

Internetconsultatie wetsvoorstel Participatiewet in balans

De Minister voor Armoedebestrijding, Participatie en Pensioenen heeft een voorstel voor wijziging van de Participatiewet in verband met het op onderdelen in balans brengen van de wet tussen bestaanszekerheid, re-integratie en handhaving (wetsvoorstel Participatiewet in balans, verder: het wetsvoorstel) ter internetconsultatie voorgelegd. Bij deze maken wij gebruik van de gelegenheid hierop te reageren. Wij benadrukken dat deze bijdrage op persoonlijke titel is geschreven.

I - Doelen van het wetsvoorstel

Ondergetekenden onderschrijven de doelen van het wetsvoorstel om:

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

Om deze doelen te kunnen bereiken heeft het wetsvoorstel naar onze opvatting op meerdere punten verbetering en/ of verduidelijking. Hiertoe zullen wij per voorgestelde wijziging waarin het wetsvoorstel voorziet aangeven welke verbetering en/ of verduidelijking adviseren. Afgesloten wordt met punten die niet in het wetsvoorstel aan de orde komen, maar waarvoor wetswijzigingen wel wenselijk zijn.

Op voorhand merken wij op dat het wetsvoorstel wat ons betreft nog niet het einddoel kan zijn. Immers, het rapport Participatiewet in balans onderscheidt uitdrukkelijk twee sporen waarbij in dit wetsvoorstel vooral opties uit het eerste spoor worden gerealiseerd. Wijzigingen uit het tweede spoor – zoals bijvoorbeeld een eventuele nuancering van de inlichtingenplicht om een juiste bewijsrechtelijke balans tussen uitvoerder en burger te creëren -komen in dit wetsvoorstel nog niet aan bod. Aanvullende stappen zijn dan ook nodig.

De wetgever heeft een deel van deze stappen ook gezet. Immers, er zijn verschillende voorstellen in voorbereiding zoals het wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid en het wetsvoorstel maatwerk bij terugvordering. Het is wat ons belangrijk om de verschillende voorstellen in samenhang te bezien en ook als zodanig te beoordelen. Reeds hier merken wij op dat het voorstel op dit punt nog de nodige toelichting heeft.

II - Artikelsgewijze reactie

A (gezamenlijke huishouding)

In artikel 3, tweede lid, onderdeel a, wordt “, een bloedverwant in de eerste graad of een bloedverwant in de tweede graad indien er bij één van de bloedverwanten in de tweede graad sprake is van zorgbehoefte” vervangen door “of een bloedverwant in de eerste graad of indien er intensieve mantelzorg wordt verleend door of aan een bijstandsgerechtigde, ongeacht of er sprake is van bloedverwantschap, gedurende de periode dat die zorg wordt verleend”

Opmerking 1: Deze aanpassing houdt verband met rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep en de Hoge Raad i.v.m. ongerechtvaardigd onderscheid (ECLI:NL:CRVB:2023:218 en ECLI:NL:HR:2017:3081). Is de voorgestelde wijziging voldoende om tijdelijk verblijf in verband met zorgbehoefte en/ of mantelzorg uit te sluiten?

In de Memorie van Toelichting (verder: 'MvT') staat dat de regering er aan hecht om het principe te expliciteren dat iemand eerst als woonachtig kan worden wanneer hij daar zijn hoofdverblijf heeft. Als sprake is van tijdelijk verblijf kan de tijdelijk inwonende niet als kostendeler worden aangemerkt (pag. 31 e.v. MvT). Het voorstel voorziet echter niet in een aanpassing van artikel 19a PW. Voor de duidelijkheid is dat wel beter, omdat het begrip 'gezamenlijke huishouding' niet hetzelfde is als de 'kostedelende medebewoner'.

Suggestie: Wij stellen voor naast artikel 3 Pw ook artikel 19a Pw te wijzigen om geen ongewenste verschillen te laten ontstaan in het begrippenkader.

Opmerking 2: Op pagina 68 van de MvT staat dat het huidige voorstel in lijn is met de jurisprudentie van de Hoge Raad en de Centrale Raad van Beroep. In deze jurisprudentie wordt enkel zorgbehoefte aangenomen als de verzorgingsbehoefte: *“Door ziekte of een stoornis ofwel in aanmerking komt voor opname in een WLZ-instelling of duurzaam is aangewezen op dagelijkse hulp bij alle of de meeste algemene dagelijkse levensverrichtingen of duurzaam is aangewezen op constant toezicht om mogelijk gevaar te voorkomen”*.

Op pagina 69 van de MvT licht de regering het begrip 'intensieve mantelzorg' toe. De regering vindt het aannemelijk dat daarvan sprake is als:

- Meer dan 8 uur per week en langer dan 3 maanden aan mantelzorg, en;
- De mantelzorg noodzakelijk is voor de hulpbehoevende om het eigen huishouden te voeren en de hulpbehoevende voor algemeen dagelijkse levensverrichtingen is aangewezen op hulp.

Deze omschrijving lijkt ruimer te zijn dan de omschrijving van intensieve mantelzorg die volgt uit de jurisprudentie op grond van artikel 3, lid 2, onderdeel a PW. Is dat de bedoeling van het voorstel?

Suggestie: Het voorstel dient op dit punt te worden verduidelijkt.

Opmerking 3: Van tafel en bed gescheiden echtgenoten worden door de rechtspraak op grond van artikel 3, lid 2, onderdeel b, Pw ontmoedigd om mantelzorg te bieden aan hun echtgenoot. Het is in de praktijk voor betrokkenen niet duidelijk of – door het contact dat echtgenoten door de verlening van zorg toch met elkaar hebben – er wel of geen sprake (meer) is van een gewilde verbreking van de echtelijke samenleving, waardoor ieder afzonderlijk zijn eigen leven leidt als ware hij niet met de ander gehuwd en deze toestand door ten minste één van hen als bestendig is bedoeld. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 10 september 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:3019.

Suggestie: Wijzig ook artikel 3, lid 2, onderdeel b, Pw in die zin dat intensieve mantelzorg door van tafel en bed gescheiden echtgenoten mogelijk wordt. Dit ook gelet op de maatschappelijke ontwikkelingen in dit verband. Gelet op de leeftijd die echtgenoten in de praktijk kunnen hebben is het wenselijk om de AOW in vergelijkbare zin te wijzigen.

Opmerking 4: In de afgelopen jaren hebben verschillende gemeenten besloten om proefsamenwonen mogelijk te maken. Gemeenten passen de normering van de bijstandsuitkering pas aan van alleenstaand naar samenwonend als betrokkene bijvoorbeeld 6 maanden (of langer) samenwoont. Dat wijkt af van het voorstel om geen hoofdverblijf aan te nemen als sprake is van tijdelijk verblijf.

Suggestie: Overweeg ook een aanpassing van artikel 3, lid 3, Pw. Om een dergelijke proef mogelijk te maken, kan ook worden overwogen om deze mogelijkheid bij gemeentelijke verordening open te stellen.

B (maatschappelijke participatie)

Artikel 6 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het slot van het opschrift wordt toegevoegd 'en maatschappelijke participatie'.

2. Het eerste lid, onderdeel c, komt te luiden:

c. maatschappelijke participatie: het verrichten van onbeloonde activiteiten, gericht op deelname aan het maatschappelijk leven, die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt.

Opmerking: Is de regering zich bewust van overlap met de Wmo (arbeidsmatige/ niet-arbeidsmatige dagbesteding)? Zie ook het beleidsvoornemen C3 in rapport Participatiewet in balans: "Onderzoek de mogelijkheden tot participatie in de Participatiewet (en de definiëring daarvan). Hierbij wordt rekening gehouden met de relatie met participatiemogelijkheden in de Wmo" (Tweede Kamer, 2021-22, 34352, nr. 253, pagina 36). Dit vraagt om een nadere toelichting.

.....

K (afstemming bijstand en maatregelen)

Artikel 18 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het vierde lid komt te luiden:

4. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld ten aanzien het verlagen van de bijstand ter zake van het niet nakomen door de belanghebbende van de verplichtingen voortvloeiende uit deze wet.

2. Het vijfde tot en met elfde lid vervallen, onder vernummering van het twaalfde tot vijfde lid.

Opmerking: De keuze om de eenvormige maatregelen te schrappen is begrijpelijk. De keuze van de wetgever om in het wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid een overkoepelend kader te scheppen voor boetes en maatregelen bij het niet nakomen van verplichtingen lijkt echter onvoldoende rekening te houden met het vangnetkarakter van de Pw en de specifieke eisen die dit aan de uitvoering stelt.

Voor zowel de rechtszekerheid als het benodigde maatwerk is het beter om de grondslagen voor maatregelen in respectievelijk de Participatiewet en een verordening van de gemeenteraad vast te leggen. Het heeft niet de voorkeur dat niet de landelijke formele wetgever of de gemeentelijke wetgever maar wel de regering bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kan stellen ten aanzien van het verlagen van de bijstand ter zake van het niet nakomen door de belanghebbende van de verplichtingen die uit deze wet voortvloeien.

Suggestie 1: Het voorstel voorziet in het schrappen van de leden 9, 10 en 11 die regels bevatten over het niet opleggen van een maatregel bij het ontbreken van iedere verwijtbaarheid, het afstemmen van de maatregel door het college en de inkeerregeling. Onvoldoende is gemotiveerd waarom het in

het past binnen de doelen van dit wetsvoorstel om dit uit de Pw te halen. Zoals eerder aangegeven mist het voorstel op dit punt samenhang met de reeds aanhangige voorstellen.

Suggestie 2: Artikel 18 Pw gaat vooral over verlaging van bijstand wegens een maatregel (verwijtbare gedraging) terwijl het artikel ook een grondslag vormt voor het verhogen of verlagen van de bijstand wegens de (niet verwijtbare) bijzondere leefsituatie van de betrokkene. De uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 27 september 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1952 illustreert het belang van het laatste. Door artikel 18 Pw in twee bepalingen te splitsen wordt dit ook onderscheid ook helderder, inclusief het verschil in verwijtbaarheid. Bijvoorbeeld artikel 18a Pw over de verhoging en verlaging van bijstand wegens de kosten van het bestaan (afstemming) en artikel 18b Pw over de verlaging van bijstand op grond van maatregelen (verwijtbaarheid).

.....

M (gehuwden met niet-rechthebbende partner)

Artikel 24 komt te luiden:

Artikel 24. Afwijking norm gehuwden

Indien een van de gehuwden geen recht op algemene bijstand heeft, is de norm voor de rechthebbende echtgenoot, die:

- a. 21 jaar of ouder doch jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd is en geen kostendelende medebewoner heeft, gelijk aan de norm, bedoeld in artikel 21, onderdeel a;*
- b. de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt, gelijk aan de norm, bedoeld in artikel 22, onderdeel a;*
- c. jonger is dan 21 jaar, gelijk aan 50% van de norm, bedoeld in artikel 20, eerste lid, onderdeel a.*

Opmerking: Wat is de onderbouwing voor het vaststellen van de bijstand voor een betrokkene jonger dan 21 jaar op 50% van de norm? Is onderzocht of de kosten van de betrokkene inderdaad ook significant lager zijn, of niet?

.....

O (middelenbegrip)

Artikel 31 wordt als volgt gewijzigd:

- 1. Aan het tweede lid, onderdeel g, wordt voor 'vergoedingen en verstrekkingen als bedoeld in artikel 31' ingevoegd 'onkostenvergoedingen, tenzij deze tot het fiscaal loon worden gerekend,' en vervalt ' , tenzij voor deze vergoedingen en verstrekkingen bijstand wordt verleend'.*
- 2. In het tweede lid, onderdeel j, wordt na 'kalenderjaar' ingevoegd 'en een bufferbudget als bedoeld in artikel 34b'.*
- 3. In het tweede lid, onderdeel m, wordt na 'giften' ingevoegd 'in totaal tot in ieder geval € 1.200 per kalenderjaar'.*
- 3. In het tweede lid vervallen de onderdelen n, r, y, z en aa.*

4. Het vierde lid (nieuw) komt te luiden:

4. Het tweede lid, onderdelen c en k, zijn niet van toepassing op de persoon die jonger is dan 27 jaar.

5. Onder vernummering van het vijfde en zesde lid tot vierde en vijfde lid, vervalt het vierde lid.

Opmerking: In het voorgestelde artikel 31, lid 4, Pw staat dat het tweede lid, onderdelen c en k, niet van toepassing zijn op de persoon die jonger is dan 27 jaar. Waarom blijft onderdeel k nog uitgesloten? De uitsluiting van de vrijwilligersvergoeding wordt gemotiveerd door te stellen dat jongeren op school moeten zitten of werken. Die starre uitsluiting lijkt niet te passen bij een benadering waarbij meer gekeken wordt naar de mogelijkheden van de jongere tot 27 jaar. Het kan voorkomen dat een jongere toch is aangewezen op vrijwilligerswerk in plaats van werk of school. Wederom biedt het artikel te weinig mogelijkheden tot maatwerk op dit punt.

Recent is met de invoering van de wet Breed offensief de vrijlatingsregeling ingrijpend gewijzigd. Uit het oogpunt van consistentie van wetgeving en de uitvoering is er wel wat tegen in te brengen dat kort na de inwerkingtreding van artikel 31, lid 2, onderdelen z en aa, Pw alweer voorgesteld wordt om deze bepalingen weer in te trekken.

Suggestie: Wijzig het voorgestelde 31, lid 4, Pw (nieuw) in: *Het tweede lid, onderdeel c is niet van toepassing op de persoon die jonger is dan 27 jaar.*

P (inkomen, transactiesysteem)

Artikel 32 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:

2. Inkomen wordt in aanmerking genomen naar de periode waarin de belanghebbende hierover beschikt of in redelijkheid kan beschikken, tenzij:

a. het inkomen betreft dat betrekking heeft op een periode waarover een beroep op bijstand wordt gedaan, maar waarover pas na afloop van deze periode in redelijkheid kan worden beschikt. Dat wordt in aanmerking genomen naar de periode waarop dit inkomen betrekking heeft;

b. inkomen is waarover al wordt beschikt maar dat bedoeld is om in de toekomst periodiek aan te spreken. Dat wordt in gelijke delen in aanmerking genomen naar die toekomstige perioden.

Opmerking: De bedoeling van het transactiesysteem is dat gemeenten inkomen alleen op de bijstand in mindering kunnen brengen nadat de bijstandsgerechtigde het inkomen ook daadwerkelijk heeft ontvangen (of in redelijkheid zou kunnen hebben ontvangen). Artikel 31, lid 1 Pw spreekt echter over 'redelijkerwijs kunnen beschikken'. Dat is juridisch een begrip dat verschilt van het 'redelijkerwijs kunnen hebben ontvangen' van inkomen. In de praktijk kan dat verschil tot onduidelijkheid leiden bij zowel gemeenten als bijstandsgerechtigden.

Gelet op de voorbeelden die in de MvT staan lijkt de regering bij het transactiesysteem vooral aan inkomsten uit arbeid te hebben gedacht terwijl het inkomensbegrip in artikel 32, lid 1 Pw ruimer is. Het is wenselijk dat ook andersoortige voorbeelden worden genoemd.

Suggestie: Het wetsvoorstel en/ of de MvT dienen op deze punten te worden verduidelijkt.

Q (inkomen in natura en mantelzorg)

Artikel 33 wordt als volgt gewijzigd:

1. *In het eerste lid wordt na ‘wordt de waarde daarvan vastgesteld’ ingevoegd ‘op de daaruit voortvloeiende lagere bestaanskosten, dan wel’.*

2. *Na het vijfde lid wordt een lid toegevoegd, luidende:*

6. *Indien de belanghebbende mantelzorg verleent, wordt voor de vaststelling van de hoogte van de algemene bijstand het verlenen van deze zorg niet beschouwd als op loon te waarderen arbeid.*

Opmerking:

Op grond van het voorgestelde artikel 31, lid 2, onderdeel m, Pw en artikel 33, lid 1, Pw maakt de Pw op pag. 20 en 22 een onderscheid tussen giften in geld en giften in natura, waarbij de giften in geld in beginsel onder inkomensbegrip vallen. Vervolgens rekent het voorstel giften in de vorm van duurzame gebruiksgoederen tot het vermogen, maar worden giften in natura, anders dan in de vorm van duurzame gebruiksgoederen, op grond van artikel 33, lid 1, Pw wel weer tot het inkomen gerekend. De vraag of in de praktijk altijd een duidelijk verschil tussen wel of niet duurzame gebruiksgoederen kan worden gemaakt.

R (vermogen)

Artikel 34 wordt als volgt gewijzigd:

1. *In het tweede lid, onderdeel b, vervalt ‘bij de aanvang van de bijstand’.*

2. *Het vierde lid vervalt.*

Opmerking: Heeft deze wijziging gevolgen voor de toepassing van een terugvordering op grond van artikel 58, lid 2, onderdeel f, Pw (terugvordering in verband met naderhand ontvangen middelen)? Wordt het uitgangspunt dat de datum van overlijden van de erflater of de scheidingsdatum de peildatum is ook losgelaten en wordt in plaats daarvan uitgegaan van de datum waarop de bijstandsgerechtigde de middelen daadwerkelijk heeft ontvangen bepalend? Zo ja, dan vraagt dit de nodige toelichting.

Suggestie: Verduidelijk (de MvT op) het voorstel op dit punt.

S (verrekening inkomsten uit arbeid en bufferbudget)

Na artikel 34 worden de volgende artikelen ingevoegd:

Artikel 34a. Verrekening inkomsten uit arbeid met de algemene bijstand

1. *De inkomsten uit arbeid worden niet met de algemene bijstand verrekend ten aanzien van degene die:*

a. *de pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt: gedurende een aaneengesloten periode van maximaal twaalf maanden voor 15 procent van deze inkomsten per maand, indien dit naar het oordeel van het college bijdraagt aan de arbeidsinschakeling van deze persoon;*

b. *medisch urenbeperkt is: voor 15 procent van deze inkomsten per maand;*

c. de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt: voor 25 procent en tot € 226,00 van deze inkomsten per maand.

2. Nadat de periode, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, is verstreken kan het college de periode waarin de inkomsten uit arbeid niet worden verrekend verlengen met een door het college te bepalen periode, indien het college een uitbreiding van de arbeidsomvang gelet op de individuele omstandigheden niet mogelijk acht.

3. Indien de periode, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, of het tweede lid, is verstreken zonder dat deze is verlengd, kan het college nogmaals toepassing geven aan het eerste lid indien de persoon nadien een nieuw dienstverband is aangegaan.

Artikel 34b. Bufferbudget

1. Het college kan op basis van individuele omstandigheden aan degene die inkomen uit arbeid en algemene bijstand ontvangt een bufferbudget van maximaal €1.000 per 12 maanden toekennen, indien:

a. de belanghebbende als gevolg van inkomstenverrekening instabiliteit in inkomen heeft of zal hebben waardoor die persoon gedurende een of meer maanden op maandbasis minder dan de bijstandsnorm tot zijn beschikking heeft of daar redelijkerwijs over kan beschikken; en

b. het bufferbudget naar het oordeel van het college bijdraagt aan het werken in deeltijd of aan volledige arbeidsinschakeling van deze persoon.

2. Het college beheert het bufferbudget en wendt dit aan om betalingen aan de belanghebbende te doen, of om onverschuldigd betaalde algemene bijstand te vereffenen vanwege het in aanmerking nemen van inkomsten uit arbeid, voor zover dit naar het oordeel van het college bijdraagt aan de stabiliteit van de inkomensvoorziening in een maand.

Opmerking: Hoe verhoudt de verrekening zich tot artikel 58, lid 4, PW? In het rapport PW in balans stond als beleids optie dat de termijn van 6 maanden in artikel 58, lid 4, PW teruggebracht zou kunnen worden naar 2 maanden (optie D5). In het voorstel dat nu ter consultatie voorligt wordt zo'n wijziging niet voorgesteld. Is de regering van mening dat daarvoor geen reden meer is?

Kan een bufferbudget breder inzetbaar zijn? De mogelijkheid van een aanvulling die via een eindheffing belast wordt zou ook van nut kunnen zijn in situaties dat een bijstandsgerechtigde buiten zijn schuld niet aan het bestaansminimum komt. Een voorbeeld is de situatie van het echtpaar dat extra bijstand van de gemeente ontving ter compensatie van het niet-ontvangen van het maximale toeslagenbedrag (uitspraak van 27 september 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1952, zie ook de brief aan de Tweede Kamer van 2 juni 2023, Kamerstukken II, 2022-2023, 26 448, nummer 716).

Suggestie:

Verduidelijk de betekenis van de voorgestelde artikelen 34a en 34b en artikel 58, lid 4, Pw en motiveer in hoeverre een verkorting van de termijn waarbinnen verrekening mogelijk is nog gewenst is.

T (categoriale bijzondere bijstand)

Aan artikel 35 wordt een lid toegevoegd, luidende:

8. In afwijking van het eerste lid kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kostensoorten worden vastgesteld waarvoor categoriaal bijzondere bijstand kan worden verleend, indien een of meer categorieën belanghebbenden worden geraakt door uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan en deze kosten niet kunnen worden voldaan uit de bijstandsnorm.

Opmerking: Hoewel de recente kostenstijging in het levensonderhoud als gevolg van de oorlog in de Oekraïne illustreert dat snelle actie nodig kan zijn zou het primaat bij de wetgever moeten liggen. Omdat het aanwijzen van kostensoorten budgettair ingrijpende gevolgen kan hebben, is het aan te raden extra waarborgen in te bouwen.

Suggestie: De eerste zin van artikel 35 Pw wijzigen in: *In afwijking van het eerste lid kunnen bij algemene maatregel van bestuur kostensoorten worden vastgesteld.* Om de Eerste en Tweede Kamer hierbij te betrekken is het ook wenselijk dat het voorstel in ieder geval in een voorhangprocedure voorziet.

U (behandeling aanvraag)

Artikel 41 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het vierde lid wordt een zin toegevoegd, luidende:

In alle gevallen waar de voorgaande zin niet op van toepassing is, stelt het college betrokkene na melding onverwijld in de gelegenheid een aanvraag in te dienen.

2. Na het tiende lid wordt een lid toegevoegd, luidende:

11. In afwijking van het vierde lid kan het college de aanvraag voor het verstrijken van de termijn van vier weken in behandeling nemen, indien naar het oordeel van het college de omstandigheden van de belanghebbende of het gezin daartoe aanleiding geven.

Opmerking: Het is overzichtelijker als in artikel 41 Pw één afwijkingsbevoegdheid staat voor zowel aanvragers die jonger zijn dan 27 jaar als 27 jaar en ouder zijn.

Suggestie: De woorden “kan’ en ‘naar het oordeel van’ zijn dubbelop. Deze woordkeuze lijkt het college wel heel veel vrijheid te laten terwijl het belang van een betrokkene hier voorop moet staan. De suggestie is om artikel 41, lid 11, Pw daarom strakker te formuleren: *‘In afwijking van het vierde lid neemt het college de aanvraag voor het verstrijken van de termijn van vier weken in behandeling, indien de omstandigheden van de belanghebbende of het gezin daartoe aanleiding geven’.*

V (vaststelling op aanvraag)

Aan artikel 43 wordt een lid toegevoegd, luidende:

6. Indien een belanghebbende zich onverwijld na afwijzing van een aanvraag voor een uitkering op grond van artikel 78f, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte

werkloze werknemers of de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen meldt voor een aanvraag voor algemene of bijzondere bijstand, geldt de datum van melding voor de aanvraag voor die uitkering tevens als melding bedoeld in artikel 44.

Opmerking: Zou deze mogelijkheid ook van toepassing kunnen zijn op aanvragen voor een WW/ZW/WIA/Wajong-uitkering? Personen die eerst een uitkering bij het UWV hebben aangevraagd en naderhand aangewezen blijken te zijn op bijstand zijn gebaat bij een zo kort mogelijke periode zonder inkomen.

...

X (terugwerkende kracht)

Aan artikel 44 wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. In afwijking van het eerste lid kan het college bijstand toekennen vanaf de dag die maximaal drie maanden gelegen is voor de dag waarop de belanghebbende zich heeft gemeld, indien individuele omstandigheden hiertoe noodzaken.

Suggestie: Het opnemen van de afwijkingsbevoegdheid in één bepaling is duidelijker. Het college kan in beginsel bijstand toekennen over een periode van maximaal 3 maanden voorafgaand aan de meldingsdatum. In zeer bijzondere omstandigheden kan het college verdergaand hiervan afwijken.

Voor verdergaande terugwerkende kracht blijft de ruimte op grond van de bestaande rechtspraak beperkt. Hoewel een periode van 3 maanden doorgaans voldoende zal zijn, kunnen in een bijzonder geval de zwaarwegende belangen van een betrokkene rechtvaardigen dat het college over een langere periode voorafgaand aan de meldingsdatum bijstand verleent. Dat kan ook aan de orde zijn als er geen sprake is van een situatie die in de bestaande jurisprudentie is erkend. Het voorstel biedt hiervoor nu (te) weinig ruimte.

BB (overgangsrecht)

Artikel 78## Overgangsrecht

1. Artikel 3, tweede lid, onderdeel a, zoals dat luidde op de dag voor inwerkingtreding van de [citeertitel], blijft gedurende twaalf maanden na die dag van toepassing op een aanvraag van bijstand die uiterlijk op de dag voor inwerkingtreding van dat onderdeel is ingediend.

2. Artikel 31, tweede lid, onderdeel n, zoals dat luidt op de dag voor inwerkingtreding van [citeertitel], blijft gedurende twaalf maanden na die dag van toepassing op de persoon die de pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt en aan wie voor de dag van de inwerkingtreding van dat onderdeel een vrijlating is toegekend op grond van dat onderdeel.

3. Van een persoon aan wie op grond van artikel 31, tweede lid, onderdeel r, zoals dat luidde op de dag voor inwerkingtreding van [citeertitel] een vrijlating was toegekend op grond van dat onderdeel, worden de inkomsten uit arbeid met de algemene bijstand verrekend conform artikel 34a, eerste lid, onderdeel a, vanaf de inwerkingtreding van de wet, gedurende het restant van de periode, als bedoeld in voornoemd artikel 31, tweede lid, onderdeel r.

Opmerking: Het voorstel stelt ingrijpende wijzigingen voor. Voor de uitvoeringspraktijk is een uitgebreider overgangsrecht wenselijk, omdat direct werking van de gewijzigde artikelen tot onvoorziene gevolgen kan leiden, ook budgettair gezien.

Suggestie 1: Naast artikel 31, tweede lid, onderdeel n, Pw ook artikel 31, tweede lid, onderdelen y, z en aa, Pw nog gedurende 12 maanden van toepassing laten zijn.

Suggestie 2: De wijzigingen van de artikelen 41, 43 en 43a Pw van toepassing laten zijn op meldingen vanaf de datum van de inwerkingtreding van dit voorstel.

Suggestie 3: Artikel 18 Pw (oud) en artikel 18b Pw van toepassing laten blijven op maatregelen die voorafgaand aan de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zijn opgelegd (of gedragingen die voorafgaand aan de inwerkingtreding hebben plaatsgevonden).

Suggestie 4: Artikel 9 Pw (oud) blijft van toepassing op betrokkenen waarbij verplichtingen voor de inwerkingtreding van dit voorstel zijn vastgesteld (eventueel maximaal 12 maanden).

Suggestie 5: De wijzigingen van artikel 31, lid 2, onderdeel j en m, Pw moeten per 1 januari 202x in werking treden, omdat de vrijlatingen 'per kalenderjaar' worden vastgesteld.

Suggestie 6: Artikel 34 Pw (oud) gedurende 12 maanden van toepassing laten op de bijstandsgerechtigde die voorafgaand aan de inwerkingtreding reeds bijstand ontving indien de toepassing van artikel 34 Pw (oud) voor betrokkene tot een gunstiger resultaat leidt.

Suggestie 7: Artikel 34a Pw (verrekening) en 34b Pw (bufferbudget) alleen toepassen op of in verband met inkomsten uit arbeid vanaf de maand van inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

III - Wat ontbreekt in het wetsvoorstel?

Het voorstel omvat een groot aantal punten die in het rapport Participatiewet in balans stonden. Desalniettemin is er een aantal aanvullende wijzigingen wenselijk om de gewenste doelen te kunnen bereiken. Wij benoemen hier enkele aanvullingen die wij wenselijk achten.

1. Mogelijkheid voor het college om individuele inkomensvoorslag en bijzondere bijstand ambtshalve te kunnen verstrekken.

Het niet-gebruik van voorzieningen kan worden teruggedrongen als gemeenten (ruimer) de mogelijkheid hebben om deze ambtshalve te verstrekken. Een wijziging van artikel 36, lid 4 Pw en artikel 35 Pw is daarom nodig. Verordeningen voor het lokale minimabeleid die een gemeente op grond van de Gemeentewet vaststelt (AOW-tegoed, stadpassen, kindpakket e.d.) kennen die beletselen niet. Gemeenten hebben daar dus ruimte om regelingen ambtshalve te verstrekken. Dat verschil met de Pw is voor een integraal lokaal armoedebeleid niet praktisch en dit dient gelijk te worden getrokken.

2. De beleidsopties uit het rapport Participatiewet in balans gericht op doelmatiger complementariteit komen minder terug in het wetsvoorstel dan de andere beleidsopties uit het rapport. Is daar een reden voor?

Het rapport Participatiewet in balans concludeert dat de strikte beleving van de complementariteit in hoge mate een interpretatiekwestie is. De tekst van de wet geeft – zo laat de bepaling rond giften ook

zien – ruimte voor een andere insteek. Vanuit het expertrapport worden in dit kader ook meerdere aanbevelingen gedaan om deze andere insteek explicieter in de wet te verwoorden (zie onder).

:"B1 Opbrengsten uit hobbymatige activiteiten, particuliere handel in huisraad e.d. niet als inkomen aanmerken, tenzij dit uit het oogpunt van bijstandsverlening onaanvaardbaar is.

B2 Giften niet als inkomen aanmerken tenzij dit uit het oogpunt van bijstandsverlening onaanvaardbaar is.

B3 Boodschappen en vergelijkbare ondersteuning binnen het eigen netwerk niet als inkomen aanmerken tenzij dit uit het oogpunt van bijstandsverlening onaanvaardbaar is.

B4 Geldleningen vrijlaten, tenzij dit uit het oogpunt van bijstandsverlening onaanvaardbaar is.

B5 Bij inkomsten uit zelfstandige arbeid en huur de onkosten in mindering brengen voordat de inkomsten worden verrekend met de bijstand, tenzij dit uit oogpunt van bijstandsverlening onaanvaardbaar is.

B6 Bijzondere verwervingskosten aftrekken van inkomsten voordat de inkomsten worden verrekend met de bijstand, tenzij dit uit oogpunt van bijstandsverlening onaanvaardbaar is.

B7 Creëer mogelijkheden voor het bieden van mantelzorg vanuit de bijstand. Bijstandsverlening en mantelzorg is op onderdelen lastig verenigbaar. Een bijstandsgerechtigde wordt in eerste instantie geacht aan zijn arbeidsinschakeling te werken. Indien echter arbeidsinschakeling op de korte termijn buiten beeld is, moet worden voorkomen dat andere maatschappelijk juist zeer gewaardeerde werkzaamheden onnodig worden belemmerd. Voorgestelde wijzigingen zijn:

a. Persoonlijke dienstverlening aan hulpbehoevende derden die niet beroepsmatig en 'om niet'

Wordt verleend, niet als op geld waardeerbaar inkomen aanmerken.

b. Stel vast dat bij mantelzorg een ondertekende machtiging voor het doen van uitgaven namens de hulpvrager voldoende is om aan te nemen dat de gemachtigde, in bijstandstermen, niet over middelen kan beschikken.

c. Neem indien intensieve zorg aanleiding is voor regelmatig verblijf, geen gezamenlijk hoofdverblijf aan, indien betrokkene zijn eigen woning aanhoudt; en

d. Neem geen gezamenlijke huishouding aan zolang intensieve zorg aanleiding is voor eenzelfde hoofdverblijf".

Opties B2 (giften) en B7 (mantelzorg) komen in het wetsvoorstel aan bod. In de praktijk wordt bijvoorbeeld met verwervingskosten geen rekening gehouden en kijkt men alleen naar de inkomstenkant. De uitvoering van de Participatiewet sluit in de praktijk op de beleving van de bijstandsgerechtigde terwijl er daardoor grote terugvorderingen kunnen ontstaan.

3. Beperk de reikwijdte van het bewijsvermoeden in artikel 3, lid 4, onderdeel b (relatie waaruit kind geboren is).

Op basis van vaste rechtspraak bestaat geen leeftijdslimiet voor het kind (ECLI:NL:HR:2009:BH2580). In de praktijk komen situaties voor waarin de ouders apart leven in een woning die echter maar één toegang heeft en waarbij het kind intussen reeds zelfstandig woont en een eigen leven heeft. Deze (groot)ouders worden toch geconfronteerd met het bestaan van een gezamenlijke huishouding die zij

niet meer voeren. De wet biedt nu geen ruimte om hier rekening mee te kunnen houden. Immers, er geldt nu geen temporele beperking.

De Pw kan worden gewijzigd door een dergelijke temporele beperking wel in te voeren, bijvoorbeeld een maximumleeftijd van 26 jaar als het kind geen hoofdverblijf meer heeft op het adres van de ouders. Gelet op de leeftijd die betrokkenen kunnen hebben is het ook wenselijk dat de AOW in deze zin wordt aangepast.

4. Vrijwaar de dwangsom wegens niet tijdig beslissen (deels) van het middelenbegrip in de bijstand.

Voor bijstandsgerechtigden is het in de praktijk wrang dat de ontvangst van een dwangsom wegens niet tijdig beslissen door de overheid gevolgen kan hebben voor het recht op bijstand, omdat hierdoor de grens van het vrij te laten vermogen kan worden overschreden. In verband met het doel dat is beoogd met de dwangsom niet tijdig beslissen is het wenselijk dat door een wijziging van artikel 31, lid 2, Pw de dwangsom niet tijdig beslissen (deels) niet tot de middelen van de belanghebbende wordt gerekend. Dit doet ook recht aan de prikkel die van een bestuurlijke dwangsom zou moeten uitgaan.

28 juni 2023,

Mark Hüsen

Remko Wijling