk goed te monitoren, zullen de effecten waar mogelijk worden uitgesplitst naar gender (zie hoofdstuk 9).

11.6 *Gegevensuitwisseling*

11.6.1 Inleiding

Bij een aantal voorgestelde wijzigingen in dit wetsvoorstel is sprake van gegevensuitwisseling. In dit hoofdstuk wordt weergegeven bij welke onderdelen van het wetsvoorstel hier sprake van is en welke grondslag van toepassing is. Deze grondslagen zijn al in de wet opgenomen. Met dit wetsvoorstel worden geen nieuwe grondslagen gecreëerd. Daarom is er geen gegevensbeschermingseffectenbeoordeling (ook wel een DPIA, data protection impact assessment genoemd) uitgevoerd en is dit wetsvoorstel niet voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens.

11.6.2 Ruimte voor mantelzorg

Zorgbehoefte en gezamenlijke huishouding

Aan de uitzondering op het gezamenlijke huishouding begrip gaat altijd zorgvuldig onderzoek door de gemeente vooraf. De gemeente moet vaststellen of er sprake is van een zorgbehoefte die dermate intensief is dat deze de aanleiding is tot het samenwonen (zie paragraaf 5.6). De gemeente kijkt hierbij onder andere naar de omstandigheden waaronder de mantelzorg plaatsvindt, zoals de ernst van de ziekte of handicap van de persoon aan wie de mantelzorg verleend wordt, en de duur van de mantelzorg. Hierbij wordt in beeld gebracht welke zorgtaken een mantelzorger vervult, hoeveel uren iemand aan mantelzorg besteedt en

hoe zwaar deze taken zijn. Zoals dit bijvoorbeeld nu veelal ook al gebeurt om de arbeidsontheffing te beoordelen. Hierbij wordt de fysieke en mentale belasting van de mantelzorgers meegewogen en wordt hiermee het risico op overbelasting getaxeerd. Dit alles vereist verwerking van persoonsgegevens. Artikelen 64 Pw en 6, eerste lid, onder e, van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) en artikel 30 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: UAVG) bieden hiervoor de algemene wettelijke basis. De noodzakelijke gegevensuitwisseling voor de uitzondering op het gezamenlijke huishouding begrip kan op grond van bestaande wettelijke kaders plaatsvinden. Een aanvullende grondslag is hiervoor niet noodzakelijk.

11.6.3 Maatwerk expliciteren

De bestaande ruimte voor maatwerk wordt in deze memorie van toelichting geëxpliciteerd. Er is geen sprake van een nieuwe taak voor gemeenten. Voor het toepassen van maatwerk is het een vereiste dat de gemeente altijd zorgvuldig onderzoek doet naar de feiten en omstandigheden die maatwerkoplossingen op grond van de Participatiewet noodzakelijk maken. Dit vereist verwerking van persoonsgegevens. Voor de verwerking van noodzakelijke (persoons)gegevens voor het toepassen van maatwerk bieden artikel 64 Pw, artikel 6, eerste lid, onder e, van de AVG en de UAVG de algemene wettelijke basis. Zouden gegevens over gedrag, te weten hoe iemand in de dagelijkse praktijk functioneert, die in dat kader worden verwerkt, moeten worden aangemerkt als gegevens over gezondheid, dan biedt artikel 30 UAVG deze basis. Daarnaast bestaat er een specifieke grondslag voor het opvragen van gegevens bij gemeenten en de werkgever en voor het hergebruiken van intern bekende gegevens vanuit de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten of de Wet sociale werkvoorziening (art. 73a Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen). Voor het toepassen van maatwerk op grond van de Participatiewet is voor de gegevensuitwisseling geen aanvullende grondslag noodzakelijk.

11.6.4 Automatisch verrekenen van inkomsten uit arbeid

Door het voorschrijven van het vaststellen van het netto-inkomen op uniforme wijze, wordt het mogelijk gemaakt om inkomen te verrekenen met behulp van het product OIB. In dit kader verwerkt het Inlichtingenbureau gegevens uit de Polisadministratie. Zie paragraaf 4.3 voor toelichting op de Polisadministratie. Deze gegevensverwerking is niet nieuw. Wel is het de verwachting dat op grotere schaal gegevens gedeeld worden omdat deze gegevens voor het (automatisch) verrekenen op basis van gegevens uit de Polisadministratie vaker gebruikt gaan worden in plaats van het opvragen van de loonstrook bij de bijstandsgerechtigde. De gegevens die de werkgever aanlevert aan de Polisadministratie zijn doorgaans ook de gegevens die door de werkgever op de loonstrook worden vermeld, dus gevolgen van eventuele foutief doorgegeven informatie door de werkgever zullen hierdoor niet toenemen. Het voordeel van het gebruik van Polisadministratie is dat eventuele herberekeningen of nabetalingen via de Polisadministratie worden doorgegeven aan gemeenten, waarbij het via een loonstrook een actieve extra handeling van de bijstandsgerechtigde vergt.

Het Inlichtingenbureau heeft voor de dienstverlening met betrekking tot Werk en Inkomen een eigen wettelijke taak die het vanaf 1 juni 2021 als gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijke met gemeenten uitvoert. Voor het (automatisch) verrekenen op basis van gegevens uit de Polisadministratie is voor de gegevensuitwisseling geen aanvullende grondslag noodzakelijk.

Het Inlichtingenbureau verwerkt alleen persoonsgegevens als er een rechtmatige grondslag voor de verwerking van gegevens is. Bijvoorbeeld als een persoon een uitkering aanvraagt. De gemeente controleert dan of iemand ook daadwerkelijk recht heeft op de aangevraagde uitkering. Dit gebeurt door te beoordelen of de informatie die zij van bijstandsgerechtigden ontvangen, overeenkomt met de informatie die het Inlichtingenbureau levert. Als uit de gegevens van het Inlichtingenbureau blijkt dat dit zo is, dan zal de gemeente de uitkering toekennen. Zo niet, dan doet de gemeente nader onderzoek.

11.6.5 Versoepelen aanvraagprocedure

Digitaal toekennen van de bijstandsaanvraag op basis van DigiD mogelijk maken

Een bijstandsaanvraag toekennen op basis van DigiD in plaats identificeren via een identiteitsbewijs zoals bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder 1° tot en met 3°, van de Wet op de identificatieplicht brengt geen toename of afname van gegevensuitwisseling met zich mee, wel een andere vorm van uitwisseling.

Mogelijkheid voor verkorte aanvraagprocedure opnemen

De gemeente mag de gegevens die zijn gebruikt om de bijstandsaanvraag te beoordelen bewaren zolang dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de taak, in dit geval de uitvoering van de Participatiewet en het borgen van het bestaansminimum van mensen. Dit betreft een vermindering van gegevensuitwisseling omdat gegevens die al in het bezit zijn van gemeenten opnieuw kunnen worden gebruikt als deze nog actueel en bruikbaar zijn.

11.7 *Rechtsbescherming*

Dit wetsvoorstel heeft, zoals aangegeven in paragraaf 1.3, onder meer als doel om meer ruimte te geven aan professional bij de uitvoering van de Participatiewet en de regels en ondersteuning van deze wet beter te laten aansluiten op de mogelijkheden en omstandigheden van de mensen voor wie ze zijn bedoeld. In de Participatiewet zijn rechten en plichten vastgelegd. Het wetsvoorstel is gericht op het vergroten van de rechtszekerheid, zowel qua rechten als plichten: uniform waar het kan, differentiatie waar nodig (paragraaf 2.3.2). Duidelijke regelgeving en heldere voorlichting vanuit de overheid over rechten en plichten zijn belangrijk. Dit zijn preventieve instrumenten die goedwillende burgers helpen de regels na te leven.

Zo verbetert het wetsvoorstel de besluitvorming rond het aanvragen van bijstand. Bijvoorbeeld door de bijstandsgerechtigde die een melding doet voor bijstand gelijk in de gelegenheid te stellen om een bijstandsaanvraag in te dienen in plaats pas van na geruime tijd (paragraaf 3.10). Ook worden aanvragen gelijkgesteld waardoor een aanvrager niet opnieuw een aanvraag bij goede loket hoeft in te dienen (paragraaf 3.11).

Het algemene uitgangspunt in de sociale zekerheid is dat geen gegevens aan de burger worden gevraagd waar de instanties al zelf over beschikken (zoals vastgelegd in de Wet eenmalige gegevensvraag werk en inkomen). Goede voorlichting naar de bijstandsgerechtigde geldt altijd. Bijvoorbeeld bij het voorstel om giften tot in ieder geval € 1.200 vrij te laten. Voor de bijstandsgerechtigde moet duidelijk zijn wat deze wijziging betekent en wat de gevolgen hiervan zijn.

Er zijn en blijven daarnaast allerlei waarborgen tot adequate toegang tot rechtsbescherming waaronder de mogelijkheid van bezwaar en beroep tegen besluiten met rechtsgevolg (beschikkingen).

Bijvoorbeeld de beslissing om een bijstandsgerechtigde een tijdelijke ontheffing van een of meerdere verplichtingen te verlenen. Dit is een besluit in de zin van de Awb. Ingevolge artikel 3:45 Awb wordt als tegen een dergelijk besluit bezwaar of beroep kan worden ingesteld, daarvan bij de bekendmaking en bij de mededeling van het besluit vermeld door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld.

Indien de gemeente een maatregel oplegt vanwege het niet nakomen van de participatieverplichting heeft bijstandsgerechtigde de mogelijkheid van bezwaar en beroep (paragraaf 5.3). Naast de eisen die de Awb stelt, zal de gemeente de hoogte van een maatregel moeten afstemmen op de omstandigheden van bijstandsgerechtigde en diens mogelijkheden om middelen te verwerven als naar zijn oordeel, gelet op de bijzondere omstandigheden dringende redenen daartoe noodzaken. Ook zal de gemeente moeten afzien van het opleggen van een maatregel indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.

Dit wetsvoorstel heeft naar verwachting consequenties voor de Rechtspraak in die zin dat de Raad voor de Rechtspraak in haar advies op het wetsvoorstel enerzijds een potentiële daling van het aantal beroepszaken voorziet vanwege de mogelijkheden tot maatwerk. Anderzijds is in welke mate die daling zich daadwerkelijk zal voordoen afhankelijk van de toepassing van maatwerk door de gemeenten. Ook kan volgens de Raad niet worden uitgesloten dat een meer individuele afweging leidt tot meer discussies, zoals bijvoorbeeld over het bufferbudget, en tot meer en bewerklijker beroepszaken.

11.8 Implementatietraject

Dit wetsvoorstel omvat een omvangrijk pakket aan maatregelen. Met dit wetsvoorstel wordt de ruimte geboden aan professionals, daar waar het nu op onderdelen knelt. Het is van belang dat de maatregelen die worden voorgesteld uitvoerbaar zijn. Het is van belang dat de maatregelen die worden voorgesteld realistisch en uitvoerbaar zijn. Het kabinet moet geen beloften doen die niet waargemaakt kunnen worden. De toepassing de uitgangspunten van dit wetsvoorstel, meer menselijke maat en daarbij voorkomen van willekeur, stelt op onderdelen extra eisen aan de professionaliteit van degenen die met de uitvoering belast worden.

Naast de gebruikelijke implementatiemaatregelen die nodig zijn om dit wetsvoorstel, vraagt dit wetsvoorstel ook een deels een andere manier van denken en doen. Het vraagt om een benadering vanuit vertrouwen naar degene die een beroep doet op de Participatiewet. En het vraagt om het durven toepassen van maatwerk als een individuele casus daarom vraagt. De implementatie van dit wetsvoorstel zal daarom in samenhang met spoor 3 van het programma Participatiewet in balans worden uitgevoerd. In dit zogenaamde derde spoor faciliteert het Ministerie van SZW een cultuuromslag voor de gemeenten en de SVB. Het uiteindelijke doel is om gemeenten de juiste handvatten te bieden om vanuit hun eigen organisaties deze transitie vorm te geven en ook verder te brengen.

Professionals balanceren daarbij tussen regels en richtlijnen aan de ene kant en de concrete vraagstukken en benodigde oplossingen voor inwoners aan de andere kant. Een praktijk zoals deze vraagt om professionals die zelf verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteit van de

uitvoering, een sterkere beroepsidentiteit draagt hieraan bij. Om hun werk nog beter en effectiever te kunnen uitvoeren, vinden gemeentelijke professionals het belangrijk om beter en meer samen te werken met de professionals breder in het sociaal domein. Niet alleen binnen de eigen gemeente, maar juist ook met de medewerkers van de verschillende betrokken organisaties uit het maatschappelijk middenveld, zoals sociaal werk. Daarbij is het essentieel dat ook de werkwijzen beter op elkaar aansluiten en kennis wordt gedeeld.

De regering acht het van belang om op te merken dat het niet de bedoeling is dat gemeenten bij iedere bijstandsgerechtigde zoekt naar maatwerk. Maatwerk blijft de uitzondering op de regel. Het gaat om een passende handelingsperspectief voor de professional in casuïstiek waarin het toepassen van de standaard werkwijze niet tot het gewenste resultaat leidt en het toepassen van maatwerk noodzakelijk is. Bij het opstellen van dit wetsvoorstel is aandacht besteed aan de uitvoerbaarheid van de maatregelen (zie paragraaf 1.4 voor nadere duiding over de totstandkoming van dit wetsvoorstel). Het wetsvoorstel bevat maatregelen die de uitvoerende professional handvatten geeft hoe de Participatiewet toe te passen en tegelijk ook ruimte geeft om maatwerk toe te passen waar nodig.

Ondanks dat maatregelen aan de tekentafel goed zijn doordacht en vervolgens met allerlei partijen zijn besproken en getoetst, kan de praktijk toch anders uitpakken. Om zicht te houden of dit wetsvoorstel de beoogde resultaten behaalt en inderdaad goed uitvoerbaar is, zal een invoerings-toets en evaluatie worden uitgevoerd (zie hoofdstuk 9). Mocht uit deze toets of de evaluatie blijken dat bijsturing nodig is om de beoogde effecten te kunnen halen, dan zal dit op dat moment worden overwogen.

Implementatiemaatregelen

De regering zal voorzien in een adequate voorbereidingstijd en tijdige communicatie naar de uitvoerders van de maatregelen. Naar verwachting zullen de maatregelen niet gezamenlijk inwerkingtreden. De maatregelen die zien op codificatie van de staande praktijk, zijn relatief snel in te voeren. Enkele andere maatregelen vergen een aanpassing van beleid en ICT-systemen bij gemeenten. Dit vraagt een langere termijn tussen bekrachtiging en inwerkingtreding van dit wetsvoorstel

Tijdens het implementatietraject zullen onder meer handreikingen worden opgesteld om de uitvoeringsorganisaties extra te ondersteunen. Aan de VNG en Divosa zal worden gevraagd om een modelverordening te ontwerpen waar gemeenten zich op kunnen baseren voor hun lokale beleid. De regering zal er oog voor hebben dat kleinere gemeenten mogelijk extra uitdagingen hebben bij de implementatie van dit wetsvoorstel.

12. Overgangsrecht

In dit hoofdstuk wordt het overgangsrecht waarin dit wetsvoorstel voorziet nader toegelicht. Opgemerkt zij dat, gelet op de lange implementatietermijn, voor veel maatregelen geen overgangsrecht nodig is. Gemeenten en de SVB krijgen ruim de tijd om – tijdens de implementatietermijn – de uitvoering aan te passen aan de maatregelen die worden voorgesteld in dit wetsvoorstel.

Op dit moment zijn de normen voor aanvullende harmonisatie niet geüniformeerd. Er zijn zowel gemeenten die een hoger als een lager bedrag uitkeren. Op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, ontstaat de situatie dat – zonder overgangsrecht – jongeren gekort worden op de uitkering van de aanvullende bijstand. De regering acht dit ongewenst. De geharmoniseerde norm geldt daarom niet voor jongeren die op het moment van inwerkingtreding van deze maatregel een hogere norm ontvingen. Zij blijven deze norm ontvangen tot het moment dat zij 21 jaar worden. In deze gevallen bekostigen gemeenten deze norm (de geharmoniseerde norm plus de ophoging) vanuit het gemeentefonds. Echter, als een jongere al bijzondere bijstand ontvangt op grond van artikel 12 op het moment dat dit wetsvoorstel in werking treedt, en dat bedrag is lager dan de norm die de jongeren op grond van het nieuwe artikel 20 Pw zou ontvangen, wordt het bedrag opgehoogd tot de nieuwe norm.

Inkomensvrijlating (artikel 34a Pw)

Ten aanzien van de inkomensvrijlating (artikel 34a nieuw Pw) wordt het volgende geregeld:

- Indien de bijstandsgerechtigde bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog recht heeft op een inkomstenvrijlating van 25% voor de duur van maximaal 6 maanden (art. 31, tweede lid, onderdeel n, Pw), blijft dit recht bestaan tot uiterlijk 1 jaar na inwerkingtreding.
- Indien de bijstandsgerechtigde bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog recht heeft op de inkomstenvrijlating als alleenstaande ouder van 15% (art. 31, tweede lid, onderdeel r, Pw), wordt deze vrijlating omgezet in de nieuwe inkomensvrijlating, met dien verstande dat de bijverdienregeling in ieder geval behouden blijft voor de restant duur van de vrijlating (max. 30 maanden).

13. Inwerkingtreding

Dit wetsvoorstel treedt inwerking bij een koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Deze datum is mede afhankelijk van de tijd die nodig is om de wijzigingen in de uitvoering te implementeren. Ook is bepaald dat verschillende artikelen op een verschillend moment in werking kunnen treden.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I Wijziging van de Participatiewet

Onderdeel A (artikel 1)

Voorgesteld wordt het opschrift te wijzigen in «begrippen». «Organen» dekt niet langer de lading van dit artikel.

Vier onderdelen in artikel worden geschrapt omdat deze niet langer van invloed zijn op de uitvoering van de Participatiewet, te weten de Algemene bijstandswet, de Wet inschakeling werkzoekenden, het Besluit in- en doorstroombanen en de Invoeringswet Wet werk en bijstand. De definities zijn nu zinledig.

Onderdeel B (artikel 3)

Voorgesteld wordt om artikel 3 op een drietal punten te wijzigen.

Het tweede lid, onderdeel a, wordt op twee onderdelen gewijzigd. Ten eerste, in geval er sprake is van een zorgbehoefte die zo intensief is dat deze leidt tot het samenwonen door een bijstandsgerechtigde, wordt dit niet aangemerkt als gezamenlijke huishouding. Dit is uitsluitend het geval als de bijstandsgerechtigde intensieve mantelzorg verleent of ontvangt en uitsluitend gedurende de periode dat die zorg wordt verleend. Deze situatie geldt, ongeacht of er sprake is van bloedverwantschap. Per geval zal het college dienen te beoordelen of er sprake is van een zorgbehoefte die dermate intensief is, dat een uitzondering op de gezamenlijke huishouding gerechtvaardigd is.

Voor het begrip zorgbehoefte wordt aangesloten bij de huidige lijn in de jurisprudentie. Een zorgbehoefte wordt aangenomen indien de verzorgingsbehoefte door ziekte of een lichamelijke, verstandelijke of geestelijke stoornis:

- ofwel in aanmerking komt voor een opname in een Wlz-inrichting;
- ofwel duurzaam is aangewezen op dagelijkse hulp bij alle of de meeste algemene dagelijkse levensverrichtingen;
- ofwel duurzaam is aangewezen op constant toezicht om mogelijk gevaar voor zichzelf of anderen te voorkomen (uitspraak van 21 mei 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2032).

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat mantelzorg in welke vorm dan ook (intensief of niet) een dringende reden kan zijn op basis waarvan het college ontheffing verleent van de arbeidsverplichting (artikel 9, tweede lid).

Ten tweede wordt door deze wijziging tegemoetgekomen aan een aantal uitspraken van de CRvB (meest recent: ECLI:NL:CRVB:2023:218). Daarin werd als ongeoorloofd onderscheid aangemerkt het verschil tussen bloedverwanten in de tweede graad en andere ongehuwd samenwonenden als bij een van beiden sprake is van zorgbehoefte. Bij de eerste groep blijft gelijkstelling met een gehuwde namelijk achterwege, zodat de betrokkene aanspraak kan maken op bijstand naar de norm voor een alleenstaande. Bij de andere groep wordt de betrokkene wel als gehuwde aangemerkt en wordt rekening gehouden met de middelen van beide personen tezamen. Het voorstel is om dit onderscheid met deze wijziging te beëindigen.

Daarnaast wordt voorgesteld het vierde lid, onderdeel a, te wijzigen. Op basis van jurisprudentie geldt een beperking in de tijd voor het onweerlegbaar rechtsvermoeden. Deze temporele beperking wordt nu in de wet verankerd. Dit betekent dat in de situatie dat gescheiden echtgenoten op één adres verblijven, enkel – op basis van een onweerlegbaar rechtsvermoeden – een gezamenlijke huishouding wordt aangenomen, als het huwelijk minder dan 2 jaar geleden is beëindigd.

Onderdelen C en D (artikelen 6 en 7)

Met de wijziging van artikel 6 wordt ten eerste het begrip sociale activering uit de wet geschrapt en vervangen door een nieuw begrip, maatschappelijke participatie. Daarnaast wordt de eis van een tegenprestatie geschrapt (zie paragraaf 5.2), waarmee de plicht voor de gemeente om daarop beleid te maken uit artikel 7 kan vervallen. Met de wijziging van artikel 6 wordt het begrip maatschappelijke participatie geherformuleerd. Maatschappelijke participatie heeft een doel op zich, het is namelijk gericht op deelname aan het maatschappelijk leven. Ook wordt beoogd tot uitdrukking te brengen dat maatschappelijke participatie breed is, en een scala van onbeloonde activiteiten kan omvatten die eraan bijdragen dat de bijstandsgerechtigde (weer) deelneemt aan dat maatschappelijk

leven. Dat kan van alles zijn van af en toe een kopje koffie komen drinken op het gemeentehuis om zo uit een sociaal isolement te komen via vrijwilligerswerk tot re-integratie activiteiten als omscholing voor een nieuwe baan in een andere sector. Ook een cursus om de Nederlandse taal meer machtig te worden kan eronder worden gevat. Maatschappelijke participatie kan zo dus zowel direct gericht zijn op arbeidsinschakeling, als ook niet op arbeidsinschakeling zijn gericht als arbeidsinschakeling (nog) niet tot de mogelijkheden van de bijstandsgerechtigde behoort. Dit onderscheid komt tot uitdrukking met de aanpassing in onderdeel a van artikel 7. Mantelzorg valt met deze brede definitie ook onder het begrip maatschappelijke participatie (zie voor een nadere toelichting wat betreft mantelzorg ook paragraaf 5.7).

Onderdeel E (artikel 8)

De aanpassing in artikel 8 houdt verband met de aanpassingen in het maatregelenbeleid. Zie hierna de toelichting op artikel 18 e.v.

Onderdeel F (artikel 8a)

Met de aanpassing in artikel 8a is bedoeld dat de gemeente een integraal participatiebeleid vastlegt bij verordening. Het gaat daarbij zowel om de ondersteuning bij arbeidsinschakeling (en maatschappelijke participatie, gericht op arbeidsinschakeling), als om maatschappelijke participatie, niet gericht op arbeidsinschakeling. Artikel 47 Pw verplicht de gemeenteraad om bij het vastleggen van beleid in een verordening bijstandsgerechtigden of hun vertegenwoordigers te betrekken.

Onderdelen G en H (artikel 9)

De voorgestelde aanpassingen in artikel 9 van de wet ten aanzien van bijstandsgerechtigden zijn complementair aan die ten aanzien van de gemeenten in de artikelen 6 en 7 van de wet. Met de voorgestelde aanpassingen in artikel 9 van de wet wordt beoogd aan te geven dat tegenover het recht op bijstand voor de bijstandsgerechtigde ook een aantal verplichtingen staan die deel uitmaken van een generieke participatieplicht. Er is dus sprake van wederkerigheid. Volgens staand beleid stemt de gemeente de aan bijstand verbonden verplichtingen af op de mogelijkheden en omstandigheden van de bijstandsgerechtigde. Die mogelijkheden en omstandigheden moeten door de gemeente onderzocht worden. Vertrekpunt is en blijft dat de weg naar betaalde arbeid de primaire doelstelling is. Heeft de betrokkene bij het vinden van werk ondersteuning nodig en is gebruikmaking van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling aangewezen dan is dat de weg die ingeslagen moet worden. Is arbeidsinschakeling nog niet mogelijk dan is maatschappelijke participatie, die niet direct op arbeidsinschakeling is gericht, aangewezen. De eis van de tegenprestatie wordt daarbij geschrapt. In de toelichting op onderdeel B, artikelen 6 en 7, is uiteengezet dat maatschappelijke participatie, die al dan niet is gericht op arbeidsinschakeling, van alles kan zijn: van een eerste stapje om te komen uit een situatie van isolement tot volop meedraaien in vrijwilligerswerk. De invulling is afhankelijk van de mogelijkheden die bijstandsgerechtigde heeft en diens omstandigheden. Is arbeidsinschakeling nog niet mogelijk dan wordt van betrokkene verwacht dat hij maatschappelijk participeert, niet gericht op arbeidsinschakeling. Belangrijk is dat de betrokkene, binnen de mogelijkheden die door de gemeente worden onderkend, eigen zeggenschap heeft voor de invulling van die maatschappelijke participatie. Dat is verankerd in het nieuwe zevende lid. Betrokkene heeft tevens recht op ondersteuning bij de invulling van diens maatschappelijke participatie (zie ook hierna onderdeel H, artikel 10). De activiteiten in het kader van maatschappelijke

participatie mogen arbeidsinschakeling niet belemmeren als arbeidsinschakeling aan de orde is. Ook mogen de activiteiten niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt.

Een algemeen kader voor tijdelijke ontheffingen

Voorgesteld wordt daarnaast om de mogelijkheid om tijdelijk ontheffing te verlenen bij dringende redenen uit te breiden tot alle verplichtingen, genoemd in het eerste lid (zie verder de paragraaf 5.5 en 10.10).

Onderdeel I (artikel 10)

Met de aanpassing in artikel 10 komt tot uitdrukking dat bijstandsgerechtigde niet alleen aanspraak heeft op ondersteuning bij arbeidsinschakeling, waaronder bij maatschappelijke participatie, gericht op arbeidsinschakeling, maar ook op ondersteuning bij maatschappelijke participatie, die niet op arbeidsinschakeling is gericht.

Onderdeel J (artikel 12)

Artikel 12, het recht voor een jongere op bijzondere bijstand als zijn ouders niet in de bestaanskosten kan voorzien, vervalt. In plaats daarvan wordt artikel 20, derde en vierde lid voorgesteld. Verwezen wordt naar de toelichting op dat artikel.

Onderdeel K (artikel 17)

Artikel 17, derde lid, wordt op twee punten gewijzigd. Aan de eerste zin wordt onderdeel 4 van artikel 1, eerste lid, van de Wet op de identificatieplicht toegevoegd. Hierdoor kan een aanvrager zich ook identificeren met een rijbewijs. Niet iedereen beschikt over een paspoort of identiteitskaart. Het moeten aanvragen van een van die twee documenten op het moment dat een aanvraag voor bijstand wordt gedaan, jaagt de aanvrager op kosten. Het kunnen identificeren met een rijbewijs kan dit voorkomen.

Nadeel van het identificeren met een rijbewijs is dat op basis daarvan niet kan worden vastgesteld of de aanvrager rechtmatig in Nederland verblijft. Dat is vereist op grond van artikel 11. Het vaststellen daarvan kan echter ondervangen worden door een check in de Basisregistratie Personen.

Daarnaast wordt het mogelijk om via DigiD een aanvraag toe te kennen. De verplichting om de identiteit van een bijstandsgerechtigde vast te stellen aan de hand van een document, bedoeld in de Wet op de identificatieplicht, blijft bestaan voor degenen die niet digitaal een aanvraag voor bijstand indienen. Uit de tweede, nieuwe zin volgt dat bij een digitale aanvraag via DigiD wordt verondersteld dat diegene zich op een eerder moment bij een overheidsinstantie heeft geïdentificeerd. Door de verwijzing naar de Regeling voorzieningen Wdo wordt gewaarborgd dat de aanvraag via DigiD een substantieel betrouwbaarheidsniveau kent. Zo'n DigiD wordt namelijk uitsluitend verstrekt aan een gebruiker die houder is van een geldig Nederlands paspoort, Nederlandse identiteitskaart, Nederlands rijbewijs of ander Nederlands document als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet op de identificatieplicht.

Onderdelen L, M en EE (artikelen 18, 18b en 47c)

Kern van de aanpassingen is dat met het vervallen van artikel 18, vierde tot en met achtste lid, en artikel 18b, alle wettelijke, en als rigide ervaren, maatregelen tot verlaging van de bijstand uit de wet geschrapt worden, wanneer niet wordt voldaan aan de zogenoemde specifieke participatie-

verplichtingen. Voorgesteld wordt om in artikel 18 een grondslag op te nemen om bij amvb nadere regels te stellen ten aanzien van het verlagen van de bijstand ter zake van het niet nakomen door de bijstandsgerechtigde van de verplichtingen voortvloeiende uit deze wet, en de verordeningplicht te behouden zodat, het maatregelenbeleid in de nieuwe situatie in drie lagen van regelgeving wordt verankerd: de wet die algemene kaders bevat, onder andere omtrent herziening van de maatregel, bij amvb te stellen nadere regels, waarbij de maatregelen in vier categorieën worden ingedeeld, en ten derde een nadere uitwerking van algemene en specifiekere regels bij gemeentelijke verordening (artikel 8b van de wet), waaronder ook om binnen de bij wet en amvb gestelde kaders binnen de bandbreedte van de genoemde categorieën eigen beleid te voeren. Omdat het niet goed mogelijk is een maatregel ten aanzien van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan in een categorie in te delen, is dit een onderwerp dat ook bij verordening door de gemeente om uitwerking blijft vragen (voorgestelde artikel 18, tweede in samenhang met het zevende lid Pw). In beginsel zal de gemeente een maatregel moeten opleggen wanneer niet aan de verplichtingen wordt voldaan (en geen sprake is van afwezigheid van verwijtbaarheid of dringende reden zie ook hierna). Echter, bij amvb kan ook worden bepaald dat voor bepaalde (categorieën van) verplichtingen door de gemeente kan worden afgezien van het opleggen van een maatregel. Een en ander geeft in samenhang de gemeenten meer mogelijkheden tot het bieden van maatwerk in het maatregelenbeleid (zie verder paragraaf 5.6). Het negende en tiende lid (vernummerd tot vijfde en zesde lid) blijven overigens gehandhaafd, zodat de wettelijke ruimte om de verwijtbaarheid en de omstandigheden te betrekken bij het opleggen van een maatregel blijft bestaan. Verder wordt de herzieningsmogelijkheid op verzoek, opgenomen in het elfde lid, veralgemeniseerd en samengevoegd met de heroverweging, opgenomen in het derde lid, omdat aan de aanvullende specifieke herzieningsmogelijkheid met het vervallen van de specifieke maatregelen geen behoefte meer bestaat. Artikel 47c, wordt in overeenkomstige zin aangepast voor de uitvoering door de SVB van de AIO.

Onderdelen J en N (artikel 12 en 20)

Voorgesteld wordt de ophoging van de jongmeerderjarigennorm onder de norm voor algemene bijstand te brengen omdat het gaat om bijstand voor de in deze situatie gebruikelijke kosten voor levensonderhoud. Het gaat weliswaar om kosten die voortvloeien uit bijzondere omstandigheden nu in de regel voor deze kosten een beroep op de ouders kan worden gedaan. Deze kosten zijn echter bedoeld om in het levensonderhoud van betrokkene te voorzien. De ophoging wordt daarom in het derde lid van artikel 20 opgenomen en valt daarmee in het kader van de algemene bijstand. Daarmee vervalt artikel 12 waarin was geregeld dat aan deze groep jongeren bijzondere bijstand kon worden verleend.

Er wordt niet gedifferentieerd tussen 18-, 19- en 20-jarigen. Voor alle drie de leeftijdscategorieën geldt dezelfde norm. De ophoging kan er niet toe leiden dat een jongmeerderjarige meer ontvangt dan een 21-jarige of ouder (nog niet pensioengerechtigd) die zich in een vergelijkbare situatie bevindt. Dat is geregeld in het vierde lid.

Voor het overgangsrecht over artikel 12 en 20 wordt verwezen naar artikel 78ff.

Onderdeel O (artikel 24)

Met dit onderdeel wordt artikel 24 gewijzigd. Ingeval van een gehuwde van wie één van beide recht op bijstand heeft en de ander niet, krijgt de rechthebbende echtgenoot het bedrag ter hoogte van de alleenstaande norm die geldt voor de op betrokkene van toepassing zijnde leeftijdscategorie. De norm in het huidige artikel 24 is 50% voor de rechthebbende en wordt in de praktijk te laag bevonden. Zie bijvoorbeeld

ECLI:CRVB:2020:3517, waarin de Centrale Raad overweegt (gelet op de uitspraken van ECLI:NL:CRVB:2019:4103, ECLI:NL:CRVB:2019:4104 en ECLI:NL:CRVB:2019:4105) dat de situatie van appellant voor het college aanleiding had moeten zijn om zelfstandig te beoordelen of toepassing moet worden gegeven aan artikel 18, eerste lid, Pw.

Door de norm aan te passen aan de norm die geldt voor een alleenstaande, wordt een norm vastgelegd die recht doet aan het uitgangspunt dat wordt voorzien in een bestaansminimum.

Onderdeel P (artikel 24a)

Met het nieuwe artikel 24a wordt voorgesteld dat de bijstandsnorm voor een specifieke groep alleenstaande ouders per maand wordt opgehoogd met 1/12 van het kindgebonden budget, zoals dat is bepaald in de Wet op het kindgebonden budget. Het kindgebonden budget betreft een jaarbedrag, dat voor de vaststelling van de hoogte van de bijstand per maand, door twaalf wordt gedeeld. Deze nu voorgestelde bijstandsnorm zal gelden voor de volgende groep bijstandsgerechtigden. Dit zijn alleenstaande ouders die op grond van de van de Awir een partner hebben maar van wie de partner op grond van de Participatiewet echter niet als rechthebbend wordt aangemerkt. Bij invoering van de Wet hervorming kindregelingen in 2015 is de oorspronkelijke bijstandsnorm voor alleenstaande ouders ter hoogte van 90% van de bijstandsnorm komen te vervallen. Hiervoor in de plaats is ALO-kop geïntroduceerd binnen het kindgebonden budget. Op het kindgebonden budget is de Awir van toepassing.

In de Awir is gekozen voor objectieve, formele criteria om vast te stellen of er een partner is, bijvoorbeeld gehuwd, samen een kind of een gedeelde pensioenregeling. De Participatiewet gaat uit van een naar behoefte en draagkracht materieel vast te stellen partnerbegrip. Dit leidt er in een aantal situaties toe dat iemand qua materiële omstandigheden wel gelijk kan worden gesteld met een alleenstaande ouder, maar de Awir toch de aanwezigheid van een partner aanneemt. Op basis van artikel 1, vijfde lid, van de Wet kindgebonden budget bestaat dan wel recht op kindgebonden budget voor het rechtmatig in Nederland verblijvende kind, alleen niet op de ALO-kop, omdat betrokkene in het kader van de Awir een partner heeft.

In de praktijk leidt het tot problemen als de Awir een partner veronderstelt, die in de praktijk echter niet kan bijdragen in de kosten. Om het bestaansminimum voor het rechtmatig in Nederland verblijvende kind ook in deze gevallen te garanderen wordt voorgesteld de ophoging van de norm voor deze specifieke groep wettelijk te verankeren.

Onderdeel Q (artikel 31)

Artikel 31 wordt op verschillende punten gewijzigd. Een aantal wijzigingen heeft betrekking op het mogelijk maken van het verrekenen op basis van gegevens uit de Polisadministratie en het (automatisch) verrekenen van inkomen met de bijstandsuitkering. Andere wijzigingen hebben te maken met het harmoniseren van de bepalingen over de wijze waarop inkomen

met de bijstand kan worden verrekend (nieuw artikel 34a). Ook wordt er een bedrag geïntroduceerd op basis waarvan giften worden vrijgelaten. Tot slot wordt een aantal onderdelen geschrapt omdat daarin wordt verwezen naar verstrekkingen die niet meer gelden.

Tweede lid, onderdeel g

Met de wijziging van onderdeel g wordt voorgesteld het verrekenen van inkomen met de bijstandsuitkering te vergemakkelijken door het (automatisch) verrekenen op basis van gegevens uit de Polisadministratie mogelijk te maken. Uitgangspunt is dat onbelaste vergoedingen niet worden verrekend. Dat wordt voorgesteld met de eerste wijziging in artikel 31, tweede lid, onderdeel g. Met het eerste zinsdeel wordt voorgesteld dat onkostenvergoedingen, voor zover deze niet tot het fiscaal loon worden gerekend, niet tot de middelen van de bijstandsgerechtigde worden gerekend.

Door het schrappen van het laatste zinsdeel wordt het volgende geregeld. Vergoedingen en verstrekkingen die als eindheffingsbestanddeel worden belast, worden op dit moment in beginsel vrijgelaten. Dit geldt echter niet als de bijstandsverlening ook wordt verstrekt om in de kosten te voorzien waarvoor de vergoeding wordt verstrekt. Eindheffingsbestanddelen maken namelijk geen onderdeel uit van de loongegevens in de Polisadministratie. Deze bestanddelen zijn uitgezonderd van het loon waarover de sociale verzekeringen worden berekend (hierna: sv-loon). Deze uitzondering is geregeld in artikel 16, tweede lid, onderdeel b, van de Wet financiering sociale verzekeringen. Omdat eindheffingsbestanddelen niet tot het sv-loon behoren, dient de uitzondering handmatig en op grond van loonstroken en andere documenten zoals CAO-afspraken, beoordeeld te worden. Daardoor is automatische verrekening niet mogelijk.

Er wordt voorgesteld om deze uitzondering te laten vervallen om de (automatische) verrekening van inkomen met de bijstandsuitkering op basis van de gegevens uit de Polisadministratie te vergemakkelijken.

Tweede lid, onderdeel j

In onderdeel j wordt het bufferbudget toegevoegd. Dit bufferbudget wordt geregeld in het nieuwe artikel 34b. Op basis van artikel 34b kan het college onder voorwaarden ten behoeve van een bijstandsgerechtigde maximaal € 1.000 reserveren. Door het bufferbudget op te nemen in artikel 31, tweede lid, wordt een gereserveerd bufferbudget niet tot de middelen van een bijstandsgerechtigde gerekend.

Tweede lid, onderdeel k

Uit de bepaling (artikel 31, tweede lid, onderdeel k, Pw) komt onvoldoende naar voren dat het bedrag per persoon geldt en niet per gezin, vergelijkbaar met de wijze waarop dit binnen de fiscaliteit wordt toegepast. Door de toevoeging «per persoon» wordt dit verduidelijkt.

Tweede lid, onderdeel m

In onderdeel m wordt voor giften voorgesteld dat deze tot in ieder geval € 1.200 worden vrijgelaten. Hierdoor wordt enerzijds het netwerk van de bijstandsgerechtigde de mogelijkheid gegeven de bijstandsgerechtigde binnen met bijstandsverlening verenigbare marges via een gift te ondersteunen, zonder dat hieraan bijstandsrechtelijke consequenties verbonden zijn. Er wordt een maximumbedrag opgenomen, gelet op het

minimumbehoefte-karakter van de bijstand. Het opnemen van een bedrag biedt de bijstandsgerechtigde rechtszekerheid.

Giften blijven tot in ieder geval € 1.200 per kalenderjaar buiten beschouwing. Voor giften die boven deze vrijlatingsgrens uitkomen, zal het college een afweging moeten maken of de bedragen nog verantwoord zijn met het oog op bijstandsverlening.

Giften tot € 1.200 worden als middel buiten beschouwing gelaten. Voor giften boven de € 1.200 is de vraag of zij vervolgens als inkomen of als vermogen dienen te worden aangemerkt.

Tweede lid, onderdeel v

Met dit wetsvoorstel vervalt artikel 12 en komt daarvoor in de plaats artikel 20, derde lid. In dat laatste artikel wordt de jongmeerderjarigen norm geregeld die geldt als algemene bijstand. Met deze wijziging wordt de juiste verwijzing geregeld.

Tweede lid, onderdelen n, q, r, t, y, z, en aa en zinsnede in onderdeel f.

In de onderdelen n, r, y, z en aa zijn op dit moment inkomensvrijlatingen voor verschillende doelgroepen opgenomen. Zoals in het algemeen deel uiteen is gezet worden deze vrijlatingsregelingen geharmoniseerd. Reden waarom deze onderdelen vervallen. Daarnaast wordt de systematiek veranderd. De vrijlatingen worden niet langer geregeld via de middelen-vrijlatingen van artikel 31, tweede lid, maar in een nieuw artikel 34a. Dat betreft een regeling voor het niet in aanmerking nemen van inkomsten uit arbeid zolang deze niet uitstijgen boven de toepasselijke bijstandsnorm. Hiermee kunnen deze onderdelen komen te vervallen.

De onderdelen q en t en de zinsnede in onderdeel f vervallen omdat in deze onderdelen wordt verwezen naar verstrekkingen die al geruime tijd zijn afgeschaft.

Vierde lid

In het voorgestelde nieuwe artikel 32, vijfde lid, onderdeel b, wordt een nieuwe grondslag opgenomen om regels te stellen voor het in aanmerking nemen van de aanspraak op vakantiebijslag over een inkomen. Het huidige vierde lid van artikel 31 kan daarom vervallen.

Vierde lid (nieuw)

Sommige re-integratie instrumenten zijn niet beschikbaar voor personen die de leeftijd van 27 jaar nog niet hebben bereikt. Dit geldt ook voor de huidige vrijlatingen die zijn opgenomen in artikel 31, tweede lid, onderdelen n en r. Deze onderdelen vervallen en kunnen dus uit deze bepaling geschrapt worden. In het nieuwe artikel 34a worden niet langer leeftijds-vereisten gesteld.

Onderdeel R (artikel 32)

In artikel 32 wordt het tweede lid gewijzigd en wordt een nieuw vijfde lid toegevoegd. Het tweede lid heeft betrekking op het zogenaamde transactiebeginsel. Op basis hiervan dient het college te bepalen aan welke bijstandperiode inkomen dient te worden toegerekend. Dit artikellid wordt om twee redenen gewijzigd. Ten eerste omdat bijstandsgerechtigden maandelijks over een bestaansminimum moeten kunnen beschikken en inkomen waarover redelijkerwijs niet kan worden beschikt

nog niet verrekend mag worden. Ten tweede wordt het gewijzigd gelet op de mogelijkheid voor gemeenten om op basis van gegevens uit de Polisadministratie (automatisch) te gaan verrekenen. Op grond van het huidige artikel 32, tweede lid, dient uitgesteld inkomen toegerekend worden aan de periode waarin deze zijn verworven («loon over»). Het verrekenen van inkomen op grond van gegevens die in de Polisadministratie zijn opgenomen is voor deze wijze van toerekening niet mogelijk. In de Polisadministratie is namelijk slechts herleidbaar in welk loonaangiftetijdvak het loon wordt uitbetaald («loon in»). Daarom komt deze regel te vervallen. De nieuwe hoofdregel wordt dat inkomen op grond van het voorgestelde nieuwe tweede lid in aanmerking genomen wordt naar de periode waarin de bijstandsgerechtigde over het inkomen beschikt of redelijkerwijs kan beschikken.

Verder wordt inkomen dat voorafgaand aan de bijstand is verworven, maar later, gedurende de bijstandsperiode, wordt uitbetaald wordt, niet betrokken. Dit volgt uit artikel 32, eerste lid, onderdeel b. Op de toerekening naar de periode van ontvangst zijn twee uitzonderingen op grond van artikel 32, tweede lid (nieuw). In onderdeel a is een uitzondering opgenomen voor inkomen dat tijdens de bijstandsverlening is verworven, maar daarna tot uitbetaling komt. Dit achteraf ontvangen bedrag, wordt gelet op artikel 32, eerste lid, onder b, Pw in aanmerking genomen als inkomen naar de periode waarop dit betrekking heeft, omdat dit betrekking heeft op een periode waarover een beroep op bijstand is gedaan. Verrekenen hiervan vindt, conform het transactiestelsel, pas plaats wanneer de uitkeringsgerechtigde hier (redelijkerwijs) over kan beschikken. Gemeenten kunnen hier in overleg met de uitkeringsgerechtigde van afwijken, mits de uitkeringsgerechtigde hierdoor niet onder het bestaansminimum terecht komt. Gezien de beperkingen van de gegevens in de Polisadministratie zullen deze uitzonderingen in sommige gevallen niet automatisch toegepast kunnen worden. In het tweede lid, onderdeel b, wordt tot slot voorgesteld dat inkomen waarop in de toekomst periodiek aanspraak dient te worden gedaan, daadwerkelijk ook pas in de toekomst in aanmerking wordt genomen. Gedacht kan worden aan situaties dat de bijstandsgerechtigde een bedrag in een keer heeft ontvangen ter afkoop van een periodieke aanspraak op inkomen, bijvoorbeeld aan een afgekochte alimentatieverplichting of een afgekocht pensioenrecht.

Voor de SVB gaat bovenstaande wijziging niet gelden (zie artikel 47a en 47d, vijfde lid).

Vijfde lid

Er wordt voorgesteld om een vijfde lid toe te voegen aan artikel 32 op grond waarvan bij of krachtens amvb regels kunnen worden gesteld over de volgende onderwerpen: de wijze waarop – kort gezegd – inkomen uit arbeid in dienstbetrekking of uitkering kunnen worden bepaald (onderdelen a en b), de wijze waarop de verrekening van de vakantiebijslag, eindejaarsuitkering en het keuzebudget plaatsvindt (onderdeel b) en hoe wordt gehandeld ingeval van technische mankementen tijdens het automatisch verrekenen, zoals een digitale storing.

Er wordt ten eerste gekozen voor (sub)delegatie omdat veel voorschriften die relevant zijn voor bovengenoemde regels op het niveau van amvb of ministeriële regeling zijn vastgelegd. Daarbij kan bijvoorbeeld gewezen worden op het Besluit Wfsv en de Regeling Wfsv waarin materiële normen zijn opgenomen over de vaststelling van de hoogte van de premies, terwijl de Wfsv zelf de kaders stelt. Hetzelfde geldt voor de Wet SUWI; de uitwerking van de Polisadministratie gebeurt in het Besluit

SUWI en de Regeling SUWI. Het zou een onwenselijke situatie opleveren dat wanneer deze materieel wettelijke voorschriften wijzigen op punten die relevant zijn voor de verrekening van inkoten met de bijstand, er een wijziging op het niveau van de formele wet nodig zou zijn. Ten tweede wordt beoogd het mogelijk te maken om administratieve voorschriften te kunnen stellen over de wijze waarop inkomen of de vakantiebijslag in aanmerking wordt genomen. Op deze wijze kan ook waar nodig uniformiteit gecreëerd worden. Deze uitvoeringsvoorschriften lenen zich beter voor gedelegeerde voorschriften.

Onderdelen a en b houden verband met het mogelijk maken van het (automatisch) verrekenen van inkomsten op grond van gegevens uit de Polisadministratie. Hiervoor is een eenduidige inkomensdefinitie nodig. Als deze niet gesteld wordt, zal het steeds – zoals thans het geval is – in individuele gevallen nodig zijn om loonstroken op te vragen bij bijstandsgerechtigde. Beoogd wordt om het opvragen van loonstroken zo veel mogelijk te voorkomen. Het opvragen van dergelijke stukken kan wel nodig blijven voor verificatie of controledoelinden of om bijvoorbeeld vast te stellen of inkomen aan de periode voor, tijdens of na de bijstandsverlening moet worden toegerekend (zie hierboven onder het tweede lid). De bevoegdheid om loonstroken op te vragen op grond van artikel 17, tweede lid, Pw blijft onverminderd van toepassing. Naar verwachting is de noodzaak om loonstroken op te vragen in de toekomst door bovengenoemde wijziging echter beperkt.

Met onderdeel c wordt voorgesteld bij of krachtens amvb regels te stellen over hoe de verrekening van vakantiebijslag, eindejaarsuitkering en het keuzebudget plaatsvindt. Onder keuzebudget worden het individueel keuzebudget en andersoortige cafetariaregelingen verstaan. Op grond van onderdeel d wordt bepaald hoe gehandeld wordt als er technische storingen zijn waardoor het (automatisch) verrekenen op basis van gegevens uit de Polisadministratie niet naar behoren verloopt.

De reikwijdte van de delegatiebepaling wordt afgebakend door de verbinding te maken met het sv-loon (artikel 16 Wfsv). De voorschriften kunnen daardoor geen betrekking hebben op inkomensbestanddelen die niet tot dit loon behoren. De reden is de gegevens die in de polis zijn opgenomen. Praktisch betekent dit dat de regels die gesteld worden betrekking kunnen hebben op inkomen waarover als loon, premies voor de sociale verzekeringen is verschuldigd, en ook belaste uitkeringen zoals de loondervingsuitkeringen die door UWV worden verstrekt. Dit betekent dat inkomen uit dienstbetrekking in het buitenland of een buitenlandse uitkering, waarover in Nederland geen sociale premies zijn verschuldigd niet onder de reikwijdte vallen. In voorkomende gevallen, die zich met name voor zullen doen in de grensgemeenten, zal handmatige controle op inkomsten nodig zijn.

De genoemde regels zullen allereerst zien op de wijze waarop de verschuldigde belastingen en premies dienen te worden berekend. De Polisadministratie wordt namelijk gevuld met gegevens over bruto-inkomen, terwijl de bijstandsuitkering een netto systematiek kent. Dit houdt in dat er rekenregels gesteld moeten worden.

Onderdeel S (artikel 33)

Aan artikel 33 wordt een nieuw lid toegevoegd. In het zesde lid wordt voorgesteld dat onbetaalde mantelzorg die een bijstandsgerechtigde verleent, niet wordt aangemerkt als op loon te waarderen arbeid. Het verlenen van mantelzorg heeft daardoor geen (negatief) effect op de hoogte van de bijstandsuitkering.

Hoewel het in het voorgestelde zesde lid niet om bijzonder inkomen gaat waar artikel 33 betrekking op heeft, lijkt dit bij gebrek aan artikel dat qua inhoud beter past, de meest aangewezen plek om dit onderwerp op te nemen. Het opschrift van het artikel komt daarom te luiden «Bijzonder inkomen en onbetaalde mantelzorg».

Onderdeel T (artikel 34)

Met dit onderdeel wordt voorgesteld een zinsnede in het tweede lid en het vierde lid van artikel 34 te schrappen. Met het vierde lid wordt uitgegaan van een fictie bij het bepalen van het vermogen, gedurende de periode dat een bijstandsgerechtigde bijstand ontvangt. Voor uitleg over deze werkwijze wordt verwezen naar de algemene toelichting, paragraaf 3.4. Door deze werkwijze wordt weinig rekening gehouden met een tussentijdse afname van vermogen, bijvoorbeeld door nieuwe schulden of waardedaling van bezit. De tussentijdse vermogensbepaling kwam daardoor niet overeen met de realiteit.

Door het schrappen van het vierde lid wordt het actuele vermogen het uitgangspunt bij de toets of bijstandsgerechtigde boven de vermogensgrens uitkomt. Indien de bijstandsgerechtigde op een zeker moment door een tussentijdse toename redelijkerwijs over een vermogen beschikt boven de vermogensgrens bepaald in artikel 34, derde lid, dan wordt de bijstand beëindigd. Om dit te regelen is het logische gevolg dat de zinsnede «bij de aanvang van de bijstand» in het tweede lid komt te vervallen.

Als gevolg van deze wijziging valt toename van bezit waardoor een vermogen lager dan de vermogensgrens ontstaat, niet meer onder de inlichtingenplicht.

Onderdeel U (artikelen 34a en 34b)

Artikel 34a

In dit nieuwe artikel wordt voorgesteld onder voorwaarden inkomsten uit arbeid niet tot het in aanmerking te nemen inkomen te rekenen zolang deze inkomsten de toepasselijke bijstandsnorm niet overstijgen. De verschillende vrijlatingen op inkomsten uit arbeid die de Participatiewet nu kent worden met dit artikel geharmoniseerd en teruggebracht tot drie categorieën van personen. Die categorieën staan opgesomd in het eerste lid, onderdelen a, b en c. In onderdeel a is de hoofdregel neergelegd op basis waarvan voor alle bijstandsgerechtigden tussen de 18 en de pensioengerechtigde leeftijd één wijze van verrekening geldt. De zinsnede «indien dit naar het oordeel van het college bijdraagt aan de arbeidsinschakeling van deze persoon» is conform het huidige artikel en wijzigt dus niet.

Met het voorgestelde eerste lid, onderdeel b, wordt voor mensen met een medische urenbeperking de huidige duur van de vrijlating van inkomsten uit arbeid gehandhaafd. Aan deze wijze van verrekening is geen termijn verbonden. Indien de medische urenbeperking vast is gesteld wordt 15% van de inkomsten uit arbeid structureel toegekend.

Onderdeel c is gelijk aan het huidige vrijlatingenregime voor personen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt.

Het tweede lid biedt het college de mogelijkheid om maatwerk toe te passen aan personen tussen de 18 en de pensioengerechtigde leeftijd, eerste lid, onderdeel a. Het college kan de periode waarin de inkomsten

tot 15% niet in aanmerking worden genomen, verlengen als het vaststelt dat een bijstandsgerechtigde de uren vanwege individuele omstandigheden, binnen afzienbare termijn niet zodanig zal uitbreiden dat diegene uit de bijstand stroomt. Dit kan onder meer het geval zijn als er sprake is van intensieve mantelzorg, multi-problematiek of sociaaleconomische factoren. Het kan ook gaan om omstandigheden die zijn gelegen buiten de individuele omstandigheden, zoals arbeidsmarktomstandigheden.

Met het derde lid wordt voorgesteld dat opnieuw inkomen kan worden vrijgelaten binnen één bijstandsperiode als er sprake is van een nieuw dienstverband, ongeacht of dit aansluit op een eerdere periode van verlening (eerste lid, onderdeel a) of als er sprake is van een verlenging (tweede lid).

Bij het niet in aanmerking nemen van inkomsten uit arbeid dient eerst getoetst te worden of er een inkomen onder de bijstandsnorm is. Als het inkomen hoger is dan de bijstandsnorm eindigt het recht op bijstand en wordt niet toegekomen aan de toepassing van het nieuwe artikel 34a. Als het inkomen lager is dan de toepasselijke bijstandsnorm, kan vervolgens artikel 34a worden toegepast.

Artikel 34b

Met artikel 34b wordt het bufferbudget geïntroduceerd. Het bufferbudget bestaat uit een bedrag van maximaal € 1.000 per bijstandsgerechtigde gedurende 12 maanden. Het is een instrument dat het college op basis van een eigen beoordeling kan inzetten indien een bijstandsgerechtigde aan de voorwaarden voldoet zoals opgesomd in het eerste lid, onderdelen a en b. Het is daarmee een maatwerkregeling.

In het tweede lid is bepaald dat het college vanuit het bufferbudget betalingen aan de bijstandsgerechtigde kan doen of om onverschuldigd betaalde algemene bijstand te vereffenen.

Het bufferbudget heeft, anders dan bijzondere bijstand, als doel om re-integratie van de bijstandsgerechtigde te bevorderen. Het is een stimulans tot arbeidsinschakeling door schommelingen in inkomsten die het gevolg zijn van het verrekenen van het inkomen uit arbeid met de bijstandsuitkering op te vangen en financiële stabiliteit te creëren.

Onderdeel V (artikel 36)

Artikel 36 wordt op een aantal onderdelen gewijzigd. Met het vervangen van «persoon» door «bijstandsgerechtigde» in het eerste, tweede en derde lid wordt benadrukt dat een individuele inkomens toeslag per gezin kan worden aangevraagd als er sprake is van gehuwden of een gezamenlijke huishouding.

In het vierde lid wordt een aantal verwijzingen geschrapt dat niet meer relevant is.

Onderdeel W (artikel 38)

In artikel 38 vervallen de verwijzingen naar de artikel 31, tweede lid, onderdelen n, r, y, z en aa. Daar zijn op dit moment inkomensvrijlatingen voor verschillende doelgroepen opgenomen. Zoals in het algemeen deel uiteen is gezet worden deze vrijlatingsregelingen geharmoniseerd.

Onderdeel X (artikel 39)

Met de wijziging van artikel 39 wordt bewerkstelligd dat de hoogte van de giftenvrijlating (€ 1.200, norm 1.1.2023) mee zal bewegen met de consumentenprijsindex. In afwijking van de overige bedragen die in artikel 39 zijn geregeld, wordt bij de giftenvrijlating voorgesteld om het bedrag naar boven toe af te ronden naar een veelvoud van € 50. Op die manier blijft de communicatieve waarde van het maximum bedrag behouden. Bij de verdere indexering wordt wel steeds uitgegaan van het niet afgeronde bedrag. Voor voorbeelden wordt verwezen naar de algemene toelichting.

Onderdeel Y (artikel 41)

Aan artikel 41 wordt twee leden toegevoegd. In het elfde lid wordt voorgesteld een kan-bepaling op te nemen op basis waarvan het college kan besluiten de zoektermijn van vier weken die voor jongeren geldt, zowel alleenstaand als gehuwd, niet toe te passen in een individueel geval. Het uitgangspunt is dat jongeren tot 27 jaar niet uitkeringsafhankelijk worden. Daarom geldt voor hen een periode van vier weken, na de melding bij UWV (artikel 44), waarin zij zoeken naar werk of een opleiding. Pas na die vier weken wordt hun aanvraag in behandeling genomen. Echter, indien gemeenten verwachten dat inzet van de vierwekenzoektermijn niet effectief is, gegeven de omstandigheden van de aanvrager, biedt artikel 41, elfde lid, de mogelijkheid een aanvraag direct in behandeling te nemen.

Op grond van het twaalfde lid, zal degene die zich meldt voor een uitkering en ouder is dan 27 jaar, na die melding onverwijld in de gelegenheid worden gesteld om een aanvraag in te dienen. Meldingsdatum en aanvraagdatum zijn in beginsel gelijk maar in de praktijk wordt hier verschillend mee omgegaan. Met deze wijziging wordt het uitgangspunt van het samenvallen van de datum van die twee handelingen geëxpliciteerd. Hierdoor wordt degene die bijstandsbehoevend is en de volle medewerking verleent, rechtszekerheid geboden dat diegene binnen 4 weken na melding een voorschot (artikel 52, eerste lid, PW) en binnen een redelijke termijn een besluit op de aanvraag mag verwachten.

Onderdeel Z (artikel 43)

Voorgesteld wordt aan artikel 43 een nieuw lid toe te voegen. Op grond hiervan wordt de meldingsdatum voor een Bbz-, IOAW- of IOAZ-uitkering die wordt afgewezen, aangemerkt als meldingsdatum voor een bijstandsuitkering indien die aanvraag daarop onverwijld volgt. Dit is het geval als diegene in eerste instantie de inschatting heeft gemaakt dat er recht bestond op een andere door de gemeente uitgevoerde regeling en die aanvraag voor een Bbz, IOAW of IOAZ-uitkering wordt afgewezen. Als die persoon onverwijld alsnog een aanvraag voor een bijstandsuitkering doet, dan geldt de meldingsdatum van de eerdere aanvraag voor die andere uitkering als meldingsdatum voor zijn bijstandsuitkering. Bij veel gemeenten is dit al een vaste praktijk. Met dit voorstel wordt deze uitvoeringspraktijk in de wet verankerd.

Het gaat hier enkel om de meldingsdatum en dus om de mogelijke ingangsdatum van de uitkering. De aan de aanvraagdatum gekoppelde afhandelingstermijn gaat pas lopen vanaf de datum van de bijstandsaanvraag.

Onderdeel AA (artikel 43a)

Er wordt een nieuw artikel toegevoegd, 43a, over het gebruik van gegevens van een aanvrager aan wie eerder al bijstand is verleend. Dit betreft de aanvrager die binnen twaalf maanden opnieuw een aanvraag doet. In dat geval kunnen de gegevens waarover het college al beschikt, hergebruikt worden. Hierdoor wordt de aanvrager ontlast. In het tweede lid is bepaald dat het college nagaat of de beschikbare gegevens nog kloppen op basis van de bronnen die het college tot zijn beschikking heeft. Zo nodig controleert het college dit bij de aanvrager zelf.

Onderdeel BB (artikel 44)

Voorgesteld wordt om het mogelijk te maken om een bijstandsuitkering toe te kennen met terugwerkende kracht (lid 5). De terugwerkende kracht geldt voor maximaal drie maanden. Er kan met terugwerkende kracht worden toegekend als naar het oordeel van het college de individuele omstandigheden van het geval hiertoe noodzaken. Gedacht kan worden aan situaties waardoor mensen ernstig financieel in de knel komen doordat zij te laat een bijstandsuitkering aanvragen. Voor voorbeelden van dergelijke gevallen wordt verwezen naar paragraaf 3.6 in het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel CC (artikel 47a)

Met deze wijziging wordt artikel 32, tweede en vijfde lid, onderdeel c, niet van toepassing verklaard op de uitvoering door de SVB. In het tweede lid is bepaald hoe inkomen moet worden verrekend. Dit gaat niet gelden voor de SVB. De SVB zal de huidige wijze van inkomen toerekenen naar de periode van verwerving blijven hanteren. Dat is geregeld in het nieuwe artikel 47d, vijfde lid.

In het vijfde lid van artikel 32 is een grondslag neergelegd om bij of krachtens amvb regels te stellen over onder meer de wijze waarop de verrekening van de vakantiebijslag plaatsvindt. Door de SVB is in de uitvoeringstoets opgemerkt dat de voorgestelde wijziging voor de AIO onuitvoerbaar is. Gelet hierop wordt voorgesteld de SVB uit te zonderen, zodat de SVB op de bestaande wijze de vakantiebijslag kan blijven verrekenen en uitkeren.

Onderdeel DD (artikel 47b)

Aan artikel 47b worden de in deze wet geïntroduceerde artikelen of onderdelen daarvan toegevoegd voor zover deze ook van toepassing zijn op de SVB.

Onderdeel FF (artikel 47d)

Aan artikel 47d wordt een nieuw, vijfde lid toegevoegd. De SVB behoudt de huidige wijze van verrekenen; de tekst van artikel 32, tweede lid, zoals deze geldt tot aan inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt daarom expliciet van toepassing verklaard op de SVB.

Onderdelen GG, HH, II en JJ (artikelen 52, 53a, 64 en 67)

Met de wijzigingen in deze artikelen wordt achterstallig onderhoud gepleegd. Dit betreft technische wijzigingen.

Onderdeel KK (artikel 78f)

In artikel 78f is de grondslag opgenomen voor Bbz 2004: het besluit op basis waarvan een zelfstandige een aanvraag voor algemene bijstand kan doen. Uit dit artikel volgt ook dat de bepalingen in de Participatiewet van toepassing zijn op een aanvraag van een zelfstandige, tenzij er in het Bbz 2004 van wordt afgeweken. Aan artikel 78f worden gelet op dit wetsvoorstel de volgende artikelen toegevoegd: 17, 31, 34a, 35, 43a, 44, en 83. Daar kan in het Bbz 2004 van worden afgeweken.

Onderdeel LL (artikel 78ff)

Het wetsvoorstel voorziet in overgangsrecht voor een beperkt aantal artikelen. Gemeenten en de SVB krijgen ruim de tijd om – tijdens de implementatietermijn – de uitvoering aan te passen aan de maatregelen die worden voorgesteld in dit wetsvoorstel.

Voor artikel 12, onderhoudsplicht ouders voor jongmeerderjarigen, dat vervalt geldt het volgende. Aanvragen die zijn ingediend voor inwerking-treding van dit wetsvoorstel worden behandeld op grond van artikel 12 zoals dat gold voor de inwerkingtreding. Hetzelfde geldt voor al toege-kende aanvragen. In beide gevallen geldt daarnaast dat als de jongmeer-derjarige op grond van het te schrappen artikel 12 minder bijzondere bijstand zou ontvangen, dan op grond van artikel 20, derde lid, de bijstand voor die jongmeerderjarige wordt aangevuld tot de nieuwe op hem toepasselijk norm.

Ten aanzien van de inkomensvrijlating (artikel 34a nieuw) wordt het volgende geregeld:

- Indien de bijstandsgerechtigde bij inwerkingtreding van dit wetsvoor-stel nog recht heeft op een inkomstenvrijlating van 25% voor de duur van maximaal 6 maanden (art. 31, tweede lid, onderdeel n), blijft dit recht bestaan tot uiterlijk 1 jaar na inwerkingtreding.
- Indien de bijstandsgerechtigde bij inwerkingtreding van dit wetsvoor-stel nog recht heeft op de inkomstenvrijlating als alleenstaande ouder van 15% (art. 31, tweede lid, onderdeel r), wordt deze vrijlating omgezet in de nieuwe inkomensvrijlating, met dien verstande dat de bijverdienregeling in ieder geval behouden blijft voor de restant duur van de vrijlating (max. 30 maanden).

Onderdeel MM (artikel 83)

Voorgesteld wordt het eerste lid te herformuleren en uit te breiden. Zo worden extra doelstellingen toegevoegd waarop experimenten gericht kunnen zijn. De doelen die de regering voor ogen heeft zijn «maatschap-pelijke participatie», «permanente ontheffingen» en «loonkostensub-sidies». De reikwijdte van het experimenteerartikel wordt met de aanpassing naar «de opdracht aan het college en de rechten en plichten inzake arbeidsinschakeling en maatschappelijke participatie» breder dan experimenten alleen gericht op uitstroom uit de bijstand op korte of langere termijn. Deelnemers aan een experiment met als doel maatschap-pelijke participatie zullen groepen bijstandsgerechtigden zijn die langdurig of tijdelijk niet aan het werk kunnen in regulier of beschut werk. Zo'n experiment is gericht op het meedoen in de maatschappij en heeft dus niet uitsluitend of direct uitstroom tot doel. Ook experimenten met betrekking tot artikel 9, vijfde lid, van de wet zijn niet op uitstroom uit de bijstand gericht. Het doel is te experimenten met een bredere toepas-baarheid van deze bepaling. Specifiek gaat het daarbij om de bijstandsge-rechtigden die langdurig niet in staat zijn gebleken om werk te vinden en te behouden, of om aan re-integratieactiviteiten deel te nemen, maar bij

wie evengoed volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid op grond van de WIA criteria, zoals genoemd in artikel 9, vijfde lid, van de Participatiewet, niet is of kan worden vastgesteld. Met de uitbreiding naar artikel 10d van de wet wordt het mogelijk te experimenteren met loonkostensubsidies. Zie ook paragraaf 5.8 van het algemeen deel van de toelichting.

Met de wijziging van het tweede lid wordt de duur van een experiment verlengd van drie naar vijf jaar. Een experiment is per definitie tijdelijk maar gebleken is dat drie jaar een te korte termijn is om de effecten van een experiment daadwerkelijk te kunnen meten. De termijn wordt om die reden verlengd tot vijf jaar. De termijn start op het moment van de honorering van het experiment.

Artikel II Wijziging van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers

Onderdeel A (artikel 3)

Voor de artikelsgewijze toelichting op artikel 3 wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 3 van de Participatiewet. Deze wijziging geldt overeenkomstig voor de IOAW.

Onderdelen C en D (artikelen 8 en 8a)

De verschillende vrijlatingen op inkomsten uit arbeid kent, worden met artikel 8a geharmoniseerd en teruggebracht tot twee categorieën van personen. Die categorieën staan opgesomd in het nieuwe artikel 8a. In onderdeel a is de hoofdregel neergelegd op basis waarvan voor alle bijstandsgerechtigden één wijze van vrijlaten geldt. De zinsnede «indien dit naar het oordeel van het college bijdraagt aan de arbeidsinschakeling van deze persoon» is conform het huidige artikel en wijzigt dus niet.

Met het voorgestelde onderdeel b, wordt voor mensen met een medische urenbeperking de huidige duur van de vrijlating van inkomsten uit arbeid gehandhaafd. Aan deze wijze van verrekening is geen termijn verbonden. Indien de medische urenbeperking vast is gesteld wordt 15% van de inkomsten uit arbeid structureel toegekend.

Nu de verschillende vrijlatingen worden geharmoniseerd, wordt voorgesteld de verschillende vrijlatingen en verwijzingen daarnaar uit artikel 8 te schrappen.

Onderdeel E (artikel 13, derde lid)

Met het gewijzigde artikel 13, derde lid, wordt voorgesteld om mogelijk te maken via DigiD een aanvraag toe te kennen. De verplichting om de identiteit van een bijstandsgerechtigde vast te stellen aan de hand van een document, bedoeld in de Wet op de identificatieplicht, blijft bestaan voor degenen die niet digitaal een aanvraag voor bijstand indienen. Uit het derde lid volgt dat bij een digitale aanvraag via DigiD wordt verondersteld dat diegene zich op een eerder moment bij een overheidsinstantie heeft geïdentificeerd. Door de verwijzing naar de Regeling voorzieningen Wdo wordt gewaarborgd dat de aanvraag via DigiD een versterkt betrouwbaarheidsniveau kent. Zo'n DigiD wordt namelijk uitsluitend verstrekt aan een gebruiker die houder is van een geldig Nederlands paspoort, Nederlandse identiteitskaart, Nederlands rijbewijs of ander Nederlands document als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet op de identificatieplicht.

Onderdeel F (artikel 15a)

Er wordt een nieuw artikel toegevoegd, 15a, over het gebruik van gegevens van een aanvrager aan wie eerder al bijstand is verleend. Dit betreft de aanvrager die binnen twaalf maanden opnieuw een aanvraag doet. In dat geval kunnen de gegevens waarover het college al beschikt, hergebruikt worden. Hierdoor wordt de aanvrager ontlast. In het tweede lid is bepaald dat het college nagaat of de beschikbare gegevens nog kloppen op basis van de bronnen die het college tot zijn beschikking heeft. Zo nodig controleert het college dit bij de aanvrager zelf.

Onderdeel G (artikel 16a, vierde lid)

Voorgesteld wordt om het mogelijk te maken om een bijstandsuitkering toe te kennen met terugwerkende kracht (lid 4). De terugwerkende kracht geldt voor maximaal drie maanden. Er kan met terugwerkende kracht worden toegekend als naar het oordeel van het college de individuele omstandigheden van het geval hiertoe noodzaken. Gedacht kan worden aan situaties waardoor mensen ernstig financieel in de knel komen doordat zij te laat een bijstandsuitkering aanvragen. Voor voorbeelden van dergelijke gevallen wordt verwezen naar paragraaf 3.6 in het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel H en J

Artikel 20 wordt aangepast in lijn met de voorgestelde aanpassing van artikel 18 Pw (zie de toelichting op de onderdelen L, M en EE van artikel 1). Dat betekent dat een grondslag wordt opgenomen om bij amvb nadere regels te stellen ten aanzien van het verlagen van de uitkering ter zake van het niet nakomen door de bijstandsgerechtigde van de verplichtingen voortvloeiende uit deze wet en dat bij amvb kan ook worden bepaald dat voor sommige (categorieën van) verplichtingen door de gemeente kan worden afgezien van het opleggen van een maatregel. De specifieke weigeringsgronden, al dan niet tijdelijk, blijven in artikel 20 gehandhaafd, vanwege de correlatie met overeenkomstige bepalingen in de Werkloosheidswet.

Onderdelen I, J, K en L (artikel 34–37)

De aanpassingen in de onderdelen I, J, K en L betreffen het schrappen van de tegenprestatie en de sociale activering, alsmede de verankering van maatschappelijke participatie, als onderdeel van de generieke verplichtingen verbonden aan de uitkering, en daarbij het recht de maatschappelijke participatie zelf vorm te geven (zie ook de artikelsgewijze toelichting op de onderdelen G en H van Artikel I en paragraaf 5).

Onderdeel M (artikel 38b)

Met artikel 38b wordt het bufferbudget geïntroduceerd. Het bufferbudget bestaat uit een bedrag van maximaal € 1.000 per bijstandsgerechtigde gedurende 12 maanden. Het is een instrument dat het college op basis van een eigen beoordeling kan inzetten indien een bijstandsgerechtigde aan de voorwaarden voldoet zoals opgesomd in het eerste lid, onderdelen a en b. Het is daarmee een maatwerkregeling. In het tweede lid is bepaald dat het college vanuit het bufferbudget betalingen aan de bijstandsgerechtigde kan doen of om onverschuldigd betaalde algemene bijstand te vereffenen.

Het bufferbudget heeft, anders dan bijzondere bijstand, als doel om re-integratie van de bijstandsgerechtigde te bevorderen en een stimulans tot arbeidsinschakeling door schommelingen in inkomsten op te vangen en financiële stabiliteit te creëren.

Artikel III Wijziging van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen

Onderdeel A (artikel 3)

Voor de artikelsgewijze toelichting op artikel 3 wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 3 van de Participatiewet. Deze wijziging geldt overeenkomstig voor de IOAZ.

Onderdeel C (artikel 5)

In artikel 5, tweede lid, wordt voorgesteld de onderdelen één en vier te wijzigen. Deze wijzigingen maken het mogelijk dat een aanvraag voor een IOAZ-uitkering ook na beëindiging van het bedrijf of zelfstandig beroep kan worden gedaan. Te weten tot een maximum van drie maanden na die beëindiging. Nu kan enkel een aanvraag in behandeling worden genomen indien deze is ingediend voordat het bedrijf of zelfstandig beroep is beëindigd.

Door het toetsingscriterium van het moment van aanvraag te verruimen, komen ook de zelfstandigen van 55 tot aan de pensioengerechtigde leeftijd in aanmerking voor een uitkering, als zij binnen drie maanden na beëindiging alsnog een aanvraag doen. Het is aan gemeenten om, net als nu, op basis van de beschikbare informatie te bepalen wanneer het bedrijf of beroep beëindigd is. Deze informatie kan bestaan uit jaarrekeningen, een liquidatiebalans, aangiften Inkomstenbelasting, een eventuele uitschrijving van de Kamer van Koophandel, een bedrijfspand dat nog gehuurd wordt en bankmutaties. Gemeenten achten het uitvoerbaar deze toets ook tot drie maanden na beëindiging uit te voeren.

Onderdelen D en E (artikelen 8 en 8a)

De verschillende vrijlatingen op inkomsten uit arbeid kent, worden met artikel 8a geharmoniseerd en teruggebracht tot twee categorieën van personen. Die categorieën staan opgesomd in het nieuwe artikel 8a. In onderdeel a is de hoofdregel neergelegd op basis waarvan voor alle bijstandsgerechtigden één wijze van vrijlaten geldt. De zinsnede «indien dit naar het oordeel van het college bijdraagt aan de arbeidsinschakeling van deze persoon» is conform het huidige artikel en wijzigt dus niet.

Met het voorgestelde onderdeel b, wordt voor mensen met een medische urenbeperking de huidige duur van de vrijlating van inkomsten uit arbeid gehandhaafd. Aan deze wijze van verrekening is geen termijn verbonden. Indien de medische urenbeperking vast is gesteld wordt 15% van de inkomsten uit arbeid structureel toegekend.

Nu de verschillende vrijlatingen worden geharmoniseerd, wordt voorgesteld de verschillende vrijlatingen en verwijzingen daarnaar uit artikel 8 te schrappen.

Onderdeel F (artikel 13, derde lid)

Met het gewijzigde artikel 13, derde lid, wordt voorgesteld om mogelijk te maken via DigiD een aanvraag toe te kennen. De verplichting om de identiteit van een bijstandsgerechtigde vast te stellen aan de hand van

een document, bedoeld in de Wet op de identificatieplicht, blijft bestaan voor degenen die niet digitaal een aanvraag voor bijstand indienen. Uit het derde lid volgt dat bij een digitale aanvraag via DigiD wordt verondersteld dat diegene zich op een eerder moment bij een overheidsinstantie heeft geïdentificeerd. Door de verwijzing naar de Regeling voorzieningen Wdo wordt gewaarborgd dat de aanvraag via DigiD een versterkt betrouwbaarheidsniveau kent. Zo'n DigiD wordt namelijk uitsluitend verstrekt aan een gebruiker die houder is van een geldig Nederlands paspoort, Nederlandse identiteitskaart, Nederlands rijbewijs of ander Nederlands document als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet op de identificatieplicht.

Onderdeel G (artikel 15a)

Er wordt een nieuw artikel toegevoegd, 15a, over het gebruik van gegevens van een aanvrager aan wie eerder al bijstand is verleend. Dit betreft de aanvrager die binnen twaalf maanden opnieuw een aanvraag doet. In dat geval kunnen de gegevens waarover het college al beschikt, hergebruikt worden. Hierdoor wordt de aanvrager ontlast. In het tweede lid is bepaald dat het college nagaat of de beschikbare gegevens nog kloppen op basis van de bronnen die het college tot zijn beschikking heeft. Zo nodig controleert het college dit bij de aanvrager zelf.

Onderdeel H (artikel 16a, derde lid)

Voorgesteld wordt om het mogelijk te maken om een bijstandsuitkering toe te kennen met terugwerkende kracht (lid 4). De terugwerkende kracht geldt voor maximaal drie maanden. Er kan met terugwerkende kracht worden toegekend als naar het oordeel van het college de individuele omstandigheden van het geval hiertoe noodzakelijk zijn. Gedacht kan worden aan situaties waardoor mensen ernstig financieel in de knel komen doordat zij te laat een bijstandsuitkering aanvragen. Voor voorbeelden van dergelijke gevallen wordt verwezen naar paragraaf 3.6 in het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel I (artikel 20)

Artikel 20 wordt aangepast in lijn met de voorgestelde aanpassing van artikel 18 Pw (zie de toelichting op de onderdelen L, M en EE van artikel I). Dat betekent dat een grondslag wordt opgenomen om bij amvb nadere regels te stellen ten aanzien van het verlagen van de uitkering ter zake van het niet nakomen door de bijstandsgerechtigde van de verplichtingen voortvloeiende uit deze wet en dat bij amvb kan ook worden bepaald dat voor sommige (categorieën van) verplichtingen door de gemeente kan worden afgezien van het opleggen van een maatregel. De specifieke weigeringsgronden, al dan niet tijdelijk, blijven in artikel 20 gehandhaafd, vanwege de correlatie met overeenkomstige bepalingen in de Werkloosheidswet.

Onderdelen J, K, L en M (artikel 34–37)

De aanpassingen in de onderdelen H, I, J en K betreffen het schrappen van de tegenprestatie en de sociale activering, alsmede de verankering van maatschappelijke participatie, als onderdeel van de generieke verplichtingen verbonden aan de uitkering, en daarbij het recht de maatschappelijke participatie zelf vorm te geven (zie ook de artikelsgewijze toelichting op de onderdelen G en H van Artikel I en paragraaf 5).

Met artikel 38b wordt het bufferbudget geïntroduceerd. Het bufferbudget bestaat uit een bedrag van maximaal € 1.000 per bijstandsgerechtigde gedurende 12 maanden. Het is een instrument dat het college op basis van een eigen beoordeling kan inzetten indien een bijstandsgerechtigde aan de voorwaarden voldoet zoals opgesomd in het eerste lid, onderdelen a en b. Het is daarmee een maatwerkregeling. In het tweede lid is bepaald dat het college vanuit het bufferbudget betalingen aan de bijstandsgerechtigde kan doen of om onverschuldigd betaalde algemene bijstand te vereffenen.

Het bufferbudget heeft, anders dan bijzondere bijstand, als doel om re-integratie van de bijstandsgerechtigde te bevorderen en een stimulans tot arbeidsinschakeling door schommelingen in inkomsten op te vangen en financiële stabiliteit te creëren.

Artikel IV Inwerkingtreding

Dit wijzigingsvoorstel zal in op een bij koninklijk besluit vast te stellen tijdstip in werking treden. Indien noodzakelijk kunnen verschillende onderdelen op verschillende momenten in werking treden, waarbij rekening wordt gehouden met de vaste verandermomenten en de minimale invoeringstermijn.

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten