



Handreiking Participatiewet in balans

Wegwijzer bij de implementatie van de wijzigingen

Voorwoord

Niet de regels, maar de mens centraal. Menselijke maat, vertrouwen en vereenvoudiging, dat zijn de uitgangspunten van het wetsvoorstel *Participatiewet in balans*. Het kabinet wil hiermee concrete stappen zetten om de door uitkeringsgerechtigden én professionals ervaren hardheden in de Participatiewet weg te nemen. Het doel is de rechtszekerheid van uitkeringsgerechtigden te vergroten en de professionals voldoende ruimte te geven om hen daarbij te helpen. Het wetsvoorstel met 23 wijzigingen is aangenomen door de Tweede Kamer, de Eerste Kamer zal hier in het najaar over stemmen.

Gemeenten willen en moeten aan de slag met de Participatiewet in balans. Voor veel van de voorgestelde wijzigingen is tijd nodig om goede beleidskeuzes te kunnen maken, verordeningen en beleidsregels aan te passen, werkinstructies bij te werken, softwarepakketten aan te (laten) passen, collega's bij te scholen en de uitkeringsgerechtigden te informeren.

Deze handreiking zet de wijzigingen uiteen en biedt achtergrondinformatie, handvatten en inspiratie voor beleidskeuzes en voor de praktische uitvoering hiervan.

Deze 1^e versie is nog niet volledig en bevat 21 van de 23 wijzigingen¹. De handreiking is een groeidocument en zal de komende tijd worden aangevuld.

Deze handreiking is geschreven in opdracht van en in samenwerking met VNG Realisatie, Divosa en SAM.

Stimulansz, juli 2025

¹ In deze 1^e versie zijn de wijzigingen m.b.t. maatschappelijke participatie nog niet allemaal uitgesplitst en uitgewerkt. Die wijzigingen komen mee in de volgende versie.

Inhoud

Voorwoord	2
Inleiding	6
Leeswijzer	7
Deel 1: Wijzigingen in de Aanvraagprocedure	9
1 De 4-weken-zoektermijn voor jongeren	9
1.1 Wat wijzigt er voor jongeren tot 27 jaar?	9
1.2 Waarom wordt het artikel gewijzigd?	10
1.3 Welke gevolgen heeft dit voor beleid en techniek?	11
1.4 Kan de gemeente vooruitlopen op de wijziging?	13
2 Identificatie met rijbewijs en DigiD	14
2.1 Wat wijzigt er bij de identificatieplicht?	14
2.2 Waarom worden de identificatiemogelijkheden verruimd?	15
2.3 Welke gevolgen heeft dit voor beleid en techniek?	15
2.4 Kan de gemeente vooruitlopen op de wijziging?	16
3 Vereenvoudiging aanvraagprocedure	17
3.1 Wat wijzigt er in de aanvraagprocedure?	17
3.2 Waarom wordt de aanvraagprocedure versoepeld?	17
3.3 Welke gevolgen heeft dit voor beleid en techniek?	18
3.4 Kan de gemeente vooruitlopen?	20
Deel 2: Vaststellen recht op bijstand	21
4 Ontvangsten uit giften	21
4.1 Wat wijzigt er voor giften?	21
4.2 Waarom wordt een vast bedrag aan giften vrijgelaten?	22
4.3 Hoe onderzoek doen naar giften?	23
4.4 Hoe om te gaan met kostenbesparende bijdragen?	24
4.5 Kan de gemeente vooruitlopen op deze wijziging?	25
4.6 Wat zijn de gevolgen voor beleid of techniek?	24
5 Harmonisatie van de jongerennorm	26
5.1 Wat wijzigt er aan de jongerennorm?	26
5.2 Waarom wordt de jongerennorm gewijzigd?	26
5.3 Ruimte voor de hoogte van de aanvulling	27
5.4 Overgangsrecht	28
5.5 Mag de gemeente vooruitlopen op de wijziging?	29
5.6 Wat zijn de gevolgen voor beleid, uitvoering en techniek?	28
6 Terugwerkende kracht bij aanvragen	30
6.1 Wat wijzigt er in de terugwerkende kracht?	30
6.2 Waarom wordt terugwerkende kracht mogelijk?	30

6.3	Wat zijn de gevolgen voor beleid, uitvoering en techniek?	31
6.4	Kan de gemeente vooruitlopen op de wijziging?	32
7	Vermogenstoets	33
7.1	Wat wijzigt er in de vermogenstoets?	33
7.2	Waarom uitgaan van het daadwerkelijke vermogen?	33
7.3	Hoe onderzoek doen naar vermogenstoename?	34
7.4	Wat zijn de gevolgen voor beleid en uitvoering?	35
7.5	Kan de gemeente vooruitlopen op de wijziging?	35
8	Niet-rechthebbende partner	36
8.1	Wat wijzigt er in de norm?	36
8.2	Wat zijn de gevolgen voor beleid, uitvoering en techniek?	36
8.3	Kan de gemeente vooruitlopen op de wijziging?	37
9	ALO-kop	38
9.1	Wat wijzigt er voor ouders zonder ALO-kop?	38
9.2	Wat zijn de gevolgen voor beleid, uitvoering en techniek?	38
9.3	Kan de gemeente vooruitlopen op de wijziging?	39
10	Evenredigheidstoets bij opleggen boete en terugvordering	40
10.1	Wat wijzigt er bij boete en terugvordering?	40
10.2	Waarom worden deze artikelen gewijzigd?	40
10.3	Kader voor toets aan evenredigheid	41
10.4	Wat betekent deze wijziging voor de gemeente?	42
10.5	Wat zijn de gevolgen voor beleid en uitvoering?	43
10.6	Kan de gemeente vooruitlopen op deze wijziging?	44
Deel 3: Stabiel en voldoende inkomen		45
11	Uniform verrekenen inkomsten uit arbeid	45
11.1	Wat wijzigt er in de verrekening van inkomsten?	45
11.2	Waarom wordt de manier van verrekenen gewijzigd?	46
12	Bufferbudget	48
12.1	Wat is het bufferbudget?	48
12.2	Kenmerken van het bufferbudget	48
13	Verruiming bijverdiengrenzen	50
13.1	Wat wijzigt er aan de inkomensvrijlating?	50
13.2	Waarom een nieuwe bijverdienregeling?	52
13.3	Overgangsrecht	52
13.4	Gevolgen voor beleid en techniek	53
14	Ambtshalve individuele inkomenstoelag	54
14.1	Wat wijzigt er aan de toekenning van de IIT?	54
14.2	Waarom wordt het artikel gewijzigd?	54

14.3 Wat zijn de gevolgen voor beleid en techniek	55
14.4 Mag de gemeente al vooruitlopen op de wijziging?	55
Deel 4: Begeleiding, participatie en re-integratie	56
15 Ruimte voor mantelzorg	56
15.1 Wat wijzigt er voor mantelzorg?	56
15.2 Waarom worden deze artikelen gewijzigd?	57
15.3 De wijzigingen per artikel toegelicht	57
15.4 Welke gevolgen heeft dit voor beleid en techniek?	60
15.5 Kan de gemeente vooruitgelopen op de wijzigingen?	61
16 Maatschappelijke participatie	62
16.1 Wat wijzigt er in de participatieverplichtingen?	62
16.2 Waarom worden deze artikelen gewijzigd?	63
16.3 Welke gevolgen heeft dit voor beleid en techniek?	64
16.4 Kan de gemeente al vooruitlopen op deze wetwijziging?	64
17 Recht op eigenstandig vormgeven participatie	65
17.1 Wat wijzigt er?	65
17.2 Mag de gemeente vooruitlopen op de wijzigingen?	66
18 Ruimte voor afstemming maatregelen	67
18.1 Wat wijzigt er bij de maatregelen?	67
18.2 Waarom komt er meer ruimte voor afstemming?	67
18.3 Mag de gemeente vooruitlopen op de wijzigingen?	68
Deel 5: Overig	69
19 Verbreding experimenteerartikel	69
19.1 Wat wijzigt er aan het experimenteerartikel?	69
20 Bevoorschottingspercentage in lijn met beslagvrije voet	71
20.1 Kan de gemeente vooruitgelopen op de wijziging?	71
21 Kleine aanpassing onweerlegbaar rechtsvermoeden	72
21.1 Wat wijzigt er aan de definitie 'gezamenlijke huishouding'?	72
21.2 Kan de gemeente vooruitgelopen op de wijziging?	73
Colofon	74
Over Stimulansz	75

Inleiding

De huidige Participatiewet biedt niet altijd voldoende ruimte voor maatwerk. Dat maakt het lastig om op een passende manier rekening te houden met de individuele situatie van mensen. De wet is te veel gericht op controle en de uitvoering van regels, en te weinig op vertrouwen in de mensen die zijn aangewezen op een uitkering. Het gevoel overheerst dat er te weinig oog is voor de problemen waarmee zij kampen. Dit wordt niet alleen zo ervaren door bijstandsgerechtigden zelf, maar ook door uitvoerenden. Zij ervaren dat de huidige wet op sommige punten knelt. Kortom: de Participatiewet is uit balans.

Om meer balans in wet en uitvoering te krijgen, is er het programma *Participatiewet in balans*. De regering wil hiermee de regels en ondersteuning van de Participatiewet beter laten aansluiten op de mogelijkheden en omstandigheden van mensen voor wie ze bedoeld zijn. Kernbegrippen hierbij zijn *vereenvoudiging*, *vertrouwen* en *menselijke maat*. Het programma beoogt deze kernbegrippen te verankeren in (de uitvoering van) de wet, en moet leiden tot een betere en voorspelbaarder dienstverlening aan mensen met een bijstandsuitkering en meer handelingsruimte om dat mogelijk te maken. Dit vraagt ook om een cultuuromslag, waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor de uitvoerend professional.

Het programma omvat 3 sporen:

- Spoor 1: Wijzigingen die op korte termijn de regels en ondersteuning van de Participatiewet beter laten aansluiten op de mogelijkheden en omstandigheden van de mensen voor wie ze bedoeld zijn. Deze wijzigingen, die mede op initiatief van de gemeentelijke uitvoering zijn voorgesteld, staan in het wetsvoorstel Participatiewet in balans;
- Spoor 2: De fundamentele herziening van het stelsel op de lange termijn;
- Spoor 3: Het versterken van de vakkundigheid in (de verandering naar) de herziene Participatiewet.

De wijzigingen in spoor 1 bieden op korte termijn de ruimte om te doen wat nodig is om mensen met een uitkering goed te ondersteunen. Deze handreiking gaat in op de wijzigingen en biedt handelingsperspectief voor gemeenten.

De wijzigingen in spoor 1 zijn in te delen in 5 categorieën en 3 fasen. In deze handreiking volgen we de indeling zoals in onderstaand schema. Op enkele plaatsen hebben we omwille van de samenhang en de leesbaarheid de volgorde veranderd. De leeswijzer op de volgende pagina's geeft een overzicht van de inhoud van deze handreiking waarbij de kleuren en iconen uit onderstaand schema zijn overgenomen.



LEESWIJZER

 Aanvraag-
procedure**4-weken-zoektermijn voor jongeren onder de 27 jaar**

De 4-weken-zoektermijn blijft van kracht. De gemeente krijgt de mogelijkheid om de zoektermijn bij jongeren in kwetsbare situaties niet toe te passen.

[Naar uitleg](#)**Identificatieplicht, Rijbewijs en DigiD**

De identiteit vaststellen mag ook met een rijbewijs, DigiD, EDI-Wallet of een ander elektronisch identificatiemiddel. De hele aanvraag kan via DigiD worden afgehandeld.

[Naar uitleg](#) Vaststellen
Recht op
Bijstand**Ontvangsten uit giften**

Giften en kostenbesparingen tot een bedrag van € 1.200 per huishouden per kalenderjaar hebben geen invloed op de hoogte van de bijstandsuitkering.

[Naar uitleg](#)**Vereenvoudiging
aanvraagprocedure**

Inwoners die binnen 12 maanden na uitstroom opnieuw bijstand aanvragen, kunnen op basis van al bekende gegevens gebruikmaken van een verkorte aanvraagprocedure.

[Naar uitleg](#)**Harmonisatie
jongerennorm**

De gemeente kan de norm van jongeren tot 21 jaar ophogen met een vast bedrag aan algemene bijstand als de ouders niet kunnen bijdragen in de kosten.

[Naar uitleg](#)**Terugwerkende kracht bij
aanvragen**

De gemeente krijgt de ruimte om de bijstand met maximaal 3 maanden terugwerkende kracht toe te kennen als de individuele omstandigheden van de aanvrager daarom vragen.

[Naar uitleg](#)**Vermogenstoets**

De gemeente gaat niet langer uit van het vermogen vastgesteld bij aanvang van de bijstand is vastgesteld, maar kijkt naar het actuele vermogen van de bijstandsgerechtigde.

[Naar uitleg](#)**Niet-rechthebbende
partner**

De bijstandsgerechtigde met kinderen en een niet-rechthebbende partner heeft recht op een hogere norm. Die is gelijk aan de norm voor alleenstaanden.

[Naar uitleg](#)**ALO-kop**

De bijstandsgerechtigde met kinderen en een niet-rechthebbende partner kan recht hebben op een verhoging van de hogere norm. Die compenseert de ontbrekende ALO-kop.

[Naar uitleg](#)**Evenredigheidstoets bij
opleggen boete en
terugvordering**

De gemeente moet toetsen aan het evenredigheidsbeginsel bij de vraag of er redenen zijn om geheel of gedeeltelijk af te zien van een terugvordering of van een boete.

[Naar uitleg](#)

LEESWIJZER

Stabiel & Voldoende
Inkomen**Uniform verrekenen van inkomsten uit arbeid**

Er komen verplichte regels voor het verrekenen van vakantiebijslag, eindejaarsuitkering en keuzebudget. Gegevens over inkomsten komen uit de polisadministratie.

Naar uitleg

**Bufferbudget**

Een bedrag van maximaal € 1.000 per kalenderjaar, waarmee de gemeente schommelingen in de uitkering door verrekening van inkomsten kan opvangen.

Naar uitleg

**Verruiming bijverdiengrenzen**

Er komt één bijverdienregeling voor alle bijstandsgerechtigden van 18 jaar tot AOW-leeftijd. Zij kunnen 12 maanden 15% van hun inkomsten uit werk behouden.

Naar uitleg

**Ambtshalve individuele inkomensvoorslag**

Met gebruik van al aanwezige gegevens van de inwoner kan de gemeente de individuele inkomensvoorslag zonder aanvraag verstrekken.

Naar uitleg

Begeleiding,
Participatie &
Re-integratie**Ruimte voor mantelzorg**

Mantelzorg kan worden verleend zonder dat dit vergaande gevolgen heeft voor de bijstandsuitkering. Er is niet automatisch sprake van een gezamenlijke huishouding.

Naar uitleg

**Maatschappelijke participatie**

Ook voor bijstandsgerechtigden met een flinke afstand tot de arbeidsmarkt is het belangrijk om activiteiten te doen waarmee zij deelnemen aan de samenleving.

Naar uitleg

**Ruimte voor afstemming maatregelen**

De gemeente krijgt ruimte om bij het opleggen van een maatregel rekening te houden met de situatie van de bijstandsgerechtigde. De standaard-verlagingen vervallen.

Naar uitleg

**Recht op eigenstandig vormgeven**

Bijstandsgerechtigden die niet (direct) kunnen werken krijgen de ruimte om hun maatschappelijke participatie zelf in te vullen.

Naar uitleg



Overig

**Verbreding experimenteerartikel**

Experimenten van de gemeente mogen ook gericht zijn op maatschappelijke participatie, loonkostensubsidie en ontheffingen, en maximaal 5 jaar duren.

Naar uitleg

95%

Bevoorschotingspercentage in lijn met beslagvrije voet

Het voorschot op de uitkering dat de gemeente 4 weken na de bijstandsaanvraag kan verstrekken is voortaan 95% van de norm minus eigen inkomsten.

Naar uitleg

**Kleine aanpassing onweerlegbaar rechtsvermoeden**

Voor ex-gehuwden met hetzelfde hoofdverblijf geldt een gezamenlijke huishouding als zij in de periode van 2 jaar vóór de aanvraag getrouwd zijn geweest of hiermee gelijkgesteld.

Naar uitleg

Deel 1: Wijzigingen in de Aanvraagprocedure



Twee van de doelen van de Participatiewet in balans zijn: de vereenvoudiging van de uitvoering van de wet en het beter laten aansluiten bij de omstandigheden van de mensen voor wie de wet bedoeld is. In dit kader zijn voor de aanvraagprocedure enkele wijzigingen voorgesteld die de aanvraag versoepelen en belemmeringen kunnen wegnemen om bijstand aan te vragen, of juist de stap naar werk te zetten. Het gaat om:

- De 4-weken-zoektermijn voor jongeren.
- De mogelijkheid om met een rijbewijs en Digid te voldoen aan de identificatieplicht;
- Een vereenvoudiging van de aanvraagprocedure.

Deze wijzigingen worden in dit deel nader uitgewerkt/toegelicht.

1 De 4-weken-zoektermijn voor jongeren



Voor alle jongeren tot 27 jaar geldt na de melding een zoektermijn van 4 weken. In deze 4 weken moeten zij zoeken naar werk en/of scholing. Jongeren moeten kunnen aantonen dat zij deze verplichting zelf actief hebben vormgegeven. Voor jongeren die recent ingeschreven stonden bij het praktijkonderwijs of het VSO geldt een uitzondering. En ook voor jongeren met een medische urenbeperking of die behoren tot de doelgroep loonkostensubsidie. Bij hen kan de gemeente de aanvraag meteen in behandeling nemen.

1.1 Wat wijzigt er voor jongeren tot 27 jaar?

Over de zoektermijn van jongeren staat nu in artikel 41 lid 4 van de Participatiewet het volgende:

‘Een aanvraag van algemene bijstand die alleen ziet op alleenstaanden en alleenstaande ouders jonger dan 27 jaar en gehuwden waarvan beide echtgenoten jonger dan 27 jaar zijn wordt niet eerder ingediend dan vier weken na de melding, bedoeld in artikel 44, en wordt niet eerder dan vier weken na die melding door het college in behandeling genomen. De vorige zin is niet van toepassing:

a. voor de duur van een jaar op alleenstaanden, alleenstaande ouders en gehuwden wanneer een van de personen uiterlijk een jaar voorafgaand aan de aanvraag ingeschreven heeft gestaan bij:

1°. het praktijkonderwijs, bedoeld in artikel 10f van de Wet op het voortgezet onderwijs, of

2°. het voortgezet speciaal onderwijs, bedoeld in artikel 2 van de Wet op de expertisecentra;

b. op alleenstaanden, alleenstaande ouders en gehuwden wanneer een van de personen medisch urenbeperkt is of behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie.’

En in lid 6:

‘De personen, bedoeld in het vierde lid, die recht hebben op een uitkering op grond van de Werkloosheidswet, kunnen zich al melden om bijstand aan te vragen vanaf de dag gelegen vier weken voordat het recht op die uitkering eindigt.’

Met de Participatiewet in balans wordt er aan artikel 41 Participatiewet een elfde lid toegevoegd:

‘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.’

Met deze aanvulling krijgt de gemeente (d.w.z. de consulent) meer ruimte om te bepalen of voor een jongere de zoektermijn geldt, of dat zij de bijstandsaanvraag van de jongere meteen in behandeling kan nemen. Het is de bedoeling dat de gemeente de zoektermijn effectief inzet en niet toepast als deze niet het gewenste effect heeft. Gedacht kan worden aan jongeren met een aanzienlijke afstand tot de arbeidsmarkt, waarbij ook de stap naar onderwijs niet reëel is.

Lid 12: 'In alle gevallen waar het vierde lid niet op van toepassing is, stelt het college betrokkene na melding onverwijld in de gelegenheid een aanvraag in te dienen.'

Dit lid is toegevoegd om het inwoners zo gemakkelijk mogelijk te maken een aanvraag in te dienen en drempels daartoe weg te nemen.

1.2 Waarom wordt het artikel gewijzigd?

De zoektermijn is destijds in de wet opgenomen om jongeren tot 27 jaar meer bewust te maken van hun verantwoordelijkheid om aan het werk te gaan. Het moet niet vanzelfsprekend zijn om meteen een beroep op bijstand te kunnen doen, waardoor ze hiervan mogelijk financieel afhankelijk worden. Dit blijft ook met de wetwijziging nog steeds het uitgangspunt: van een naar het oordeel van de gemeente zelfredzame jongere mag worden verwacht dat deze - voordat hij bijstand aanvraagt - werk zoekt of zich voor een opleiding aanmeldt, om hiermee in zijn toekomst te investeren.

Er is dus bewust gekozen om geen generieke vrijlating toe te passen, maar de consulent de ruimte te geven de individuele situatie van de jongere te beoordelen. En als die situatie daartoe aanleiding geeft, is het belangrijk dat de gemeente de aanvraag meteen in behandeling kan nemen. Door een ruimere omschrijving in de wet op te nemen kunnen gemeenten maatwerk leveren en waar nodig ook integraal hulp en ondersteuning bieden. Bijvoorbeeld naast werk en inkomen ook vanuit (verlengde) jeugdzorg of schuldhulpverlening. Daarmee kan voorkomen worden dat de jongere uit beeld raakt of dieper in de problemen komt².

Wat wordt bedoeld met kwetsbare omstandigheden?

In de Memorie van Toelichting bij de Participatiewet in balans wordt een aantal situaties beschreven waarin sprake kan zijn van een kwetsbare situatie. Het gaat bijvoorbeeld om jongeren³ :

- die in een inrichting verblijven of recht hebben op opvang als bedoeld in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015)⁴;
- die uiterlijk een jaar voorafgaand aan de melding in een inrichting verbleven of recht hadden op opvang als bedoeld in de Wmo 2015;
- die uiterlijk een jaar voorafgaand aan de melding bij een pleegouder of in een gezinshuis verbleven als bedoeld in de Jeugdwet;
- voor wie uiterlijk een jaar voorafgaand aan de melding een kinderschermingsmaatregel gold die werd uitgevoerd door een gecertificeerde instelling als bedoeld in de Jeugdwet; en
- die niet zijn ingeschreven als ingezetene in de basisregistratie personen of die zonder woonadres, maar met een briefadres zijn ingeschreven in de basisregistratie personen.

Deze opsomming is niet uitputtend. Er zijn ook de uitzonderingen die al eerder in de wet opgenomen waren. Namelijk jongeren:

- die recent ingeschreven stonden bij het praktijkonderwijs of het VSO;
- met een medische urenbeperking of die behoren tot de doelgroep loonkostensubsidie.

² In de toelichting van Memorie van Toelichting wordt gesproken over 'jongeren in kwetsbare omstandigheden'.

³ [Memorie van Toelichting Participatiewet in balans, juni 2024](#)

⁴ Denk aan een beschermde woonplek of maatschappelijke opvang.

Daarnaast kan ook worden gedacht aan jongeren die dakloos zijn, schulden hebben, geen sociaal netwerk en/of geen startkwalificatie⁵ hebben.

Onverwijldde aanvraag

Lid 12 is toegevoegd om het inwoners zo gemakkelijk mogelijk te maken een aanvraag in te dienen. Elke melding is immers een signaal van een inwoner aan de gemeente dat deze persoon in omstandigheden verkeert of dreigt te raken dat hij niet meer in de kosten van zijn bestaan kan voorzien. En dat hij in staat wil worden gesteld om een aanvraag te doen.

Dit vraagt om een kritische blik op aanvraagprocedures die een of meer tussenstappen van de inwoner verlangen, bijvoorbeeld als de jongere zijn digitale melding nog telefonisch moet bevestigen. Als dat meteen het contact is waarin kan worden vastgesteld of de zoektermijn voor de jongere geldt, is de werkwijze mogelijk passend. In andere gevallen is er vermoedelijk geen sprake van het 'onverwijld in de gelegenheid stellen een aanvraag te doen'.

1.3 Welke gevolgen heeft dit voor beleid en techniek?

Beleid

Voor zover de gemeente iets in haar beleid heeft opgenomen met betrekking tot de zoektermijn voor jongeren en de uitzonderingen daarop, zal deze tekst moeten worden aangepast en in overeenstemming moeten worden gebracht met de wetgeving zoals deze na invoering van de Participatiewet in balans luidt. In de beleidsregels kunnen kaders worden opgenomen wanneer wel of juist niet de 4-weken-zoektermijn wordt ingezet. Het is belangrijk dat de gemeente voldoende ruimte houdt om in individuele gevallen de zoektermijn achterwege te laten als de situatie van de jongere daarom vraagt.

Techniek

Via werk.nl

Als een jongere tot 27 jaar zich op werk.nl inschrijft voor bijstand (aanvraag e-bijstand), komt deze terecht in een verkorte aanvraag.⁶ Het vervolg van de aanvraag wordt geblokkeerd door de zoektermijn. De jongere krijgt op dat moment een instructie te zien. Dit kan een standaardtekst zijn of een tekst die door de gemeente zelf is opgesteld. De gemeente kan nagaan of de tekst nog voldoet. Wellicht wil zij de toon wijzigen. In de tekst kan de jongere worden opgeroepen om telefonisch contact op te nemen of zich te melden bij het gemeentehuis. Voor sommigen is dat een praktisch probleem of (te) spannend. De gemeente kan de jongere ook vragen een e-mail te sturen, met daarin eventueel een telefoonnummer waarop hij gebeld kan worden.

Los van de tekst kan een gemeente die gebruik maakt van de Decentrale Beheermodule, het systeem zo instellen, dat ze een notificatiemail ontvangt als een jongere zich meldt en een zoektermijn start. Dit geeft de gemeente de kans om contact op te nemen en te onderzoeken of de jongere ondersteuning nodig heeft en er een zoekperiode van toepassing is. Op deze wijze kan worden voorkomen dat jongeren die wel ondersteuning nodig hebben, maar zich niet durven of kunnen melden, aan hun lot worden overgelaten. Om iedereen in beeld te krijgen is het dus handig om de notificatie in te stellen. Meer hierover in de Handleiding Decentrale Beheermodule⁷.

⁵ Het [Wetsvoorstel Van school naar duurzaam werk](#) regelt een nieuw artikel 7a Pw. Hiermee krijgt de gemeente meer mogelijkheden om jongeren zonder startkwalificatie ondersteuning te bieden.

⁶ NAW-gegevens, geboortedatum, mailadres en telefoonnummer.

⁷ [Handleiding Decentrale Beheermodule aanvraag bijstand](#)

Bij aansluitend contact met de jongere kan de consulent de zoektermijn handmatig uitschakelen. Vervolgens kan de jongere de aanvraag digitaal verder invullen, afronden en versturen.⁸

Het contact tussen de consulent en de jongere is doorslaggevend voor de vraag of de jongere wel of geen zoektermijn krijgt. De consulent zal nog alerter moeten zijn op signalen over de individuele omstandigheden van de jongere die ertoe kunnen leiden van de zoektermijn af te zien. Zo nodig moeten de werkinstructies hierop worden aangepast.

Via eigen website

Werkt de gemeente bij de bijstandsaanvraag met een melding via haar eigen website? Dan zal zij moeten bepalen hoe zij (in het vervolg) meldingen van jongeren digitaal wil gaan verwerken. Vragen hierbij kunnen zijn:

- Krijgen jongeren in alle gevallen een bericht dat zij eerst 4 weken zelf op zoek moeten gaan naar werk of scholing?
- Moeten de jongeren zelf telefonisch hun melding bevestigen?
- Kan dat bevestigen ook op een andere manier dan telefonisch?
- Hoe heeft de gemeente ook zicht op jongen die digitaal een melding doen en deze vervolgens niet zelfstandig bevestigen?
- Op welke manier kan de gemeente deze laatste groep proactief benaderen?

Als duidelijk is hoe de gemeente de procedure precies wil laten verlopen, moet de software hierop worden ingericht. Daarbij kan onder andere gedacht worden aan het integreren van een vragenstructuur waarmee een digitale voorselectie wordt gemaakt en jongeren in een kwetsbare situatie een andere melding krijgen dan zelfredzame jongeren.

Het is aan te raden het digitale systeem⁹ zo in te richten, dat de gemeente in alle gevallen een overzicht of mailnotificatie krijgt van de meldingen van hun inwoners. Ook als deze de melding vervolgens niet telefonisch bevestigen. Voor sommigen is dat een praktisch probleem of (te) spannend, waardoor er soms kostbare tijd verloren gaat. De gemeente kan de jongere ook vragen een e-mail te sturen, met daarin eventueel een telefoonnummer waarop hij gebeld kan worden.

Alleen papieren aanvraag

Werkt de gemeente nog met een papieren aanvraag, al dan niet in combinatie met een bezoek aan het gemeentehuis? Dan is het goed om te onderzoeken op welke wijze de gemeente kan voldoen aan de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer. Zie hieronder voor meer informatie.

Daarnaast kan de gemeente in het vervolgproces een 'papierprocedure' blijven gebruiken. De laagste variant van een 'digitaal kanaal' bestaat uit het op de website downloadbaar maken van een aanvraagformulier dat handmatig kan worden ingevuld en ondertekend, vervolgens kan worden geüpload en bijvoorbeeld als bijlage bij een e-mail kan worden verstuurd.

In beide geval is het verstandig om bij het kritisch beoordelen van bestaande werkprocessen, of het ontwikkelen van nieuwe, vergelijkbare vragen af te lopen als in de vorige paragrafen al benoemd.

Wet modernisering elektronisch verkeer

Voor alle overheidsinstanties gaat per 1 januari 2026 de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (Wmebv) gelden. Hierin worden de Awb en nog diverse andere wetten aangepast op de

⁸ [Handreiking configuratie zoekperiode](#)

⁹ Denk bij inrichting van het aanvraagstelsel aan het eventueel opnemen van koppelingen naar interne en/of externe bronnen. Denk aan DUO voor vaststelling inschrijving bij praktijkonderwijs of VSO. Of dat er binnen de afgelopen 12 maanden bijstand is verstrekt, voor de verkorte aanvraagprocedure.

mogelijkheden van elektronisch verkeer tussen inwoners, bedrijven en overheidsorganen¹⁰. Voor aanvragen in het kader van de Participatiewet geldt dat de gemeente:

- een digitaal kanaal moet aanbieden;
- zo nodig ondersteuning biedt bij een digitale aanvraag;
- in reactie op aanvragen een ontvangstbevestiging stuurt; en
- elektronische logs worden bewaard om eventueel als bewijs te worden gebruikt.

Daarnaast zijn er de Wet digitale overheid (WDO) en de Regeling betrouwbaarheidsniveaus authenticatie elektronische dienstverlening. Deze regelingen dragen eraan bij dat een inwoner veilig digitaal contact kan hebben met de gemeente en op een transparante en overzichtelijke wijze toegang heeft tot zijn gegevens¹¹. Naast alle digitalisering moet een inwoner ook nog steeds een aanvraag op papier kunnen blijven doen.

1.4 Kan de gemeente vooruitlopen op de wijziging?

Er zijn nu al gemeenten die bij melding van jongeren tot 27 jaar maatwerk toepassen. De wetswijziging biedt geen vrijbrief om de 4-weken-zoektermijn niet (meer) toe te passen. Hoofregel is dat deze nog steeds geldt en dat daar zo nodig een uitzondering op gemaakt mag worden.

Gemeenten die dat nog niet doen kunnen vooruitlopen op deze wijziging, daarmee meer maatwerk toepassen en hun dienstverlening beter toesnijden op de hulpvraag die de jongere wellicht nog heeft naast zijn behoefte aan inkomensondersteuning. Daarbij moeten altijd de individuele omstandigheden van de jongere beoordeeld worden.

Sinds kort is het toegestaan om via Suwinet al bepaalde gegevens te raadplegen voordat een bijstandsvraag is ingediend. Deze informatie kan de beoordeling of er sprake is van een kwetsbare situatie ondersteunen: het betreft de bronpagina DUO – opleidingen en de bronpagina LDR (Doelgroepregister).

Risico's

Het bieden van meer maatwerk op dit vlak brengt voor de gemeente geen extra risico's met zich mee. Het zo spoedig mogelijk inzetten van maatwerk kan voorkomen dat de eventuele problemen van jongeren verergeren.

Bij het opvragen van gegevens via Suwinet bestaat het risico dat er te veel gegevens worden geraadpleegd. Gebruik alleen de eerder genoemde bronpagina's. Voor deze situatie is het niet toegestaan gebruik te maken van de overzichtspagina's, omdat daarop meer informatie wordt getoond dan nodig is.

¹⁰ Voor meer informatie over deze wetswijziging zie de [Handreiking implementatie Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer](#), en voor de praktische uitwerking het bijbehorende [Stappenplan Wet MEBV](#) van de VNG.

¹¹ Voor meer informatie zie de [website van Wet digitale overheid](#).

2 Identificatie met rijbewijs en DigiD



Bij de aanvraag van een bijstandsuitkering geldt de identificatieplicht, geregeld in artikel 17, derde lid, van de Participatiewet. Hierin staat:

‘Het college stelt bij de uitvoering van deze wet de identiteit van de belanghebbende vast aan de hand van een document als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder 1° tot en met 3°, van de Wet op de identificatieplicht.’

Dit betekent dat de gemeente op dit moment de identiteit van de mogelijk bijstandsgerechtigde vast kan stellen aan de hand van:

1. een Nederlands paspoort of een Nederlandse identiteitskaart;
2. een vreemdelingendocument waarop de identiteit, nationaliteit en de verblijfsstatus van de inwoner staan; of
3. een geldig nationaal, diplomatiek of dienstpaspoot van een inwoner afkomstig uit een andere EU- of EER-lidstaat.

2.1 Wat wijzigt er bij de identificatieplicht?

De Participatiewet in balans maakt het mogelijk dat inwoners zich ook met een geldig Europees rijbewijs kunnen legitimeren.¹² Gemeenten kunnen ook een (verkorte) digitale aanvraagprocedure inrichten waarbij de aanvrager zich met DigiD kan legitimeren. Zo zou een aanvraag volledig digitaal kunnen worden afgehandeld.

Het derde lid van artikel 17 van de Participatiewet als volgt gewijzigd:

‘Het college stelt bij de uitvoering van deze wet de identiteit van de belanghebbende vast aan de hand van een document als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder 1° tot en met 4°, van de Wet op de identificatieplicht. Indien een aanvraag voor het recht op bijstand wordt gedaan via DigiD als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel b, van de Regeling voorzieningen Wdo, wordt het college geacht de identiteit van de belanghebbende te hebben vastgesteld als bedoeld in de eerste zin.’

Met deze wijziging worden er aan de opsomming hierboven nog een 4^e en een 5^e mogelijkheid toegevoegd, namelijk:

4. de gemeente kan de identiteit ook aan de hand van een geldig Nederlands of EU- rijbewijs vaststellen; en
5. identificatie met DigiD¹³ of een ander elektronisch identificatiemiddel op het betrouwbaarheidsniveau substantieel dat afkomstig is uit een andere lidstaat van de EU of EER ook mogelijk wordt.¹⁴ Daarmee kan de gemeente digitaal bijstand toekennen op een digitale aanvraag, zodat de hele aanvraagprocedure digitaal verloopt.

¹² Europese rijbewijzen: het ‘bankkaartmodel’ dat in alle EU/EER-landen op dezelfde manier vorm is gegeven op grond van de EU-richtlijn 2006/126. Ook Nederlandse rijbewijzen vallen onder dit bankkaartmodel.

¹³ DigiD (niveau midden) is op dit moment voor de meeste mensen een inlogmiddel om toegang te krijgen tot een digitale dienst. Voor DigiD niveau substantieel is eenmalig een extra identiteitscheck nodig. Dit kan door de NFC-chip in het ID, paspoort of rijbewijs te scannen. De gemeente moet passende software hebben om deze informatie uit te kunnen lezen. Alleen met niveau substantieel kan iemand zich ook met DigiD identificeren.

¹⁴ Zie onder andere de eIDAS-verordening, die in artikel 1 Pw als begrip wordt toegevoegd.

Niet-digitaal blijft mogelijk

Het blijft mogelijk om een bijstandsaanvraag niet-digitaal in te dienen of toe te kennen, zodat ook inwoners zonder DigiD toegang tot een uitkering blijven houden. In dat geval stelt de gemeente de identiteit vast aan de hand van een document zoals hierboven opgesomd onder 1., 2. of 3.

2.2 Waarom worden de identificatiemogelijkheden verruimd?

Eén van de hoofddoelen van de Participatiewet in balans is de Participatiewet eenvoudiger uitvoerbaar te maken. Door de verruiming van de identificatiemiddelen en het toevoegen van de mogelijkheid om bijstand digitaal aan te vragen en te beoordelen, kunnen gemeenten bijstandsgerechtigden eenvoudiger en sneller helpen. Het gaat er bij dit onderdeel vooral om zaken die een vlotte uitvoering belemmeren weg te nemen of te vergemakkelijken.

Juist inwoners die over weinig middelen beschikken maken vaak een keuze voor behoud en verlenging van hun rijbewijs en niet voor hun identiteitskaart of paspoort. Zeker als zij zich niet buiten Nederland begeven. Door nu ook een bijstandsaanvraag met een rijbewijs mogelijk te maken, gaan er geen tijd en middelen meer verloren aan het aanschaffen of verlengen van een identiteitskaart of paspoort.

2.3 Welke gevolgen heeft dit voor beleid en techniek?

Beleid

Voor zover er in het gemeentelijk beleid iets is opgenomen over de identificatiemiddelen, zal dit uitgebreid moeten worden met identificatie met een rijbewijs. Uitbreiding met een eigen digitale aanvraag met DigiD is optioneel. Hetzelfde geldt voor werkprocessen en dergelijke.

Nationaliteit, rechtmatig verblijf en geldigheid rijbewijs

Ingezetenen van de EU/EER kunnen zich na inwerkingtreding van de Participatiewet in balans ook identificeren met een Europees rijbewijs. Er bestaan ook nationale rijbewijzen in een andere vorm. Deze voldoen niet aan de vereisten voor identificatie en kunnen daarvoor niet gebruikt worden. Identificatie met een Europees rijbewijs geeft geen inzicht in de nationaliteit van de aanvrager of diens verblijfstatus. Hierop kan gecontroleerd worden via andere bronnen, met name via de Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP). Als deze informatie twijfel oproept over de nationaliteit of de verblijfstatus van de inwoner, kan de gemeente alsnog documenten opvragen die meer duidelijkheid geven over zijn situatie.

Techniek

Betrouwbaarheidsniveau DigiD

Organisaties die inloggen en ondertekenen met DigiD mogelijk maken, kunnen zelf kiezen uit het betrouwbaarheidsniveau van de inlog. Er zijn 3 niveaus:

1. Midden: DigiD-app of sms-controle;
2. Substantieel: DigiD-app met een eenmalige ID-check van een paspoort, rijbewijs of identiteitskaart;
3. Hoog: inloggen met een identiteitskaart via de DigiD-app. Dit kan alleen met ID-kaarten die zijn afgegeven op of na 13 maart 2021.

Als een gebruiker eenmalig een ID-check heeft gedaan met zijn ID-kaart, paspoort of rijbewijs, kan deze daarna inloggen op niveau substantieel en ook op alle diensten waarvoor een lager niveau vereist is.

Voor het identificeren met DigiD is het nodig om voor de inlog betrouwbaarheidsniveau **substantieel** in te stellen. Hiervoor is gekozen omdat de gegevens die de aanvrager moet indienen (bijzondere) persoonsgegevens bevatten. Ook wordt met dit niveau misbruik grotendeels voorkomen. Dit niveau is vergelijkbaar met controle van een identiteitsbewijs aan de balie.

Bij gemeenten die gebruik maken van de aanvraag via werk.nl, kan de gemeente zelf weinig aanpassen. Inloggen bij werk.nl kan op dit moment ook met betrouwbaarheidsniveau midden. Gebruikt de gemeente een digitale aanvraag met DigiD via de eigen website? Dan moet betrouwbaarheidsniveau substantieel zijn ingesteld om ook identificatie met DigiD mogelijk te maken.¹⁵

Er zijn van de 16,5 miljoen DigiD-gebruikers ongeveer 7,5 miljoen gebruikers die inloggen op een niveau dat lager is dan substantieel. Voor deze groep blijft voorlopig de mogelijkheid bestaan om met DigiD in te loggen en zich vervolgens bij de intake of aan de balie te identificeren.

De gemeente zal in ieder geval de mogelijkheid voor het legitimeren met een geldig rijbewijs moeten gaan inrichten. De digitale aanvraag is niet verplicht. Wel gaat voor alle overheidsinstanties per 2026 de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (Wmebv) gelden. Hierin worden de Awb en nog diverse andere wetten aangepast op de mogelijkheden van elektronisch verkeer tussen inwoners, bedrijven en overheidsorganen¹⁶.

2.4 Kan de gemeente vooruitlopen op de wijziging?

Vooruitlopen op het legitimeren met een rijbewijs lijkt niet verstandig zolang de wetgeving nog niet van kracht is. Dit zou een onrechtmatige aanvraag op kunnen leveren.

Vooruitlopen op het inrichten van een (volledig) digitale aanvraag is wel mogelijk. Het is goed als de gemeente zich daarnaast voorbereidt op de diverse wijzigingen die er op digitaal gebied aankomen. Aanstaaende digitale en analoge wijzigingen die naast elkaar (en soms ook door elkaar) kunnen lopen zijn onder andere:

- de aanvraagprocedure (dienstverlening) die zowel analoog als (deels) digitaal moet kunnen verlopen;
- het (analoog) vaststellen van de identiteit door middel van een paspoort en straks ook via een EU-rijbewijs;
- het authenticeren bij (gedeeltelijke) digitale dienstverlening, waaronder het doen van de aanvraag door middel van DigiD;
- het - afhankelijk van het betrouwbaarheidsniveau (substantieel) - vaststellen van de identiteit met DigiD via de DigiD-app;
- het vaststellen van de identiteit via de Europese Digitale Identiteit Wallet (EDI-wallet programma van BZK);
- het aanleveren van vertrouwde gegevens/verklaringen via de EDI-wallet bij het doen van een digitale aanvraag;
- het mogelijk toepassen van Single Digital Gateway-verordening waarbij een dienst die digitaal beschikbaar is voor een Nederlander ook beschikbaar moet zijn voor een EU-onderdaan;
 - inclusief het accepteren van digitale inlogmiddelen van een ander EU-land;
 - inclusief het digitaal kunnen aanleveren van gegevens.Hier zit in de toekomst ook nadrukkelijk een samenloop met de EDI-wallet.

¹⁵ Meer informatie over de betrouwbaarheidsniveaus is te vinden op [de website van Logius](#), en die van [Forum Standaardisatie](#).

¹⁶ Voor meer informatie over deze wetwijziging zie de [Handreiking implementatie Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer](#), en voor de praktische uitwerking het bijbehorende [Stappenplan Wet MEBV](#) van de VNG.

3 Vereenvoudiging aanvraagprocedure



De aanvraag van een bijstandsuitkering is voor veel inwoners ingewikkeld en tijdrovend. De aanvraagprocedure wordt door inwoners als (te) lang ervaren. Er geldt een beslistermijn van 8 weken. Dit alles werkt vaak belemmerend in de stap van uitkering naar (deeltijd)werk en weer terug. Vooral bij een korte periode van werk of flexibel werk moet die procedure steeds weer opnieuw doorlopen worden en zit men lang in financiële onzekerheid. Door de combinatie van een aantal wijzigingen wordt de (behandeling van de) aanvraag sneller en eenvoudiger.

3.1 Wat wijzigt er in de aanvraagprocedure?

Bij het vereenvoudigen van de aanvraagprocedure wordt een aantal onderwerpen genoemd:

1. Het digitaal beoordelen van de bijstandsaanvraag op basis van DigiD met betrouwbaarheidsniveau substantieel (zie [hoofdstuk 2](#));
2. Identificatie met een geldig rijbewijs (zie [hoofdstuk 2](#));
3. Verduidelijken welke gegevens uit administraties de gemeente nu al kan gebruiken;
4. Gebruik van een verkorte aanvraagprocedure voor herinstromers in de bijstand.

Voor het gebruik van gegevens uit administraties is geen wijziging van wetgeving nodig. De verkorte aanvraagprocedure wordt door sommige gemeenten al toegepast. Deze mogelijkheid wordt nu in de wet verankerd in het nieuwe artikel 43a van de Participatiewet:

‘Artikel 43a. Gebruik gegevens bij hernieuwde aanvraag

1. *Indien na het eindigen van de algemene bijstand binnen twaalf maanden een nieuwe aanvraag wordt gedaan, kan het college de gegevens die bij hem berusten in verband met de eerdere bijstandsverlening gebruiken, indien dit leidt tot een voor de belanghebbende minder belastende aanvraag.*
2. *Het college verifieert de juistheid en actualiteit van de gegevens, bedoeld in het eerste lid, in de beschikbare bronnen en zo nodig bij de belanghebbende.’*

Dit nieuwe artikel geeft gemeenten de ruimte om een inwoner die binnen 12 maanden opnieuw een bijstandsuitkering aanvraagt via een verkorte aanvraag op korte termijn weer van een uitkering te voorzien. Het is een ‘kan-bepaling’, gemeenten zijn niet verplicht deze procedure in te richten. Gemeenten die hier al mee werken, maken meestal gebruik van een aparte digitale aanvraagknop. Bij het invoeren van deze verkorte aanvraag kan de gemeente overwegen meteen ook een digitaliseringsslag te maken.¹⁷

De inrichting van een dergelijke verkorte aanvraagprocedure kost enige tijd en moeite. Loopt zij eenmaal, dan betekent dit voor inwoners met korte of flexibele contracten een grote vereenvoudiging.

3.2 Waarom wordt de aanvraagprocedure versoepeld?

Het versoepelen en verkorten van de aanvraagprocedure voor de zogenoemde herinstromers is bedoeld om het hen gemakkelijker te maken de stap naar werk te zetten. Op dit moment wordt een dergelijk stap soms belemmerd door angst voor (financiële) onzekerheid en een ingewikkelde en

¹⁷ Zie ook de informatie over de digitaliseringswetgeving in [hoofdstuk 1](#) onder het kopje Alleen papieren aanvraag en de informatie in § 2.4.

tijdrovende aanvraagprocedure bij de stap terug naar de uitkering. Daarbovenop komt de beslistermijn van 8 weken, die voor jongeren zelfs langer is vanwege de 4-weken-zoektermijn. De verkorte aanvraag kan een groot deel van deze onzekerheden en ongemakken wegnemen. Het draagt bij aan eenvoud in de Participatiewet in balans en aan de doelen van programma's als Simpel Switchen in de Participatieketen.

3.3 Welke gevolgen heeft dit voor beleid en techniek?

Voor een verkorte aanvraagperiode zal de gemeente beslissingen moeten nemen over diverse vraagstukken, zoals:

- Hoe zit het met (her)gebruik van gegevens uit administraties?
- Binnen welke periode kan een herinstromende inwoner een verkorte aanvraag doen? Is dat binnen 6 maanden vanwege het recht op een korte WW-uitkering, of houdt de gemeente de periode van 12 maanden uit de wet aan?
- Welke nieuwe of aangepaste beleidsregels en werkprocessen zijn nodig?
- Hoe wordt de informatievoorziening en training van medewerkers ingericht?
- Welke aanpassingen zijn nodig in de inrichting van de website?

Veel nuttige informatie die kan helpen de genoemde en andere vragen te beantwoorden is terug te vinden in de toolkit 'Snelle Aanvraag – Snel Besluit'¹⁸ (hierna Toolkit). Hieronder een aantal hoofdpunten en suggesties.

(Her)gebruik van gegevens uit administraties

Voor een snelle beoordeling van een bijstandsaanvraag kan de gemeente gebruikmaken van de gegevens die al tot haar beschikking staan, zoals de Polisadministratie, de Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP), de administratie van de Rijksdienst voor het wegverkeer (RDW), de SVB en DUO en gegevens uit de eerdere bijstandsperiode als daarin geen wijzigingen zijn opgetreden. Een aanvraag voor een bijstandsuitkering en de beoordeling daarvan is voldoende reden voor gebruik van de gegevenskoppeling met genoemde administraties zoals deze genoemd staan in Bijlage II regeling SUWI¹⁹. Dit in het kader van de noodzakelijke eenmalige gegevensuitvraag. Gebruik van deze gegevens maakt dat gemeenten een groter deel van de aanvragen snel en digitaal kunnen afhandelen.

Periode verkorte aanvraag

Op grond van het nieuwe artikel 43a is de verkorte aanvraag tot 12 maanden na uitstroom uit de bijstand mogelijk. Deze termijn maakt het mogelijk dat ook inwoners na een kort contract en enkele maanden WW-uitkering hiervan gebruik kunnen maken. Ook is het een redelijke termijn om aan te nemen dat de gegevens van de inwoner nog actueel genoeg zijn om te kunnen gebruiken voor het beoordelen van de nieuwe bijstandsaanvraag. Of eenvoudig door de gemeente zijn terug te vinden in de te raadplegen administraties.

Enkele gemeenten die al ervaring hebben met de verkorte aanvraag hebben de periode beperkt tot 6 maanden. Dit in verband met mogelijke aanspraak op een WW-uitkering. Die is er niet als de inwoner minder dan 6 maanden heeft gewerkt. Bedenk wel dat de inwoner bij een periode van 6 maanden werk (of iets langer) waarschijnlijk niet meer dan 3 maanden WW zal krijgen. Dus ook

¹⁸ Zie de [Toolkit Snelle Aanvraag – Snel Besluit](#), onderdeel van het project [Simpel Switchen in de Participatieketen](#) (Divosa).

¹⁹ [Bijlage II Regeling SUWI](#).

met een werkperiode tot 9 maanden is een bijstandsaanvraag binnen 12 maanden na uitstroom nog mogelijk. De gemeente moet dan wel rekening houden met de periode waarover de inwoner WW ontvangt. Deze periode is vrij eenvoudig uit de polisadministratie te halen. Daarmee lijkt ook de periode tot 12 maanden goed uitvoerbaar te zijn.

In feite kan de verkorte aanvraag volstaan met slechts 4 vragen:

1. Zijn uw gegevens (adres, bankrekeningnummer) hetzelfde als bij het einde van uw uitkering op [datum]?
2. Is uw gezinssamenstelling hetzelfde als bij het einde van uw uitkering op [datum]?
3. Heeft u evenveel vermogen als bij het einde van uw uitkering op [datum]?
4. Heeft u vanaf [datum] nog andere inkomsten?

Beleid en werkprocessen

Gemeenten moeten in kaart brengen hoe de verkorte route zal worden ingericht en hoe deze afwijkt van het gebruikelijke aanvraagproces. Daarbij horen aangepaste beleidsregels en gewijzigde werkprocessen, zodat helder is wat de spelregels zijn en welke stappen de uitvoering op welk moment gaat zetten.

In de Toolkit is over dit onderwerp een document te vinden. Er zijn 2 varianten in het uitvoeringsproces te onderscheiden. In beide is er een controlemoment.

- In de 1e variant voert een medewerker na ontvangst van de aanvraag een rechtmatigheids-systeemcheck uit. Ook verifieert de medewerker de informatie die de inwoner heeft opgegeven. Hierna kent de gemeente waar mogelijk direct de uitkering toe. Controle vindt pas achteraf plaats, grotendeels op basis van IB-signalen. Deze werkwijze geeft de inwoner op de snelste wijze duidelijkheid over zijn inkomen.
- In de 2e variant wordt een versnelde controle op essentiële bewijslast gedaan, voordat de uitkering wordt toegekend.

In alle gevallen vindt er aansluitend (nog) een meer uitgebreid klantcontact plaats, waarin belangrijke thema's als schulden, werk, rechten en plichten en handhaving worden besproken.

Gemeenten die al een verkorte aanvraagroute hebben, laten deze vaak uitvoeren door hierop gespecialiseerde consultants. Deze beschikken over de expertise dergelijke aanvragen snel op te pakken, zo nodig snel contact te leggen met de aanvrager en de aanvraag snel te beoordelen.

Let op de naam!

De term 'verkorte aanvraag' impliceert een makkelijke aanvraagprocedure en kan ertoe leiden dat alle inwoners opteren voor deze aanvraagprocedure, ook wanneer deze optie voor hen niet mogelijk is. Maak daarom in de communicatie naar inwoners duidelijk onderscheid tussen een volledige en een verkorte aanvraag. Specificeer bij voorkeur al in de naam, bijvoorbeeld: 'Aanvraag bijstand na kortdurend werk' of 'Bijstand aanvragen na kort werken'.

Ook de naam 'Garantieknop' (Simpel Switchen) geeft niet aan waar de 'knop' over gaat. Gebruik deze naam daarom naar inwoners toe liever niet.

De techniek

Een verkorte aanvraag voor herinstromers kan enkel aan de ‘achterkant’ ingericht worden. In dat geval zijn er eerder aanpassingen nodig van het werkproces dan van de techniek.

De gemeente kan een digitale verkorte aanvraag alleen via de eigen website beschikbaar stellen.

Via werk.nl kan dit niet. Mogelijk kan de gemeente gebruikmaken van een digitale vragenboom die uitmondt in een volledige of verkorte aanvraag.

3.4 Kan de gemeente vooruitlopen?

Ja, dat kan. Diverse gemeenten gebruiken inmiddels al een vorm van verkorte aanvraag en er zijn geen belemmeringen voor het direct inrichten van een verkorte aanvraagprocedure. Gezien de voordelen die dit voor de inwoners en uiteindelijk ook de gemeente heeft, lijkt het zelfs wenselijk hier alvast mee te beginnen. De controle- en verificatiemogelijkheden in de administraties zijn al beschikbaar, daarvoor is geen wetswijziging nodig.

Deel 2: Vaststellen recht op bijstand



FASTSTELLEN
RECHT OP
BIJSTAND

Deze wijzigingen hebben tot doel de uitvoering meer ruimte te bieden in situaties waarin de wettelijke kaders knellen. Gemeenten ervaren soms onvoldoende ruimte voor maatwerk, inwoners ervaren wantrouwen door een (te) strikte controle op inkomen en vermogen. Ook zijn regels en verplichtingen onnodig belastend of ondoorzichtig. De wijzigingen in dit hoofdstuk bieden meer ruimte en transparantie in de regelgeving. Het gaat om:

- Ontvangsten uit giften;
- Harmonisatie van de jongeren norm;
- Mogelijkheid om met terugwerkende kracht bijstand aan te vragen;
- Toetsen van het daadwerkelijk vermogen;
- De norm bij een niet-rechthebbende partner;
- De norm voor ouders zonder ALO-kop;
- De evenredigheidstoets bij terugvordering en bij opleggen van een boete.

4 Ontvangsten uit giften



In de Participatiewet geldt een gift als middel dat vrijgelaten mag worden als dat verantwoord is in het kader van de bijstandsverlening (artikel 31 lid 2 onder m). De meeste gemeenten hebben in beleidsregels vastgelegd tot welk bedrag de vrijlating geldt en dus wat in het kader van de bijstandsverlening als verantwoord wordt gezien. In het beleid kunnen ook andere criteria zijn vastgelegd om giften te kunnen vrijlaten, zoals het doel en de hoogte van de gift.

4.1 Wat wijzigt er voor giften?

De wijziging van de wet zorgt er concreet voor dat giften en kostenbesparingen tot een bedrag van € 1.200 niet tot de middelen worden gerekend. Het gaat om een totaalbedrag per kalenderjaar (januari t/m december) en geldt per uitkering. Het bedrag geldt ongeacht of de bijstandsgerechtigde het hele jaar of maar een deel van het jaar een uitkering ontvangt.

Dit bedrag wordt periodiek aangepast. Het volgt de jaarlijkse procentuele stijging van de consumentenprijsindex en wordt naar boven afgerond op een veelvoud van € 50.

Een aantal artikelen heeft betrekking op giften:

De huidige wettekst van artikel 31 lid 2 onder l luidt:

‘bij ministeriële regeling aan te wijzen uitkeringen en vergoedingen voor materiële en immateriële schade;’

Dit artikel blijft ongewijzigd.

De huidige wettekst van artikel 31 lid 2 onder m luidt:

‘giften en andere dan de in onderdeel l bedoelde vergoedingen voor materiële en immateriële schade voor zover deze naar het oordeel van het college uit een oogpunt van bijstandsverlening verantwoord

zijn;'

Dat wordt:

'giften, voor zover de som van deze giften en de bijdragen, bedoeld in artikel 18, achtste lid, niet meer bedraagt dan € 1.200 per kalenderjaar;'

De bijdragen bedoeld in het nieuwe artikel 18, achtste lid zijn bijdragen die leiden tot een kostenbesparing. Deze worden niet in aanmerking genomen, voor zover de som van deze bijdragen en giften het bedrag van € 1.200 niet overstijgt. Bijdragen van voedselbanken worden in het geheel niet in aanmerking genomen²⁰.

Daarnaast komt er onder artikel 31 lid 2 een nieuw onderdeel n. Dat luidt:

n. giften, voor zover zij niet op grond van onderdeel m van de middelen zijn uitgezonderd, en andere dan de in onderdeel l bedoelde vergoedingen voor materiële en immateriële schade, voor zover deze giften en vergoedingen naar het oordeel van het college in het individuele geval en uit een oogpunt van bijstandsverlening verantwoord zijn;

4.2 Waarom wordt een vast bedrag aan giften vrijgelaten?

De problematiek rond giften heeft vooral te maken met het feit dat gemeenten op dit moment de complementariteit heel strikt uitleggen. Complementariteit betekent compleet maken of aanvullen. Voor giften en andere (onkosten)vergoedingen geldt al sinds het ontstaan van de bijstandswetgeving dat deze buiten beschouwing kunnen worden gelaten, voor zover dat naar het oordeel van de gemeenten verantwoord is. Het was uitdrukkelijk niet de bedoeling om de vrijgevigheid van instellingen of personen te ontmoedigen. En uitkeringsgerechtigden moe(s)ten ook van deze vrijgevigheid kunnen profiteren.

Giften ontvangen is niet onbeperkt mogelijk, gezien het vangnetkarakter van de Participatiewet. Maar op dit moment roepen bijschrijvingen, giften en kasstortingen al snel een rechtmatigheidsvraag op. Het onderzoek dat daarop volgt creëert wederzijds wantrouwen, en dat belemmert de dialoog over de ondersteuningsbehoefte die in het kader van de Participatiewet juist gevoerd zou moeten worden.

Giften en bijdragen tot een bedrag van € 1.200 per kalenderjaar per uitkering vrijlaten moet ertoe leiden dat uitkeringsgerechtigden weer meer kunnen profiteren van de vrijgevigheid van hun omgeving. Daarnaast is het doel dat consulenten door deze vrijlating minder geneigd zijn om iedere bijschrijving uitvoerig te controleren. Natuurlijk is handhaving en tegengaan van misbruik belangrijk, maar uitkeringsgerechtigden moeten binnen de wettelijke kaders gebruik kunnen maken van hun netwerk, juist omdat zij zich al in een (financieel) kwetsbare positie bevinden. Daarnaast moeten zij op vergelijkbare wijze gebruik kunnen maken van de gangbare betalingsvormen (denk aan betaalverzoeken, tikkies en overschrijvingen), zonder dat dit direct rechtmatigheidsvragen oproept. Een grensbedrag geeft rechtszekerheid aan de bijstandsgerechtigde, maar op individuele basis mag de gemeente ook hogere bedragen vrijlaten.

Waarom dit bedrag?

Dit bedrag is gekozen omdat het in redelijke verhouding staat tot:

- de algemene bijstandsnorm voor een alleenstaande (ouder);
- de inkomstenvrijlating van 15%; en
- de vrij te laten kostenvergoeding voor vrijwilligerswerk.

Daarnaast is gekeken naar de gemiddelde hoogte van giften binnen de doelgroep.

²⁰ Zie [amendement Ceder en van Kent](#)

Vermogen of inkomen?

De vrijlating geldt zowel voor giften die als inkomen als voor giften die als vermogen kunnen worden beschouwd. Of een gift als inkomen of vermogen moet worden aangemerkt, is pas van belang op het moment dat de grens van € 1.200 wordt overschreden.

Wordt de gift aangemerkt als vermogen? En komt de gift, dat wil zeggen het deel dat boven de

€ 1.200 uitkomt, samen met het al aanwezige vermogen boven de geldende vermogensgrens uit?

Dan zal de bijstandsuitkering beëindigd moeten worden. Kan de gift, die boven de grens van € 1.200 uitkomt, als inkomen worden aangemerkt? Dan is dit te beschouwen als inkomen in de maand van ontvangst en moet dit worden verrekend met de bijstandsuitkering.

Is het hogere bedrag aan inkomen of vermogen 'uit het oogpunt van bijstandsverlening verantwoord'? Dan heeft de gift geen gevolgen voor de bijstandsuitkering.

4.3 Hoe onderzoek doen naar giften?

Het is de bedoeling dat bijstandsgerechtigden giften zelf bijhouden. Vanaf het moment dat zij in een kalenderjaar € 1.200 aan giften of bijdragen hebben ontvangen, moeten zij dit doorgeven aan de gemeente.

Als de uitkeringsgerechtigde de giften vanaf een bedrag van € 1.200 meldt, dan doet de gemeente onderzoek naar het totaalbedrag in dat kalenderjaar en informeert de uitkeringsgerechtigde over het vervolg voor dat jaar. De gemeente bekijkt of het hogere bedrag aan giften verantwoord is. Wanneer dit niet het geval is, moet het meerdere in aanmerking genomen worden (als inkomen of als vermogen).

Vertrouwen versus verplichtingen

Een van de uitgangspunten van de Participatiewet in balans is vertrouwen. Ook bij onderzoek naar giften is de bedoeling uit te gaan van vertrouwen. Vraag bijvoorbeeld een schriftelijke of mondelinge verklaring op en rapporteer daarover, maar ga niet meteen bankafschriften opvragen over een heel lange periode (handel in de geest van de wet).

Met deze wetswijziging blijft de inlichtingenplicht gelden voor bedragen die samen boven de € 1.200 uitkomen, maar ook voor alle wijzigingen die invloed kunnen hebben op het recht op en de hoogte van de bijstandsuitkering (artikel 17 lid 1 Pw) en voor de medewerkingsplicht (artikel 17 lid 2). Dit betekent onder andere het volgende:

- De gemeente moet bijstandsgerechtigden heel goed informeren over wat wel en wat géén gift of besparingsbijdrage is. Welke bedragen moeten wel direct worden doorgegeven en welke pas als de grens van € 1.200 wordt bereikt? Hoe kan de bijstandsgerechtigde zelf het totaalbedrag aan giften en bijdragen bijhouden?
- De bijstandsgerechtigde moet inzicht geven in inkomsten als de gemeente hierom vraagt.

Het is niet altijd gemakkelijk om te bepalen of een ontvangen bedrag een gift is, niet voor de gemeente, en zeker niet voor de bijstandsgerechtigde. Daarom is het advies om de ontvangst van grotere bedragen – vanaf bijvoorbeeld € 500 – altijd door te laten geven. De consulenten kunnen dan samen met de uitkeringsgerechtigde kijken of er gevolgen zijn voor de uitkering, en zo ja welke en eventueel per wanneer.

Leg ook het bredere kader uit aan de bijstandsgerechtigde; bijstand is een vangnet en het besteedbaar inkomen zou niet boven de norm uit moeten komen. Daarom moet de bijstandsgerechtigde begrijpen dat het belangrijk is om het door te geven als hij of zij geld krijgt voor werk (loon) of voor iets anders.

4.4 Hoe om te gaan met kostenbesparende bijdragen?

Op dit moment is het zo dat de bijstand wordt afgestemd op grond van artikel 18 lid 1 Pw, als er sprake is van periodieke bijdragen voor algemeen noodzakelijke kosten van levensonderhoud. Het gaat dan om structurele betalingen van een derde (vaak een ouder) die rechtstreeks voldaan worden (die niet 'over de kas' van de bijstandsgerechtigde lopen). Onder deze kostenbesparende bijdragen vallen bijvoorbeeld de betaling van de kosten van boodschappen, gas, elektriciteit, water of zorgpremie.

In het nieuwe artikel 18 lid 8 Pw staat:

“Het college neemt bijdragen die leiden tot een kostenbesparing niet in aanmerking, voor zover de som van deze bijdragen en giften het bedrag, bedoeld in artikel 31, eerste lid onderdeel m niet overstijgt. In afwijking van de vorige zin, neemt het college bijdragen van voedselbanken geheel niet in aanmerking.”

Dat betekent dat afstemming eventueel pas aan de orde is als de kostenbesparende bijdragen samen met eventuele incidentele giften - al dan niet in natura - het bedrag van € 1.200 overstijgen.

Wat de voedselbank verstrekt wordt expliciet via de wetswijziging vrijgelaten.

4.5 Wat zijn de gevolgen voor beleid of techniek?

Beleid

Gemeenten die beleidsregels over giften hebben, zullen deze in de meeste gevallen moeten aanpassen, zeker wanneer de gemeente een hogere vrijlatingsgrens dan de grens van € 1.200 heeft vastgelegd in beleid. Gemeenten zonder beleidsregels over giften, kunnen deze opstellen. Hierin kan worden opgenomen in welke gevallen vrijlating van een hoger bedrag aan giften mogelijk is en op welke manier de gemeente verder invulling geeft aan de manier waarop giften worden betrokken bij de bijstandsverlening.

Het is belangrijk om na te denken over hoe en wanneer bijstandsgerechtigden giften en bijdragen moeten melden. Is dit op het moment dat het grensbedrag wordt bereikt of al daarvoor? Of maakt de gemeente de keus om toch alle giften en bijdragen direct te laten doorgeven, zodat zij het totaalbedrag voor de uitkeringsgerechtigde kan bijhouden? Dat is overigens niet de bedoeling van de wetgever.

Andere beleidskeuzes kunnen zijn:

- In welke gevallen kan de gemeente een hoger bedrag vrijlaten dan in de wet is vermeld?
- Wanneer is een gift inkomen en wanneer vermogen?
- Wat als een voertuig cadeau wordt gedaan waarvan de waarde lager is dan het vrij te laten bedrag voor voertuigen (algemeen gebruikelijk), maar wel hoger dan het vrij te laten bedrag van de gift?
- Hoe om te gaan met giften in natura?
- Wat als de bijstandsgerechtigde giften boven het totaalbedrag van € 1.200 niet meldt?
- Hoe doe je als gemeente onderzoek naar giften? De intentie is uit te gaan van vertrouwen. Vraag een mondelinge of schriftelijke verklaring van de uitkeringsgerechtigde en géén bankafschriften over een lange periode.
- Is er een verschil hoe de gemeente omgaat met giften die vrij kunnen worden besteed en giften met een bepaald doel? Zo ja, welk verschil?
- Wat doe je met bedragen ontvangen voor een bepaald doel via (bijvoorbeeld) crowdfunding? Vrijlaten als verlening van bijzondere bijstand hiervoor ook mogelijk zou zijn, of een vergoeding vanuit de Wmo? Of kijkt de gemeente daarbij nog breder en volgt altijd een specifieke beoordeling?

Tip! Vermeld in de beleidsregels niet het vrij te laten bedrag zelf, maar verwijs naar artikel 31, tweede lid, onder m, van de Participatiewet. Het bedrag in de wet kan worden geïndexeerd. Aanpassing van het bedrag in de wet zou bij vermelding van het bedrag in de beleidsregels ook aanpassing van deze beleidsregels vergen. Die zouden daarmee ook weer langs het college van B&W moeten.

Techniek

Giften tot de vrijlatingsgrens hoeven niet te worden gemeld en de gemeente hoeft de ontvangst van giften ook niet bij te houden. Technische aanpassingen zijn daarom niet nodig.

4.6 Kan de gemeente vooruitlopen op deze wijziging?

Er zijn gemeenten die vooruitlopen op deze wetswijziging en giften tot een bedrag van € 1.200 of zelfs € 1.800 per kalenderjaar vrijlaten. Het risico om vóór de inwerkingtreding van de wetswijziging giften en bijdragen tot € 1.200 per kalenderjaar vrij te laten is laag, omdat de gemeente op dit moment al beleidsvrijheid heeft in wat vanuit het oogpunt van de bijstandsverlening verantwoord is. Het risico bij het hanteren van een maximumbedrag boven de € 1.200 is dat dit ná de ingangsdatum van de wet moet worden verlaagd. In individuele gevallen kunnen overigens wel bedragen boven de € 1.200 worden vrijgelaten.

5 Harmonisatie van de jongerennorm



Voor bijstandsbehoevende jongeren van 18 tot 21 jaar is er de jongerennorm uit artikel 20 lid 1 en 2 van de Participatiewet. De normen zijn afgeleid van de kinderbijslagbedragen die voor deze leeftijdscategorie golden. De meeste jongeren van 18, 19 of 20 jaar zullen nog bij (één van) hun ouders wonen. Zij hebben daarmee geen of weinig kosten voor levensonderhoud. Jongeren kunnen hogere hogere kosten dan waarin de uitkering voorziet, bijvoorbeeld als zij zelfstandig wonen. Maar ook zij moeten voor hun levensonderhoud in eerste instantie een beroep doen op hun ouders. Die hebben een onderhoudsplicht tot hun kind 21 jaar is (artikel 1:395a BW en artikel 12 Pw).

De gemeente mag afwijken van de jongerennorm als de situatie hierom vraagt. Kan de bijstandsgerechtigde jongere voor hogere kosten geen beroep doen op zijn ouders, omdat deze de middelen daarvoor niet hebben, de ouders niet in beeld zijn, of vanwege een ernstig verstoorde relatie? Dan kan de jongere op grond van artikel 12 van de Participatiewet recht hebben op een aanvulling op de norm in de vorm van bijzondere bijstand. De hoogte van de aanvullende bijzondere bijstand hangt af van het beleid van de gemeente waar de jongere woont en de noodzakelijke extra kosten die de jongere moet maken. De jongere moet aantonen welke noodzakelijke kosten hij maakt.

5.1 Wat wijzigt er aan de jongerennorm?

Artikel 12 komt te vervallen. Bij artikel 20 komen 2 nieuwe leden. Lid 3 voorziet in een aanvullend normbedrag (een ophoging) aan algemene bijstand voor de jongeren, lid 4 regelt dat de norm en de aanvullende norm samen niet hoger zijn dan de norm die geldt voor een 21-jarige of ouder in dezelfde situatie.

Artikel 20

1. Voor belanghebbenden van 18, 19 of 20 jaar verhoogt het college de norm met een bedrag van € 634,48, indien die belanghebbende voor de kosten van levensonderhoud geen beroep kan doen op zijn ouders, omdat:
 - a. de middelen van de ouders daartoe niet toereikend zijn; of
 - b. deze persoon redelijkerwijs het onderhoudsrecht jegens de ouders niet te gelde kan maken.
2. De ophoging, bedoeld in het derde lid, in combinatie met de normen, bedoeld in het eerste en tweede lid, is niet hoger dan de norm, bedoeld in artikel 21, die geldt voor een 21-jarige of ouder, doch jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd, in een vergelijkbare situatie.

Algemene bijstand

Omdat het hier om een aanvulling voor algemene bestaanskosten van de jongere gaat, is het logischer om deze aanvulling vanuit de algemene bijstand dan vanuit de bijzondere bijstand te regelen. Daarom vervalt artikel 12 en komt de mogelijkheid voor de ophoging bij artikel 20 'Jongerennormen' in hoofdstuk 'Algemene bijstand' van de Participatiewet.

5.2 Waarom wordt de jongerennorm gewijzigd?

Wanneer een jongere van 18, 19 of 20 jaar oud een beroep doet op aanvullende bijzondere bijstand voor levensonderhoud, is het aan de gemeente om te bepalen of er sprake is van noodzakelijke kosten van het bestaan die hoger zijn dan de jongerennorm én of de ouders aan hun onderhoudsplicht kunnen voldoen. Voor deze hogere kosten kan de gemeente op dit moment

bijzondere bijstand verstrekken. Veel gemeenten hebben hiervoor min of meer vaste normen opgenomen in het eigen beleid.

Aan deze werkwijze zitten enkele nadelen:

- Dit vergt onderzoek door de gemeente die daarmee diep in de privésituatie van de jongere treedt. Bovendien weet de jongere vóór de uitkomst van het onderzoek naar de onderhoudsplicht en de draagkracht van de ouders niet of hij recht heeft op de aanvulling door de gemeente, en ook niet wat de hoogte van de aanvulling op de algemene bijstand zal zijn.
- De hoogte van de min of meer vaste normen voor aanvulling verschilt per gemeente. Dit verschil kan aanzienlijk zijn. Het hangt daarom van de woongemeente af in hoeverre de jongere in staat is met ondersteuning van de gemeente (financieel) zelfstandig te kunnen leven.

Het doel van de wijziging is dat:

- het werkproces voor de gemeente eenvoudiger wordt en voor de jongere zelf minder belastend. De gemeente hoeft in beginsel geen onderzoek meer te doen naar de (hoogte van de) noodzakelijke kosten en de aanvulling daarop ook niet meer af te stemmen;
- de ongelijkheid tussen de gemeentelijke aanvullingen op de jongerennormen vermindert.

De vaste ophoging van de jongerennorm geeft de jongere meer financiële zekerheid wanneer die nodig is. De drempel om deze aanvulling aan te vragen zal daarmee lager worden en de kans dat de jongere hierdoor schulden maakt afnemen.

5.3 Ruimte voor de hoogte van de aanvulling

Jongeren die in aanmerking komen voor een verhoging van de jongerennorm, krijgen op grond van het nieuwe lid 3 bij artikel 20 een vast bedrag. De gemeente houdt ruimte om van dit bedrag af te wijken als dat nodig is, maar moet daarbij rekening houden met het volgende:

1. Het totaalbedrag van de algemene bijstand en de aanvulling mag niet hoger zijn dan de bijstandsnorm voor een persoon van 21 jaar of ouder in een vergelijkbare situatie. Het kan gaan om een alleenwonende of een kostendeler (artikelen 21 en 22a Pw);
2. Het totaalbedrag mag niet hoger zijn dan het voor de jongere geldende wettelijk minimum-jeugdloon. Een hoger bedrag neemt de prikkel om in loondienst te gaan werken weg. Dit is niet wenselijk;
3. Het bedrag kan bij noodzakelijke hogere kosten of bij duidelijk lagere kosten voor levensonderhoud worden afgestemd op de situatie van de jongere. Dit blijft mogelijk op grond van artikel 18, eerste lid van de Participatiewet. De woonsituatie van de jongere kan hierbij bepalend zijn. Bij (tijdelijke) hoge woonkosten kan de aanvulling hoger en tot een toereikend niveau worden vastgesteld, bij lage woonkosten (zoals bij anti-kraak wonen of inwonend bij een familielid) kan de aanvulling lager worden vastgesteld.
Vult de gemeente aan met een hoger bedrag dan de aanvulling uit artikel 20 lid 3? Dan is het belangrijk om dit bedrag goed te motiveren in de beschikking.

Voorbeeld

Jarno (19 jaar) woont zelfstandig op kamers. Zijn moeder is overleden en zijn vader is uit beeld. Voor Jarno is het om verschillende redenen niet mogelijk om te studeren of te werken. Jarno betaalt kamerhuur, verzekeringen, gedeelde vaste lasten en heeft kosten voor levensonderhoud van in totaal € 1.280 per maand. De gemeente wil Jarno bijstand en aanvullende bijstand verstrekken tot dit totaalbedrag.

Oude situatie	Bedrag*	Nieuwe situatie	Bedrag*
Norm alleenstaand 18-21 jaar incl. vt.	€ 340	Norm alleenstaand 18-21 jaar incl. vt	€ 340

(art. 20 lid 1 Pw)		(art. 20 lid 1 Pw)	
Aanvullende bijzondere bijstand (art. 12 Pw)	€ 940	Aanvulling norm (art. 20 lid 3 Pw)	€ 650
		Afstemmen bijstand (art. 18 lid 1 Pw)	€ 290
Totaal	€ 1.280	Totaal	€ 1.280
* bedragen zijn afgerond			

Hoe zit het met jongeren in een instelling?

Jongeren van 18 tot 21 jaar die in een instelling wonen hebben *geen recht* op algemene bijstand (art. 13 lid 2 onder a Pw). Wel kan bijzondere bijstand worden verstrekt. Niet meer op grond van artikel 12, maar nog wel op grond van artikel 35 van de Participatiewet. Ook daarvoor geldt dat de gemeente eerst moet beoordelen of de ouders kunnen bijdragen in de kosten (onderhoudsplicht). Het ligt voor de hand niet méér bijzondere bijstand te verlenen dan de inrichtingsnorm en hier niet de verhoogde jongerennorm aan te houden.

5.4 Overgangsrecht

In het nieuwe artikel 78ff wordt in het eerste lid overgangsrecht geregeld. Dit gaat luiden:

‘Artikel 12, zoals dat luidde op de dag voor inwerkingtreding van artikel I, onderdeel J, van de Participatiewet in balans, blijft van toepassing op de aanvraag van bijstand die uiterlijk op die dag is ingediend en op de resterende periode van reeds toegekende bijzondere bijstand, waarbij geldt dat bijzondere bijstand wordt aangevuld tot de toepasselijke norm zoals bedoeld in artikel 20, derde lid, zoals dat luidt na de dag van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel N, indien die laatste norm hoger is dan de reeds toegekende bijzondere bijstand.’

Dit overgangsrecht houdt het volgende in:

- Nieuwe aanvragen: De gemeente behandelt de aanvraag van een jongere van 18, 19 of 20 jaar, ingediend tot de dag vóór de inwerkingtreding van deze wetswijziging, op grond van artikel 12 van de Participatiewet, ook als de behandeling van de aanvraag na de ingangsdatum plaatsvindt. De aanvulling wordt verstrekt in de vorm van bijzondere bijstand.
- Bij al toegekende aanvragen blijft de bijzondere bijstand voor de resterende periode doorlopen.
- Vanaf de datum van inwerkingtreding moet de gemeente het bedrag aan bijzondere bijstand gelijk trekken met het bedrag uit het nieuwe artikel 20 lid 3, wanneer het bedrag aan bijzondere bijstand lager is dan dit aanvullende normbedrag. Is het bedrag aan bijzondere bijstand hoger dan het normbedrag? Dan houdt de jongere gedurende de resterende periode recht op dit hogere bedrag.

5.5 Wat zijn de gevolgen voor beleid, uitvoering en techniek?

Beleid

In beleidsregels heeft de gemeente mogelijk onder meer vastgelegd dat:

- jongeren bijzondere bijstand kunnen krijgen voor hogere noodzakelijke kosten voor levensonderhoud wanneer zij hiervoor geen beroep kunnen doen op de ouders;
- de hoogte daarvan afhangt van de noodzakelijke extra kosten die de jongere moet maken;
- die hoogte maximaal het verschil is tussen de algemene bijstandsnorm voor de jongere en die voor een 21-jarige in dezelfde woon- en leefsituatie; en

- dat de gemeente de aanvullende bijzondere bijstand zo mogelijk op de ouders verhaalt, tot de grens van hun onderhoudsplicht.

De aanvullende algemene bijstand voor jongeren van 18 tot 21 jaar wordt met deze wetswijziging in de wet geregeld. Bekijk in hoeverre de beleidsregels hierop moeten worden aangepast.

Ook de mogelijkheid tot maatwerk (afstemming) is in de wet geregeld, maar de gemeente moet in beleidsregels nadere invulling voor deze afstemming vastleggen.

Uitvoering

Het werkproces voor het beoordelen van de aanvraag van de jongere zal gewijzigd moeten worden. De gemeente zal nog steeds moeten nagaan of de ouders hun onderhoudsplicht kunnen nakomen, maar hoeft niet meer de hoogte van aanvullende bijstand voor de jongere te berekenen. Wel blijft het nodig te bepalen of de jongere daadwerkelijk hogere kosten voor levensonderhoud heeft.

De ophoging van de jongerennorm heeft geen fiscale gevolgen voor de alleenwonende of samenwonende/gehuwde jongere. Woont de jongere in? Dan kan het hogere inkomen van de jongere wel gevolgen hebben voor regelingen van de huisgenoten. Het hogere bedrag aan uitkering telt mee voor het toetsingsinkomen/verzamelinkomen van het huishouden en kan in het betreffende jaar tot een verlaging leiden van de regelingen die het verzamelinkomen als grondslag gebruiken (o.a. huurtoeslag, zorgtoeslag en eigen bijdrage WLZ).

Techniek

Mogelijk zal ook de uitkeringsadministratie moeten worden aangepast. Er komt een norm bij.

5.6 Kan de gemeente vooruitlopen op de wijziging?

Vooruitlopen kan gedeeltelijk. De gemeente kan jongeren tot 21 jaar die een beroep doen op aanvullende bijstand een aanvulling geven tot het nieuwe normbedrag (norm plus ophoging van artikel 20 lid 3 Pw), als de jongere noodzakelijke kosten moet maken. Die aanvulling blijft bij aanvragen tot de inwerkingtreding van de wijziging bijzondere bijstand.

De gemeente kan bij al lopende uitkeringen het bedrag aan bijzondere bijstand gelijktrekken met het bedrag uit het nieuwe artikel 20 lid 3, als het bedrag aan bijzondere bijstand lager is dan dit bedrag en de beleidsregels van de gemeente deze ruimte bieden.

6 Terugwerkende kracht bij aanvragen



In de huidige Participatiewet geldt dat de uitkering ingaat op de dag dat het recht ontstaat, maar niet eerder dan de meldingsdatum (art. 44 lid 1 Pw). In de meeste gevallen zal de meldingsdatum daarom de ingangsdatum zijn. Dat betekent dat het niet mogelijk is om een uitkering met terugwerkende kracht toe te kennen. Volgens vaste rechtspraak kan dit bij uitzondering wél als er sprake is van bijzondere omstandigheden. Hierbij kan gedacht worden aan de situatie dat iemand om medische redenen niet in staat was om zich eerder te melden en een aanvraag in te dienen.

6.1 Wat wijzigt er in de terugwerkende kracht?

Aan artikel 44 wordt een nieuw lid toegevoegd, lid 5:

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.

Met dit nieuwe lid (kan-bepaling) heeft de gemeente de ruimte gekregen om de bijstand in individuele omstandigheden met maximaal 3 maanden terugwerkende kracht toe te kennen. Het begrip individuele omstandigheden is hier nieuw en impliceert dat de omstandigheden op zich niet bijzonder hoeven te zijn, maar in dit individuele geval wel om een afwijkend besluit vragen. Het begrip ‘individuele omstandigheden’ is breder dan ‘bijzondere omstandigheden’.

6.2 Waarom wordt terugwerkende kracht mogelijk?

Het komt met regelmaat voor dat inwoners zich pas melden voor een bijstandsuitkering op het moment dat ze geen geld meer hebben om van te leven of al schulden hebben gemaakt. Zij hebben bijvoorbeeld eerst geprobeerd betaald werk te vinden of geprobeerd om van hun inkomen uit deeltijdwerk te leven. Pas recht hebben op een uitkering vanaf de datum van de melding schiet in deze gevallen het doel van de regel voorbij. Mensen worden in feite ‘gestraft’ voor hun pogingen om zelf in hun onderhoud te voorzien. Gemeenten beschouwen deze regel daarom vaak als te strikt.

Met dit nieuwe lid 5 bij artikel 44 van de Participatiewet wordt de ruimte voor gemeenten om de uitkering met terugwerkende kracht toe te kennen ruimer. De gemeente **kan** de uitkering met maximaal 3 maanden terugwerkende kracht toekennen als dit bijvoorbeeld (grotere) financiële problemen kan voorkomen.

Het doel van de toekenning met 1, 2 of 3 maanden terugwerkende kracht is dat de aanvrager daarmee geen betalingsachterstanden houdt of krijgt, of niet nog méér schulden opbouwt. Dit is niet alleen voor de aanvrager goed, maar ook voor de gemeente een betere en goedkopere oplossing dan iemand een schuldentraject te moeten laten volgen. Het is echter niet de bedoeling dat de gemeente de bijstand altijd met terugwerkende kracht toekent.

Overwegingen voor terugwerkende kracht

Bij de overweging of terugwerkende kracht op zijn plaats is, is ook de noodzaak van bijstand voor die periode van belang. Bekijk als de situatie daartoe aanleiding geeft of als de aanvrager om terugwerkende kracht verzoekt, of de aanvrager in die voorafgaande maanden recht zou hebben gehad op een uitkering en of die noodzakelijk zou zijn geweest. Heeft diegene in die periode

bijvoorbeeld ondersteuning van familie of vrienden gekregen (in geld of natura: boodschappen, betaling van vaste lasten)? Dan hoeft er geen sprake te zijn geweest van noodzaak en is bijstand met terugwerkende kracht niet nodig. Maar kan de aanvrager aannemelijk maken dat terugwerkende kracht in zijn situatie noodzakelijk is, dan kan de gemeente de bijstand op grond van artikel 44 lid 5 Pw ook voor de voorafgaande maanden verstrekken.

Het blijft overigens mogelijk om de bijstandsuitkering in bijzondere omstandigheden met meer dan 3 maanden terugwerkende kracht toe te kennen. Het nieuwe lid 5 bij artikel 44 Pw is een aanvulling op deze mogelijkheid uit de vaste rechtspraak.

Schulden

Let op dat de bijstand met terugwerkende kracht niet wordt ingezet om schulden af te kunnen lossen. Het gaat in dit geval om schulden die de aanvrager op het moment van aanvraag heeft, maar de periode vóór de aanvraag nog niet en de aanvrager op dat moment nog over voldoende middelen beschikte. Hiervoor mag geen bijstand worden verleend (art. 13 lid 1 onder g Pw). Gaat het om schulden die de aanvrager in de maanden vóór de aanvraag heeft opgebouwd omdat hij feitelijk niet over voldoende middelen beschikte? Dan kan hiervoor wél bijstand met terugwerkende kracht worden verleend.

6.3 Wat zijn de gevolgen voor beleid, uitvoering en techniek?

Beleid

Gemeenten die beleidsregels hebben opgesteld over bijstandsverlening met terugwerkende kracht, zullen deze moeten herzien. De terugwerkende kracht wordt in de wet vastgelegd. De gemeente kan in beleidsregels opnemen wanneer (in welke situaties) terugwerkende kracht met 1, 2 of 3 maanden mogelijk is en wanneer in ieder geval onderzocht moet worden of het wenselijk is om de bijstand met terugwerkende kracht toe te kennen.

Uitvoering

Terugwerkende kracht over de jaargrens heen kan fiscale gevolgen hebben. Voor de loonaangifte geldt het kasselsel; verantwoording in de maand (en daarmee het fiscaal jaar) waarin het geld betaalbaar wordt gesteld. Wanneer een uitkering in januari 2026 met terugwerkende kracht vanaf oktober 2025 wordt toegekend, wordt de betaalbaarstelling in januari 2026 gerekend tot het verzamelinkomen van 2026. Dit hogere bedrag aan uitkering telt mee voor het toetsingsinkomen/verzamelinkomen van het huishouden en kan tot een verlaging van de toeslagen (huurtoeslag, zorgtoeslag) en andere regelingen die het verzamelinkomen als grondslag gebruiken (o.a. eigen bijdrage WLZ) voor het betreffende jaar leiden.

Techniek

De meeste systemen zijn al ingericht op de mogelijkheid bijstand met terugwerkende kracht toe te kennen. Mogelijk zullen (digitale) aanvraagformulieren nog wel moeten worden aangepast op aanvragen met maximaal 3 maanden terugwerkende kracht.

6.4 Kan de gemeente vooruitlopen op de wijziging?

Het nieuwe lid 5 bij artikel 44 is toe te passen vanaf de datum van inwerkingtreding. Vooruitlopen op deze wijziging kan in principe niet. Dit kan betekenen dat het bij een aanvraag op 31 december 2025 niet mogelijk is de uitkering met terugwerkende kracht tot en met oktober 2025 toe te kennen, maar bij een aanvraag op 1 januari 2026 wel.

In de Kamerbrief van 8 mei 2025²¹ heeft de staatssecretaris aangegeven dat gemeenten bij jongeren tot 27 jaar in kwetsbare situaties al wel vooruit mogen lopen op deze wijziging. De gemeente kan bij hen beoordelen of er sprake is van bijzondere omstandigheden waarbij het – om bijvoorbeeld ernstige financiële problemen en/of nog grotere schulden te voorkomen - verstandig is de bijstand toe te kennen vanaf een datum die vóór de meldingsdatum ligt, maar die in feite de datum is waarop het recht op bijstand is ontstaan. Hierbij kan de grens van maximaal 3 maanden terugwerkende kracht worden aangehouden.

²¹ [Kamerbrief over initiatieven in de ondersteuning van jongeren in een kwetsbare positie](#), 8 mei 2025.

7 Vermogenstoets



Een bijstandsgerechtigde mag een bescheiden eigen vermogen bezitten. De Participatiewet kent hiertoe verschillende vermogensgrenzen, vermeld in artikel 34. Bij aanvang van de bijstandsverlening wordt het vermogen van de bijstandsaanvrager berekend. Het is de som van de in aanmerking te nemen bezittingen minus de in aanmerking te nemen schulden. Als het vermogen bij aanvang de vermogensgrens niet overschrijdt, berekent de gemeente het bedrag waarmee het vermogen nog mag toenemen totdat de grens van de maximale vrijlating is bereikt. Deze 2 bedragen, het vermogen en het resterende vrij te laten vermogen, blijven gedurende de bijstandsperiode als uitgangspunt gelden.

7.1 Wat wijzigt er in de vermogenstoets?

In artikel 34 lid 2 staat wat niet als vermogen in aanmerking wordt genomen. In onderdeel b staat nu: *'het bij de aanvang van de bijstand aanwezige vermogen voor zover dit minder bedraagt dan de van toepassing zijnde vermogensgrens, genoemd in het derde lid'.*

Dit wijzigt en wordt:

'het aanwezige vermogen voor zover dit minder bedraagt dan de van toepassing zijnde vermogensgrens, genoemd in het derde lid';

Lid 4 komt te vervallen:

'Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing op bezittingen die worden verworven in de periode waarover algemene bijstand is toegekend en op middelen als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, met dien verstande dat de van toepassing zijnde vermogensgrens, bedoeld in het derde lid, daarbij wordt verminderd met het vermogen dat:

- a. bij aanvang van de bijstandsverlening niet in aanmerking is genomen op grond van het tweede lid, onderdeel b;*
- b. tijdens de bijstandsverlening niet in aanmerking is genomen op grond van dit lid.'*

In de praktijk betekent dit dat niet langer gerekend wordt met het resterend vrij te laten vermogen, de staffelmethode binnen de vermogensvaststelling vervalt. Met andere woorden; de gemeente gaat niet langer uit van de 'vermogensaanwasruimte', maar kijkt naar het daadwerkelijke, actuele vermogen van de uitkeringsgerechtigde.

Het is de bedoeling dat de consulent bij heronderzoeken nagaat hoe het met de financiële situatie van de uitkeringsgerechtigde is. Komt iemand rond, zijn er (beginnende) schulden, heeft iemand hulp nodig bij de financiële administratie? Dit is belangrijk in verband met het signaleren van beginnende schulden, maar vraagt bij heronderzoeken meer aandacht van de consulent. Zo nodig verwijst die door naar budgetbeheer of schuldhulpverlening.

7.2 Waarom uitgaan van het daadwerkelijke vermogen?

Op dit moment, in de huidige Participatiewet, wordt vermogen vastgesteld bij aanvang van de bijstand. Het exact vaststellen van het vermogen vraagt veel tijd bij het aanvraagproces. Het is belangrijk omdat met het vaststellen van het vermogen ook het resterend vrij te laten vermogen kan worden vastgesteld. Met dit resterend vrij te laten vermogen wordt vervolgens de gehele bijstandsperiode gerekend. Maar alleen bij vermogenstoename, want met schulden die zijn aangegaan tijdens de bijstandsperiode wordt geen rekening gehouden.

Als bij een vermogenstoename de grens van het vrij te laten vermogen wordt overschreden, dan is er geen recht meer op bijstand. Dat geldt ook als er in de tussentijd schulden zijn ontstaan.

Voorbeeld oude situatie

Jan (43) is alleenstaand en heeft een bij aanvang van de bijstand vastgesteld vermogen van € 3.000.

Vermogensgrens van alleenstaande	€ 7.700 (fictief)
Vermogen van Jan bij aanvang	€ 3.000
Resterend vrij te laten vermogen	€ 4.700*

**in dit rekenvoorbeeld is geen rekening gehouden met de indexering, in de praktijk gebeurt dit wel.*

Jan wint een prijs in de loterij van € 10.000. Zijn resterend vrij te laten vermogen wordt overschreden met € 10.000 – € 4.700 = € 5.300.

Het recht op uitkering wordt ingetrokken en Jan moet eerst interen.

Dat geldt óók als Jan in de tussentijd het vermogen heeft verbruikt en schulden is aangegaan van € 15.000, en zijn feitelijk vermogen dus onder de vermogensgrens ligt. Dat systeem is - logischerwijs - moeilijk uit te leggen aan uitkeringsgerechtigden. De realiteit is dat uitkeringsgerechtigden meestal interen op hun bescheiden vermogen, vervangingsuitgaven moeten doen e.d. Bij een vermogenstoename beschikken zij niet meer over (een deel van) het oorspronkelijk vastgestelde bedrag.

Nieuwe situatie

Ná de aanpassing in de wet blijft Jan recht houden op bijstand, omdat naar het actuele vermogen wordt gekeken.

Vermogensgrens van alleenstaande	€ 7.700 (fictief)
Actueel vermogen inclusief schuld	€ 15.000 -/- (negatief)
Vermogenstoename (prijs loterij)	€ 10.000
Totaal vermogen	€ 5.000 -/-

7.3 Hoe onderzoek doen naar vermogenstoename?

Uitkeringsgerechtigden hoeven een toename in het vermogen niet door te geven, zolang het vermogen onder de vermogensgrens blijft. Wel moet de uitkeringsgerechtigde zélf in de gaten houden of hij een vermogen heeft boven de vermogensgrens. Het is belangrijk uitkeringsgerechtigden daarbij goed te informeren en te begeleiden. Bijvoorbeeld door het belang van vermogen, de vermogensgrens en het doorgeven van wijzigingen toe te lichten.

De gemeente kan uitkeringsgerechtigden adviseren om aanzienlijke toenames in het vermogen te melden om schending van de inlichtingenplicht te voorkomen. Bijvoorbeeld een toename vanaf € 5.000 (alleenstaanden) of € 10.000 (alleenstaande ouders en gehuwden). In individuele gevallen - als het vermogen bij aanvang van de bijstand al tegen de vermogensgrens aan zit - kan het advies anders zijn.

De gemeente kan ook een vinger aan de pols houden door de bijstandsgerechtigde regelmatig te spreken over diverse onderwerpen, waar ook vermogen onderdeel van is.

Vertrouwen versus verplichtingen

Ook bij deze wetswijziging geldt vooral uit te gaan van vertrouwen, een van de uitgangspunten van de Participatiewet in balans. Maar met deze wetswijziging blijft wel de inlichtingenplicht gelden voor vermogen dat boven de vermogensgrens uitkomt, en ook voor alle wijzigingen die invloed kunnen hebben op het recht op en de hoogte van de bijstandsuitkering (artikel 17 lid 1 Pw) en voor de medewerkingsplicht (artikel 17 lid 2). Dit betekent onder andere dat:

- de gemeente bijstandsgerechtigden heel goed moet informeren over wanneer vermogenstoename wel en niet gemeld moet worden. En wat telt mee als vermogen en wat kan als gift beschouwd worden?
- de bijstandsgerechtigde inzicht moet geven in vermogensmutaties als de gemeente hierom vraagt.

7.4 Wat zijn de gevolgen voor beleid en uitvoering?

Beleid

Heeft de gemeente beleidsregels over vermogen? Ga na of aanpassing hiervan nodig is.

Uitvoering

Dit voorstel vraagt met name om een wijziging in de uitvoering. Binnen de huidige regelgeving is het wenselijk om het vermogen bij aanvang van de bijstandsverlening zo zorgvuldig mogelijk vast te stellen. Het vastgestelde vermogen heeft immers gevolgen voor de gehele bijstandsperiode. Bij het nieuw voorgestelde systeem is het – in principe - voldoende om vast te stellen dat het actuele vermogen onder de vermogensgrens ligt. Dit hoeft niet op de euro nauwkeurig te worden vastgesteld. Het advies is om bij aanvang van de bijstand het vermogen (ongeveer) vast te stellen en kenbaar te maken aan de bijstandsgerechtigde. Zo kun je wijzigingen in het vermogen opmerken en heb je zicht op (beginnende) schuldenproblematiek.

Waar moet de gemeente aan denken?

- Pas werkinstructies voor de consultants over wijzigingen in het vermogen tijdens de bijstand zo nodig aan.
- Werkt de gemeente met vermogensberekenningsformulieren? Daaruit kan de term en de berekening van het resterend vrij te laten vermogen worden verwijderd.
- Kijk of de informatie aan uitkeringsgerechtigden nog klopt en wijzig deze zo nodig. Het gaat om informatie over het vaststellen van vermogen, vermogensgrenzen en de inlichtingenplicht in relatie tot het vermogen in o.a. beschikkingen en checklists.

De term *resterend vrij te laten vermogen* kan uit deze documenten worden verwijderd.

In de beschikking is het voldoende om het vastgestelde vermogen en de vermogensgrens te noemen. Geef daarbij een toelichting wanneer een vermogenstoename wél gemeld moet worden.

Het is overigens niet per se nodig om in de beschikking het bedrag waarop het vermogen is vastgesteld te noemen. Het bedrag zelf heeft geen rechtsgevolg zolang het onder de vermogensgrens ligt. Zorg er in ieder geval wel voor dat een indicatief bedrag in het dossier en eventueel systeem wordt opgeslagen.

7.5 Kan de gemeente vooruitlopen op de wijziging?

Het advies is om niet vooruit te lopen op deze wijziging. En de werkwijze pas aan te passen na inwerkingtreding van de wetswijziging.

8 Niet-rechthebbende partner



Bij gehuwden is het mogelijk dat een van de partners geen recht heeft op bijstand. Bijvoorbeeld omdat hij of zij in detentie zit, in het buitenland verblijft of studeert en daardoor recht heeft op studiefinanciering.

In geval van een niet-rechthebbende partner, heeft de rechthebbende partner recht op 50% van de gehuwdennorm. Dat staat in het huidige artikel 24 van de Participatiewet. Deze partner wordt als kostendeler behandeld en moet daarom zien rond te komen met 20% minder uitkering dan een alleenstaande. In de praktijk kan de rechthebbende partner de kosten vaak niet delen en heeft met 50% van de gehuwdennorm te weinig inkomen om in het levensonderhoud te kunnen voorzien. Veel gemeenten lossen dit nu op door de bijstand op grond van artikel 18 Pw af te stemmen tot de norm alleenstaande (ouder). Sommige gemeenten doen dit op verzoek, andere ambtshalve.

8.1 Wat wijzigt er in de norm?

Om deze verschillen te ondervangen wijzigt artikel 24 Pw. Hierdoor hebben alle gehuwden van 21 jaar en ouder waarbij een van de partners geen recht heeft op bijstand, recht op een uitkering voor een alleenstaande ouder (70% van de gehuwdennorm):

Artikel 24. Afwijking norm gehuwden

Voor gehuwden waarvan een echtgenoot geen recht op algemene bijstand heeft is voor de rechthebbende echtgenoot de norm gelijk aan:

- a. de voor deze persoon overeenkomstige norm voor een alleenstaande, indien de rechthebbende echtgenoot 21 jaar of ouder is en geen kostendelende medebewoners heeft; dan wel*
- b. 50% van de norm die voor hem zou gelden als hij gehuwd zou zijn met een rechthebbende echtgenoot van zijn leeftijd, indien de rechthebbende echtgenoot jonger dan 21 jaar is.*

Als de niet-rechthebbende partner inkomsten heeft, dan worden deze – net als nu - wél in aanmerking genomen.

8.2 Wat zijn de gevolgen voor beleid, uitvoering en techniek?

Beleid en uitvoering

Deze wijziging vraagt om een aanpassing in de uitvoering. Op dit moment stemt de gemeente de bijstand op grond van artikel 18 Pw af op de situatie van de bijstandsgerechtigde partner. Na de inwerkingtreding van deze wetswijziging is dat niet meer nodig. Dan is de ophoging via artikel 24 Pw geregeld. Mogelijk heeft de gemeente werkinstructies of beleid waarin de huidige werkwijze is vastgelegd. Deze moeten worden aangepast en beleid kan worden ingetrokken. Ook de rapportages en beschikkingen en het (digitale) aanvraagformulier moeten mogelijk worden aangepast.

Informereren inwoners en bijstandsgerechtigden

Voor bijstandsgerechtigden waarvoor de gemeente nu de norm afstemt, wijzigt er in de praktijk niks. Het is wel netjes om de wijziging door te geven via een nieuwe beschikking.

Als de gemeente de uitkering afstemt tot een ander bedrag en dat bedrag aanpast, dan is een nieuwe beschikking noodzakelijk. Er is dan sprake van een rechtsgevolg.

Er kunnen inwoners zijn die geen bijstand hebben aangevraagd, omdat zij uitgingen van 50% van de gehuwdennorm en – bijvoorbeeld vanwege inkomen - geen recht denken te hebben. De gemeente moet proberen om ook deze inwoners te achterhalen en nagaan of zij een beroep willen doen op bijstand nu de regelgeving gewijzigd is²². Hiervoor kunnen gemeenten bijvoorbeeld informatie van de Belastingdienst gebruiken. Voor het aanleveren van deze informatie door de Belastingdienst zijn goede afspraken nodig.

Techniek

Mogelijk is er een aanpassing van het uitkeringssysteem nodig. Gemeenten die gebruikmaken van automatische normbepaling via het uitkeringssysteem, moeten het systeem ook (laten) aanpassen.

8.3 Kan de gemeente vooruitlopen op de wijziging?

Veel gemeenten lossen het probleem van te weinig inkomen – naar aanleiding van rechterlijke uitspraken²³ - al op via afstemming of bijzondere bijstand. Vooruitlopen is op grond hiervan mogelijk.

²² Mede in het kader van de [proactieve dienstverlening](#).

²³ Zie bijvoorbeeld [ECLI:NL:CRVB:2017:879](#) en [ECLI:NL:CRVB:2020:3517](#)

9 ALO-kop



Alleenstaande ouders komen in aanmerking voor een verhoging van het kindgebonden budget. Deze verhoging wordt ook wel de ALO-kop genoemd. Niet alle alleenstaande ouders ontvangen dit hogere bedrag aan kindgebonden budget. Dat heeft te maken met het ruimere partnerbegrip binnen de Awir, waardoor minder mensen worden aangemerkt als alleenstaande ouder. Terwijl bij de uitvoering van de Participatiewet (en ook bij andere socialezekerheidswetten) wordt gekeken naar de feitelijke woon-leefsituatie, doet de Belastingdienst dit niet. Voor het kindgebonden budget zijn mensen toeslagpartners als zij gehuwd zijn, fiscaal partner zijn, samen een kind hebben, samen met het kind van een van beiden wonen, samen een woonhuis hebben en/of pensioenpartner van elkaar zijn.

Het probleem van het mislopen van de ALO-kop vanwege deze partnerdefinitie speelt vooral – maar niet alleen – bij statushouders met kinderen waarvan de partner nog moet nareizen.

Gemeenten lossen het gemis aan extra kindgebonden budget nu op door de bijstand af te stemmen op grond van artikel 18 Pw of door bijzondere bijstand te verstrekken. De Centrale Raad van Beroep (CRvB) ziet deze situatie als een zeer bijzondere situatie. Volgens diverse uitspraken van de CRvB is afstemming op grond van artikel 18 Pw de correcte manier, omdat het algemeen noodzakelijke kosten van bestaan betreft.

9.1 Wat wijzigt er voor ouders zonder ALO-kop?

Na inwerkingtreding van de wijziging wordt eerst via artikel 24 van de Participatiewet geregeld dat de norm voor gehuwden waarvan een partner geen recht heeft op algemene bijstand standaard de norm voor een alleenstaande (ouder) wordt (70% van de gehuwdenorm in plaats van 50%). Vervolgens wordt dit bedrag via het nieuwe artikel 24a Pw verhoogd met 1/12 van het jaarbedrag van de ALO-kop. In de praktijk komt dat samen neer op iets meer dan 90% van de gehuwdenorm.

Het nieuwe artikel 24a luidt:

De norm wordt opgehoogd met 1/12 van het bedrag genoemd in artikel 2, zesde lid, van de Wet op het kindgebonden budget voor de belanghebbende, die

- a. een rechtmatig in Nederland verblijvend, ten laste komend kind heeft;*
- b. een partner heeft, als bedoeld in artikel 3 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen;*
- c. op basis van deze wet wordt aangemerkt als gehuwd, maar van wie de partner geen recht heeft op algemene bijstand.*

9.2 Wat zijn de gevolgen voor beleid, uitvoering en techniek?

Beleid en uitvoering

Dit vraagt om een wijziging in de uitvoering. Op dit moment lossen veel gemeenten het mislopen van de ALO-kop op door de bijstand af te stemmen via artikel 18 Pw of via bijzondere bijstand. Na de inwerkingtreding van deze wetswijziging is dat niet meer nodig. Dan is de compensatie van de ALO-kop via artikel 24a Pw geregeld.

Mogelijk heeft de gemeente werkinstructies of beleid waarin de huidige werkwijze is vastgelegd. Deze moeten worden aangepast en beleid kan worden ingetrokken. Ook de rapportages en beschikkingen en het (digitale) aanvraagformulier moeten mogelijk worden aangepast.

Informeren inwoners en bijstandsgerechtigden

Voor bijstandsgerechtigden waarvoor de gemeente nu de norm afstemt, wijzigt er in de praktijk niks. Het is wel netjes om de wijziging door te geven via een nieuwe beschikking. Als de gemeente de uitkering afstemt tot een ander bedrag en dat bedrag aanpast, dan is een nieuwe beschikking noodzakelijk. Er is dan sprake van een rechtsgevolg.

Er kunnen inwoners zijn die geen bijstand hebben aangevraagd, omdat zij uitgingen van 50% van de gehuwdennorm en – bijvoorbeeld vanwege inkomen – geen recht denken te hebben. De gemeente moet proberen om ook deze inwoners te achterhalen en nagaan of zij een beroep willen doen op bijstand nu de regelgeving gewijzigd is. Hiervoor kunnen gemeenten bijvoorbeeld informatie van de Belastingdienst gebruiken. Voor het aanleveren van deze informatie door de Belastingdienst zijn goede afspraken nodig.

Techniek

Mogelijk is er een aanpassing van het uitkeringssysteem nodig. Gemeenten die gebruikmaken van automatische normbepaling via het uitkeringssysteem, moeten het systeem ook (laten) aanpassen. De gemeente moet kunnen vastleggen dat wanneer de uitkeringsgerechtigde geen recht heeft op de ALO-kop, deze een ophoging kan krijgen. Dit moet goed kunnen worden ingevoerd in het systeem.

9.3 Kan de gemeente vooruitlopen op de wijziging?

Veel gemeenten lossen het probleem van te weinig inkomen – naar aanleiding van rechterlijke uitspraken²⁴ – al op via afstemming of bijzondere bijstand. Vooruitlopen is op grond hiervan mogelijk.

²⁴ Zie o.a. [ECLI:NL:CRVB:2017:879](#) en [ECLI:NL:CRVB:2020:3517](#)

10 Evenredigheistoets bij opleggen boete en terugvordering



Evenredigheid van besluiten is de afgelopen jaren door verschillende gebeurtenissen, zoals de toeslagenaffaire, meer in de schijnwerpers komen te staan. Het evenredigheidsbeginsel houdt in dat de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot het beoogde doel van het besluit (artikel 3:4 tweede lid Awb). Rechter toetsen sinds februari 2022 minder terughoudend aan het evenredigheidsbeginsel. Door ontwikkelingen in de rechtspraak speelt het evenredigheidsbeginsel nu ook een rol als een beroep wordt gedaan op dringende redenen om af te zien van een boete of terugvordering. De wet wordt hierop aangepast.²⁵

10.1 Wat wijzigt er bij boete en terugvordering?

Er wordt in de wet verankerd dat er getoetst moet worden aan het evenredigheidsbeginsel bij het beantwoorden van de vraag of er dringende redenen zijn om geheel of gedeeltelijk af te zien van een terugvordering of van een bestuurlijke boete.

Deze wijziging sluit aan bij de ontwikkelingen in de rechtspraak. Hiertoe worden een aantal bepalingen in de Participatiewet gewijzigd:

Artikel 18 a, zevende lid Pw: dringende redenen om af te zien van een boete.

Hieraan wordt een zinsnede toegevoegd:

*Het college kan afzien van het opleggen van een bestuurlijke boete indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn **en de nadelige gevolgen van het opleggen van een boete voor de persoon aan wie een boete wordt opgelegd onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.***

Wijziging artikel 58, achtste lid Pw: dringende redenen om af te zien van terugvordering,

Hieraan wordt dezelfde zinsnede toegevoegd:

*Indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn **en de nadelige gevolgen van de terugvordering voor de persoon van wie wordt teruggevorderd onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen**, kan het college besluiten geheel of gedeeltelijk van terugvordering af te zien.*

10.2 Waarom worden deze artikelen gewijzigd?

Terugvordering is als uitgangspunt verplicht wanneer als gevolg van schending van de inlichtingenverplichting te veel uitkering is ontvangen. Het opleggen van een boete is dat ook, als er sprake is van schending van de inlichtingenplicht en de gemeente daardoor benadeeld is. Deze bepalingen zijn zodanig geformuleerd dat er geen ruimte is voor een toets aan evenredigheid. Het gaat om gebonden bevoegdheden in een wet in formele zin.

²⁵ Dit hoofdstuk is gebaseerd op de huidige wet- en regelgeving zoals vastgelegd in de Participatiewet (Pw). Het is belangrijk op te merken dat er momenteel een Wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid bij de Tweede Kamer ligt (sinds 8 juli), dat aanzienlijke wijzigingen kan aanbrengen in de manier waarop boetes en terugvorderingen worden behandeld. Dit wetsvoorstel beoogt onder andere de codificatie van de reeks De Bock-uitspraken en de zuivering van de bepaling van dringende redenen. Wij raden aan om regelmatig de meest recente wet- en regelgeving te raadplegen om op de hoogte te blijven van eventuele veranderingen en telkens de meest recente versie van deze handreiking aan te houden.

Het toetsingsverbod uit artikel 120 Grondwet maakt dat dergelijke bepalingen niet getoetst kunnen worden aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het evenredigheidsbeginsel. Dit kan anders zijn als er sprake is van door de wetgever niet verdisconteerde omstandigheden. Het gaat dan om specifieke omstandigheden die niet naar behoren in het wetgevend proces aan de orde zijn gekomen. Dit is zelden het geval. Dit betekent dat er weinig ruimte is om, in het geval er te veel uitkering is verstrekt omdat de inlichtingenplicht niet is nagekomen, persoonlijke omstandigheden en bijzondere situaties van betrokkene mee te wegen.

Van een terugvordering of een boete kan wel geheel of gedeeltelijk worden afgezien als er sprake is van dringende redenen. Het begrip dringende redenen werd tot voor kort heel beperkt uitgelegd in de rechtspraak en uitvoeringspraktijk. Dringende redenen kunnen bestaan als de terugvordering onaanvaardbare sociale en/of financiële gevolgen voor de betrokkene heeft. Het moet dan gaan om gevallen waarin iets bijzonders en uitzonderlijks aan de hand is. Hierdoor kunnen inwoners feitelijk zelden een geslaagd beroep doen op dringende redenen.

Inmiddels is de invulling van het begrip dringende redenen in de rechtspraak veranderd. Die gewijzigde inzichten worden nu ook in de wet verankerd, zodat duidelijk is dat er altijd getoetst moet worden aan het evenredigheidsbeginsel wanneer een beroep op dringende redenen wordt gedaan. Op deze wijze vormen de dringende redenen een beter instrument om hardheden in de besluitvorming te voorkomen en rekening te houden met persoonlijke omstandigheden van de inwoner en de rol van de gemeente.

10.3 Kader voor toets aan evenredigheid

Door de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (RvS) is in de uitspraak van 2 februari 2022²⁶ een kader geschetst voor de toets aan evenredigheid. De evenredigheid van een besluit wordt beoordeeld aan de hand van 3 beoordelingspunten:

1. Geschiktheid: is het besluit geschikt om het daarmee beoogde doel te bereiken?
2. Noodzakelijkheid: is het besluit noodzakelijk om het beoogde doel te bereiken, of kan dat ook met een minder ingrijpende maatregel?
3. Evenredigheid in strikte zin: is het besluit dat op zich geschikt en noodzakelijk is, ook in dit specifieke geval evenredig?

De intensiteit van de toets aan evenredigheid is afhankelijk van verschillende factoren en zal dus van geval tot geval anders zijn. De intensiteit van de toetsing wordt bepaald door onder meer:

- het type besluit;
- de aard en de mate van beleidsruimte van het bestuursorgaan;
- de aard en het gewicht van de met het besluit te dienen doelen;
- de aard van de betrokken belangen;
- de mate waarin deze door het besluit worden geraakt.

Naarmate deze belangen zwaarder wegen, de gevolgen van het besluit ernstiger zijn of het besluit een grotere inbreuk maakt op de fundamentele rechten, zal de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel intensiever zijn.

Deze wijze van toetsen is overgenomen in latere uitspraken door de Centrale Raad van Beroep (CRvB) en daarmee ook relevant voor gemeenten bij het uitvoeren van de Participatiewet.

²⁶ [ECLI:NL:RVS:2022:285](#)

Evenredigheidsbeginsel en dringende redenen om van terugvordering of een boete af te zien

Sinds deze uitspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van de RvS hebben de ontwikkelingen rond het evenredigheidsbeginsel niet stil gestaan. Met de uitspraak van de CRvB van 18 april 2024²⁷ wordt het begrip dringende redenen voortaan ruimer uitgelegd. Voorafgaand aan deze uitspraak is een conclusie gevraagd aan Advocaat-Generaal De Bock.²⁸

De CRvB ziet de dringende redenen voortaan als een open norm. Het uitgangspunt blijft dat wat ten onrechte is ontvangen in beginsel moet worden terugbetaald. Maar daarbinnen moet de gemeente de relevante feiten en omstandigheden zodanig afwegen, dat die een toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kan doorstaan. De CRvB noemt daarbij met name het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het (materiële) zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.

De gemeente moet niet alleen rekening houden met de gevolgen van een besluit, maar ook met de oorzaak. Ook fouten van de gemeente zelf kunnen daarbij een rol spelen. Evenredigheid moet dus standaard in de overwegingen worden meegenomen wanneer dringende redenen een rol spelen.

Wat kunnen die relevante feiten en omstandigheden in de beoordeling van de oorzaak zijn?

De Centrale Raad noemt aan de zijde van de gemeente onder meer:

- trage besluitvorming met een langere terugvorderingsperiode als gevolg;
- gemaakte fouten.

Aan de zijde van de betrokken inwoner de aard van de schending van de inlichtingenplicht:

- wel of niet bewust; of
- een onoplettendheid; of
- ontbreken van verwijtbaarheid, maar wel op de hoogte van het feit dat er te veel bijstand is verstrekt.

Terugvordering en schuldhelp

Voor wat betreft de financiële gevolgen van een terugvordering of een boete worden inwoners beschermd door de beslagvrije voet. Daarin verandert met deze uitspraak niets. Als echter bij het nemen van een terugvorderingsbesluit al te voorzien is dat hierdoor een schuldhelptraject dreigt te worden beëindigd, dan moet de gemeente dat al bij het nemen van het terugvorderingsbesluit meewegen. Dat geldt zeker als betrokkene geen (overwegend) aandeel in de ontstane herziening of terugvordering heeft en geen sprake is van opzettelijke schending van de inlichtingenplicht.

10.4 Wat betekent deze wijziging voor de gemeente?

Met de wetswijzigingen wordt duidelijk gemaakt dat de gemeente bij de afweging of er dringende redenen zijn om af te zien van een boete of terugvordering, ook moet kijken of het besluit evenredig is. Hiermee wordt beoogd de ontwikkelingen in de rechtspraak te laten doorklinken in de wet. De dringende redenen moeten zo worden ingevuld dat zij als wettelijke hardheidsclausule een

²⁷ [ECLI:NL:CRVB:2024:726](#)

²⁸ [ECLI:NL:CRVB:2023:2086](#)

wezenlijke rol kunnen spelen in de besluitvorming. Bij het onderzoek en de afwegingen zijn niet langer alleen de gevolgen van het besluit belangrijk, maar ook de omstandigheden voorafgaand aan de besluitvorming.

De wijziging betekent:

- dat de noodzaak voor een zorgvuldig onderzoek naar de relevante feiten en omstandigheden van de inwoner en de eventuele rol van de gemeente voordat die een besluit tot terugvordering of het opleggen van een boete neemt, in belang toeneemt; en
- dat er meer aandacht moet uitgaan naar de motivering van het besluit.

Zorgvuldig onderzoek voorafgaand aan het besluit

Zonder goed zicht op de relevante feiten en omstandigheden kan niet gewogen worden of het beroep op dringende redenen terecht is en het besluit evenredig. Bij de toets aan evenredigheid moet de gemeente immers beoordelen of:

1. het besluit **geschikt** is (om het beoogde doel te bereiken); en
2. het besluit **noodzakelijk** is om het beoogde doel te bereiken; en
3. of een besluit dat op zich geschikt en noodzakelijk is, in dit specifieke geval ook **evenredig** is.

Een zorgvuldig onderzoek vraagt om professionele nieuwsgierigheid naar de omstandigheden van de inwoner. Het is belangrijk daarbij ook rekening te houden met de huidige inzichten over het doenvermogen van inwoners en om een beeld te krijgen van eventuele omstandigheden die dit doenvermogen kunnen beïnvloeden (zoals financiële problemen of echtscheiding).

Verzoek om af te zien is beroep op dringende redenen

Het uitgangspunt is dat de betrokken inwoner feiten en omstandigheden aan moet voeren die maken dat er sprake is van dringende redenen. Hoewel de gemeente strikt genomen dus niet ambtshalve hoeft te toetsen of er dringende redenen zijn, zal dat in de praktijk wel vaak aan de orde zijn. Wat inwoners aanvoeren moet namelijk ruim worden uitgelegd. Een verzoek om van terugvordering af te zien zal al snel moeten worden opgevat als een beroep op dringende redenen. Het is dan aan de gemeente om daarnaar, zo nodig, nader onderzoek te doen.

10.5 Wat zijn de gevolgen voor beleid en uitvoering?

Beleid

Toetsing aan het evenredigheidsbeginsel is afhankelijk van een veelheid aan factoren en kan daarom van geval tot geval verschillen. De gemeente kan in beleidsregels kaders vastleggen hoe de afweging tussen het belang van betrokkene en de gemeente gemaakt wordt, welke factoren daarbij een rol spelen en de mate waarin. Bijvoorbeeld ten aanzien van:

- de hoogte van het terug te vorderen bedrag;
- ingrijpende levensgebeurtenissen bij de inwoner;
- het doenvermogen van de inwoner;
- de wijze waarop nalatigheid van de gemeente of traagheid in de besluitvorming van invloed is op de afweging;
- het effect van het besluit op de financiële toekomstverwachting;
- de gezinssituatie, waaronder de opvoeding van de kinderen en op de persoonlijke ontwikkeling van de inwoner.

Motivering van het besluit

De evenredigheidstoets in het kader van dringende redenen vraagt om een zorgvuldige motivering van besluiten, waarin inzichtelijk gemaakt wordt welke feiten en omstandigheden zijn gewogen en hoe op basis van deze feiten en omstandigheden is getoetst of het besluit evenredig is. Duidelijk

moet zijn hoe de verschillende elementen uit de toets (geschiktheid, noodzakelijkheid en evenredigheid in strikte zin) zijn meegenomen in de besluitvorming. Een goede motivering laat niet alleen zien op welke wijze getoetst is aan evenredigheid, maar voorkomt ook ongewenste precedentwerking.

10.6 Kan de gemeente vooruitlopen op deze wijziging?

Ja, dat wordt al van de gemeente verwacht. Met de voorgestelde wijzigingen wordt de huidige stand van de rechtspraak in de wetgeving verwerkt. Gemeenten moeten op basis van deze rechtspraak ook nu al het evenredigheidsbeginsel betrekken bij de besluitvorming wanneer een beroep wordt gedaan op dringende redenen om af te zien van terugvordering of het opleggen van een boete. De afweging of het besluit evenredig is in relatie tot de met het besluit te dienen doelen moet dus ook nu al worden gemaakt.

Deel 3: Stabiel en voldoende inkomen



STABIEL &
VOLDOENDE
INKOMEN

Voor bijstandsgerechtigden is het belangrijk ervan uit te kunnen gaan dat zij iedere maand voldoende inkomen hebben om alle kosten voor levensonderhoud te kunnen betalen. Met de huidige Participatiewet is die zekerheid er voor bijstandsgerechtigden die in deeltijd werken niet altijd. De wijzigingen in dit deel beogen onder meer de schommelingen in de hoogte van de uitkering weg te nemen. Het gaat om:

- Het uniform verrekenen van inkomsten uit arbeid;
- Het bufferbudget;
- De verruiming van bijverdiengrenzen;
- De ambtshalve individuele inkomensvoet.

Deze wijzigingen vallen alle vier in fase 3 waarin de implementatie is gepland voor 1 januari 2027. In deze versie van de handreiking staan daarom alleen korte beschrijvingen van deze wijzigingen. In een latere versie zal de informatie worden aangevuld met o.a. informatie over beleid en techniek.

11 Uniform verrekenen inkomsten uit arbeid



Wanneer een bijstandsgerechtigde werkt naast de uitkering of ook een andere uitkering ontvangt, moeten deze inkomsten worden verrekend met de bijstandsuitkering. De bijstand vult immers aan tot de toepasselijke norm. Het verrekenen van inkomen uit werk of andere uitkering met de bijstandsuitkering is voor gemeenten een intensief administratief proces. Ook maken de gemeenten verschillende keuzes in hoe bepaalde inkomsten worden verrekend. Dit geeft verschillen tussen gemeenten in wat bijstandsgerechtigden per maand ontvangen. En het proces zelf kan leiden tot grote schommelingen in de maandelijkse aanvulling. Voor de rechtszekerheid, overzichtelijkheid en eenduidigheid is het van belang om dit verrekenproces, zowel voor de gemeente als voor de bijstandsgerechtigden, zoveel mogelijk te uniformeren en te vereenvoudigen.

11.1 Wat wijzigt er in de verrekening van inkomsten?

De manier waarop inkomsten uit arbeid worden verrekend met de algemene bijstand verandert. Hiervoor wordt een nieuw lid 5 aan artikel 32 van de Participatiewet toegevoegd.

Artikel 32. Inkomsten

5. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over:

- a. de wijze waarop inkomsten in aanmerking worden genomen die als loon als bedoeld in de Wet op de loonbelasting 1964 kwalificeren;
- b. op welke wijze de aftrek, bedoeld in artikel 31, derde lid, over inkomen als bedoeld in onderdeel a, wordt berekend, waarbij percentages kunnen worden bepaald voor het vaststellen van de hoogte van de premies en inhoudingen, bedoeld in artikel 31, derde lid, onderdeel b;

- c. *het in aanmerking nemen van de aanspraak op vakantiebijslag, eindejaarsuitkering en keuzebudget over een inkomen.*

Ook de Regeling Participatiewet, IOAW en IOAZ²⁸ wordt in verband hiermee gewijzigd.

Het gaat om 2 wijzigingen:

1. Naast inkomen uit bijstand, kan de ontvanger ook ander inkomen ontvangen, bijvoorbeeld door (deeltijd) te werken. Het inkomen dat die persoon daarmee ontvangt, wordt verrekend met de bijstandsuitkering. In deze regeling wordt voorgeschreven hoe dat inkomen netto vastgesteld moet worden. Het inkomen kan daardoor ook automatisch worden verrekend.
2. Daarnaast wordt voorgeschreven hoe de vakantiebijslag, eindejaarsuitkering en het keuzebudget worden verrekend met de bijstandsuitkering. Deze bedragen worden pas verrekend als de bijstandsgerechtigde hier ook daadwerkelijk over kan beschikken.

11.2 Waarom wordt de manier van verrekenen gewijzigd?

De salaris- of uitkeringsspecificatie en een inkomstenformulier vormen nu meestal de basis voor de verrekening. De gemeente bepaalt vervolgens welk deel van loon of uitkering met de bijstandsuitkering verrekend moet worden en houdt hierbij rekening met o.a. salarisperiode, loonheffingskortingen, reserveringen en losse vergoedingen. Op dit moment zijn er grote verschillen tussen gemeenten in die manier van verrekenen en het tijdstip daarvan.

De huidige wetgeving en de gemeentelijke keuzes kunnen onbedoelde negatieve effecten hebben voor de bijstandsgerechtigde:

- Omdat de huidige wet erin voorziet dat de vakantietoelage meteen (fictief) verrekend wordt, ontvangen inwoners die in deeltijd werken op maandbasis minder dan toen ze nog niet werkten.
- Als gemeenten vervolgens ook (in strijd met de wet) een eventuele eindejaarsuitkering per maand verrekenen, is dit verschil nog groter. Dat dit verschil wordt opgeheven bij de uitbetaling van de vakantietoelage (en/of eindejaarsuitkering) maakt de situatie op maandbasis niet beter.
- De verrekening van vierwekelijks loon leidt er in veel gevallen toe dat er op maandbasis te veel wordt gekort. Veel gemeenten blokkeren de volledige uitkering totdat de loonstrook binnen is. De inwoner zit dan lange tijd in (onzekere) afwachting van zijn uitkering.
- Het salaris kan schommelen, zodat de inwoner de ene maand meer dan de norm verdient en de andere maand minder. Nabetalingen en correcties achteraf zorgen voor ondoorzichtige herberekeningen en onzekerheid voor de inwoner.
- Als de gemeente achteraf verrekend en de inwoner volledig uitstroomt uit de uitkering, wordt die bij het einde van de uitkering geconfronteerd met een terugvordering en start de bijstandsonafhankelijkheid met een schuld.

De wijzigingen in de verrekening van inkomsten vereenvoudigen het proces en bevorderen de financiële zekerheid van bijstandsgerechtigden die in deeltijd werken door te voorkomen dat zij op maandbasis onder het minimum komen. Ook vergroten de wijzigingen de rechtsgelijkheid doordat de verschillen in verrekenproces tussen gemeenten hierdoor kleiner worden.

Uniform verrekenen

De werkwijze wordt geüniformeerd voor transparantie en rechtsgelijkheid, en aangepast zodat het automatisch verrekenen (zonder loonstrook) ook mogelijk is op basis van gegevens uit de polisadministratie.

²⁸ De [Regeling Participatiewet, IOAW en IOAZ](#) is in internetconsultatie geweest, maar verdere besluitvorming en/of ingangsdatum zijn nog niet bekend.

Het belastbaar loon wordt het uitgangspunt van de berekening. Er komen verplichte regels voor het verrekenen van:

- de vakantiebijslag;
- de eindejaarsuitkering; en
- het keuzebudget.

Automatisch verrekenen

Automatisch verrekenen houdt in dat de benodigde gegevens uit de polisadministratie worden gehaald. De bijstandsgerechtigde hoeft dan geen loonstroken in te leveren. Wel blijft de inlichtingenplicht gelden. De bijstandsgerechtigde moet blijven doorgeven dat hij werkt of andere inkomsten ontvangt (zoals alimentatie die niet in de polisadministratie staat). Giften en kostenbesparingen tot een bedrag van € 1.200 hoeft hij niet door te geven.

De wijze van verrekening sluit aan bij de manier die UWV toepast bij WIA, Wajong en WW. De gemeente kan gebruik maken van het product Ondersteuning Inkomstenverrekening Bijstand (OIB) dat door het Bureau Informatiediensten Nederland (BIDN, het voormalige Inlichtingenbureau) is ontwikkeld.

In 2019-2020 is er een pilot gedraaid in 7 gemeenten en 1 samenwerkingsverband. Hieruit bleek dat 40% van de werkgevers binnen het huidige tijdvak loonaangifte doen en 95% binnen 6 tot 7 weken na de start van het tijdvak. Een aantal gemeenten is de pilot met OIB-signalen zo goed bevallen dat de automatische verrekening de standaard is geworden.

12 Bufferbudget



Voor bijstandsgerechtigden kan de stap van uitkering naar deeltijdwerk ook onzekerheid en financiële stress geven. Bij wisselende inkomsten kan dit door de verrekening met de bijstand (grote schommelingen in de uitkering geven en er voor zorgen dat het totale inkomen op maandbasis onder de bijstandsnorm komt. Sommige bijstandsgerechtigden die in deeltijd werken komen hierdoor in financiële problemen.

12.1 Wat is het bufferbudget?

Er wordt een bufferbudget geïntroduceerd in het nieuwe artikel 34b van de Participatiewet:

34b. Bufferbudget

1. *Het college kan op basis van individuele omstandigheden voor degene die inkomen uit arbeid en algemene bijstand ontvangt, ambtshalve een bufferbudget tot maximaal € 1.000 per kalenderjaar inzetten, indien:*
 - a. *de belanghebbende als gevolg van inkomstenverrekening instabiliteit in inkomen heeft of zal hebben, waardoor die persoon of het gezin 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 wendt het bufferbudget 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 of meer maanden.*
3. *Bij aanwending van het bufferbudget zijn de artikelen 11, vierde lid, en 45, vierde lid, van overeenkomstige toepassing.*

Het bufferbudget is een maatwerkinstrument, bedoeld om de bijstandsgerechtigde die in deeltijd werkt een stabiel inkomen te geven, daarmee financiële stress bij werkaanvaarding op te vangen en een belemmerende factor om te gaan werken weg te nemen. Het budget wordt opgenomen in het BUIG-budget.

12.2 Kenmerken van het bufferbudget

- Het bufferbudget is een bedrag van maximaal € 1.000 per kalenderjaar dat wordt belast via een eindheffing. Dat betekent dat het geen gevolgen heeft voor het belastbaar inkomen van de bijstandsgerechtigde en daarmee ook niet voor toeslagen als huur- en zorgtoeslag, en voor andere regelingen die het verzamelinkomen als grondslag gebruiken (o.a. eigen bijdrage WLZ en aanvullende studiebeurs DUO).
- Het bufferbudget kan worden ingezet op basis van individuele omstandigheden om als financiële buffer te dienen bij werkaanvaarding, wanneer als gevolg van inkomstenverrekening het inkomen instabiel is of leidt tot een terugvordering, en daarvan niet op grond van artikel 58 lid 8 Pw kan worden afgezien. Het bufferbudget kan betaald worden aan de inwoner of worden gebruikt om een vordering te voldoen. Dit kan in (ongelijke) delen en het maximum van € 1.000 hoeft niet volledig gebruikt te worden.

- Het kan alleen worden ingezet bij inkomen uit arbeid en wanneer het bijdraagt aan de arbeidsinschakeling.
- De inwoner hoeft het bufferbudget niet aan te vragen; de verstrekking is ambtshalve.
- Het bufferbudget kan samenlopen met de inkomstenvrijlating en de premie voor arbeidsinschakeling, hoewel deze instrumenten in principe voorliggend zijn aan het bufferbudget. Dus pas wanneer deze instrumenten niet voldoende zijn, kan óók nog een bufferbudget worden ingezet.
- Het bufferbudget kan niet worden teruggevorderd, maar is (na directe uitbetaling) wel vatbaar voor beslag.

Techniek

Voor het bufferbudget moet het uitkeringssysteem worden ingericht, zodat de gemeente kan vastleggen voor wie het is gereserveerd en welk saldo is gebruikt en om de eindheffing toe te passen.

Vooruitlopend op het bufferbudget kan de gemeente er alvast over nadenken hoe dit in te richten en hoe in te vullen. Maar kijk vooral ook of de bestaande instrumenten al voldoende aandacht krijgen in de uitvoeringspraktijk:

- bijzondere bijstand voor verwervingskosten;
- inkomstenvrijlatingen;
- premie arbeidsinschakeling (artikel 31 lid 2 onder j);
- uitgestelde verrekening (artikel 58 lid 4);
- afzien van terugvordering (artikel 58 lid 8).

13 Verruiming bijverdiengrenzen



Als een bijstandsgerechtigde naast de uitkering werkt, worden de inkomsten verrekend met de uitkering. De uitkering vult de inkomsten aan tot het toepasselijke normbedrag. De gemeente kan een deel van de verdiende inkomsten vrijlaten, dat wil zeggen: niet verrekenen met de uitkering. Het resultaat is een hoger inkomen dan de bijstandsnorm. Dit motiveert de bijstandsgerechtigde om te blijven werken, meer uren te gaan werken en mogelijk uit de uitkering te stromen. Een voorwaarde voor de vrijlating van inkomsten is dat deze bijdraagt aan de arbeidsinschakeling.

In artikel 31 lid 2 van de Participatiewet zijn voor 4 doelgroepen vrijlatingsregelingen opgenomen:

1. de algemene inkomstenvrijlating voor alle bijstandsgerechtigden vanaf 27 jaar (maximaal 6 maanden 25% van de inkomsten tot een maximumbedrag);
2. een inkomensvrijlating voor alleenstaande ouders vanaf 27 jaar (maximaal 30 maanden 12,5% van de inkomsten tot een maximumbedrag);
3. een inkomensvrijlating voor mensen die werken met loonkostensubsidie (maximaal 12 maanden 15% van de inkomsten tot een maximumbedrag en eventuele verlenging); en
4. een structurele inkomensvrijlating voor mensen met een medische urenbeperking (15% van de inkomsten tot een maximumbedrag).

Deze 4 vrijlatingsregelingen verschillen in voorwaarden, duur en vrijlatingspercentage. Dit maakt de regelingen onnodig complex voor zowel gemeente als bijstandsgerechtigde.

Voor bijstandsgerechtigden vanaf de AOW-leeftijd (AIO-gerechtigden) geldt een structurele bijverdienregeling van 25% van de inkomsten uit werk, tot een maximumbedrag. Deze regeling wordt uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank (SVB).

13.1 Wat wijzigt er aan de inkomensvrijlating?

Er komt één vrijlatingsregeling (of bijverdienregeling) voor alle bijstandsgerechtigden **vanaf 18 jaar** tot aan de AOW-leeftijd. Zij kunnen **gedurende 12 aaneengesloten maanden 15% van hun inkomsten** uit werk behouden naast de uitkering, **zonder maximumbedrag**. Verlenging met een bepaalde duur is mogelijk als de uitkeringsgerechtigde vanwege individuele omstandigheden niet méér uren kan gaan werken en uitstroom niet mogelijk is.

Zijn de 12 aaneengesloten maanden vrijlating voorbij, houdt het werk op en vindt de bijstandsgerechtigde na een periode zonder werk een nieuwe bijbaan? Dan mag de gemeente de bijverdienregeling opnieuw toepassen.

De regeling vervangt alle tijdelijke inkomstenvrijlatingen (de regelingen 1, 2 en 3 hierboven).

De structurele inkomensvrijlating voor mensen met een medische urenbeperking blijft bestaan.

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

1. *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.*

Kenmerken van de nieuwe bijverdienregeling

Voor de bijverdienregeling uit artikel 34a Pw geldt het volgende:

- De regeling geldt voor alle bijstandsgerechtigden vanaf 18 jaar.
- Het gaat om een vrijlating van 15% van de netto-inkomsten uit werk in de betreffende maand. Dit mag werk in loondienst zijn, maar ook werk uit bedrijfs- en beroepsmatige werkzaamheden op bescheiden schaal.
Inkomsten als vakantiegeld, gratificaties, een 13e maand en een bonus zijn ook inkomsten uit werk, en vallen daarom op het moment van uitbetaling ook onder de vrijlating van 15%.
- Er geldt géén wettelijk maximumbedrag. Het bedrag dat kan worden vrijgelaten is daarmee altijd 15% van het totale bedrag aan inkomsten uit werk, maar kan nooit méér zijn dan (of gelijk aan) 15% van de toepasselijke norm. Komt het bedrag aan inkomsten, zonder toepassing van de vrijlating, boven de bijstandsnorm uit? Dan is er geen recht meer op bijstand.
- Na de start van de bijverdienregeling geldt deze voor de daarop volgende 12 maanden. Ook als iemand in die periode verschillende dienstbetrekkingen heeft of zelfs onderbrekingen zonder dienstbetrekking. Het staat de gemeente echter ook vrij om de regeling bij einde van het dienstverband te beëindigen een bij de start van een nieuw dienstverband of nieuwe werkzaamheden uit bedrijf of beroep te bekijken of de vrijlating voor de bijstandsgerechtigde ook nu weer een stimulans is voor uitstroom.
- Verlenging van de periode van 12 maanden is mogelijk als blijkt dat de bijstandsgerechtigde vanwege individuele omstandigheden (nog) niet meer uren kan te gaan werken. Het gaat hierbij om maatwerk, de gemeente bepaalt hoe lang de periode van verlenging duurt. Omstandigheden die urenuitbreiding in de weg kunnen staan zijn bijvoorbeeld het verlenen van mantelzorg, beperkt openbaar of taxi-vervoer van en naar het werk, of multi-problematiek thuis. Ook is het mogelijk dat de werkgever niet meer uren werk kan bieden.
Kan de bijstandsgerechtigde het aantal te werken uren niet uitbreiden vanwege een beperking? Dan geldt voor hem of haar mogelijk de structurele vrijlating voor medisch urenbeperkten.
- De bijverdienregeling kan ook worden ingezet als iemand al in deeltijd werkt op het moment dat diegene de bijstand instroomt. Bijvoorbeeld na een scheiding of het overlijden van de partner.

Kenmerken nieuwe vrijlatingsregeling en de regeling voor medisch urenbeperkten

	Nieuwe regeling	Regeling medisch urenbeperkten
Percentage	15%	15%
Leeftijdsgrens	Vanaf 18 jaar	Vanaf 18 jaar
Maximumbedrag per maand	Nee	Ja (per 1 juli 2025 €176,35)
Duur	12 maanden + eventuele verlenging voor bepaalde duur	Structureel

13.2 Waarom een nieuwe bijverdienregeling?

Het doel van alle vrijlatingsregelingen is om werken naast de uitkering aantrekkelijk te maken en de overgang tussen een uitkering ontvangen en werken te versoepelen. Het bestaan van 4 verschillende regelingen voor 4 doelgroepen draagt niet bij aan duidelijkheid en eenvoud. Bijstandsgerechtigden kunnen binnen 2 of zelfs 3 van de doelgroepen vallen (een alleenstaande ouder die met loonkostensubsidie werkt) en achtereenvolgens recht hebben op regelingen met verschillende vrijlatingspercentages. Eén regeling voor tijdelijke vrijlating van inkomsten biedt daarom meer duidelijkheid en meer eenvoud in de uitvoering, een van de doelen van de Participatiewet in balans.

Vrijlating van 15% van de inkomsten, 12 maanden en zonder maximum

Ten opzichte van de huidige algemene vrijlatingsregeling van 25% van de inkomsten wordt de bijverdiengrens procentueel niet verruimd. De verruiming zit in het ontbreken van een maximumbedrag per maand en de duur van de regeling.

Het lagere percentage van 15% zorgt ervoor dat de zogenoemde armoedeval na afloop van de regeling beperkt blijft. Ook heeft 15% inkomen bovenop de bijstandsnorm geen invloed op de hoogte van de toeslagen als huur- en zorgtoeslag, en voor andere regelingen die het verzamelinkomen als grondslag gebruiken (o.a. eigen bijdrage WLZ en aanvullende studiebeurs DUO), omdat de afbouwgrens van de toeslagen met 15% extra inkomsten niet wordt bereikt (en wel met 25%). Dit voorkomt aanpassing van toeslagen of terugvordering van toeslagen achteraf, en zorgt hiermee voor een stabiel inkomen. Er is specifiek gekozen voor een langere bijverdienregeling van 15% in plaats van een vrijlating met een hoger percentage. Stabiliteit in inkomen is voor mensen belangrijker dan een tijdelijk hoger inkomen.

Ook wordt met het percentage van 15% voorkomen dat een bijstandsgerechtigde die in deeltijd werkt en waarbij een deel van de inkomsten niet wordt verrekend met de uitkering, netto méér inkomsten heeft dan een inwoner in vergelijkbare omstandigheden, maar met alleen inkomsten uit werk tegen het minimumloon.

Is er bij uitstroom uit de bijstand sprake van een armoedeval? Dan kan de gemeente de ex-bijstandsgerechtigde een premie arbeidsinschakeling (de uitstroompremie, art. 31 lid 2 onder j Pw) meegeven, zodat ook hiermee het verschil in inkomen enigszins wordt beperkt.

De gemeente mag de bijstandsgerechtigde die in deeltijd werkt behalve de vrijlating overigens ook al een premie geven. Vrijlating en premie kunnen los van elkaar worden ingezet.

Let bij het tegelijkertijd verstrekken van inkomstenvrijlating en uitstroompremie op stapeling van inkomsten. 15% inkomstenvrijlating plus een uitstroompremie kan een totaal aan inkomsten creëren waar iemand anders bijvoorbeeld 3 uur per week op jaarbasis voor moet werken.

13.3 Overgangsrecht

Er geldt bij inwerkingtreding van de nieuwe bijverdienregeling in 2 situaties overangsrecht:

1. Als de bijstandsgerechtigde nog één of meer maanden recht heeft op de inkomstenvrijlating van 25%, dan blijft dit recht doorlopen en bestaan tot uiterlijk één jaar na inwerkingtreding.
2. Als de alleenstaande ouder nog één of meer maanden recht heeft op de inkomstenvrijlating van 12,5%, dan wordt dit percentage verhoogd naar 15% en loopt de regeling door voor de resterende duur (maximaal 30 maanden).

Voor de inkomstenregeling voor bijstandsgerechtigden die werken met loonkostensubsidie geldt dat deze regeling zonder aanpassingen voor de resterende duur door kan lopen.

13.4 Gevolgen voor beleid en techniek

Beleid

In het gemeentelijk beleid moet een afwegingskader voor verlenging van de regeling komen. Hoe beoordeel je de individuele omstandigheden die ervoor zorgen dat urenuitbreiding en uitstroom uit de bijstand voorlopig niet mogelijk zijn?

Techniek

Voor de nieuwe regeling zal het uitkeringssysteem mogelijk moeten worden aangepast, wanneer de hoogte en duur van de nieuwe regeling hierin niet toegepast kan worden.

14 Ambtshalve individuele inkomenstoeslag



De individuele inkomenstoeslag (IIT) is een bedrag dat op aanvraag verstrekt kan worden aan inwoners van 21 jaar tot AOW-leeftijd, die langdurig een laag inkomen hebben en geen in aanmerking te nemen vermogen. Bovendien mag er geen uitzicht zijn op inkomensverbetering. De inkomenstoeslag is vrij besteedbaar en fiscaal onbelast.

14.1 Wat wijzigt er aan de toekenning van de IIT?

In het huidige artikel 36, eerste lid van de Participatiewet staat dat de individuele inkomenstoeslag op aanvraag kan worden verleend. Dit geldt niet alleen voor de 1^e verstrekking van de inkomenstoeslag, maar ook voor een 2^e en volgende. In het vierde lid staat dat een aanvraag wordt afgewezen als in de 12 maanden onmiddellijk voorafgaande aan de aanvraag, al een individuele inkomenstoeslag is verleend.

In het nieuwe artikel 36 1^e lid is nu vastgelegd dat de inkomenstoeslag ook ambtshalve kan worden verleend (kan-bepaling):

1. ***Het college kan ambtshalve of op aanvraag van een belanghebbende van 21 jaar of ouder doch jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd, die langdurig een laag inkomen en geen in aanmerking te nemen vermogen als bedoeld in artikel 34 heeft en geen uitzicht heeft op inkomensverbetering, gelet op de omstandigheden van die belanghebbende, een individuele inkomenstoeslag verlenen.***

Het derde lid heeft het niet meer over de aanvraag afwijzen, maar over de inkomenstoeslag (niet) verlenen:

2. ***Indien aan de belanghebbende, bedoeld in het eerste lid, in de voorafgaande 12 maanden een individuele inkomenstoeslag is verleend, wordt geen individuele inkomenstoeslag verleend.***

De gemeente bepaalt wat er met 'langdurig laag inkomen' wordt bedoeld. Deze inkomensgrens, de referteperiode en de hoogte van de inkomenstoeslag zijn gemeentelijk beleid. Dit verandert niet.

14.2 Waarom wordt het artikel gewijzigd?

De gemeente krijgt met deze wetswijziging de mogelijkheid om de individuele inkomenstoeslag zowel op aanvraag als ambtshalve toe te kennen. Nu kan dit volgens de wet alleen op aanvraag. Inwoners met een minimuminkomen, ook de bijstandsgerechtigde inwoners en de inwoners die al langere tijd gebruikmaken van miniregelingen van de gemeente, moeten de aanvraag schriftelijk indienen. Van deze laatste groepen kan de gemeente alle gegevens om het recht op de inkomenstoeslag vast te stellen al voorhanden hebben. De toeslag ieder jaar helemaal opnieuw laten aanvragen is dan onnodig belastend voor de inwoners. Bovendien werkt dit niet-gebruik van de inkomenstoeslag in de hand.

Pro-actieve dienstverlening en gebruik gegevens

In het kader van een eenvoudiger uitvoering van de Participatiewet en proactieve dienstverlening²⁹ wordt het verlenen van een inkomenstoeslag aan inwoners die daar recht op hebben door deze

²⁹ Zie ook de [Wet proactieve dienstverlening](#)

wetswijziging eenvoudiger voor zowel inwoner als gemeente. De gemeente kan gebruikmaken van al aanwezige gegevens, beoordelen of de inwoner (nogmaals) in aanmerking komt voor de inkomenstoeslag en deze ambtshalve verstrekken.

Het is mogelijk de inkomenstoeslag vanaf de 1^e keer al ambtshalve toe te kennen. Bij inwoners die gebruikmaken van minimaregelingen en volgens de aanwezige gegevens aan de gemeentelijke voorwaarden van de inkomenstoeslag voldoen, is het wel verstandig hier vooraf over te communiceren.

Gebruik gegevens en AVG

Het gebruik van de gegevens van inwoners om aan hen de individuele inkomenstoeslag ambtshalve toe te kennen of hen actief te benaderen om deze aan te vragen, is toegestaan op grond van artikel 6, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Het doel van het gebruik van de gegevens is verenigbaar met het oorspronkelijke verwerkingsdoel van deze gegevens.

Zelf aanvragen

Het moet wel mogelijk blijven voor inwoners om de individuele inkomenstoeslag zelf aan te vragen. Deze mogelijkheid is noodzakelijk voor inwoners die niet bij de gemeente in beeld zijn, zoals werkenden met een inkomen rond het sociaal minimum.

14.3 Wat zijn de gevolgen voor beleid en techniek

Beleid

De gemeente kan in het gemeentelijk beleid de voorwaarden voor de ambtshalve verstrekking van de inkomenstoeslag opnemen. Bijvoorbeeld aan bijstandsgerechtigden die al minstens zo lang als de referteperiode die geldt voor de inkomenstoeslag een uitkering ontvangen, en bij ongewijzigde omstandigheden iedere 12 maanden opnieuw.

Techniek

Deze wijziging zal misschien enige aanpassing van de techniek vragen, tenzij de gemeente ook nu al ambtshalve kan toekennen en dit al ingeregeld heeft.

14.4 Kan de gemeente al vooruitlopen op de wijziging?

Ja, de gemeente mag op deze wijziging vooruitlopen. Veel gemeenten kennen de inkomenstoeslag nu al de 1^e keer op aanvraag toe aan uitkeringsgerechtigden, en verstrekken de toeslag 12 maanden later bij ongewijzigde omstandigheden (min of meer) automatisch. Dit gebeurt dan ambtshalve of bijvoorbeeld met een e-mail of (digitaal) formulier waarop de uitkeringsgerechtigde alleen maar hoeft te reageren of een handtekening hoeft te zetten.

Ook voor andere inwoners die al eerder een inkomenstoeslag hebben ontvangen en deze voor een 2^e of volgende keer kunnen aanvragen, kennen veel gemeenten inmiddels al een verkorte aanvraagprocedure voor de IIT.

Deel 4: Begeleiding, participatie en re-integratie



Gemeenten hebben de taak om alle bijstandsgerechtigden te begeleiden naar werk. Maar niet voor iedereen is betaald werk en uitstroom uit de uitkering mogelijk. Daarom kan er verschil worden gemaakt tussen participatie in de vorm van arbeidsinschakeling, participatie gericht op arbeidsinschakeling en maatschappelijke participatie. Deze laatste vorm vervangt de sociale activering in de huidige wet, maar is breder.

Bij alle onderdelen van de participatieplicht is het de bedoeling dat de gemeente – met de wijzigingen in de Participatiewet in balans nog meer dan voorheen - verplichtingen, voorzieningen, ondersteuning, ontheffingen en uiteindelijk ook bij eventuele maatregelen, rekening houdt met de mogelijkheden, het doenvermogen en de situatie van de bijstandsgerechtigde.

Dit hoofdstuk gaat nader in op:

- ruimte voor mantelzorg;
- maatschappelijke participatie;
- het recht op eigenstandig vormgeven van de participatie;
- ruimte voor afstemming van de maatregelen.

15 Ruimte voor mantelzorg



Bijstandsverlening en mantelzorg staan soms op gespannen voet met elkaar. Mantelzorg kan in bepaalde gevallen als op geld waardeerbaar werk worden beschouwd en dan leiden tot een korting op de uitkering. Als er sprake is van intensieve zorg kan het gebeuren dat de mantelzorger een groot deel van de tijd bij die zorgbehoevende inwoner verblijft, of er zelfs (tijdelijk) bij intrekt. Dat kan gevolgen hebben voor het recht op bijstand, omdat de bijstandsontvanger wordt aangemerkt als gehuwd/samenwonend met de inwoner die verzorgd wordt.

15.1 Wat wijzigt er voor mantelzorg?

Met de voorgestelde wijzigingen komt er meer ruimte voor bijstandsgerechtigden voor het verrichten en ontvangen van mantelzorg, zonder dat dit gevolgen heeft voor de bijstandsuitkering. Er wordt meer ruimte geboden door een aantal aanpassingen in de wet, namelijk door:

- 1 samenwonen mogelijk te maken zonder dat er sprake is van een gezamenlijke huishouding. Deze uitzondering geldt alleen wanneer sprake is van een zorgbehoefte en deze zorgbehoefte de reden is van het samenwonen (aanpassing artikel 3 lid 2 onderdeel a Pw);
- 2 te bepalen dat de kostendelersnorm niet geldt bij het tijdelijk delen van een woning in verband met mantelzorg bij een intensieve zorgbehoefte (toevoeging van een 4e lid aan artikel 22a Pw);
- 3 in de wet op te nemen dat mantelzorg niet kan worden gezien als op loon te waarderen arbeid (aanpassing artikel 33 Pw); en

- 4 te verduidelijken dat het tijdelijk intrekken bij iemand met een intensieve zorgbehoefte om mantelzorg te leveren geen reden is voor een opschorting van de betaling van de uitkering in de situatie dat het woonadres afwijkt van het adres waar de bijstandontvanger staat ingeschreven in de basisregistratie (aanpassing artikel 40 lid 3 Pw).

15.2 Waarom worden deze artikelen gewijzigd?

Mantelzorgers zijn niet alleen van onschatbare waarde voor degenen aan wie zij ondersteuning en zorg verlenen, maar ook essentieel voor de samenleving als geheel. Dankzij mantelzorgers die voor hun naasten zorgen kunnen veel mensen langer thuis blijven wonen in de eigen, vertrouwde omgeving. Het gaat om onmisbare zorg bij praktische dagelijkse dingen zoals koken, boodschappen doen, schoonmaken, het regelen van de administratie en andere vormen van informele zorg.

De huidige regels kunnen een drempel vormen om mantelzorg te gaan verlenen of te ontvangen. Met de voorgestelde wijzigingen wil de regering bereiken dat er meer ruimte komt voor mantelzorg, zonder dat dit gevolgen heeft voor het recht op bijstand van de mantelzorger of de ontvanger van mantelzorg.

Onzekerheid hierover wordt hiermee zo veel mogelijk weggenomen.

15.3 De wijzigingen per artikel toegelicht

De definitie van mantelzorg (artikel 3 lid 2 Pw)

Artikel 3, 2^e lid van de Participatiewet luidt nu:

‘In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt:

- a. *als gehuwd of als echtgenoot mede aangemerkt de ongehuwde die met een ander een gezamenlijke huishouding voert, tenzij het betreft een aanverwant in de eerste graad, 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 een zorgbehoefte.*’

Dit wordt:

- a. *als gehuwd of als echtgenoot mede aangemerkt de ongehuwde die met een ander een gezamenlijke huishouding voert, tenzij het betreft een aanverwant in de eerste graad of een bloedverwant in de eerste graad **of indien er sprake is van een zorgbehoefte van of verleend door een bijstandsgerechtigde die de aanleiding vormt om samen te wonen, ongeacht of er sprake is van bloedverwantschap, gedurende de periode dat die zorg wordt verleend.***

Het artikel wijzigt op 2 punten:

- 1 de voorwaarde dat sprake moet zijn van een tweedegraads familieband en bloedverwantschap vervalt; en
- 2 de zorgbehoefte moet de aanleiding vormen om samen te wonen

Het onderscheid tussen de behandeling van tweedegraads bloedverwanten en andere ongehuwd samenwonenden als één van hen zorg nodig heeft, is sinds de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep³⁰ en de Hoge Raad³¹ een verboden onderscheid en in strijd met artikel 26 van het IVBPR. De wijziging komt tegemoet aan deze uitspraken.

Samenwonen wordt nu mogelijk zonder dat er sprake is van een gezamenlijke huishouding als:

- er sprake is van een zorgbehoefte; én
- de zorgbehoefte de directe en aannemelijke aanleiding is voor het samenwonen.

De aanwezigheid van een zorgbehoefte bij één van de bewoners die de aanleiding is voor het samenwonen is daarmee het belangrijkste criterium. De uitzondering geldt voor de periode dat de zorg wordt verleend

³⁰ [ECLI:NL:CRVB:2016:4487](#)

³¹ [ECLI:NL:HR:2017:3081](#)

en uitsluitend wanneer de zorgbehoefte aanleiding is voor het samenwonen. De uitzondering geldt dus niet wanneer mensen al langer samenwonen en zorg dragen voor elkaar en er gaandeweg in de tijd of plotseling een zorgbehoefte ontstaat. De zorgbehoefte is dan immers niet de aanleiding voor het samenwonen.

De wijziging ziet op de situatie waarin er sprake is van mantelzorg, maar kan ook worden toegepast wanneer een inwonende verzorger professionele - vanuit een pgb gefinancierde - hulp biedt.

Wanneer is er sprake van zorgbehoefte?

Van een zorgbehoefte is sprake als degene die verzorging nodig heeft door ziekte of een lichamelijke, verstandelijke of psychische stoornis:

- in aanmerking komt voor een opname in een Wlz-inrichting; 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 voor zichzelf of anderen te voorkomen.

Deze invulling van het begrip zorgbehoefte is ontwikkeld in de rechtspraak³².

Geen kostendelersnorm bij mantelzorg (artikel 22a lid 4 Pw)

Er wordt een 4e lid toegevoegd aan artikel 22a Pw, dat luidt:

*4. Dit artikel is niet van toepassing op de belanghebbende die voor het leveren van mantelzorg bij een intensieve zorgbehoefte **tijdelijk** gebruikmaakt van een hoofdverblijf elders.*

Met deze wijziging wordt duidelijk gemaakt dat de kostendelersnorm niet van toepassing is bij het tijdelijk inwonen bij iemand anders in verband met het leveren van mantelzorg vanwege een intensieve zorgbehoefte. Denk hierbij bijvoorbeeld aan tijdelijke mantelzorg door een bijstandsgerechtigde aan een goede vriend of familielid na een ziekenhuisopname, of mantelzorg door een zoon of dochter aan een zorgbehoefte ouder, vooruitlopend op een toekomstige verhuizing naar een zorginstelling.

Ook nu is het al mogelijk een uitzondering op de kostendelersnorm te maken wanneer sprake is van tijdelijke bijzondere individuele omstandigheden, zoals het geven of ontvangen van mantelzorg. Dit is herhaaldelijk met gemeenten gecommuniceerd in Gemeentenieuws³³. Deze wijziging beoogt de uitzondering als het gaat om mantelzorg bij een intensieve zorgbehoefte in de wet op te nemen.

Uitzondering kostendelersnorm alleen voor de mantelzorger?

De uitzondering op de kostendelersnorm is in het nieuwe wetsartikel alleen vastgelegd voor de mantelzorger. Wanneer deze tijdelijk inwoont bij een alleenstaande zorgbehoefende bijstandsgerechtigde, geldt ook voor deze laatste geen kostendelersnorm. De mantelzorger is op grond van het wetsartikel immers geen kostendeler, dus heeft de zorgbehoefende bijstandsgerechtigde geen kostendelende medebewoner.

Wanneer een mantelzorger tijdelijk intrekt bij een zorgbehoefende in een meerpersoonshuishouden, dan heeft ook dit geen effect op de (kostendelers)norm van de bijstandsgerechtigden in dit huishouden.

Niet beschouwen als op loon te waarderen arbeid (artikel 33 lid 6 Pw)

Er komt een nieuw 6e lid bij artikel 33. Dat luidt:

‘Indien de belanghebbende onbetaalde 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.’

Het opschrift bij artikel 33 wordt gewijzigd in:

‘Bijzonder inkomen en onbetaalde mantelzorg’

³² [ECLI:NL:CRVB:2014:2032](#)

³³ Zie ook [artikel 13 in Gemeentenieuws 2021-06](#).

Voor het recht op bijstand is het verrichten van op geld waardeerbare arbeid relevant. Het gaat daarbij niet alleen om het inkomen waarover daadwerkelijk kan worden beschikt, maar ook om het inkomen waarover redelijkerwijs kan worden beschikt. Mantelzorg kan op dit moment als op geld waardeerbare arbeid worden aangemerkt. Dit kan betekenen dat de mantelzorger financieel nadeel ondervindt omdat er een korting op de uitkering kan volgen. De wijziging betekent dat het verlenen van onbetaalde mantelzorg niet meer kan worden beschouwd als op loon te waarderen arbeid.

Onbetaald

De bepaling gaat over situaties waarin mantelzorg onbetaald wordt verleend, en er dus geen sprake is van een vergoeding voor de geleverde zorg. Wanneer er sprake is van een betaling vanuit een pgb of anderszins een structurele betaling of materiële tegenprestatie wordt verkregen is de mantelzorg niet onbetaald. In dat geval zijn er immers gevolgen voor het recht op bijstand.

Wanneer is er sprake van mantelzorg?

Om de vraag te kunnen beantwoorden wat als mantelzorg kan worden beschouwd, kan aansluiting gezocht worden bij de definitie in de Wmo (artikel 1.1.1 Wmo). Het gaat om onbetaalde zorg die verleend wordt aan een naaste met een beperking die verdergaat dan de dagelijkse hulp die van huisgenoten, familieleden of bekenden verwacht mag worden. Het draagt bij aan zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen, opvang, jeugdhulp, het opvoeden en opgroeien van jeugdigen en zorg en overige diensten als bedoeld in de Zorgverzekeringswet.

Toestemming vragen of melden?

Deze bepaling betekent ook dat mantelzorgers die de zorg onbeloond verlenen géén toestemming hoeven te vragen voor het verlenen van mantelzorg. Omdat onbetaalde mantelzorg niet beschouwd kan worden als op geld waardeerbare arbeid geldt er als uitgangspunt ook geen meldplicht.

De inlichtingenplicht ziet echter ook op feiten en omstandigheden die van invloed kunnen zijn op arbeidsinschakeling. Mantelzorg kan een omstandigheid zijn die gemeld moet worden. Dat is het geval als het verlenen van mantelzorg in de weg staat aan het nakomen van de afspraken die met de individuele bijstandsgerechtigde zijn gemaakt over de invulling van zijn participatieplicht.

Mantelzorg en arbeidsverplichtingen

Ook voor mantelzorgers geldt van rechtswege de generieke participatieplicht. Mantelzorg kan worden beschouwd als een vorm van maatschappelijke participatie. In de individuele invulling van de participatieplicht is het verlenen van mantelzorg een omstandigheid die moet worden meegewogen. Mantelzorg in welke vorm dan ook (intensief of niet) kan een dringende reden zijn op basis waarvan de gemeente ontheffing verleent van de arbeidsverplichtingen (art. 9 lid 2 Pw). Het verlenen van een intensieve vorm van mantelzorg is echter niet per definitie een reden om ontheffen te worden van arbeidsverplichtingen. Als uitgangspunt mag worden verwacht dat ook deze mantelzorgers werken aan hun arbeidsverplichtingen. Op welke wijze dat gebeurt kan worden vastgelegd in de individuele afspraken over de invulling van de participatieplicht. Als er dringende redenen zijn die maken dat dit niet mogelijk is, kunnen gemeenten tijdelijk ontheffing van de arbeidsverplichting bieden. Dit is nu ook al zo. Zo kan worden afgesproken dat mantelzorg tijdelijk voorgaat boven de verplichting om te solliciteren.

Duidelijke communicatie

Het is belangrijk om duidelijk met inwoners te communiceren wat er hier precies van hen verwacht wordt. Meestal zal het verlenen van mantelzorg aan de orde komen als gekeken wordt naar de individuele afstemming van de generieke participatieplicht.

Bij het maken van de afspraken over de afstemming van de verplichtingen op de omstandigheden en

mogelijkheden van de individuele bijstandsgerechtigde kan met het verlenen van mantelzorg rekening worden gehouden.

Het inzetten van een sociaal medisch adviseur

Inzet van een sociaal medisch adviseur door de gemeente is mogelijk om:

- te beoordelen of er ontheffing van arbeidsverplichtingen kan worden verleend;
- de intensiteit van de zorgbehoefte en de in verband daarmee noodzakelijke mantelzorg in het kader van de gezamenlijke huishouding of toepasselijkheid van de kostendelersnorm vast te stellen

Het inschakelen van een sociaal-medisch adviseur is echter niet verplicht en ook niet altijd noodzakelijk. De gemeente kan er voor kiezen zelf te beoordelen wat de zorgbehoefte is en of er aanleiding is voor ontheffing van arbeidsverplichtingen vanwege mantelzorg.

Mantelzorg en een tijdelijke verandering van woonadres (artikel 40 lid 3 Pw)

Er komt een nieuw onderdeel d bij artikel 40, derde lid, van de Participatiewet. Dit onderdeel luidt: *‘d. de belanghebbende voor het leveren van mantelzorg bij een intensieve zorgbehoefte tijdelijk gebruikmaakt van een hoofdverblijf elders’*

Als blijkt dat een bijstandsgerechtigde inwoner tijdelijk niet verblijft op het adres waar hij is ingeschreven bij de gemeentelijke basisregistratie vanwege het bieden van mantelzorg bij een intensieve zorgbehoefte, kan dit op grond van artikel 40, tweede lid, van de Participatiewet leiden tot een opschorting van de bijstand en een onderzoek naar de woonsituatie. Dit kan onbedoeld leiden tot inkomensonzekerheid en is ongewenst. Met deze wijziging wordt duidelijk gemaakt dat het tijdelijk intrekken bij een naaste vanwege mantelzorg bij een intensieve zorgbehoefte, geen reden is voor opschorting van de betaling van de uitkering.

15.4 Welke gevolgen heeft dit voor beleid en techniek?

Beleid en uitvoering

Het beantwoorden van de vraag of er sprake is van een zorgbehoefte vraagt om een individuele beoordeling. Wat de zorgbehoefte is en welke mantelzorg noodzakelijk is, is immers situatie- en persoonsafhankelijk. Dit vraagt om een zorgvuldig onderzoek naar en weging van de persoonlijke omstandigheden van degene die mantelzorg nodig heeft. Het beoogde effect, ruimte geven voor mantelzorg vanwege het maatschappelijk belang daarvan, zal daarbij niet uit het oog verloren moeten worden. Het inschakelen van een sociaal medisch adviseur bij het bepalen van de zorgbehoefte is niet verplicht. Wanneer ervoor gekozen wordt om een beoordeling zonder sociaal medisch adviseur te doen, is het raadzaam een checklist of vragenlijst te gebruiken om de zorgbehoefte in kaart te brengen. Dit geeft houvast voor de consulent en het draagt bij aan een eenduidig besluitvormingskader.

Bestaande situaties

Het legaliteitsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel brengen met zich mee dat besluiten om samenwonen toe te staan zonder gevolgen voor de uitkering vanwege het bestaan van een zorgbehoefte gerespecteerd moeten worden als de wet wijzigt. Ook wanneer de zorgbehoefte eerder niet de reden was om te gaan samenwonen. Dit is immers op dit moment geen eis.

Wanneer iemand van arbeidsverplichtingen wordt ontheven vanwege het verlenen van intensieve mantelzorg kan - zonder aanvullend onderzoek - ook de uitzondering op het gezamenlijke huishoudingbegrip worden toegepast, als aannemelijk is dat de noodzaak tot samenwonen voortvloeit uit de wens om intensieve mantelzorg te verlenen.

15.5 Kan de gemeente vooruitgelopen op de wijzigingen?

Al sinds de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep³⁴ en de Hoge Raad³⁵ is duidelijk dat dit, voor zover de uitzondering wegens het bestaan van een zorgbehoefte in artikel 3, tweede lid, van de Participatiewet beperkt is tot bloedverwanten in de tweede graad, in strijd is met artikel 26 van het IVBPR. Het gemaakte onderscheid is discriminatoir. In 2023 heeft de CRvB, vanwege het uitblijven van een aanpassing van de wet, bepaald dat dit artikel wegens strijd met de genoemde verdragsbepaling buiten toepassing moet worden gelaten³⁶. De uitzondering niet beperken tot bloedverwanten in de tweede graad is dus op dit moment in lijn met de rechtspraak in de situatie dat een gezamenlijke huishouding wordt gevoerd met een ander dan een bloedverwant in de tweede graad, als één van de beide personen zorgbehoefte is. Van gemeenten mag ook nu al verwacht worden dat de wet op deze manier wordt toegepast. Ook het begrip zorgbehoefte wijzigt niet.

In de uitvoeringspraktijk hebben gemeenten nu ook al de mogelijkheid om een uitzondering op de kostendelersnorm te maken wanneer er sprake is van tijdelijke individuele bijzondere omstandigheden, zoals het verlenen van mantelzorg. De wetswijziging op dit punt beoogt slechts deze praktijk een wettelijke basis te geven. Gemeenten mogen deze uitzondering dus nu al maken.

Veel gemeenten merken het verlenen van mantelzorg op dit moment niet aan als op geld waardeerbare arbeid. De wet verduidelijkt dit nu expliciet. Er is geen bezwaar om deze praktijk in afwachting van de wetswijziging voort te zetten.

³⁴ [ECLI:NL:CRVB:2016:4487](#)

³⁵ [ECLI:NL:HR:2017:3081](#)

³⁶ [ECLI:NL:CRVB:2023:218](#)

16 Maatschappelijke participatie



Voor bijstandsgerechtigden geldt een generieke participatieplicht. Hoe de gemeente deze participatieplicht vormgeeft is afhankelijk van de mogelijkheden van het individu en van zijn omstandigheden. De generieke participatieplicht kent een aantal 'smaken':

- het naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid verkrijgen, accepteren en behouden;
- gebruikmaken van een door de gemeente aangeboden (re-integratie-)voorziening; of
- als arbeidsinschakeling nog niet mogelijk is, naar vermogen maatschappelijk participeren.

Bijstandsgerechtigden die niet (direct) kunnen werken, krijgen meer ruimte om hun maatschappelijke participatie zelf vorm te geven. Zij kunnen daarbij ook aanspraak maken op ondersteuning volgens het gemeentelijke beleid.

De generieke participatie kan dus worden verdeeld in een re-integratiedeel en een deel dat niet (direct) is gericht op arbeidsinschakeling, maar op het verbeteren van het welbevinden in breedste zin. De grens tussen beide varianten is niet heel hard.

16.1 Wat wijzigt er in de participatieverplichtingen?

De in hoofdstuk 2 van de Participatiewet vermelde arbeidsinschakeling blijft bestaan: wie kan werken, moet werken. In plaats van sociale activering en de tegenprestatie wordt maatschappelijke participatie als optie naast arbeidsinschakeling mogelijk. Hiermee wordt in de wet erkend dat uitstroom naar werk niet voor iedereen haalbaar is. Maatschappelijke participatie kan als eerste stap in de richting van arbeidsinschakeling worden toegepast, maar ook zelfstandig worden ingezet voor de doelgroep die niet kan werken.

In artikel 6 van de Participatiewet in balans wordt maatschappelijke participatie als volgt gedefinieerd:

"maatschappelijke participatie: het verrichten van onbeloonde activiteiten, gericht op deelname aan het maatschappelijk leven".

Dat biedt veel ruimte en er zijn ook grenzen. Zo mag de maatschappelijke participatie:

- geen belemmering vormen voor arbeidsinschakeling; en
- niet zorgen voor verdringing op de arbeidsmarkt.

Hoofdstuk 2, paragraaf 2.1: In het opschrift van paragraaf 2.1 komt 'tegenprestatie' te vervallen. Het opschrift gaat luiden: *Arbeidsinschakeling en maatschappelijke participatie.*

Artikel 9:

- In lid 1, eerste volzin wordt het woord 'verplicht' vervangen door 'naar vermogen gehouden': *De belanghebbende van 18 jaar of ouder doch jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd is, vanaf de dag van melding als bedoeld in artikel 44, tweede lid, naar vermogen gehouden;*
- In lid 1 onder a vervalt 'naar vermogen': *algemeen geaccepteerde arbeid, waarbij geen gebruik wordt gemaakt van een voorziening als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, te verkrijgen, deze te aanvaarden en te behouden, waaronder begrepen registratie als werkzoekende bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, indien hem daartoe het recht toekomt op grond van artikel 30b, eerste lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen;*
- In lid 1 onderdeel b wordt 'sociale activering' vervangen door 'maatschappelijke participatie': *gebruik te maken van een door het college aangeboden voorziening, waaronder begrepen maatschappelijke participatie, gericht op arbeidsinschakeling, alsmede mee te werken aan een onderzoek naar zijn mogelijkheden tot arbeidsinschakeling en, indien van toepassing, mee te werken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak als bedoeld in artikel 44a;*

- Lid 1 onder c wordt in zijn geheel vervangen door een nieuwe tekst: *tot maatschappelijke participatie, al dan niet met gebruikmaking van door het college aangeboden ondersteuning, indien arbeidsinschakeling nog niet mogelijk is.*
- Lid 2 wordt tekstueel aangepast vanwege de wijzigingen in lid 1: *Indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn, kan het college in individuele gevallen tijdelijk ontheffing verlenen van de verplichtingen, genoemd in het eerste lid. Zorgtaken kunnen als dringende redenen worden aangemerkt, voorzover hiermee geen rekening kan worden gehouden door middel van een voorziening als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a.*
- De leden 3 tot en met 7 blijven ongewijzigd. Er wordt een achtste lid toegevoegd:
8. De belanghebbende kan de maatschappelijke participatie zelf vormgeven, mits de maatschappelijke participatie de arbeidsinschakeling niet belemmert of niet leidt tot verdringing op de arbeidsmarkt.

Daarnaast staan in het huidige artikel 18 van de Participatiewet enkele algemeen geldende verplichtingen die zijn gericht op directe arbeidsinschakeling. Deze geüniformeerde arbeidsverplichtingen verdwijnen uit de wet, net als de daarbij behorende maatregelen ([zie hoofdstuk 18: Ruimte voor afstemming maatregelen](#)).

16.2 Waarom worden deze artikelen gewijzigd?

Uit onderzoeken blijkt dat directe arbeidsinschakeling en volledig uitstroom uit de uitkering voor een groot deel van de doelgroep niet reëel is. Ongeveer de helft blijkt behoefte te hebben aan sociaal maatschappelijker ondersteuning en twee derde van de bijstandsgerechtigden heeft een grote tot zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt. Bij ongeveer een derde is betaald werk door een stapeling van problematiek vaak geen reëel perspectief³⁷.

De specifieke arbeidsverplichtingen zoals deze nu in de Participatiewet staan, zijn streng en knellend en voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt vaak niet reëel.

Om de Participatiewet beter aan te laten sluiten bij de doelgroep moeten de regels niet alleen gericht zijn op uitstroom naar betaald werk. De bedoeling van de wijzigingen is de menselijke maat in de Participatiewet vast te leggen, zodat bijstandsgerechtigden die ondersteuning krijgen die zij nodig hebben. Concreet houdt dit in, dat er nog meer dan voorheen naar iemands individuele mogelijkheden en omstandigheden moet worden gekeken. Kan iemand wel in deeltijd werken, maar niet uitstromen uit de bijstand? Dan kan zijn inzet om te werken gewaardeerd worden. Als er geen mogelijkheden zijn om meer te werken, hoeft diegene niet tot meer werken en eventuele uitstroom gepusht te worden. Verricht iemand mantelzorg, waardoor een ander langer thuis kan blijven wonen en de hulp krijgt die in die situatie nodig is? Dan wordt degene die de hulp geeft niet meer afgestraft door dit op geld waardeerbaar werk te noemen en de uitkering te korten. Omdat dit nuttige bezigheden zijn en iemand op die manier in de maatschappij participeert.

Ondersteuning

Het begrip ondersteuning wordt breed omschreven, dat hoeven niet altijd activiteiten te zijn die de gemeente organiseert of aanbiedt. Dat mag ook net dat zetje in de rug zijn, de verzekering dat iemand iets mag zonder dat dat problemen voor de uitkering op gaat leveren. Of dat de consultant de inwoner wijst op bestaande initiatieven en activiteiten waar die persoon aan kan deelnemen.

³⁷ O.a. te lezen in [Ondersteuning en dienstverlening aan langdurig bijstandsgerechtigden](#); Berenschot, 6 april 2021, § 3.2.1, en [Een brede blik op bijstand](#), Sociaal Cultureel Planbureau, 9 juni 2023, hoofdstuk 3.

16.3 Welke gevolgen heeft dit voor beleid en techniek?

Beleid

De maatschappelijke participatie mogen geen belemmering vormen voor arbeidsinschakeling en ook niet zorgen voor verdringing op de arbeidsmarkt. De gemeente moet in een verordening de grenzen aangeven van de ruimte die maatschappelijke participatie biedt, en vastleggen hoe en wanneer zij ondersteuning biedt.

Welke keuzes heeft de gemeente hierbij?

Bij het formuleren van nieuw beleid heeft de gemeente de ruimte om zelf invulling te geven aan de volgende onderwerpen, zolang deze invulling binnen de wet blijft:

- De gemeente mag individuele verplichtingen opleggen die aansluiten bij de situatie van de uitkeringsgerechtigde. Denk aan deelname aan dagbesteding, verschijnen op afspraken of gedragsmatige begeleiding. In beleidsregels kunnen handvatten vastgelegd worden voor welke typen verplichtingen voor welke doelgroep logisch zijn, zolang deze maar niet generiek verplicht worden gesteld.
- Met beleidsregels kan de gemeente kaders scheppen over hoe maatwerk wordt toegepast. Bijvoorbeeld wanneer en onder welke omstandigheden maatwerk wordt toegepast, welke factoren worden meegewogen bij de beoordeling van verplichtingen en maatregelen. En hoe medewerkers deze factoren moeten beoordelen en vastleggen.

Wmo 2015

In de verordening moet de gemeente ook een link leggen tussen maatschappelijke participatie en de Wmo 2015, omdat de beleidsdoelstellingen van de Participatiewet en de Wmo 2015 in elkaars verlengde liggen en elkaar versterken. De gemeente moet hiervoor integraal sociaal beleid opstellen. Te denken valt aan de situatie dat dagbesteding uiteindelijk de beste vorm van maatschappelijke participatie blijkt te zijn of dat iemand graag aan bepaalde activiteiten deel zou nemen, maar er een vervoersprobleem blijkt te bestaan.

Techniek

De gebruikte software moet zo worden aangepast, dat deze weer aansluit bij de dan geldende wetgeving. Niet alleen alle voorzieningen die de gemeente biedt moeten in het systeem staan, ook activiteiten die de bijstandsgerechtigde zelf regelt of wil doen moeten een plek krijgen in het systeem.

16.4 Kan de gemeente al vooruitlopen op deze wetswijziging?

De gemeente kan in ieder geval al het nodige voorwerk verrichten. Zo kunnen nieuwe beleidsregels, werkprocessen en werkinstructies in concept worden voorbereid. En kan worden nagedacht hoe maatwerk en toespitsen op het individu nog beter vorm gegeven kan worden.

De aankomende wetswijziging biedt een mooie ingang om opnieuw en op een niet beladen manier in gesprek te gaan met inwoners en te vragen hoe het met ze gaat en wat ze (letterlijk en figuurlijk) bezig houdt. Om van daaruit te onderzoeken of enige vorm van participatie mogelijk en wenselijk is, of de inwoner daar zelfstandig stappen in kan zetten of dat daarvoor ondersteuning van de gemeente nodig is.

De gemeente kan inventariseren welke bestaande activiteiten in de eigen en eventueel ook aangrenzende gemeenten voorhanden zijn (denk aan buurthuizen, sportverenigingen, welzijnsorganisaties, zorgcentra, wijkboerderijen e.d.), en ervoor zorgen dat dat aanbod breed kenbaar en doorzoekbaar wordt bij en door alle consulenten.

17 Recht op eigenstandig vormgeven participatie



Momenteel gaat er te weinig aandacht uit naar mensen zonder (direct) perspectief op werk. Zij raken dikwijls buiten beeld en worden slechts sporadisch gesproken. Zij voelen zich niet gezien of gehoord en voelen ook niet de ruimte om zelf initiatieven te nemen om maatschappelijk te participeren. Bijvoorbeeld door het volgen van een cursus, het verrichten van vrijwilligerswerk en het verlenen van mantelzorg. De focus op arbeidsinschakeling en de bijbehorende verplichtingen, weerhouden bijstandsgerechtigden ervan om dergelijke initiatieven te nemen.

17.1 Wat wijzigt er voor de doelgroep?

Om eigen initiatief te stimuleren en waarderen, komt er de mogelijkheid dat bijstandsgerechtigden hun (maatschappelijke) participatie zelf vorm kunnen geven en ondersteuning krijgen van de gemeente, als zij die nodig hebben. Dit recht om maatschappelijke participatie zelf vorm geven, wordt verankerd in artikel 9, achtste lid, Pw:

8. De belanghebbende kan de maatschappelijke participatie zelf vormgeven, mits de maatschappelijke participatie de arbeidsinschakeling niet belemmert of niet leidt tot verdringing op de arbeidsmarkt.

Bij de groep waarbij arbeidsparticipatie niet mogelijk is, is het doel van maatschappelijke participatie om vereenzaming te voorkomen, deel uit te maken van de samenleving en de levenskwaliteit te verhogen. Wanneer mensen vanuit eigen motivatie en interesses actief zijn, houden zij dit over het algemeen beter vol dan bij activiteiten die zij niet zelf hebben uitgekozen.

Actief zijn heeft op allerlei gebied positieve effecten die niet onderschat moeten worden. Het levert wellicht geen besparing op de uitkering op, maar mensen die beter in hun vel zitten kosten de maatschappij op andere gebieden minder, bijvoorbeeld in zorgkosten.

Twee voorbeelden:

Rachid

Rachid is als kind van vluchtelingen naar Nederland gekomen en hier opgegroeid. Door een ongeval is hij in een rolstoel beland en de gemeente heeft vastgesteld dat hij duurzaam en blijvend arbeidsongeschikt is. In het gesprek met de consulent blijkt dat Rachid meer sociale contacten zou willen hebben en ook graag iets voor anderen wil doen, bijvoorbeeld voor vluchtelingen. Hij is een goede prater en kent de weg in de samenleving.

De consulent stelt Rachid voor zich aan te melden bij taalmaatjes. Taalvrijwilliger zijn kost Rachid maar een paar uur per week. De consulent stuurt hem een linkje met informatie over taalmaatjes in de stad en vraagt Rachid te laten weten hoe het gaat als hij aan iemand gekoppeld is.

Mira

Mira heeft eerder als verzorgende gewerkt. Zij is toen ziek geworden en uiteindelijk ziek uit dienst gegaan. UWV heeft haar minder dan 35% arbeidsongeschikt verklaard, waardoor zij geen WIA-uitkering krijgt en uiteindelijk in de bijstand is beland. Zij is erg onzeker over wat zij nog wel of niet kan en inmiddels al een jaar of 4 uit het arbeidsproces. Daarnaast heeft zij als alleenstaande moeder de zorg voor 3 kinderen.

Uit de gesprekken met de consulent blijkt, dat zij haar werk als verzorgende niet zo leuk vond en fysiek heel zwaar. Zij heeft er altijd van gedroomd om leraar te worden. Zij is het ermee eens dat een

vierjarige Pabo-opleiding op dit moment te veel van haar zal vragen, maar ze had nog nooit gehoord van de functie van klassenassistent. Dat is een Mbo-opleiding die je ook als BBL-variant kunt doen, dus werken en leren tegelijk. De opleiding start pas over 9 maanden. Mira en de consulent spreken af dat Mira de komende 3 maanden als 'leesmoeder' op de school van haar kinderen gaat starten; 2 ochtenden in de week steeds 2 uur. Dit in overleg met school.

De BBL-opleiding houdt in dat zij in deeltijd voor ten minste 20 uur per week gaat werken. De consulent rekent met Mira door welke financiële gevolgen het heeft als zij werken en leren gaat combineren en bespreekt ook met Mira hoe zij eventueel buitenschoolse opvang voor de kinderen kan regelen en betalen.

Omdat Mira de ruimte krijgt om te doen waar haar hart ligt en zij rustig mag opbouwen, krijgt zij steeds meer zin om weer aan de slag te gaan. Na 6 weken als leesmoeder stuurt zij de consulent een appje, waarin zij vertelt dat zij 3 dagen in de week overblijfmoeder kan worden. Dit wil ze graag. Of dat mag.

17.2 Kan de gemeente vooruitlopen op de wijzigingen?

De gemeente mag nu al inwoners zonder reëel arbeidsmarktperspectief ondersteunen met vormen van maatschappelijke participatie en de bijstandsgerechtigde daar zo veel mogelijk zelf vorm aan laten geven. Maak goede afspraken en leg deze goed vast.

18 Ruimte voor afstemming maatregelen



De Participatiewet kent op dit moment de geüniformeerde arbeidsverplichtingen. Dit zijn standaardverlagingen van de bijstandsuitkering bij het niet nakomen van arbeids- en re-integratieverplichtingen. Zo is bijvoorbeeld vastgelegd dat de uitkering van de bijstandsgerechtigde verlaagd wordt als die geen algemeen geaccepteerd werk aanneemt of behoudt, niet bereid is te reizen of zelfs te verhuizen om werk te kunnen aanvaarden of behouden, of geen gebruik wil maken van aangeboden voorzieningen of sociale activering. Ook staat in de Participatiewet met welke percentages en voor welke duur de uitkering ten minste moet worden verlaagd bij de 1^e keer niet nakomen van de verschillende verplichtingen en bij recidive.

18.1 Wat wijzigt er bij de maatregelen?

De geüniformeerde arbeidsverplichtingen en de bijbehorende standaardverlagingen die in artikel 18 lid 4 t/m 8 van de Participatiewet zijn opgenomen komen te vervallen. Dit biedt ruimte voor maatregelen die beter bij de persoonlijke omstandigheden van de bijstandsgerechtigde passen.

Ook het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten³⁸ wordt aangepast. Dit is een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). De Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz komen onder dit besluit te vallen. Er staan in dit maatregelenbesluit onder andere regels over:

- de duur van de maatregel;
- recidive;
- maximale hoogte van de maatregel in 4 categorieën;
- het tussentijds aanpassen van de maatregel; en
- het geheel afzien van de maatregel.

Het maatregelenbeleid wordt herzien door onder andere:

- het aantal categorieën te verminderen;
- de duur en hoogte van maatregelen aan te passen; en
- een waarschuwingsbevoegdheid te introduceren.

Het is de bedoeling om deze aanpassingen gelijktijdig met het wetsvoorstel Participatiewet in balans in werking te laten treden.

18.2 Waarom komt er meer ruimte voor afstemming?

De stevige, landelijk genormeerde standaardverlagingen bij het niet nakomen van de generieke arbeids- en re-integratieverplichtingen worden door zowel gemeenten als bijstandsgerechtigden als te strikt en disproportioneel ervaren. Daarom wordt het systeem van verlagingen aangepast. Gemeenten krijgen meer ruimte om eventuele maatregelen aan te laten sluiten bij de individuele omstandigheden van de uitkeringsgerechtigde.

Doorwerking IOAW en IOAZ

Ook artikel 20 IOAW en artikel 35 IOAZ worden aangepast, zodat gemeenten ook hier meer ruimte krijgen voor afstemming op individuele omstandigheden.

³⁸ [Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten](#)

Wat zijn de consequenties voor gemeenten?

- De huidige afstemmingsverordening komt te vervallen. In het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten komen regels met betrekking tot de hoogte en de duur van de maatregelen te staan. De gemeente krijgt de bevoegdheid om binnen de kaders van de wet en dit Maatregelenbesluit in een verordening nadere invulling te geven aan de verlagingen.
- Voor afstemming vanwege tekortschietend besef van verantwoordelijkheid blijft ook een gemeentelijke verordening nodig.
- Zowel uitkeringsgerechtigden als consulenten moeten over de wijzigingen worden geïnformeerd. Bedenk hoe dat het beste kan.
- Het is noodzakelijk om beschikkingen en rapportages aan te passen.

18.3 Kan de gemeente vooruitlopen op de wijzigingen?

Het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten is nog niet in werking getreden. Het is daardoor nog niet mogelijk om op basis daarvan besluiten over maatregelen te nemen.

Wel is het mogelijk om terughoudend te zijn met of af te zien van maatregelen als er geen sprake is van verwijtbaarheid, maatregelen te matigen bij verminderde verwijtbaarheid of af te stemmen op de individuele omstandigheden. Zowel de wet als de meeste gemeentelijke verordeningen voorzien hierin al.

Deel 5: Overig



De Participatiewet in balans bevat een aantal kleinere wijzigingen. Zo wordt het voor gemeenten mogelijk breder en langere tijd te experimenteren, wordt het voorschot op de uitkering in lijn gebracht met het percentage van de beslagvrije voet, en wordt het onweerlegbaar rechtsvermoeden dat ex-gehuwden met hetzelfde hoofdverblijf een gezamenlijke huishouding voeren teruggebracht naar 2 jaar.

19 Verbreding experimenteerartikel



Artikel 83 “Innovatie” wordt het experimenteerartikel genoemd. Hierin staat op welke gebieden en hoe lang experimenten mogen worden uitgevoerd. Deze gebieden zijn:

- artikel 6 – definities arbeidsinschakeling;
- artikel 7 – opdracht college (ondersteuning bij arbeidsinschakeling);
- artikel 8 – verordeningen uitkeringen (verlagingen en Individuele Inkomenstoeslag IIT);
- artikel 9 – (arbeids)verplichtingen;
- artikel 31 lid 2 – wat niet tot de middelen wordt gerekend;
- § 7.1 – financiering.

Dit is de grondslag voor een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB, ook wel Besluit). Pas in een Besluit wordt verder uitgewerkt welke gemeenten deelnemen en van welke hierboven genoemde artikelen wordt afgeweken voor het experiment. Een voorbeeld hiervan is het Tijdelijk Besluit experimenten Participatiewet van 22 februari 2017, voor de experimenten van de gemeenten Groningen, Utrecht, Wageningen, Nijmegen, Tilburg en Deventer tussen 2017 en 2019³⁹.

19.1 Wat wijzigt er aan het experimenteerartikel?

In het wetsvoorstel Participatiewet in balans worden de gebieden waarop een experiment kan plaatsvinden uitgebreid met:

- artikel 10d – loonkostensubsidie;
- maatschappelijke participatie;
- permanente ontheffingen.

Het huidige experimenteerartikel richt zich op volledige uitstroom naar werk. De verbreding heeft tot doel de samenwerking tussen (de afdelingen) Werk, Inkomen en Wmo te bevorderen, zodat de gezondheid, maatschappelijke participatie en het welzijn van de inwoners kan worden verbeterd. Dit houdt ook een verbreding van de doelgroep in: geen focus meer op volledige uitstroom naar werk.

De verlenging van de maximale duur van experimenten van 3 naar 5 jaar gebeurt op advies van het Centraal Planbureau (CPB). Zo is er voldoende tijd beschikbaar om conclusies te kunnen trekken.

³⁹ Zie [Kamerbrief en uitkomsten Experimenten Participatiewet](#).



Het is nog steeds nadrukkelijk niet de bedoeling dat experimenten plaatsvinden op het gebied van inkomen. Immers, inkomensbeleid is voorbehouden aan het Rijk.

20 Bevoorschottingspercentage in lijn met beslagvrije voet

95%

Artikel 52 van de Participatiewet verplicht gemeenten om 4 weken na de bijstandsaanvraag een voorschot te verstrekken als er op dat moment nog geen besluit is genomen op de aanvraag.

Hierop zijn 2 uitzonderingen:

1. De aanvraag is nog niet compleet, terwijl de stukken wel zijn opgevraagd, of de inwoner verleent op een andere manier onvoldoende medewerking;
2. Bij de aanvraag is al duidelijk dat er geen recht op bijstand bestaat.

De hoogte van het voorschot was 90% van de toepasselijke bijstandsnorm (min eventuele inkomsten). Met de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet die per 1 januari 2021 in werking is getreden, is de beslagvrije voet voor de inkomensgroep met de bijstandsnorm op 95% gesteld. Het bevoorschottingspercentage wordt nu in lijn gebracht met de hoogte van de beslagvrije voet naar 95%.

20.1 Kan de gemeente vooruitgelopen op de wijziging?

De gemeente kan vooruitlopen. Het huidige percentage van 90% is een minimum percentage dat de gemeente gehouden is aan voorschot te verlenen, tenzij een van de uitzonderingen speelt. Een hoger voorschotpercentage (met het in aanmerking nemen van eventuele inkomsten) is zonder meer mogelijk.

21 Kleine aanpassing onweerlegbaar rechtsvermoeden



In enkele situaties hoeft de gemeente bij inwoners met een gezamenlijk hoofdverblijf geen onderzoek te doen naar wederzijdse zorg. De gemeente mag ervan uitgaan dat die wederzijdse zorg bestaat en de inwoners als gehuwden behandelen. Hiervoor gelden enkele criteria, de zogenoemde onweerlegbare rechtsvermoeden.

Deze zijn vastgelegd in artikel 3, lid 4, onder a tot en met d, van de Participatiewet:

4. *‘Een gezamenlijke huishouding wordt in ieder geval aanwezig geacht indien de belanghebbenden hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning en:*
- a zij met elkaar gehuwd zijn geweest of in de periode van twee jaar voorafgaande aan de aanvraag van bijstand voor de verlening van bijstand als gehuwden zijn aangemerkt;*
 - b uit hun relatie een kind is geboren of erkenning heeft plaatsgevonden van een kind van de een door de ander;*
 - c zij zich wederzijds verplicht hebben tot een bijdrage aan de huishouding krachtens een geldend samenlevingscontract; of*
 - d zij op grond van een registratie worden aangemerkt als een gezamenlijke huishouding die naar aard en strekking overeenkomt met de gezamenlijke huishouding, bedoeld in het derde lid.’*

21.1 Wat wijzigt er aan de definitie ‘gezamenlijke huishouding’?

Artikel 3, vierde lid, onderdeel a van de Participatiewet wordt gewijzigd in:

- a *‘zij in de periode van twee jaar voorafgaande aan de aanvraag van bijstand met elkaar gehuwd zijn geweest of voor de verlening van bijstand als gehuwden zijn aangemerkt;’*

Op dit moment worden bij (ex-)gehuwden die (opnieuw) gaan samenwonen een gezamenlijke huishouding aangenomen. Voor samenwonenden geldt dit alleen wanneer zij in de 2 jaar voorafgaand aan de nieuwe samenwoning al als gehuwden werden aangemerkt. Deze ‘temporele beperking’ gaat nu ook gelden voor gehuwden. Dus alleen wanneer zij in de periode van 2 jaar voorafgaand aan de gezamenlijke huishouding getrouwd zijn geweest, geldt voor hen ook het onweerlegbare rechtsvermoeden.

Deze aanpassing wordt gedaan op grond van een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB), waarin de Raad aangeeft dat er sprake is van discriminatie van ex-gehuwden en dit onderscheid in strijd is met artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) ⁴⁰.

Een voorbeeld

Fatima en Hans zijn in 2022 gescheiden. Hans heeft een tijd ergens anders gewoond, maar woont sinds december 2024 weer bij Fatima in huis, op de zolderetage. In mei 2025 vraagt hij bijstand aan.

Oude situatie: Er is geen onderzoek nodig naar wederzijdse zorg, want Hans en Fatima zijn getrouwd geweest. Er is hier sprake van een onweerlegbaar rechtsvermoeden.

Nieuwe situatie: Er is onderzoek nodig naar de wederzijdse zorg, want Fatima en Hans zijn langer dan 2 jaar vóór de bijstandsaanvraag gescheiden. Er is geen sprake meer van een onweerlegbaar rechtsvermoeden.

⁴⁰ [ECLI:NL:CRVB:2005:AU7657](https://ecli.nl:CRVB:2005:AU7657)

21.2 Kan de gemeente vooruitgelopen op de wijziging?

Al sinds de uitspraak van de CRvB is duidelijk dat artikel 3 lid 4 onderdeel a Pw in strijd is met artikel 26 van het IVBPR. Het gemaakte onderscheid is discriminatoir. Dit maakt dat gemeenten nu al gehouden zijn de wet op deze wijze uit te voeren.

Nog een aanpassing gezamenlijke huishouding

De wetwijziging Participatiewet in balans bevat 2 aanpassingen in artikel 3: Gezamenlijke huishouding en woning. De andere aanpassing betreft artikel 3, tweede lid, onder a; het discriminatoir onderscheid tussen bloed- en aanverwanten in de 1e en 2e graad. Dit wordt opgeheven. Deze wijziging wordt beschreven in [hoofdstuk 15: Ruimte voor mantelzorg](#).

Colofon

Deze handreiking is geschreven door Stimulansz in opdracht van VNG en in samenwerking met VNG Realisatie en Divosa.

Auteurs

Petra Gerritsen
Eva Labrujère
Kris Park
Annemieke Wildenburg
Hanneke Willemsen

Eindredactie

Jolien Klein Wassink
Annemieke Wildenburg

Illustraties

Félice Angevaare
Marjon Mertens (marjontekent.nl)

Stimulansz
info@stimulansz.nl
030 298 2800
www.stimulansz.nl



Over Stimulansz



Stimulansz is kennis- en adviespartner van gemeenten en levert praktische oplossingen die écht werken. We vertalen de theorie van wet- en regelgeving naar de werkvloer, waarbij we laten zien dat er meer mogelijk is in de regelgeving dan vaak wordt gedacht.

We adviseren en trainen beleidsmedewerkers, klantmanagers en andere professionals en doen dat met veel enthousiasme en betrokkenheid en vanuit een grote kennis van de praktijk. En we helpen mee aan het verbeteren van de bedrijfsvoering van uw organisatie.

Zo zit Stimulansz in het hart van alle werkprocessen met als doel de dienstverlening van gemeenten in het sociaal domein beter, en daarmee het leven van mensen die afhankelijk zijn van die dienstverlening, een stuk makkelijker te maken.

Nieuwsgierig?

Benieuwd wat Stimulansz nog meer te bieden heeft?
Ga naar stimulansz.nl voor meer trainingen, kennis en advies.

Volg ons ook op:



stimulansz.nl

**Anders kijken
is meer bereiken**