

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

INLEIDING

Dit wetsvoorstel bevat aanpassingen van de Participatiewet. Als het moeilijk is om op eigen kracht te participeren in de samenleving biedt deze wet 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 ook eenvoudiger maken. De realisatie hiervan vraagt om een cultuurverandering. Hiervoor zijn verschillende interventies nodig. Dit wetsvoorstel is onderdeel van de eerste stappen om tot deze cultuurverandering te komen, door:

- 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 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.

INHOUDSOPGAVE

In deze memorie van toelichting wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

1. AANLEIDING

2. DOELEN EN UITGANGSPUNTEN

- 2.1 Doel van het programma Participatiewet in balans
- 2.2 Opzet van het programma
- 2.3 Doelen van dit wetsvoorstel (spoor 1)
- 2.4 Betrokken partijen
- 2.5 Samenhang met andere trajecten

3. RECHTSZEKERHEID, DOELMATIG VANGNETKARAKTER BIJSTAND EN RUIMTE VOOR DE UITVOERING

3A MAATSTAF BEPALINGEN

- 3.1 Harmonisatie aanvullende bijzondere bijstand voor jongmeerderjarigen
- 3.2 Giften

3B BEGRIPPEN BETER IN OVEREENSTEMMING MET MAATSCHAPPELIJKE BELEVING

- 3.3 Giften-in natura
- 3.4 Vermogen

3C EXPLICIETE KAN-BEPALINGEN

- 3.5 Maatwerkmogelijkheid bij de vierwekenzoektermijn voor jongeren tot 27 jaar in kwetsbare situaties
- 3.6 Afwijken van het principe aanvraagdatum is ingangsdatum: bijstand met terugwerkende kracht
- 3.7 Bij AMvB nader in te vullen mogelijkheid tot verstrekking van categoriale bijzondere bijstand

3D ALGEHELE CODIFICATIE

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

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

- 3.9 Bijstandsnorm alleenstaande ouder zonder alo-kop
- 3.10 Geen kostendeler bij tijdelijk verblijf
- 3.11 Onverwijld de mogelijkheid bieden tot het indienen van een aanvraag na melding
- 3.12 Gelijktelling aanvraag bijstand, Bbz, IOAW of IOAZ

4. STIMULANS TOT RE-INTEGRATIE, PASSEND BIJ DE HETEROGENE DOELGROEP

4A VERRUIMING VAN DE BIJVERDIENGREZEN

- 4.1 Verruiming van de bijverdiengrenzen

4B VERHOOGING BESTAANSZEKERHEID VOOR DE BIJVERDIENENDE BIJSTANDSGERECHTIGDE

- 4.2 Versoepelen aanvraagprocedure
- 4.3 (Automatisch) verrekenen van inkomsten uit arbeid op basis van gegevens uit de Polisadministratie
- 4.4 Vereenvoudiging verrekenen vakantietoeslag, Individueel Keuzebudget (IKB) en eindejaarsuitkering
- 4.5 Invoering bufferbudget

5. EEN BREDER PERSPECTIEF OP PARTICIPATIE, MET DAARBIJ PASSENDE, REELE VERPLICHTINGEN EN GEDIFFERENTIEERDE HANDHAVING

- 5.1 Introductie generieke participatieplicht
- 5.2 Ruimte voor het eigenstandig vormgeven van maatschappelijke participatie
- 5.3 Ondersteuning bij maatschappelijke participatie
- 5.4 Een op de bijstandspopulatie toegespitst ontheffingenkader
- 5.5 Een gedifferentieerd maatregelenbeleid
- 5.6 Ruimte voor mantelzorg
- 5.7 Verbreding van het experimenteerartikel

6. AANVERWANTE REGELGEVING

- 6.1 Het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen 2004 (Bbz)
- 6.2 De IOAW en IOAZ
- 6.3 Caribisch Nederland

7. GEVOLGEN VOOR BURGERS, BEDRIJVEN EN OVERHEID

- 7.1 Regeldruk

8. FINANCIËLE GEVOLGEN

- 8.1 Budgettaire gevolgen per individuele maatregel
- 8.2 Totale budgettaire gevolgen

9. MONITORING EN EVALUATIE

10. ADVIES EN CONSULTATIE

11. OVERIGE

- 11.1 Misbruik en oneigenlijk gebruik
- 11.2 Doenvermogenstoets
- 11.3 Gegevensbeschermingseffectenbeoordeling

12. OVERGANGSRECHT

13. INWERKINGTREDING

1. AANLEIDING

De regering ziet het als kerntaak om alle Nederlanders bestaanszekerheid te garanderen. Deze opdracht vloeit voort uit de Grondwet.² 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. De Participatiewet en haar voorgangers hebben de afgelopen jaren veel mensen ondersteund. De Participatiewet bereikt in veel gevallen wat de wetgever heeft bedoeld. Ook Europees gezien doet de Nederlandse bijstand het goed qua armoedebescherming.³ Het rapport van de Europese Commissie laat zien dat iemand in Nederland met bijstand (inclusief aanvullende regelingen en toeslagen) niet onder de officiële armoedegrens valt (60 procent van het gemiddelde inkomen in het land).

Toch zijn er ook duidelijke signalen dat de wet op onderdelen knelt. Signalen vanuit de uitvoering, onderzoeken, maar ook vele nieuwsberichten en het publieke en politieke debat daarover hebben tot zorgen geleid 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. Ook de uitvoerende professionals geven aan dat de huidige regels in de praktijk knellen.

Literatuuronderzoek maakt ook duidelijk dat het sociale zekerheidsbeleid de afgelopen jaren steeds vaker gestoeld is op wantrouwen. Wantrouwen als uitgangspunt kan ertoe leiden dat de overheid mensen op een onprettige manier bejegt en zij zich bij voorbaat als fraudeur behandeld voelen. Hier wijst ook de Nationale Ombudsman op.⁴ 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 de Participatiewet 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.⁵ Binnen dit traject is de Participatiewet in lijn met het coalitieakkoord gewogen op eenvoud, menselijke maat en uitvoering.⁶ De insteek van dit traject raakt aan een overkoepelende ambitie van de regering: werken vanuit vertrouwen en ruimte bieden voor maatwerk.⁷ Het mag bijvoorbeeld niet zo zijn dat de overheid mensen die onbedoeld een fout maken, direct als fraudeur bestempelt.⁸ 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 bijstandsgerechtigden⁹, gemeenten, de Sociale Verzekeringsbank (hierna: de SVB) en andere belanghebbende partijen zijn ervaren hardheden en knelpunten geïnventariseerd, achterliggende oorzaken geanalyseerd en oplossingsrichtingen geformuleerd. Hierbij zijn ook twee nieuwe onderzoeken en bestaande juridische- en wetenschappelijke inzichten betrokken.

De regering is erkentelijk voor de inbreng van alle betrokken partijen in het brede maatschappelijke traject dat geleid heeft tot een zeer uitgebreide beleidsanalyse over de hardheden in de Participatiewet; het rapport Participatiewet in Balans.¹⁰ De conclusie van de

² Artikel 20, van de Grondwet.

³ [SWD_2022_313_1_EN_autre_document_travail_service_part1_v4.pdf](#).

⁴ ['Overheid moet vertrouwen terugwinnen' | Nationale ombudsman](#).

⁵ Brief 'Aanpak Participatiewet en mogelijkheden tot maatwerk', Kamerstukken II, 2020/21, 34 352, nr. 207. Brief 'Uitkomsten rondetafelgesprekken Participatiewet en vervolgaanpak', Kamerstukken II 2020/21, 34 352, nr. 213.

⁶ Coalitieakkoord Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst van 15 december 2021, p. 1.

⁷ Coalitieakkoord Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst van 15 december 2021, p. 24.

⁸ Kamerstukken II 2020/21, 170 50, nr. 596.

⁹ Er is gesproken met ervaringsdeskundigen: mensen die momenteel nog in de bijstand zitten of in het verleden ervaring hebben gehad met de bijstand. In het beleidsplan worden deze ervaringsdeskundigen steeds aangeduid als 'bijstandsgerechtigden'.

¹⁰ Kamerstukken II 2021/22, 34 352, nr. 253.

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. Met een als beperkt ervaren ondersteuning; en
- c. Een vaak als disproportioneel ervaren sanctieregime.

Hierdoor verkeren mensen in onzekerheid en komen ze moeilijker weer aan het werk. Verder ervaren ze 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 de balans terug te brengen in de Participatiewet. Alvorens in te gaan op de doelstelling van dit wetsvoorstel en de concrete maatregelen die de regering voorstelt, gaat deze memorie van toelichting eerst nader in op de bovengenoemde drie centrale problemen, die dit wetsvoorstel adresseert.

Ad a De complexe inrichting van de bestaanszekerheid

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. Complementariteit houdt in dat de bijstand de 'middelen' waarover iemand redelijkerwijs kan beschikken aanvult tot een inkomen op sociaal minimumniveau.

Complexe bestaanszekerheid

De Nederlandse sociale zekerheid is complex en kent veel afhankelijkheden. Ons 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 minimabeleid. 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 belanghebbende 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. Ook hanteren de verschillende systemen andere begrippen. Zo werkt de bijstand met de begrippen gezamenlijke huishouding en kostendeler. Terwijl toeslagen werkt met toelagapartners en de begrippen zelfstandige en onzelfstandige woonruimten en medebewoners (als het om de huurtoeslag gaat).

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 nodige 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. 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.

Strikte complementariteit

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 een door een familielid verstrekte lening om de huurachterstand te kunnen betalen, is dat begrip er niet. Ook de uit de verplichting om het vertrek van huisgenoten, in verband met de zogenaamde kostendelersnorm, te melden, kan niet op begrip rekenen. In de beleving van de bijstandsgerechtigde is er immers niets aan de situatie veranderd.

De strikte uitleg van de complementariteit betekent dat elke storting op de rekening en elke verhuisbeweging op het adres van belanghebbende 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.

Ad b 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. Volgens de beleidsanalyse is er een te grote focus op arbeidsvermogen en arbeidsinschakeling bij de uitvoering van de wet, waardoor er slechts beperkt aandacht gaat 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.

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 deeltijdbaan. Uit de beleidsanalyse blijkt dat veel mensen die deeltijd werken en daardoor aanvullend bijstand ontvangen, financiële onzekerheid ervaren. Het gaat om hele 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 het vakantiegeld en andere reserveringen. Het gereserveerde vakantiegeld en andere reserveringen in het kader van een Individueel Keuze Budget (hierna: IKB) worden maandelijks op de uitkering in mindering gebracht, terwijl belanghebbende er pas in de maand van uitbetaling (bij vakantiegeld veelal de maand mei of juni) over kan beschikken. Daarnaast lopen ook de tijdpaden 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 maandelijks lasten niet of nauwelijks kunnen betalen. Dit geheel stimuleert mensen niet of belemmert hen zelfs 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.¹¹ 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.

Ad c 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; en
- Een strikt vormgegeven terugvorderings- en sanctieregime bij handhaving.

Complexe verplichtingen

De Participatiewet kent naast rechten ook verplichtingen. Als een bijstandsgerechtigde zich niet aan deze verplichtingen houdt, kunnen er sancties volgen. De keuze van de wetgever voor een systematiek van rechten en plichten met een handavings- en sanctieregime is niet vreemd. 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.

Er zijn signalen dat het handavings- en sanctieregime op sommige punten uit balans is geraakt. De verplichtingen zijn enerzijds te breed geformuleerd. Zoals de inlichtingenplicht, waardoor voor de bijstandsgerechtigde niet altijd duidelijk is welke gegevens hij moet leveren om aan zijn verplichting te voldoen. Anderzijds kent de Participatiewet verplichtingen die zodanig specifiek zijn dat het voor mensen soms erg lastig is om eraan te voldoen. Bijstandsgerechtigden geven aan het systeem rond het sociaal minimum als een oerwoud te ervaren. Het vraagt een hoop deskundigheid en doenvermogen om hierin de weg te vinden. Niet alleen om te weten waar welke voorziening aangevraagd moet worden, maar ook om gespist te blijven op welke wijzigingen in de persoonlijke situatie voor welke regelingen gevolgen kunnen hebben. De introductie van de kostendelersnorm in 2015 heeft die complexiteit verder vergroot.¹² Dat maakt het realiseren van een zeker sociaal minimum extra ingewikkeld en door het grote aantal afhankelijkheden ook extra kwetsbaar.

Daarnaast zien steeds meer professionals in de uitvoering dat de wetgever door de jaren heen steeds meer verplichtingen in de wet is gaan specificeren. Dit geldt bijvoorbeeld voor de taaleis¹³, de tegenprestatie¹⁴ en de geüniformeerde verplichtingen¹⁵. Hierdoor is een hele lijst aan standaardverplichtingen ontstaan, die niet altijd toepasbaar is in de individuele situatie van belanghebbende. 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 arbeidsverplichtingen¹⁶, terwijl het feitelijke aantal ontheffingen van die verplichtingen veel lager ligt. Namelijk circa 10 procent.¹⁷ 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.¹⁸ De uitvoering laat dit achterwege, omdat de wettelijk voorgeschreven verlagingen als te ontwrichtend worden ervaren en vanuit die optiek niet het grotere belang dienen. De stevigheid

¹¹ Dit onderzoek is gedaan door Muzus: Kistenmaner, S., Salomé, L. (2019). Ervaren en klantbeleving van Surplus. Muzus, Delft.

¹² Dit komt omdat de situatie van een inwonende derde (leeftijd/studerend/niet studerend) een bepalende invloed heeft gekregen op de hoogte van de bijstandsnorm, terwijl het inkomen van deze inwonende derde ook nog van invloed is op de hoogte van de huurtoeslag.

¹³ Artikel 18b, van de Participatiewet.

¹⁴ Artikel 9, eerst lid, sub c, van de Participatiewet.

¹⁵ Artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet.

¹⁶ [Klantenquête en evaluatie beschut werk | Publicatie | Nederlandse Arbeidsinspectie \(nlarbeidsinspectie.nl\)](#), p. 27.

¹⁷ Tijdelijke en permanente ontheffingen op basis van artikel 9a, artikel 9, tweede lid en artikel 9, vijfde lid, van de Participatiewet. CBS Bijstandsuitkeringenstatistiek (BUS) B1 - 2022Q3 - N, werkblad N13: [Bijstand, derde kwartaal 2022 \(cbs.nl\)](#).

¹⁸ Eindevaluatie van de Participatiewet, Sociaal en Cultureel Planbureau Den Haag, november 2019.

waarmee verplichtingen sinds 2013 in de wetgeving zijn verankerd, lijkt dus niet te passen bij de uitvoeringspraktijk.

Strikt terugvorderings- en sanctieregime

De Participatiewet kent – als sluitstuk van de sociale zekerheid – ook een strikt regime qua herziening, terugvordering en boetes als het gaat om schending van de inlichtingenplicht. Uitgangspunt is dat een strikt handhavingsbeleid een potentiële regelovertreder afschrikt. De regelovertrekking gebeurt echter niet altijd bewust. Een foutje is snel gemaakt en kan voor de burger vergaande consequenties hebben. Zo kan de gemeente zich op het standpunt stellen dat ze over de maanden waarop de schending van de inlichtingenplicht betrekking heeft, het recht op de bijstand niet (langer) kan vaststellen. In beginsel vordert de gemeente de ten onrechte verstrekte bijstand terug bij overtreding van de inlichtingenplicht. Daarnaast legt ze meestal een bestuurlijke boete op, met uitzondering van specifiek beschreven situaties waarbij een waarschuwing volstaat. Uit de beleidsanalyse komt naar voren dat gemeenten weinig mogelijkheden zien om het doenvermogen van mensen in hun oordeel te betrekken. Ook achten ze zich wettelijk gehouden om de ten onrechte verstrekte uitkering terug te vorderen. De coulance zoeken gemeenten in deze situaties dan veelal in het afzien van een bestuurlijke boete, of een mild invorderingsbeleid. De bijstandsgerechtigde blijft echter met het gevoel achter dat de gemeente hem of haar disproportioneel straft. Dit werpt de vraag op of de breed ingestoken inlichtingenplicht uit de wet wel in redelijke verhouding staat tot het doenvermogen van de burger.

2. DOEL EN UITGANGSPUNTEN

Dit hoofdstuk gaat in op de doelen en uitgangspunten van het programma in brede zin en van dit wetsvoorstel in het bijzonder.

2.1 Doel van het programma Participatiewet in balans

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 opgehangen. 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 werkt vanuit bovenstaande toe naar een Participatiewet:

1. die eenvoudiger is,
2. die voor een toereikend bestaansminimum zorgt,
3. die mensen helpt om mee te doen in de samenleving (in de eerste plaats via werk, of als dat nog niet haalbaar is door een andere vorm van participatie),
4. die bestaat uit rechten en plichten die zinvol, begrijpelijk en makkelijk na te leven zijn (waarbij, wanneer de situatie daar om vraagt, proportioneel gesanctioneerd kunnen worden),
5. die aansluit bij het doenvermogen van mensen,
6. en die goed uitvoerbaar is voor professionals.

2.2 Opzet van het programma

De ambities in 2.1 vragen om een cultuuromslag. In de Participatiewet en 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 gemeentenniveau. 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 drie sporen, waar dit wetsvoorstel een belangrijk onderdeel van uitmaakt.

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 het fundamentele spoor 2 en spoor 3 noodzakelijk.

Paragraaf 2.3 en 2.4 gaan nader in op de doelen van dit wetsvoorstel en de samenhang met de richtinggevendende beginselen (menselijke maat, vertrouwen en vereenvoudiging) en de daaruit voortvloeiende wetswijzigingen.

2.2.2 Spoor 2: heroverweging van de beleidsuitgangspunten

In spoor 2 wordt gewerkt aan maatregelen die op langere termijn realiseerbaar zijn. Er wordt gekeken naar de beleidsuitgangspunten van de Participatiewet, zodat inzichtelijk wordt hoe, en vanuit welke beleidstheorie, de wet vanaf de basis opnieuw kan worden vormgegeven. Hierbij is oog voor de samenhang met het bredere stelsel van sociale zekerheid, zoals de Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: Wmo) en Jeugdwet, en gezondheid in den brede. Het is nadrukkelijk de bedoeling dit spoor in samenhang op te pakken met al lopende trajecten en aan te sluiten bij bestaande en komende adviezen, zoals bijvoorbeeld van de onafhankelijke Commissie sociaal minimum (zomer 2023), het Interdepartementaal Beleidsonderzoek-Vereenvoudiging sociale zekerheid, maar ook de herijking van het evenredigheidsbeginsel binnen de Algemene wet bestuursrecht.

2.2.3 Spoor 3: versterken vakkundigheid uitvoering

Voor balans in de Participatiewet is ook verandering 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

cultuuromslag in de uitvoering: van controle naar dienstverlening. De huidige focus op rechtmatigheid moet verschuiven naar een gesprek over de ondersteuningsbehoefte. Dit vraagt om een ander toetsingskader, waarbij niet de vraag is of ingezette 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 professionaliseringslag op verschillende niveaus. Die is bij veel gemeenten al ingezet en die is ook in lijn met de aandacht van de regering voor het Werk aan Uitvoering. De cultuuromslag wordt versterkt door de invulling aan spoor 3 van het programma Participatiewet in balans, waarbij de regering samen met de beroepsgroep een instrumentarium wil ontwikkelen.

2.3 Doelen van dit wetsvoorstel (spoor 1)

De regering wil dus de balans in de Participatiewet herstellen 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 burgers. |
| <i>Vertrouwen</i> | <ul style="list-style-type: none">• Vertrouwen van de overheid in de burger: de meeste burgers hebben de juiste intenties;• Vertrouwen van de Rijksoverheid in de gemeente en Sociale Verzekeringsbank: de professional maakt de juiste afweging;• Vertrouwen van de burger in de overheid: Balans in de Participatiewet draagt bij aan het herstel hiervan. |
| <i>Vereenvoudiging</i> | Beleid dat bijdraagt aan een bijstandsregeling die voor burgers voorspelbare en zekere gevolgen heeft en zo ervaren wordt. ¹⁹ |

Deze begrippen worden als toetssteen benut bij het uitwerken van de maatregelen. Het gaat er om dat de burger de menselijke maat, het vertrouwen en de vereenvoudiging straks daadwerkelijk ervaart. Dit vraagt het volgende van de Participatiewet, als doelen van dit wetsvoorstel:

- i. 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;
- ii. Het vergroten van de rechtszekerheid, zowel qua rechten als plichten: uniform waar het kan, differentiatie waar nodig; en
- iii. Het creëren van meer handelingsruimte voor de uitvoerend professional.

Ad i. 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 burger het gevoel heeft dat de Participatiewet een regeling is die werkt vanuit uitgangspunten die daadwerkelijk op hem of haar 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 burger 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

¹⁹ 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.

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 burger af.²⁰ 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 hoofdstuk 4A en in hoofdstuk 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. 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. Dit wordt uitgewerkt in hoofdstuk 5.

Ad ii. 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 burger 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 burger 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 pro-actieve opstelling van de uitvoerend professional in kwestie of het daaraan ten grondslag liggende individuele gemeentelijk beleid. Bovendien is niet iedere burger 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 burger 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 lijn 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. Burgers mogen van de overheid verwachten dat zij de (arbeids-, re-integratie- en/of participatie)verplichtingen verder specificeert als zij wil dat een burger op een specifieke wijze invulling hieraan dient te geven. 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 burger het uitgangspunt zijn. Vertrouwen houdt in: naast elkaar staan, in plaats van tegenover elkaar. Wie steun nodig heeft, moet daarop kunnen

²⁰ De analyse is 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 belanghebbende. 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 rapport Participatiewet in balans, p. 18.

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.

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 burgers 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 de Wet handhaving sociale zekerheid waarvan het voorstel op dit moment in voorbereiding is. 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.

Ad iii. 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 belanghebbenden. Zo biedt artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet bij uitstek 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 belanghebbende". Dit artikel laat het toe om in een uitzonderlijke individuele situatie de hoogte van de bijstand naar beneden of naar boven af te stemmen. Op basis van dit artikel kan ook aan de uitkering verbonden verplichtingen individueel worden afgestemd. Dit is het zogenaamde individualiseringsprincipe.

Maar de wet biedt op voor meer onderwerpen expliciet ruimte voor maatwerk. Bijvoorbeeld als het gaat om arbeidsverplichtingen. Want hoewel gemeenten in principe gehouden zijn de arbeidsverplichtingen op te leggen, kunnen zij hier op grond van artikel 44 van de Participatiewet maatwerk bij bieden en aansluiten bij de mogelijkheden van mensen. Hetzelfde geldt voor het vaststellen van het recht op bijzondere bijstand²¹ en de discretionaire bevoegdheid van de gemeente die in artikel 28 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, tijdigheid, snelheid van beslissen bij gemeenten en het voorkomen van precedenten. Dit werkt het nauw volgen van (soms zeer

²¹ Artikel 35, van de Participatiewet.

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 burgers en de ruimte voor maatwerk als beperkt worden ervaren.
- 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 de individuele situatie van een burger altijd leidend moet zijn. In dit wetsvoorstel schetst de regering kaders waarbinnen ruimte is om besluiten te nemen in overeenstemming met de doelen van 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 wordt wel continue een weging gemaakt tussen ruimte voor handelen en het gevaar van willekeur of onzekerheid.

2.3.1 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:

- *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 hoort niet afhankelijk te zijn van bijvoorbeeld de professionaliteit of capaciteit in de uitvoering of de aanwezige assertiviteit bij de burger. Daarom wil de regering de menselijke maat verankeren in de wet zelf.
- *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. Dit is onwenselijk. Daarom wordt 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 burger. 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 burgers goed inzichtelijk afwegingskader. Zodat dit bijdraagt aan de rechtszekerheid.

2.4 **Betrokken partijen**

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 SVB voert de bijstand in de vorm van de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (hierna: AIO) uit. Daar waar in dit wetsvoorstel wordt gesproken over 'gemeenten' of 'de gemeente' wordt ook de SVB bedoeld, tenzij expliciet anders vermeld.

De totstandkoming van het wetsvoorstel

Bij zowel het traject voorafgaand aan de totstandkoming van het wetsvoorstel²² als bij de uitwerking van de individuele maatregelen zijn voortdurend verschillende belanghebbende partijen betrokken. Dit in de vorm van onder andere rondetafelgesprekken²³, stakeholdersdagen, focusgroepen met ervaringsdeskundigen, beleidstafels en een informele pre-toets²⁴. Hier maakte onder meer de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG), gemeenten, de SVB, ervaringsdeskundigen²⁵, beroepsverenigingen van de uitvoering, cliëntenvertegenwoordigers, sociale partners, juridisch experts en onderzoekers onderdeel van uit. Daarnaast zijn vanwege de integrale blik ook andere departementen betrokken.

2.5 Samenhang met andere trajecten

Tijdens de totstandkoming van dit wetsvoorstel lopen er ook andere relevante trajecten²⁶ en onderzoeken²⁷ rondom de Participatiewet en de handhaving binnen de bredere sociale zekerheid. Deze trajecten raken de ervaren hardheden en ook de oplossingsrichtingen in dit wetsvoorstel. Andere trajecten²⁸ of onderzoeken²⁹ zijn al afgerond. Een voorbeeld hiervan is het wetsvoorstel Breed Offensief³⁰, 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 coalitieakkoord³¹, 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 relaterende trajecten opgepakt, alsmede onderstaande parallel lopende wetsvoorstellen:

- *Wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid*³²: Deze wet 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.
- *Wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)*³³: Het wetsvoorstel bevat aanpassingen die beogen de menselijke maat in het bestuurs(proces)recht te vergroten en de overheid meer 'responsief' te maken.
- *Initiatiefwetsvoorstel Maatwerk bij terugvordering*³⁴: Deze initiatiefwet geeft gemeenten, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (hierna: UWV) en de SVB meer mogelijkheden op basis waarvan afgezien kan worden van de terugvordering van een uitkering.

²² De totstandkoming van het rapport 'Participatiewet in balans'.

²³ Kamerstukken II 2020/21, 34 352, nr. 213.

²⁴ Samen met de VNG is voorafgaand aan de internetconsultatie en formele uitvoeringstoetsen een informele pre-toets vormgegeven. Samen met allerlei belanghebbende partijen is het wetsvoorstel, Onder andere op de aspecten van de uitvoerbaarheid, het burgerperspectief, M&O-risico's en financiële gevolgen.

²⁵ Er is gesproken met ervaringsdeskundigen: mensen die momenteel nog in de bijstand zitten of in het verleden ervaring hebben gehad met de bijstand.

²⁶ Project Simpel Switchen (Kamerstukken II, 34 352, nr. 265 en www.simpel-switchen.nl), Programma Werk aan Uitvoering (WAU) (Kamerstukken II 2021/22, 29 362, nr. 308.), Herijking van het handhavingsinstrumentarium (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, 26 448, nr. 667).

²⁷ Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) 'vereenvoudiging sociale zekerheid' (Kamerstukken II 2021/22, 35 975, nr. 1) en de Commissie sociaal minimum.

²⁸ 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'.

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

³⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 394.

³¹ Coalitieakkoord Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst van 15 december 2021, p. 28.

³² [Overheid.nl | Consultatie Wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid \(internetconsultatie.nl\)](http://Overheid.nl | Consultatie Wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid (internetconsultatie.nl)).

³³ Kamerstukken II 2022/23, 2023D01832.

³⁴ [Overheid.nl | Consultatie Wet maatwerk bij terugvordering \(internetconsultatie.nl\)](http://Overheid.nl | Consultatie Wet maatwerk bij terugvordering (internetconsultatie.nl)).

3. RECHTSZEKERHEID, DOELMATIG VANGNETKARAKTER VAN DE BIJSTAND EN RUIMTE VOOR DE UITVOERING

Dit hoofdstuk agendeert twee elementen van de probleemanalyse zoals deze in het rapport "Participatiewet in balans" zijn opgenomen. Ten eerste gaat het om de fragiliteit van het huidige sociaal minimum. Zoals gezegd is ons sociaal minimum opgebouwd uit verschillende onderdelen. Naast de algemene bijstand, zijn er toeslagen, de eventuele kwijtschelding van gemeentelijke- en waterschapsbelastingen, de bijzondere bijstand voor uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan en 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 ons sociaal minimum op onderdelen fragiel. Iemands 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 fragiliteit vraagt om een brede heroverweging van het stelsel. Een heroverweging die de scope van dit wetsvoorstel te buiten gaat. Het huidige wetsvoorstel richt zich immers sec op de Participatiewet als onderdeel van dit sociaal minimum. Dat houdt in dat binnen het kader van het huidige wetsvoorstel met name is gekeken naar de mogelijkheden om burgers - 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 fragiliteit, als mede het vraagstuk rond de toereikendheid van het sociaal minimum en de algemene bijstand in het bijzonder, is daarmee niet van tafel. Dit vraagt echter om de reeds aangehaalde bredere heroverweging van ons huidige stelsel. Een heroverweging die onder meer met de uitkomsten van de Commissie sociaal minimum zal worden gevoerd en binnen spoor 2 van het traject Participatiewet in Balans verder vorm zal worden gegeven.

Tweede element vanuit de probleemanalyse dat hier om aandacht vraagt is de (te) strikte complementariteit. De bijstand is een laatste vangnet voor mensen die zelf niet in staat zijn om in hun eigen levensonderhoud te voorzien. Vanuit deze gedachte is de zogenaamde 'complementariteit' een belangrijk uitgangspunt binnen de Participatiewet: 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 belanghebbende kan beschikken bij de bepaling van de hoogte van en het recht op de bijstand betrokken kan worden.

De complementariteit (het vangnetkarakter) van de bijstand blijft 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 burgers onnodig afhankelijk van de overheid, doordat elke vorm van incidentele ondersteuning vanuit het netwerk verrekend wordt, waardoor ze 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 belanghebbende meteen een rechtmatigheidsvraag oproept, met soms diep in de privacy van belanghebbende 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 nodig is, zodat belanghebbende weer zo optimaal mogelijk in de samenleving kan participeren.

Naast het versterken van de rechtszekerheid voor de burger, wil de regering met de voorstellen binnen dit hoofdstuk ook 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 burger 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 burger in deze situatie enige tijd in het ongewisse verkeerd over de uitkomst.

Het huidige wetsvoorstel beoogt voor de burger meer rechtszekerheid te bieden, onder meer door deze oproepen waar mogelijk te codificeren. 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 in evenwicht kunnen worden gebracht. Hierdoor zijn bij uitwerking verschillende varianten van codificatie ontstaan. Daarbinnen zijn vier kernvormen te onderscheiden: maatstaf bepalingen, begripsaanpassingen, kan-bepalingen en codificatie.

A. Maatstafbepalingen

Het wetsvoorstel biedt in deze situaties een maatstaf voor de uitvoering. Vanuit burgerperspectief houdt dit in dat belanghebbende 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 burger van de maatstaf bepaling af te wijken. Een voorbeeld hiervan is het voorstel tot harmonisatie van de jongerennormen. 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. Voorbeeld hiervan is het voorstel rond debiteurenbeleid.

B. Begrippen beter in overeenstemming met maatschappelijke beleving

Doel is meer rechtszekerheid te bieden door begrippen meer in lijn te brengen met de maatschappelijke beleving. Hierbij kan worden gedacht aan de als gift ontvangen boodschappen, die binnen het huidige juridische kader van de wet echter niet als giften konden worden aangemerkt. En datzelfde geldt voor een van de maatschappelijke beleving afwijkende wijze waarop binnen het huidige wettelijke kader met vermogen wordt omgegaan.

C. Expliciete "kan"-bepalingen

Het huidige wetsvoorstel introduceert een aantal kan-bepalingen. Doel van deze kan-bepalingen is om de gemeente (maatwerk)ruimte te geven. Zodat zij kunnen inspelen op situaties waarbij de bestaanszekerheid in het geding is of in bredere zin de wet de bredere inzet vanuit het sociaal domein frustrereert. 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 dat die erkenning tevens inhoudt dat de gemeente die bevoegdheid niet met een standaard ja of nee kan invullen. Zij behelst dus impliciet een opdracht om in ieder geval een afwegingskader te bieden waarbinnen gewogen kan worden of de specifieke situatie om maatwerk vraagt. Denk hierbij aan de reeds in wetgeving opgenomen kan-bepaling inzake terugvordering van te veel ontvangen bijstand anders dan vanwege schending van de inlichtingenplicht. Of de hier voorgestelde mogelijkheid om de 4-weken zoekperiode buiten toepassing te laten. Zo'n afwegingskader geeft de burger – 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*). Maar daar gaat het juist om uitzonderlijke, bij het opstellen van de regelgeving niet voorziene, situaties. Dit gaat om situaties waarbinnen een (ongeclausuleerde) toepassing van de wet onevenredig hard voor belanghebbende kan uitpakken. Uitzonderingsgevallen die steeds op hun eigen individuele merites dienen te worden beoordeeld.

D. Algehele codificatie

Algehele codificatie houdt in dat het gevraagde maatwerk zoveel mogelijk eenvormig in het huidige wetsvoorstel is vastgelegd. Dit biedt zekerheid 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 de verschillende maatregelen in lijn met de bovengeschetste indeling 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, Participatiewet). Iets vergelijkbaars geldt ook voor bijvoorbeeld de aanvullende bijzondere bijstand voor jongmeerderjarigen 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 belanghebbende 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 burger om meer rechtszekerheid te bieden. Dat laat onverlet dat het wel nog steeds om situaties gaat waarbij van de gemeente zo nodig maatwerk kan worden gevraagd. Reden waarom is gekozen voor de vorm van maatstafbepalingen.

3.1 Harmonisatie aanvullende bijzondere bijstand voor jongmeerderjarigen (artikel 12, van de Participatiewet)

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 jongmeerderjarigen, opgenomen in artikel 20 van de Participatiewet, zijn op deze onderhoudsplicht afgestemd en in dit kader gekoppeld aan de kinderbijslagnormen. Dat laat onverlet dat zich situaties voor kunnen doen waarbij de jongmeerderjarige geen beroep kan doen op de ouderlijke onderhoudsplicht. Ofwel omdat de ouders niet over de middelen beschikken, ofwel omdat de jongmeerderjarige redelijkerwijs zijn onderhoudsrecht jegens zijn ouders niet te gelde kan maken. Denk bij dit laatste aan een ernstig verstoorde relatie met de onderhoudsplichtige ouders. 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 (lage) bijstandsnorm. Voor deze hogere kosten dient de gemeente bijzondere bijstand te verstrekken.

De huidige regeling vraagt een vergaand onderzoek van de gemeente³⁵, dat diep in de privacy van de jongmeerderjarige treedt, en biedt anderzijds deze jongmeerderjarige maar zeer beperkt rechtszekerheid. De uitkomst en daarmee de hoogte van de daadwerkelijke bijstand is voor de jongmeerderjarige 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 jongmeerderjarige en (b) verschillen qua hoogte soms aanzienlijk tussen de verschillende gemeenten. Van meerdere zijden wordt daarom aangedrongen op harmonisatie.

In dit wetsvoorstel wordt de norm daarom 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 bijzondere bijstand dient niet te resulteren in 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 als kostendeler;
- b. de optelsom van algemene bijstand en aanvullende bijzondere bijstand kan als norm niet hoger liggen dan het voor belanghebbende geldende wettelijk minimum jeugdloon. Een

³⁵ Zie onder meer: ECLI:NL:CRVB:2000:ZB8840.

totale bijstand (algemene plus aanvullende bijzondere) die hoger ligt dan het wettelijk minimumloon neemt een belangrijke prikkel voor werkaanvaarding weg. Dit is onwenselijk;

- c. de combinatie van algemene en bijzondere bijstand moet uiteindelijk leiden tot een norm die voor het leeuwendeel van de doelgroep passend en toereikend is. De regering is zich ervan bewust dat de groep jongeren die is aangewezen op aanvullende bijzondere bijstand, veelal zelfstandig zal wonen en dat aan zelfstandig wonen extra kosten verbonden zijn. Bij jongvolwassenen is significant vaker sprake van kamerbewoning, dan bij de groep 21 jaar en ouder. De daarmee samenhangende kosten zijn veelal lager dan bij een huurwoning. Reden waarom de regering het gerechtvaardigd acht om te komen tot een lagere norm ten opzichte van de groep van 21 jaar en ouder;
- d. de uiteindelijk te verstrekken aanvullende bijzondere bijstand moet kunnen worden aangepast indien de jongere over duidelijk hogere of lagere algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan beschikt. De woonsituatie van belanghebbende kan daarbij bepalend zijn. Is de jongere nog thuiswonend of heeft hij een woning met beperkte lasten (bijvoorbeeld anti-kraak) dan zou de aanvullende bijzondere bijstand daarop afgestemd moeten kunnen worden. Andersom geldt ook dat de aanvullende bijzondere bijstand opgehoogd dient te worden, indien de jongere genooddaakt 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 zich in situaties waarbij hier evident sprake van is, ook gehouden achten – om de bijzondere bijstand op te hogen tot een toereikend niveau, bijvoorbeeld tot niveau 21-jarige alleenstaande.³⁶

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 beduidend hogere of juist lagere kosten. Maar anderzijds geeft de norm belanghebbende zekerheid dat hij in zijn situatie in beginsel mag rekenen op bijstand ter hoogte van dit bedrag. Op die manier is de harmonisatie geborgd, zonder dat maatwerk daar waar noodzakelijk verloren gaat.

Gemeenten hebben 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 begrijpt dit standpunt. Met de keuze voor bijzondere bijstand wil de regering echter benadrukken dat het hier om bijstandsverlening gaat voor uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten. De bijzondere omstandigheid is dan gelegen in het feit dat de jongere zijn onderhoudsrecht niet te gelde kan maken.

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).³⁷ Indien de combinatie van algemene en bijzondere bijstand een beduidend hogere norm zou genereren dan voor een studerende zou dit immers – ondanks het verder gunstigere regime van studiefinanciering - een onwenselijke prikkel kunnen creëren. Tevens is gekeken naar het bedrag dat gemeenten gemiddeld genomen aanvullen vanuit de bijzondere bijstand.³⁸ 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 95% van het netto inkomen van een 18-jarige op basis van wettelijk minimum jeugdloon met een 32-urige werkweek (€ 912,95).

Het voorgestelde normbedrag voor aanvullende bijzondere bijstand is één vast bedrag, € 617,75. Als er sprake is van gehuwden komt hen ieder de helft gelijkelijk toe. Met dien verstande dat het totale bedrag aan algemene bijstand plus bijzondere bijstand nooit hoger kan zijn dan de bijstandsnorm voor personen van 21-jaar en ouder in een vergelijkbare situatie. Indien slechts een

³⁶ Een en ander vergelijkbaar met de huidige situatie. Zie TK, 34 775 XV, nr. 88, Antwoord 222.

³⁷ 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.

³⁸ 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.

van de beide gehuwden in een situatie verkeert dat hij zijn onderhoudsrecht niet te gelde kan maken, komt enkel hem bijzondere bijstand (in beginsel) ter hoogte van de helft van het voorgestelde normbedrag toe.

Op basis van bovenstaande ontstaat het volgende normenoverzicht (uitgaande van de normen per 1.1.23):

| Leefsituatie | Algemene bijstandsnorm | Aanvullende bijzondere bijstand | Totaal |
|---|------------------------|---|-------------|
| Alleenstaande | € 295,20 | (€ 912,95 -/- € 295,20 =) € 617,75 | € 912,95 |
| Alleenstaande ouder | € 295,20 | € 617,75 | € 912,95 |
| Gehuwd zonder kinderen beiden < 21 jaar | € 590,40 | Beiden geen geëffectueerd onderhoudsrecht: € 617,75 | € 1.208,14 |
| | | Een van beiden geen geëffectueerd onderhoudsrecht: € 308,87 | € 899,27 |
| Gehuwd met kind(eren) beiden < 21 jaar | € 932,02 | Beiden geen geëffectueerd onderhoudsrecht: € 617,75 | € 1.549,77 |
| | | Een van beiden geen geëffectueerd onderhoudsrecht: € 308,87 | € 1.240,89 |
| Gehuwd zonder kinderen 1 van beiden < 21 jaar | € 1.149,24 | De persoon < 21 jaar kan zijn onderhoudsrecht niet effectueren: € 308,87 | € 1.458,11 |
| Gehuwd met kind(eren) 1 van beiden < 21 jaar | € 1.490,86 | De persoon < 21 jaar kan zijn onderhoudsrecht niet effectueren: € 217,22* | € 1.708,08* |

* De ophoging met het voorgestelde normbedrag leidt in deze situatie tot een combinatie van algemene en bijzondere bijstand die uiteindelijk een hoger recht op bijstand tot gevolg heeft dan bij gehuwden van beiden 21 jaar of ouder. Reden waarom de aanvullende bijzondere bijstand omlaag is bijgesteld.

3.2 Giften (artikel 31, tweede lid, onderdeel m, van de Participatiewet)

Voorgesteld wordt aan artikel 31, tweede lid, onderdeel m (giftenbepaling), van de Participatiewet 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 worden vrijgelaten. Dit betekent dat een totaalbedrag van € 1200 per kalenderjaar aan giften kan worden 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.³⁹

Door giften niet in aanmerking te nemen als middelen – zo reeds de Memorie van Toelichting bij invoering van de nAbw in 1996⁴⁰ – “wordt voorkomen dat het bestaan van de ABW (de toenmalige bijstandswet) als algemene voorziening van overheidswege een ontmoediging vormt voor de 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

³⁹ Artikel 31, tweede lid, onderdeel m, van de Participatiewet.

⁴⁰ Kamerstukken II 1991/92, 22 545, nr. 3, p.146.

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."

Boven beschreven kader is onverminderd van toepassing binnen de huidige Participatiewet, maar is door de ontwikkeling naar een sterker vangnetkarakter 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 belanghebbende niet zelf in redelijkheid 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.⁴¹

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.⁴² Beperkte incidentele giften, die veelal de vorm hebben van een kasstorting of bijschrijving, hadden daardoor vrijwel nooit directe bijstandsrechtelijke gevolgen. In haar uitspraak van 7 maart 2017⁴³ is de CRvB echter van deze lijn afgestapt. 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 belanghebbende is om aannemelijk te maken dat geen sprake is van inkomen.

Slaagt belanghebbende – 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 ondersteuning vanuit het netwerk van de bijstandsgerechtigde (lees: giften), in sommige situaties resulteert in een terugvordering van bijstand, waardoor belanghebbende 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 daardoor 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 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 tikkie of kasstorting, een rechtmatigheidsvraag kunnen oproepen. Daardoor lijkt het gesprek tussen burger en overheid zich vooral te focussen op de vraag of belanghebbende niet te veel heeft ontvangen. Dat creëert wederzijds wantrouwen en belemmert de dialoog over ondersteuningsbehoefte (bij de burger) en ondersteuningsmogelijkheden (vanuit de overheid), die juist vanuit de Participatiewet gevoerd zou moeten worden.

⁴¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 3, p.1.

⁴² Zie onder meer ECLI:NL:CRVB:2014:3872.

⁴³ ECLI:NL:CRVB:2017:1055.

Doel van de voorgestelde maatregelen is om op dit vlak de wet weer beter in balans te brengen. Een focus op rechtmatigheid hoort bij de wet. Het maatschappelijk draagvlak voor onze 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 bijstandsgerechtigden – juist omdat zij zich veelal in een financieel kwetsbare positie bevinden – binnen 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 tikkies) zonder dat dit direct bijstandsrechtelijke 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)⁴⁴ – een vrijlating voor giften ad. € 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 tekst van 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 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.

3.2.1 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, van de Participatiewet. 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 giftenvrijlating, zoals deze wordt voorgesteld, 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 belanghebbende door het bedrag waarmee de gift de € 1.200 grens ontstijgt, boven de voor belanghebbende 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 en 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 belanghebbende 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.

⁴⁴ Kamerstukken II 2020/21, 24 515, nr. 580.

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 bijstandsverlening buiten beschouwing kunnen blijven, staat derhalve 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 al vermogen als die als inkomen kan worden aangemerkt) buiten beschouwing kan blijven bij de beoordeling van een verzoek om kwijtschelding of uitstel van betaling inzake 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 omtrent lokale heffingen.

3.2.2 Hoogte van de vrijlatingsgrens

Gekozen is voor een bedrag van € 1.200. 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 (€ 1.900,00⁴⁵ – norm 1.1.23). Daarbij is tevens 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. 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 burger als de naleefbaarheid van de regeling te bevorderen.

Het gaat om een giftenvrijlating, wat inhoudt dat het totaal aan giften tot een bedrag van € 1.200 per kalenderjaar niet tot de middelen worden gerekend. Omdat het totaal aan giften tot dit grensbedrag niet als middelen worden aangemerkt, zijn zij tot dit bedrag niet van invloed op het recht op bijstand. Dit laatste betekent dat het totaal aan giften tot aan € 1.200 per kalenderjaar niet onder de inlichtingenplicht vallen op basis van artikel 17, eerste lid, van de Participatiewet. Gemeenten die op dit moment reeds 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 en het is dan vervolgens aan de gemeente om een afweging te maken 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 belanghebbende beter voorkomen dat op een later moment onbedoeld sprake is van een schending van de inlichtingenplicht.

3.2.3 Doenvermogen

De regering is zich er van bewust dat – zeker wanneer sprake is van meerdere beperkte giften door het jaar heen – hiermee wel 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 leeuwendeel van de giften het bedrag van € 1.200 niet in beeld komt. Daarbij 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 belanghebbende slechts een deel van het kalenderjaar bijstandsafhankelijk is geweest. De regering heeft hiervoor gekozen omdat juist bij een

⁴⁵ Dit bedrag ligt hoger, maar gedachte achter dit bedrag is dat de vrijwilliger hier onkosten verbonden aan zijn vrijwilligerswerk mee dekt.

(plotselinge) bijstandsafhankelijkheid ondersteuning vanuit het netwerk voor belanghebbende 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 belanghebbende 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 een rechtmatige verstrekking en de borging van de privésfeer van de belanghebbende in ogenschouw wordt genomen. Een praktijk waarin elk tikkie of bijschrijving direct een rechtmatigheidsvraag oproept, is weinig toegespitst op de mate waarin binnen het huidige maatschappelijke verkeer van kleinere digitale betalingsverzoeken gebruik wordt gemaakt.

Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om het begrip giften in overeenstemming te brengen met de maatschappelijke beleving. Meer informatie hierover in paragraaf 3.4.

3B BEGRIPPEN BETER IN OVEREENSTEMMING MET MAATSCHAPPELIJKE BELEVING

Van de gelegenheid is tevens 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, het begrip 'inrichting' en ook de eerder al besproken giften is het wenselijk in dit kader kleine aanpassingen te plegen.

3.3 Giften-in natura (artikel 33, eerste lid, van de Participatiewet)

Voorgesteld wordt om de bepaling rond inkomen in natura te wijzigen waardoor ook zogenaamde 'besparingsbijdragen' onder het inkomensbegrip vallen.

Binnen de huidige Participatiewet zijn giften niet nader gedefinieerd. De bepaling over giften is nu opgenomen in paragraaf 3.4 van de wet die gaat over "Middelen". Kenmerkend van middelen is dat het gaat om vermogens- en inkomensbestanddelen waarover belanghebbende (of het gezin) vrijelijk beschikt of redelijkerwijs kan beschikken (artikel 31, eerste lid, van de Participatiewet). Dit beschikken betekent dat de middelen feitelijk aangewend kunnen worden om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien.

Als een bijstandsgerechtigde geld geschonken krijgt, kan hij in beginsel vrijelijk hierover beschikken. Dit is ook het geval wanneer de schenker dit geld met een bepaald doel aan belanghebbende geeft. Daardoor is de gift aan te merken als middel. Kiest de schenker ervoor om niet geld, maar juist een bepaald product (bijvoorbeeld boodschappen) aan de bijstandsgerechtigde te geven of op vergelijkbare wijze bepaalde zaken (denk weer aan boodschappen) voor belanghebbende te betalen, dan kan de ontvanger er niet langer vrijelijk over beschikken. En dan vallen de schenkingen dus niet binnen het middelenbegrip. Tenzij de geschonken goederen in redelijkheid weer te gelde gemaakt kunnen worden. Denk bij dit laatste aan bepaalde kostbare roerende en onroerende zaken, bijvoorbeeld een auto.

Deze giften in natura worden in de rechtspraak aangemerkt als besparingsbijdragen, als zij betrekking hebben op kosten die tot de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan behoren. In de rechtspraak is er dus een extra, juridische, vorm van giften ontstaan. Als er dan sprake is van substantiële bijdragen, is de gemeente gehouden de bijstand op grond van artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet hierop af te stemmen.⁴⁶ Door dit juridische onderscheid worden giften in natura (tenzij in redelijkheid te gelde te maken) anders behandeld dan giften in de vorm van een bijschrijving of contant bedrag.

⁴⁶ Zie in dit kader: ECLI:NL:CRVB:2021:1918, ECLI:NL:CRVB:2012:BX8450, ECLI:NL:CRVB:2014:705 en ECLI:NL:CRVB:2016:5004.

De regering vindt dit onderscheid moeilijk uit te leggen aan de burger en ook onwenselijk. Het zou voor de wijze waarop met een gift wordt omgesprongen niet moeten uitmaken of deze de vorm van het betalen van een rekening, een boodschappenpakket of een vergelijkbaar geldbedrag aanneemt.

De jurisprudentie rond besparingsbijdrage lijkt zijn oorsprong te vinden in een wijziging bij invoering van de Wet Werk en Bijstand (hierna: WWB). Onder de eerdere bijstandswet (nAbw) werd de waarde van inkomen in natura bepaald op basis van de daaruit voortvloeiende lagere bestaanskosten.⁴⁷ Deze waarderingsgrondslag biedt de mogelijkheid om de waarde van giften in natura in een bepaald bedrag uit te drukken (de eerdergenoemde besparingsbijdrage). Sinds de invoering van de WWB geldt echter dat inkomen in natura wordt gewaardeerd op basis van het daarvoor door belanghebbende opgeofferde bedrag. Bij giften in natura is geen sprake van een door belanghebbende opgeofferd bedrag, waardoor giften in natura op basis van deze grondslag ook niet als inkomen in natura zijn te waarderen en daarom in wezen buiten het middelen begrip terecht zijn gekomen. De regering kiest er daarom voor om de waarderingsgrondslag voor inkomen in natura uit te breiden. Inkomsten in natura kunnen – zo het voorstel – ook op basis van het met de verkregen goederen bespaarde bedrag worden gewaardeerd. Hiermee wordt tevens bewerkstelligd dat ook giften in natura als inkomsten in natura, onder het middelen begrip worden gebracht en daarom op een zelfde wijze kunnen worden behandeld als giften in de vorm van geld.

3.4 Vermogen (artikel 34, van de Participatiewet)

Voorgesteld wordt om bij vaststelling van het vermogen niet langer uit te gaan van de zogenaamde 'vermogensaansruimte' (zie hierna), maar van het daadwerkelijk vermogen van een bijstandsgerechtigde.

In de Participatiewet wordt ten opzichte van andere verstrekkingen (zoals toeslagen of de Wmo) op een afwijkende manier met vermogen omgegaan. Weliswaar wordt bij de start van de bijstandperiode vergelijkbaar met de andere regelingen het vermogen vastgesteld. Daarna worden gedurende de bijstandsafhankelijkheid 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 de ruimte bepaalt in hoeverre het vermogen gedurende de bijstand nog kan groeien. Dit wordt de 'vermogensaansruimte' genoemd. De vermogensaansruimte is gelijk aan de vermogensvrijlating minus het bij bijstandsaanvraag aanwezige positieve vermogen. Is enkel sprake van negatief vermogen dan is de vermogensaansruimte gelijk aan de vermogensvrijlating.

Voorbeeld

J. vraagt bijstand aan. Hij heeft nog een klein spaartegoed ad. € 2.000 als vermogen. De voor hem geldende vermogensvrijlating is € 6.000. De vermogensaansruimte is voor J. daarom € 4.000.

Bij een eventuele toename van bezittingen wordt het vermogen van belanghebbende – 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 erfenis van € 1.000. J's vermogensaansruimte was (zie vorige voorbeeld) € 4.000. Door de erfenis wordt deze opnieuw vastgesteld op € 3.000. De vermogensaansruimte wordt niet overschreden en de bijstandsverlening kan dus worden voortgezet.

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

⁴⁷ Artikel 48, eerste lid, van de nAbw.

Voorbeeld

J. ontvangt in plaats van € 1.000, € 10.000 als erfenis. J's vermogensaanwasruimte was € 4.000 (zie het eerste voorbeeld). Door de erfenis is zijn groei aan bezittingen groter dan de aanwasruimte. 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 belanghebbende nog steeds in bijstandsbehoevende omstandigheden verkeert.

Voorbeeld

J. uit het eerdere voorbeeld is gedurende de bijstandsverlening enkele kleinere leningen aangegaan (ad. € 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 vermogensstaffeling weliswaar de voor hem geldende vermogensaanwasruimte, maar in feite heeft hij na saldering met de openstaande schulden (ad. € 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, van de Participatiewet) een nieuw bijstandsrecht kan ontstaan met een daarbij horende nieuwe vermogensvaststelling.⁴⁸

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. 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 belanghebbende te nemen voor de bepaling of het recht op bijstand gecontinueerd kan worden.

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 belanghebbende 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 dat 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.

3.4.1 Wijziging in de uitvoering

Dit voorstel vraagt wel om een wijziging in 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 kan het wel wenselijk zijn 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 belanghebbende ook te kunnen informeren wanneer een vermogenstoename in de toekomst bijstandsrechtelijke gevolgen kan hebben (zie verderop inzake doenvermogen).

⁴⁸ Zie in dit kader ook ECLI:NL:CRVB:2018:792.

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 ontluikende schuldenproblematiek vanuit een (duidelijke) vermogensafname, sneller in beeld kan komen. Eerdere signalering kan 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, hij in beginsel toenames in bezit die niet leiden tot een vermogen boven de geldende vermogensgrens, niet meer hoeft te melden in het kader van de inlichtingenplicht. Dat vraagt van hem dat hij 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%)⁴⁹. Een zeer beperkte groep beschikt over een vermogen dat hoger ligt dan de huidige normen voor kwijtschelding lokale belastingen (alleenstaande: ca. € 3.275 en gehuwden: € 4.350). 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 meer dan € 4.000 bij een alleenstaande en meer dan € 10.000 bij gehuwden.

Het past bij het binnen het Wetsvoorstel waarborgfunctie Awb geëxpliciteerde dienstbaarheidsbeginsel dat de gemeente de bijstandsgerechtigde inzicht verschaft aan welke mate van toename van bezittingen bijstandsrechtelijke gevolgen verbonden zijn. Voor het leeuwendeel van de bijstandspopulatie geldt dat hen kan worden geadviseerd om bij aanzienlijke toenames (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 burger (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 individualiseringsbepaling⁵⁰ steviger te positioneren en op een aantal punten een nieuwe kan-

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet.

bepaling te introduceren. Het gaat dan om kan-bepalingen bij elementen van de wet waarbij de uitvoering nu weinig tot geen ruimte voelt om maatwerk te kunnen bieden.

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 burgers in het geding is, mag daarbij van de gemeente 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 (zie bijvoorbeeld de bepalingen in paragraaf 3.3 van de Participatiewet).

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

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

Wanneer iemand een bijstandsuitkering wil aanvragen, dient dit bij de meeste gemeenten te gebeuren via werk.nl bij het UWV. Dit staat zo geformuleerd in 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 zoekperiode zelf invullen (artikel 7, derde lid, Pw). Dit geldt ook voor jongeren die tijdens de zoekperiode 27 jaar worden (artikel 41, vierde lid, Pw). Jongeren moeten kunnen aantonen dat zij deze verplichting zelf actief hebben vormgegeven.

Over de achterliggende beleidstheorie van de vierweken zoektermijn is de Eerste Kamer eerder geantwoord⁵¹ dat de vierweken zoektermijn destijds door de wetgever is bedoeld om jongeren tot 27 jaar meer bewust te maken van hun verantwoordelijkheid om aan het werk te komen. En het minder vanzelfsprekend te maken dat direct een beroep kan worden gedaan op bijstand met financiële afhankelijkheid tot gevolg. Uitgangspunt blijft onverminderd dat van een jongere mag worden verwacht dat hij zijn mogelijkheden om via werk of opleiding verder in zijn toekomst te investeren intensief onderzoekt, vooraleer hij bijstand aanvraagt.

Bij zelfredzame jongeren benadrukt de vierweken zoekperiode dat deze groep jongeren juist door het volgen van een opleiding of door deelname aan het arbeidsproces moet werken aan zijn toekomst. Als het echter gaat om jongeren in een kwetsbare positie is het wenselijk dat het college maatwerk kan bieden om te voorkomen dat ze buiten beeld raken of dieper in de problemen komen.

De regering wil met de voorgestelde wijziging ruimte aan het college geven, vanuit het besef dat de aan de maatregel ten grondslag liggende beleidspremissie onder omstandigheden niet doelmatig is en zelfs juist contra productief uit kan pakken. Het is aan het college om aan afweging nader invulling te geven en daarin ook haar inzet op andere onderdelen binnen het sociaal domein te betrekken, denk aan Jeugdzorg of schuldhulpverlening.

De regering is zich er van bewust dat de voorgestelde nuancering van de vierweken zoektermijn ook iets vraagt van de huidige ICT. Indien 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 BRP (denk aan dak- en thuisloze jongeren) al dat zij zich rechtstreeks bij de gemeente moeten melden. Bij melding kan dan worden bezien of inzet van de vier weken zoekperiode in deze wenselijk is.

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

⁵¹ Kamerstukken I, 2022/2023, 35394, D.

Voorgesteld wordt om een bijstandsuitkering met terugwerkende kracht te kunnen verlenen indien 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 aanvraagdatum is ingangsdatum. Het uitkeringsrecht kan in beginsel niet eerder⁵² ingaan dan de datum van eerste melding. In de rechtspraak worden hier wel – indien 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 aanvraag⁵³, 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)⁵⁴ of iemand zelf niet voldoende in de gelegenheid is gesteld om een melding te maken.⁵⁵

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 voorbijschiet. Burgers 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 indien de individuele omstandigheden daarom vragen de bijstand tot maximaal drie maanden eerder dan meldingsdatum toe te kennen. 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 geen beperking in de tijd.

Er zijn verschillende situaties te bedenken waarin het wenselijk kan zijn om tot bijstandsverlening met terugwerkende kracht te komen. Te denken valt aan situaties die zich voor kunnen doen 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 voorziening⁵⁶ is afgewezen of een eerdere bijstandsaanvraag buiten behandeling is gesteld.

Het criterium "*individuele omstandigheden*" gaat verder dan sec wenselijk en vraagt om een individuele invulling. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het feit dat belanghebbende door de late melding aantoonbaar aanzienlijke schulden of betalingsachterstanden heeft opgelopen. Hierbij kan een rol spelen dat belanghebbende 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 belanghebbende overvraagd zijn door een crisissituatie, waardoor hem een te late melding of eerdere buiten behandelingstelling niet kan worden verweten.

Met artikel 44, vijfde lid, Participatiewet wordt voorgesteld dat de gemeente bijstand met terugwerkende kracht toe kan kennen indien individuele omstandigheden daartoe noodzaken. 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 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.

Door gemeenten de bevoegdheid te geven om in situaties die daarom vragen de bijstand eerder dan meldingsdatum toe te kennen, kan bestaansonzekerheid worden weggenomen en worden

⁵² 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.

⁵³ ECLI:NL:CRVB:2014:2362.

⁵⁴ ECLI:NL:CRVB:2013:CA0568.

⁵⁵ ECLI:NL:CRVB:2012:BX1284 en ECLI:NL:CRVB:2013:2757.

⁵⁶ Bijvoorbeeld de Werkloosheidswet (hierna: WW) of Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (hierna: WIA).

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

3.7 Bij AMvB nader in te vullen mogelijkheid tot verstrekking van categoriale bijzondere bijstand (artikel 35, achtste lid, van de Participatiewet)

Er wordt een grondslag geïntroduceerd voor het opstellen van een Algemene Maatregel van Bestuur (hierna: AMvB) op basis waarvan categoriaal bijzondere bijstand kan worden verleend.

De afgelopen jaren heeft meermaals de wenselijkheid aan het licht gebracht van een categoriaal in te zetten ondersteuningsinstrument. Categoriale verstrekkingen voorkomen niet-gebruik, terwijl ook de uitvoeringslasten beduidend beperkter zijn dan bij een systeem dat werkt op basis van aanvraag.

De regering kiest er daarom met dit wetsvoorstel voor om in de Participatiewet een grondslag op te nemen, op basis waarvan de regering – zo de situatie hierom vraagt – de mogelijkheid heeft om bij AMvB uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende kosten aan te wijzen waarvoor categoriaal bijzondere bijstand kan worden verstrekt.

Het gebruik maken van deze mogelijkheid vraagt van de regering altijd eerst de afweging of de inzet van het instrument bijzondere bijstand de meest geëigende is om de ondervonden problematiek te tackelen. Dat laatste vraagt tevens intensieve afstemming met gemeenten als uitvoerder van de AMvB.

3D ALGEHELE CODIFICATIE

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 burger, 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.

3.8 Bijstandsnorm (alleenwonende) alleenstaande bijstandsgerechtigde met niet-rechthebbende partner (artikel 24, van de Participatiewet)

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, zoals bedoeld in de artikelen 21 en 22. Die normen zijn circa 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 (niet met Nederlander gelijkgestelde), artikel 13 (o.m. gedetineerd, langer in het buitenland verblijvend, studierend) of artikel 15 (passende en toereikende voorliggende voorziening).

Artikel 24 van de Participatiewet regelt op dit moment dat de bijstandsgerechtigde die:

- a. in boven beschreven situatie verkeert; en
- b. 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. 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 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 belanghebbende."⁵⁷

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. 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) opgehoogd dient te worden. Zie in dit verband onder meer ECLI:CRVB:2020:3517, waarin de CRvB overweegt dat gelet op haar eerdere uitspraken de situatie van appellant voor de gemeente aanleiding had moeten zijn om zelfstandig te beoordelen of toepassing moet worden gegeven aan artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet. De gemeente had, zo de CRvB, alle relevante omstandigheden, mogelijkheden en middelen van belanghebbende moeten onderzoeken, om op basis daarvan vast te stellen of artikel 24 van de Participatiewet in het geval van belanghebbende niet leidt tot een voor hem financieel schrijnende situatie.

Een onderzoek zoals beschreven vraagt veel van de gemeente en grijpt diep in op de privacy van de belanghebbende. Daarnaast mist de term "schrijnende situatie" juridische inkadering, waardoor de nodige rechtszekerheid voor de burger ontbreekt. Reden waarom er binnen het huidige wetsvoorstel voor is gekozen 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.

Daarbij blijft het bepaalde in artikel 32, derde lid, van de Participatiewet 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 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.

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 (70% van € 1.500 =) € 1.050. Zou D. deze norm onverkort ontvangen dan zouden D. en E. in totaal (norm € 1050 + inkomen E. € 600 =) € 1.650 ontvangen. Het aangehaalde artikel 32, derde lid, Participatiewet 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 70%) geldt enkel voor de bijstandsgerechtigde van 21 jaar of ouder. Voor jongmeerderjarigen geldt een andere normen systematiek. 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 opdracht de norm aan te vullen via de bijzondere bijstand (artikel 12 Participatiewet) voor zover de noodzakelijke kosten van het bestaan uitgaan boven de bijstandsnorm en de jongmeerderjarige hiervoor geen beroep op zijn ouders kan doen.

3.9 Bijstandsnorm alleenstaande ouder zonder alo-kop (artikel 24a, van de Participatiewet)

Voor de bijstandsgerechtigde alleenstaande ouder die geen recht heeft op de zogenaamde alleenstaande ouder-kop (alo-kop) wordt een nieuw artikel geïntroduceerd. Voor deze ouder is er

⁵⁷ Kamerstukken II 2014/15, 34273, nr. 3, p. 7-8.

in het kader van het kindgebonden budget sprake van gestandaardiseerde jurisprudentie over die alo-kop waarvan codificatie wenselijk is.

Bij de 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. In plaats hiervan is de alo-kop geïntroduceerd binnen het kindgebonden budget. Op het kindgebonden budget is de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) van toepassing. De Awir-criteria voor het vaststellen van partnerschap (en dus in spiegelbeeld ook hij die geen partner heeft – de alleenstaande ouder) wijken enigszins af van die voor de bijstand en de andere minimumregelingen. In de verschillende minimumregelingen zijn in het kader van behoefte en draagkracht de materiële omstandigheden doorslaggevend, terwijl in de fiscale regelgeving en de Awir is gekozen voor enkel objectieve, formele criteria. Bijvoorbeeld: gehuwd, samen een kind, een gedeelde pensioenregeling, die in het uitvoeringsproces goed te automatiseren zijn. 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. Bij invoering was de schatting dat het om enkele duizenden gevallen zou gaan. In het merendeel van de gevallen gaat het daarbij om situaties waarbinnen belanghebbende de kosten met de Awir-partner kan delen. Denk bijvoorbeeld aan de alleenstaande ouder bij wie ook een kind ouder dan 27 jaar woont. Dit kind wordt in het kader van de Awir als partner aangemerkt, waardoor belanghebbende niet in aanmerking komt voor de alo-kop, maar anderzijds wel de kosten van levensonderhoud kan delen met het oudere inwonende kind.

Er zijn echter ook situaties denkbaar waarbinnen een feitelijk beroep op ondersteuning niet mogelijk is omdat de (Awir-)partner niet over inkomen beschikt. Het gaat dan meer specifiek over de niet-rechtmatig in Nederland verblijvende partner zonder inkomen. De CRvB overweegt in deze situaties dat: *“de wetgever geen bewuste beslissing heeft genomen om in verband met het koppelingsbeginsel de groep (alleenstaande) ouders met een niet rechtmatig in Nederland verblijvende partner uit te sluiten van de alo-kop. De alo-kop is voor deze groep ouders dan ook niet aan te merken als een aan de bijstand voorliggende voorziening in de zin van artikel 15, eerste lid van de Participatiewet en staat niet in de weg aan verlening van bijstand ter compensatie van het gemis van de alo-kop(....).”*

Gelet op de inkomensterugval van deze groep met een bedrag van 20% van de gehuwdennorm (ten opzichte van de situatie vóór 2015) is het bestaansminimum niet meer gegarandeerd en is sprake van een zeer bijzondere situatie als bedoeld in artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet.”⁵⁸

Ook in deze situaties wordt van de gemeente verwacht dat hij in beginsel standaard invulling geeft aan de individualiseringsbepaling.⁵⁹ 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 burger wordt tevens de noodzakelijke rechtszekerheid geboden.

De voorgestelde regeling komt er op neer dat een bijstandsgerechtigde met een of meerdere rechtmatig in Nederland verblijvende kinderen, maar een partner die in het kader van artikel 11 van de Participatiewet niet met een Nederlander gelijk wordt gesteld, in aanmerking komt voor een tot 90% van de gehuwdennorm opgehoogde bijstandsnorm. Ook hier geldt dat het bepaalde in artikel 32, derde lid, van de Participatiewet inzake eventueel inkomen van de niet-rechthebbende partner onverkort van toepassing blijft. 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.

De Participatiewet 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 wier eigen inkomen lager is dan de voorgestelde opgehoogde bijstandsnorm (90% van de gehuwdennorm). Bij een hoger inkomen beschikken de rechtmatig in Nederland verblijvende gezinsleden in ieder geval over inkomen boven het bestaansminimum. Een aanvulling vanuit de Participatiewet is dan niet passend.

3.10 Geen kostendeler bij tijdelijk verblijf – explicitering hoofdverblijf vereiste (huidig artikel 19a, eerste lid, van de Participatiewet)

⁵⁸ Zie onder meer ECLI:NL:CRVB:2018:1600.

⁵⁹ Artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet.

Artikel 19a, eerste lid, van de Participatiewet stelt als voorwaarde om iemand als kostendeler te kunnen aanmerken dat deze persoon het desbetreffende adres als hoofdverblijf heeft⁶⁰. Deze persoon is niet degene die een bijstandsuitkering ontvangt, maar degene die bij een bijstandsgerechtigde in gaat wonen. Gaat diegene *tijdelijk* bij een bijstandsgerechtigde wonen, voldoet hij niet aan het hoofdverblijfsvereiste, en is hij geen kostendeler. Met deze paragraaf wordt nadere uitleg gegeven over het huidige artikel 19a, eerste lid en de termen hoofdverblijf en tijdelijk verblijf.

De kostendelersnorm, zoals deze per 2015 in de Participatiewet is geïntroduceerd, werkt op basis van de premisse dat personen die op hetzelfde woonadres hun hoofdverblijf hebben kosten kunnen delen en daardoor schaalvoordelen ervaren. Het gaat om een premisse, reden waarom de gemeente ook steeds zijn opgeroepen waar nodig via toepassing van artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet maatwerk toe te passen of via bijzondere bijstand extra kosten te dekken.⁶¹

Daarnaast benadrukte toenmalig staatssecretaris Klijnsma al voor inwerkingtreding van de kostendelersnorm, bij brief van 19 december 2014⁶², dat geen sprake kan zijn van kostendeling indien belanghebbende niet zijn hoofdverblijf heeft op het desbetreffende adres. Zij noemde toentertijd expliciet het tijdelijk verblijf in de vrouwenopvang en een begeleid wonen traject als situaties waarbij belanghebbende niet als kostendeler kan worden aangemerkt. Later (Verzamelbrief 2015-2) werden daaraan mensen in een crisissituatie, (ex-)daklozen en vergunninghouders die gebruik maken van het zelfzorgarrangement⁶³ en tijdelijk bij iemand inwonen, als voorbeeld toegevoegd.

Centraal bij deze voorbeelden staat steeds dat eerst de vraag beantwoord moet worden of iemand zijn hoofdverblijf heeft op een bepaald adres, voordat vragen rond kostendelerschap en ook gezamenlijke huishouding kunnen gaan spelen. Is sprake van tijdelijk verblijf en heeft belanghebbende dus geen hoofdverblijf op het desbetreffende adres, dan kan hij niet als kostendeler worden aangemerkt en kan er in vergelijkbare zin ook geen sprake zijn van bijvoorbeeld een gezamenlijke huishouding. De vraag of een verblijf op hetzelfde adres kortdurend of tijdelijk is, moet – zo de CRvB⁶⁴ – worden beantwoord aan de hand van de concrete feiten en omstandigheden. De duur van het verblijf is daarbij één van de omstandigheden waaruit het hoofdverblijf kan worden afgeleid. Andere concrete feiten en omstandigheden waaruit dat kan worden afgeleid, zijn de verplaatsing van persoonlijke bezittingen naar en het ontvangen van post op het desbetreffende adres.

Het feit dat iemand tijdelijk heeft ingeschreven gestaan op een adres, maakt het adres gedurende de desbetreffende periode nog niet zijn hoofdverblijf. Andere elementen zijn mede bepalend. Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:CRVB:2015:2117, in welke casus weliswaar sprake was van kortdurend verblijf, maar omdat belanghebbende wel zijn bezittingen naar het adres had verplaatst en ook een internetabonnement op dat adres had afgesloten, toch werd aangenomen dat hij zijn hoofdverblijf op het betreffende adres had. Andersom betekent het feit dat een verblijf meer dan zes maanden duurt, niet dat dan zonder meer een hoofdverblijf mag worden aangenomen. In de regel is bij een verblijf van meer dan zes maanden wel de vraag in hoeverre het initieel als tijdelijk bedoelde adres niet alsnog het hoofdverblijf is geworden. Maar ook dan kunnen er omstandigheden spelen die het verblijf een tijdelijk karakter geven. Denk aan het feit dat belanghebbende zijn bezittingen nog steeds elders heeft opgeslagen.

De regering hecht er aan om het principe te expliciteren dat iemand eerst als woonachtig op een adres kan worden aangemerkt, wanneer hij daar zijn hoofdverblijf heeft. Dat principe geldt zowel bij toepassing van de kostendelersnorm als bij de vaststelling van een gezamenlijke huishouding. Is sprake van tijdelijk verblijf dan kan de tijdelijk inwonende niet als kostendeler worden

⁶⁰ Naast de Participatiewet stellen evenzo de andere wetten die de kostendelersnorm hanteren het hoofdverblijfsvereiste, wil van een kostendeler (en evenzo een echtgenoot in het kader van een gezamenlijke huishouding) sprake zijn. Zie onder meer: artikel 17, vijfde lid, Anw, artikel 5, derde lid, onderdeel b, van de IOAW en de IOAZ en artikel 2, zevende lid, van de Toeslagenwet.

⁶¹ Zie onder meer de Verzamelbrief aan gemeenten 2015-2 en het Gemeentenieuws 2019-1.

⁶² Kamerstukken II 2014/15, 30 454, nr. 148.

⁶³ Vergunninghouders kunnen – op vrijwillige basis – gebruik maken van een zelfzorgarrangement (zza). Zij zien daarmee af van (tijdelijke) opvang in COA-locaties. De zza biedt de mogelijkheid om elders te verblijven tot het moment dat er woonruimte is gevonden in een gemeente. Een deelnemer aan het zza zorgt zelf voor een verblijfsadres. Dat kan een adres bij familieleden of bij vrienden zijn. De vergunninghouder ontvangt daarvoor een kleine financiële vergoeding om zelf te voorzien in onderdak.

⁶⁴ Zie onder meer: ECLI:NL:CRVB:2021:2836.

aangemerkt⁶⁵, noch kan hij een gezamenlijke huishouding met een van de andere personen die op het adres woonachtig zijn voeren. Bij de wens om dit principe nogmaals te expliciteren speelt mee dat andere belangen dan het Participatiewet-belang gediend zijn bij het bieden van tijdelijke opvang. De regering is van mening dat juist als het gaat om crisissituaties, het belang om iemand een dak boven het hoofd te bieden een hoge prioriteit toekomt.

Bij de uitvoering van de wet blijft de hoofdregel dat de gemeente er bij een inschrijving in de BRP er in beginsel vanuit mag gaan dat belanghebbende op het desbetreffende adres zijn hoofdverblijf heeft. Speelt tijdelijk verblijf dan is het aan diegene die tijdelijk op het adres verblijft, of aan de bijstandsgerechtigde bij wie diegene inwoont, aan de gemeente of SVB aan te geven dat er sprake is van tijdelijk verblijf. De vraag of er (nog) sprake is van een tijdelijk verblijf en de kostendelersnorm buiten toepassing blijft, moet vervolgens beantwoord worden aan de hand van de door belanghebbende aangereikte concrete feiten en omstandigheden. Bedacht dient daarbij te worden dat het bij alle bovengenoemde voorbeelden steeds gaat om situaties waarbinnen belanghebbende door persoonlijke omstandigheden (echtscheiding, dreigende dakloosheid, vlucht) huis en haard achter zich heeft moeten laten of in het geheel niet over huis en haard beschikte (dakloos) en met slechts een beperkt aantal bezittingen gebruik maakt van het aangeboden adres. Blijkt belanghebbende na enkele maanden nog steeds gebruik te maken van het adres, dan kan het initieel als tijdelijk bedoelde adres alsnog een hoofdverblijf zijn geworden, zoals gezegd. Het is aan de gemeente om de situatie dan her te beoordelen en mocht geconstateerd worden dat nu toch van een hoofdverblijf sprake is, de bijstand vanaf herbeoordelingsdatum daarop aan te passen. Zoals hierboven aangegeven mag, als sprake is van een verblijf langer dan zes maanden, in beginsel er vanuit worden gegaan dat het eerdere tijdelijke verblijf het karakter van een hoofdverblijf heeft gekregen. Met de nadruk op in beginsel, nu ook dan de feiten en omstandigheden van dien aard kunnen zijn dat het verblijf nog steeds als tijdelijk moet worden gekwalificeerd.

3.11 Onverwijld de mogelijkheid bieden tot het indienen van een aanvraag na melding (artikel 41, vierde lid, van de Participatiewet)

In het wetsvoorstel wordt een bepaling opgenomen op basis waarvan een burger die een melding doet voor bijstand, meteen de mogelijkheid krijgt ook de vervolgstap te zetten. Namelijk het indienen van een aanvraag voor bijstand.

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.⁶⁶ Belanghebbende wordt 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 eerst de vier weken termijn voor bevoorschotting (artikel 52, eerste lid, van de Participatiewet) 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 belanghebbende 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 vierweken zoekperiode geldt. Die uitzondering vindt zijn grondslag in de voor deze groep geldende leerwerkplicht. Voor alle andere gevallen blijft onverkort gelden dat meldingsdatum en aanvraagdatum in beginsel gelijk vallen, tenzij belanghebbende 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. Indien gemeenten ervoor gekozen hebben om een eigen aanvraagproces – los van werk.nl – in te richten, zullen zij belanghebbende ook in die situatie direct in de gelegenheid moeten stellen om een aanvraag in te dienen.

De burger wordt aldus de rechtszekerheid geboden dat hij – indien hij in bijstandsbehoevende omstandigheden verkeert en hij zijn volle medewerking verleent – binnen vier weken na melding een voorschot (artikel 52, eerste lid, van de Participatiewet) en binnen een redelijke termijn een besluit op zijn aanvraag mag verwachten.

⁶⁵ 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).

⁶⁶ Zie onder meer: ECLI:NL:CRVB:2022:2269 en ECLI:NL:CRVB:2022:1821.

3.12 Gelijktelling aanvraag bijstand, Bbz, IOAW of IOAZ (artikel 43, zesde lid, van de Participatiewet)

Voorgesteld wordt dat als iemand een aanvraag voor een andere uitkering doet, die niet de juiste blijkt te zijn, de meldingsdatum van die aanvraag geldt, als meldingsdatum voor de bijstandsaanvraag. Er zijn situaties dat iemand zich in eerste instantie bij de gemeente meldt voor een aanvraag voor het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz). Voor de behandeling van een Bbz-aanvraag geldt een afhandelingstermijn van 13 weken. Wordt zijn aanvraag afgewezen, dan zal hij – indien hij in bijstandsbehoevende omstandigheden verkeert - alsnog een bijstandsaanvraag moeten indienen, met het risico dat de aanvraagdatum van de bijstand uiteindelijk als ingangsdatum voor zijn uitkering wordt genomen.

Dit kan op gelijke wijze spelen bij een IOAW- of IOAZ-aanvraag. Het gaat daarbij steeds om bij de gemeente (of de buurgemeente die belast is met de uitvoering van het Bbz) ingediende aanvragen. Daarbij wordt van de aanvrager verwacht dat hij een juiste inschatting maakt van zijn eventuele recht op Bbz, IOAW of IOAZ. Blijkt zijn inschatting niet juist, dan loopt hij het risico dat hij door zijn inschattingsfout enkele weken tot meer dan één maand aan ondersteuning misloopt.

De regering acht dit onwenselijk. Als iemand in bijstandsbehoevende omstandigheden verkeert, maar in eerste instantie de inschatting maakt dat hij wellicht recht heeft op een andere door de gemeente uitgevoerde regeling, dan zou, indien zijn inschatting onjuist blijkt te zijn, alsnog de eerste meldingsdatum als ingangsdatum voor zijn bijstandsuitkering moeten gelden. Bij veel gemeenten is dit ook al een vaste uitvoeringspraktijk. Met het huidige 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 datum bijstandsaanvraag. Dit geldt evenzo voor de voorschotsregeling. Daarbij zij opgemerkt dat de hierin opgenomen vier wekentermijn een maximumtermijn vertegenwoordigt. Gezien het feit dat de aanvrager in afwachting van zijn eerdere aanvraag wellicht al geruime tijd geen inkomens hebben mogen ontvangen, mag van gemeenten worden verwacht dat zij hier eerder dan de genoemde vier weken tot bevoorschotting overgaan, om betalingsproblemen bij belanghebbende te voorkomen.

4. STIMULANS TOT RE-INTEGRATIE, PASSEND BIJ DE HETEROGENE DOELGROEP

In meerdere onderzoeken⁶⁷ 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 zijn. 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 ontstaan 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 erkent of gezien voelt in zijn ondersteuningsbehoeften.

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 burgers, zo 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 (SER) in haar rapport 'Werken zonder armoede'⁶⁸, om

⁶⁷ Zie onder meer de cohortstudie Participatiewet: [pdf \(overheid.nl\)](https://overheid.nl).

⁶⁸ 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.

(deeltijd) werken lonender te maken. De ombudsman geeft een soortgelijk signaal af in twee recente rapporten.⁶⁹

Werken in deeltijd kan een belangrijke eerste stap vormen richting volledige uitstroom. Binnen de huidige praktijk lijkt de wet deeltijdarbeid echter eerder te ontmoedigen dan te stimuleren. Eventueel verworven inkomen wordt volledig op de uitkering gekort. Daarbij wordt meteen ook het gereserveerde vakantiegeld 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 het vakantiegeld 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 belanghebbende een maand met beduidend 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 sec 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 op deze manier maatregelen die re-integratie stimuleren en meer financiële zekerheid bieden bij de stap naar (deeltijd) arbeid. Hiermee adresseert dit hoofdstuk de als beperkt ervaren ondersteuning. De maatregelen brengen de wet meer in verhouding tot de doelgroep die zij bedient. In de navolgende hoofdstukken, 4A en 4B, worden de verschillende maatregelen zoals boven geschetst besproken.

4A VERRUIMING VAN DE BIJVERDIENGRENZEN

4.1. Verruiming van de bijverdiengrenzen (nieuw artikel 34a, van de Participatiewet)

Met dit wetsvoorstel introduceert de regering voor alle bijstandsgerechtigden tussen de 18 jaar en de AOW-gerechtigde leeftijd één bijverdienregeling voorgesteld 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). Dit sluit aan bij de in het coalitieakkoord 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.

⁶⁹ Rapport "Meedoen zonder beperkingen", 13 september 2022 en rapport "Watertrappelen in de bijstand", 14 november 2022.

4.1.1 Huidige relevante vrijlatingen

De algemene bijstand in de Participatiewet heeft als vangnet van de sociale zekerheid een complementair karakter. Daarom worden – behoudens een aantal uitzonderingen – alle vermogens- en inkomensbestanddelen tot de middelen gerekend waarover belanghebbende beschikt of redelijkerwijs kan beschikken. Voor een deel van de bijstandspopulatie is de directe stap naar volledige uitstroom te groot is. Deeltijdarbeid kan een waardevolle tussenstap zijn. Dat deeltijdarbeid de kans dat belanghebbende uiteindelijk door arbeid volledig uitstroomt 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. Deeltijdarbeid draagt met andere woorden duidelijk bij aan de arbeidsinschakeling.

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

- *De algemene tijdelijke gedeeltelijke inkomstenvrijlating*⁷⁰
Het gaat om 25% van de inkomsten uit arbeid tot maximaal € 215,- per maand⁷¹. Deze vrijlating geldt voor een periode van maximaal 6 maanden⁷². Voorwaarde is dat de werkzaamheden naar het oordeel van de gemeente bijdragen aan de arbeidsinschakeling van de belanghebbende. Deze vrijlating geldt niet voor personen tot 27 jaar;
- *De tijdelijke inkomstenvrijlating alleenstaande ouder*⁷³
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 tot 27 jaar;
- *De structurele inkomstenvrijlating medisch uren beperkt*⁷⁴
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 belanghebbende medisch urenbeperkt is. Deze vrijlating is structureel en ook van toepassing op belanghebbenden jonger dan 27 jaar;
- *De tijdelijke inkomstenvrijlating bij werken met loonkostensubsidie*⁷⁵
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 belanghebbenden jonger dan 27 jaar.

Naast bovenstaande vrijlatingsregelingen kent de wet ook nog de mogelijkheid om via een zogenaamde stimuleringspremie⁷⁶ 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 is een belaste verstrekking.⁷⁷ De premie is onbelast voor zover niet structureel ingezet en niet gecombineerd met een vrijwilligersvergoeding.⁷⁸ Voor de premie geldt op dit moment dat deze voor personen jonger dan 27 jaar niet vrijgelaten wordt.

4.1.2 Het beoogde doel van de verruiming van de bijverdiengrenzen

⁷⁰ Artikel 31, tweede lid, onderdeel n, van de Participatiewet.

⁷¹ Genoemde bedragen zijn steeds naar stand 1 januari 2020.

⁷² De maximale termijn geldt niet voor bijstandsontvangers boven de pensioengerechtigde leeftijd. Zij ontvangen dan bijstand in de vorm van Aanvullende Inkomensondersteuning voor Ouderen (AIO) en zij kunnen voor een onbegrensde periode bijverdienen, waarvan dan 25% tot aan het maximale maandbedrag wordt vrijgelaten.

⁷³ Artikel 31, tweede lid, onderdeel r, van de Participatiewet.

⁷⁴ Artikel 31, tweede lid, onderdeel y, van de Participatiewet.

⁷⁵ Artikel 31, tweede lid, onderdeel z en aa, van de Participatiewet

⁷⁶ Artikel 31, tweede lid, onderdeel j, van de Participatiewet.

⁷⁷ Door de vrijlating wordt meer bijstand verstrekt. Over het meerdere is de gemeente belastingplichtig.

⁷⁸ Zie Rekenregels en handleiding loonheffing over bijstandsuitkeringen 2022, p. 6.

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. Bijstandsgerechtigden die parttime werken of in tenminste één maand parttime hebben gewerkt naast hun bijstandsuitkering, stromen – zo als eerder aangehaald - bijna drie keer zo vaak uit naar werk dan personen die geen parttime werk hebben verricht⁷⁹. 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.

Met het voorstel in het nieuwe artikel 34a worden de huidige vier vrijlatingen geharmoniseerd tot één bijverdienregeling. Daarmee vervallen de vrijlatingen uit artikel 31, tweede lid, Participatiewet. Dat bevordert de uitvoerbaarheid en creëert ook meer duidelijkheid voor de burger. Die harmonisering heeft betrekking op verschillende onderdelen:

- a. Bij verrekening van inkomen kan 15% van het netto inkomen uit arbeid in de desbetreffende maand (exclusief de reservering voor vakantiegeld of IKB), 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.
- b. Er is geen specifiek maximum aan de bijverdienregeling gekoppeld. Dat houdt niet in dat er geen maximumbedrag geldt. Indien belanghebbende over een inkomen beschikt boven de bijstandsnorm, is hij niet langer bijstandsafhankelijk 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.⁸⁰
- c. 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.
- d. 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%-regeling⁸¹ behouden.

4.1.3 Omvang doelgroep

De doelgroep die in aanmerking komt voor de bijverdienregeling is iedereen die 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 evenzo worden ingezet indien iemand al deeltijd werkt op het moment dat hij 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.⁸²

⁷⁹ [Factsheet Parttime werk in de bijstand | Divosa](#)

⁸⁰ Rekening houdend met de huidige normen, betekent dit dat een alleenwonende alleenstaande max 15% van € 1135,88 = € 170,38 per maand aan vrijlating kan ontvangen. Met dien verstande dat dit bedrag hoger kan uitvallen in de maand dat de reservering vakantiegeld binnen de uitkering wordt uitbetaald.

⁸¹ Artikel 31, tweede lid, onderdeel n, van de Participatiewet.

⁸² Zie onder meer: ECLI:NL:CRVB:2020:1803.

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, indien 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 verleningsmogelijkheid 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 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 belanghebbende.

Verbreden van de doelgroep met jongeren van 18-27 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 als zij een medische uren beperking (MUB) hebben of werken met loonkostensubsidie. Insteek blijft dat de focus bij jongeren primair moet liggen bij 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 standaard percentage van 15%. Zoals eerder aangegeven geldt er anders dan nu geen maximumbedrag. Voorwaarde voor de bijverdienregeling is dat belanghebbende bijstandsafhankelijk is, wat inhoudt dat het inkomen - indien 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.

Gekozen is voor een percentage van 15%. Hierdoor heeft de bijverdienregeling geen tot een gering effect op de toeslagen van de burger. 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 inkomensstijging 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 belanghebbenden 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 haar brief van 25 januari 2023⁸³ heeft minister Schouten 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 belanghebbenden.

⁸³ [Kamerbrief over toezeggingen commissiedebat Participatiewet | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

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 belanghebbende in de desbetreffende maand exclusief een eventuele reservering voor vakantiegeld of IKB. Zodra het vakantiegeld of het IKB 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)

Het percentage bij AIO-uitkeringen blijft ongewijzigd: bij personen boven 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. Om twee redenen kiest de regering ervoor dit percentage hier 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.

Wijziging van de regeling naar aanleiding van de uitspraak van de CRvB (vierde lid)

Tot slot wenst de regering de wet aan te passen naar aanleiding van een uitspraak van de CRvB. De CRvB heeft op 24 augustus 2021 uitspraak gedaan over de systematiek van de vrijlatingsregeling in de Participatiewet⁸⁴. De CRvB kwam tot het oordeel dat voor het vaststellen van de hoogte van het inkomen uit arbeid bij bijstandsgerechtigden die zijn gaan werken, eerst de vrijlating moet worden toegepast. Deze uitleg wijkt af van de uitvoeringspraktijk die bestond vóór deze uitspraak. In de praktijk werd eerst vastgesteld of er een inkomen onder de toepasselijke bijstandsnorm was, en alleen als dat het geval was, werd de vrijlating toegepast. Bij een inkomen boven de bijstandsnorm werd aangenomen dat de persoon niet bijstandsbehoefstig is, er daardoor geen recht was op bijstand en de vrijlating dus niet meer toegepast kon worden. Thans zijn gemeenten gehouden aan de uitleg van de CRvB.

Met het huidige voorstel wil de regering terugkeren naar de uitvoeringspraktijk van voor de uitspraak van de CRvB. De bijverdienregeling vindt daarom niet langer zijn regeling in de vorm van een inkomstenvrijlating, maar in een separate regeling met betrekking tot de verrekening van inkomen. Zoals eerder aangegeven kan van verrekening van inkomen enkel sprake zijn indien belanghebbende een inkomen heeft onder de voor hem geldende bijstandsnorm.

⁸⁴ CRvB 24 augustus 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:2146.

Overgangsrecht

Het wetsvoorstel voorziet in twee situaties in overgangsrecht:

- a. Indien 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.
- b. 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)

4.1.4 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 situatie⁸⁵:

| | Nieuwe bijverdienregeling | T.o.v. algemene vrijlating | T.o.v. alleenstaande ouder | Medische urenbeperking | Bij werk met loonkosten-subsidie |
|--------------------------------|--|----------------------------|---|------------------------|----------------------------------|
| Percentage | 15% | Lager % | Hoger % | Gelijk % | Gelijk % |
| 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) | Hetzelfde gebleven | Gelijke verlenging mogelijkheid |
| Ook voor jongeren tot 27 jaar? | Ja | Ja | Ja | Hetzelfde gebleven | Hetzelfde gebleven |

Armoedeval

Tevens 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.

4B VERHOOGING BESTAANZEKERHEID VOOR DE BIJVERDIENENDE BIJSTANDSGERECHTIGDE

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 bufferbudget⁸⁶, (automatisch) verrekenen van inkomsten uit arbeid op basis van in de Polisadministratie beschikbare gegevens⁸⁷ en het eenvoudiger verrekenen van de

⁸⁵ Normenbrief 1 januari 2022: 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.

⁸⁶ Nieuw artikel 34b, van de Participatiewet.

⁸⁷ Aanpassing artikel 31, tweede lid, onder g, artikel 32, tweede lid en vijfde lid, onder a, van de Participatiewet.

vakantietoeslag⁸⁸, de eindejaarsuitkering en het individueel keuzebudget⁸⁹ (hierna: IKB). De regering vindt het van belang om mensen met een bijstandsuitkering te stimuleren om te gaan 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 deeltijdbaan aangevuld met inkomen uit de bijstandsuitkering. Ongeveer 8% van de bijstandsgerechtigden werkt nu naast de bijstand⁹⁰, dit percentage zou hoger kunnen en moeten zijn op basis van ervaringen van gemeenten die actief inzetten op het stimuleren van deeltijd werk.⁹¹

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 knelpunten zijn naar voren gekomen in het project *Simpel Switchen in de Participatieketen*⁹². Ook de ombudsman wijst op deze onwenselijke knelpunten.⁹³ Uit de scans parttime werk van Divosa⁹⁴ 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.

Ook uit het rapport 'Als verrekenen een beperking is'⁹⁵ 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 inkomstenverrekening 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 inkomen toerekent naar de maand waar het inkomen betrekking op heeft. Hierdoor komt het voor dat mensen zodanige schommelingen in hun inkomsten (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 deze inkomsten 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 vakantiegeld en/of eindejaarsuitkering meteen met de bijstand wordt verrekend. Wanneer het vakantiegeld of eindejaaruitkering 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

⁸⁸ Artikel 32, vijfde lid, onder b, van de Participatiewet.

⁸⁹ Artikel 32, vijfde lid, van de Participatiewet.

⁹⁰ <https://www.divosa.nl/factsheet-parttime-werk-de-bijstand>.

⁹¹ 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.

<https://wageningen.raadsinformatie.nl/document/11860935/2#search=%22parttime%20werk%22>.

⁹² 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

⁹³ Rapport "Meedoen zonder beperkingen", 13 september 2022 en rapport "Watertrappelen in de bijstand", 14 november 2022.

⁹⁴ Dit onderzoek is gedaan door Muzus: Kistenmaner, S., Salomé, L. (2019). Ervaringen en klantbeleving van Surplus. Muzus, Delft.

⁹⁵ Rapport 'Als verrekenen een beperking is', Optimalistic, Muzus, Stimulansz, februari 2021.

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

Op 10 maart heeft hij de uitkering voor maart ontvangen (€ 1.000) en op 25 maart is ook het eerste salaris uitgekeerd (€ 200). belanghebbende 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. belanghebbende beschikt daardoor voor april in totaal over € 1600. Het inkomen van € 800 uit april wordt gekort over de maand mei, waardoor hij dan slechts € 200 aan bijstand ontvangt. Die maand kan hij echter ook minder uren maken bij zijn werkgever (inkomen over mei: € 400), waardoor hij plots slechts € 600 overhoudt om in zijn levensonderhoud te kunnen voorzien. Door de inkomensdaling zakt hij dus onder het sociaal minimum. De maand erna zorgt urenuitbreiding juist ervoor dat hij uit kan stromen, maar hij krijgt nog wel een uitkering op 10 juni (€ 600). De gemeente kan nu pas achteraf de rekening opmaken. belanghebbende had in feite over de maanden maart t/m juni recht op € 1.600 (mrt € 800, apr € 200, mei € 600 en juni € 0) uitkering, maar heeft € 2600 ontvangen. Reden waarom hij na uitstroom alsnog met een vordering van te veel ontvangen bijstand ad. € 1.000 te maken kan krijgen.

Bovenstaand voorbeeld laat zien hoe iemand door fluctuerende deeltijd inkomsten enerzijds geen zekerheid heeft over het totaal inkomen in een bepaalde maand en ook 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 bijstandsnorm⁹⁶:

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 inkomstenverrekening 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 het vakantiegeld en een eventuele eindejaarsuitkering telkens al worden verrekend als het recht daarop wordt opgebouwd, en niet wanneer het daadwerkelijk wordt uitgekeerd, komen mensen met vakantiegeld en/of een eindejaarsuitkering⁹⁷ op maandbasis structureel onder de bijstandsnorm. In december (eindejaarsuitkering) en mei (vakantiegeld) 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 inkomsten worden verrekend dan daadwerkelijk worden ontvangen. In maand 12 wordt dit rechtgetrokken, doordat de gemeente maar één maand verrekent en de inwoner voor twee periodes (8 weken) krijgt uitbetaald.⁹⁸
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. De 'extra' inkomsten 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

⁹⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/01/13/rapport-bufferbudget-als-oplossing-voor-inkomstenverrekening>.

⁹⁷ Mensen die geen vakantiegeld opbouwen en die ook geen dertiende maand hebben, hebben deze problemen niet.

⁹⁸ Rapport 'Als verrekenen een beperking is', Optimalistic, Muzus, Stimulansz, februari 2021, p. 34.

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.

Bovenstaande opsomming geeft inzicht in redenen waardoor bijstandsgerechtigden financieel in de knel komen door het verrekenen van inkomsten. In de huidige situatie geldt dat op basis van de verrekenregels in de Participatiewet veel bijstandsgerechtigden met deeltijd inkomsten als gevolg van de inkomstenverrekening een inkomen zouden hebben dat op maandbasis onder het bestaansminimum komt. Dit komt met name door reden 2 en reden 3 in de opsomming hierboven. Dit geldt voor ca. 8% van de totale bijstandpopulatie: ca. 38.000 personen werken per maand naast hun bijstandsuitkering. Het ontvangen van een inkomen onder het bestaansminimum leidt niet altijd tot financiële problemen. Voor 61% van de deeltijd werkenden uit het eerdere genoemde onderzoek 'als verrekenen een beperking is' is dat wel eens zo geweest⁹⁹. Vanuit de gedachte dat de bijstand een vangnetuitkering is om het bestaansminimum te borgen, is het onwenselijk dat de huidige verrekenregels een inkomen op maandbasis onder de bijstandsnorm tot gevolg kunnen hebben.

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.

In het project Smpel Switchen in de Participatieketen is de afgelopen jaren samen met partijen uit het veld zoals Divosa en gemeenten gewerkt aan het versoepelen van de overgang tussen bijstand en (parttime) werk. Vanuit Smpel Switchen zijn meerdere producten opgeleverd om gemeenten te ondersteunen bij het vergemakkelijken van deze stap voor mensen in de bijstand. Maar er is ook gezamenlijk geconcludeerd dat niet alle knelpunten op deze manier op te lossen zijn, aanpassing van wetgeving is noodzakelijk. In hoofdstuk 4A wordt ingegaan op voorgenomen maatregelen om de aanvraagprocedure te versoepelen. De aanpassingen die hieronder worden toegelicht zijn het resultaat van het in gezamenlijkheid ontwikkelen van oplossingen en betreffen de knelpunten die mensen ondervinden als ze naast de bijstandsuitkering gaan werken, zoals financiële onzekerheid door de verrekeningsystematiek.

Naar oordeel van de regering dragen de maatregelen in deze paragraaf bij aan het stimuleren van mensen om vanuit de bijstandsuitkering deeltijd te gaan werken en op die manier te participeren in de samenleving.

4.2 Versoepelen aanvraagprocedure (artikel 17 en artikel 43a, van de Participatiewet)

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.¹⁰⁰ Verschillende knelpunten¹⁰¹ zijn in de afgelopen jaren vanuit het project Smpel Switchen in de Participatieketen¹⁰² opgehaald in de praktijk. 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. Het doet een groot beroep op het

⁹⁹ Dit onderzoek ging om mensen met een arbeidsbeperking (met een Participatiewet/UWV uitkering), maar gelet op de kwetsbare doelgroep van de Participatiewet is aannemelijk dat dit voor een groot deel van hen geldt.

¹⁰⁰ 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, Her-instroom en parttime werk vanuit de Bijstand, Divosa, BMC en Stimulansz.

¹⁰¹ Knelpunten zoals onder andere de complexe verrekeningsystematiek 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.

¹⁰² 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.

doenvermogen. De beslistermijn voor gemeenten voor de aanvraag is acht weken, voor jongeren duurt dit zelfs langer in verband met de vierweken-zoektermijn. Dit leidt voor de burger vaak, ondanks eventuele voorschotten¹⁰³, tot een lange periode van onzekerheid. Zo'n terugvalmoment voelt vaak heel instabiel, mensen spreken over een gevoel van falen, onzekerheid en stress over het inkomen¹⁰⁴. Dit heeft als risico dat mensen de stap naar werk niet altijd (opnieuw) zullen zetten. Ook de Nationale Ombudsman wijst op dit ontmoedigingsrisico¹⁰⁵.

4.2.1 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 (kortdurende) 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 Besluit¹⁰⁶ 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.

4.2.2 Voorgestelde wetswijzigingen

De Participatiewet wordt aangepast aan de hand van de volgende vier maatregelen.

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

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 belanghebbende 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 rechtmatigheid, als de ondersteuning bij de arbeidsinschakeling de identiteit van de bijstandsgerechtigde kan controleren.¹⁰⁷

¹⁰³ De wet verplicht om binnen vier weken een voorschot te verstrekken (artikel 52, van de Participatiewet). Als de gemeente deze verplichting niet nakomt kan de gedeputeerde staten onverwijld bijstand toekennen (artikel 81, van de Participatiewet).

¹⁰⁴ <https://www.divosa.nl/nieuws/verhalen/tussen-mijn-laatste-salaris-en-mijn-eerste-uitkering-zat-net-ee-paar-weken-te-veel>

¹⁰⁵ Rapport "Meedoen zonder beperkingen", 13 september 2022.

¹⁰⁶ <https://www.divosa.nl/publicaties/toolkit-snelle-aanvraag-snel-besluit>.

¹⁰⁷ Artikel 17, vierde lid, van de Participatiewet.

DigiD heeft verschillende betrouwbaarheidsniveaus: basis, midden, substantieel en hoog¹⁰⁸. 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 GDI, waarin is bepaald dat het DigiD moet betreffen met een versterkt betrouwbaarheidsniveau. 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, 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, van de Participatiewet)

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 reeds 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 belanghebbende, terwijl nationaliteit van belang is voor de vaststelling van het recht op bijstand.¹⁰⁹ Voor het recht op bijstand is immers vereist dat de aanvrager rechtmatig in Nederland verblijft.

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 alleen in landen begeeft waarvoor een paspoort/identiteitsbewijs niet 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 identiteitsbewijs) in een periode dat veelal geen of slechts beperkt inkomen beschikbaar is.

Dat het rijbewijs geen inzicht geeft in de nationaliteit van belanghebbende, is te ondervangen door de via andere bronnen beschikbare informatie (met name via de Basisregistratie Personen (BRP)). Roept die informatie twijfel over de nationaliteit of de verblijfsstatus van belanghebbende op, dan kan de gemeente alsnog van belanghebbende 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?

¹⁰⁸ <https://logius.nl/domeinen/toegang/digid/hoe-werkt-het>.

¹⁰⁹ Artikel 11, van de Participatiewet.

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 Basisregistratie Personen en de administratie van de RDW. In artikel 53a 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 basisregistratie personen of andere administraties die bij AMvB kunnen worden aangewezen.

De regering wenst te benadrukken dat 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 burgers informatie niet dubbel aan te leveren. Het beoordelen van een bijstandsaanvraag is grond voor het gebruik van de gegevenskoppelingen. Hierdoor hoeven minder documenten worden opgevraagd bij de bijstandsaanvrager en kan een veel groter deel van de aanvragen snel en digitaal worden toegekend, conform de Toolkit Snelle Aanvraag Snel Besluit.

4. Mogelijkheid voor verkorte aanvraagprocedure voor her-instromers (nieuw artikel 43a)

Voorgesteld wordt de aanvraagprocedure voor her-instromers in de bijstand te versnellen in een nieuw artikel 43a.

In de huidige arbeidsmarkt komt het vaak voor dat mensen met een tijdelijk contract uit de bijstand stromen. Uit cijfers¹¹⁰ blijkt dat ongeveer 25% van de mensen die de bijstand instromen her-instromers zijn. Een her-instromer 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.

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 her-instromen. Maar de gemeente heeft de vrijheid om een verkorte procedure ook voor andere groepen her-instromers in te zetten.

Voorstel is daarom om aan de Participatiewet een artikel 43a 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 bijstandsperiode 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. Gekozen is 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.

¹¹⁰ Factsheet Participatiewet mei 2022 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl, gebaseerd op cijfers van het CBS.

4.3 (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, van de Participatiewet)

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

Het verrekenen van inkomsten uit arbeid met de bijstandsuitkering is voor gemeenten een intensief administratief proces. In de huidige situatie vormt de loonstrook de basis voor de inkomstenverrekening, 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 IKB 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 gemeenten (waaronder de G4¹¹¹) in samenwerking met het Inlichtingenbureau¹¹² een pilot uitgevoerd, waarin uitgebreid is onderzocht of het mogelijk is om voor de verrekening van inkomsten met de bijstandsuitkering volledig uit te gaan van informatie uit de UWV Polisadministratie. In de kamerbrief "Opvolging rapport als verrekenen een beperking is" heeft de minister van SZW toegezegd: '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 ook het UWV dat al kan, zodat de burger geen loonstroken meer hoeft in te leveren¹¹³.

Deze maatregel houdt in dat het voor gemeenten mogelijk wordt gemaakt om de inkomsten van een bijstandsgerechtigde te verrekenen met behulp van gegevens uit de Polisadministratie, zodat de bijstandsgerechtigde geen loonstroken hoeft aan te leveren. Hiervoor wordt gebruik 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 inkomstenverrekening. 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 burger en gemeente en een sneller verrekenproces.

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, tweede en vijfde lid (paragraaf 4.3.3));

¹¹¹ De G4 zijn de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag.

¹¹² Het Inlichtingenbureau is in 2001 opgericht door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 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 informatieknoppunt loopt: het Inlichtingenbureau.

¹¹³ Kamerstukken II 2019/20, 34 352, nr. 188.

- Het transactiesysteem op onderdelen aan te passen (artikel 32, tweede lid (paragraaf 4.3.4)); en
- Het niet verrekenen van onbelaste vergoedingen opnemen (aanpassing artikel 31, tweede lid, onder g (paragraaf 4.3.5)).

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 inkomstenverrekening 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, helemaal bij wisselende inkomsten.

De Polisadministratie en Suwinet

De Polisadministratie is zoals gezegd een register dat wordt beheerd door UWV. In dit register worden de meeste Nederlandse inkomstgegevens 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 inkomsten als zelfstandige, alimentatiebetalingen en buitenlands inkomen. Voor deze vormen van inkomen blijft gelden dat de bijstandsgerechtigde de gemeente dient te informeren over deze inkomsten 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 Sociale Zaken en Werkgelegenheid, zorgverzekeraars, de SVB, de Gemeentelijke Sociale Diensten en de Pensioenfondsen.¹¹⁴

Suwinet is het systeem waarin gemeenten met overheidsinstanties informatie over burgers delen. 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.¹¹⁵ Partijen wisselen deze gegevens met elkaar uit via Suwinet.¹¹⁶

4.3.1 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 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 de inkomsten uit arbeid, uitkering of pensioen van bijstandsgerechtigde op bij het UWV.
- De bruto-inkomsten worden door het Inlichtingenbureau op basis van de in de Polisadministratie aanwezige informatie omgerekend naar netto-inkomsten.
- Het Inlichtingenbureau levert nieuwe en/of gewijzigde loon- of uitkeringsinformatie zo snel mogelijk door aan de betreffende gemeente.
- Nu kent OIB een maandelijkse uitleverfrequentie. In 2023 gaat het Inlichtingenbureau OIB-signalen ook leveren via webservice waardoor een gemeente direct over inkomstgegevens kan beschikken als de werkgever aangifte heeft gedaan.
- De gemeente verrekent de partiele inkomsten (geautomatiseerd). De gemeente informeert de burger over de verrekening. Bij twijfel 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.

4.3.2 Voordelen voor bijstandsgerechtigde en gemeenten

¹¹⁴ Voor meer informatie over gegevensstromen bij de overheid: <https://www.loonaangifteketen.nl/de-loonaangifteketen/de-gegevensstroom/de-gegevens-in-de-loonaangifte>.

¹¹⁵ Artikel 64, van de Participatiewet en artikel 45 van de IOAW en de IOAZ.

¹¹⁶ Artikel 62, van de Wet SUWI.

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 bijv. meerdere correcties over één maand. De Polisadministratie bevat altijd de versie die uiteindelijk ook de Belastingdienst gebruikt.
- De bijstandsgerechtigde hoeft geen loonstroken meer in te leveren. De gemeente hoeft daarom geen herstelmeldingen meer te versturen of uitkeringen te blokkeren. Dat geldt ingeschat voor 5-10% van de uitkeringen waardoor de inkomenszekerheid wordt vergroot. Het aanleveren van een loonstrook aan de gemeente is alleen nog nodig bij twijfel vanuit de burger over de juistheid van het verrekenende bedrag of als de gemeente daarom vraagt.
- 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 inkomstenspecificatie (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.

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.
- Door het gebruik van de gegevens die geleverd worden door het Inlichtingenbureau ontstaat een eenduidige berekening van het netto-inkomen dat met de bijstand wordt verrekend. Harmonisatie van werkwijzen en inkomensbegrippen tussen (medewerkers van) gemeenten onderling zorgt voor minder willekeur en een meer consistente wijze van verrekening.
- Het wordt 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 inkomstenverrekening daar vaak op aan¹¹⁷.

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

¹¹⁷ Er zijn verschillende manieren om inkomsten te verrekenen, zie ook de werkwijzer verrekening parttime inkomsten van Divosa: <https://www.divosa.nl/werkwijzer-verrekening-parttime-inkomsten>.

versnelling, beschikbare gegevens kunnen direct worden verwerkt en hoeven niet eerst te worden verzameld.

Hieruit volgt 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 inkomsten hebben die niet in de Polisadministratie vermeld staan, zoals inkomsten uit arbeid als zelfstandige. Dit heeft ook te maken met de snelheid waarmee loonaangifte wordt gedaan door werkgevers en de gegevens beschikbaar zijn in de Polisadministratie. Het kan daarom voorkomen dat bijstandsgerechtigden in individuele situaties meer gebaat zijn bij verrekening op basis van door hen aangeleverde salarisspecificaties. Deze mogelijkheid moet daarom altijd blijven openstaan.

Vertraagde uitbetaling van de bijstandsuitkering door gebruik van gegevens uit de Polisadministratie kan voor 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 4.5) 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 4.3.3 tot en met 4.3.6). 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 inkomsten voor gemeenten naar verwachting uitkomen op de helft tot driekwart van de mensen voor wie verrekend moet worden. Voor de resterende groep blijft de mogelijkheid bestaan 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.

4.3.3. Vaststellen netto-inkomen op uniforme wijze (artikel 32, tweede en vijfde lid, van de Participatiewet)

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 AMvB 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. Door vast te leggen op welke wijze het te verrekenen netto-inkomen wordt vastgesteld, wordt meer eenduidigheid gecreëerd in het verrekenproces en meer gelijkheid voor bijstandsgerechtigden. Het netto verrekenbaar inkomen wordt gebaseerd op het bruto-inkomen (belastbaar inkomen), waarop de ingehouden loonheffingen en de WGA/WHK heffingen (heffing Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten/Werkhervattingskas) in mindering worden gebracht.

In deze AMvB 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 kan worden 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 standaardpercentage 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.

4.3.4 Verduidelijken transactiesysteem (artikel 32, tweede lid, van de Participatiewet)

In de Participatiewet zijn in artikel 32, eerste en tweede lid bepalingen opgenomen waaruit volgt dat inkomsten worden verrekend als zij betrekking hebben op de periode waarover beroep op bijstand wordt gedaan. Ook volgt daaruit dat inkomsten uit een bepaalde periode met de bijstandsuitkering van die betreffende periode moeten worden verrekend. Dit zogenoemde transactiesysteem bepaalt dat gemeenten inkomsten zoveel mogelijk moeten toerekenen aan de periode waarop ze betrekking hebben. Tegelijkertijd mogen inkomsten alleen worden verrekend (of teruggevorderd) als die ook echt zijn ontvangen.¹¹⁸ Deze bepalingen kunnen soms tegenstrijdig aan elkaar zijn en zorgen voor interpretatieverschillen in de huidige uitvoeringspraktijk. Zo worden gereserveerde vakantietoelagen en dertiende maand al naar rato op de bijstand in mindering gebracht terwijl deze nog niet ontvangen zijn door de bijstandsgerechtigde. Deze werkwijze kan ertoe leiden dat inkomsten die nog niet zijn ontvangen al wel verrekend worden met de bijstandsuitkering. De bijstandsgerechtigde kan door de inkomstenverrekening op maandbasis onder het sociaal minimum terecht komen. Dit vindt de regering een onwenselijke uitkomst. In dit wetsvoorstel zijn ook andere maatregelen opgenomen die dit zoveel mogelijk moeten voorkomen, zoals het eenvoudiger verrekenen van vakantiegeld, eindejaarsuitkering en IKB, en het bufferbudget. Ook deze maatregelen hebben als uitgangspunt dat niet mag worden verrekend wat nog niet door de bijstandsgerechtigde is ontvangen en te voorkomen dat de bijstandsgerechtigde door de inkomstenverrekening onder het sociaal minimum terecht kan komen.

Het 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:

- a. Inkomen wordt alleen in aanmerking genomen voor zover de bijstandsgerechtigde erover beschikt of in redelijkheid kan beschikken.¹¹⁹

Deze regel houdt in dat alleen nadat de bijstandsgerechtigde het inkomen ook daadwerkelijk heeft ontvangen (of in redelijkheid zou kunnen hebben ontvangen), 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 daarmee het risico dat de bijstandsgerechtigde in de desbetreffende maand niet over voldoende inkomen beschikt om in het levensonderhoud te kunnen voorzien.

¹¹⁸ Artikel 31, eerste lid, van de Participatiewet.

¹¹⁹ Artikel 31, eerste lid, van de Participatiewet.

Voorbeeld vier wekelijkse inkomsten

H. heeft een inkomen dat niet per maand, maar per vier weken wordt uitgekeerd. Per vier weken bedraagt zijn inkomen € 600. Hij heeft door de vier wekelijkse betaling op jaarbasis niet 12, maar 13 betaalmomenten. In het begin van het jaar ontvangt hij maandelijks € 600,00. Alleen in de maand december of januari (afhankelijk van de betalingsritmiek van de werkgever) heeft hij twee uitbetalingen (en ontvangt hij dus € 1.200 in een maand).

Op basis van de boven beschreven hoofdregel moet (uitgaande van een fictieve bijstandsnorm van € 1.100 per maand) in beginsel elke maand € 600 op de bijstand in mindering worden gebracht, met uitzondering van de maand waarin hij twee uitbetalingen ontvangt. In deze maand ligt het ontvangen inkomen (€ 1.200) boven bijstandsnorm. Hij ontvangt in die maand geen aanvulling. Het deel dat niet over de maand van verwerving gekort kan worden (op basis van regel c., zie verderop), kan in de daaropvolgende maand(en) met de bijstand worden verrekend (op basis van artikel 58, vierde lid, van de Participatiewet) of zal teruggevorderd kunnen worden, mocht H. na deze maand uitstromen.

Voorbeeld bij werkaanvaarding

S. ontvangt een bijstandsuitkering. Per 8 augustus heeft zij een arbeidsovereenkomst voor 32 uur per week en gaat € 1.300 per maand verdienen. De eerste salarisbetaling is voorzien voor 10 september. S. ontvangt in de maand augustus dus nog geen inkomen uit salaris. De gemeente zal S. daarom over de maand augustus nog bijstand moeten verlenen (regel a). Zodra S. vanaf 10 september alsnog over haar inkomen beschikt, kan de gemeente de inkomsten die zien op de periode van bijstandverlening (augustus – regel b, zie verderop) alsnog bij de vaststelling van het bijstandsrecht over deze periode betrekken en op basis daarvan vaststellen welk deel S. terug moet betalen. Op deze manier is geborgd dat S. ook in de maand van werkaanvaarding over voldoende middelen beschikt om in haar levensonderhoud te voorzien en is haar bestaanszekerheid geborgd.

- b. Inkomen wordt alleen in aanmerking genomen voor zover het betrekking heeft op de periode waarover een beroep op bijstand wordt gedaan¹²⁰

Meestal zal het inkomen dat iemand tijdens de bijstandsafhankelijkheid verwerft, betrekking hebben op de bijstandsperiode. Maar inkomen dat iemand tijdens de bijstandsperiode ontvangt, kan ook betrekking hebben op de periode voor bijstandsaanvraag. Denk bijvoorbeeld aan vakantiegeld dat is opgebouwd in de periode voordat iemand bijstand ontvangt. Deze nabetaling 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 bijstandsperiode. Denk aan een gedurende de bijstand (deels) opgebouwd IKB 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.

- c. Achteraf over een voorgaande periode ontvangen inkomen wordt toegerekend naar de periode waarin dit is verworven¹²¹

De regel is dat het inkomen waarover belanghebbende (in redelijkheid) 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 belanghebbende in redelijkheid 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 belanghebbende 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 ontvangst¹²² niet mogelijk blijken, dan kan dit alsnog resulteren in een terugvordering.

Voorbeeld

¹²⁰ Artikel 32, eerste lid, onder b, van de Participatiewet.

¹²¹ Artikel 32, tweede lid, van de Participatiewet.

¹²² Artikel 58, vierde lid, van de Participatiewet.

Een bijstandsgerechtigde heeft in maart € 800 aan inkomen ontvangen en ontvangt in april nog een nabetaaling van toen gemaakte overuren van € 400. Uitgaande van een fictieve bijstandsnorm van € 1100 heeft belanghebbende in de maand maart in totaal € 300 te veel aan bijstand ontvangen (regel c). Deze € 300 kunnen vervolgens in de maand dat belanghebbende 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 burgers maandelijks over een bestaansminimum kunnen beschikken. Hiermee wordt voorkomen dat inkomsten die nog niet zijn ontvangen al verrekend kunnen worden met de bijstandsuitkering en wordt het verrekenen op basis van gegevens uit de Polisadministratie en de andere maatregelen mogelijk gemaakt.

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

- *Hoofregel 1*

Hoofregel is dat inkomen met de bijstand wordt verrekend in de periode dat hierover ook daadwerkelijk (in redelijkheid) kan worden beschikt. Niet de verwervingsperiode, maar de uitbetalingsperiode wordt bepalend. Gedurende de bijstandsafhankelijkheid wordt zo gegarandeerd dat de bijstand het inkomen maandelijks aanvult tot sociaal minimumniveau.

Aanpassing: Artikel 32, tweede lid wordt aangepast zodat inkomsten worden verrekend met de bijstandsuitkering van de maand waarin deze inkomsten daadwerkelijk zijn ontvangen. Hiermee wordt het uitgangspunt dat volgt uit artikel 31, eerste lid, van de Participatiewet verduidelijkt. Inkomen wordt alleen in aanmerking genomen voor zover de bijstandsgerechtigde erover beschikt of in redelijkheid kan beschikken. Dit kan gaan om de eindejaarsuitkering, IKB of vakantiegeld, maar ook bijvoorbeeld om nabetaalingen van loon of een dertiende periode.

Voorbeeld

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

- *Hoofregel 2*

Inkomen wordt enkel in aanmerking genomen voor zover het betrekking heeft op de bijstandsperiode. Artikel 32, eerste lid, onder b blijft ongewijzigd. Gedurende de bijstandsperiode ontvangen inkomen dat betrekking heeft op de periode voorafgaand aan bijstandsverlening, wordt buiten beschouwing gelaten. Zoals nu gebruikelijk is, zullen de inkomsten 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.

Aanpassing: Dit uitgangspunt wordt aan artikel 32, tweede lid, van de Participatiewet 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

ontvangt maandelijks € 600 aan inkomen, daarnaast loopt een reservering voor een IKB. Het maandelijks inkomen wordt elke maand vanuit de bijstand (wederom in dit voorbeeld werkend met een fictieve norm van € 1.000) met € 400 aangevuld. In november komt het IKB tot uitbetaling, waardoor B. die maand € 1700 aan inkomen ontvangt. Over de maand november heeft B. daarom geen recht op aanvulling. Het uitbetaalde IKB is echter wel in een periode van bijstandsverlening verworven, reden waarom het niet over de maand november te korten bedrag (€ 700) alsnog in aanmerking kan worden 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.

Aanpassing: Aan artikel 32, tweede lid 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 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 maand 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 door verrekening geen recht op bijstand ontstaat, leidt dat niet tot beëindiging van de bijstand. Het restant van het inkomen kan de gemeente verrekenen over ten hoogste zes daaropvolgende maanden.¹²³

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

4.3.5 Niet verrekenen van onbelaste vergoedingen (aanpassing artikel 31, tweede lid, onder g, van de Participatiewet)

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 ontstaat rechtsongelijkheid en dat is onwenselijk.

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 dus het ligt in de rede om dit binnen de Participatiewet te volgen. 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 van de Participatiewet

¹²³ Op basis van artikel 58, vierde lid, van de Participatiewet.

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.

4.3.6 Inkomstengegevens uit Polisadministratie uitzonderen van actieve inlichtingenplicht

Door de mogelijkheid dat inkomen van de bijstandsgerechtigde (automatisch) kan worden verrekend op basis van gegevens uit de Polisadministratie, volgt dat de actieve inlichtingenplicht moet worden aangepast. Als verrekenen op basis van de Polisadministratie wordt toegepast, is de bijstandsgerechtigde immers niet meer verplicht de inkomstengegevens actief via een loonstrook aan te leveren.

Gegevens die beschikbaar zijn in de Polisadministratie worden daarom uitgezonderd van de actieve inlichtingenplicht zoals genoemd in artikel 17, eerste lid, van de Participatiewet. Hiertoe wordt de Regeling uitzondering inlichtingenplicht aangepast. De passieve inlichtingenplicht blijft behouden, waardoor gemeenten de mogelijkheid hebben om gegevens die beschikbaar zijn in de polis bij de bijstandsgerechtigde op te vragen, zoals bijvoorbeeld een loonstrook. Het gegeven dat de bijstandsgerechtigde een baan heeft gekregen blijft wel onder de actieve inlichtingenplicht vallen.

Dit vergt goede communicatie van de gemeente naar de bijstandsgerechtigde wanneer de actieve inlichtingenplicht geldt en wanneer en voor welke gegevens niet. Het is dus van belang dat gemeenten duidelijk aan de bijstandsgerechtigde uitleggen wanneer de actieve inlichtingenplicht van toepassing is op de inkomstengegevens. Dit wordt in spoor 3 van Participatiewet in balans meegenomen. Hierbij wordt ook verwezen naar de 'toolkit parttime werk'¹²⁴ waarmee gemeenten de processen rond parttime werk zo kunnen inrichten dat de inkomensstabiliteit van burgers die de stap naar parttime werk zetten zoveel mogelijk gewaarborgd is. Ook het 'werkblad goed geregeld gesprek'¹²⁵ 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.

Het uitzonderen van de actieve inlichtingenplicht voor inkomstengegevens uit de Polisadministratie creëert een ongelijke situatie tussen werkende bijstandsgerechtigde van wie de loongegevens uit de Polisadministratie gebruikt kunnen worden voor verrekening en voor werkende bijstandsgerechtigden voor wie dit niet mogelijk is, zoals bij zelfstandig ondernemers. Dit weegt echter niet op tegen de voordelen die ontstaan door voor de verrekening van inkomen gebruik te maken van de gegevens uit de Polisadministratie voor zowel de bijstandsgerechtigde als de gemeente, zoals beschreven in bovenstaande paragraaf.

4.4 Vereenvoudiging verrekenen vakantietoeslag, Individueel Keuzebudget (IKB) en eindejaarsuitkering (artikel 32, van de Participatiewet)

Uit het in hoofdstuk 4.3 benoemde transactiesysteem volgt dat gemeenten inkomsten zoveel mogelijk moeten toerekenen aan de periode waarop ze betrekking hebben. Tegelijkertijd mogen inkomsten alleen worden verrekend (of teruggevorderd) als die ook echt zijn ontvangen. Dit zorgt ervoor dat gemeenten op verschillende manieren omgaan met het verrekenen van vakantiegeld, eindejaarsuitkering en het IKB. Gemeenten verrekenen bijvoorbeeld de maandelijkse reservering van het vakantiegeld elke maand met de uitkering, waardoor iemand op maandbasis te weinig uitkering ontvangt. Ook zijn er gemeenten die een soortgelijke systematiek toepassen op de eindejaarsuitkering of het IKB. En er zijn gemeenten die dat pas verrekenen als het ook daadwerkelijk wordt uitbetaald.

Ook deze aanpassing vergt 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? Deze wijziging geldt niet voor de AIO vanwege de afwijkende werkwijze van de SVB.

¹²⁴ <https://www.samenvoordeklant.nl/tools/toolkit-parttime-werk>.

¹²⁵ <https://www.goed-geregeld-gesprek.nl/#/>.

4.4.1 Vakantiegeld verrekenen (artikel 32, vijfde lid, onderdeel c, van de Participatiewet)

De regering stelt voor om de verrekening van het vakantiegeld te standaardiseren. Door de wijze van het verrekenen van vakantiegeld 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 het (maandelijks gereserveerde) vakantiegeld van de werkgever alvast verrekend wordt met de uitkering terwijl het feitelijk nog niet is ontvangen. Door deze manier van verrekenen te standaardiseren ontstaat meer rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor de bijstandsgerechtigde.

In de Participatiewet wordt daarom in artikel 32, vijfde lid, onderdeel c een grondslag opgenomen voor het bij AMvB vaststellen van de wijze waarop omgegaan moet worden met de verrekening van opgebouwd vakantiegeld bij de werkgever. Gemeenten zijn gehouden op deze wijze het vakantiegeld te verrekenen. De standaardwerkwijze houdt in dat het netto-inkomen in een periode wordt verrekend met het recht op bijstand exclusief vakantiegeld in dezelfde periode. Eventueel opgebouwd recht op vakantietoeslag over dit inkomen wordt verrekend met de reservering vakantiegeld over de bijstandsuitkering. Dit waarborgt de bijstandsnorm zonder vakantietoeslag als het bestaansminimum, en geeft meer duidelijkheid en transparantie over de wijze van verrekening bij de eindafrekening van het vakantiegeld in mei/juni. Deze verrekening mag gelet op het belang van het bieden van financiële zekerheid niet leiden tot een nadelig financieel gevolg voor de bijstandsgerechtigde. Deze systematiek wordt zoals gezegd in een AMVB verder uitgewerkt, dit wordt in de artikelsgewijze toelichting toegelicht.

4.4.2 Eindejaarsuitkering en IKB verrekenen (artikel 32, vijfde lid, onderdeel c)

Uit de voorgestelde aanpassing van artikel 32, tweede lid van de Participatiewet volgt dat de hoofdregel is dat de eindejaarsuitkering en het IKB worden verrekend in de periode waarin ze te gelde worden gemaakt.

Net als voor vakantiegeld wordt voorgesteld een grondslag op te nemen voor een bij AMvB vast te stellen standaardwijze van verrekenen van het IKB. bepaald. De systematiek van het verrekenen van het IKB werkt anders dan het verrekenen van vakantiegeld. Vakantiegeld wordt volledig tot de te verrekenen middelen gerekend, dit is niet het geval bij het IKB. Een IKB kan door de bijstandsgerechtigde ook worden ingezet voor bijvoorbeeld een opleiding of extra vakantiedagen, dat deel van het IKB wordt niet aangemerkt als belastbaar loon en dus niet verrekend met de bijstand. Waar wordt gesproken over IKB geldt dit ook voor soortgelijke cafetarieregelingen.

Vakantiegeld is een wettelijk recht. Als iemand alleen IKB ontvangt en geen vakantiegeld betekent dit dat het vakantiegeld onderdeel uitmaakt van het IKB. Om te voorkomen dat voor de bijstandsgerechtigde te grote schommelingen in inkomen ontstaan, doordat bij uitbetaling van het IKB het bedrag te groot is, , wordt de eerste 8% over het brutoloon dat aan IKB wordt opgebouwd verrekend volgens de nieuwe systematiek voor het verrekenen van vakantietoeslag (zie hierboven). Dat betekent dat 8% over het brutoloon dat aan IKB wordt opgebouwd verrekend wordt met de reservering van het vakantiegeld over de bijstandsuitkering. De uitwerking hiervan wordt meegenomen in de AMvB betreffende de standaardwerkwijze van het vakantiegeld zoals hiervoor beschreven. Het restant van het gedeelte van het IKB dat tot de middelen behoort wordt verrekend met de lopende uitkering op het moment dat het wordt uitgekeerd. Ook voor deze verrekening behoort een vereffening van een eventueel te verwachten onwenselijke schommeling met het bufferbudget tot de mogelijkheden.

Ook zal in de AMvB nader worden uitgewerkt dat bij het verrekenen op basis van de gegevens uit de Polisadministratie en het automatisch verrekenen voor het verrekenen van het IKB 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 met de lopende uitkering. In de voorgestelde situatie kan de gemeente dan in december besluiten om, als meneer B. in december door deze verrekening onder het bijstandsniveau terecht komt, dat te compenseren vanuit het bufferbudget.

Tot slot zal ook bij AMvB worden bepaald hoe om wordt gegaan met technische mankementen bij het digitaal verrekenen.

4.5 Invoering bufferbudget (artikel 34b, van de Participatiewet)

4.5.1 Waarom een bufferbudget

De stap van een uitkering naar deeltijdwerk is een stap die voor mensen gepaard kan gaan met onzekerheid en financiële stress. Om mensen te laten meedoen in de maatschappij en de stap van bijstand naar (tijdelijk of deeltijd) werk makkelijker te maken, is het belangrijk dat mensen financiële stabiliteit ervaren zonder onoverkomelijke schommelingen in het inkomen. Hoewel lang niet iedereen te maken krijgt met negatieve financiële gevolgen, leeft de angst hiervoor breed¹²⁶. 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. De verrekening van inkomsten uit arbeid met de bijstand kan tot gevolg hebben dat de bijstandsgerechtigde in een maand niet over het sociaal minimum (de toepasselijke bijstandsnorm) beschikt en daardoor financieel in de problemen kan komen. Dit is vaak het gevolg van schommelingen in inkomen en kan zowel gebeuren in de eerste periode nadat mensen zijn begonnen met werken, maar ook gedurende het werken naast de aanvullende uitkering. Dit probleem kan incidenteel zijn, maar ook structureel voorkomen.

Dat een stap naar werk op maandbasis leidt tot een inkomen onder de bijstandsnorm, kan verschillende oorzaken hebben. In de inleiding van hoofdstuk 4B is een aantal van deze oorzaken benoemd. De oorzaken 2 (verrekening van de reservering van de vakantietoelage) en 3 (verrekening van eindejaarsuitkering en IKB) worden grotendeels opgelost door de maatregelen die in hoofdstuk 4.3 en 4.4 zijn opgenomen.

Maar er zijn meerdere oorzaken waardoor het verrekenen van inkomsten een financieel probleem op kan leveren. Dit kan bijvoorbeeld gaan om maandelijks schommelingen in inkomen uit arbeid door flexibel werk, een uitkering die later wordt uitbetaald, een vordering die nog openstaat als iemand de bijstand uitstroomt of correcties op het inkomen achteraf. Dat kan per bijstandsgerechtigde verschillen en hangt af van iemands individuele situatie maar ook van de manier waarop de gemeente inkomsten verrekent.

4.5.2 Doel bufferbudget

Het bufferbudget beoogt financiële problemen te voorkomen door financiële stabiliteit te creëren voor wie deeltijd werkt naast een aanvullende bijstandsuitkering, zodat er een stabiel maandinkomen ontstaat dat niet lager is dan het sociaal minimum. Met het bufferbudget kunnen inkomstenschommelingen die ontstaan door het verrekenen van inkomsten zoveel mogelijk worden voorkomen zodat dit geen financiële problemen en betaalproblemen tot gevolg heeft. Met het bufferbudget beschikt de gemeente over een instrument om hiermee bij te kunnen dragen aan het creëren van bestaanszekerheid voor mensen met een bijstandsuitkering. Hiermee wordt het deeltijd (blijven) werken en/of de arbeidsinschakeling van deze persoon gestimuleerd.

4.5.3 Voor wie is het bufferbudget

¹²⁶ Rapport 'Als verrekenen een beperking is', Optimalistic, Muzus, Stimulansz, februari 2021.

Het bufferbudget is niet als generiek instrument bedoeld. Het kan door de gemeente worden toegepast om een stabiel inkomen te creëren. Zo wordt voorkomen dat de bijstandsgerechtigde door inkomstenschommelingen op maandbasis onder het sociaal minimum terecht komt wat financiële instabiliteit en betaalproblemen tot gevolg kan hebben.

In de uitvoeringspraktijk is niet altijd op voorhand te zeggen welke deeltijd werkende uitkeringsgerechtigde te maken zal krijgen met inkomstenschommelingen en/of onvoorzienere verrekeringen 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. 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 gemeente¹²⁷ en de aard van het werk. Gemeenten geven aan dat het stabiel verrekenen vooral in de knel komt bij seizoenswerk, oproep- en uitzendcontracten¹²⁸. Ook de eerste periode na indiensttreding is een stabiele verrekening niet altijd direct te realiseren.

Uit de factsheet parttime werk van Divosa is af te leiden dat bij 35% van de doelgroep sprake is van stabiele en/of langdurige inkomsten, waarbij de genoemde problematiek daarom niet of nauwelijks te verwachten is.¹²⁹

Door de andere maatregelen om de verrekenproblematiek op te lossen (zie paragraaf 4.3 en 4.4.), zoals verrekenen op basis van de Polisadministratie en de wijziging in het verrekenen van vakantiegeld wordt voor de resterende groep van 65% 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, als bijvoorbeeld bij 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 kwijtschelden van een vordering, of het verstrekken van bijzondere bijstand voor verwervingskosten en het gespreid verrekenen over maximaal een periode van 6 maanden, artikel 58, vierde lid, Pw. Het bufferbudget moet dan ook gezien worden als een instrument dat ingezet wordt als andere instrumenten zijn uitgeput of niet kunnen worden toegepast in de individuele situatie, zoals de vrijlating en de premie voor arbeidsinschakeling. Dit houdt in dat andere instrumenten of oplossingsrichtingen voorliggend zijn aan het bufferbudget.

Op basis hiervan verwachten gemeenten dat het bufferbudget slechts voor een beperkte groep nodig is als aanvullend instrument om feitelijke financiële problemen die voortkomen vanuit de inkomstenverrekening op te vangen. Vanuit de uitvoering worden hierbij verschillende schattingen genoemd. Daaruit volgt de verwachting dat ongeveer een kwart van de werkende bijstandsgerechtigden een bufferbudget nodig heeft. Voor deze beperkte groep is het bufferbudget als instrument nodig om bijstandsgerechtigden te compenseren voor situaties waarin het maandinkomen lager is dan het sociaal minimum. Tegelijkertijd is een indirecte (niet financiële) doorwerking van het instrument bufferbudget te verwachten voor de gehele groep, zonder het voor de hele groep te hoeven inzetten doordat de onzekerheid en stress over de financiële consequenties van de verrekening voor iedereen weggenomen kan worden, ook voor wie geen last heeft van feitelijke financiële problemen, waardoor mensen de stap naar deeltijd werk sneller durven te zetten.

Voorbeeld

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 sociaal

¹²⁷ 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).

¹²⁸ Uit de [Factsheet uitzendmonitor: De waarde van flexwerk](https://www.abu.nl/app/uploads/2022/07/ABU-Factsheet-Uitzendmonitor-De-waarde-van-uitzendwerk-mei-2022.pdf) 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. <https://www.abu.nl/app/uploads/2022/07/ABU-Factsheet-Uitzendmonitor-De-waarde-van-uitzendwerk-mei-2022.pdf>.

¹²⁹ Combinatie van de figuren uit de factsheet parttime werk: [wisselingen in parttime werk](#), [parttime werk weinig versnipperd](#).

minimum. De gemeente kan in overleg met de bijstandsgerechtigde een bufferbudget toekennen, zodat het te verrekenen bedrag in één keer kan worden verrekend met deze buffer en het sociaal minimum voor de bijstandsgerechtigde gegarandeerd blijft. Dit past binnen het maatwerk dat gemeenten kunnen bieden.

4.5.4 Het uitvoeren van het bufferbudget

Het bufferbudget wordt als instrument toegevoegd aan de Participatiewet in een nieuw artikel 34b en maakt onderdeel uit van de gebundelde uitkering die gemeenten ontvangen van het Rijk zoals bedoeld in artikel 69 van de Participatiewet¹³⁰. 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 een instrument als het bufferbudget niet nodig acht.

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 100% van 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 anticiperen 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.

De inzet van het bufferbudget is niet vergelijkbaar met de bijzondere bijstand. Het doel van het bufferbudget onderscheidt zich van het recht van de burger op bijzondere bijstand. Bijzondere bijstand kan immers worden verleend als gevolg 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.

Bufferbudget: het gebruik

Het bufferbudget wordt niet standaard ingezet bij aanvaarding van parttime werk, maar alleen in die gevallen wanneer de noodzaak van het bufferbudget door de gemeente wordt vastgesteld. Daarnaast is het van belang dat 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. 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.

Eenzijds kan het bufferbudget worden ingezet om inkomenshiaten die ontstaan door het verrekenen van inkomen met de bijstandsuitkering aan te vullen. Dit kan bijvoorbeeld ontstaan doordat het inkomen van mensen maandelijks kan schommelen, een uitkering te laat wordt betaald door te late loongegevens vanuit de werkgever of door correcties op het inkomen achteraf door bijvoorbeeld overwerkuren.

Anderzijds kan het bufferbudget worden ingezet om vorderingen die ontstaan door het verrekenen van inkomen te vereffenen. De vordering wordt dus niet kwijtgescholden, maar voldaan vanuit het bufferbudget. Vorderingen kunnen bijvoorbeeld ontstaan doordat iemand de uitkering verlaat en er nog inkomen uit arbeid verrekend moet worden. Door deze verrekening van inkomen, dat ontvangen is nadat iemand uit de uitkering is gestroomd maar dat betrekking heeft op de bijstandsperiode, ontstaat een vordering. Als andere mogelijkheden om eventuele financiële problemen als gevolg van een vordering te verzachten, zoals bijvoorbeeld de premie voor arbeidsinschakeling of een betalingsregeling, niet toepasbaar zijn, kan het bufferbudget worden

¹³⁰ Het bufferbudget is vatbaar voor beslag en de beslagvrije voet ex. artikel 475c, eerste lid, onder a, Rv is van toepassing.

ingezet bij een vordering. Ook hier zijn andere oplossingen dus voorliggend. Ook kan een vordering ontstaan doordat eerdere verrekeningen achteraf gecorrigeerd moeten worden. Tot slot kunnen er vorderingen ontstaan doordat mutaties in een werksituatie pas achteraf bekend worden. Door bijvoorbeeld een late uitbetaling van een bonus of een andere correctie op het inkomen achteraf kan het zo zijn dat een te verrekenen bedrag hoger is dan de aanvullende uitkering waarmee dit wordt verrekend. In alle gevallen moet er bij de inzet van het bufferbudget sprake zijn van financiële instabiliteit waardoor iemand in de financiële problemen komt.

Voorbeeldsituaties (fictieve bedragen):

- 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.
- Een uitkeringsadministratie stelt na een aantal maanden vast dat over de voorliggende periode een hoger bedrag verrekend had moeten worden (bijvoorbeeld 3 x € 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 sociaal minimum, dan kan de administratie besluiten een bufferbudget toe te kennen en deze verrekening op te vangen met het bufferbudget als blijkt dat de bijstandsgerechtigde daardoor financieel in de problemen komt.

4.5.5 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.

Het bufferbudget wordt beheerd door de gemeente. Het wordt op individueel niveau ambtshalve toegekend en bedraagt maximaal € 1.000 per jaar. De gemeente kan het bufferbudget voor de duur van 12 maanden toekennen op het moment dat daar naar het oordeel van de gemeente noodzaak toe is. Het bufferbudget kan niet aangevraagd worden door de bijstandsgerechtigde zelf. De gemeente neemt een gemotiveerd besluit bij het toekennen van het bufferbudget. Het bedrag van € 1.000 is een maximumbedrag, gemeenten kunnen aan de hand van de individuele situatie van een bijstandsgerechtigde het bufferbudget lager vaststellen. De gemeente kan besluiten het bufferbudget voor een nieuwe periode van 12 maanden toe te kennen op het moment dat de noodzaak daartoe bestaat.

Het bufferbudget kan in ongelijke delen periodiek uitgekeerd worden bij het ontstaan van inkomenshiaten waardoor bijstandsgerechtigden op maandbasis onder bijstandsniveau komen en financiële problemen (dreigen te) ontstaan. Ook kan het aangewend worden om bijstandsvorderingen die het gevolg zijn van (te lage of latere) inkomstenverrekening te voldoen via het bufferbudget. Het bufferbudget wordt niet eenmalig in één keer uitbetaald aan de bijstandsgerechtigde, maar alleen ingezet als dit naar het oordeel van de gemeente nodig is. Hiermee draagt het bij aan het stimuleren van de arbeidsinschakeling én het voorkomen dat bijstandsgerechtigden op maandbasis niet onder het sociaal minimum terecht komen en daardoor financieel in de problemen komen.

Omdat het bufferbudget een instrument is dat door gemeenten ingezet kan worden, maar ook niet bedoeld is als generiek instrument, heeft dit tot gevolg dat er uitvoeringsverschillen kunnen 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. Dit levert een ongelijke situatie op tussen bijstandsgerechtigden met onwenselijke schommelingen in inkomen en bijstandsgerechtigden met een stabiel inkomen. De regering is van mening dat het creëren van een stabiel inkomen voor zoveel mogelijk bijstandsgerechtigden hiertegen opweegt.

Bijverdienregeling van arbeidsinkomen en het bufferbudget

Bijstandsgerechtigden die een bufferbudget toegekend krijgen 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. De bijverdienregeling bij arbeidsinkomsten zorgt ervoor dat (meer) werken loont doordat een percentage van het inkomen uit arbeid niet wordt verrekend met de bijstandsuitkering. Het bufferbudget zorgt ervoor dat gemeenten onoverkomelijke schommelingen in inkomen die bijstandsgerechtigden hebben door het verrekenen van inkomsten kunnen vereffenen met als doel inkomensstabiliteit. 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 is daarbij van belang dat de stimulans tot uitstroom uit de bijstand blijft behouden. Met de toepassing van het bufferbudget in een maand komt de bijstandsgerechtigde op maandbasis niet boven de bijstandsnorm uit. Op jaarbasis zal de bijstandsgerechtigde, net zoals bij de bijverdienregeling het geval is, meer ontvangen dan personen die niet gedeeltelijk (kunnen) 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 aan welke bijstandsgerechtigden het bufferbudget is toegekend, 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.

Het budget wordt toegekend op het moment dat er zich een situatie voordoet die valt binnen het afwegingskader dat daarvoor wordt opgesteld. Dus niet standaard bij aanvaarding van parttime werk, maar alleen in die gevallen wanneer de noodzaak van het bufferbudget door de gemeente wordt vastgesteld (zie onder het kopje 'het uitvoeren van het bufferbudget').

De regeling van het bufferbudget kan eenvoudig bestaan naast een gemeentelijk 'doorbraakbudget' dat aangewend kan worden voor (bestaanszekerheids)problemen van andere aard of van andere doelgroepen (zoals niet-werkenden).

5. EEN BREDER PERSPECTIEF OP PARTICIPATIE, MET DAARBIJ PASSENDE, REËLE, VERPLICHTINGEN EN GEDIFFERENTIEERDE HANDHAVING

In de inleiding is beschreven dat het gat tussen de wet en de doelgroep te groot is. De aan de wet ten grondslag liggende beleidspremissie gaat er vanuit dat de afstand tot de arbeidsmarkt over het algemeen voor de bijstandsgerechtigde overbrugbaar is. Dat schuurt met de realiteit, waarbinnen - zo laat onder meer onderzoek van Berenschot zien - 50% van de bijstandsgerechtigden behoefte heeft aan sociaal maatschappelijke ondersteuning¹³¹ en 70% te maken heeft met een bijstandsafhankelijkheid van meer dan 2 jaar. Om de menselijke maat in een wet te verankeren is het essentieel dat de eronder liggende beleidspremises aansluiten bij de doelgroep van de wet. Is dat laatste niet het geval, dan sluit ook het instrumentarium om de doelgroep passend te bedienen niet aan. Mensen voelen zich daardoor vaak niet erkend in hun ondersteuningsbehoeften.

Het gat tussen wet en doelgroep komt in sterke mate naar voren binnen de verplichtingenparagraaf van de wet. De Participatiewet kent een groot aantal algemeen geldende verplichtingen, die allen zijn gericht op directe arbeidsinschakeling. Naast de verplichting om algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen, aanvaarden en behouden, kent de Participatiewet ook nog andere 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. Deze verplichtingen zijn voor degenen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt 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 verplichtingen missen hierdoor hun effect op een groot deel van de bijstandspopulatie. 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 rekening wordt gehouden met een significant deel van de bijstandspopulatie voor wie de

¹³¹ Ondersteuning en dienstverlening aan langdurig bijstandsgerechtigden, p.13.

weg naar arbeidsinschakeling lang is. Voor deze groep kan deelname aan de samenleving of in ieder geval het in stand houden van die deelname een eerste stap vormen.

In dit wetsvoorstel kiest de regering voor een bredere aan bijstandverlening verbonden generieke participatieverplichting. Hoofddoel 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. Maar ook van bijstandsgerechtigden die de afstand tot de arbeidsmarkt niet op korte termijn kunnen overbruggen, mag worden verwacht dat zij in ieder geval hun maatschappelijke participatie bevorderen of op peil houden. Niet alleen omdat zij daarmee hun mogelijkheden om op termijn de arbeidsmarkt (weer) te kunnen betreden vergroten of behouden, maar ook omdat maatschappelijke participatie bijdraagt aan hun gevoel van eigenwaarde, het voorkomen van vereenzaming en het bevorderen van hun welzijn.

Tegenover deze generieke participatie verplichting staat dat de bijstandsgerechtigde die verder van de arbeidsmarkt af staat 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 belanghebbende dit niet zonder ondersteuning kan. Deze bredere aanspraak op ondersteuning wordt gecombineerd met een opdracht aan de gemeente om hier beleid op te ontwikkelen. Gemeenten krijgen verder de bevoegdheid om de verplichtingen nader toe te spitsen op de individuele situatie. Dit wordt gecombineerd met een beter bij de bijstandspopulatie passend ontheffingskader. Als sluitstuk streeft de regering naar een meer gedifferentieerd maatregelenbeleid.

Deze voorstellen moeten worden gezien als een samenhangend pakket. 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. 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. In de volgende paragrafen licht de regering de maatregelen nader toe.

5.1 Introductie generieke participatieplicht (artikelen 6 en 7, van de Participatiewet)

De regering stelt één generieke participatieplicht voor, die geldt voor alle bijstandsgerechtigden. Deze plicht 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. De in de wet opgenomen geüniformeerde arbeidsverplichtingen, de bepalingen omtrent de Taaleis en de tegenprestatie komen te vervallen. Deze kunnen in individuele situaties, daar waar de gemeente dit noodzakelijk acht, wel worden opgelegd.

Van bijstandsgerechtigden mag worden verwacht dat zij zo optimaal mogelijk participeren binnen de maatschappij. Vanuit het perspectief van de Participatiewet is zelfstandig in je bestaan voorzien de meest optimale vorm. Daarom blijft de prioriteit – ook met de introductie van de bredere 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. Door middel van maatschappelijke participatie kunnen mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt op een andere manier een zinvolle bijdrage leveren aan de maatschappij of werken aan de ontwikkeling van hun zelfstandige deelname aan die maatschappij.

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

recent promotieonderzoek van János Betkó.¹³² Onderzoek van onder meer de Erasmus Universiteit naar activering van langdurig werklozen onderstreept dit ook.¹³³

Maatschappelijke participatie kan voor mensen die op den duur wel zouden kunnen werken, ook van toegevoegde waarde zijn op de route naar betaald werk. Voor mensen die duurzaam geen mogelijkheden hebben om betaald werk te verrichten kan het verrichten van deze activiteiten isolement voorkomen en het algemeen welbevinden bevorderen.

Nader invullen verplichtingen

Het is aan de gemeente om zich een beeld te vormen van de mogelijkheden van belanghebbende om te werken -nu, op den duur of nooit- of om anderszins te participeren. Als mensen mogelijkheden hebben om op korte termijn betaald werk te verrichten, gaat het zoeken naar of verkrijgen van dit betaalde werk voor op andere activiteiten. Het is aan de bijstandsgerechtigde om invulling te geven aan de op hem rustende verplichtingen. De generieke participatieplicht is van rechtswege van toepassing. Voor een ieder voor wie arbeidsinschakeling tot de mogelijkheden behoort, zal de inzet gericht moeten zijn op het verkrijgen, aanvaarden of behouden van betaalde arbeid. Vanuit dat oogpunt moet dan ook meegewerkt worden aan een door de gemeente aangeboden re-integratievoorziening. Voor wie dat nog kan, zal de focus liggen op maatschappelijke participatie.

Naast het maatschappelijke participatie op eigen initiatief, kan de gemeente maatschappelijke participatie ook als een voorziening in het kader van iemands re-integratie aanbieden. Soms is maatschappelijke participatie immers voor iemand het eerste stapje op weg naar werk. belanghebbende is dan verplicht mee te werken aan deze voorziening die als maatschappelijke participatie door de gemeente worden aangeboden. De regering acht het wenselijk om te expliciteren dat – als de situatie daarom vraagt – de gemeente de bevoegdheid heeft om generieke verplichting op individuele basis nader in te vullen. Hierbij kan gedacht worden aan het maken van afspraken met een bijstandsgerechtigde over de invulling van zijn arbeidsverplichting. Zoals bijvoorbeeld hoeveel sollicitaties belanghebbende per week moet verrichten of – indien belanghebbende de Nederlandse taal onvoldoende beheerst – de verplichting om te zorgen voor een passende taalbeheersing.

Daarbij kan de gemeente in een individuele situatie de afweging maken dat de verplichting om mee te doen aan een re-integratievoorziening of om maatschappelijk te participeren tijdelijk voorgaat boven de verplichting om te solliciteren. Zorgvuldige communicatie van gemeenten met belanghebbende over de van toepassing zijnde verplichtingen is essentieel. Alleen als belanghebbende weet wat van hem wordt verlangd kan de gemeente hem daar aan houden en eventueel erop aanspreken als belanghebbende zijn verplichtingen niet nakomt.

Bij het per individu toespitsen van de verplichtingen houdt het college rekening met de mogelijkheden en omstandigheden van belanghebbende. Zodoende kunnen activiteiten worden afgesproken met belanghebbende die voor belanghebbende 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.

Maatschappelijke participatie

Het naar vermogen maatschappelijk participeren maakt deel uit van de generieke participatieplicht. Maatschappelijke participatie wordt gedefinieerd als het verrichten van onbeloonde activiteiten, gericht op deelname aan het maatschappelijk leven, die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt. 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.

¹³² J. Betko, Effects of Welfare Policies based on autonomy and unconditionality, a social experiment with social assistance recipients (Nijmegen, 2023).

¹³³ Bastiaans c.s. Activating the Long-Term Inactive: Labor Market and Mental Health Effects.

5.2 Ruimte voor het eigenstandig vormgeven van maatschappelijke participatie (artikel 9, van de Participatiewet)

Het wettelijk kader van de Participatiewet gaat uit van arbeidsvermogen en arbeidsinschakeling. Daardoor gaat 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 gesproken¹³⁴. Zij voelen 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. 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. Zo kunnen deze stappen vaak niet zonder toestemming van een gemeente worden gezet. Terwijl de wet niet voorschrijft dat toestemming van de gemeente vereist is. Of moet - ingeval van zorgtaken - expliciet ontheffing van de arbeidsverplichting worden verleend. Terwijl het uit eigen beweging zetten van deze stappen mensen juist perspectief kan geven, inspiratie en energie. Waardoor mensen soms (op termijn) ook de stap kunnen zetten richting arbeidsmarkt.

De regering wil met het huidige wetsvoorstel werken aan een meer gelijkwaardige positie van andere vormen van participatie dan arbeid. Dat vertaalt zich zoals boven beschreven in een bredere algemene participatieverplichting. Van belanghebbenden wordt eigen inzet verwacht. Mensen die zelf het initiatief nemen moeten in beginsel geen belemmeringen ervaren, bijvoorbeeld omdat gemeenten eisen dat vooraf toestemming voor die activiteiten wordt gevraagd.

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 5.6.

5.3 Ondersteuning bij maatschappelijke participatie (artikel 8a, van de Participatiewet)

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, die voorheen zijn weerslag vond in de tegenprestatie. Daarnaast kan bijvoorbeeld ook worden vastgelegd hoe de gemeente binnen de vormgeving van de maatschappelijke participatie een relatie legt met de Wet Maatschappelijke Ondersteuning.

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

¹³⁴ Nederlandse Arbeidsinspectie: Spiegel bestaanszekerheid 2022

vormgeving van dat beleid. In verband hiermee wil de regering expliciet de aandacht van gemeenten vestigen op artikel 47 van de Participatiewet 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 tevens wenselijk om de mogelijkheden tot experimenteren binnen dit kader te verbreden. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 5.7.

5.4 Een op de bijstandpopulatie toegespitst ontheffingenkader (artikel 9, vijfde en zesde lid, van de Participatiewet)

Bij het toespitsen van de verplichtingen op een individuele bijstandsgerechtigde kan een gemeente diegene ook tijdelijk ontheffen van een of meer verplichtingen binnen de generieke participatieplicht, als er dringende redenen zijn. Wanneer er een kans is dat diegene op termijn aan het werk gaat, blijft de plicht tot maatschappelijke participatie naar vermogen in stand.

Menselijke maat vraagt ook om een op de bijstandpopulatie toegespitst kader om – indien arbeidsvermogen volledig en duurzaam ontbreekt – de bijstandsgerechtigde voor onbepaalde tijd te kunnen ontheffen van de participatieplicht. De regering is van oordeel dat het huidige kader daar niet voldoende in voorziet.

Uit de benchmark 2022 van Divosa¹³⁵ komt naar voren dat hoewel het totale aantal ontheffingen redelijk constant blijft (10% van de mensen met een bijstandsuitkering), de laatste jaren een gedeeltelijke verschuiving optreedt van ontheffingen “om dringende redenen” naar ontheffingen wegens volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid. Het aandeel bijstandsgerechtigden met een ontheffing vanwege arbeidsongeschiktheid binnen het totale aantal ontheffingen is vanaf 2017 toegenomen van 11% tot 17%, het percentage ontheffingen vanwege dringende redenen is sindsdien in dezelfde mate afgenomen. Er is echter geen eenduidig beeld van de wijze waarop gemeenten de volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid vaststellen en de ontheffing van de verplichtingen in verband hiermee verlenen. De indruk is dat er verschillende werkwijzen zijn. Het komt voor dat het UWV volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid heeft vastgesteld, maar ook dat gemeenten zelf een inschatting maken.

De huidige wetgeving regelt dat de arbeidsverplichtingen niet van toepassing zijn ingeval van volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid als bedoeld in de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). Het gaat hierbij om iemand die volledig arbeidsongeschikt is, maar waarvan de inkomensvoorziening volledig arbeidsongeschikten (IVA) van 75% van het laatstverdiende loon beneden het sociaal minimum uitkomt waardoor betrokkene voor een aanvulling tot het sociaal minimum moet terugvallen op een uitkering op grond van de Participatiewet. Dit betreft doorgaans deeltijders met een laag inkomen. Het WIA-kader is gebaseerd op een eerder arbeidsverleden. De mate van arbeidsongeschiktheid wordt vastgesteld door middel van een theoretische schatting van het inkomensverlies, als gevolg van ziekte of beperking. Een arbeidsverleden en inkomensverlies dat niet bij iedere bijstandsgerechtigde aanwezig is. Het ontheffingen-kader van de WIA is dus niet altijd toepasbaar in de situatie van een bijstandsgerechtigde.

Bij de invoering van de Participatiewet in 2015 werd de instroom in de Wajong beperkt tot jongeren die volledig en duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. Om voor Wajong in aanmerking te komen moet op de leeftijd van 18 jaar sprake zijn van een langdurige ziekte of handicap. Op die jongeren die niet voor Wajong in aanmerking komen is sindsdien de Participatiewet van toepassing. Dat geldt ook voor mensen die pas na hun 18e verjaardag ziek of gehandicapt worden en niet in aanmerking komen voor een WIA-uitkering. Van deze mensen wordt niet altijd het arbeidsvermogen vastgesteld. Naast deze relatief nieuwe instroom omvat de doelgroep van de Participatiewet nog een deel mensen van wie nooit is vastgesteld of sprake is van arbeidsvermogen, al dan niet duurzaam. Aannemelijk is dat een deel daarvan behoort tot de circa 40 procent van de bijstandsgerechtigden die al langere tijd zijn aangewezen op de bijstand en zelf aangeven niet in staat te zijn om te werken vanwege ziekte of arbeidsongeschiktheid. Ook

¹³⁵ Benchmark Divosa 2022.

uit de Spiegel bestaanszekerheid van de Nederlandse Arbeidsinspectie komt naar voren dat 38 procent van de bijstandsgerechtigden aangeeft om die reden ook in de toekomst niet te kunnen werken. Professionals bij gemeenten schatten het aandeel iets lager in, namelijk 26 procent van de bijstandsgerechtigden.¹³⁶

Het uitgangspunt van de Participatiewet is steeds geweest dat iedereen naar vermogen moet werken. De arbeids- en re-integratieverplichtingen van de Participatiewet zijn ook daar op gericht. De regering wil het mogelijk maken dat van deze mensen kan worden vastgesteld of zij arbeidsvermogen hebben of niet. En als dat niet het geval is of dat een duurzaam karakter heeft of tijdelijk. De regering acht het nodig in verband hiermee de wet aan te passen. Er wordt een mogelijkheid geïntroduceerd voor gemeenten om op basis van een op de bijstandspopulatie toegespitst kader iemand die volledig en duurzaam geen arbeidsvermogen heeft, voor onbepaalde tijd te ontheffen van de generieke participatieplicht. Hiermee wordt voorkomen dat mensen die tot de doelgroep van de Participatiewet behoren, maar nooit in staat zullen zijn om betaald werk te verrichten, geconfronteerd blijven worden met verplichtingen die voor hen niet reëel zijn en weinig effect zullen sorteren. Mensen die voor onbepaalde tijd zijn ontheven van de verplichtingen kunnen uiteraard vrijwillig maatschappelijk participeren en behouden wel een aanspraak op ondersteuning bij het vormgeven daarvan. Ook voor hen kan dit van grote betekenis zijn omdat isolement hierdoor kan worden voorkomen, de mensen zich betrokken blijven voelen bij de samenleving en omdat de activiteiten kunnen bijdragen aan zelfontplooiing en zelfredzaamheid.

Bijkomend gevolg is dat het inzicht van gemeenten in de doelgroep voor wie zij verantwoordelijk zijn toeneemt. Als immers vast komt te staan dat iemand wel arbeidsvermogen heeft of slechts tijdelijk geen arbeidsvermogen, dan kunnen gemeenten daar ook hun ondersteuning op richten. Het vertrouwen van de mensen zelf in de overheid wordt hierdoor vergroot.

De bedoeling is dat de bestaande ontheffingen van genoemde verplichtingen voor onbepaalde tijd vanwege volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid blijven bestaan en dat voor de nieuwe ontheffingsmogelijkheid andere criteria gaan gelden. De criteria hiervoor en de wijze waarop deze worden getoetst, zullen in een algemene maatregel van bestuur worden neergelegd.

Voorkomen moet worden dat mensen die -op langere termijn- wel mogelijkheden hebben om betaalde arbeid te verrichten, blijvend aan de kant komen te staan. Daarom is een zorgvuldige beoordeling noodzakelijk. De regering stelt voor dat de beoordeling of iemand in het kader van de Participatiewet volledig en duurzaam geen arbeidsmogelijkheden heeft wordt gedaan door een arbeidsdeskundige. De regering heeft voor ogen dat de criteria aansluiten bij de criteria die in het kader van de Wajong worden gesteld aan het begrip "volledig en duurzaam geen arbeidsvermogen" en waarvan de spiegelbepalingen nu al deel uitmaken van het Besluit loonkostensubsidie Participatiewet 2021 ten behoeve van de vaststelling van arbeidsvermogen door gemeenten.

Langs de bovenomschreven weg kan worden vastgesteld wat de mogelijkheden voor iemand zijn om te werken. Het permanent ontheffen van een betrokkene van de verplichtingen betekent niet dat gemeenten zich niet meer om de betrokkene hoeven te bekommeren. Het blijft van belang dat de gemeente periodiek contact met betrokkene heeft om zo ook vast te kunnen stellen of wijzigingen zijn opgetreden in zijn of haar omstandigheden en of betrokkene behoefte heeft aan enige vorm van ondersteuning.

5.5 Een gedifferentieerd maatregelenbeleid (artikel 18 en 18b, van de Participatiewet)

Oog voor heterogeniteit van de doelgroep, vraagt ook om differentiatie binnen de handhaving van de inspanningsverplichtingen. 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 burgers 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 dienend.

¹³⁶ Nederlandse Arbeidsinspectie: Spiegel bestaanszekerheid 2022, p. 15.

Ook maatschappelijk is er sinds enige tijd een veranderde kijk op schulden, uitkeringen en handhaving. Aanvankelijk werd 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 wordt hierin steeds meer belicht. Daarnaast komt er steeds meer aandacht voor de mate van zelfredzaamheid en het doenvermogen van burgers.

Deze inzichten en veranderde kijk vragen om een gedifferentieerder beleid waarop uitkeringen worden verlaagd bij het niet nakomen van verplichtingen. Een beleid dat ook meer recht doet aan de meer gedifferentieerde vorm waarin het huidige wetsvoorstel het verplichtingenkader beoogt te gieten.

Aanpassingen

Het is vanwege het knellende karakter van het sanctieregime en de veranderde maatschappelijke visie noodzakelijk om het handhavingstelsel aan te passen. En om dat integraal, voor de hele sociale zekerheid te doen. Daarom bereidt het kabinet parallel met voorliggend wetsvoorstel een overkoepelend wetsvoorstel voor waarmee het handhavingsinstrumentarium voor de hele sociale zekerheid wordt herijkt: het wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid. Met dit overkoepelende wetsvoorstel worden voor de hele sociale zekerheid geldende kaders geregeld voor bestuurlijke boetes bij het schenden van de inlichtingenplicht en voor maatregelen bij het niet nakomen van verplichtingen zoals geregeld in de respectievelijke sociale zekerheidswetten. 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 worden in het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid algemene kaders voor het verlagingenbeleid voorgesteld voor alle sociale zekerheidswetten. Streven daarbij is om te komen tot uniforme regels met betrekking tot de hoogte en duur van verlagingen.

In de tweede plaats wordt gedacht aan bij lagere regelgeving te bepalen specifieke regels die gelden voor een specifieke sociale zekerheidswet. Die regels zijn erop gericht om de in de wetgeving genoemde verlagingen te koppelen aan (het niet nakomen van) in die specifieke wet opgenomen verplichtingen. Het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid regelt de grondslag om de desbetreffende lagere regelgeving voor de Participatiewet te treffen. In de derde plaats krijgt de uitvoering de ruimte om – waar de situatie daarom vraagt – binnen de bij wetgeving gestelde kaders van de bij lagere regelgeving gestelde regels af te wijken.

Het streven is hierbij om te komen tot een heldere differentiatie in verlagingen. De regering kan zich voorstellen dat er een duidelijk verband moet zijn tussen de mate van de verlaging en de helderheid voor betrokkene over wat van hem wordt verwacht. Het is van belang dat de gemeente de mogelijkheden van betrokkene om daadwerkelijk aan de verplichting te voldoen meeneemt in haar oordeel. Zowel bij het opleggen en nader specificeren van verplichtingen, als uiteindelijk bij de afweging of een verlaging aan de schending van een verplichting zal moeten worden verbonden.

Inwerkingtreding wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid en voorliggend wetsvoorstel

Het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid volgt zoals het er nu naar uitziet hetzelfde tijdspad als dit wetsvoorstel. Er wordt naar gestreefd beide wetsvoorstellen evenals de hiermee samenhangende lagere regelgeving op hetzelfde tijdstip in werking te laten treden. Als de tijdspaden uiteen gaan lopen, zal bezien moeten worden welke elementen uit het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid al worden verwerkt in voorliggend wetsvoorstel (ervan uitgaande dat voorliggend wetsvoorstel eerder in werking treedt), zodat tegelijk met het gedifferentieerde verplichtingen- en ontheffingskader, ook een gedifferentieerd maatregelenbeleid kan worden ingevoerd.

5.6 Ruimte voor mantelzorg (artikel 3, tweede lid en artikel 33 zesde lid, van de Participatiewet)

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 en daarmee 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 een en/of rekening tot de middelen van de mantelzorger wordt gerekend en hiermee het vermogen en inkomen van de mantelzorgbehoefte aan de bijstandsgerechtigde wordt toegerekend. Daarnaast kan mantelzorg een dermate intensief karakter krijgen dat de mantelzorger een groot deel van de tijd bij de hulpbehoevende verblijft of zelfs - al dan niet tijdelijk - 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 ex artikel 3 van de Participatiewet 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:
 - er sprake is van intensieve mantelzorg;
 - de mantelzorg noodzakelijk is voor de hulpbehoevende om het eigen huishouden te voeren en de hulpbehoevende voor algemene dagelijkse levensverrichtingen aangewezen is op hulp; en
 - intensieve mantelzorg directe en aannemelijke aanleiding is voor het samenwonen;
2. In de wet op te nemen dat mantelzorg niet kan worden gezien als op loon te waarderen arbeid.

Hiervoor worden respectievelijk artikel 3, tweede lid, onderdeel a van de Participatiewet en artikel 33 van de Participatiewet aangepast.

5.6.1 Intensieve mantelzorg en een gezamenlijke huishouding (artikel 3, tweede lid, van de Participatiewet)

Wanneer er sprake is van intensieve 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. Dit kan gevolgen hebben voor het recht op bijstand wanneer sprake is van een dusdanige wederzijdse zorg dat in het kader van de Participatiewet een gezamenlijke huishouding kan worden aangenomen. 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.

Met dit wetsvoorstel wordt mogelijk gemaakt dat ongehuwden of daarmee gelijkgestelden samen kunnen wonen zonder dat zij vallen onder het regime van gezamenlijke huishouding als er sprake is van intensieve mantelzorg. Deze uitzondering op het gezamenlijke huishouding geldt uitsluitend wanneer er sprake is van intensieve mantelzorg, wanneer de intensieve mantelzorg de reden is voor het samenwonen en wanneer het de hulpbehoevende niet meer lukt om de eigen huishouding te voeren. Hierdoor ondervinden zowel de mantelzorger als degene aan wie mantelzorg wordt verleend geen consequenties op het recht op bijstand wanneer zij samenwonen. Wie de bijstandsgerechtigde is van de twee, de mantelzorger of de ontvanger of beiden, is daarbij om het even. Hun recht op bijstand dient individueel beoordeeld te worden

Door dit voorstel uit te voeren wordt tevens gehoor gegeven aan uitspraken van de CRvB¹³⁷ en de Hoge Raad¹³⁸ die bij de toepassing van de 'gehuwdennorm' uit de Participatiewet, het onderscheid tussen de behandeling van tweedegraads bloedverwanten en andere ongehuwd samenwonenden als één van hen zorg behoeft, als een verboden onderscheid hebben aangemerkt. De uitzondering op de gezamenlijke huishouding ingeval van intensieve mantelzorg, geldt ongeacht of er sprake is van bloedverwantschap.

In 2019 is door de toenmalige regering hierover een wetsvoorstel ingediend. Het wetsvoorstel schrapte de uitzondering voor zorgbehoefte tweede graads familieleden uit de wet. 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 intensieve mantelzorg 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 tweede graads familieband vervalt en de voorwaarde dat er sprake moet zijn van bloedverwantschap; en
- b. Niet een zorgbehoefte, maar het feit dat sprake is van intensieve mantelzorg is bepalend voor de vraag of de uitzondering van toepassing is.

Met betrekking tot dit laatste is van belang om op te merken dat binnen de huidige jurisprudentie enkel 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 en de uitspraak van de Raad uit 2016).

Het huidige voorstel is in overeenstemming met bovenstaande lijn uit de jurisprudentie, met dien verstande dat als voorwaarde voor de samenwoning wordt gesteld dat deze zijn aanleiding vindt in de zorgbehoefte van een van beiden. 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 24 januari 2023 in de wet.

Doel en gevolgen

Door de uitzondering op het gezamenlijke huishouding begrip 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.

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 intensieve 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 buiten beeld is, kunnen gemeenten tijdelijk ontheffing van de arbeidsverplichting bieden. Intensieve zorgtaken kunnen een dringende reden zijn. De huidige

¹³⁷ ECLI:NL:CRVB:2016:4487.

¹³⁸ ECLI:NL:HR:2017:3081.

Participatiewet gaat hier op dit moment al van uit. Dit uitgangspunt wordt niet aangepast. Andersom kan het omgekeerde gelden: wanneer wegens intensieve mantelzorg de arbeidsverplichtingen worden 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.

Intensieve mantelzorg

Wanneer een mantelzorgsituatie intensief is, is situatie- en persoonsafhankelijk. Aangenomen wordt dat intensieve mantelzorg een vorm van mantelzorg is waarbij een persoon voor een langere tijd en meerdere uren per week, zorgt voor een chronisch zieke, gehandicapte of hulpbehoevend familielid, partner of vriend. Deze vorm van mantelzorg kan bijvoorbeeld bestaan uit het verlenen van persoonlijke verzorging, het geven van medicijnen en het verrichten van huishoudelijke taken. Bij het bepalen of sprake is van de uitzondering op de gezamenlijke huishouding vanwege intensieve mantelzorg, kan worden aangesloten bij een formulering van mantelzorg uit het Besluit Omgevingsrecht: "intensieve zorg of ondersteuning, die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt geboden aan een hulpbehoevende, ten behoeve van zelfredzaamheid of participatie, rechtstreeks voortvloeiend uit een tussen personen bestaande sociale relatie, die de gebruikelijke hulp van huisgenoten voor elkaar overstijgt, en waarvan de behoefte met een verklaring van (.....) door de gemeente aangewezen sociaal-medisch adviseur kan worden aangetoond". Deze definitie sluit het meest aan bij wat de regering beoogt met de definitie van intensieve mantelzorg in dit wetsvoorstel. Omdat er nog geen definitie is van intensieve mantelzorg wordt in dit wetsvoorstel aangesloten bij het Besluit Omgevingsrecht en bij eerder onderzoek/praktijkervaringen van Movisie, MantelzorgNL en gemeenten.

De regering constateert dat ook nu al gemeenten de intensiteit van mantelzorg beoordelen om te bepalen of een arbeidsontheffing kan worden verleend, wanneer mensen hiertoe een aanvraag doen. Gemeenten hebben ervaring opgebouwd bij het beoordelen van de intensiteit van mantelzorg en hier vaak een werkwijze voor ontwikkeld. 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, de duur van de mantelzorg en of de mantelzorg voor hulpbehoevende nodig is om zijn huishouden te voeren. Op basis van praktijkervaringen van gemeenten en MantelzorgNL, de landelijke vereniging voor mantelzorgers, vindt de regering het aannemelijk dat er in ieder geval sprake is van intensieve mantelzorg wanneer naar het oordeel van de gemeente sprake is van:

- meer dan acht uur per week én langer dan drie maanden behoefte is aan mantelzorg.
- de mantelzorg noodzakelijk is voor de hulpbehoevende het eigen huishouden te voeren en de hulpbehoevende voor algemene dagelijkse levensverrichtingen aangewezen is op hulp.

Bij de toepassing van bovenstaande richtlijnen moeten de persoonlijke omstandigheden van de mantelzorger en de mantelzorgbehoevende altijd goed worden meegewogen. Zo kan de richtlijn van acht uur mantelzorg per week niet worden opgevat als een harde ondergrens waar altijd aan moet worden voldaan. In alle gevallen is het van belang om goed in beeld te brengen welke zorgtaken iemand vervult, hoeveel uren iemand aan mantelzorg besteedt en hoe zwaar deze taken zijn. Dit is vergelijkbaar met hoe nu veelal de arbeidsontheffing wordt beoordeeld. Verder is van belang om te beoordelen of de mantelzorg voor de hulpbehoevende noodzakelijk is om een eigen huishouden te voeren. Hierbij spelen bijvoorbeeld de fysieke en mentale gezondheid, leeftijd, en de grootte en complexiteit van het huishouden een belangrijke rol.

Aangezien het werk van mantelzorgers vaak intensief en langdurig is, is het van belang om bij de vaststelling van de intensiteit van mantelzorg ook de fysieke en mentale belasting van de mantelzorgers mee te wegen en het risico op overbelasting in kaart te brengen. 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. In ieder geval is van belang 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 sociaal-medisch adviseur in om de intensiteit van mantelzorg vast te stellen. Vanzelfsprekend kan dit ook wanneer de intensiteit van 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 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.

5.6.2 Mantelzorg niet beschouwen als op loon te waarderen arbeid (artikel 33, zesde lid, van de Participatiewet)

Op dit moment kan op grond van de huidige Participatiewet 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 indien het om mantelzorg gaat. Dit wordt nu in de wet verduidelijkt. In artikel 33, zesde lid, van de wet wordt expliciet gemaakt dat intensieve vorm van mantelzorg niet kan worden beschouwd als op loon te waarderen arbeid. Hierbij hoort dat mantelzorgers dan ook 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. Dit omdat inkomen 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 op de hoogte van hun bijstandsuitkering.

5.7 Verbreding van het experimenteerartikel (artikel 83, van de Participatiewet)

De Participatiewet kent een experimenteerartikel¹³⁹, 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. In de periode 1 oktober 2017 tot 1 januari 2020 zijn zes experimenten uitgevoerd op grond van artikel 83. Deze experimenten zijn in 2020 door ZonMw en het Centraal Planbureau (hierna: CPB) geëvalueerd. Uit deze evaluatie bleek dat interventies in de experimenten beperkt statistisch significant effect hadden op volledige en/of gedeeltelijke uitstroom naar werk. Bij deze conclusie speelden ook verschillende methodologische redenen een rol waardoor de door CPB gemeten effecten niet direct toe te wijzen zijn aan (alleen) de interventies die voortkomen uit de experimenten. Bijvoorbeeld de duur van het experiment, de beperkte aantallen en de vergelijkbaarheid van de experimentgroepen. Recentelijk heeft het CPB in een vervolgonderzoek gekeken naar het verband tussen de interventies uit de experimenten en brede baten zoals fysieke-, mentale gezondheid en schuldenproblematiek. Over het algemeen is er geen sprake van duidelijke effecten in gemeenten waar geëxperimenteerd is, met uitzondering van de gemeente Utrecht. Daar nam het Wmo-gebruik toe als gevolg van een experiment¹⁴⁰. Verder zijn er geen statistisch significante effecten op het verbeteren van de gezondheid en het afnemen van problematische schulden gevonden.

¹³⁹ Artikel 83 van de Participatiewet.

¹⁴⁰ CPB (2022): Evaluatie experimenten Participatiewet: effecten op brede baten.

Wanneer gemeenten gebruik willen maken van de wettelijke experimenteerruimte, kunnen zij een schriftelijk verzoek indienen bij de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Voorwaarde voor zo'n experiment is dat het wetenschappelijk onderbouwd is en antwoord geeft op de vraag wat het beste werkt om mensen aan het werk te helpen of om mensen maatschappelijk mee te laten doen, wanneer arbeidsinschakeling (op korte termijn) buiten beeld is.

Op dit moment vinden gemeenten de reikwijdte van het experimenteerartikel te eng. Centraal staat wat werkt om bijstandsgerechtigden uit te laten stromen naar (deeltijd)werk. Ook maakt het experimenteerartikel mogelijk om te experimenteren met nieuwe vormen van financiering. Gemeenten hebben aangegeven op meer gebieden nieuwe manieren te willen ontwikkelen om personen die vallen onder de Participatie beter te begeleiden naar (deeltijd)werk en andere vormen van participatie te stimuleren.

De regering wil met dit wetsvoorstel dat voorziet in verbreding van artikel 83 tegemoetkomen aan de wens van de Tweede Kamer en gemeenten om dit te doen. 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 buiten zicht is.

5.7.1 Mogelijkheden binnen de kaders van de Participatiewet

De Participatiewet biedt gemeenten nu al een grote mate van vrijheid om beleid en uitvoering af te stemmen op de lokale omstandigheden *in een individueel geval*. Gemeenten hebben een scala aan mogelijkheden om, binnen de kaders van de wet, ruimte om niet naar de letter, maar naar de bedoeling van de regel te handelen, zodat oplossingen op grond van de Participatiewet zijn toegesneden op de persoonlijke situatie van burgers. Hiervoor is toestemming van SZW niet aan de orde. Dit kan bijvoorbeeld op basis van artikelen 18 en 44 van de Participatiewet. Het grote verschil tussen een beroep op het experimenteerartikel en gebruik van de ruimte die de wet biedt, is dat het benutten van de ruimte die de wet biedt, altijd een individuele afweging moet zijn. Het categoriaal afwijken van wettelijke bepalingen kan uitsluitend wanneer er gebruik wordt gemaakt van het experimenteerartikel. Omgekeerd kan alleen sprake zijn van een wetenschappelijk experiment als verschillende groepen met elkaar kunnen worden vergeleken op vooraf gestelde interventies waaraan zij zoveel mogelijk willekeurig worden toegewezen (randomisatie).

5.7.2 Interventie: Verruiming Experimenteerartikel

Met het huidige wetsvoorstel wordt voorgesteld de reikwijdte van het experimenteerartikel te verbreden 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 uitstroombestemming. Hiermee worden aan artikel 83 geen extra artikelen toegevoegd. Er wordt uitsluitend een extra doelstelling toegevoegd (maatschappelijke participatie in plaats van sec uitstroom).

Naast de verbreding van de reikwijdte wordt voorgesteld om de maximale termijn van experimenten te verruimen van maximaal drie naar maximaal vijf jaar. In de praktijk bleek drie jaar (inclusief aanvraag, beoordeling en rapportage) soms te kort om een experiment effectief te laten zijn en duidelijke resultaten te zien. De termijn van vijf jaar zou wel tot meer effectieve experimenten moeten leiden. Tenslotte wordt bij de uitvoering van experimenten ook het causale effect van het experiment op de bredere baten gemeten. Uiteraard mits deze meting in verhouding staat tot de inrichting en uitvoering van het experiment en alleen als een dergelijke meting mogelijk is.

5.7.3 Nieuwe reikwijdte experimenteerartikel

Aan de huidige reikwijdte van het experimenteerartikel worden experimenten toegevoegd die gaan over maatschappelijke participatie wanneer arbeidsinschakeling (vooralsnog) buiten beeld is. Nu richt het experimenteerartikel zich alleen op experimenten die gericht zijn op 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 dat iedereen die kan werken, ook moet kunnen werken. Want uiteindelijk is werk de beste bron van stabiliteit en kansen én leidt het hebben van werk bij uitstek tot een vrij en zeker bestaan. Het hebben van werk moet altijd prioriteit hebben en worden nagestreefd, hoe veel drempels er ook (lijken te) zijn voor een bijstandsgerechtigde.

De regering ziet echter ook dat betaald werk niet voor iedereen haalbaar is. Bijstandsgerechtigden staan soms langdurig aan de kant van de arbeidsmarkt zonder uitzicht op werk. Bijvoorbeeld omdat zij gezondheidsproblemen of beperkingen hebben die het onmogelijk voor ze maken om aan het werk te gaan. Voor mensen met een bijstandsuitkering wordt in de Participatiewet een generieke verplichting tot participatie opgenomen, op basis waarvan de bijstandsgerechtigde zich moet inspannen voor arbeidsinschakeling, meewerken aan re-integratie-activiteiten en als dit nog niet mogelijk is het verrichten van andere vormen maatschappelijke participatie. In dit wetsvoorstel wordt daarom ook voorgesteld dat gemeenten – naast het op arbeidsinschakeling gerichte beleid - beleid ontwikkelen ter bevordering van (activiteiten gericht op) de maatschappelijke participatie van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Naast deze nieuwe verplichting tot participatie dat specifiek geldt voor het individu, wil de regering het mogelijk maken dat voor groepen mensen via experimenten aanpakken worden ontwikkeld die gericht zijn op maatschappelijke participatie. Doel van deze experimenten is om te onderzoeken hoe het welzijn, 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 alle mogelijkheden die de Participatiewet biedt, niet helpen om te werken op een reguliere baan of beschermt werk. De experimenten zijn voortaan ook gericht op maatschappelijk meedoen en hebben niet louter het doel tot (gedeeltelijke) uitstroom. 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 domeinoverstijgend wordt gewerkt binnen Werk en inkomen, Wmo, welzijn en gezondheid. Het experimenteren met als doel maatschappelijke participatie kan op grond van de reeds in artikel 83 van de Participatiewet limitatief opgesomde artikelen.

Wetenschappelijke basis

Experimenten moeten altijd op een wetenschappelijk gefundeerde wijze informatie opleveren om de Participatiewet te versterken. Bij de beoordeling van experimenten wordt daarom een wetenschappelijk gefundeerd beoordelingskader gehanteerd, die als toetssteen geldt voor de methodologische kwaliteit van experimenten. Dit kader wordt onafhankelijk door kennis- en wetenschappelijke instituten opgesteld en bevat de wetenschappelijke randvoorwaarden waaraan experimenten en de bijbehorende effectevaluaties aan moeten voldoen. Het kader wordt gepubliceerd op de website van de Rijksoverheid.

Meten van bredere maatschappelijke baten

Experimenten kunnen – afhankelijk van de opzet en het doel - effect hebben op verschillende levensdomeinen zoals bijvoorbeeld de (geestelijke) gezondheid, het vertrouwen van mensen in zichzelf en anderen en het hebben van (een risico op) problematische schulden. Om de volle waarde van het experiment te begrijpen, wordt – waar dit bij het experiment past en mogelijk is - de bredere maatschappelijke baten van experimenten gemeten. Het gaat hierbij om effecten van experimenten op het gebied van bijvoorbeeld het gebruik van voorzieningen uit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), (psychische) gezondheid, het vertrouwen van mensen in de overheid en anderen en problematische schulden. Uiteraard worden blijvende effecten op (deeltijd)werk ook onderzocht in deze experimenten.

Looptijd

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 Sociale Zaken en Werkgelegenheid 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, alsmede 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.

Inkomensbeleid en handhaving vallen buiten de scope

Tot slot, 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 handhavingsinstrumentarium 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.

6 AANVERWANTE REGELGEVING

De wijzigingen in de Participatiewet werken ook door voor de AIO, uitgevoerd door de SVB. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk gezien of andere aanverwante regelgeving, met soortgelijke doelstellingen en uitgangspunten als de Participatiewet, aanpassing behoeven.

De Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (hierna: IOAW), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (hierna: IOAZ) en het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (hierna: 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 Participatiewet, 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.

Tot slot staat dit hoofdstuk ook stil bij de onderstand op Caribisch Nederland.

6.1 Het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen 2004 (Bbz)

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 richt zich, samen met de IOAZ¹⁴¹, op de doelgroep 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 privé-uitgaven 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 uren criterium (dat ze tenminste 1225 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)

¹⁴¹ De IOAZ richt zich op gewezen zelfstandigen.

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).

Wel of geen doorwerking in het Bbz

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. 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.

6.1.1 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 bijstandsnorm¹⁴² 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 Participatiewet), geldt evenzeer in het Bbz. Het eventuele inkomen van de niet-rechthebbende partner telt ingevolge artikel 32 van de Participatiewet mee bij het inkomen van de Bbz-gerechtigde (zie de paragrafen 3.9 en 3.10). Bezien wordt daarom: (a) opname van de artikelen 24 en 24a, van de Participatiewet in artikel 78f, van de Participatiewet en (b) aanpassingen van artikel 1, van het Bbz en artikel 6, van het Bbz.

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.¹⁴³ De vraag of een verblijf kortdurend is of tijdelijk, moet beantwoord worden aan de hand van concrete feiten en omstandigheden.

Harmonisatie aanvullende bijzondere 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.¹⁴⁴ 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

¹⁴² Artikel 24, van de Participatiewet.

¹⁴³ Artikel 19a, derde lid, van de Participatiewet.

¹⁴⁴ Artikel 41, elfde lid, van de Participatiewet.

giften van marginale omvang, uitsluitend en overduidelijk met een privébestemming¹⁴⁵, 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 78 f, van de Participatiewet worden in dit verband de artikelen 34f en 34g, van de Participatiewet opgenomen. Een en ander vereist ook aanpassing van de artikelen 1 en artikel 6, Bbz.

Herijking handhavingsinstrumentarium

Op dit moment wordt er gewerkt aan het wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid. Een afzonderlijke AMvB die onder andere zal gelden voor de Participatiewet 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.

Digitaal identiteit kenbaar maken bij de aanvraagprocedure

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 bijstandsgerechtigde 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^o tot en met 3^o, 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 bijstandsaanvraag.¹⁴⁶

Re-integratie, participatie en differentiatie

In het Bbz wordt de maatregel om één generieke re-integratie- en participatieplicht in te voeren ook ingesteld. De plicht geldt niet alleen voor de zelfstandig ondernemer in het Bbz, maar ook voor de partner. In principe wordt ervan uitgegaan dat de Bbz-gerechtigde zelfstandige werkt in het eigen bedrijf of zelfstandig beroep en voldoet aan het urencriterium. In artikel 38, derde lid, van het Bbz is geregeld dat de gemeente de zelfstandige die zijn bedrijf of zelfstandig beroep minstens een half jaar niet of nagenoeg niet uitoefende, arbeidsplichten kunnen worden opgelegd. De bijstandsgerechtigde partner had altijd al re-integratie- en arbeidsplicht, maar gebleken is dat dit niet voor elke gemeente duidelijk is geweest. Met de generieke re-integratie- en participatieplicht is de gemeente ook in het Bbz bevoegd deze verplichting individueel toe te spitsen. De gemeente houdt bij toespitsing rekening met de mogelijkheden en omstandigheden van betrokkene(n). De gemeente hoeft hier geen gebruik van te maken. De generieke plicht is dan van rechtswege van toepassing. Ook binnen de introductie van de bredere generieke re-integratie- en participatieplicht blijft de focus op werken als zelfstandige en voor de partner op arbeidsinschakeling. Evenals in de Participatiewet biedt het Bbz ruimte voor mantelzorg ofschoon dat niet automatisch een ontheffing van arbeidsplicht betekent.¹⁴⁷ In artikel 78f, van de Participatiewet wordt de mogelijkheid opgenomen om nadere regels in het Bbz te stellen over re-integratie, participatie en differentiatie.

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, van de Participatiewet tot maximaal drie maanden met terugwerkende kracht toekennen als individuele omstandigheden daartoe noodzakelijk zijn.

¹⁴⁵ Denk aan een voedselpakket van de voedselbank, een verjaardagscadeau van € 50,-, etc.

¹⁴⁶ Artikel 43, zesde lid, van de Participatiewet.

¹⁴⁷ Artikel 33 en artikel 3, tweede lid, van de Participatiewet.

maatregel werkt door in het Bbz. Van het standaard uitgangspunt kon op basis van rechtspraak¹⁴⁸ 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, van de Participatiewet wordt artikel 83, van de Participatiewet opgenomen om het stellen van nadere regels mogelijk te maken bij het experimenteren gezien de specifieke doelgroep.

6.1.2 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.¹⁴⁹ 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 bedrijfsvermogen 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.¹⁵⁰ Zo'n koppeling is er echter niet met de Belastingdienst met betrekking tot directe gegevensverzekering 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 her-instromers

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, van de Participatiewet wordt in dit verband toegevoegd aan artikel 78f, van de Participatiewet.

(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

¹⁴⁸ ECLI:NL:CRVB:2013:2640.

¹⁴⁹ Artikel 7 en artikel 8 van het Bbz.

¹⁵⁰ Artikel 53a, van de Participatiewet.

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, van de Participatiewet. In artikel 78 f, van de Participatiewet wordt in dit verband artikel 31, van de Participatiewet opgenomen (artikel 32, van de Participatiewet 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 bijstandafhankelijkheid) 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 maandelijks 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, van de Participatiewet 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 78 f, van de Participatiewet wordt in verband met het niet opnemen in het Bbz van het bufferbudget, artikel 34b, van de Participatiewet opgenomen.

6.2 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 middelentoets 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 beëindigd¹⁵¹. 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.

¹⁵¹ Op grond artikel 2 van de Regeling vermogenswaardering IOAZ.

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 sprake is 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.

Wel of geen doorwerking in de IOAW en IOAZ

Het wetsvoorstel Participatiewet in Balans 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.

6.2.1 Doorwerking in IOAW en IOAZ

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

De IOAW en de IOAZ zijn aanvullende uitkeringen op gezinsniveau. Ongehuwden die hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en/of de noodzakelijke kosten delen, worden - net als in de Participatiewet - gelijkgesteld aan gehuwden. De Participatiewet kent met artikel 24 een afwijkende gehuwdennorm voor de situatie waarbij sprake is van een niet-rechthebbende echtgenoot. De hoogte daarvan bedraagt 50% van de relevante gehuwdennorm. Voor de niet-kostdelende bijstandsgerechtigde met een niet-rechthebbende partner, van wie wordt verwacht dat de kosten kunnen worden gedeeld, betekent dit een forse inkomensachteruitgang. In aanmerking nemend dat de IOAW en IOAZ speciaal voor die situatie geen afwijkende gehuwdennorm ('grondslag' geheten in de IOAW en IOAZ) hebben, wordt voor de bepaling van de hoogte van de netto norm gebruik gemaakt van of de kostendelersnorm (50% van de gehuwdennorm¹⁵²) of de alleenstaandennorm (70% van de gehuwdennorm¹⁵³). Dit is afhankelijk van de vraag of het hoofdverblijf wordt gedeeld. De regering kiest in het kader van vereenvoudiging van de uitvoering van de wetten voor harmonisatie door een wijziging door te voeren, in lijn met het nieuwe artikel 24, onder a en b van de Participatiewet. Dit kan een toevoeging zijn aan artikel 5, derde lid, onder c van de IOAW en een toevoeging aan artikel 5, vierde lid, onder d van de IOAZ of een toevoeging van een nieuw artikel 5b van de IOAW en IOAZ. Als de niet-rechthebbende partner over inkomen beschikt, wordt bezien of dit inkomen op de verleende uitkering in mindering moet worden gebracht.

¹⁵² Ingevolge artikel 5, derde lid, onder b, van de IOAW respectievelijk artikel 5, eerste lid, onder c, van de IOAZ.

¹⁵³ Ingevolge artikel 6, tweede lid, van de IOAW respectievelijk artikel 6, derde lid, van de IOAZ.

Bijstandsnorm alleenstaande ouder zonder ALO-kop

Met deze maatregel speelt de regering in op de situatie waarin een belanghebbende met een niet-rechtmatig in Nederland verblijvende partner zonder inkomen in het kader van de Awir wordt gelijkgesteld aan gehuwden. Het ontstaan van de alleenstaande ouder kop (ALO-kop) is reeds in hoofdstuk 3 uiteengezet. Gelet op de historie is de ALO-kop bedoeld om de verlaging van de norm alleenstaande ouder in de Participatiewet sinds 2015 op te vangen. Hiermee kan de ALO-kop worden gezien als een regeling ter waarborging van het bestaansminimum. Belanghebbenden 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 (Overigens zal deze situatie in de praktijk naar verwachting niet veel voorkomen). Door de toevoeging van een artikel 24a 'Afwijking norm alleenstaande ouder met niet-rechthebbende partner' aan de Participatiewet voorziet de regering erin dat belanghebbenden, in deze gevallen, beschikken over een hogere uitkering. Voor de IOAW en de IOAZ zal met het oog op de netto grondslag alleenstaande norm eveneens een doorwerking plaatsvinden, zodat de uitkeringsgerechtigde recht heeft op een grondslag die netto gelijk is aan het voormalig percentage van 90% van de gehuwdenorm.

Giften niet aanmerken als inkomsten

De Participatiewet, de IOAW en de IOAZ verstrekken voorzieningen op bijstandsniveau. Het complementaire karakter van deze regelingen wordt onder andere gehandhaafd door de inlichtingenplicht: door de verplichting van de belanghebbende om informatie te geven, kan het bestuursorgaan nagaan of nog recht op uitkering bestaat. Waar in de Participatiewet eenmalige en incidentele bijschrijvingen omstandigheden zijn die in het kader van de inlichtingenplicht van artikel 17, eerste lid, van de Participatiewet gemeld dienen te worden en grondslagen voor een terugvordering en boete kunnen zijn, geldt dit voor de IOAW en IOAZ niet. 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. Structurele verkoop van goederen is binnen de IOAW en IOAZ, echter, aan te merken als inkomen uit arbeid zoals gedefinieerd in artikel 2:2, eerste lid, onder c, van het Algemeen Inkomensbesluit Socialezekerheidswetten¹⁵⁴, zodat de inlichtingenplicht daarop van toepassing is. Daarnaast geldt op grond van artikel 6, tweede lid, van de IOAZ dat de belanghebbende geen activiteiten mag verrichten in de branche van zijn of haar voormalige onderneming, ook als deze incidenteel zijn¹⁵⁵.

Herijking handhaving sinstrumentarium

Met het wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid wil de regering aansluiten bij de belevingswereld van mensen. Het voorstel bestaat uit een nalevingsdoel en een bestraffend doel. Het nalevingsdoel houdt in dat als er een gebrek in de naleving wordt geconstateerd, de eerste reactie daarop is het uitleggen en verduidelijken van de regels zodat men in de toekomst wel in staat is deze na te leven. Bij overtredingen waar misbruik wordt gemaakt van de sociale zekerheid is het bestraffende doel van toepassing. Hier past het opleggen van een boete of een overdracht naar het strafrecht. Uitvoeringsorganisaties krijgen daarbij de ruimte om naar gelang de individuele omstandigheden af te wegen welke sanctie het meest passend is. Het wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid is in lijn met de contouren van onderhavig wetsontwerp. Met dit wetsvoorstel werkt de regering immers toe naar een Participatiewet die onder andere rechten en plichten in zich draagt die zinvol en begrijpelijk zijn voor mensen. Daarmee zet de regering in op een responsieve Participatiewet, waar binnen gesprekken met cliënten en uitvoeringsorganisaties de ruimte is om persoonlijke omstandigheden toe te lichten. Omdat het wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid in wording is, zal de regering de ontwikkeling hiervan volgen en zodoende zal ze aansluiten bij de voorgenomen oplossingsrichtingen.

Bij AMvB nader in te vullen mogelijkheid tot verstrekking van categoriale bijzondere bijstand

De Participatiewet, de IOAW en IOAZ zijn allen uitkeringen op het niveau van het bestaansminimum. Aan artikel 35 van de Participatiewet wordt een nieuw lid toegevoegd om een grondslag te creëren voor het opstellen van een AMvB op basis waarvan kostensoorten worden vastgesteld waarvoor categoriaal bijzondere bijstand kan worden verleend aan bepaalde categorieën belanghebbenden. Tot deze categorieën behoorden al en behoren ook IOAW- en IOAZ-gerechtigden. Als bij of krachtens de AMvB nieuwe kostensoorten worden vastgesteld waarvoor

¹⁵⁴ ECLI:NL:CRVB:2020:1157.

¹⁵⁵ ECLI:NL:CRVB:2016:2083.

categoriale bijzondere bijstand verstrekt worden, kunnen IOAW- en IOAZ-gerechtigden hier ook voor in aanmerking komen.

Verruiming van de bijverdiengrenzen

De IOAZ en de IOAW kennen gelijk aan de Participatiewet momenteel drie gelijklopende vrijlatingen. Dit zijn de algemene tijdelijke gedeeltelijke vrijlating¹⁵⁶, de tijdelijke inkomstenvrijlating voor alleenstaande ouders¹⁵⁷ en de structurele vrijlating medisch uren beperkt¹⁵⁸.

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 Participatiewet wordt geïntroduceerd. De vrijlating voor medisch uren beperkten blijft daarbij in de huidige vorm voortbestaan. Daarnaast wordt met dit wetsvoorstel teruggedaan naar de vrijlatingspraktijk die bestond voor de in hoofdstuk 4 genoemde CRvB-uitspraak.¹⁵⁹ 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

Voor de uitvoering van de IOAW en IOAZ stelt de gemeente de identiteit vast 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 kennen wordt ook ingevoerd in de IOAW en IOAZ. Hiertoe zal artikel 13, derde lid, van de IOAW en IOAZ worden aangepast, zodat ook in deze wetten het toekennen van de aanvraag op basis van DigiD mogelijk is. Gemeenten behouden de optie om na toekenning van de bijstandsaanvraag de identiteit te verifiëren aan de hand van een document zoals in bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder 1° tot en met 3°, van de Wet op de identificatieplicht. 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 4.2 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 basisregistratie personen of andere administraties die bij AMvB kunnen worden aangewezen. Hier benadrukt de regering de

¹⁵⁶ Artikel 8, tweede lid, van de wet IOAW en artikel 8, derde lid van de wet 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 belanghebbende. Deze vrijlating geldt niet voor personen tot 27 jaar.

¹⁵⁷ Artikel 8, vijfde lid van de wet IOAW en artikel 8, negende lid, van de wet 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;

¹⁵⁸ Artikel 8, zevende, van de wet IOAW en artikel 8, elfde lid, van de wet 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 belanghebbende medisch urenbeperkt is. Deze vrijlating is structureel en ook van toepassing op belanghebbenden jonger dan 27 jaar.

¹⁵⁹ CRvB 24 augustus 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:2146.

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.

Versoepelen aanvraagprocedure: Mogelijkheid voor verkorte aanvraagprocedure voor herinstromers

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 vereenvoudigen

In de uitvoering zijn de IOAW en IOAZ nauw verbonden met de Participatiewet. De maatregelen het bufferbudget¹⁶⁰, (automatisch) verrekenen van inkomsten uit arbeid op basis van in de Polisadministratie beschikbare gegevens¹⁶¹ en het eenvoudiger verrekenen van de vakantietoeslag¹⁶², de eindejaarsuitkering en het IKB¹⁶³ zullen – met enige afwijking – vanuit het oogpunt van technische harmonisatie doorwerken in de IOAW en IOAZ.

In onderdeel 4.B van deze Memorie van Toelichting is reeds aangestipt dat de verrekening van inkomsten uit arbeid een drietal aanpassingen inhoudt. Deze aanpassingen moeten bijdragen aan het oplossen van financiële problemen waar belanghebbenden mee te maken kunnen krijgen als ze in deeltijd gaan werken en hun inkomsten worden aangevuld met verrekening. Uitvoeringsorganisaties kunnen daarbij gebruik maken van gegevens uit de Polisadministratie van UWV. De aanpassingen betreffen het vaststellen van het netto-inkomen op uniforme wijze, aanpassing van het transactiesysteem en het niet verrekenen van onbelaste vergoedingen.

Verrekenen van inkomsten: vaststellen bruto-inkomen op uniforme wijze

Voor wat betreft het vaststellen van het netto-inkomen op uniforme wijze geldt dat de standaardverrekening voor de IOAW en IOAZ verschilt van de standaardverrekening in het kader van de Participatiewet. In de Participatiewet worden (genetteerde) inkomsten verrekend met een netto-uitkering, terwijl in de IOAW en IOAZ bruto inkomsten worden verrekend. De regelingen kennen alle drie een maandsystematiek en voor de gegevens die nodig zijn voor de inkomstenverrekening kan gebruik worden gemaakt van de Polisadministratie. Afgezien van het gegeven dat het systeem in de IOAW en IOAZ uitgaat van bruto grondslagen verschilt de verrekening verder nauwelijks van de wijze waarop dit in de Participatiewet gebeurt en is harmonisatie wenselijk. Artikelsgewijs zal in de IOAW en IOAZ worden verwezen naar de grondslag voor een AMvB die wordt geïntroduceerd in de Participatiewet in artikel 32, vijfde lid.

Verrekenen van inkomsten: verduidelijken transactiesysteem

In de uitvoering van de IOAW en IOAZ geldt hetzelfde transactiesysteem als in de Participatiewet. Inkomsten worden verrekend als zij betrekking hebben op de periode waarover beroep op IOAW respectievelijk IOAZ wordt gedaan. Ook volgt daaruit dat inkomsten uit een bepaalde periode met de IOAW respectievelijk IOAZ van die bepaalde periode moeten worden verrekend. Dit transactiesysteem houdt dus in dat gemeenten inkomsten zoveel mogelijk moeten toerekenen aan de periode waarop ze betrekking hebben. Daarnaast worden inkomsten alleen verrekend (of teruggevorderd) als ze ook echt zijn ontvangen. De maatregel moet voorkomen dat mensen door de inkomstenverrekening onder het sociaal minimum terecht kunnen komen. Harmonisatie zal leiden tot een wijziging van de IOAW en IOAZ, met dezelfde uitgangspunten als benoemd in paragraaf 4.3.4.

Verrekenen van inkomsten: niet verrekenen van onbelaste vergoedingen

In paragraaf 4.3.5 wordt de wenselijkheid toegelicht om onbelaste vergoedingen die zijn verstrekt door de werkgever op eenduidige wijze te verrekenen. De Participatiewet wordt aangepast in die

¹⁶⁰ Nieuw artikel 34b, van de Participatiewet.

¹⁶¹ Aanpassing artikel 31, tweede lid, onder g, artikel 32, tweede lid en vijfde lid, onder a, van de Participatiewet.

¹⁶² Artikel 32, vijfde lid, onder b, van de Participatiewet.

¹⁶³ Artikel 32, vijfde lid, van de Participatiewet.

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 geldt ook voor de IOAW en IOAZ. Hiertoe wordt in de IOAW en IOAZ een nieuw lid aan artikel 8 toegevoegd, dat een grondslag geeft aan de bepaling dat gemeenten onbelaste vergoedingen niet aanmerken als middelen.

Omdat de IOAW en IOAZ hetzelfde transactiesysteem kennen als de Participatiewet zal voor het verrekenen van het vakantiegeld, de eindejaarsuitkering en het IKB – net als in de Participatiewet – worden geregeld hoe gemeenten om moeten gaan met de verrekening van het vakantiegeld, de eindejaarsuitkering en het IKB. Dit wordt net als voor de Participatiewet ook voor de IOAW en IOAZ nader uitgewerkt in een AMvB. Daarvoor wordt een grondslag geregeld.

Bufferbudget

In paragraaf 4.5 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 sociaal minimum. Met het bufferbudget kunnen inkomensschommelingen die ontstaan door het verrekenen van inkomsten zoveel mogelijk 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 sociaal minimum terecht komen met als gevolg financiële instabiliteit en betaalproblemen. Dit betekent dat er aan de IOAW en IOAZ eenzelfde nieuwe 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 belanghebbenden 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 belanghebbende daarvan gebruik te maken. Hiertegenover staat dat hij in dat geval ook een aanspraak heeft op een dergelijke ondersteuning, overeenkomstig de gemeentelijke verordening. Desalniettemin 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 (Participatiewet, IOAW en IOAZ) duidelijker, meer eenduidig en overzichtelijker worden op dit vlak. Daarnaast zijn de betreffende maatregelen juist gericht op de belanghebbenden 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 belanghebbenden 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 is¹⁶⁴.

1. Introductie generieke participatieplicht

De introductie van één generieke participatieverplichting en de bevoegdheid van de gemeente de verplichtingen toe te spitsen op het individu fungeert als kapstok voor bovenstaande maatregelen. Met de maatregelen ziet de regering erop toe dat uitvoeringsorganisaties verplichtingen in werk

¹⁶⁴ De regering heeft op p.51 van deze Memorie van Toelichting uiteengezet wat zij bedoelt met het aanbrenge van gelaagdheid in het ondersteuningsaanbod.

stellen die rekening houden met de ondersteuningsbehoefte van personen. Op deze wijze kan de uitvoering afspraken maken over verplichtingen die reëel zijn en die mensen kunnen naleven. Voor de doelgroepen van de IOAW en IOAZ onderstreept deze wijziging het doel van de wetten. Namelijk, dat de uitvoering rekening houdt met specifieke belemmeringen die kunnen bestaan op de weg naar herintreding¹⁶⁵. Zo creëert de regering de randvoorwaarden voor de verankering van de menselijke maat in de uitvoering van de wetten. De generieke participatieplicht houdt in dat een bijstandsgerechtigde betaald werk moet zien te behouden, verkrijgen en aanvaarden, aangeboden voorzieningen in het kader van re-integratie moet aanvaarden en naar vermogen maatschappelijk zinvolle activiteiten moet verrichten. De tegenprestatie die de IOAW en IOAZ kennen, komt hiermee te vervallen. Artikelsgewijs betekent dit dat artikel 34, eerste lid, onder b; artikel 35, eerste lid, onder d; artikel 37, eerste lid, onder b, wegvallen. Om er zorg voor te dragen dat gemeenten de verplichtingen kunnen toespitsen op het individu zal de regering artikel 37 van de wetten aanpassen door een tweede lid toe te voegen, waarmee de regering de gemeente de bevoegdheid geeft de verplichtingen af te stemmen op de persoonlijke omstandigheden.

2. Ruimte voor het eigenstandig vormgeven van maatschappelijke participatie

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 niet worden belemmerd. Dit kan het geval zijn als gemeenten eisen dat vooraf toestemming nodig is voor die activiteiten. Naast dat de regering in de wet verankert dat de gemeente maatschappelijke participatie kan aanbieden, worden ook belemmeringen weggenomen dat mensen zelfstandig het initiatief kunnen nemen tot maatschappelijke participatie¹⁶⁶. 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. De wijziging betreft de toevoeging van een nieuw onderdeel, eerste lid, van de IOAW en IOAZ, zodat belanghebbende invloed heeft op de vorm van passende ondersteuning in het kader van maatschappelijke participatie. Indien nodig kunnen mensen voor wie arbeidsinschakeling (vooralsnog) niet in beeld is ook aanspraak maken op ondersteuning bij het vormgeven van deze maatschappelijke participatie. Hiertoe, past de regering artikel 36 *Aanspraak op ondersteuning* aan. Tevens krijgen gemeenten de opdracht om bij verordening regels te stellen ten behoeve van het ondersteunen bij maatschappelijke participatie¹⁶⁷. In dit licht wijzigt de regering de invulling van de re-integratieverordening van de IOAW en IOAZ door artikel 34 – gelijk aan de Participatiewet – aan te passen. Hierbij vindt de regering het van belang dat de belanghebbende om wie het gaat of hun tegenwoordiger betrokken worden bij de totstandkoming van het te ontwikkelen beleid ten aanzien maatschappelijke participatie. Om dit te bewerkstelligen past de regering artikel 34, eerste lid, onder b van de IOAW en IOAZ aan door de personen bedoeld in artikel 42 van de wetten te betrekken bij de beleidsontwikkeling.

3. Ondersteuning bij maatschappelijke participatie

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 reeds de teneur in de IOAW en IOAZ. De regering geeft hiermee de opdracht aan de gemeente beleid te ontwikkelen ter ondersteuning van maatschappelijke participatie van mensen¹⁶⁸. Tevens zal de regering de bepalingen ten aanzien van de verplichting tot tegenprestatie laten vervallen. Hiertoe wijzigt de regering artikel 4a, eerste lid, onder a en b van de IOAW en IOAZ¹⁶⁹. Daarnaast wijzigt artikel 34 eerste lid, onder b; artikel 38a van de IOAW en IOAZ wordt geschrapt en artikel 35, eerste lid onder b wordt aangepast¹⁷⁰.

¹⁶⁵ In de IOAW en IOAZ gelden gelet op de verplichting tot re-integratie, de verplichting tot tegenprestatie en de mogelijke overlap tussen niet-geüniformeerde en geüniformeerde arbeidsverplichtingen forse verlagingen. Daarnaast kunnen gemeenten, in het kader van de afstemmingsverordening, kiezen voor een lichte of zware sanctieregime.

¹⁶⁶ Artikel 9, eerste lid, onder c van de Participatiewet. Voor de IOAW en IOAZ is dit artikel 37, met toevoeging van een nieuw onderdeel, eerste lid, welke toeziet op de ruimte voor belanghebbenden om de maatschappelijke participatie zelfstandig vorm te geven.

¹⁶⁷ De aanpassing van artikel 8a, eerste lid, onder a, en tweede lid, onder e en f, van de Participatiewet behelst de wijziging ten behoeve van de op te nemen regels in de verordening waar belanghebbende zich op kan beroepen.

¹⁶⁸ Artikel 34, van de Participatiewet.

¹⁶⁹ Artikel 4a van de Participatiewet.

¹⁷⁰ Artikelen zien op de ontwikkeling van beleid in het kader van de tegenprestatie.

4. Ruimte voor mantelzorg

In de beleidsanalyse van 'Participatiewet in balans' is geconstateerd dat het verlenen van (intensieve) mantelzorg op gespannen voet kan staan met bijstandsverlening¹⁷¹. 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 van de Participatiewet. Aangezien het inkomensbegrip binnen de IOAW en IOAZ is gegrond op het Algemeen inkomensbesluit sociale zekerheidswetten 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 van intensieve mantelzorg met inwoning voor meer dan de helft van de week, echter, 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 gelijklopend met artikel 3 van de Participatiewet zal wijzigen.

5. Afwijken van het principe aanvraagdatum is ingangsdatum: bijstand met terugwerkende kracht
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 ingevolge het nieuwe vijfde lid van artikel 44, Participatiewet 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 uitstap 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 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 belanghebbende in dat jaar een hoger jaarinkomen. Dit kan van invloed zijn op toeslagen en gemeentelijke minimaregelingen.

8. Verbreding van het experimenteerartikel

Ingevolge artikel 83 van de Participatiewet kan bij wijze van experiment van bepaalde artikelen in de Participatiewet worden afgeweken om mogelijkheden te onderzoeken met betrekking tot het doeltreffender uitvoeren van de arbeidsinschakeling en de financiering. Met dit wetsvoorstel wordt de reikwijdte van artikel 83, van de Participatiewet verbreed met experimenten die gaan over maatschappelijke participatie wanneer arbeidsinschakeling (vooralnog) buiten beeld is. Belanghebbenden die een uitkering ontvangen op grond van de IOAW en de IOAZ hebben op grond van artikel 36 van die wetten recht op die ondersteuning en op die voorzieningen die de gemeente daarbij noodzakelijk acht. Daarnaast vindt de re-integratieverplichting in de IOAW en IOAZ zijn weerslag in artikel 37. In die beide wetten zit nog geen experimenteerartikel. Met dit

¹⁷¹ Participatiewet in Balans: Uitkomstenbeleidsanalyse, P. 17; zie ook onderdeel 4.7 van onderhavig wetsontwerp.

wetsvoorstel wordt ook in de IOAW en IOAZ een dergelijke bepaling geïntroduceerd. De reikwijdte zal gelijk zijn aan de bepaling in de Participatiewet.

6.2.2 Geen doorwerking in IOAW en IOAZ

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 Participatiewet 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 werkzoekenden van een vermogenstoets. De IOAZ kent daarmee geen vermogenstoets in de zin van de Participatiewet. 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.

Een op de uitkeringsgerechtigde toegespitst ontheffingskader

Voor zowel de IOAW als de IOAZ geldt in het algemeen dat het gaat om mensen met een lang arbeidsverleden en bij wie, in het licht van leeftijdsdiscriminatie op de arbeidsmarkt, werd gepleit voor een passende uitkering. Verschil tussen de IOAW en IOAZ is dat de IOAW voor werkloze werknemers een verlengstuk is van de WW. Daarnaast zijn met de komst van de WIA in 2005 uitgesloten van toegang tot de IOAW en IOAZ. Een belanghebbende die naast de WIA aanvullende inkomensondersteuning nodig heeft, kan hedendaags op grond van de Toeslagenwet een aanvulling tot het bestaansminimum verkrijgen. Gezien deze historie zal een doorwerking van de algemene ontheffing op de generieke participatieplicht niet van toepassing zijn op de IOAW en IOAZ.

6.3 Caribisch Nederland

Net als bij de bijstand in Europees Nederland, kan het verankeren van de menselijke maat en vertrouwen bij de onderstand in Caribisch Nederland wenselijk zijn. Met het oog hierop brengt de regering de benodigde wijzigingen in het Besluit onderstand BES in kaart. Omdat ook andere wijzigingen bij de onderstand verwacht worden en het een aanpassing van lagere regelgeving betreft, zullen de benodigde wijzigingen in een apart traject en ineens worden uitgewerkt.

7. GEVOLGEN VOOR BURGERS, BEDRIJVEN EN OVERHEID: REGELDRUK

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 burgers.

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 noodzaken 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, alsmede wat het bereiken van deze doelen oplevert voor de burger, 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 Bijstandsnorm (alleenwonende) alleenstaande bijstandsgerechtigde met niet-rechthebbende partner

Bij deze maatregel gaat het om codificatie van jurisprudentie. Op dit moment is het in beginsel¹⁷² aan de betrokken burger 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 (belanghebbende zal nog steeds met stukken moeten aantonen dat de desbetreffende situatie speelt) waardoor slechts van een zeer marginaal effect op de regeldruk sprake is.

7.2 Bijstandsnorm alleenstaande ouder zonder alo-kop

Voor deze maatregel geldt hetgeen in paragraaf 7.1 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.

7.3 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. Hieronder treft u een uitwerking hiervan. Hoewel de praktijk moet uitwijzen hoeveel mensen daadwerkelijk gebruik kunnen maken van de inkomstenvrijlating wordt er uitgegaan van 8%¹⁷³ 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. Door middel van een besluit van de gemeente kunnen mensen in aanmerking komen voor een vrijlating. Dit is staande praktijk voor de burger omdat er aan de systematiek van toewijzing van de inkomstenvrijlating niets verandert in wetgeving. Echter bestaat er wel een extra stap voor de burger bij de nieuwe inkomstenvrijlating, als er na een jaar blijkt, dat de burger in aanmerking komt voor een verlenging van een inkomstenvrijlating. 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 burger en klantmanager nodig. Dit duurt ongeveer 30 tot 60 minuten. Voor het contact voorafgaand aan het gesprek, het vervolcontact en de reistijd wordt uitgegaan van een tijdsbelasting voor de burger van anderhalf tot twee uur. Bij elkaar komt de tijdsbelasting voor de burger die gebruik kunnen 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 burger besteedt aan administratieve lasten. Het betekent dat de kosten uitkomen op circa € 42,50 per burger. De verlenging zal naar verwachting gelden voor circa 7,2 duizend mensen per jaar. Daarmee is de totale regeldrukraming circa € 0,3 miljoen per jaar.

7.4 Versoepelen aanvraagprocedure

Het versoepelen van de aanvraagprocedure zal een vermindering van de regeldruk voor de burger 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 circa 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

¹⁷² 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 belanghebbende'snorm op individualiseringsbasis aangepast diende te worden.

¹⁷³ [Factsheet Parttime werk in de bijstand | Divosa.](#)

standaarduurtarief van €17 komt de afname van de regeldruk voor deze maatregel uit op € 4,1 miljoen per jaar.

7.5 Automatisch verrekenen van inkomsten uit arbeid

Deze maatregel zal naar verwachting een vermindering van de regeldruk voor de burgers ten gevolge hebben. Het automatisch verrekenen op basis van de Polisadministratie betekent dat bijstandsgerechtigde 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 circa 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.

7.6 Vereenvoudiging verrekenen vakantietoeslag, IKB en eindejaarsuitkering

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

7.7 Invoering bufferbudget

Voor het bufferbudget geldt dat dit als doel heeft om bijstandsgerechtigde 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 genoodzaakt 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 aanname is dat het bufferbudget nodig is voor 25% van de werkende bijstandsgerechtigden. Circa 8% van de bijstandsgerechtigden werkt in deeltijd. Voor deze groep zal de regeldruk afnemen. Ingeschat wordt dat het vaststellen van het financiële probleem in een maand en het oplossen daarvan de bijstandsgerechtigde gemiddeld een half uur per maand kost (de ene maand kan verschillen van de andere maand), 6 uur per jaar. In de structurele situatie betekent dat een vermindering van regeldruk van € 1 miljoen per jaar.

7.8 Ruimte voor mantelzorg: intensieve mantelzorg en gezamenlijke huishouding

Voor de uitzondering op het gezamenlijke huishouding begrip moet altijd beoordeeld worden of er sprake is van intensieve mantelzorg, of deze intensieve mantelzorg aanleiding is voor mensen om samen te wonen en of de mantelzorg voor hulpbehoevende noodzakelijk is om een huishouden te voeren. Wanneer 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 bijstands aanvraag 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 burger 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 circa 600 zal liggen. Daarmee zorgt deze wijziging voor een extra regeldruk van € 15.000 per jaar.

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

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.

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

Bij een bijstands aanvraag met terugwerkende kracht blijft de aanvraagprocedure ongewijzigd zoals in huidige wetgeving. Bij deze maatregel wordt er van de burger extra gegevens gevraagd in verband met de verantwoording en het aannemelijk maken dat de burger recht heeft op een bijstandsuitkering voorafgaand aan de datum van de bijstands aanvraag. 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 burger 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 bijstands aanvraag met terugwerkende kracht te beoordelen zal 60 minuten extra duren voor de burger. Voor het contact vooraf, het vervolgcontact en de reistijd wordt uitgegaan van een tijdsbelasting voor de burger van anderhalf tot twee uur. Bij elkaar komt de tijdsbelasting voor de burger 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.

Per saldo zal de regeldruk naar verwachting met € 4,2 miljoen afnemen als gevolg van dit wetsvoorstel.

8 FINANCIËLE GEVOLGEN

In dit hoofdstuk gaat de regering in op de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel. Dit start met een toelichting per maatregel en wordt besloten met een compleet financieel overzicht.

8.1 Budgettaire gevolgen per individuele maatregel

3.1 *Harmonisatie aanvullende bijzondere bijstand voor jongmeerderjarigen (artikel 12, van de Participatiewet)*

Gemeenten ontvangen via de algemene uitkering van Gemeentefonds middelen voor de aanvulling op de jongerennorm. De hoogte van de normbedragen is in afstemming met gemeenten gesteld op 95% van het netto jeugd-minimumloon voor een 18-jarige. Uitgangspunt daarbij is dat het uit bestaande middelen wordt gefinancierd.

3.2 *Giften (artikel 31, tweede lid, van de Participatiewet)*

3.3 *Giften-in natura (artikel 33, eerste lid, van de Participatiewet)*

| | 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 wetwijziging een hogere vrijlating hanteren of anders omgaan met giften-in natura. Aanname is dat voor ruim 2% van het bijstandsvolume zal gelden dat een bedrag van gemiddeld € 600 minder zal worden teruggevorderd, dit betreft circa 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.

3.4 *Vermogen (artikel 34, van de Participatiewet)*

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 indien de bijstand anders (onterecht) zou worden stopgezet, waardoor dit geen gevolgen heeft voor het recht op bijstand.

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

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.

3.6 *Afwijken van het principe aanvraagdatum is ingangsdatum: bijstand met terugwerkende kracht (artikel 44, tweede lid, van de Participatiewet)*

| | 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.

3.7 *Bij AMvB nader in te vullen mogelijkheid tot verstrekking van categoriale bijzondere bijstand (artikel 35, achtste lid, van de Participatiewet)*

Deze wijziging regelt enkel een bevoegdheid. Pas als er gebruik van wordt gemaakt en er bijvoorbeeld een energietoeslag wordt opgezet, kan dit budgettaire gevolgen hebben.

3.8 *Bijstandsnorm (alleenwonende) alleenstaande bijstandsgerechtigde met niet-rechthebbende partner (artikel 24, van de Participatiewet)*

3.9 *Bijstandsnorm alleenstaande ouder zonder alo-kop (artikel 24a, van de Participatiewet)*

| | 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 eigenlijke 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 gehuwdennorm. 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.

3.10 *Geen kostendeler bij vooropgezet tijdelijk verblijf (artikel 19a, derde lid, van de Participatiewet)*

Dit betreft een codificering van de huidige beleidslijn en heeft daarmee geen budgettaire gevolgen.

3.11 *Onverwijld de mogelijkheid bieden tot het indienen van een aanvraag na melding (artikel 41, vierde lid, van de Participatiewet)*

Ook wanneer een aanvraag eerst 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 belanghebbende is te wijten. Aan de voorgestelde bepaling zijn daarom geen budgettaire gevolgen verbonden.

3.12 *Gelijkstelling aanvraag bijstand, Bbz, IOAW of IOAZ (artikel 43, zesde lid, van de Participatiewet)*

Gezien de complexiteit van ons stelsel mag van een redelijk handelend bestuursorgaan worden verwacht dat het belanghebbende 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 tevens 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.

4.1 *Verruiming van de bijverdiengrenzen (nieuw artikel 34a, van de Participatiewet)*

| | 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 begrotingshorizon | 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.* |
| Intensivering extra verlengingsmogelijkheid | € 8,2 mln. | € 8,2 mln. |
| Totaal | € 11,9 mln. | € 18,0 mln. |

* Structureel groter budgettair beslag wordt veroorzaakt door ingroei van de LKS-doelgroep.

4.2 *Versoepelen aanvraagprocedure (artikel 17 en artikel 43a, van de Participatiewet)*

Door deze maatregel kan overbodige administratieve last worden weggenomen, waardoor herinstromen minder belasting oplevert voor de bijstandsgerechtigde. Deze vereenvoudiging heeft geen invloed op het recht op bijstand en daarmee geen budgettaire gevolgen.

4.3 (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, van de Participatiewet)

| | 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.

4.4 Vereenvoudiging verrekenen vakantietoelage, IKB en eindejaarsuitkering (artikel 32, van de Participatiewet)

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.

4.5 Invoering bufferbudget (artikel 34b, van de Participatiewet)

| | 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 feitelijk 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 hoeven te zetten. We nemen aan dat het bufferbudget voor 25% van de bijstandsgerechtigden die werkt, zal worden ingezet. Dat zijn circa 8.000 mensen. Een netto bufferbudget van € 1.000, kost bruto circa € 1.650. De budgettaire gevolgen komen daarmee structureel op € 15,5 miljoen per jaar.

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

De voorstellen opgenomen in hoofdstuk 5, paragraaf 1 tot en met 5 zijn budgettair neutraal vormgegeven. De gemeenten kunnen bij de invulling geven aan deze maatregelen rekening houdend met het hen ter beschikking gestelde budget voor ondersteuning.

5.6 Ruimte voor mantelzorg (artikel 33 en artikel 3, tweede lid, van de Participatiewet)

Intensieve mantelzorg 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 Participatiewet een gezamenlijke huishouding voeren, niet langer als gezamenlijke huishouding worden gezien. Daardoor kan iemand die vanwege mantelzorg 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 bijstands aanspraak 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.

5.7 *Verbreding van het experimenteerartikel (artikel 83, van de Participatiewet)*

| | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | Struc. |
|------------------------|------|------|------|------|------|--------|
| Bedragen in mln euro's | | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |

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 **Totale budgettaire gevolgen**

Daarmee komen de totale budgettaire gevolgen van dit wetsvoorstel op € 60,2 miljoen.

| | | | | | | |
|--|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 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 |
| 3.8, 3.9 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 |
| 4.5 Bufferbudget | | 13,2 | 13,4 | 13,8 | 14,0 | 15,5 |
| 5.6 Ruimte voor mantelzorg | | 6,3 | 6,3 | 6,3 | 6,3 | 6,2 |
| 5.7 Verbreding experimenteerartikel | | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| Totaal | | 49,8 | 50,3 | 51,0 | 51,5 | 60,2 |

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.

9 **MONITORING EN EVALUATIE**

Om de effecten van de wijzigingen van het wetsvoorstel Participatiewet in Balans 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.

9.1 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, reeds 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.¹⁷⁴ De onderwerpen in dit factsheet zullen aangepast worden om relevante kwantitatieve ontwikkelingen te volgen. Verder worden ervaringen van cliënten en gemeenten circa tweejaarlijks gemeten in de ervaringsonderzoeken Participatiewet.¹⁷⁵ In overleg met de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) zullen enkele gerichte vragen worden toegevoegd over veranderingen door het traject Participatiewet in Balans. Op die manier kan in algemene zin gemonitord worden of de doelstellingen van het wetsvoorstel Participatiewet in balans worden behaald en of er een cultuuromslag plaatsvindt binnen (de uitvoering van) de Participatiewet, bijvoorbeeld waar het gaat om handhaving en bejegening van burgers.

Tot slot verschijnen jaarlijks meerdere incidentele onderzoeken naar de werking van de Participatiewet. Bevindingen van deze onderzoeken worden benoemd in een jaarlijkse monitoringsbrief Participatiewet¹⁷⁶. Hierin kunnen aparte onderzoeken naar maatregelen uit Participatiewet in Balans worden opgenomen. Het voornemen is om enkele jaren na invoering van Participatiewet in Balans 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.

9.2 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 Strategische Evaluatie Agenda wordt de Kamer bij de begroting en het jaarverslag geïnformeerd.

Voor veel besproken maatregelen uit het wetsvoorstel Participatiewet in balans geldt dat deze maatregelen niet apart geëvalueerd worden, maar zullen meelopen in de brede monitoring en evaluatie van de Participatiewet. Op basis van de monitoring en evaluatie van de Participatiewet zal ook een beeld naar voren komen van de effecten van Participatiewet in balans.

10 ADVIES EN CONSULTATIE

Ten aanzien van het concept wetsvoorstel is formeel advies uitgevraagd bij verschillende de betrokken belanghebbende partijen. Daarnaast heeft het wetsvoorstel gedurende [...] weken opengestaan voor internetconsultatie.

Dit hoofdstuk gaat in op de ingebrachte adviezen en reacties, alsmede de naar aanleiding daarvan aangebrachte wijzigingen in het wetsvoorstel.

10.1 Vereniging van Nederlandse Gemeenten

[Aanvullen na uitvoeringstoets]

10.2 Sociale verzekeringsbank

¹⁷⁴ Het laatste factsheet verscheen in het najaar van 2022: [Factsheet uitvoering Participatiewet tot halverwege 2022 | Brochure | Rijksoverheid.nl](#).

¹⁷⁵ De laatste ervaringsonderzoeken zijn in februari 2023 gepubliceerd in de Spiegel Bestaanszekerheid: [Spiegel Bestaanszekerheid 2022 | Rapport | Nederlandse Arbeidsinspectie \(nlarbeidsinspectie.nl\)](#).

¹⁷⁶ De laatste monitoringsbrief Participatiewet verscheen in de zomer van 2022: [Kamerbrief met jaarlijkse monitoring Participatiewet | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

[Aanvullen na uitvoeringstoets]

10.3 Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

[Aanvullen na uitvoeringstoets]

10.4 Landelijke Cliëntenraad

[Aanvullen na consultatie]

10.5 Inspectie SZW

[Aanvullen na consultatie]

10.6 Adviescollege toetsing regeldruk (ATR)

[Aanvullen na advies]

10.7 Internetconsultatie

[Aanvullen na consultatie]

11 OVERIGE

11.1 Misbruik en oneigenlijk gebruik

Bij werken vanuit vertrouwen en meer oog hebben voor de menselijke maat passen maatregelen die meer ruimte bieden aan de burger. 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 burger, 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.

11.1.1 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 burger verwacht dat deze aantoonbaar dat hij, voor zover dit al niet uit de Polisadministratie blijkt, een arbeidscontract heeft. En bij wijziging of beëindiging van het arbeidscontract is de burger 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 burger 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 burger 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.

Toespitsen van de verplichtingen op het individu

De bevoegdheid tot het individueel toespitsen van de verplichtingen moet leiden tot verbetering van de naleving van de verplichtingen. Het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik is dan ook beperkt. Bij het toespitsen van de verplichtingen houdt het college rekening met de omstandigheden en mogelijkheden van de mensen om wie het gaat, alsmede met eventuele door de burger zelf ondernomen initiatieven tot participatie. De verplichtingen zullen zorgvuldig door middel van een beschikking en/of ander document door het college aan betrokkene worden kenbaar gemaakt. Tenslotte houdt betrokkene op grond van artikel 17 van de Participatiewet de verplichting 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.

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 vakantietoeslag, Individueel Keuzebudget (IKB) en eindejaarsuitkering

Het risico op strategisch gedrag van de bijstandsgerechtigde ten aanzien van het wel of niet laten uitbetalen van IKB is aanwezig. Dit levert echter geen onrechtmatig handelen op, aangezien het IKB bedoeld is als een budget waarbij de werknemer zelf de keuze mag maken hoe het budget wordt ingezet.

Harmonisatie bijzondere 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.

AMvB categoriale bijzondere bijstand

Deze maatregel kent geen M&O risico's. Er wordt alleen een mogelijkheid in de wet gecreëerd om per AMvB om als de situatie daarom vraagt voor een in de AMvB te benoemen bijzondere omstandigheid het college ruimte te geven om categoriale bijzondere bijstand toe te kennen. Bij het opstellen van een dergelijke AMvB worden de M&O risico's die met de daarin omschreven maatregel samenhangen benoemd.

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.

Geen kostendeler bij tijdelijk verblijf

Voorgesteld wordt om tijdelijke bewoning bij een bijstandsgerechtigde onder voorwaarden toe te staan zonder dat dat de zogenaamde kostendelersnorm van toepassing is. Het gaat hierbij om codificering van het principe dat iemand die tijdelijk op een adres verblijft niet als kostendeler moet worden aangemerkt. De beoordeling op basis van de werkelijke situatie is daarbij net als nu aan het college. Er zijn derhalve geen nieuwe M&O risico's.

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

Voorgesteld wordt om de burger 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.

Expliciteren van maatwerk (artikel 18, eerste lid, Pw)

Het gaat hierbij niet om nieuw beleid maar om het expliciteren van de bestaande mogelijkheden van maatwerk voor de uitvoering. Dit brengt geen nieuwe M&O risico's met zich mee.

Bijstands aanvraag 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 burgers 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.

11.1.2 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 bijstands aanvraag 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 bijstands aanvraag 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.

Verzoepelen 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.

Verzoepelen 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 €1200 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. Door ook giften in natura in dit kader te laten vallen wordt beter aangesloten bij de leefwereld van betrokkenen. 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 reeds 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: Intensieve mantelzorg en gezamenlijke huishouding

Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om bij intensieve mantelzorg geen gezamenlijke huishouding te veronderstellen. Dit kan alleen wanneer naar het oordeel van het college 1) sprake is van meer dan acht uur per week én langer dan drie maanden behoefte aan mantelzorg en 2) de mantelzorg noodzakelijk is voor de hulpbehoevende om zijn/haar eigen huishouden te voeren en de hulpbehoevende voor algemene dagelijkse levensverrichtingen aangewezen is op hulp. Gemeenten hebben ervaring opgebouwd bij het beoordelen van de intensiteit van mantelzorg 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 intensieve mantelzorg en/of om

vast te stellen dat 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, omdat aan de uitzondering op het gezamenlijke huishouding begrip altijd zorgvuldig onderzoek door het college voorafgaat 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 termijn waarin de intensieve 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.

Eigenstandig vormgeven van participatie

Het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik kan toenemen als belanghebbenden 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 van de Participatiewet 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.

Inkomstengegevens uit polis uitzonderen van actieve inlichtingenplicht

Inkomstengegevens uit de Polisadministratie uitzonderen van de actieve inlichtingenplicht kan een handhavingsrisico opleveren. Het kan een situatie voor de bijstandsgerechtigde opleveren waarbij niet duidelijk is of de inlichtingenplicht geldt omdat de bijstandsgerechtigde mogelijk niet weet of inkomsten wel of niet in de Polisadministratie zijn opgenomen. Het is dus van belang dat gemeenten duidelijk aan de bijstandsgerechtigde uitleggen wanneer de actieve inlichtingenplicht van toepassing is op de inkomstengegevens. Dit wordt in spoor 3 van Participatiewet in balans meegenomen. Hierbij wordt ook verwezen naar de 'toolkit parttime werk'¹⁷⁷ waarmee gemeenten de processen rond parttime werk zo kunnen inrichten dat de inkomensstabiliteit van burgers die de stap naar parttime werk zetten zoveel mogelijk gewaarborgd is en het 'werkblad goed geregeld gesprek'¹⁷⁸ aan de hand waarvan gemeente en de bijstandsgerechtigde met elkaar in gesprek kunnen gaan over de stap om te gaan werken naast de uitkering. Het kunnen verrekenen op basis van gegevens uit de Polisadministratie levert een grote vermindering van de administratieve last van bijstandsgerechtigden en gemeenten op, daarom is het onderscheid tussen groepen als het gaat om de actieve inlichtingenplicht gerechtvaardigd.

Bufferbudget

Het voorgestelde instrument is een extra instrument dat wordt toegevoegd voor gemeenten om

¹⁷⁷ [Toolkit parttime werk | Samen voor de klant](#)

¹⁷⁸ [goed-geregeld-gesprek.nl](#)

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 1000 euro, mocht er aanleiding voor zijn kan de gemeenten een lager bedrag als bufferbudget toekennen.

11.2 Doenvermogen

Dit hoofdstuk gaat in op de rol van ervaringsdeskundigheid bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel, alsmede hoe de hierin de voorgestelde wijzigingen zich verhouden tot het doenvermogen van de doelgroep.

11.2.1 De doenvermogenstoets

“Doenvermogen” is een begrip dat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft geïntroduceerd in het rapport ‘Weten is nog geen doen’.¹⁷⁹ 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 regelgeving vooraf te toetsen of de regeling ‘doenlijk’ is voor burgers. 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 burgers wordt betrokken. Zij moeten de wet immers niet alleen kennen maar ook ‘kunnen’.¹⁸⁰

De doelgroep: bijstandsgerechtigden

Bijstandsgerechtigden zijn aantoonbaar een kwetsbare doelgroep. De bijstandsuitkering is het uiterste vangnet voor ons socialezekerheidsstelsel. 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 of minima voorzieningen bij de gemeente, kan de (mentale en administratieve) belasting voor de burger oplopen. Daarom is een realistisch perspectief op zowel denk- als doenvermogen essentieel bij het opstellen van dit wetsvoorstel.

11.2.2 De rol van ervaringsdeskundigen bij de totstandkoming van het wetsvoorstel

De totstandkoming van de beleidsanalyse¹⁸¹ 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, Landelijke Cliëntenraad (LCR), beroepsverenigingen, sociale partners, onderzoekspartijen, verschillende ministeries en meer.

Bij de beleidsanalyse stond het burgerperspectief centraal. In samenwerking met Sterk uit Armoede (SuA), The European Anti-Poverty Network (EAPN) en de Landelijke Cliëntenraad is uitvoerig gesproken met ervaringsdeskundigen.¹⁸² 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 – alsmede met de andere betrokken partijen – gewerkt aan passende oplossingen. Hun inbreng is zeer waardevol gebleken.

Het burgerperspectief

In gesprek met ervaringsdeskundigen zijn verschillende signalen opgehaald over ongewenste

¹⁷⁹ WRR 24 april 2017, nr. 97 ‘Weten is nog niet doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid’.

¹⁸⁰ [Doenvermogen | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving \(kcbr.nl\)](#).

¹⁸¹ [Participatiewet in balans: uitkomsten beleidsanalyse | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

¹⁸² Onder ervaringsdeskundigen wordt verstaan huidig of voormalig bijstandsgerechtigden.

effecten bij deze burgers. Dit is geland in het rapport Participatiewet in balans.¹⁸³ 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 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 burger ervaart. In de gesprekken met de gemeenten en het bredere veld zie je gelijksoortige thema's terugkomen, vanuit een ander perspectief bezien. 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.

11.1.1 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
- 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 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 of toespitsen van de verplichtingen op het individu. Door middel van de experimenteeruimte die is vergroot, kan ook juist nader onderzocht worden wat wel of niet goed werkt voor de doelgroep, ten aanzien van re-integratie of participatie.

Waar mogelijk, moeten de maatregelen ook leiden tot een afname van de administratieve, mentale en/of cumulatieve lasten voor burgers. 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.

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

¹⁸³ Kamerstukken II, 2021/22, 34 352, nr. 253, Rapport Participatiewet in balans, p. 8 en 9.

zekerheid te bieden van inkomen, ook wanneer de weg naar de gemeente niet tijdig gevonden is door de burger. 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 manieren 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 burgers om de wet beter te laten aansluiten bij de belevingswereld – en daarmee het doenvermogen – van de burgers.

Om onwenselijke situaties te voorkomen, is opgenomen dat er meer ruimte komt voor gemeenten voor afstemming op individuele omstandigheden van burgers. Ook worden verplichtingen meer toegespitst op het individu en 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 burger. 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 burger tot minder inbreuk in de persoonlijke levenssfeer, alsmede meer financiële autonomie, al dan niet met behulp van een ondersteunend netwerk. Op deze afweging wordt nader op ingegaan in paragraaf 3.2.

Conclusie en vervolg

De maatregelen in dit wetsvoorstel zetten nadrukkelijk een eerste stevige stap richting meer balans in de Participatiewet. In het zogenaamde spoor 2 van 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 sociaalzekerheidsstelsel. Hierbij worden opnieuw burgers, professionals en andere belanghebbenden actief betrokken.

11.2 Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (PIA)

Bij een aantal voorgestelde wijzigingen in dit wetsvoorstel wordt de verwerking van persoonsgegevens vereist. Ten behoeve hiervan wordt - gedurende de consultatiefase - een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uitgevoerd (hierna: PIA). In dit hoofdstuk wordt weergegeven bij welke onderdelen van het wetsvoorstel hier sprake van is.

11.3.1 Ruimte voor mantelzorg

Intensieve mantelzorg 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 intensieve mantelzorg en of deze intensieve mantelzorg 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 arbeidsomheffing 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 van de Participatiewet, artikel 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.

Uitkomsten PIA
[Aanvullen na PIA]

11.3.2 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 Participatiewet, 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.

Uitkomsten PIA
[Aanvullen na PIA]

11.3.3 Automatisch verrekenen van inkomsten uit arbeid

Voor het vaststellen van het netto-inkomen op uniforme wijze met behulp van het product OIB, 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. Voor deze maatregel zal een PIA worden uitgevoerd.

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 burgers 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.

Uitkomsten PIA
(...)

11.3.4 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. Voor deze maatregel wordt een PIA uitgevoerd.

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. Dit onderdeel wordt meegenomen in de PIA.

Uitkomsten PIA
(...)

12 OVERGANGSRECHT

[Wordt nog nader ingevuld]

13 INWERKTREDING

Vanwege het publieke belang van de beoogde wetswijziging, zal het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in werking treden. De beoogde datum voor inwerkingtreding is 1 januari 2025. Deze datum is mede afhankelijk van de tijd die nodig is om de wijzigingen in de uitvoering te implementeren.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I Wijziging van de Participatiewet

Onderdeel A (artikel 3)

Voorgesteld wordt om artikel 3, tweede lid, onderdeel a, op twee onderdelen te wijzigen. Ten eerste, in geval er sprake is van een intensieve zorgbehoefte die leidt tot samenwonen door een bijstandsgerechtigde, dan 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 mantelzorg die als intensief is aan te merken, wil er sprake zijn van deze uitzondering op de gezamenlijke huishouding. Mantelzorg is een vorm van zorg waarbij een persoon langere tijd zorgt voor een chronisch zieke, gehandicapte of hulpbehoevende familielid, partner of vriend. In het Besluit omgevingsrecht wordt een definitie van mantelzorg gehanteerd. Daar wordt intensieve zorg aangemerkt als "zorg of ondersteuning, die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt geboden aan een hulpbehoevende, ten behoeve van zelfredzaamheid of participatie, rechtstreeks voortvloeiend uit een tussen personen bestaande sociale relatie, die de gebruikelijke hulp van huisgenoten voor elkaar overstijgt, en waarvan de behoefte met een verklaring (..) of andere door de gemeente aangewezen sociaal-medisch adviseur kan worden aangetoond". Om vast te stellen of mantelzorg intensief is, dient de duur en de intensiteit van de zorg beoordeeld te worden. De persoonlijke omstandigheden van de mantelzorger en de zorgbehoevende spelen een centrale rol. Aangenomen kan worden dat er sprake is van intensieve mantelzorg als er meer dan acht uur per week en langer dan drie maanden behoefte is aan mantelzorg. 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, 2^e lid).

Ten tweede wordt door deze wijziging tegemoetgekomen aan een aantal uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (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.

Onderdeel B (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. Hiermee wordt beoogd tot uitdrukking te brengen dat het verrichten van onbeloonde activiteiten niet uitsluitend iets is dat door de gemeente kan worden opgedragen aan belanghebbenden. Belanghebbende heeft het recht de maatschappelijke participatie zelf vorm te geven. 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 belanghebbende (weer) deelneemt aan het 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 belanghebbende behoort. Dit onderscheid komt tot uitdrukking met de aanpassing in onderdeel a van artikel 7. Belangrijk aspect is en blijft wel dat de activiteiten niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt. Mantelzorg valt met deze brede definitie ook onder het begrip maatschappelijke participatie.

Onderdeel D (artikel 8)

De aanpassing in artikel 8 houdt verband met de aanpassingen in het maatregelenbeleid. Zie hierna de toelichting op onderdelen xx (artikel 18 e.v.).

Onderdeel E (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 van de Participatiewet verplicht de gemeenteraad om bij het vastleggen van beleid in een verordening belanghebbenden of hun vertegenwoordigers te betrekken.

Onderdeel G (artikel 9)

De voorgestelde aanpassingen in artikel 9 van de wet ten aanzien van belanghebbenden 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 een uitkering voor de belanghebbende ook verplichtingen staan, en dat er dus sprake is van wederkerigheid, maar dat daarbij de mogelijkheden van de belanghebbende een doorslaggevende rol spelen. Die mogelijkheden 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 op arbeidsinschakeling is gericht, aangewezen. In de toelichting op onderdeel B, artikelen 6 en 7) is uiteengezet dat maatschappelijke participatie, die (nog) 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. Is arbeidsinschakeling nog niet mogelijk dan is enige vorm van maatschappelijke participatie, die niet op arbeidsinschakeling is gericht, dus het minste wat van de betrokkene wordt verwacht. Alleen als arbeidsinschakeling in het geheel niet mogelijk is en ook niet kan worden ontwikkeld, dan kan ontheffing van alle verplichtingen worden verleend (zie verderop de toelichting). De gemeente krijgt de mogelijkheid om de verplichtingen nader in te vullen voor een individuele betrokkene. Belangrijk is dat de betrokkene, binnen de mogelijkheden die door de gemeente worden onderkend, eigen zeggenschap heeft voor de invulling van die maatschappelijke participatie. Als de gemeente gebruik maakt van haar mogelijkheid om de verplichtingen in een individuele situatie nader in te vullen, zal de gemeente hiermee rekening moeten houden. 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.

Tevens wordt voorgesteld om artikel 9 op drie punten aan te passen. Ten eerste wordt de mogelijkheid om ontheffing te verlenen bij dringende redenen uitgebreid tot alle verplichtingen, genoemd in het eerste lid (zie paragraaf 5.4), ten tweede wordt in het artikel een grondslag

opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen met betrekking tot het vaststellen of belanghebbende duurzaam arbeidsongeschikt is (zie paragraaf 5.4) en ten derde wordt -zoals hierboven reeds aangegeven- in het nieuwe achtste lid bepaald dat de gemeente de verplichtingen, genoemd in het eerste lid, onderdelen a, b en c, nader kan invullen.

Onderdeel H (artikel 10)

Met de aanpassing in artikel 10 komt tot uitdrukking dat belanghebbende 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 I (artikel 12)

In onderdeel I worden aan artikel 12 drie leden toegevoegd. In het tweede lid worden normbedragen voor de hoogte van de bijstand voorgeschreven bij toepassing van artikel 12, eerste lid. Op basis van het eerste lid heeft een jongere recht op bijzondere bijstand als zijn ouders niet in de bestaanskosten van de jongere kunnen voorzien of als de jongere redelijkerwijs geen beroep op zijn ouders kan doen.

De hoogte van de bijzondere bijstand die gemeenten verleenden vóór deze wijziging liep uiteen. Door deze wijziging worden de normen geharmoniseerd voor deze vorm van bijzondere bijstand. Met het tweede lid wordt enerzijds rechtszekerheid gecreëerd voor de jongere die een beroep doet op dit artikel. Anderzijds biedt het gemeenten een handvat in de uitvoering. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen een alleenstaande en een gehuwde. Er wordt niet gedifferentieerd tussen 18-, 19- en 20-jarigen. Voor alle drie de leeftijdscategorieën geldt dezelfde norm. In het derde lid is bepaald dat de norm op grond van dit artikel, in combinatie met de algemene bijstandsnorm voor deze groep jongeren nooit hoger kan zijn dan de norm die geldt voor 21-jarigen en ouder in een vergelijkbare situatie.

Het vierde lid biedt tot slot ruimte aan het college voor het toepassen van maatwerk, indien bijzondere omstandigheden daarom vragen. Dit is bijvoorbeeld het geval als er significant hogere kosten moeten worden gemaakt dan is voorzien op grond van de norm. Bijvoorbeeld in het geval een zwerfjongere een woning krijgt toegewezen en de kosten voor de woning zijn niet te voldoen uit de norm inclusief eventuele huurtoeslag.

Met de keuze voor bijzondere bijstand wordt benadrukt dat het hier om bijstandsverlening gaat voor uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten. De bijzondere omstandigheid is gelegen in het feit dat de jongere zijn onderhoudsrecht niet te gelde kan maken.

Onderdeel J (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 belanghebbende 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 GDI 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.

Onderdelen K, L en AA (artikelen 18, 18b en 47c)

Kern van de aanpassingen is dat met het vervallen van artikel 18a, vierde tot en met elfde lid, en artikel 18b, alle wettelijke, en als rigide ervaren, maatregelen tot verlaging van de bijstand uit de wet geschrapt. Het maatregelenbeleid wordt herzien met de overkoepelende Wet Handhaving sociale zekerheid waarop in paragraaf 5.5 van het algemeen deel van deze toelichting is ingegaan. Zoals daar aangegeven wordt gedacht aan drie lagen van regelgeving: de wet die algemene met algemene kaders voor alle sociale zekerheidswetten, bij lagere regelgeving te stellen specifieke regels die gaan gelden voor een specifieke sociale zekerheidswet (zoals in casu de Participatiewet) en ten derde de mogelijkheid voor gemeenten om binnen de bij wetgeving gestelde kaders van de specifieke regels af te wijken als de situatie daarom vraagt. Het gemeentelijk beleid wat betreft deze laatste laag moet worden opgenomen in de verordening, bedoeld in artikel 8b van de wet (artikel 18, tweede lid). Dit biedt de gemeenten ook meer mogelijkheden tot het bieden van maatwerk.

Onderdeel M (artikel 24)

Met onderdeel M 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, zo is geregeld in de voorgestelde onderdelen a en b. Die norm is voor 21-plussers die nog niet de pensioengerechtigde leeftijd hebben, vastgelegd in artikel 21, onderdeel a, waarnaar wordt verwezen. En voor pensioengerechtigden is deze bepaald in artikel 22, onderdeel a.

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 appelland voor het college aanleiding had moeten zijn om zelfstandig te beoordelen of toepassing moet worden gegeven aan artikel 18, eerste lid, Participatiewet.

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. In onderdeel c is tot slot bepaald dat de rechthebbende echtgenoot jonger dan 21 jaar recht heeft op een norm van 50% van de voor hem geldende gehuwdennorm. Dit komt in deze situatie overeen met de norm voor een alleenstaande. Daarbij heeft het college de bevoegdheid op basis van artikel 12 Participatiewet om de norm indien nodig met bijzondere bijstand op te hogen.

Onderdeel N (artikel 24a)

Met het nieuwe artikel 24a wordt voorgesteld dat de bijstandsnorm voor een specifieke groep alleenstaande ouders 90% bedraagt. Deze nu voorgestelde bijstandsnorm zal gelden voor de volgende groep belanghebbenden. Dit zijn alleenstaande ouders die op grond van de van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) een partner hebben maar van wie de partner op grond van artikel 11 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 de zogenaamde alleenstaande ouderkop (ALO-kop) geïntroduceerd binnen het kindgebonden budget. Op het kindgebonden budget is de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (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 deze norm voor deze specifieke groep wettelijk te verankeren.

Onderdeel O (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 inkomsten 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.

Tweede lid, onderdeel g

Met de wijziging van onderdeel g wordt voorgesteld het verrekenen van inkomsten 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 tevens 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 (Wfsv). 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 inkomsten 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 aan een bijstandsgerechtigde maximaal € 1.000 toekennen. Door het bufferbudget op te nemen in artikel 31, tweede lid, wordt een toegekend bufferbudget niet tot de middelen van een bijstandsgerechtigde gerekend.

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. 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. Wat inhoudt dat zij een direct effect hebben op het recht en de hoogte van de bijstand. Giften in de vorm van duurzame gebruiksgoederen zullen vaak als vermogen kunnen worden gekwalificeerd. Waardoor er eerst bijstandsrechtelijke effecten ontstaan zodra belanghebbende door de gift over een vermogen beschikt boven de voor hem geldende vermogensvrijlating.

Tweede lid, onderdelen n, o, r, y, z, en aa.

In deze onderdelen 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 middelenvrijlatingen van artikel 31, tweede lid, maar in een nieuw artikel 34a dat een regeling geeft voor het niet verrekenen van de

inkomsten uit arbeid met de algemene bijstand. Hiermee kunnen deze onderdelen komen te vervallen.

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 vakantietoeslag 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 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 leeftijdsvereisten gesteld.

Onderdeel P (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 dat nog niet is ontvangen nog niet verrekend mag worden. Daarnaast wordt het gewijzigd gelet op de mogelijkheid voor gemeenten en SVB 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 inkomsten op grond van gegevens die in de polisadministratie zijn opgenomen voor deze uitgestelde betalingen is 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 het inkomen te gelde kan worden gemaakt.

Zo wordt inkomen dat voor de bijstand is verworven, maar later wordt uitbetaald wordt, niet betrokken. Dit volgt uit artikel 32, eerste lid, onderdeel b. Hierop gelden 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 inkomen wordt, in afwijking van de hoofdregel, alsnog toegerekend aan de periode waarover belanghebbende in redelijkheid kon beschikken over dat inkomen. 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.

Vijfde lid

Er wordt voorgesteld om een vijfde lid toe te voegen aan artikel 32 op grond waarvan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur 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 vakantietoeslag, eindejaarsuitkering en het individueel 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 algemene maatregel van bestuur 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 inkomsten 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 vakantietoeslag in aanmerking wordt genomen. Op deze wijze kan ook waar nodig uniformiteit gecreëerd worden. Deze uitvoeringsvoorschriften lenen zich beter voor gedelegeerde voorschriften. De regering beoogt zoveel mogelijk van de elementen op het niveau van een algemene maatregel van bestuur te regelen. Dit geldt ook voor de regels over de vakantietoeslag, welke nu op grond van artikel 31, vierde lid, bij ministeriële regeling zijn gesteld.

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 belanghebbende. 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 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, van de Participatiewet 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 vakantietoeslag, eindejaarsuitkering en het individueel keuzebudget plaatsvindt. Onder individueel keuzebudget worden ook andersoortige cafetarieregelingen 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, alsmede 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 Q (artikel 33)

Artikel 33 wordt op twee onderdelen gewijzigd. In het eerste lid wordt een zinsnede toegevoegd. Dit artikellid heeft betrekking op inkomen in natura. Artikel 33 kent nu als waarderingsgrondslag 'het daarvoor door betrokkene opgeofferde bedrag'. Voorgesteld wordt daar een waarderingsgrondslag aan toe te voegen, namelijk 'op de daaruit voortvloeiende lagere bestaanskosten'. De regering beoogt hiermee ontvangsten in natura onder het middelenbegrip (in deze het inkomensbegrip) te brengen.

Dit heeft onder meer gevolgen voor de wijze waarop met giften in natura wordt omgegaan. Giften in natura worden nu in de rechtspraak aangemerkt als besparingsbijdragen, in het geval het gaat om kosten die tot de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan behoren, zoals boodschappen. Door dit begrip 'besparingsbijdrage' wordt een juridische onderscheid gemaakt tussen giften in natura (tenzij in redelijkheid te gelde te maken) en giften in de vorm van een bijschrijving of contant bedrag. Die laatsten vallen onder het middelenbegrip van artikel 31, tweede lid.

Bij giften in natura is geen sprake van een door belanghebbende opgeofferd bedrag, waardoor giften in natura op basis van deze grondslag ook niet als inkomen in natura zijn te waarderen en daarom in wezen buiten het middelen begrip terecht zijn gekomen. Daarom wordt voorgesteld een tweede waarderingsgrondslag voor inkomsten in natura te toe te voegen, zodat ook een besparing als inkomen in natura kan worden gekwalificeerd.

Zesde lid (nieuw)

De tweede wijziging betreft een nieuw, zesde lid. Daarin wordt voorgesteld dat 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.

Onderdeel R (artikel 34)

Met 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 belanghebbende bijstand ontvangt. Voor uitleg over deze werkwijze wordt verwezen naar de algemene toelichting, paragraaf 3.5. 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 belanghebbende boven de vermogensgrens uitkomt. Indien de belanghebbende op een zeker moment door een tussentijdse toename in redelijkheid 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 S (artikel 34a en 34b)

Artikel 34a

In dit nieuwe artikel wordt voorgesteld onder voorwaarden inkomsten uit arbeid niet te verrekenen met de algemene bijstand. 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, niet-zijnde medisch urenbeperkt is (eerste lid, onderdeel a). Het college kan de periode waarin de inkomsten tot 15% niet worden verrekend 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 langdurige mantelzorgtaken, multi-problematiek, sociaaleconomische factoren. Het kan ook gaan om omstandigheden die zijn gelegen buiten de individuele omstandigheden, zoals arbeidsmarktomstandigheden.

Met het derde lid wordt voorgesteld dat een opnieuw kan worden verrekend 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 verrekenen 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 34b. Als het inkomen lager is dan de toepasselijke bijstandsnorm, kan vervolgens artikel 34b worden toegepast.

Artikel 34b

Met artikel 34a 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.

Onderdeel T (artikel 35)

In het nieuwe lid wordt een grondslag geïntroduceerd om het mogelijk te maken categoriaal bijzondere bijstand te verlenen op grond van een Amvb of ministeriële regeling. Uitgangspunt is nu dat het college bijzondere bijstand verleent als er zich in een individueel geval bijzondere omstandigheden voordoen die leiden tot kosten die in die concrete situatie niet kunnen worden voldaan uit de bijstandsnorm. Bijzondere bijstand wordt in beginsel dus uitsluitend verleend in individuele situaties.

De behoefte om categoriaal bijzondere bijstand te verlenen is er daarentegen wel. Recent is er categoriaal bijzondere bijstand verleend, te weten in de vorm van een eenmalige energietoeslag in 2022 toen door de Russische invasie van Oekraïne de gasprijzen uitzonderlijk stegen. Een afgebakende groep kon beroep doen op die bijzondere bijstand. Om dit mogelijk te maken moest een expliciet wettelijk voorschrift worden opgenomen (artikel 35, vierde lid, van de Participatiewet). Hiertoe moest een spoedwetsvoorstel opgesteld worden waar op werd geanticipeerd door colleges. Om in de toekomst beter in te kunnen spelen op onvoorziene omstandigheden waardoor categorieën Nederlanders, naar verwachting minima, financieel dusdanig in de knel komen dat zij onder het bestaansminimum (dreigen te) raken, wordt een grondslag gegeven om categoriaal bijzondere bijstand te verlenen op grond van een Amvb of ministeriële regeling.

Ten overvloede wordt opgemerkt dat diegenen die geen algemene bijstand ontvangen – net als nu – ook in aanmerking kunnen komen voor bijzondere bijstand, waaronder ook de categoriale bijstand als bedoeld in het nieuwe lid.

Onderdeel U (artikel 41)

Artikel 41 wordt op twee onderdelen gewijzigd. Ten eerste wordt aan het vierde lid een zin toegevoegd. Op grond van deze toevoeging 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.

Daarnaast wordt aan artikel 41 een elfde lid toegevoegd. Hierin is een kan-bepaling opgenomen 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 vierweken zoektermijn niet effectief is, gegeven de omstandigheden van de aanvrager, biedt artikel 41, elfde lid, de mogelijkheid een aanvraag direct in behandeling te nemen.

Onderdeel V (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 W (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 X (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 3.7 in het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel Y (artikel 47a)

Met deze wijziging wordt artikel 32, vijfde lid, onderdeel b, niet van toepassing verklaard op de uitvoering door de Sociale verzekeringsbank. In dit onderdeel van artikel 32 is een grondslag neergelegd om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over onder meer de wijze waarop de verrekening van de vakantietoeslag plaatsvindt. Dit houdt verband met het automatisch kunnen verrekenen van inkomen naast een uitkering. Voor de bijstandsgerechtigden die een uitkering ontvangen van de Sociale verzekeringsbank zijn wisselende inkomen en onzekerheid over het totaalinkomen geen bekend verschijnsel. Door de voorgestelde uitzondering kan de Sociale verzekeringsbank op de bestaande wijze het vakantiegeld blijven uitkeren.

Onderdeel Z (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 Sociale verzekeringsbank.

Onderdeel BB (artikel 78)

Overgangsrecht wordt nog nader ingevuld.

Onderdeel CC (artikel 87)

Voorgesteld wordt in het eerste lid een extra doelstelling toe te voegen waar experimenten op gericht kunnen zijn. Dit doel is 'maatschappelijke participatie'. De reikwijdte van het experimenteerartikel wordt hierdoor breder. Deelnemers aan een experiment met als doel maatschappelijke participatie zullen groepen bijstandsgerechtigden zijn die langdurig of tijdelijk niet aan het werk kunnen in regulier of beschermt werk. Zo'n experiment is gericht op het meedoen in de maatschappij en heeft dus niet uitsluitend uitstroom tot doel.

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 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