

Haarlem, 16 juni 2023

Prins Mauritslaan 27
2012 SN Haarlem
023-5479110
06-29 54 36 34

Aan het Ministerie van Sociale zaken en
Werkgelegenheid
T.a.v. Directeur Participatie en decentrale
voorzieningen
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Betreft: Eindrapportage expertgroep Participatiewet II

Geachte [REDACTED]

Bij brief van 13 december 2022, uw kenmerk 2022106, is mij verzocht als voorzitter van de expertgroep Participatiewet, met als leden Hans Nacinovic en Henk van Deutekom, in een aantal bijeenkomsten met medewerkers van uw directie te sparren over tekstversies van mogelijke wijzigingsvoorstellen op de Participatiewet die binnen uw ministerie in ontwikkeling zijn.

Het eindverslag van deze opdracht treft u bijgaand aan.

Als afrondingsmoment voor deze activiteit is gekozen 18 mei 2023. Dit is datum waarop het concept-wetsvoorstel 'Participatiewet in balans' in consultatie is gegaan. Verwijzingen in het eindverslag naar dit concept-wetsvoorstel hebben dan ook op deze tekstversie betrekking..

Voor het eindverslag heeft de expertgroep zich beperkt tot onderwerpen die wel aan de orde zijn geweest in de overleggen, maar (nog) niet zijn betrokken in de op 18 mei 2023 gepubliceerde consultatieversie.

Met dit verslag beschouwt de expertgroep Participatiewet de opdracht van 13 december 2022 als afgerond.

Hoogachtend [REDACTED]

[REDACTED]
Voorzitter expertgroep Participatiewet
[REDACTED]

**Rapport inventarisatie
concept-wetsvoorstel
'Participatiewet in balans'**

**Drs. W.F.A. Eiselin
Mr. H. van Deutekom
Mr. H.W.M. Nacinovic**

Juni 2023

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Inleiding	4
Aanleiding	4
Werkwijze	4
Leeswijzer	5
Hoofdstuk 1 Algemeen	6
1.1 De omvang en aard van de aanpassingen	6
1.2 De menselijke maat als kernwaarde	6
1.3 Dienstbaarheidsbeginsel en goede voorlichting	7
1.4 Doenvermogenstoets	7
1.5 Systeem van de wet	8
1.6 Verrommeling van de wet	9
1.7 Leesbaarheid	10
1.8 Codificatie	11
1.9 Afronding en indexering van bedragen	12
1.10 Rol Memorie van Toelichting	13
Hoofdstuk 2 Het concept-wetsvoorstel	14
2.1 Gezamenlijke huishouding en mantelzorg (art. I onderdeel A)	14
2.2 Verordening maatschappelijke participatie (art. I onderdeel E)	15
2.3 Verplichtingen m.b.t. arbeidsinschakeling en maatschappelijke participatie (art I onderdeel G)	15
2.4 Afwijking norm gehuwden (art. I onderdeel N)	15
2.5 Middelen – vrijlating giften (art. I onderdeel O)	16
2.6 Middelen – uitzondering jongeren (art. I onderdeel O)	16
2.7 Middelen – vrij te laten middelen (art. I onderdeel O)	17
2.8 Middelen – inkomen en vermogen/transactiesystematiek (art. I onderdeel P) ...	17
2.9 Inkomen in natura (art. I onderdeel Q)	18
2.10 Mantelzorg geen inkomen (art. I onderdeel Q)	18
2.11 Vermogensvrijlating (art. I onderdeel R)	19
2.12 Vrijlating arbeidsinkomsten (art. I onderdeel S)	21
2.13 Bufferbudget (art. I onderdeel S)	21
2.14 Categorieale bijzondere bijstand (art. I onderdeel T)	22

2.15	In de gelegenheid stellen om direct bijstand aan te vragen (art. I onderdeel U) ..	22
2.16	Bijstand met terugwerkende kracht (art. I onderdeel X)	22
2.17	Gelijkstelling aanvraag Bbz, IOAW en IOAZ (art. I onderdeel V)	23
2.18	Overgangsrecht (art. I onderdeel BB)	23
Hoofdstuk 3 Conclusie en overzicht adviezen		25
De expertgroep		29

Inleiding

In oktober 2021 heeft de Expertgroep Participatiewet op verzoek van het Ministerie van SZW een rapport uitgebracht¹, waarin de uitkomsten van een juridische-beleidsmatige analyse van de Participatiewet zijn vastgelegd. Deze analyse was vooral ingegeven door de breed gedragen constatering, dat toepassing van de regels uit de Participatiewet soms erg hard uitpakt. De wens om de menselijke maat nadrukkelijker terug te zien in de regelgeving, vormde daarbij een belangrijke drijfveer voor het maken van een analyse van de wet. Tegelijkertijd is deze analyse benut om de regelgeving te screenen op veroudering, bijvoorbeeld waar rechtspraak niet meer in lijn was met de regelgeving, en na te gaan op welke punten uitvoerders te veel of juist te weinig beleidsruimte hebben om tot een consistente en evenwichtige uitvoering van de Participatiewet te komen. Vereenvoudiging van regelgeving en verbetering van de begrijpelijkheid waar mogelijk waren bijkomende doelen.

De analyse heeft de expertgroep gebracht tot een aantal wijzigingsvoorstellen, die in de rapportage zijn verwoord. Deze rapportage is ter kennis gebracht van de Tweede Kamer en is als één van de deskundigenadviezen betrokken in het overleg met de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen over een wijziging van de Participatiewet, t.w. 'Participatiewet in balans'.

Aanleiding

De expertgroep is verzocht om betrokken te zijn bij het traject inzake het wetsvoorstel 'Participatiewet in balans' en vanuit haar eerdere rapportage te inventariseren of bij het opstellen van de voorgenoemde maatregelen binnen dit traject voldoende rekening is gehouden met de eerdere bevindingen van de Expertgroep, in het bijzonder of:

- de effecten van de maatregelen voldoende in beeld zijn (check op neveneffecten);
- er bij de voorgestelde maatregelen elementen ontbreken (check op compleetheid); en
- of er nog aanvullende maatregelen kunnen worden genomen die inhoudelijk niet omstreden zijn maar die wel bijdragen aan het bredere doel van het wetsvoorstel.

In overleg met het Ministerie van SZW heeft de expertgroep ervoor gekozen om daarbij zich vooral te richten op:

- verbeteringen die de wet verhelderen, en daardoor onzekerheid bij de burger wegnemen;
- het concreter en passend maken van beleidssuggesties door meer duiding te geven aan de vorm waarop het gerealiseerd kan worden;
- harmonisatie van (uitvoerders)beleid zodat het gevoel bij de burger van ongelijke behandeling wordt gereduceerd; het zou minder moeten uitmaken met welke uitvoerder van de bijstand de klant te maken heeft;
- maatregelen die eenvoudig te realiseren zijn en budgettair geen negatieve invloed hebben.

Werkwijze

Aan de expertgroep is gevraagd om een rapportage te maken, zodat de bevindingen van de expertgroep meegenomen kunnen worden bij het opstellen van het definitieve wetsvoorstel

¹ 'Rapport inventarisatie verbeterpunten Participatiewet', drs. W.F.A. Eiselin, mr. H. van Deutekom en mr. H.W.M. Nacinovic, oktober 2021.

'Participatiewet in balans'. In de aanloop naar deze rapportage heeft de expertgroep een vijftal keer overleg gevoerd met mr. Erik Rutten, beleidsmedewerker bij het Ministerie van SZW, en met een aantal andere medewerkers van het Ministerie van SZW. Bij ieder overleg werd een aantal conceptteksten ter voorbereiding van het wetsvoorstel 'Participatiewet in balans' besproken, aan de hand van de bovengenoemde punten.

Deze rapportage vormt een weergave van de punten die de expertgroep heeft gesignaleerd en die zij onvoldoende terugziet in de concepttekst van het wetsvoorstel, dat nu op overheid.nl ter consultatie is gelegd. Zaken die met de medewerkers van SZW zijn besproken en die reeds zijn betrokken bij het concept-wetsvoorstel, worden in deze rapportage niet besproken.

Leeswijzer

De expertgroep kiest ervoor om dit rapport te starten met een aantal algemene aandachtspunten die naar voren zijn gekomen bij bestudering en bespreking van het concept-wetsontwerp en de Memorie van Toelichting (verder: MvT). Het gaat om zaken die een bredere betekenis hebben in het licht van de wens om de Participatiewet beter in balans te brengen, zoals de toegankelijkheid en leesbaarheid, de opbouw en structuur van de wet, en kernwaarden, uitgangspunten en beginselen die ten grondslag liggen aan dit wetsontwerp. De expertgroep heeft ernaar gestreefd om deze meer fundamentele bevindingen telkens te concretiseren in adviezen over het wetsvoorstel of de Memorie van Toelichting.

Vervolgens maakt de expertgroep in hoofdstuk 2 een aantal opmerkingen over specifieke onderdelen van het concept-wetsvoorstel. Ze doet daarbij suggesties over de voorgestelde teksten en/of over de aanpalende toelichting in de MvT. Soms wordt daarbij teruggegrepen op eerdere bevindingen uit het Rapport inventarisatie verbeterpunten Participatiewet (verder: P-wet). De expertgroep volgt bij deze bespreking de opbouw van het concept-wetsvoorstel, zoals deze ter consultatie is vrijgegeven, en geeft telkens aan om welk artikel in het concept-wetsontwerp het gaat.

Ten slotte rondt de expertgroep haar rapportage in hoofdstuk 3 af met een conclusie en een opsomming van de suggesties uit deze rapportage.

Hoofdstuk 1 Algemeen

1.1 De omvang en aard van de aanpassingen

In de eerdergenoemde rapportage van de expertgroep is geconstateerd, dat de huidige P-wet niet (meer) goed aansluit bij de leefwereld van de doelgroep en bij maatschappelijke opvattingen². Dat klemmt vooral waar het gaat om het zeer ruime 'middelen-begrip' binnen de P-wet en ontvangsten voor activiteiten die in de sociale logica niet als 'middelen' worden gezien, maar eerder als wederdienst, een vorm sociale verantwoordelijkheid, hobbymatige activiteiten of bijvoorbeeld het beperken van uitgaven. De expertgroep heeft een aantal suggesties gedaan om het middelen-begrip up-to-date te brengen, zodat het beter aansluit bij de huidige maatschappelijke opvattingen. Het is de expertgroep opgevallen, dat in het concept-wetsvoorstel daar weinig van terug te zien is. Een voorstel om leningen in de privé-sfeer tot op zekere hoogte vrij te laten, is bijvoorbeeld niet in het wetsvoorstel opgenomen. De expertgroep wijst erop dat dit een gemiste kans is om de P-wet beter te laten aansluiten bij de behoeften en beelden van de doelgroep, in het bijzonder bij maatschappelijk kwetsbare groepen als inwoners met een psychische of verstandelijke beperking, voor wie de P-wet op zichzelf vaak al niet of nauwelijks te doorgronden is en voor wie de P-wet een extra beperking vormt in het opbouwen of in stand houden van een sociaal leven. De door velen om die reden ervaren 'hardheid' in de P-wet blijft daarmee in grote lijnen in stand.

Advies

- Suggesties van de expertgroep uit het eerdere rapport om de P-wet meer in lijn te brengen met maatschappelijke opvattingen en de leefwereld van de doelgroep alsnog betrekken bij het wetsvoorstel.

1.2 De menselijke maat als kernwaarde

Met dit wetsvoorstel wordt (mede) beoogd om de menselijke maat terug te brengen in de P-wet³. Dat is een duidelijke taakopdracht aan de gemeente over de wijze waarop de wet moet worden uitgevoerd. '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.'⁴ Onder menselijke maat verstaat de MvT: In de bijstandsverlening houdt de overheid rekening met de individuele omstandigheden, belangen en het doenvermogen van burgers⁵. Omdat de menselijke maat als kernwaarde een sturende rol speelt bij het opnieuw in balans brengen van de P-wet, dringt de expertgroep erop aan om deze kernwaarde in de wet zelf te verankeren. Daarmee wordt het een ijkpunt voor zowel regelgever als uitvoeringspraktijk.

² § 2.3, pag. 10.

³ Algemeen deel – Inleiding, pag. 1: '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, (...)'.
⁴ § 2.3.1, pag. 12.

⁵ § 2.3, pag. 9.

Advies

- De menselijke maat als taakopdracht opnemen in artikel 9 lid 1, onderdeel c (nieuw) P-wet en daarin bepalen dat het college in de bijstandsverlening en arbeidsinschakeling rekening houdt met de individuele omstandigheden, belangen en het doenvermogen van burgers.

1.3 Dienstbaarheidsbeginsel en goede voorlichting

Het belang van adequate informatievoorziening en begeleiding van de burger door een dienstbare overheid wordt in toenemende mate onderkend⁶. Het dienstbaarheidsbeginsel houdt in dat de overheid 'moet proberen de burger te begeleiden, te helpen en van dienst te zijn, te ondersteunen en vriendelijk en beleefd te bejegenen en dus omslachtige en langdurige procedures moet vermijden, waardoor zowel de burger als de ambtenaar tijd en moeite wordt bespaard.'⁷ Naast de reeds bestaande verplichting om de burger te ondersteunen bij arbeidsinschakeling⁸ beveelt de expertgroep aan om dit dienstbaarheidsbeginsel voor de P-wet te concretiseren in de verplichting om de burger goed en tijdig te informeren over alles wat van belang is voor de bijstandverlening en arbeidsinschakeling, conform de 'oude' Algemene Bijstandswet (daarin stond in artikel 2 een opdracht voor 'goede voorlichting'). Het belang daarvan komt impliciet bij herhaling tot uitdrukking in de MvT⁹. In de praktijk schiet de uitvoering op dat punt ernstig tekort terwijl het belang onmiskenbaar is. Om daaraan een positieve impuls te geven kan tevens worden overwogen hierover onafhankelijke rapportage tot stand te brengen.

Advies

- Aan artikel 7 onderdeel d de verplichting van het college toevoegen om de burger adequaat en tijdig te informeren over rechten en plichten, voorliggende voorzieningen en vormen van ondersteuning bij arbeidsinschakeling en maatschappelijke participatie, alsmede bij het verwerven van middelen en daarover periodiek te rapporteren.

1.4 Doenvermogenstoets

De P-wet doet een groot beroep op kennis en kunde van de doelgroep over rechten en plichten die verbonden zijn aan de uitvoering van die wet, in het bijzonder aan de bijstandverlening. Dat er in de praktijk vaak een mismatch is tussen de regels en het vermogen van de doelgroep om die regels én te begrijpen én daarnaar te handelen, is treffend beschreven in het rapport 'Weten is nog geen doen' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid¹⁰. In de MvT wordt daarnaar verwezen en geconstateerd dat de wijzigingen in het wetsvoorstel 'er onder meer voor zorgen dat de Participatiewet beter aansluit bij de doelgroep die zij bedient'¹¹. Bij het formuleren van aanpassingen in dit wetsvoorstel is kennelijk een 'doenvermogenstoets' toegepast. Enkele aanpassingen sluiten daarbij aan, van andere maatregelen wordt geconstateerd dat dit minder het geval is¹². Inmiddels lijkt

⁶ Zie ook wetsvoorstel Waarborgfunctie Awb, waarnaar in de MvT wordt verwezen (par. 3.5.1, pag. 26)

⁷ Zie EU-resolutie (2012/2024(INI)). Zie over het dienstbaarheidsbeginsel ook 'Bestuursrecht op maat, Een juridische analyse van knelpunten bij het bieden van maatwerk', april 2020, universiteit Leiden.

⁸ Artikel 7 P-wet.

⁹ '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.' Par. 5.1, Pag. 62.

¹⁰ WRR 24 april 2017, nr. 97 'Weten is nog niet doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid'.

¹¹ § 11.2, pag. 100.

¹² Pag. 101.

zich in de jurisprudentie een ontwikkeling af te tekenen dat het doenvermogen betrokken wordt bij de rechtmatigheidstoets op genomen besluiten¹³. De expertgroep beveelt daarom aan dit in de P-wet te verankeren.

Advies

- In de P-wet een algemene bepaling opnemen dat het college bij het nemen van besluiten:
- rekening houdt met de begrenzingen van het denk- en doenvermogen van burgers,
 - oog heeft voor het menselijke tekort, en
 - ervoor zorgt dat kleine fouten geen grote gevolgen hebben.¹⁴

Een tekort aan doenvermogen kan met name klemmen waar het de inlichtingenplicht betreft. Terecht wordt in de MvT de vraag opgeroepen 'of de breed ingestoken inlichtingenplicht uit de wet wel in redelijke verhouding staat tot het doenvermogen van de burger¹⁴'. Gelet op het fundamentele belang van de inlichtingenplicht binnen van de P-wet, is er veel voor te zeggen om de huidige formulering te heroverwegen en zodanig in te richten, dat zij aansluit bij het kennen en kunnen van burgers. Daarbij past dat onderscheid wordt gemaakt tussen actieve en passieve inlichtingenplicht¹⁵, en een meer persoonsafhankelijke invulling wordt gegeven aan deze verplichting¹⁶. Dat sluit aan bij de recente jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep die enkele al te scherpe randjes vanwege de gevolgen verbonden aan schending van de inlichtingenplicht inmiddels heeft afgevlind, en een te strikte toepassing van bepalingen over intrekking en terugvordering van bijstand, het verlagen van uitkeringen en het opleggen van boetes heeft bijgesteld¹⁷.

Advies

- Herformulering van de inlichtingenverplichting in artikel 17 lid 1 P-wet, zodat het doenvermogen van de burger daarbij betrokken wordt.

1.5 Systeem van de wet

Het systeem van de P-wet is gebaseerd op de Abw 1995 en kenmerkt zich door een clustering van bepalingen die de personenkring betreffen, gevolgd door uitsluitingsgronden, waarna de prestaties – in vorm en hoogte – worden beschreven. Vervolgens worden voorschriften gegeven over het geldend maken van het recht, de betaling en verplichtingen van de burger. De basis van de Abw staat nog altijd. Maar bij wetwijzigingen nadien is deze structuur uit het oog verloren. Voor later toegevoegde onderwerpen als voorzieningen, loonkostensubsidie, beschut werk, en studietoelage werd deze systematiek verlaten: veelal werden doelgroepomschrijvingen, de te leveren prestatie, soms ook het

¹³ Een vermindering van doenvermogen is bijv. een factor die van belang is geacht bij de beoordeling van de aanwezigheid van 'bijzondere omstandigheden' (rechtbank Limburg in ECLI:NL:RBLIM:2023:1900 m.b.t. terugwerkende kracht bijstand), verwijtbaarheid termijnoverschrijding (rechtbank Noord-Nederland ECLI:NL:RBNNE:2021:1833 bij indienen bezwaar) en bij beëindiging en terugvordering uitkering (rechtbank Oost-Brabant ECLI:NL:RBOBR:2021:5518).

¹⁴ Hoofdstuk 1 Aanleiding, pag. 7.

¹⁵ Wat resp. 'op verzoek' dan wel 'uit eigen beweging' moet worden verstrekt.

¹⁶ De strikte objectivering van de inlichtingenplicht klemt vooral bij terugvordering van bijstand.

¹⁷ Zie ook het recente Jaarverslag van de Centrale Raad van Beroep 2022, p. 20: 'Te denken valt aan de verruimde rechtspraak over onderwerpen als het schattenderwijs vaststellen van de bijstandsuitkering in geval van schending van de inlichtingenverplichting (ECLI:NL:CRVB:2022:1395), de bijstandbehoefte in een aanvraagssituatie, de hoogte van een terugvordering in geval van onroerend goed in het buitenland en de uitleg van artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht'. Te vinden op:

<https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Centrale-Raad-van-beroep/Nieuws/Documents/Jaarverslag%20Centrale%20Raad%20van%20Beroep%202022.pdf> .

geldend maken van rechten in één artikel (of enkele) beschreven. Dit verstoort de toegankelijkheid van de wet zeer. Een zo ingrijpende wetswijziging als 'Participatiewet in balans' kan tevens benut worden om dergelijke structuurfouten te verhelpen. Concreet adviseert de expertgroep om de positie van aanvullende bijzondere bijstand voor jongeren (artikel 12) te heroverwegen. Het is logischer deze aanspraak te regelen in § 4.1. 'Aanvullende inkomensondersteuning', omdat daar de andere vormen van bijzondere bijstand geregeld worden. Ander voorbeeld is artikel 6b leden 2-4. Daarin worden procedurele en inhoudelijke regels gesteld over het te gelde maken van de inkomensvrijlating voor medisch-urenbeperkten, terwijl deze paragraaf is gewijd aan begripsbepalingen. Dat is niet logisch. Ten slotte kan worden gewezen op artikel 49 P-wet. Het komt de toegankelijkheid van de wet ten goede als deze bepaling wordt toegevoegd aan artikel 13 van de wet.

Advies

- ➔ Aanvullende bijzondere bijstand voor jongmeerderjarigen verhuizen van artikel 12 naar § 4.1 P-wet.
- ➔ Procedurele en inhoudelijke regeling voor medische-urenbeperkten verhuizen naar artikel 31.
- ➔ Artikel 49 verhuizen naar artikel 13.

1.6 Verrommeling van de wet

Samenhangend met punt 1.4 constateert de expertgroep dat er een zekere 'verrommeling' is opgetreden binnen de wet. Voorbeeld van die verrommeling' is paragraaf 2.1 over – straks- 'arbeidsinschakeling en maatschappelijke participatie'. De vormgeving van de kring van rechthebbenden op ondersteuning bij arbeidsinschakeling is ondoorzichtig. Doelgroep-formuleringen, uitbreidingen daarop, of uitsluitingen daarin, staan op een niet systematische wijze door elkaar heen (zie een schets van de situatie in de bijlage). Teksten worden ook onnodig herhaalt, en bovendien soms ook in andere formuleringen. Voor een jurist is het nauwelijks te volgen, laat staan voor de burger. 'Het wordt beleefd als een oerwoud, waar je zonder goede begeleiding niet uitkomt.'¹⁸ Het is nu het uitgelezen moment om meer structuur aan te brengen. Het zou bijvoorbeeld een belangrijke verbetering zijn om aanspraken die verband houden met 'arbeidsinschakeling en maatschappelijke participatie', in artikel 6 van een definitie te voorzien. Nu zijn die hap snap op verschillende plaatsen gezet. Dit betreft onder meer:

- ✓ beschut werk (definitie staat nu in art. 10b lid 1)
- ✓ persoonlijke ondersteuning (staat in art. 10 lid 1)
- ✓ voorzieningen (de definitie kent her en der verschillende omschrijvingen)
- ✓ participatieplaats (staat nu in art. 10a lid 1)

Advies

- ➔ Herstructurering van § 2.1 P-wet.
- ➔ In artikel 6 definities opnemen van de in de wet genoemde voorzieningen m.b.t. arbeidsinschakeling en maatschappelijke participatie.

¹⁸ § 11.2.2, pag. 100.

1.7 Leesbaarheid

Het oogmerk van het kabinet is toe te werken naar een wet die eenvoudiger is¹⁹. Daarbij past het dat maatregelen worden genomen die de leesbaarheid verbeteren. De huidige P-wet is voor de gemiddelde burger nauwelijks leesbaar. Het wetsvoorstel vormt naar de smaak van de expertgroep een te beperkte aanzet voor verbetering van leesbaarheid en levert eerder een tegenovergesteld beeld op. De voorgenomen wijziging van artikel 10 is een voorbeeld daarvan. Het eerste lid bestaat thans uit een lastig leesbare zin van 148 woorden, terwijl Staatsblad 2023/168 er 18 woorden aan toevoegt en er in het wetsontwerp nog eens 5 woorden aan toegevoegd worden. 'Participatiewet in balans' is een ideaal moment om moeilijk leesbare wetsartikelen te herformuleren en lange zinnen in kleinere onderdelen op te knippen. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor artikel 53a lid 1, dat uit ruim 200 woorden bestaat en een nauwelijks te begrijpen zin vormt, en voor het zo fundamentele artikel 17 lid 1 over de inlichtingenplicht.

Advies

- ➔ Leesbaarheidstoets toepassen op wetsvoorstel.
- ➔ Artikelen 10 lid 1, 53a lid 1 en 17 lid 1 herformuleren.

Bij screening van de P-wet valt overigens op, dat er redactionele fouten zijn geslopen in de P-wet, en dat de teksten niet altijd meer aansluiten bij de actualiteit. Om de leesbaarheid te bevorderen is het daarom gewenst om redactionele gebreken te herstellen, alsmede om verouderde begrippen en bepalingen die geen betekenis meer hebben aan te passen aan de actualiteit of te schrappen (als ze inmiddels overbodig zijn geworden). Ter bevordering van leesbaarheid, toegankelijkheid én begrip van de wettekst, beveelt de expertgroep aan om in het kader van dit wetsvoorstel een aantal van deze – technische – aanpassingen te realiseren. Een aantal daarvan heeft de expertgroep reeds eerder genoemd in het Rapport inventarisatie verbeterpunten Participatiewet.

Advies

- ➔ Redactionele aanpassingen realiseren van zuiver technische aard om P-wet begrijpelijker, actueler en leesbaarder te maken, in het bijzonder:
 - Het opschrift bij artikel 1 'Organen' wijzigen in 'Begrippen'. Dat dekt de lading veel beter.
 - De onderdelen i, j, k en l van artikel 1 schrappen. Deze hebben geen betekenis meer.
 - In artikel 31 lid 2 onderdeel f, de zinsnede: '...waaronder begrepen de tegemoetkoming ontvangen op grond van artikel 19 van de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten,...' schrappen. Deze heeft geen betekenis meer.
 - De onderdelen q en t van artikel 31 lid 2 schrappen. Deze hebben geen betekenis meer.
 - Aan de vrijlating van een kostenvergoeding voor het verrichten van vrijwilligerswerk in artikel 31 lid 2 onderdeel k, toevoegen dat deze per persoon is.

Advies gaat verder op de volgende pagina

¹⁹ Algemeen deel, Inleiding, pag. 1.

- In artikel 31 lid 5 verduidelijken wat onder 'particuliere oudedagsvoorziening' wordt verstaan.
- Artikel 36 leden 1 en 3 aanpassen zodat helder is dat een individuele inkomenstoelage per gezin wordt aangevraagd als sprake is van gehuwden of gezamenlijke huishouding.
- Het percentage dat gebruikt wordt om de hoogte van een voorschot op algemene bijstand te bepalen in artikel 52 lid 2 wijzigen in 95% (is abusievelijk niet aangepast aan wijziging beslagvrije voet).
- In de eerste zin van artikel 53a lid 1 na het woord 'Onverminderd' toevoegen het woord 'artikel'. Is vermoedelijk weggefallen.
- Artikel 59 lid 3 schrappen. De in dit lid beschreven situatie bestaat niet. Vermoedelijk is dit een vergissing geweest die nog verband houdt met de kort bestaande en later ongedaan gemaakte 'huishoudinkomenstoets'. Lid 4 henummeren tot lid 3.
- In de artikelen 64 lid 4 onderdeel k, 64 lid 12 en 67 lid 1 onderdeel i 'De Minister van Veiligheid en Justitie' wijzigen in het (sinds 2017 actuele) 'Minister van Justitie en Veiligheid'.

Tevens raadt de expertgroep aan om de MvT nog eens nauwkeurig door te nemen op redactionele kwaliteit. Opvallend is dat er soms begrippen worden gebruikt of verwijzingen worden gedaan die vragen oproepen omdat onduidelijk is wat daarmee beoogd is. Het gaat in het bijzonder om onbegrijpelijke verwijzingen, zoals:

- 'doorbraakbudget' (pag. 60),
- 'Toolkit snelle aanvraag' (pag. 45),
- het begrip 'inrichting' (pag. 23, slot van Hoofdstuk 3B): geen idee welke problematiek hiermee wordt bedoeld.

Advies

- ➔ MvT nog eens redactioneel doornemen en vooral onduidelijke verwijzingen aanvullen of corrigeren.

1.8 Codificatie

Belangrijke doelstelling van 'Participatiewet in balans' is om meer rechtszekerheid te creëren voor burgers, door codificatie van jurisprudentie²⁰. De expertgroep constateert dat de voorgestelde codificatie beperkt van omvang is. In haar Rapport inventarisatie verbeterpunten Participatiewet heeft de expertgroep naast de nu voorgestelde codificaties een aantal andere voorstellen gedaan. Ze adviseert om deze evenzeer onderdeel te maken van dit wetsvoorstel en verwijst daarvoor naar het rapport.

²⁰ MvT Hoofdstuk 3D, pag. 29 e.v.

Advies

- Naast de in het concept-wetsvoorstel opgenomen codificaties tevens de jurisprudentie op een aantal andere onderdelen codificeren, uit een oogpunt van het bevorderen van de rechtszekerheid. Het gaat met name om de volgende aanpassingen:
- standaardbedrag vermogensvrijlating voor een auto (rapport § 2.4.2),
 - verkoopopbrengst van producten waarvoor het vervangingsvermoeden geldt (§ 2.4.6),
 - vergoedingen voor materiële en immateriële schade (§ 2.4.12),
 - studieschulden (§ 2.4.15), en
 - interingsformule vermogen boven grens vrij te laten bescheiden vermogen (§ 2.4.18).

1.9 Afronding en indexering van bedragen

In de P-wet wordt een groot aantal normbedragen genoemd. Deze bedragen worden periodiek op verschillende manieren aangepast. Dat is afhankelijk van het type normbedrag. Een normbedrag kan kostengerelateerd zijn, zoals het drempelbedrag voor bijzondere bijstand (art. 35 lid 2 P-wet), afhankelijk gemaakt van de ontwikkeling van andere normbedragen, zoals het WML bij algemene bijstand, of een vast bedrag zijn, waarop geen indexeringsregeling van toepassing is. De expertgroep constateert dat er geen duidelijke samenhangende visie is op het indexeren van normbedragen en dat paragraaf 4.2 dat die periodieke indexering regelt inmiddels behoorlijk uitgedijd én ondoorzichtig is.

Specifiek voor het nieuwe grensbedrag van € 1.200 binnen de giftenvrijlating²¹ geldt dat niet is voorzien in een indexeringsregeling. Verwezen wordt naar de communicatieve waarde van een afgerond bedrag om thans voor € 1.200 te kiezen. Anderzijds: 'Het bedrag zal – vergelijkbaar met de vrij te laten kostenvergoeding voor vrijwilligerswerk – periodiek worden bijgesteld.'²² Onduidelijk blijft echter hoe deze bijstelling periodiek gaat plaatsvinden, in welke periodiciteit en op basis van welke data en criteria. Dat wordt in dit wetsvoorstel niet verder geregeld. Uit een oogpunt van rechtszekerheid lijkt dat wel gepast. De indruk wordt overigens gewekt dat incidenteel wordt geïndexeerd en afgerond, in aansluiting op de onkostenvergoeding voor vrijwilligerswerk, de expertgroep vraagt zich echter af of het niet logischer is om aan te sluiten bij de ontwikkeling van consumentenprijzen²³, omdat giften meestal betrekking zullen hebben op (het aanschaffen van) consumptiegoederen. Eventueel kan aan de koppeling met het consumentenprijsindexcijfer een afronding verbonden worden.

Advies

- Duidelijke visie op indexering normbedragen formuleren.
- Indexering giftenvrijlating regelen in de P-wet, bijv. in artikel 39.

²¹ Wetsvoorstel artikel I, onderdeel O, lid 3.

²² § 3.2.2, pag. 21

²³ Zie artikel 39 lid 1 P-wet

1.10 Rol Memorie van Toelichting

In de MvT is te lezen waarom dit wetsvoorstel wordt ingediend en wat het voorstel precies inhoudt. Verder wordt een uitleg van de voorgestelde aanpassingen gegeven en een toelichting op de beleidsmatige en politieke achtergrond van deze aanpassingen. Een MvT vervult in de praktijk ook de rol van kennisdocument voor de uitvoeringspraktijk. Dit is met name van belang als er systeemwijzigingen voorgesteld worden, en/of als het om een wetswijziging gaat in een reeks van aanpassingen over lange tijd. In dergelijke gevallen is de uitvoeringspraktijk erbij gediend dat voldoende woorden worden gewijd aan uitvoeringszaken, zodat voor de praktijk helder is op welke wijze de nieuwe regeling uitgevoerd moet worden. De expertgroep stelt vast dat dit in het bijzonder geldt voor de MvT bij dit concept-wetsvoorstel. De opstellers zijn zich daarvan bewust geweest, gelet op het uitgebreide karakter van de MvT. Toch adviseert de expertgroep om nog extra aandacht te besteden aan een aantal onderdelen, bijv. door voorbeelden op te nemen of te verwijzen naar jurisprudentie, zodat voor de uitvoeringspraktijk meer houvast ontstaat over de wijze van uitvoering en duidelijkheid wat binnen de eigen organisatie nog aandacht verdient. Het gaat met name om:

- giften in natura en vermogen (§ 3.4 en 3.5)
- gelijkstelling aanvraag bijstand, Bbz, IOAW of IOAZ (§ 3.13)
- verruiming van bijverdiengrenzen (§ 4.1)
- invoering bufferbudget (§ 4.5)

Advies

- ➔ Op onderdelen de MvT aanvullen met praktijkvoorbeelden en jurisprudentie die van belang zijn om meer zicht te krijgen op voorgestelde wijzigingen.

Hoofdstuk 2 Het concept-wetsvoorstel

2.1 Gezamenlijke huishouding en mantelzorg (art. I onderdeel A)

In artikel 3 lid 2 onderdeel a P-wet wordt een uitzondering op het bestaan van een gezamenlijke huishouding opgenomen bij 'intensieve mantelzorg'. Deze uitzondering is er thans bij 'zorgbehoefte'. Door dit voorstel uit te voeren wordt gehoor gegeven aan uitspraken van de CRvB²⁴ en de Hoge Raad²⁵ 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 heeft, als een verboden onderscheid hebben aangemerkt. De expertgroep juicht het toe dat met dit concept-wetsvoorstel het bestaande onderscheid wordt opgeheven, maar is van mening dat het de voorkeur verdient om het huidige begrip 'zorgbehoefte' in artikel 3 lid 2 te handhaven, omdat dit in de jurisprudentie voldoende uitgekristalliseerd is om adequaat mee te kunnen werken²⁶. Het introduceren van een nieuw begrip, zonder enige definiëring, brengt het risico met zich mee dat daaraan in de uitvoeringspraktijk een verschillende invulling wordt gegeven en het enige tijd en rechtszaken vraagt, voordat helder is wat de exacte kaders zijn. Dit past niet bij het in de MvT genoemde uitgangspunt: 'De wet moet dan ook normen bevatten die duidelijk en herkenbaar zijn.'²⁷ In dat licht verdient het ook de aanbeveling om hetzij bij introductie van 'intensieve mantelzorg', hetzij bij handhaving van het begrip 'zorgbehoefte' in artikel 3 lid 2 onderdeel a te verduidelijken wat daaronder wordt verstaan en welke criteria daarvoor gelden.

Advies

- ➔ Huidige begrip 'zorgbehoefte' in artikel 3 lid 2, onderdeel a, handhaven en daaraan toevoegen de criteria op basis waarvan beoordeeld moet worden wanneer daarvan sprake is.
- ➔ Indien toch wordt gekozen om 'intensieve mantelzorg' te introduceren, dan in de wet verduidelijken wat daaronder wordt verstaan en welke criteria daarvoor gelden.

De wijziging van artikel 3 lid 2 is ook een goed moment om onderdelen a en d in overeenstemming brengen met de stand van de rechtspraak, tegen de achtergrond van de codificatie-doelstelling die in de MvT wordt genoemd²⁸. Daarmee wordt rechtsongelijkheid in de wettekst opgeheven, tussen personen die gehuwd zijn geweest en personen die een gezamenlijke huishouding hebben gevoerd, en idem voor een ongelijkheid tussen registraties van personen die een gezamenlijke huishouding voeren op grond van de Participatiewet en andere regelingen.

Advies

- ➔ Artikel 3 lid 4, onderdelen a en d, in overeenstemming brengen met de stand van de rechtspraak.¹

²⁴ ECLI:NL:CRVB:2016:4487.

²⁵ ECLI:NL:HR:2017:3081.

²⁶ Zie bijv. Centrale Raad van Beroep mei 2022 ECLI:NL:CRVB:2022:1115, r.o. 4.4.: 'Als zorgbehoefte wordt beschouwd de persoon die door ziekte of een lichamelijke, verstandelijke of geestelijke stoornis in aanmerking komt voor een opname in een Wlz-instelling of duurzaam is aangewezen op dagelijkse hulp bij alle of de meeste algemene dagelijkse levensverrichtingen, of op constant toezicht om mogelijk gevaar voor zichzelf of anderen te voorkomen. Dit is vaste rechtspraak (uitspraak van 6 december 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:4487).'

²⁷ § 2.3, pag. 9.

²⁸ § 2.3, pag. 10.

2.2 Verordening maatschappelijke participatie (art. I onderdeel E)

In artikel 8a wordt een verordeningplicht opgenomen voor het stellen van regels ten behoeve van het ondersteunen bij maatschappelijke participatie. Dat is niet een vanzelfsprekende keus. Verordeningen zijn sterk juridisch getint en in het algemeen meer gericht op de gemeentelijke belangen dan het objectiveren van de aanspraken van de burger. Verordeningen hebben een lange looptijd en worden zelden gewijzigd onder invloed van een gemeentelijke beleidsevaluatie. Bovendien creëert een verordening een juridische verhouding tussen gemeente en inwoner en draagt zo bij aan de juridificering van de relatie overheid-burger. Een beter instrument kan zijn het beleidsplan (art. 110 Grondwet). Dat sluit beter aan bij het doel van de wetgever: sturing zodat het college het instrument – ondersteuning bij maatschappelijke participatie - effectief inzet. Bovendien hebben beleidsplannen een beperkte geldingsduur en krijgen zij doorgaans ook meer aandacht in de raad. Bij beleidsplannen is helderder wat je doel is, welke middelen worden ingezet en hoe dat wordt gemonitord.

Advies

- ➔ Het instrument 'verordening maatschappelijke participatie' (artikel 8a lid 1 onderdeel a) omzetten in een verplichting om een beleidsplan vast te stellen.

2.3 Verplichtingen m.b.t. arbeidsinschakeling en maatschappelijke participatie (art I onderdeel G)

In dit voorstel wordt een nieuwe verplichting geïntroduceerd (maatschappelijke participatie²⁹) en wordt de regelgeving over het verlagen van uitkeringen bij schending van arbeidsverplichtingen gewijzigd³⁰. Nu de overmatige detaillering van artikel 18 lid 4 t/m 11 komt te vervallen en artikel 18b in zijn geheel, komt de vraag op waarom artikel 9a blijft bestaan (arbeidsverplichtingen alleenstaande ouder). Dit artikel is uiterst gedetailleerd en vooral begrenzend van toon. Het gaat bovendien om een relatief klein deel van het bestand, t.w. een deel van de 9,2%³¹ en heeft voor de uitvoeringspraktijk weinig betekenis, mede gelet op een hoog aantal de facto-ontheffingen. Uit een oogpunt van vereenvoudiging pleit de expertgroep er daarom voor om artikel 9a te schrappen.

Advies

- ➔ Artikel 9a schrappen vanwege gebrek aan meerwaarde voor burger én gemeente.

2.4 Afwijking norm gehuwden (art. I onderdeel N)

De expertgroep juicht toe dat de jurisprudentie over de bijstandsnorm voor gehuwden met een niet-rechthebbende partner gecodificeerd wordt in artikel 24a P-wet (nieuw). In § 6.2 van de MvT wordt besproken in welke mate maatregelen uit het wetsvoorstel doorwerken in de IOAW/IOAZ³². Voorgesteld wordt om voor artikel 24a P-wet een equivalent in de IOAW en IOAZ op te nemen. De expertgroep heeft twijfels over het nut van een vergelijkbare bepaling in de IOAW/IOAZ.

²⁹ Artikel 9 lid 3.

³⁰ Artikel I onderdelen K en L.

³¹ Hoofdstuk 1 - Aanleiding, pag. 6.

³² Pag. 77 e.v.

In de IOAW en IOAZ is nu geregeld dat als bij gehuwden de werkloze werknemer of gewezen zelfstandige is uitgesloten van het recht op IOAW c.q. IOAZ er helemaal geen recht op uitkering is. Als de echtgenoot van de werkloze werknemer of gewezen zelfstandige uitgesloten is, dan ontvangt de werkloze werknemer of gewezen zelfstandige een uitkering naar de grondslag die voor hem als alleenstaande zou gelden. Dat staat in art. 6 lid 1 en 2 IOAW en art. 6 lid 2 en 3 IOAZ.

Het creëren van een aparte grondslag voor dergelijke situaties in de art. 5 IOAW/IOAZ of een nieuw art. 5b IOAW/IOAZ [er is overigens wel een art. 5a IOAZ, maar geen 5a IOAW] maakt het er allemaal niet eenvoudiger op. Bovendien lijkt het erop dat zulke situaties zich zelden zullen voordoen. Geadviseerd wordt om de regelgeving binnen de IOAW/IOAZ op dit punt te laten zoals het nu is. Uiteraard blijft het vangnet van artikel 24a P-wet (nieuw) beschikbaar, op het moment dat de huishouding onder de bijstandsnorm daalt.

Advies

- ➔ Afzien van aanpassen van de IOAW/IOAZ waarmee wordt voorzien in een aparte grondslag voor de werkloos werknemer (IOAW) of de gewezen zelfstandige (IOAZ) met niet-rechthebbende partner.

2.5 Middelen – vrijlating giften (art. I onderdeel O)

De giftenvrijlating van € 1.200 per kalenderjaar sluit niet goed aan bij de bijstandspraktijk. Bijstand wordt immers in beginsel per maand vastgesteld. De kalenderjaar-benadering roept bij verhuizing naar een andere gemeente de vraag op of over de voorliggende periode reeds de giftenvrijlating is benut en vraagt om overdracht van informatie. Bovendien roept het de vraag op in hoeverre giften die een bijstandsgerechtigde heeft ontvangen tijdens het kalenderjaar voorafgaand aan de bijstand, in mindering moeten worden gebracht op het grensbedrag van € 1.200. Die vragen worden niet beantwoord. De expertgroep beveelt aan om in de MvT te verduidelijken op welke wijze de uitvoeringsorganen dergelijke vragen kunnen beantwoorden. Tevens adviseert de expertgroep om de uitvoeringsorganen in de MvT te stimuleren om middels beleidsregels verder invulling te geven aan de ruimte die er is voor een eigen beleid en uitvoeringspraktijk.

Advies

- ➔ Vrijlating giften in artikel 31 lid 3 op maandbasis regelen, identiek aan de belastingvrije onkostenvergoeding voor vrijwilligers.
- ➔ Mogelijke uitvoeringsvragen rondom de giftenvrijlating beantwoorden in § 3.2 van de MvT.
- ➔ Gemeenten in de MvT stimuleren om beleidsregels te maken over de wijze waarop giften worden betrokken bij bijstandverlening.

2.6 Middelen – uitzondering jongeren (art. I onderdeel O)

Jongeren tot 27 jaar hebben thans geen aanspraak op de vrijlating van een vijftal typen middelen (art. 32 lid 5). Dat aantal wordt teruggebracht tot twee. Jongeren blijven geen recht hebben op vrijlating van de jonggehandicaptenkorting en de onkostenvergoeding voor vrijwilligers. Er lijken geen belangrijke principiële bezwaren te zijn om jongeren ook in aanmerking te brengen voor deze

vrijlatingen, daarom beveelt de expertgroep aan om deze ongelijkheid op te heffen en – mede uit een oogpunt van deregulering - jongeren niet langer uit te sluiten van deze vrijlatingen.

Advies

- Artikel 32 lid 4 (nieuw) schrappen

2.7 Middelen – vrij te laten middelen (art. I onderdeel O)

In artikel 31 lid 2 onderdeel g wordt vastgelegd dat onkostenvergoedingen, voor zover deze niet tot het fiscaal loon worden gerekend, ook niet tot de middelen van de bijstandsgerechtigde worden gerekend. Deze vrijlating wordt opgenomen in de lijst van vrij te laten middelen in artikel 31 lid 2. Naar de smaak van de expertgroep is deze aanpassing een logisch moment om de lijst nog eens tegen het licht te houden en naast het schrappen van inmiddels niet meer bestaande middelen (zie § 1.6) andere middelen onder de wettelijke vrijlating te brengen waar dat nodig is uit een oogpunt van het voorkomen van hardheid. Dat geldt volgens de expertgroep bijv. voor de dwangsom bij niet tijdig beslissen. Het komt voor, dat een burger (een deel van een) ontvangen dwangsom moet terugbetalen, vanwege overschrijding van de vermogensgrens. Dat is wel te verklaren, maar de wettelijke stok achter de deur om overheden op tijd besluiten te laten nemen wordt dan wel kort. Bovendien zal het door de burger begrijpelijkerwijs als zeer onredelijk worden ervaren. De overheid die zich niet gedraagt, haalt zijn gelijk via de achterdeur door de bijstand te verlagen. Het draagvlak om dwangsommen als middelen te betrekken bij de bijstand wordt daarmee wel erg smal. Om misbruik tegen te gaan kan wel worden overwogen om daaraan een bovengrens te stellen.

Advies

- Dwangsom wegens niet tijdig beslissen uitzonderen van het middelen-begrip en onder de vrijlating van artikel 31 lid 2 P-wet brengen, evt. tot een bepaald maximum-bedrag.

2.8 Middelen – inkomen en vermogen/transactiesystematiek (art. I onderdeel P)

Voor het in aanmerking nemen van middelen bij het verstrekken van bijstand wordt een nieuw artikel 32 lid 2 voorgesteld. Enerzijds lijkt het hierbij om een (beperkte) aanpassing van het zgn. transactiesysteem te gaan, anderzijds om een codificatie van bestaande jurisprudentie. De expertgroep heeft aarzelingen bij deze wijziging, omdat het huidige – mede aan de hand van jurisprudentie ontwikkelde – transactiesysteem weliswaar fijnmazig is, maar in de jurisprudentie ook voldoende uitgekristalliseerd, zodat de uitvoering daarmee, zij het soms met enige moeite, vooruit kan. De expertgroep beveelt aan de huidige regeling stand te houden, temeer omdat niet goed te overzien is welke nadelen aan de nieuwe systematiek verbonden zijn. Het heeft er alle schijn van dat het toepassen van de nieuwe regels bijv. bij erfenissen ertoe kan leiden dat door het verschuiven van het uitbetaalmoment vermogensbestanddelen aan de bijstandverlening kunnen worden onttrokken. Calculerend gedrag en benadeling van de uitvoeringsorganisaties ligt dan op de loer. De voorbeelden die in de MvT worden gegeven overtuigen niet voldoende om aan te nemen dat potentiële gevaren en risico's afgedekt zijn. Zie in dit verband ook de opmerkingen bij de aanpassing van de vermogensvrijlating in punt 2.9.

Advies

- Afzien van aanpassing van artikel 32 lid 2 en de huidige transactiesystematiek handhaven, met een mogelijke correctie voor inkomensbestanddelen als vakantietoelage, IKB en eindejaarsuitkeringen.
- Bij handhaving van de voorgestelde systematiek § 3.5 MvT herformuleren op een aantal onderdelen, met name waar het erfenissen aangaat.

2.9 Inkomen in natura (art. I onderdeel Q)

In § 3.4 van de MvT wordt geconstateerd dat de waarderingsgrondslag voor inkomen (giften) in natura ontoereikend is om alle vormen van ontvangst adequaat te waarderen³³. Thans wordt in de P-wet de waarde daarvan 'vastgesteld door belanghebbende opgeofferde bedrag'. Daaraan wordt toegevoegd 'de daaruit voortvloeiende lagere bestaanskosten'. Onduidelijk blijft wat de verhouding is tussen deze twee verschillende waarderingsgrondslagen. Moet eerst worden beoordeeld of er sprake is van een besparing en als die er niet is naar een opgeofferd bedrag? Mag/moet het college zelf beoordelen welke maatstaf in een bepaald geval het meest geëigend is? Of moet eerst worden beoordeeld wat de mogelijke uitkomsten zijn en kan dan worden gekozen voor (bijvoorbeeld) het hoogste bedrag? Het is gewenst daarover hetzij in de wet, hetzij in de MvT helderheid te verschaffen.

Advies

- In artikel 33 lid 1 of in de MvT vastleggen hoe de verhouding is tussen de huidige en de nieuw toegevoegde waarderingsgrondslag voor giften in natura.

In de MvT wordt meer duiding gegeven aan het voorstel rondom giften in natura. Toegelicht wordt wanneer giften onder het 'middelen-begrip' vallen. De voorbeelden die in de derde alinea worden gebruikt roepen daarbij wat verwarring op. In de alinea 'Als een bijstandsgerechtigde...' worden inkomen in natura en middelen wat door elkaar gebruikt om te verduidelijken wat inkomen in natura is. De laatste zin 'Denk bij dit laatste aan bepaalde kostbare roerende en onroerende zaken, bijvoorbeeld een auto.' roept het beeld op dat een geschonken auto (altijd) inkomen in natura is, wat niet zo is. De expertgroep dringt erop aan om dit voorbeeld te vervangen door een ander.

Advies

- § 3.4 MvT op enkele onderdelen herformuleren, zodat duidelijk is dat de giften in natura-regeling uitsluitend betrekking heeft op giften die als inkomen kunnen worden aangemerkt. Het voorbeeld van de auto vervangen door een ander.

2.10 Mantelzorg geen inkomen (art. I onderdeel Q)

In artikel 33 lid 4 wordt vastgelegd dat voor de hoogte van de bijstand het verlenen van mantelzorg niet als op geld waardeerbaar arbeid wordt aangemerkt. Het advies is om voor 'mantelzorg' het woord 'onbetaalde' in te voegen. Dan blijft duidelijk dat als iemand intensieve mantelzorg verleent en

³³ Pag. 23.

daarvoor (bijvoorbeeld uit een pgb) inkomen ontvangt, dit inkomen wel meetelt voor de bijstand. De expertgroep raadt ook aan om dit in de toelichting op dit artikel te verduidelijken.

Advies

- ➔ Aan artikel 33 lid 4 (nieuw) voor het woord 'mantelzorg' het woord 'onbetaalde' toevoegen.
- ➔ In § 5.6 verduidelijken dat het bij mantelzorg in het kader van dit artikel om onbetaalde dienstverlening gaat.

2.11 Vermogensvrijlating (art. I onderdeel R)

Voorgesteld wordt om bij vaststelling van het vermogen niet langer uit te gaan van de zogenaamde 'vermogensaanwasruimte', maar van het daadwerkelijk vermogen van een bijstandsgerechtigde. Daarmee wordt teruggerepen op de regeling, zoals die luidde tot 1 januari 2004.³⁴ De expertgroep heeft in haar eerste rapport reeds gewezen op het huidige complexe stelsel om het vermogen en een eventuele overschrijding van de vermogensvrijlating vast te stellen en juicht de voorgestelde aanpassing toe. Niettemin wijst de expertgroep erop dat de voorbeelden in § 3.5 MvT over deze aanpassing te simpel zijn beschreven. Ze maken wel duidelijk wat de denkrichting is, maar beschrijven een werkelijkheid die niet bestaat. Een erfenis wordt niet beoordeeld naar het moment van 'ontvangst'. Een erfenis wordt betrokken naar de situatie dat de 'aanspraak' ontstaat. Dat is de datum van overlijden van de erflater. Die datum ligt in het algemeen een jaar tot twee jaar voor de 'ontvangst'. Soms valt de erfenis pas vrij bij overlijden van de langstlevende ouder. Dan kan het gaan over een veel langere periode in het verleden. Erfenissen spelen daardoor ook overwegend (misschien wel uitsluitend) in de sfeer van de terugvordering, op grond van artikel 58, tweede lid, onderdeel f PW³⁵.

Als voorbeeld in § 3.5 van de MvT kan beter worden gekozen voor loterijprijs, koerswinst of schenking. In die situaties is eerder denkbaar dat de aanspraakdatum en ontvangstdatum in dezelfde maand liggen (maar ook niet vanzelfsprekend dat deze data in dezelfde maand vallen). Het is belangrijk deze problematiek goed te beschrijven, vooral als de aanspraakdatum en ontvangstdatum niet in dezelfde maand liggen. Bij punt 2.7 (transactiesystematiek) is reeds het belang daarvan beschreven. Daarnaast moet worden voorkomen dat beroepszaken over de bedoeling gaan ontstaan. Want de voorbeelden, gecombineerd met de passage in de artikelsgewijze toelichting (onder artikel 34) dat beoogd is dat 'het actuele vermogen het uitgangspunt'³⁶ is, zal worden aangegrepen om erfenissen te willen beoordelen naar de ontvangstdatum. Dat is in het algemeen gunstiger voor de burger, en ook meer beïnvloedbaar (minder objectief) en daardoor ook nog eens zeer misbruikgevoelig. Slechts uit het slot van § 4.3.5 kan worden opgemaakt dat dit niet de bedoeling is, waarbij het nog maar de vraag is, of dat verband zo mag worden gelegd, nu dat oogmerk niet in § 3.5 uitdrukkelijk is vastgelegd.

Het is voorts verstandig om in § 3.5.1 in te gaan op de problematiek van vermogensontvangsten met terugwerkende kracht. Het terugvorderingsbedrag is niet goed vaststellen als op de 'aanspraakdatum' (in het verleden liggend) de andere vermogensbestanddelen niet bekend zijn, met name als die ver

³⁴ Zie artikel 52 nAbw.

³⁵ Zie daarover ook het rapport van de expertgroep onder § 2.4.16 en 2.4.17.

³⁶ Artikelsgewijze toelichting, pag. 110.

in het verleden liggen. De suggestie dat dit 'niet tot op de euro nauwkeurig' hoeft te zijn doet tegen die achtergrond lichtvaardig aan. De gemeente moet immers wel exact de overschrijding van het vrij te laten bescheiden vermogen kunnen vaststellen. De expertgroep heeft tegen die achtergrond grote twijfels of § 3.5.1 werkbaar en gewenst is. Daarbij is ook van belang om de nieuwe methodiek nog eens goed te checken op de gevolgen die dit heeft op bestaande vraagstukken rond vermogen. Daarbij wijst de expertgroep op eerder aangeduide onderwerpen als:

- interingsformule (rapport expertgroep § 2.4.18)
- standaard-vrijstelling voor een auto (rapport expertgroep § 3.4.2.),
- verkoopopbrengst waarvoor het vervangingsvermoeden geldt (rapport expertgroep § 3.4.6.),
- vergoedingen voor materiële en immateriële schade (rapport expertgroep § 2.4.12), en
- studieschuld (rapport expertgroep § 2.4.15).

Als niet gekozen wordt voor codificatie van de rechtspraak op deze punten is wel van belang dat een oordeel wordt gegeven hoe deze onderwerpen moeten worden beschouwd in het licht van de nieuwe systematiek, zeker als het allemaal 'niet tot op de euro nauwkeurig' hoeft.

Advies

- ➔ Voorbeelden in § 3.5 MvT tegen het licht houden en op de aangegeven punten herformuleren.
- ➔ § 3.5.1 MvT heroverwegen, maar in ieder geval expliciet beoordelen op de gevolgen van de nieuwe systematiek rondom de hierboven aangeduide thema's.

Een ander aspect met betrekking tot het thema 'vermogensvrijlating' betreft de hoogte van de maximale vrijlating. Voor de alleenstaande ouder geldt (per 1 januari 2023) een maximale vermogensvrijlating van € 13.010. Bereikt het kind de leeftijd van 18 jaar, dan volgt uit de wet dat de vermogensvrijlating tot € 7.605,00,- wordt verlaagd.

In de praktijk zijn er gemeenten die (buitenwettelijk) beleid voeren door die verlaging gedurende een zekere periode achterwege te laten. Achtergrond hiervan is dat het in gezinssituaties niet vanzelfsprekend is dat geldstromen van de alleenstaande ouder en het kind gescheiden zijn. Ook kan aan de orde zijn dat de alleenstaande ouder specifiek geld heeft gereserveerd ten behoeve van het kind. De (voorheen) alleenstaande ouder zal in veel gevallen kosten blijven maken voor het kind.

Het onmiddellijk verlagen van de vermogensvrijlating met 50% en de voormalige alleenstaande ouder te laten in teren op het vermogen vormt een hardheid, die ook zeer ingrijpt op de verhoudingen binnen het gezin. Tegen deze achtergrond adviseert de expertgroep om de verlaging uit te stellen voor een tijdvak van een jaar, na de aankondiging door de gemeente, zodat de alleenstaande ouder de financiële huishouding desgewenst kan herordenen.³⁷

³⁷ De budgettaire gevolgen van deze wijziging zijn te verwaarlozen. Er zijn weinig alleenstaande ouders met een vermogen hoger dan € 7.605,00,-. Exacte cijfers zijn niet bekend. Maar wel bekend is dat meeste bijstandsgerechtigden geen vermogen hebben.

Advies

- In artikel 34 een derde lid toevoegen, waarin geregeld wordt dat voor de alleenstaande ouder die alleenstaande wordt doordat het laatste ten laste komende kind niet meer ten laste komt, de overschrijding van de vermogensvrijlating voor de alleenstaande gedurende twaalf maanden door het college niet als overschrijding wordt aangemerkt, mits dat kind thuis blijft wonen en de overschrijding beperkt blijft tot maximaal het verschil tussen de vermogensvrijlating van een alleenstaande ouder en een alleenstaande.

2.12 Vrijlating arbeidsinkomsten (art. I onderdeel S)

Opvallend is dat bij de uniformering van de bijverdiengrenzen en de inkomstenvrijlating bij arbeid het criterium 'naar het oordeel college bijdraagt aan de arbeidsinschakeling' overeind blijft. Toepassing van dit criterium vergt een individuele beoordeling en belast daarmee de uitvoering. Bovendien creëert het op een wezenlijk punt verschillen tussen gemeenten en onzekerheid bij inwoners. Er is veel voor te zeggen om deze voorwaarde te laten vervallen: dat biedt rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en vermindert het werk voor gemeenten. Omdat de vrijlating verlaagd wordt naar 15% en in tijd beperkt is levert dit geen structurele inkomensverbetering op, en is het maatschappelijk effect beperkt. Daarnaast valt op dat voor pensioengerechtigden standaard een vrijlating gaat gelden bij deeltijdwerk (zonder beoordelingsvrijheid voor de SVB), ook als die persoon met inkomsten de aio instroomt. Eerder gaf de wetgever ook aan dat wanneer beide partners onder de vrijlatingsregeling vallen iedere partner afzonderlijk recht heeft op de inkomstenvrijlating³⁸. Op beide punten speelt de vraag of deze uitkomst ten aanzien van pensioengerechtigden een uit oogpunt van bijstandsverlening aanvaardbaar resultaat oplevert.

Advies

- Criterium 'naar het oordeel college bijdraagt aan de arbeidsinschakeling' in artikel 34a lid 1 schrappen.
- Expliciteer in de wet welke rechten per persoon gelden, als afwijking van de algemene regel van artikel 11, vierde lid.¹

2.13 Bufferbudget (art. I onderdeel S)

Het bufferbudget (art. 34b) heeft tot doel om financiële stabiliteit te creëren voor wie in deeltijd werkt, naast een aanvullende bijstandsuitkering. Daarmee ontstaat een stabiel maandinkomen dat niet lager is dan het sociaal minimum. Met het bufferbudget kunnen inkomstenschommelingen die ontstaan door het verrekenen van inkomsten met algemene bijstand zoveel mogelijk worden voorkomen. De expertgroep onderschrijft het doel van het bufferbudget, maar vraagt zich tegelijkertijd af hoe dit budget zich verhoudt tot de gedeeltelijke vrijlatingen van arbeidsinkomsten (die de doelgroep van het bufferbudget niet krijgt) of de al bestaande mogelijkheden om re-integratiepremie(s) in te zetten als beloning van werken naast de uitkering. Als het gaat om het verrekenen van inkomsten uit een achterliggende periode, dan is het bufferbudget geen oplossing om een restschuld bij uitstroom uit de bijstand en terugvordering te voorkomen. Het is dan wellicht

³⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 394, nr. 3, pag. 23.

eenvoudiger om te besluiten de restantschuld kwijt te schelden, dan het bufferbudget toe te passen. De expertgroep betwijfelt of het instrument in de uitvoeringspraktijk met veel enthousiasme wordt onthaald, omdat er thans voldoende alternatieven zijn om bijstandsgerechtigden bij sterk wisselende inkomsten tegemoet te komen zodat een zekere financiële stabiliteit ontstaat. Ten slotte roept dit instrument rechtsvragen op: hoe te handelen als een burger er beroep op doet (het kan kennelijk niet worden aangevraagd)? Bezwaar en beroep mogelijk? Klachten? Daarnaast is van belang om ook te regelen wat de gevolgen zijn bij verhuizing van de betrokkene. Gaat de aanspraak op het bufferbudget dan mee naar de nieuwe gemeente?

Advies

- Afzien van invoering van het bufferbudget vanwege onvoldoende noodzaak en complicaties in de vormgeving.

2.14 Categoriale bijzondere bijstand (art. I onderdeel T)

In de nieuwe opzet van artikel 35 worden enkele vormen van categoriale bijzondere bijstand geregeld in artikel 35 en kan de regering middels AMvB ook andere typen categoriale bijzondere bijstand aanwijzen en regelen. Vraag rijst waarom de in artikel 35 geregelde vormen van categoriale bijzondere bijstand niet bij AMvB geregeld worden. Dan ontstaat één vindplaats voor deze specifieke vorm van bijzondere bijstand. Dat komt de rechtszekerheid en duidelijkheid ten goede.

Advies

- Alle vormen van categoriale bijzondere bijstand regelen bij AMvB.

2.15 In de gelegenheid stellen om direct bijstand aan te vragen (art. I onderdeel U)

Met dit concept-wetsvoorstel wordt geregeld, dat de gemeente een burger die zich meldt voor bijstand direct in de gelegenheid stellen om een aanvraag in te dienen. Deze nieuwe verplichting roept de vraag op of de bewijslast daarvoor ook bij de gemeente is komen te liggen, m.a.w. moet de gemeente in voorkomende gevallen kunnen aantonen dat betrokkene in de gelegenheid is gesteld om die aanvraag 'onverwijld' in te dienen? Het is raadzaam in § 3.12 van de MvT dit te verduidelijken.

Advies

- In § 3.12 MvT verduidelijken of bij de gemeente de bewijslast ligt om aan te tonen dat de burger in staat is gesteld om 'onverwijld' een aanvraag in te dienen.

2.16 Bijstand met terugwerkende kracht (art. I onderdeel X)

In het concept-wetsvoorstel wordt de optie gecreëerd om bijstand met maximaal drie maanden terugwerkende kracht te kunnen toekennen als individuele omstandigheden daartoe noodzakelijk. Daarmee ontstaat, naast de in de jurisprudentie uitgekristalliseerde mogelijkheid om bijstand met terugwerkende kracht toe te kennen bij bijzondere omstandigheden, een tweede route voor

terugwerkende kracht. Dat maakt het voor de burger én voor de uitvoeringsorganisaties er niet eenvoudiger op. Het wordt nog lastiger, omdat uit § 3.7 MvT niet duidelijk wordt of individuele omstandigheden alleen omstandigheden zijn die in oorzakelijk verband met de late melding staan, of dat het omstandigheden kunnen zijn die betrekking hebben op de (ernstige) gevolgen van de late melding, of allebei of in combinatie van beide. Een verduidelijking in de MvT is welkom. Het is ook verstandig, om daarbij dan tevens te verduidelijken of het college beoordelingsvrijheid heeft of niet.

Advies

- In § 3.7 MvT verduidelijken wat onder 'individuele omstandigheden' wordt verstaan en of het college beoordelingsvrijheid heeft waar het de beoordeling van de omstandigheden aangaat.

2.17 Gelijktelling aanvraag Bbz, IOAW en IOAZ (art. I onderdeel V)

Voorgesteld wordt dat als iemand een aanvraag voor een Bbz- of een IOAW/IOAZ-uitkering doet, die niet de juiste blijkt te zijn, de meldingsdatum van die aanvraag geldt, als daarna een aanvraag voor bijstand wordt gedaan. Dit geldt kennelijk ook voor bijzondere bijstand. Zowel de wettekst als § 3.13 van de MvT zwijgen over hoe dat verstaan moet worden. Betekent dit, dat alsnog bijzondere bijstand met terugwerkende kracht aangevraagd kan worden voor om het even wat? Dat lijkt niet de bedoeling, maar het is raadzaam § 3.13 op dit punt aan te vullen. Daarnaast is opvallend, dat aangegeven wordt dat deze samenloop-regeling niet uitgebreid wordt tot bijv. een WW-aanvraag. Het is op zijn minst van belang om in de MvT te verduidelijken waarom niet tevens die stap gezet wordt.

Advies

- In § 3.13 verduidelijken wat bedoeld wordt met de bepaling, dat ook voor bijzondere bijstand geldt dat een eerdere melding voor een Bbz-, IOAW- of IOAZ-uitkering, als meldingsmoment geldt voor de nadien ingediende aanvraag bijzondere bijstand.
- In § 3.13 tevens verduidelijken waarom deze regeling niet uitgebreid wordt tot WW-aanvragen.

2.18 Overgangsrecht (art. I onderdeel BB)

Regels over overgangsrecht vormen vaak een sluitstuk van een wetswijziging. Toch is het belang daarvan niet te onderschatten. Na lezing van het voorgestelde artikel 78### bekruipt de expertgroep het gevoel dat niet in alle overgangssituaties adequaat is voorzien. Dat spitst zich toe op de vrijlating van inkomsten uit arbeid bij deeltijd (leden 2 en 3) en de wijziging van de transactiesystematiek bij het betrekken van middelen bij de bijstandverlening. De expertgroep beveelt aan om aan de hand van praktische voorbeelden na te gaan of adequaat in overgangssituaties is voorzien en deze in de MvT toe te lichten. Daarnaast kunnen zaken ontstaan waar burgers vragen om herziening van eerder genomen besluiten die in dit wetsvoorstel als hardheid worden gezien. Dat kan met name spelen rond mantelzorg (art. 33 lid 6), de afwijkende norm van art. 24 en 24a, of gedane giften e.d. Voorkomen moet worden dat hier allerlei discussies over gaan ontstaan en geschillen. Dat kan door hier als wetgever een koers voor uit te zetten.

Advies

- In hoofdstuk 12 van de MvT meer voorbeelden opnemen over overgangssituaties, zodat helder is welk overgangsrecht geldt.
- Daarbij verduidelijken hoe omgegaan kan worden met verzoeken tot herziening vanwege wijziging van regels vanwege hardheid in de huidige regelgeving.

Hoofdstuk 3 Conclusie en overzicht adviezen

De expertgroep constateert na lezing van het concept-wetsvoorstel en de MvT dat de voorgestelde maatregelen een belangrijke bijdrage leveren om de P-wet beter in balans te krijgen. Toch ziet de expertgroep nog ruimte voor verdergaande verbetering van de balans en is van mening dat deze wetswijziging een goed moment is om ook een aantal andere verbeteringen aan te brengen. In de hoofdstukken 2 en 3 zijn allerlei suggesties gedaan, met een veelvormigheid van kleur en karakter. Deze suggesties vloeien deels voort uit een geconstateerde zekere verwaarlozing van de P-wet en achterstallig onderhoud door de wetgever, maar ook deels aan opvattingen van de expertgroep over de wijze waarop de wet weer verder in balans kan worden gebracht. En uiteraard heeft de expertgroep ook een aantal beleidsinhoudelijke en redactionele aandachtspunten bij de huidige teksten van het concept-wetsvoorstel en de MvT. Voor alle duidelijkheid volgt nu een opsomming van de suggesties van de expertgroep:

Hoofdstuk 1 Algemeen

- 1.1 Suggesties van de expertgroep uit het eerdere rapport om de P-wet meer in lijn te brengen met maatschappelijke opvattingen en de leefwereld van de doelgroep over inkomen en vermogen alsnog betrekken bij het concept-wetsvoorstel.
- 1.2 De menselijke maat als taakopdracht opnemen in artikel 9 lid 1, onderdeel c (nieuw) P-wet en daarin bepalen dat het college in de bijstandsverlening en arbeidsinschakeling rekening houdt met de individuele omstandigheden, belangen en het doenvermogen van burgers.
- 1.3 Aan artikel 7 onderdeel d toevoegen de verplichting van het college om de burger adequaat en tijdig te informeren over rechten en plichten, voorliggende voorzieningen en vormen van ondersteuning bij arbeidsinschakeling en maatschappelijke participatie, alsmede bij het verwerven van middelen en daarover periodiek te rapporteren.
- 1.4 a. In de P-wet een algemene bepaling opnemen dat het college bij het nemen van besluiten:
 - o rekening houdt met de begrenzingen van het denk- en doenvermogen van burgers,
 - o oog heeft voor het menselijke tekort, en
 - o ervoor zorgt dat kleine fouten geen grote gevolgen hebben.b. Herformulering van de inlichtingenverplichting in artikel 17 lid 1 P-wet, zodat het doenvermogen van de burger daarbij betrokken wordt.
- 1.5 a. Aanvullende bijzondere bijstand voor jongmeerderjarigen verhuizen van artikel 12 naar § 4.1. b. Procedurele en inhoudelijke regeling voor medische-urenbeperkten verhuizen naar artikel 31. c. Artikel 49 verhuizen naar artikel 13.
- 1.6 a. Herstructurering van § 2.1 P-wet.
b. In artikel 6 definities opnemen van de in de wet genoemde voorzieningen m.b.t. arbeidsinschakeling en maatschappelijke participatie.
- 1.7 a. Leesbaarheidstoets toepassen op wetsvoorstel.
b. Artikelen 10 lid 1, 53a lid 1 en 17 lid 1 herformuleren.
c. Redactionele aanpassingen realiseren van zuiver technische aard om P-wet begrijpelijker, actueler en leesbaarder te maken, in het bijzonder:

- Het opschrift bij artikel 1 'Organen' wijzigen in 'Begrippen'. Dat dekt de lading veel beter.
 - De onderdelen i, j, k en l van artikel 1 schrappen. Deze hebben geen betekenis meer.
 - In artikel 31 lid 2 onderdeel f, de zinsnede: '...waaronder begrepen de tegemoetkoming ontvangen op grond van artikel 19 van de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten,...' schrappen. Deze heeft geen betekenis meer
 - De onderdelen q en t van artikel 31 lid 2 schrappen. Deze hebben geen betekenis meer.
 - Aan de vrijlating van een kostenvergoeding voor het verrichten van vrijwilligerswerk in artikel 31 lid 2 onderdeel k, toevoegen dat deze per persoon is.
 - In artikel 31 lid 5 verduidelijken wat onder 'particuliere oudedagsvoorziening' wordt verstaan.
 - Artikel 36 leden 1 en 3 aanpassen zodat helder is dat een individuele inkomenstoelage per gezin wordt aangevraagd als sprake is van gehuwden of gezamenlijke huishouding.
 - Het percentage dat gebruikt wordt om de hoogte van een voorschot op algemene bijstand te bepalen in artikel 52 lid 2 wijzigen in 95% (is abusievelijk niet aangepast aan wijziging beslagvrije voet).
 - In de eerste zin van artikel 53a lid 1 na het woord 'Onverminderd' toevoegen het woord 'artikel'. Is vermoedelijk weggefallen.
 - Artikel 59 lid 3 schrappen. De in dit lid beschreven situatie bestaat niet. Vermoedelijk is dit een vergissing geweest die nog verband houdt met de kort bestaande en later ongedaan gemaakte 'huishoudinkomenstoets'. Lid 4 hernoemen tot lid 3.
 - In de artikelen 64 lid 4 onderdeel k, 64 lid 12 en 67 lid 1 onderdeel i 'De Minister van Veiligheid en Justitie' wijzigen in het (sinds 2017 actuele) 'Minister van Justitie en Veiligheid'.
- d. MvT nog eens redactioneel doornemen en vooral onduidelijke verwijzingen aanvullen of corrigeren.
- 1.8 Naast de in het concept-wetsvoorstel opgenomen codificaties tevens de jurisprudentie op een aantal andere onderdelen codificeren, uit een oogpunt van het bevorderen van de rechtszekerheid. Het gaat met name om de volgende aanpassingen:
- interingsformule vermogen boven grens vrij te laten bescheiden vermogen (zie rapport § 2.4.18)
 - standaardbedrag vermogensvrijlating voor een auto (rapport § 2.4.2),
 - verkoopopbrengst van producten waarvoor het vervangingsvermoeden geldt (rapport § 2.4.6),
 - vergoedingen voor materiële en immateriële schade (§ 2.4.12),
 - studieschulden (§ 2.4.15)
- 1.9 a. Duidelijke visie op indexering normbedrag formuleren.
b. Indexering giftenvrijlating regelen in de P-wet, bijv. in artikel 39.
- 1.10 Op onderdelen de MvT aanvullen met praktijkvoorbeelden en jurisprudentie over voorgestelde wijzigingen.

Hoofdstuk 2 Het concept-wetsvoorstel

- 2.1
 - a. Huidige begrip 'zorgbehoefte' in artikel 3 lid 2 onderdeel a handhaven en daaraan toevoegen de criteria op basis waarvan beoordeeld moet worden wanneer daarvan sprake is.
 - b. Indien toch wordt gekozen om 'intensieve mantelzorg' te introduceren, dan in de wet verduidelijken wat daaronder wordt verstaan en welke criteria daarvoor gelden.
 - c. Artikel 3 lid 4 onderdelen a en d in overeenstemming brengen met de stand van de rechtspraak.
- 2.2 Het instrument 'verordening maatschappelijke participatie' (art. 8a lid 1 onderdeel a) omzetten in een verplichting om een beleidsplan vast te stellen.
- 2.3 Artikel 9a schrappen vanwege gebrek aan meerwaarde voor burger én gemeente.
- 2.4 Afzien van aanpassen van de IOAW/IOAZ waarmee wordt voorzien in een aparte grondslag voor de werkloos werknemer (IOAW) of de gewezen zelfstandige (IOAZ) met niet-rechthebbende partner.
- 2.5
 - a. Vrijlating giften in artikel 31 lid 3 op maandbasis regelen, identiek aan de belastingvrije onkostenvergoeding voor vrijwilligers.
 - b. Mogelijke uitvoeringsvragen rondom de giftenvrijlating beantwoorden in § 3.2 van de MvT.
 - c. Gemeenten in de MvT stimuleren om beleidsregels te maken over de wijze waarop giften worden betrokken bij bijstandverlening.
- 2.6 Artikel 32 lid 4 (nieuw) schrappen.
- 2.7 Dwangsom wegens niet tijdig beslissen uitzonderen van het middelen-begrip en onder de vrijlating van artikel 31 lid 2 P-wet brengen.
- 2.8
 - a. Afzien van aanpassing van artikel 32 lid 2 en de huidige transactiesystematiek handhaven, met een mogelijke correctie voor inkomensbestanddelen als vakantietoelage, IKB en eindejaarsuitkeringen.
 - b. Bij handhaving van de voorgestelde systematiek § 3.5 MvT herformuleren op een aantal onderdelen, met name waar het erfenissen aangaat.
- 2.9
 - a. In artikel 33 lid 1 of in de MvT vastleggen hoe de verhouding is tussen de huidige en de nieuw toegevoegde waarderingsgrondslag voor giften in natura.
 - b. § 3.4 MvT op enkele onderdelen herformuleren, zodat duidelijk is dat de giften in natura-regeling uitsluitend betrekking heeft op giften die als inkomen kunnen worden aangemerkt. Het voorbeeld van de auto vervangen door een ander.
- 2.10
 - a. Voorbeelden in § 3.5 MvT tegen het licht houden en op de aangegeven punten herformuleren.
 - b. § 3.5.1 MvT heroverwegen.
 - c. In artikel 34 een derde lid toevoegen, waarin geregeld wordt dat voor de alleenstaande ouder die alleenstaande wordt doordat het laatste ten laste komende kind niet meer ten laste komt, de overschrijding van de vermogensvrijlating voor de alleenstaande gedurende twaalf maanden door het college niet als overschrijding wordt aangemerkt, mits dat kind thuis blijft wonen en de overschrijding beperkt blijft tot maximaal het verschil tussen de vermogensvrijlating van een alleenstaande ouder en een alleenstaande.
- 2.11
 - a. Aan artikel 33 lid 4 (nieuw) voor het woord 'mantelzorg' het woord 'onbetaalde' toevoegen

- b. In § 5.6 verduidelijken dat het bij mantelzorg in het kader van dit artikel om onbetaalde dienstverlening gaat.
- 2.12 a. Nader bezien of het gekozen stelsel van vrijlating voor deeltijdwerk 'onder voorwaarden' voor personen met algemene bijstand, en ongeclausuleerde vrijlating voor pensioengerechtigden, evenwichtig genoeg is. E.e.a. expliciet in de MvT toelichten.
b. Expliciteer in de wet welke rechten per persoon gelden, als afwijking van de algemene regel van artikel 11, vierde lid.
- 2.13 Afzien van invoering van het bufferbudget vanwege onvoldoende noodzaak en complicaties in de vormgeving.
- 2.14 Alle vormen van categoriale bijzondere bijstand regelen bij AMvB.
- 2.15 In § 3.12 MvT verduidelijken of bij de gemeente de bewijslast ligt om aan te tonen dat de burger in staat is gesteld om 'onverwijld' een aanvraag in te dienen.
- 2.16 In § 3.7 MvT verduidelijken wat onder 'individuele omstandigheden' wordt verstaan en of het college beoordelingsvrijheid heeft waar het de beoordeling van de omstandigheden aangaat.
- 2.17 a. In § 3.13 verduidelijken wat bedoeld wordt met de bepaling, dat ook voor bijzondere bijstand geldt dat een eerdere melding voor een Bbz-, IOAW- of IOAZ-uitkering, als meldingsmoment geldt voor de nadien ingediende aanvraag bijzondere bijstand.
b. In § 3.13 tevens verduidelijken waarom deze regeling niet uitgebreid wordt tot WW-aanvragen.
- 2.18 a. In hoofdstuk 12 van de MvT meer voorbeelden opnemen over overgangssituaties, zodat helder is welk overgangsrecht geldt.
b. Daarbij verduidelijken hoe omgegaan kan worden met verzoeken tot herziening vanwege wijziging van regels vanwege hardheid in de huidige regelgeving.

De expertgroep

Drs. W. (Wim) Eiselin is auteur van de Sdu-wetuitgave 'Tekst en toelichting op de Participatiewet', een uitgave op het vlak van de bijstandswetgeving, die sinds 1995 jaarlijks verschijnt. Eiselin publiceert al sinds 1979 over vraagstukken over het gemeentelijke veld van de inkomensvoorzieningen en werkt ook als juridisch adviseur voor Stichting Stimulansz, waar van zijn hand regelmatig blogs verschijnen over de Participatiewet.

Mr. H. (Henk) van Deutekom is zelfstandig adviseur in het sociaal domein (Eenvoudig geregeld), lid van de bezwaarschriftencommissie Nederbetuwe en auteur van diverse artikelen voor vaktijdschriften binnen het sociaal domein. Van Deutekom heeft zich toegelegd op vereenvoudiging van regelgeving, en is als hoofdredacteur betrokken geweest bij het ontwikkelen van de omgekeerde model-verordening sociaal domein van Stichting Stimulansz.

Mr. H.W.M. (Hans) Nacinovic is zelfstandig jurist bij De Legibus. Hij is auteur van diverse boeken en andere publicaties op het terrein van de sociale zekerheid, in het bijzonder de Participatiewet en eerdere bijstandswetten. Nacinovic is redacteur van PS Actua. Verder is hij als docent verbonden aan Stichting Studiecentrum Rechtspleging (SSR), Bewindsupport en Schulinck. Vanaf 1 april 2023 is hij werkzaam voor het wetenschappelijk bureau van de Centrale Raad van Beroep.