

Uitvoeringstoets Participatiewet in Balans

Versie 1.0

Auteurs: Mark van Dam, Renske van der Ploeg, John Sietinga, Simone van Hees

© VNG Realisatie, Den Haag, juli 2023

Managementsamenvatting

In deze uitvoeringstoets is de impact van het wetsvoorstel Participatiewet in Balans op de gemeentelijke uitvoering onderzocht. Dit wetsvoorstel is onderdeel van het programma Participatiewet in Balans, dat tot doel heeft om evenwicht te brengen tussen de drie kernelementen van de Participatiewet: bestaanszekerheid, participatie en handhaving. Als uitgangspunt om tot dit evenwicht te komen wordt de mens centraal gezet en wordt uitgegaan van vertrouwen. Het programma bestaat uit 3 sporen:

- *Spoor 1* is het wetsvoorstel Participatiewet in balans.
- *Spoor 2* bevat domein overstijgende maatregelen en maatregelen voor de langere termijn.
- *Spoor 3* is gericht op het ontwikkelen van een instrumentarium om de vakkundigheid van professionals in de gemeentelijke uitvoering te verbeteren.

Deze uitvoeringstoets richt zich op spoor 1 en beschrijft de impact van de 23 maatregelen waaruit het wetsvoorstel bestaat. Deze maatregelen zijn geclusterd naar vier onderdelen uit het werkproces van gemeenten bij de uitvoering van de Participatiewet:

1. Aanvraagprocedure
2. Vaststellen recht op bijstand
3. Stabiel en voldoende inkomen
4. Begeleiding participatie en re-integratie

De impact van de individuele maatregelen in deze clusters wordt beschreven in de hoofdstukken 3 tot en met 6 van deze rapportage. In generieke zin zijn er enkele belangrijke conclusies en aanbevelingen met betrekking tot het wetsvoorstel.

Lagere regelgeving moet de daadwerkelijke impact op de huidige praktijk duidelijk maken

De maatregelen uit het wetsvoorstel zijn deels bedoeld om de reeds bestaande praktijk bij gemeenten in de wet vast te leggen. Uit deze uitvoeringstoets blijkt dat de maatregelen inderdaad voor een deel aansluiten bij de huidige werkwijze van gemeenten. De huidige werkwijze verschilt echter ook tussen gemeenten. Dit betekent dat de impact per gemeente verschillend kan uitpakken. Daar komt bij dat de uiteindelijke impact niet in alle gevallen goed in te schatten is. Op hoofdlijnen lijken maatregelen soms dicht aan te sluiten bij de huidige werkwijze, maar de nadere uitwerking in de lagere regelgeving moet duidelijk maken of dit inderdaad het geval is. Tijdsbeschikbaarheid

van de lagere regelgeving en een afzonderlijke toets op de uitvoerbaarheid hiervan is dan ook van belang.

Aandachtspunten bij maatwerk

Veel van de maatregelen zijn gericht op het versterken van maatwerk bij de uitvoering van de Participatiewet. Hierbij worden vanuit de gemeentelijke uitvoering enkele aandachtspunten meegegeven:

- Ruimte voor maatwerk is goed. Als maatwerk de norm wordt, dan heeft dat potentieel grote gevolgen voor de gemeentelijke uitvoering en kan de uitvoerbaarheid van maatregelen zelfs in het gedrang komen.
- Het bieden van maatwerk vraagt vooral om (andere) vaardigheden van medewerkers en een organisatiecultuur waarbinnen maatwerk gefaciliteerd en gestimuleerd wordt. Dit onderstreept de relatie tussen spoor 1 en 3 en het belang om deze sporen in onderlinge samenhang te ontwikkelen en implementeren.
- Vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid is van belang dat maatwerk niet leidt tot hoge verantwoordingslasten.
- Maatwerk vraagt om heldere kaders, waarbinnen medewerkers de ruimte krijgen om maatwerk toe te passen wanneer zij dat nodig en/of wenselijk achten. In de huidige maatregelen ontbreken soms deze heldere kaders of juist de afwegingsruimte voor individuele medewerkers.

Risico's van versoepeling van de inlichtingenplicht

Enkele maatregelen uit het wetsvoorstel bevatten een versoepeling van de inlichtingenplicht. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de vrijlating van giften en de vereenvoudiging van de vermogensvaststelling. Vanuit de uitvoering worden hier twee risico's signaleerd:

- De versoepeling van de inlichtingenplicht legt een grotere verantwoordelijkheid bij bijstandsgerechtigden (bijvoorbeeld om te bepalen wanneer een gift gemeld moet worden). Rekening houdend met het doenvermogen van (een deel van) de doelgroep, kan dit leiden tot onzekerheid en stress bij bijstandsgerechtigden en onbedoelde overtredingen van de inlichtingenplicht in de hand werken.
- Vanwege de versoepeling van de inlichtingenplicht wordt het kader op basis waarvan de gemeente moet handhaven minder duidelijk. Dit kan de handhaafbaarheid van de maatregelen verminderen. Hier ligt een relatie met gerelateerde lopende ontwikkelingen, zoals de Wet Handhaving sociale zekerheid en de Wet Maatwerk bij terugvordering. Het is dus belangrijk dat deze in samenhang bekeken worden.

Personele impact: kwantitatief en kwalitatief

Het wetsvoorstel heeft veel personele impact, zowel kwantitatief (benodigde capaciteit) als kwalitatief (kennis en vaardigheden van medewerkers):

- Meer maatwerk kost meer tijd en leidt dus ook tot een grotere capaciteitsbehoefte in de gemeentelijke uitvoering. Aangezien veel gemeenten in de afgelopen periode al meer ruimte voor maatwerk hebben gegeven, zien zij ook al deze toenemende capaciteitsbehoefte. Nu ruimte voor maatwerk nog sterker in de wet verankerd wordt, is van belang dat deze extra capaciteitsbehoefte ook doorvertaald wordt naar de financiële compensatie voor gemeenten om de maatregelen uit te kunnen voeren. Daarnaast, en eigenlijk als dieperliggend knelpunt, maakt de krapte op de arbeidsmarkt het voor gemeenten moeilijk om goed personeel te vinden.
- Maatwerk vraagt ook om specifieke vaardigheden en een organisatiecultuur waarbinnen maatwerk gefaciliteerd en gestimuleerd wordt. Vanuit spoor 3 wordt hier nader invulling aan gegeven. Het is dan ook van belang dat de implementatie van spoor 1 in nauwe samenhang met spoor 3 tot stand komt, zodat medewerkers bijvoorbeeld getraind worden in de nieuwe vaardigheden die nodig zijn. Een bijkomend aandachtspunt is, dat andere vaardigheden ook kunnen betekenen dat functies ‘zwaarder’ worden en hoger ingeschaald moeten worden. Dit heeft dan ook financiële consequenties.

Nader onderzoek naar de financiële impact is nodig

Deze uitvoeringstoets geeft op hoofdlijnen inzicht in de financiële consequenties van het wetsvoorstel. Hier is op twee niveaus nader onderzoek gewenst:

- Het wetsvoorstel brengt uitvoeringskosten met zich mee, bijvoorbeeld vanwege de personele impact (zie hierboven), maar ook de incidentele aanpassingen die gedaan moeten worden in bijvoorbeeld beleid, werkprocessen en systemen (zie onder). Deze kosten worden in deze rapportage in kwalitatieve zijn benoemd, maar een vertaling hiervan naar concrete bedragen vraagt om een verdiepend onderzoek. Hiervoor zal een Artikel 2-onderzoek uitgevoerd moeten worden.
- Een aantal maatregelen uit het wetsvoorstel leidt tot een verhoging van de benodigde budgetten voor de dienstverlening op basis van de Participatiewet: denk hierbij bijvoorbeeld aan het BUIG-budget en het re-integratiebudget. Aangezien dit geen uitvoeringskosten zijn, vallen deze buiten de scope van deze uitvoeringstoets. Het is echter wel van belang dat de impact van het wetsvoorstel op deze budgetten in een afzonderlijk onderzoek in beeld gebracht wordt.

Monitoring en evaluatie zijn nodig

Dit wetsvoorstel bestaat uit een groot aantal maatregelen en is onderdeel van het bredere programma Participatiewet in Balans. Daarnaast lopen er ook andere relevante ontwikkelingen die raken aan dit wetsvoorstel, zoals de Wet Handhaving sociale zekerheid en de Wet Maatwerk bij terugvordering. Vanwege de omvang van het aantal maatregelen, de onderlinge relaties tussen de verschillende sporen van Participatiewet in Balans en de samenhang met andere ontwikkelingen is het belangrijk dat de voortgang van de wijzigingen goed gemonitord en geëvalueerd wordt. Hierdoor kan gekeken worden of de wijzigingen tot het gewenste effect leiden en of de uitvoerbaarheid voldoende gewaarborgd is en blijft. De uitvoering van een invoeringstoets, bij voorkeur één jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel, is een belangrijk onderdeel van deze monitoring en evaluatie. Hierover kunnen vooraf al afspraken gemaakt worden.

Implementatie van de maatregelen

Voor de implementatie van het wetsvoorstel geeft deze uitvoeringstoets enkele belangrijke aanbevelingen en randvoorwaarden:

- Gemeenten zullen voor de implementatie van dit wetsvoorstel een afzonderlijk project opstarten, met een projectteam bestaande uit een projectleider, projectondersteuning en inhoudelijke expertise op de verschillende onderwerpen.
- Lokaal beleid en werkprocessen zullen per gemeenten herzien en aangepast moeten worden. Dit vraagt tijd en (tijdelijk) extra capaciteit van (onder andere) beleidsmedewerkers.
- Medewerkers die in de uitvoering met de wijzigingen te maken krijgen, moeten geïnstrueerd en getraind worden om op de nieuwe wijze te gaan werken.
- Gemeentelijke applicaties moeten aangepast worden. Hiervoor is de lagere regelgeving nodig, zodat op een concreet niveau duidelijk is welke aanpassingen nodig zijn. Bij de implementatie van het wetsvoorstel moet voldoende rekening gehouden worden met de doorlooptijd die softwareleveranciers en gemeenten nodig hebben.
- Landelijke voorzieningen moeten op onderdelen ook aangepast worden. Hierbij gaat het in ieder geval om Werk.nl. Het is belangrijk dat hierop centraal gestuurd wordt, zodat deze aanpassingen tijdig gereed zijn.
- Gemeenten moeten mogelijk nieuwe contracten afsluiten met (dezelfde of andere) aanbieders van bijvoorbeeld re-integratietrajecten. Hierbij moet rekening gehouden worden met een overgangperiode in verband met lopende contractafspraken.
- In de eerste fase na implementatie moeten gemeenten rekening houden met extra vragen van inwoners en een mogelijke toename in het aantal bezwaar en beroepzaken. Dit vraagt mogelijk om (tijdelijke) inzet van extra capaciteit.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	8
1.1. Achtergrond	8
1.2. Doel en vraagstelling	8
1.3. Onderzoeksafbakening (scope).....	9
1.4. Aanpak	9
1.5. Leeswijzer.....	10
2. Participatiewet in balans	12
2.1. Context	12
2.2. Huidige situatie	12
2.3. Toekomstige situatie.....	14
2.4. Juridische analyse	17
2.5. Samenhangende ontwikkelingen en regelgeving	17
3. Impact maatregelen ‘Aanvraagprocedure’	19
3.1. Versoepelen van de aanvraagprocedure voor bijstand	20
3.2. Maatwerkmogelijkheid bij 4-weken zoektermijn voor jongeren tot 27 jaar in kwetsbare situaties	23
3.3. Onverwijld de mogelijkheid bieden tot het indienen van een aanvraag na melding	24
3.4. Gelijktelling aanvraag(datum) bijstand, Bbz, IOAW of IOAZ	25
4. Impact maatregelen ‘Vaststellen recht op bijstand’	26
4.1. Nieuwe bijstandsnorm voor (alleenwonende) alleenstaande bijstandsgerechtigde met niet- rechthebbende partner	27
4.2. Nieuwe bijstandsnorm voor alleenstaande ouders zonder recht op ALO-kop.....	28
4.3. Geen kostendeler bij tijdelijk verblijf	30
4.4. Harmonisatie bijzondere bijstand jongmeerderjarigen	31
4.5. Bijstand met terugwerkende kracht	33
4.6. Vrijlating van giften	34

4.7. Vereenvoudiging vermogensvaststelling	36
4.8. Mogelijkheid tot verstrekking van categoriale bijzondere bijstand (bij AMvB nader in te vullen)	38
5. Impact maatregelen 'Een stabiel en voldoende inkomen'	39
5.1. (Automatisch) verrekenen van inkomsten uit arbeid op basis van gegevens uit de Polisadministratie	40
5.2. Vereenvoudiging verrekenen vakantietoeslag, Individueel Keuzebudget (IKB) en eindejaarsuitkering	43
5.3. Verruiming van de bijverdiengrenzen	45
5.4. Invoering bufferbudget.....	46
6. Impact maatregelen 'Begeleiding participatie en re-integratie'	49
6.1. Generieke participatieplicht	50
6.2. Recht op eigenstandig vormgeven participatie.....	52
6.3. Ondersteuning bij maatschappelijke participatie	53
6.4. Ruimte voor mantelzorg	54
6.5. Verbreding van het experimenteerartikel.....	55
6.6. Een op de bijstandspopulatie toegespitst ontheffingskader	56
6.7. Een gedifferentieerd maatregelenbeleid.....	56
7. Totale structurele en incidentele impact.....	58
7.1. Structurele impact van Participatiewet in Balans.....	58
7.2. Incidentele impact van de implementatie van Participatiewet in Balans	64
8. Conclusies en aanbevelingen	68
8.1. Conclusies	68
8.2. Aanbevelingen.....	76
Bijlage A: Gesprekspartners	79
Bijlage B: Juridische analyse	82

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

Het Kabinet heeft in 2021 vastgesteld dat de Participatiewet niet altijd uitpakt zoals bedoeld. De ambitie is om meer te werken vanuit vertrouwen en daarbij ruimte te bieden voor maatwerk. Vanuit deze ambitie is het programma Participatiewet in Balans gestart, dat bestaat uit een drietal sporen. Eén van deze sporen, spoor 1, is het wetsvoorstel Participatiewet in Balans, dat bestaat uit ruim twintig maatregelen die tot doel hebben om de Participatiewet weer meer in evenwicht te brengen.

Het Ministerie van SZW heeft VNG gevraagd om een uitvoeringstoets op het wetsvoorstel Participatiewet in balans te doen. VNG Realisatie heeft deze toets uitgevoerd.

1.2. Doel en vraagstelling

Deze uitvoeringstoets richt zich op spoor 1: de aanpassingen die zijn voorgesteld in het wetsvoorstel Participatiewet in Balans (hierna: wetsvoorstel) en de bij behorende Memorie van Toelichting (hierna: MvT). Doel van de uitvoeringstoets is om inzicht te geven in de uitvoeringsconsequenties van het wetsvoorstel voor gemeentelijke organisaties. Daarnaast geeft de uitvoeringstoets aanbevelingen voor een succesvolle implementatie van de gewijzigde regelgeving bij gemeenten.

Om dit te realiseren, richt de uitvoeringstoets zich op zes onderzoeksvragen die VNG Realisatie standaard hanteert bij een uitvoeringstoets. Het ministerie van SZW heeft een aantal aandachtspunten of criteria benoemd die zij wil hanteren bij het vaststellen van de impact op de uitvoering. Deze aandachtspunten worden nagenoeg gedekt door de gehanteerde onderzoeksvragen.

1. Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel?
2. Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie (onder andere effecten op capaciteit, regeldruk, gevolgen voor verantwoordings- en beleidsinformatie, ICT en informatievoorziening)?
3. Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering (onder andere uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid)?
4. Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan het wetsvoorstel verbonden (eenmalige en structurele extra uitvoeringskosten)?
5. Wat zijn de verwachte effecten van het wetsvoorstel?

6. Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's (onder andere de beoogde ingangsdatum, risico's en control)?

1.3. Onderzoeksafbakening (scope)

Deze uitvoeringstoets richt zich op het genoemde spoor 1, het wetsvoorstel Participatiewet in balans. Spoor 2 en spoor 3 van het programma vallen buiten de scope van deze uitvoeringstoets. Er is gekeken naar de implicaties voor de gemeentelijke uitvoering van de 23 voornaamste aanpassingen die het wetsvoorstel bevat; deze worden in de MvT als maatregelen aangeduid.

De eventuele implicaties van het wetsvoorstel voor andere organisaties dan gemeenten zijn niet in het onderzoek betrokken. Ook de maatschappelijke (on)wenselijkheid van de diverse maatregelen zoals gemeenten die ervaren vallen buiten het bereik van deze uitvoeringstoets.

Deze uitvoeringstoets brengt de effecten voor inwoners alleen indirect in beeld, namelijk voor zover deze door medewerkers uit de gemeentelijke uitvoering voorzien worden. Een onderzoek onder inwoners zelf is geen onderdeel van deze uitvoeringstoets.

De resultaten van de uitvoeringstoets bieden input om te komen tot een succesvolle implementatie van deze maatregelen. Het opstellen van een implementatieplan valt echter buiten het bereik van het onderzoek.

1.4. Aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van april tot juli 2023. De kern van de uitvoeringstoets bestond uit semigestructureerde interviews met diverse gemeenten en ICT-leveranciers op basis van een uitgewerkte topiclijst. Dit leverde een beeld op van de impact van het wetsvoorstel in diverse situaties zodat een effectieve analyse mogelijk was.

De uitvoeringstoets is begeleid door een begeleidingscommissie waarin verschillende partijen vertegenwoordigd waren: het ministerie van SZW, VNG, VNG Realisatie, Divosa, De Landelijke Cliëntenraad en beroepsvereniging SAM. De rol van de begeleidingscommissie was het begeleiden van het onderzoeksproces, het vaststellen van het plan van aanpak en het beoordelen van de bruikbaarheid van de uitkomsten van het onderzoek en de aanbevelingen voor eventuele vervolgstappen. De inhoudelijke beoordeling van de resultaten van de uitvoeringstoets was geen taak van de begeleidingscommissie.

Het onderzoek bestond uit drie fasen:

- De **inventarisatiefase** was gericht op verkenning en voorbereiding door middel van deskresearch en expertgesprekken. Dit resulteerde in een vastgesteld plan van aanpak, de selectie van gemeenten en de uitwerking van gespreksonderwerpen voor de te houden interviews in een topiclijst. Deze topiclijst is afgestemd met de begeleidingscommissie. Bij de selectie van gemeenten is rekening gehouden met landelijke spreiding, gemeentegrootte, aantal/aandeel werkzoekenden en de wijze waarop de uitvoering is georganiseerd (intern of in de vorm van een samenwerkingsverband).
- In de **analysefase** is met 11 gemeenten en 2 gemeentelijke uitvoeringsorganisatie (die ieder 2, dan wel 3, gemeenten vertegenwoordigden) een groepsgesprek gevoerd met verschillende medewerkers die in hun werk met de wijzigingen te maken krijgen zoals inkomensconsulenten, werkconsulenten, medewerkers van de uitkeringenadministratie, (juridisch) kwaliteitsmedewerkers en beleidsmedewerkers. In bijlage A is een overzicht van de geïnterviewde gemeenten opgenomen. Daarnaast is gesproken met de belangrijkste softwareleveranciers die de uitvoering van de Participatiewet met hun applicaties ondersteunen. Ook deze softwareleveranciers zijn opgenomen in bijlage A.
- In de **rapportagefase** zijn de resultaten van de uitvoeringstoets voorgelegd aan de geïnterviewde gemeenten tijdens een klankbordbijeenkomst, waarvoor alle geïnterviewde gemeenten waren uitgenodigd. Ook zijn de bevindingen getoetst bij het bestaande uitvoeringspanel van gemeenten dat het Ministerie van SZW vaker adviseert op onderwerpen rond het domein Werk & Inkomen. De resultaten van de uitvoeringstoets zijn tot slot in voorliggende rapportage opgenomen.

1.5. Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 een beschrijving gegeven van de huidige situatie met betrekking tot de Participatiewet, de aanleiding om te komen tot het wetsvoorstel Participatie in Balans en de inhoud op hoofdlijnen van dit wetsvoorstel.

In de hoofdstukken 3 tot en met 6 wordt vervolgens de inhoud en impact van de verschillende maatregelen beschreven. In elk hoofdstuk wordt een cluster aan maatregelen beschreven, ingedeeld naar de verschillende fasen van het werkproces van gemeenten:

- Hoofdstuk 3 beschrijft de maatregelen met betrekking tot de aanvraagprocedure.
- Hoofdstuk 4 beschrijft de maatregelen met betrekking tot het vaststellen van het recht op bijstand.
- Hoofdstuk 5 beschrijft de maatregelen met betrekking tot het garanderen van een stabiel en voldoende inkomen.

- Hoofdstuk 6 beschrijft de maatregelen met betrekking tot het begeleiden bij participatie en re-integratie.
- In hoofdstuk 7 wordt vervolgens op hoofdlijnen de impact van het wetsvoorstel als geheel beschreven, zowel structureel als incidenteel.
- Hoofdstuk 8 geeft tot slot de conclusies van deze uitvoeringstoets weer, door middel van beantwoording van de onderzoeksvragen.

2. Participatiewet in balans

2.1. Context

De Participatiewet regelt de bijstand, het laatste vangnet van het stelsel van sociale zekerheid dat garant moet staan voor de bestaanszekerheid van alle Nederlanders. De Participatiewet zorgt hiertoe voor een (aanvulling op het) inkomen tot het toepasselijke "sociaal minimum". Daarnaast biedt de Participatiewet ondersteuning van mensen om weer zelfstandig in hun bestaan te gaan voorzien; ook degenen met weinig arbeidsvermogen.

De Participatiewet trad in 2015 in werking. De wet verving toen de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong). Door het sluiten van de toegang tot de Wsw en het beperken van de toegang tot de Wajong voor alleen mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn, is een nieuwe en kwetsbare doelgroep afhankelijk van ondersteuning vanuit de Participatiewet. De indruk is dat deze groep in omvang toeneemt. Het is de bedoeling van de wet dat een deel van deze groep bij reguliere werkgevers gaat werken. Mensen die niet in staat zijn bij een reguliere werkgever te werken komen in aanmerking voor beschermt werk. Volgens de meest actuele cijfers (CBS, vierde kwartaal 2022) ontvangen 396.720 mensen een bijstandsuitkering. Het aantal mensen dat 2 jaar of langer aaneengesloten bijstand ontvangt, bedraagt ruim 290.000. Bijna 200.000 mensen ontvangen 5 jaar of langer aaneengesloten bijstand.

De uitvoering van de Participatiewet is gedecentraliseerd: gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de wet. Dat betekent dat zij inwoners ondersteunen bij het vinden van werk, de lokale toegang tot bijstand organiseren, het recht op een uitkering en de hoogte ervan vaststellen, toezien op de naleving van de regels en verplichtingen zoals die in de wet staan en het eventueel opleggen van maatregelen.

2.2. Huidige situatie

Het Kabinet heeft in 2021 vastgesteld dat de Participatiewet niet altijd uitpakt zoals bedoeld. Het rapport 'Beleidsanalyse Participatiewet in balans'¹ laat zien dat de uitwerking van de wet soms als "hard" wordt ervaren door een samenspel van complexiteit, beperkt ervaren ondersteuning en te strenge handhaving. Hierdoor is het risico groot dat mensen in (financiële) onzekerheid verkeren,

¹ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-424f2cd1653edddc821be3ddb9030bb64b8a2cd3/pdf>

geconfronteerd worden met financiële problemen en hierdoor moeilijker weer aan het werk komen of op een andere wijze kunnen participeren.

Op basis van genoemde analyse zijn de volgende knelpunten van de (uitvoering van de) wet vastgesteld:

1. Het sociaal zekerheidsstelsel en de Participatiewet als onderdeel daarvan is te complex:
 - Het sociaal zekerheidsstelsel bestaat uit diverse landelijke en lokale regelingen met verschillende regels, begrippen, definities en ijkmomenten. Dit maakt het stelsel minder effectief. Bovendien vraagt het stelsel door de wijze waarop het is ingericht veel van het denk- en doenvermogen van mensen die ervan afhankelijk zijn.
 - Binnen de Participatiewet is het stelsel van verplichtingen en handhaving te complex. Het is ingewikkeld om te voldoen aan de veelheid van verplichtingen die samenhangen met het ontvangen van bijstand. Verplichtingen die bovendien veelal niet aansluiten bij de situatie en de belevingswereld van mensen.
 - De bijstand vult de middelen waarover iemand redelijkerwijs zelf kan beschikken aan tot het sociaal minimum ('complementariteit'). De wijze waarop dit wordt toegepast ervaren bijstandsgerechtigden als te strikt. "Niet de ondersteuningsbehoefte, maar de rechtmatigheid van de verstrekking lijkt in onderlinge contacten de boventoon te voeren".
2. Bijstandsgerechtigden ervaren de ondersteuning richting perspectief als te beperkt:
 - Er is in de uitvoering een te grote focus op arbeidsvermogen en arbeidsinschakeling. Het kabinet stelt vast dat voor een groot deel van de bijstandsgerechtigden volledige uitstroom naar arbeid, zeker op korte termijn, geen reëel perspectief is. Deze bijstandsgerechtigden geven aan dat zij geen of te weinig ondersteuning ervaren en voelen zich aan hun lot overgelaten. De groep voor wie arbeidsinschakeling op korte termijn geen reëel perspectief is, zoals mensen zonder arbeidsvermogen of mensen die al lang in de bijstand zitten, raakt dikwijls buiten beeld.
 - Een groot deel van de bijstandsgerechtigden (70%) heeft een aanloop nodig om te kunnen uitstromen naar betaald werk. Vaak met als tussenstap deeltijdwerk. Echter, bij het zetten van de stap van uitkering naar (deeltijd) werk valt de zekerheid van een uitkering weg en ervaren mensen vaak knelpunten en onzekerheden over hun inkomen als gevolg van de regels in de wet en of de wijze waarop de wet wordt uitgevoerd. Mensen die in deeltijd werken krijgen te maken met het niet op tijd uitbetalen van de aanvullende uitkering, een te lage aanvullende uitkering, terugvorderingen of herberekeningen.
3. Het sanctieregime wordt vaak als disproportioneel ervaren:

- De Participatiewet kent veel verplichtingen. Veel bijstandsgerechtigden ervaren de regels als te ingewikkeld en zien door de bomen het bos niet meer. Het voldoen aan de verplichtingen vraagt te veel van het doenvermogen van bijstandsgerechtigden. Mensen maken onbedoeld snel een fout. Het kabinet stelt ook vast dat deze verplichtingen voor degenen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt niet reëel zijn. Ook ervaart het merendeel van de doelgroep – 60% - de regels als niet op hen van toepassing. De op arbeidsinschakeling gerichte verplichtingen missen hierdoor veelal hun effect.
- Er is in principe een strikt terugvorderings- en sanctieregime. Het overtreden van de regels gebeurt echter niet altijd bewust. Voor gemeenten ontstaat dan een lastige situatie. Zij zien dat coulançe in die situaties op z'n plaats is. Tegelijkertijd ervaren zij weinig mogelijkheden om het doenvermogen van de doelgroep in het oordeel te betrekken en achten zij zich gehouden aan het terugvorderen van onterecht verstrekte uitkering.

Het kabinet stelt vast dat professionals in de uitvoering soms onvoldoende ruimte ervaren voor maatwerk bij de uitvoering van de Participatiewet. Soms komt dit door een te enge interpretatie van de ruimte die wet- en regelgeving nu al biedt. Soms door een gebrek aan belangrijke randvoorwaarden in de uitvoering, zoals kennis en deskundigheid, voldoende personele capaciteit en middelen. Dit kan leiden tot handelingsverlegenheid in de uitvoering of het (te) strikt toepassen van regels en beleid.

2.3. Toekomstige situatie

In deze paragraaf is op basis van de 7 w's (waarom, wat, wie, waar, op welke wijze, wanneer en met welke middelen) een beschrijving gemaakt van de toekomstige situatie na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Deze beschrijving is opgesteld op basis van de wetstekst en de MvT, aangevuld met observaties uit het gemeentelijk veld.

Waarom

Naar aanleiding van de geconstateerde knelpunten in de huidige Participatiewet, zoals geformuleerd in paragraaf 2.2, heeft het programma Participatiewet in Balans als doel om weer evenwicht te brengen tussen de drie kernelementen van de Participatiewet: bestaanszekerheid, participatie en handhaving. Als uitgangspunt om tot dit evenwicht te komen wordt de mens centraal gezet en wordt uitgegaan van vertrouwen.

De MvT noemt een zestal doelen voor het programma Participatiewet in Balans. Men wil toewerken naar een Participatiewet:

- die eenvoudiger is;

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

Wat

Het programma Participatiewet in Balans bestaat uit drie sporen:

- *Spoor 1* is het wetsvoorstel Participatiewet in balans. Dit wetsvoorstel bevat 23 aanpassingen van de huidige Participatiewet.
- *Spoor 2* bevat maatregelen die op langere termijn realiseerbaar zijn en die het beleidsterrein van de Participatiewet overstijgen. Deze maatregelen worden in samenhang met het bredere stelsel van sociale zekerheid opgepakt (het vergroten van de rechtszekerheid, zowel qua rechten als plichten).
- *Spoor 3* is gericht op het ontwikkelen van een instrumentarium om de vakkundigheid van professionals in de gemeentelijke uitvoering te verbeteren (het creëren van meer handelingsruimte voor de uitvoerend professional).

Deze uitvoeringstoets is alleen gericht op spoor 1, maar parallel wordt ook gewerkt aan de sporen 2 en 3.

Wie

Binnen het programma Participatiewet in Balans wordt nauw samengewerkt door het Ministerie van SZW, als stelselverantwoordelijke, en gemeenten (onder andere via de VNG), als uitvoerders van de Participatiewet. Daarnaast zijn ook diverse andere partijen betrokken.

De uitvoering van de Participatiewet, en dus ook van de maatregelen uit het wetsvoorstel, ligt bij gemeenten. Gemeenten werken soms samen in regionale samenwerkingsverbanden of gezamenlijke uitvoeringsorganisaties. Ook hebben gemeenten soms onderdelen van de uitvoering uitbesteed aan andere partijen.

Waar

De uitvoering van de Participatiewet is gedecentraliseerd naar gemeenten. Dit betekent dat elke gemeente in Nederland verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Participatiewet, binnen de

kaders van de wet maar tegelijkertijd met ruimte voor lokale keuzes om de uitvoering zo goed mogelijk op maat in te richten voor haar inwoners. Deze balans tussen uniformiteit en maatwerk is tevens een belangrijk element binnen het programma Participatiewet in Balans.

Op welke wijze

Het wetsvoorstel Participatiewet in Balans bestaat uit 23 maatregelen. Het gaat hierbij deels om nieuwe maatregelen, maar deels ook om aanpassingen of aanscherpingen van bestaande wetgeving. Het wetsvoorstel bevat verschillende soorten maatregelen:

- *Maatstafbepalingen*
Deze maatregelen bieden een maatstaf voor de uitvoering, waarmee zowel uniformiteit als maatwerk zo goed als mogelijk geregeld wordt in de wet: uniforme regels waar het kan, differentiatie (maatwerk) waar dat nodig is.
- *Kan-bepalingen*
Deze maatregelen geven gemeenten expliciet de bevoegdheid om in situaties die daarom vragen van de algemene regel af te wijken (meer ruimte voor maatwerk). Deze bepalingen vragen van de gemeente wel een helder afwegingskader.
- *Codificatie van jurisprudentie*
Op andere onderdelen legt het wetsvoorstel het in jurisprudentie gevraagde maatwerk zoveel mogelijk eenvormig vast (codificatie).
- *Begripsaanpassingen*
Daarnaast voorziet het wetsvoorstel op onderdelen in begripsaanpassingen.

Voor deze uitvoeringstoets zijn de 23 maatregelen opgedeeld in 4 clusters, aansluitend bij het werkproces van gemeenten bij uitvoering van de Participatiewet:

1. Aanvraagprocedure
2. Vaststellen recht op bijstand
3. Stabiel en voldoende inkomen
4. Begeleiding participatie en re-integratie

De impact van de maatregelen wordt in deze rapportage in de hoofdstukken 3 tot en met 6 per cluster uitgewerkt.

Wanneer

De beoogde ingangsdatum van de maatregelen van spoor 1 van Participatiewet in Balans is 1 januari 2025. Onder andere uit de uitkomsten van deze uitvoeringstoets moet blijken of deze ingangsdatum haalbaar is.

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

Met welke middelen

Het Ministerie van SZW dient als stelselverantwoordelijke te zorgen voor voldoende middelen voor de uitvoering van het wetsvoorstel Participatiewet in Balans. Hierbij is het onderscheid tussen twee soorten middelen van belang:

- Middelen die op basis van de Participatiewet uitgekeerd worden aan bijstandsgerechtigden. Deze middelen komen uit het BUIG-budget, de Integratie-uitkering en de Algemene uitkering Gemeentefonds. De maatregelen uit het wetsvoorstel Participatiewet in Balans leiden mogelijk tot een verhoging van dit budget. De analyse van de benodigde middelen vanuit deze budgetten is geen onderdeel van deze uitvoeringstoets.
- Middelen die gemeenten nodig hebben voor de uitvoering van de Participatiewet (Gemeentefonds). Gemeenten moeten kosten maken voor de implementatie van de maatregelen uit het wetsvoorstel Participatiewet in Balans. Daarnaast kan het zijn dat de structurele uitvoeringskosten van gemeenten hoger of lager worden door de maatregelen. Deze uitvoeringskosten van gemeenten dienen door het Ministerie van SZW gecompenseerd te worden. In deze uitvoeringstoets wordt geanalyseerd welke kostencomponenten van belang zijn voor de berekening van deze uitvoeringskosten. De daadwerkelijke berekening van de uitvoeringskosten valt buiten de scope van deze uitvoeringstoets. Hiervoor zal een afzonderlijk Artikel 2-onderzoek uitgevoerd moeten worden.

2.4. Juridische analyse

Voor deze uitvoeringstoets is een juridische analyse gemaakt van alle wijzigingen die in de artikelen van de Participatiewet worden doorgevoerd. Deze analyse is opgenomen in bijlage B van deze rapportage. Hier wordt in tabelvorm de huidige wetstekst vergeleken met de toekomstige wetstekst, met daaronder per onderdeel een korte toelichting.

2.5. Samenhangende ontwikkelingen en regelgeving

Enkele recente en nog lopende ontwikkelingen hangen in mindere of meerdere mate samen met het wetsvoorstel Participatiewet in Balans:

- Het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid. Dit wetsvoorstel heeft tot doel om bij de handhaving rondom uitkeringen, waaronder de bijstand, en andere sociale regelingen een passende sanctie op te kunnen leggen, in plaats van een systeem dat standaard uitgaat van het opleggen van een boete. Daarbij wordt meer ruimte geboden om aan te sluiten bij de persoonlijke omstandigheden van burgers. Zo komen er meer mogelijkheden om te waarschuwen of geen sanctie op te leggen. Ook wil dit wetsvoorstel ervoor zorgen dat

uitkeringsinstanties en gemeenten voortaan hetzelfde kader hanteren, waardoor mensen beter weten waar zij aan toe zijn.

- Het wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het wetsvoorstel bevat aanpassingen om de menselijke maat in het bestuurs(proces)recht te vergroten en de overheid meer 'responsief' te maken.
- Het initiatiefwetsvoorstel Maatwerk bij terugvordering. Deze initiatiefwet wil gemeenten, het UWV en de SVB meer mogelijkheden geven om af te zien van terugvordering van een uitkering.
- Het wetsvoorstel Uitvoeren breed offensief is recent, per 1 januari 2023, in werking getreden. Het betreft wijzigingen van onder andere de Participatiewet en is erop gericht om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen en te houden.

Met betrekking tot de uitvoeringsconsequenties van de eerste drie bovengenoemde wetsvoorstellen worden afzonderlijke uitvoeringstoetsen door VNG Realisatie uitgevoerd.

3. Impact maatregelen ‘Aanvraagprocedure’

In dit hoofdstuk wordt de impact beschreven van het cluster maatregelen dat gaat over de aanvraagprocedure.

Door de huidige arbeidsmarkt met relatief veel flexibele en tijdelijke contracten komt het vaker voor dat mensen tijdelijk terug moeten vallen op een bijstandsuitkering. Verschillende knelpunten zijn in de afgelopen jaren vanuit het project Simpel Switchen in de Participatieketen opgehaald. Terugval in de bijstand is altijd mogelijk (de bijstand is immers een vangnet), maar het aanvragen van een bijstandsuitkering is voor veel mensen een tijdrovend en ingewikkeld proces. Het doet een groot beroep op het doenvermogen van een aanvrager. De beslistermijn voor gemeenten op een aanvraag is bovendien acht weken, voor jongeren duurt dit zelfs langer in verband met de vierweken-zoektermijn.

Om de stap vanuit een uitkering naar een (deeltijd) baan te durven zetten, is het voor aanvrager belangrijk om te weten dat het mogelijk is om, mocht dat nodig zijn, eenvoudig weer terug te kunnen vallen op de bijstand. Daardoor ontstaat er geen financiële onzekerheid. Onzekerheid heeft namelijk als risico dat mensen de stap naar werk niet altijd (opnieuw) zullen zetten. Ook de Nationale Ombudsman wijst op dit ontmoedigingsrisico.

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

Een aantal maatregelen uit het wetsvoorstel Participatiewet in Balans heeft betrekking op het versoepelen van de aanvraagprocedure om onzekerheid rondom en belemmeringen tijdens het aanvraagproces weg te nemen. Het gaat om de volgende vier maatregelen:

1. Versoepelen van de aanvraagprocedure voor bijstand.
2. Maatwerkmogelijkheid bij 4-weken zoektermijn voor jongeren tot 27 jaar in kwetsbare situaties.
3. Onverwijld de mogelijkheid bieden tot het indienen van een aanvraag na melding.
4. Gelijkstelling bijstand, Bbz, IOAW of IOAZ.

Het algemene beeld op basis van deze uitvoeringstoets is dat de versoepelingen die met deze aanpassingen worden nagestreefd, vanuit de uitvoering verwelkomd worden.

Vooraf rond de 4-weken zoek termijn voor jongeren zijn uiteenlopende meningen. Afhankelijk van het werkproces van een gemeente wordt dit al gedaan of juist als onwenselijk gezien. Als aandachtspunt wordt gegeven dat het allerbelangrijkste is dat er een verplichting komt om jongeren snel te spreken. Zowel via de huidige wet en werkwijze als via de aangepaste wet en werkwijze is dit geen verplichting. Ook geven gemeenten aan dat jongeren juist sneller uit beeld raken als er gewerkt wordt via werk.nl.

Softwareleveranciers geven aan dat de aanpassingen die ze verwachten te moeten doen ongeveer 4 maanden zullen kosten. Het gaat om kleine aanpassingen in bestaande software-omgevingen. Daarnaast geeft een aantal leveranciers aan nog te puzzelen op de vraag hoe de informatievoorziening richting een aanvrager eruit komt te zien in het geval van een verkorte aanvraagprocedure. De aanvrager moet de mogelijkheid krijgen om expliciet aan te geven welke gegevens wel of niet veranderd zijn.

3.1. Versoepelen van de aanvraagprocedure voor bijstand

3.1.1. Legitimatie

(wijziging artikel 17, derde lid, Participatiewet)

Huidige situatie

Veel bijstandsaanvragen worden digitaal gedaan. De vaststelling van de identiteit gebeurt eigenlijk altijd persoonlijk op het gemeentehuis via een legitimatiebewijs dat daarvoor op dit moment toegestaan wordt (paspoort, ID-kaart, vreemdelingendocument of EU/EER paspoort). Als iemand geen geldig legitimatiebewijs heeft, kan het zijn dat er een nieuw document aangevraagd moet worden om bijstand te kunnen aanvragen.

Toekomstige situatie

Het rijk stelt voor de procedure voor de aanvraag van bijstand te versoepelen door onder andere toekenning van bijstand op basis van legitimatie door middel van het gebruik van DigiD mogelijk te maken. Met dit voorstel wordt het ook mogelijk om de aanvraagprocedure volledig digitaal te laten verlopen. Daarnaast wordt ook een rijbewijs als geldig legitimatiebewijs opgenomen in de wet.

Impact

Deze maatregel heeft weinig impact op de uitvoering. Veel aanvraagprocedures verlopen al digitaal. DigiD identificatie kan een kleine meerwaarde hebben, waarbij het door een deel van de gemeente wenselijk wordt gevonden om de identificatieplicht op locatie te behouden. Gemeenten geven aan bij twijfel over een identiteit altijd de mogelijkheid te willen hebben om de identiteit op locatie vast te kunnen stellen.

Het toevoegen van een rijbewijs als identificatiebewijs wordt als een goede aanvulling gezien. Vooral het helpen van mensen die hun paspoort vergeten of verloren zijn, maar wel een rijbewijs bij zich hebben gaat hierdoor sneller. Daarnaast helpt het in het sneller en efficiënter kunnen helpen van bijvoorbeeld daklozen die niet over een paspoort beschikken. Enkele gemeenten zien een klein risico in het gebruik van een rijbewijs als legitimatie omdat de nationaliteit hierop moeilijker te zien is, zeker als het gaat om een Europees rijbewijs.

Deze wijziging vraagt een eenmalige aanpassing van de ICT-systemen.

3.1.2. Ingediende bijstandsaanvraag is grond voor gegevenskoppeling

(verduidelijking in MvT)

Huidige situatie

In de huidige situatie is het al zo dat gemeenten geen gegevens bij de inwoner mogen opvragen als zij al over deze gegevens (kunnen) beschikken. Bij het behandelen van een bijstandsaanvraag kunnen gemeenten al veel gegevens inzien. Veel informatie is handmatig op te zoeken via Suwinet en ook de BRP kunnen medewerkers inzien.

Toekomstige situatie

Het wetsvoorstel expliciteert de bestaande verplichting voor gemeenten om gegevens die reeds bij de gemeente bekend zijn niet bij de inwoner op te vragen. Een ingediende bijstandsaanvraag is grond voor gegevenskoppeling met verschillende administraties in het kader van noodzakelijke eenmalige gegevens uitvraag, zodat burgers informatie niet dubbel aan hoeven te leveren (conform de Toolkit Snelle Aanvraag Snel Besluit).

Impact

De impact van deze wetswijziging is gering omdat gemeenten aangeven dat zij gegevens al deels automatisch en deels handmatig op kunnen zoeken. Vanuit het oogpunt van duidelijkheid en een eenduidige werkwijze bij alle gemeenten wordt deze verduidelijking in de MvT wel als wenselijk gezien. Mogelijk vraag dit om een aanpassing in het aanvraagformulier. Ook is er (in de toekomst)

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

behoefte aan automatische koppelingen tussen systemen van verschillende publieke dienstverleners.

3.1.3. Verkorte aanvraagprocedure

(nieuw artikel 43a Participatiewet)

Huidige situatie

Als een voormalig bijstandsgerechtigde zich binnen 3-6 maanden² opnieuw meldt als aanvrager van een bijstandsuitkering dan bieden veel gemeenten een verkort aanvraagtraject aan waarbij aanvragers alleen veranderde gegevens (mutaties) door hoeven te geven.

Toekomstige situatie

Gemeenten kunnen een verkorte aanvraagprocedure inrichten voor her-instromers: inwoners die binnen maximaal 12 maanden na uitstroom uit de bijstand opnieuw een bijstandsuitkering aanvragen. Gemeenten mogen de gegevens over de voorgaande uitkeringsperiode tot 12 maanden bewaren en hergebruiken. De aanvrager hoeft alleen gegevens aan te leveren over eventuele mutaties. De betreffende gemeente verifieert vervolgens de gegevens in de beschikbare administraties en checkt zo nodig bij de aanvrager of de gegevens actueel en bruikbaar zijn.

Impact

De impact van deze wijziging is beperkt omdat veel gemeenten aangeven dit al te doen. Als wordt uitgegaan van 12 maanden dan geven gemeenten wel aan dat er een groter risico's is op tussentijdse wijzigingen in de situatie van de aanvrager. De verantwoordelijkheid voor het doorgeven van mutaties bij de aanvragers leggen wordt als risicovol gezien. Zeker als het gaat om een langere periode waarover mutaties hebben kunnen plaatsvinden, omdat er in dat geval meer kans is op gewijzigde gegevens. In een periode van 12 maanden kunnen mensen bijvoorbeeld recht op WW hebben opgebouwd. Gemeenten geven daarom aan dat zij alert zullen blijven op mogelijke ontstane wijzigingen die door inwoners over het hoofd gezien worden.

² Dit wisselt per gemeente.

3.2. Maatwerkmogelijkheid bij 4-weken zoektermijn voor jongeren tot 27 jaar in kwetsbare situaties

(nieuw artikel 41, elfde lid, Participatiewet)

Huidige situatie

Volgens de huidige wet geldt dat jongeren tot 27 jaar een aanvraag van algemene bijstand niet eerder kunnen indienen dan vier weken na de melding, bedoeld in artikel 44, en wordt de aanvraag niet eerder dan vier weken na die melding door het college van B&W (hierna: college) in behandeling genomen.

In de praktijk ervaren gemeenten een grote mate van beleidsruimte rondom deze 4-weken zoektermijn voor jongeren. Een deel van de gemeenten hanteert deze termijn helemaal niet, een deel van de gemeenten hanteert deze termijn voor een bepaalde doelgroep niet (bijvoorbeeld dak- of thuisloze jongeren) en andere gemeenten hanteren de 4-weken zoektermijn juist strikt.

Toekomstige situatie

De toevoeging van het elfde lid ziet op de 4-weken zoektermijn voor jongeren tot 27 jaar. Het biedt de mogelijkheid om de 4-weken zoekperiode buiten toepassing te laten wanneer naar het oordeel van het college de omstandigheden van de jongere daartoe aanleiding geven. Met de voorgestelde wijziging wordt de mogelijkheid tot maatwerk expliciet gemaakt.

Impact

De impact van deze maatregel is afhankelijk van het huidige beleid en de uitvoeringspraktijk van de betreffende gemeente.

Kost meer tijd, vraagt meer expertise

Gemeenten zijn positief dat het ministerie oog heeft voor kwetsbare jongeren en hen de mogelijkheid wordt geboden direct bijstand aan te vragen. Een groot deel van de jongeren die zich aanmelden als werkzoekend, zijn kwetsbaar. Deze maatregel vraagt van gemeenten wel een individuele beoordeling van alle jongeren die zich melden en goed rapporteren waarom de jongeren wel of niet de zoektermijn krijgt opgelegd. Dat kost veel extra tijd. Het vraagt van consultants ook voldoende expertise om de beoordeling goed te kunnen maken. Hier is veelal afstemming binnen het bredere sociaal domein nodig (Wmo, onderwijs). Met name voor gemeenten die de zoektermijn nog hanteren, heeft dit flinke impact.

Diverse gemeenten geven aan dat het erom gaat dat kwetsbare jongeren zo snel mogelijk in beeld komen om zo snel mogelijk begeleiding in te kunnen zetten waar mogelijk. De uitvoering moet direct in gesprek kunnen met jongeren die zich melden als werkzoekend. Dat zou ervoor pleiten gemeenten te verplichten met alle jongeren die zich melden in gesprek te gaan. Voor diverse gemeenten is dit overigens al bestaande praktijk. Een andere invalshoek die naar voren kwam is dat gemeenten vooral beleidsvrijheid willen en zelf kunnen bepalen voor welke categorieën jongeren de zoektermijn geldt en welke niet. Dat maakt het doelgericht en hanteerbaar. Het wetsvoorstel zoals het er nu ligt doet geen recht aan die wens.

Lokaal beleid en afstemmingskader

Gemeenten moeten lokaal beleid ontwikkelen om de beoordeling van de situatie goed te kunnen maken (wanneer is een situatie kwetsbaar). Om te grote verschillen tussen gemeenten te voorkomen is het wenselijk als het rijk hier meer concrete richtlijnen voor aanreikt.

Aanpassing van systemen

Er zijn beperkte aanpassingen nodig van de softwaresystemen en werk.nl. Via werk.nl is voor jongeren een directe aanvraag van bijstand niet mogelijk. Dit is voor gemeenten wel te omzeilen: gemeenten kunnen aangeven dat jongeren contact met hen moeten opnemen. *'Dit kan pas een dag na aanmelding en dat is veelal te laat. Vaak is de jongere dan al uit beeld.'*

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

(wijziging van artikel 41, vierde lid, Participatiewet)

Huidige situatie

Volgens de huidige Participatiewet geldt dat de inwoner na melding direct ook een aanvraag voor bijstand kan doen (met uitzondering voor jongeren tot 27 jaar). Via Werk.nl is dit automatisch geregeld.

Gemeenten die een eigen aanvraagprocedure hebben ingericht geven aan dat ook bij hen direct een aanvraag voor bijstand ingediend kan worden.

Toekomstige situatie

Dit artikel biedt de mogelijkheid voor een inwoner die een melding doet voor bijstand, meteen de mogelijkheid krijgt ook de vervolgstap te zetten (het indienen van een aanvraag voor bijstand). Dit geldt daarmee voor iedereen boven de 27.

Een inwoner die een melding doet voor bijstand, krijgt meteen de mogelijkheid ook een aanvraag voor bijstand in te dienen. Werk.nl gaat hier al van uit. De voorgestelde bepaling expliciteert dit uitgangspunt. Indien gemeenten ervoor gekozen hebben om een eigen aanvraagproces – los van werk.nl – in te richten, dan zullen zij inwoners ook in die situatie direct in de gelegenheid moeten stellen om een aanvraag in te dienen.

Impact

Dit punt heeft weinig impact omdat veel gemeenten aangeven al volgens deze manier te werken.

3.4. Gelijktelling aanvraag(datum) bijstand, Bbz, IOAW of IOAZ

(nieuw artikel 44, vijfde lid, Participatiewet)

Huidige situatie

De geïnterviewde gemeenten geven aan dat als iemand een aanvraag doet voor een onjuiste uitkering, de datum van deze aanvraag blijft gelden voor de aanvraag van de juiste uitkering. Er komt daarmee geen extra wachttijd bij voor de aanvrager.

Toekomstige situatie

Voorgesteld wordt dat als iemand een aanvraag voor een andere uitkering doet, die niet de juiste blijkt te zijn, de meldingsdatum van die aanvraag geldt, als meldingsdatum voor de bijstandsaanvraag.

Impact

De geïnterviewde gemeenten geven aan al op deze manier te werken. Daarmee heeft deze wijziging weinig impact. Zowel de aanvraagdatum als de gegevens van de aanvraag worden overgenomen.

4. Impact maatregelen ‘Vaststellen recht op bijstand’

In dit hoofdstuk wordt de impact beschreven van het cluster maatregelen dat gaat over het vaststellen van het recht op bijstand.

Na controle van de benodigde gegevens start de gemeente met een beoordeling van het recht op een bijstandsuitkering en stelt zij de geldende bijstandsnorm vast. De hoogte van bijstand is afhankelijk van de gezinssituatie en het inkomen van de huisgenoten (voor bijzondere omstandigheden en onvoorziene kosten kan een inwoner bijzondere bijstand aanvragen). De uitkomst van het onderzoek legt de gemeente vast in een beschikking. De inwoner kan hiertegen bezwaar maken. In dat geval beoordeelt de gemeente of er reden is in de individuele situatie af te wijken van de regel en de bijstand hierop af te stemmen (maatwerk).

De volgende acht maatregelen uit het wetsvoorstel Participatiewet in balans hebben betrekking op het vaststellen van het recht op bijstand.

1. Een nieuwe bijstandsnorm voor (alleenwonende) alleenstaande bijstandsgerechtigde met niet-rechthebbende partner.
2. Een nieuwe bijstandsnorm voor alleenstaande ouders zonder recht op de ALO-kop
3. Geen kostendelersnorm bij tijdelijk verblijf
4. Harmonisatie bijzondere bijstand jongmeerderjarigen
5. Bijstand met terugwerkende kracht
6. Een maatstaf voor de vrijlating van giften
7. Vereenvoudiging van de vermogensvaststelling
8. Mogelijkheid tot verstrekking van categoriale bijzondere bijstand (bij AMvB nader in te vullen)

Het algemene beeld op basis van deze uitvoeringstoets is dat deze maatregelen voor een groot deel een bevestiging zijn van de bestaande uitvoeringspraktijk of jurisprudentie. Het vastleggen in de wet maakt het over het algemeen eenvoudiger voor de uitvoering. Op onderdelen zijn er wel de nodige uitdagingen. Zo zijn er meer beoordelingen van individuele situaties nodig. Dit is op zichzelf uitvoerbaar maar vraagt meer tijd. De nieuwe bijstandsnorm voor alleenstaande ouders zonder ALO-kop vraagt om goede afspraken met de Belastingdienst. Gemeenten vragen zich af of dat gaat lukken. Verder blijkt onderzoek bij tijdelijk verblijf complex. Tenslotte zijn er veel vragen en zorgen over de vrijlating van giften en de vermogensvaststelling in samenhang met het versoepelen van de inlichtingenplicht.

Voor de meeste van deze maatregelen zijn enkele aanpassingen nodig in de ondersteunende software, zoals het aanpassen van beslisbomen. Wat betreft de vrijlating van giften bestaan er voor de softwareleveranciers nog veel onduidelijkheden. Verder is het van belang dat de leveranciers duidelijkheid krijgen over de vraag welke verantwoordingsinformatie de maatregelen van gemeenten vragen. De softwareleveranciers verwachten, afhankelijk van de nadere informatie die zij nog missen, 3 tot 6 maanden nodig te hebben om deze maatregelen door te voeren in de systemen.

4.1. Nieuwe bijstandsnorm voor (alleenwonende) alleenstaande bijstandsgerechtigde met niet-rechthebbende partner

(wijziging artikel 24 Participatiewet)

Huidige situatie

Volgens de huidige Participatiewet heeft een bijstandsgerechtigde met een partner die bij werkloosheid geen recht heeft op algemene bijstand en op wie de kostendelersnorm niet van toepassing is, recht op 50% van de gehuwde norm voor bijstand. Denk hierbij aan een partner die voor langere tijd in het buitenland verblijft, niet de Nederlandse nationaliteit heeft, gedetineerd is, studeert of aanspraak kan maken op een voorliggende voorziening. Indien nodig kan de gemeente in individuele gevallen de algemene bijstand afstemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende.

Het is inmiddels vaste jurisprudentie van de CRvB dat, tenzij er sprake is van ander inkomen, gemeenten op individuele basis de bijstand afstemmen en ophogen tot 70% van de gehuwde norm in verschillende situaties waarbij sprake is van een niet-rechthebbende partner.

Uit de gesprekken met gemeenten komt het beeld naar voren dat gemeenten de jurisprudentie volgen en de bijstand daarop reactief afstemmen in genoemde situaties. Zij merken op dat dit van de inwoner een proactieve rol vraagt: de gemeente bekijkt de situatie op het moment de inwoner zich meldt (bezwaar maakt) en kent dan eventueel een hogere norm toe. De interviews geven ook het beeld dat slechts een klein deel van deze groep zich bij de gemeente meldt.

Toekomstige situatie

De bijstandsnorm in deze situatie wordt circa 70% van de gehuwdenorm. Hiermee legt het wetsvoorstel de genoemde jurisprudentie vast (codificatie). Voor jongmeerderjarigen (jonger dan 21 jaar) blijft de norm in beginsel 50% van de bijstandsnorm voor gehuwden zonder kinderen.

Impact

Kost mogelijk iets meer tijd

Gemeenten zijn positief dat dit in de wet geregeld wordt. Hiermee zal de uitvoering eenvoudiger zijn omdat per individuele casus niet langer een uitgebreide motivatie nodig is voor het ophogen van de bijstand. Dat levert tijdswinst op. Tegelijkertijd vraagt het structureel meer individueel onderzoek bij de beoordeling van deze aanvragen voor bijstand, dit gaat met name om onderzoek naar de situatie van de partner.

Systeemaanpassingen

Deze maatregel vraagt eenmalig om een aanpassing van het werkproces, de uitkeringsadministratie, de beschikkingen en mogelijk aanpassing van het (digitale) aanvraagformulier. Wanneer er gebruik wordt gemaakt van automatische normbepaling in de systemen dan vraagt het een aanpassing van de beslisbomen.

4.2. Nieuwe bijstandsnorm voor alleenstaande ouders zonder recht op ALO-kop

(nieuw artikel 24a Participatiewet)

Huidige situatie

Volgens de huidige Participatiewet ontvangen alleenstaande ouders 70% van de bijstandsnorm. Daar bovenop komen zij in aanmerking voor het kind-gebonden budget vanuit de Belastingdienst (ALO-kop). Alleenstaande ouders met een niet-rechtmatig in Nederland verblijvende partner zijn uitgesloten van deze ALO-kop. Gemeenten kunnen in die gevallen maatwerk toepassen. Ook hier is sprake van jurisprudentie die van gemeenten vraagt in deze situaties de bijstand op te hogen tot 90% van de gehuwdennorm.

Uit de gesprekken met gemeenten komt het beeld naar voren dat zij de jurisprudentie volgen en in individuele situaties de bijstand afstemmen op de situatie die zij treffen (individueel maatwerk op basis van artikel 18 van de Participatiewet). Ook hier merken zij op dat dit een proactieve rol vraagt van de inwoner, wat in veel gevallen geen praktijk is.

Toekomstige situatie

Alleenstaande ouders met een niet rechtmatig in Nederland verblijvende partner komen in aanmerking voor een uitkering van 90% van de gehuwdennorm. Als de niet-rechthebbende partner over inkomen beschikt en de optelsom van bijstand en inkomen hoger is dan de gehuwdennorm,

dient dit in mindering te worden gebracht op de bijstandsnorm van de rechthebbende partner. Hiermee wordt bestaande jurisprudentie vastgelegd in de wet (codificatie).

Impact

Kost structureel meer tijd

Gemeenten zijn positief dat dit in de wet geregeld wordt. Hiermee zal de uitvoering eenvoudiger zijn omdat per individuele casus niet langer een uitgebreide motivatie nodig is voor het ophogen van de bijstand. Tegelijkertijd vraagt het structureel om meer individueel onderzoek. Deze situaties heeft de gemeente niet zomaar in beeld en het risico is aanzienlijk dat de klant het ook niet weet en het niet goed bij de gemeente aangeeft waardoor gevallen gemist worden.

Vraagt afspraken met de Belastingdienst

Om dit onderzoek goed en efficiënt uit te voeren hebben gemeenten, informatie van de Belastingdienst nodig. Het kunnen maken van goede afspraken met de Belastingdienst over het aanleveren van deze informatie is een randvoorwaarde om dit goed uit te kunnen voeren. Gemeenten geven aan dat het maken van afspraken maken met de Belastingdienst niet eenvoudig is. Het zou helpen als het rijk hier een rol in pakt.

Eenmalige systeemaanpassingen

Verder vraagt deze maatregel eenmalig om een aanpassing van het werkproces, de uitkeringsadministratie, de beschikkingen en mogelijk aanpassing van het (digitale) aanvraagformulier. Wanneer gemeenten gebruik maken van automatische normbepaling in de systemen dan zal deze maatregel ook aanpassing van die systemen vragen. Bij automatische normvaststelling moet geregistreerd staan dat een persoon geen recht heeft op de ALO-kop.

Structureel heldere communicatie

De maatregel heeft veel gevolgen voor de betrokken groep bijstandsgerechtigden. Het is belangrijk dat deze doelgroep op de hoogte wordt gebracht van deze wijziging om zich vervolgens bij de gemeente te melden.

Gewenste vervolgacties en randvoorwaarden

- Bij situaties waarbij inwoners schulden hebben, bestaat het risico dat er beslag gelegd wordt op (een deel van) de hogere uitkering. Gemeenten vragen hier specifiek aandacht voor.

- Afspraken maken met de Belastingdienst over het uitwisselen van gegevens in verband met de uitvoering van de nieuwe bijstandsnorm voor alleenstaande ouders zonder recht op ALO-kop.

4.3. Geen kostendeler bij tijdelijk verblijf

(geen wijziging van regelgeving)

Huidige situatie

Gaat iemand tijdelijk inwonen bij een bijstandsgerechtigde dan is het adres niet het hoofdverblijf en is de kostendelersnorm niet van toepassing voor degene die tijdelijk bij de bijstandsgerechtigde gaat wonen én is er geen sprake van een gezamenlijke huishouding. Er is inmiddels jurisprudentie over de vraag wanneer er sprake is van tijdelijk verblijf.

Uit de gesprekken met gemeenten komt het beeld naar voren dat gemeenten deze werkwijze al toepassen. Afhankelijk van de gemeente zijn er veel of weinig meldingen van deze situaties.

Toekomstige situatie

Er is geen sprake van een wetswijziging: de MvT *expliciteert* enkel het huidige principe: is sprake van tijdelijk verblijf dan is de tijdelijke inwonende geen kostendeler en kan hij/zij geen gezamenlijke huishouding voeren met een van de andere personen die op het adres wonen. Het is aan de persoon die tijdelijk inwoont of aan de bijstandsgerechtigde bij wie diegene inwoont, om bij de gemeente aan te geven dat het gaat om tijdelijk verblijf. De inwoner dient dit met concrete feiten over de omstandigheden te onderbouwen (persoonlijke omstandigheden zoals echtscheiding, (dreigende) dakloosheid, vlucht). Duurt het langer dan enkele maanden dan moet de gemeente de situatie herbeoordelen.

Impact

Complex en tijdrovend onderzoek

Ondanks de nodige jurisprudentie op dit onderwerp geven gemeenten aan dat 'tijdelijk inwonen' in de praktijk moeilijk individueel is vast te stellen en de nodige deskundigheid in de uitvoering vraagt. Ook de controle is complex. Het vraagt veel tijd en expertise voor een goede motivatie bij met name een negatief besluit.

Mogelijke toename van aantal meldingen of situaties

De verwachting is dat deze situaties – ook als gevolg van de woningnood - meer gemeld gaan worden, wat structureel aanzienlijk meer werk betekent.

Systeemaanpassingen

Wanneer gebruik wordt gemaakt van automatische normbepaling dan is het relevant te weten welke inwonende volwassenen worden meegerekend. Als daar, zoals hier, uitzonderingen op gemaakt worden dan zal dit ook in de systemen mogelijk gemaakt moeten worden.

Vervolgacties

- Gemeenten hebben een duidelijker kader nodig om de afweging te kunnen maken of sprake is van 'tijdelijk verblijf'. De beschikbare jurisprudentie helpt hen in concrete situaties niet altijd voldoende.

4.4. Harmonisatie bijzondere bijstand jongmeerderjarigen

(nieuw artikel 12, tweede t/m vierde lid, Participatiewet)

Huidige situatie

Volgens de huidige Participatiewet geldt dat jongmeerderjarigen die voor de noodzakelijke kosten in levensonderhoud geen beroep kunnen doen op hun ouder(s) een beroep kunnen doen op bijzondere bijstand. Het is aan de gemeente om te bepalen of, en in welke mate, er sprake is van noodzakelijke kosten van het bestaan die uitgaan boven de (lage) bijstandsnorm voor deze groep (maatwerk). In verband met de uitvoerbaarheid hanteren gemeenten in deze situaties veelal normbedragen voor de aanvullende bijzondere bijstand. Volgens de analyse van het ministerie zijn deze normbedragen echter moeilijk vindbaar en verschillen deze qua hoogte soms aanzienlijk tussen de verschillende gemeenten.

Het beleid van gemeenten op dit onderdeel varieert. De gesprekken met gemeenten bevestigen het beeld dat veel gemeenten normbedragen hanteren. In individuele gevallen (dit komt niet veel voor) nemen zij de ruimte om van de normbedragen af te wijken als de situatie daarom vraagt. De normbedragen variëren. Er zijn ook enkele gemeenten die bewust geen gebruik maken van normbedragen en individueel maatwerk toepassen.

Toekomstige situatie

Het wetsvoorstel introduceert een harmonisatie en daarmee een maatstaf van de normbedragen van bijzondere bijstand voor deze groep. Van deze normbedragen kan het college (reactief) afwijken (maatwerk) als er sprake is van beduidend hogere of juist lagere noodzakelijke kosten.

Impact

De impact van deze maatregel hangt af van het huidige beleid en de werkwijze van de gemeente.

Beter uitvoerbaar

Werken met normbedragen is, met name in grotere gemeenten, beter uitvoerbaar dan individueel maatwerk en komt volgens enkele gemeenten meer tegemoet aan de menselijke maat (minder diepgaand onderzoek naar werkelijke inkomsten en uitgaven en privacygevoelige informatie). Voor gemeenten die nu individueel maatwerk toepassen zal de uitvoering eenvoudiger worden en uitvoeringstijd opleveren. Voor gemeenten die al met normbedragen werken, is de impact op de uitvoering gering.

Aanpassing van beleid

Afhankelijk van de huidige situatie bij gemeenten vraagt deze maatregel een aanpassing van lokaal beleid (beleidsregels, werkinstructies), het werkproces en de uitkeringsadministratie. Sommige gemeenten zullen moeten overstappen van individueel maatwerk naar normbedragen. Andere gemeenten zullen hun huidige (lagere) normbedragen moeten aanpassen aan de normbedragen in het wetsvoorstel. Mogelijk zullen gemeenten die nu hogere normbedragen hanteren deze handhaven. Omdat het hier gaat om een maatstafbepaling kunnen gemeenten die nu meer aanvullende bijzondere bijstand verstrekken dan de voorgestelde norm dit immers blijven doen.

Risico van extra vragen en bezwaren

Gemeenten merken op dat de impact groter zal zijn in het geval de voorgestelde normbedragen niet volstaan (te laag zijn). In dat geval verwachten gemeenten meer bezwaarschriften naar aanleiding van een beschikking. Het afhandelen van de beschikking en het uitvoeren van maatwerkonderzoek zal dan veel tijd kosten.

Mogelijk overgangsrecht

Als een gemeente die nu een hogere norm hanteert dan de voorgestelde normen en ervoor kiest de norm aan te passen, zullen zij overgangsrecht moeten hanteren voor jongeren die er op achteruit gaan. Mogelijk vraagt dit individuele herberekeningen. Dat zal met name bij grotere gemeenten eenmalig veel tijd kosten.

Systeemaanpassingen

Als gemeenten voor de normen geautomatiseerde ondersteuning wensen, vraagt dit een systeemaanpassing.

Communicatie

De maatregel vraagt heldere communicatie over de gewijzigde situatie richting jongeren en intermediairs.

4.5. Bijstand met terugwerkende kracht

(nieuw artikel 44, vijfde lid, Participatiewet)

Huidige situatie

Volgens de huidige Participatiewet is de aanvraagdatum voor bijstand in principe de ingangsdatum. Als de gemeente heeft vastgesteld dat er recht op bijstand bestaat, dan wordt de bijstand toegekend vanaf de dag waarop dit recht is ontstaan. Het uitkeringsrecht kan in beginsel niet eerder ingaan dan de datum van eerste melding. Er is jurisprudentie die het mogelijk maakt hiervan af te wijken in zeer bijzondere omstandigheden.

De gesprekken met gemeenten geven het beeld dat het toekennen van bijstand met terugwerkende kracht de bestaande uitvoeringspraktijk is, zij het dat er verschillen tussen gemeenten bestaan in de wijze waarop en de mate waarin zij dit toepassen.

Toekomstige situatie

Gemeenten krijgen de bevoegdheid om de bijstand met terugwerkende kracht toe te kennen voor maximaal drie maanden als individuele omstandigheden daarom vragen. De MvT geeft diverse voorbeelden van individuele omstandigheden waar dit voor zou kunnen gelden. Deze maatregel geldt aanvullend op de genoemde jurisprudentie (bij deze zeer bijzondere omstandigheden geldt geen beperking in de tijd).

Impact

Eenvoudiger

Het wetsvoorstel maakt het toepassen van bijstand met terugwerkende kracht eenvoudiger en geeft de uitvoering meer handelingsruimte met minder uitvoeringslast. Afwijken van de wet vraagt immers een uitgebreide individuele motivatie en dat kost veel tijd. Dat kan in de toekomst achterwege blijven. Gemeenten geven aan dat maximaal 3 maanden een hanteerbare richtlijn is en veelal

voldoende is om mensen aan het nodige inkomen te helpen. Mogelijk vraagt het wel aanpassing van de (digitale) formulieren voor de aanvraag van bijstand.

Zal vaker worden ingezet

Met de versoepeling van de wet op dit onderdeel is de verwachting dat het toekennen van bijstand met terugwerkende kracht meer zal worden toegepast. Dat zal dus structureel meer capaciteit vragen.

4.6. Vrijlating van giften

(wijziging artikel 31, tweede lid, onder m, Participatiewet)

Huidige situatie

Het college dient de bijstand af te stemmen op basis van de middelen waarover de inwoner beschikt. Giften worden gezien als middelen. Giften dienen in het kader van de inlichtingenplicht gemeld te worden bij de gemeente. Het college kan giften echter vrijlaten van afstemming als het college vindt dat deze uit het oogpunt van bijstandsverlening verantwoord zijn. Hierbij dient de gemeente te kijken naar de hoogte en de bestemming van de gift. De wetgever merkt op dat het complementariteitsbeginsel de afgelopen jaren steeds strikter is toegepast en dat giften sneller dan voorheen gevolgen hebben voor de bijstand.

Giften in natura zijn nu besparingsbijdragen als zij betrekking hebben op de algemeen noodzakelijke kosten van bestaan. Zijn deze bijdragen substantieel, dan moet de gemeente de bijstand hierop afstemmen.

De gesprekken met gemeenten geven het beeld dat steeds meer gemeenten giften tot een bepaald bedrag vrijlaten (variërend van € 1.200,- tot € 1.800,- per kalenderjaar). Sommige van deze gemeenten hanteren nog de huidige inlichtingenplicht, anderen passen deze tot het vrijgestelde bedrag niet meer toe.

Toekomstige situatie

Het wetsvoorstel introduceert een maatstaf voor giften. Giften tot een bedrag van in ieder geval € 1.200,- per kalenderjaar behoren niet langer tot de middelen van de belanghebbende. Dat geldt zowel voor financiële giften en giften in natura (ook giften in natura zijn middelen). Daarnaast versoepelt de wetgever de inlichtingenplicht op dit onderdeel: giften tot € 1.200,- per kalenderjaar vallen niet meer onder de inlichtingenplicht. In het geval de giften boven het vrijgestelde wettelijke

bedrag uitkomen, moet het wel worden gemeld. In dat geval dient het college te bezien of deze hogere gift nog verantwoord is, gezien de bijstandsverlening.

Impact

Deze maatregel leidt tot veel discussie bij gemeenten waarbij (gewenst) beleid en uitvoerbaarheid al snel door elkaar heen lopen.

Positief én inconsequent

Gemeenten zijn over het algemeen positief over een vrij te laten bedrag voor giften, gezien de bestaanszekerheid van bijstandsgerechtigden. Dat is ook de reden dat diverse gemeenten de vrijlating al toepassen. Tegelijkertijd geven enkele gemeenten wel aan het principe van giften inconsequent te vinden binnen de logica van de wet. De algemene bijstand moet kunnen voorzien in de kosten voor levensonderhoud. Echter giften voor levensonderhoud zijn nu toegestaan tot een bedrag van € 1.200,- per jaar. “Je mag dus boodschappen krijgen tot € 1200,- per jaar, maar als je te veel bijverdient of alimentatie ontvangt, word je gekort. Dat is heel moeilijk uit te leggen aan inwoners. Is het niet logischer en eenvoudiger voor de uitvoering om de bijstandsuitkering met € 1.200,- op te hogen?”

Desondanks lijkt deze maatregel niet uitvoerbaar

Het totaal aan giften per bijstandsgerechtigde is door de gemeente niet goed vast te stellen. Giften worden in de huidige praktijk (én ook bij een vrij te laten bedrag) heel weinig gemeld. Giften komen voornamelijk in beeld bij eventuele her-controles of als er op basis van signalen vermoedens zijn. In dat geval volgt een onderzoek. Giften boven de € 1.200,- zijn dan ook niet of moeilijk vast te stellen.

In het geval dat bijstandsgerechtigden wel alle giften zouden melden, is de analyse ervan door (grote) gemeenten bijna niet uitvoerbaar. De uitvoering is dan uren bezig met het uitpluizen van bankafschriften (dit is door het fenomeen Tikkies nog complexer geworden) en het in kaart brengen van contante giften en giften in natura.

Tegelijkertijd *moet* de gemeente op basis van juiste en actuele gegevens kunnen bepalen of de inlichtingenplicht (vanaf een giftenbedrag van € 1.200,-) is overschreden en of een sanctie op z'n plaats is. Met dit wetsvoorstel is dit nog minder goed mogelijk dan het al was:

- Een overschrijding van het vrijgestelde bedrag zal niet snel in beeld komen bij de gemeente;
- Met het versoepelen van de inlichtingenplicht is het risico aanzienlijk dat bijstandsgerechtigden onbedoeld in de fout gaan (bijstandsgerechtigden dienen immers de waarde van de giften die

zij ontvangen goed bij te houden. Dit is, gezien het doenvermogen van veel bijstandsgerechtigden, te veel gevraagd).

- Een overschrijding die wel in beeld komt (hetzij door melding hetzij bij een her-controle), zal hierdoor voor de gemeente heel moeilijk te interpreteren zijn: gaat om een onbedoelde overschrijding of om moedwillige fraude (alleen bij heel hoge bedragen, wat weinig voorkomt, zal het duidelijk zijn). De maatregel legt hiermee een te grote verantwoordelijkheid bij de inwoner, aldus veel gemeenten. Zij dienen immers de waarde van de giften die zij ontvangen goed bij te houden. Dit is, gezien het doenvermogen van veel belanghebbenden, te veel gevraagd.

Meer Communicatie

Er is structureel heldere communicatie door gemeenten nodig over deze maatregel richting bijstandsgerechtigden en intermediairs.

Impact op softwaresysteem

Softwareleveranciers geven aan dat de wijze waarop de maatregel nu ingevuld wordt te complex is om op een goede wijze vanuit de applicatie te kunnen ondersteunen.

Gewenste vervolgacties

Nader onderzoek doen op dit punt.

Gemeenten zijn zeer bereid over dit voorstel verder mee te denken. Tijdens de gesprekken zijn diverse opties genoemd die het onderzoeken waard zijn:

- Naast het huidige wetsvoorstel ook de handhavingsplicht van gemeenten wijzigen.
- Ophogen van de algemene bijstand met € 1.200,- en de huidige wetgeving handhaven.
- Giften tot € 1.200,- vrijstellen maar de inlichtingenplicht in stand houden.
- Het melden van giften beter faciliteren en de analyse voor gemeenten meer automatiseren.

4.7. Vereenvoudiging vermogensvaststelling

(wijziging artikel 34 Participatiewet)

Huidige situatie

Het toegestane vermogen van een bijstandsgerechtigden is gemaximeerd. De huidige Participatiewet werkt met een vermogensaanwasruimte per aangesloten bijstandsperiode. Bij aanvang van de bijstand dient de gemeente de zogenaamde vermogensaanwasruimte vast te

stellen: hoeveel het feitelijke vermogen bij aanvang van de bijstand gedurende de bijstand nog kan groeien. Daarna neemt de gemeente gedurende de bijstandsafhankelijkheid enkel toenames in bezittingen in aanmerking. Op het moment dat de aanwasruimte wordt overschrijden stopt in principe het recht op bijstand. Bijstandsgerechtigden dienen iedere toename in bezit te melden bij de gemeente.

Gemeenten gaan hier nog heel verschillend mee om. Sommigen stellen het daadwerkelijke vermogen op diverse momenten al vast.

Toekomstige situatie

De wetgever wil het werken met een vermogensaanwasruimte loslaten. In plaats daarvan dient de gemeente steeds het daadwerkelijke actuele vermogen van betrokkene vast te stellen voor de bepaling van (continuering van) het recht op bijstand. Ook versoepelt de inlichtingenplicht: een toename in bezit tot de vermogensgrens hoeft niet langer gemeld te worden.

Impact

Deze maatregel heeft impact op de handhavingsplicht van gemeenten:

Vaststellen van vermogen wordt eenvoudiger; mogelijk kost het wel meer tijd

Gemeenten geven aan dat de voorgestelde werkwijze eenvoudiger is voor de gemeente en eenvoudiger is uit te leggen aan de inwoner, zowel bij aanvang van de bijstand als tijdens de bijstandsperiode. Het onderzoek zelf kost structureel iets meer tijd: er zijn meer gegevens nodig om vermogen vast te stellen. Daar staat tegenover dat dreigende schulden sneller in beeld komen.

Handhaving wordt moeilijker

De gemeente behoudt boven de vermogensgrens een handhavingsplicht van de inlichtingenplicht. Met deze maatregel zal echter ook handhaving van de vermogensgrens voor gemeenten moeilijker worden. De versoepeling van de inlichtingenplicht vraagt veel van bijstandsgerechtigden (zie ook de maatregel versoepeling van giften). Het risico is aanzienlijk dat deze onbedoeld de vermogensgrens overschrijden zonder dit te melden. Daarnaast geldt ook hier: in veel gevallen zal de gemeente niet hard kunnen maken of de overschrijding onbedoeld is of dat er sprake is van moedwillige fraude.

Structurele communicatie

Er is structureel heldere communicatie door gemeenten nodig om bijstandsgerechtigden te informeren over deze nieuwe werkwijze.

Systeemaanpassingen

Mogelijk wordt de vermogensaanwasruimte op dit moment geregistreerd en bijgehouden in de geautomatiseerde systemen. Dat is niet langer strikt noodzakelijk.

4.8. Mogelijkheid tot verstrekking van categoriale bijzondere bijstand (bij AMvB nader in te vullen)

(nieuw artikel 35, achtste lid, Participatiewet)

Huidige situatie

Het toekennen van categoriale bijzondere bijstand is volgens de huidige Participatiewet slechts toegestaan voor enkele categorieën en kostensoorten. In de afgelopen jaren is het enkele keren wenselijk gebleken inwoners categoriaal financieel te ondersteunen. De Energietoeslag is hiervan een recent voorbeeld. Categoriale verstrekkingen voorkomen voor een belangrijk deel onder uitputting van het aanbod en zijn in principe eenvoudiger voor de uitvoering. In de huidige situatie vraagt het toekennen van categoriale bijstand (buiten de in de wet vastgelegde categorieën) iedere keer een aanpassing van de wet. Dat maakt het minder slagvaardig.

Toekomstige situatie

Het wetsvoorstel introduceert een grondslag op basis waarvan het ministerie – als de situatie hierom vraagt – de mogelijkheid heeft op basis van een Algemene Maatregel van Bestuur kosten aan te wijzen waarvoor de gemeente categoriaal bijzondere bijstand kan verstrekken.

Impact

Gemeenten geven aan dat het verstrekken van categoriale bijzondere bijstand eenvoudiger is en minder tijd kost dan het vertrekken van individuele bijzondere bijstand. Hierbij merken zij wel op dat het gaat om specifieke situaties die boven op de reguliere werkzaamheden komen. Het is extra werk. De uitkering van de energietoeslag heeft veel gevraagd van gemeenten. Gemeenten benadrukken dat zijn in voorkomende gevallen niet vanzelfsprekend de uitvoerende partij zijn.

5. Impact maatregelen ‘Een stabiel en voldoende inkomen’

In dit hoofdstuk wordt de impact beschreven van het cluster maatregelen dat gaat over het zorgen voor een stabiel en voldoende inkomen voor bijstandsgerechtigden.

De bijstand is een uitkering op het niveau van het sociaal minimum. Wanneer een bijstandsgerechtigde een bijstandsuitkering heeft aanvullend op inkomen uit betaald werk, dan heeft de gemeente de taak ervoor te zorgen dat de bijstandsgerechtigde tijdig over het totale inkomen kan beschikken. En dat dit inkomen voldoet aan het sociaal minimum.

Een aantal maatregelen uit het wetsvoorstel Participatiewet in Balans heeft betrekking op het bieden van een stabiel en voldoende inkomen. Het gaat om de volgende vier maatregelen:

1. (Automatisch) verrekenen van inkomsten uit arbeid op basis van gegevens uit de Polisadministratie
2. Vereenvoudiging verrekenen vakantietoelage, Individueel Keuzebudget (IKB) en eindejaarsuitkering
3. Verruiming van de bijverdiengrenzen
4. Invoering van een bufferbudget

Het algemene beeld op basis van deze uitvoeringstoets is dat het doel van de vereenvoudiging dat met deze maatregelen wordt nagestreefd, vanuit de uitvoering verwelkomd wordt. De wijze waarop in de huidige situatie een stabiel inkomen voor bijstandsgerechtigden gegarandeerd moet worden, is in veel gevallen complex.

Wel leven er vanuit de gemeentelijke uitvoering nog veel vragen ten aanzien van met name de eerste en laatste maatregel. Met betrekking tot de (automatische) verrekening van inkomsten uit arbeid op basis van gegevens uit de Polisadministratie vragen veel gemeenten zich af of deze maatregel in de praktijk haalbaar is. Voor een deel zal de lagere regelgeving op dit onderwerp meer duidelijkheid moeten geven. Met betrekking tot het bufferbudget leven er veel vragen over nut en noodzaak van deze maatregel, maar ook over de concrete invulling ervan en de samenhang met andere maatregelen en/of bestaande instrumenten die gemeenten kunnen inzetten om een stabiel inkomen te garanderen.

De maatregelen in dit cluster vragen voor een deel om complexe aanpassingen in de applicaties van gemeenten. Softwareleveranciers verwachten dat zij voor het doorvoeren van deze

aanpassingen ongeveer 12 maanden nodig hebben, waarna gemeenten ook nog kort tijd nodig hebben voor hun implementatie. Softwareleveranciers hebben detailinformatie over de maatregelen, in ieder geval de lagere regelgeving, nodig om te kunnen starten met deze aanpassingen. Dit betekent dat deze lagere regelgeving uiterlijk begin oktober beschikbaar moet zijn, om op tijd klaar te zijn voor inwerkingtreding van de maatregelen per 1 januari 2025.

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

(wijziging artikel 31, tweede lid, onder g en nieuw artikel 32, tweede en vijfde lid, van de Participatiewet)

Huidige situatie

Het verrekenen van inkomsten uit arbeid wordt in de huidige situatie veelal gedaan op basis van loonstroken die bijstandsgerechtigden (maandelijks) bij de gemeente moeten inleveren. Dit kan per post, digitaal of in persoon aan de balie. Sommige gemeenten hebben een inkomstenformulier dat bijstandsgerechtigden moeten invullen. Op basis van de gegevens die de bijstandsgerechtigde aanlevert, maakt de gemeente een berekening van het deel van de inkomsten dat moet worden verrekend met de uitkering. Zij kunnen hierbij deels zelf keuzes maken over de wijze waarop zij deze berekening maken.

Deze huidige werkwijze is voor bijstandsgerechtigden belastend, omdat zij verantwoordelijk zijn voor het tijdig aanleveren van de inkomensgegevens. Naast het feit dat dit tijd kost, lopen bijstandsgerechtigden ook het risico dat zij door het niet (tijdig) aanleveren van deze gegevens de inlichtingenplicht overtreden en een boete ontvangen. Overigens komt het in de huidige praktijk niet vaak voor dat gemeenten om deze reden een boete opleggen.

Voor gemeenten is de huidige werkwijze arbeidsintensief, omdat zij de individuele inkomstengegevens van bijstandsgerechtigden moeten beoordelen en een berekening moeten maken van het deel van de inkomsten dat moet worden verrekend met de uitkering.

Er bestaan in de huidige situatie verschillen tussen gemeenten als het gaat om de datum van uitbetaling. Dit is ook van invloed op de wijze waarop met de verrekening van inkomsten uit arbeid omgegaan wordt. Hoe eerder de uitbetaling plaatsvindt, des te eerder heeft de gemeente ook de inkomstengegevens van de bijstandsgerechtigde nodig. Als deze gegevens niet op tijd beschikbaar zijn bij de gemeente, dan kan dit ertoe leiden dat de uitbetaling van de uitkering vertraagt of dat er achteraf correcties of herberekeningen nodig zijn. Er zijn ook gemeenten die de inkomsten pas met de uitbetaling van de uitkering in de volgende maand verrekenen. Hierdoor hebben

bijstandsgerechtigden meer tijd om hun inkomstengegevens aan te leveren. De verrekening loopt bij deze werkwijze echter altijd een maand achter, wat kan betekenen dat de bijstandsgerechtigde na beëindiging van de uitkering nog met een terugvordering geconfronteerd kan worden.

Toekomstige situatie

Het wetsvoorstel bevat een maatregel die het verrekenproces zoveel mogelijk uniformeert. Gemeenten kunnen de inkomsten van een bijstandsgerechtigde verrekenen met behulp van gegevens uit de Polisadministratie, zodat de bijstandsgerechtigde geen loonstroken hoeft aan te leveren. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van het product Ondersteuning Inkomstenverrekening Bijstand (OIB) dat door het Inlichtingenbureau is ontwikkeld. Hiermee kan op termijn ook automatisch verrekend worden zonder tussenkomst van een medewerker van de gemeente.

Om gebruik te kunnen maken van de informatie in de Polisadministratie is een aantal aanpassingen nodig:

- Gemeenten moeten werken volgens een uniforme wijze van vaststellen van het netto-inkomen, zowel voor het automatisch verrekenen als voor het verrekenen op basis van aangeleverde loonstroken.
- Het transactiesysteem wordt aangepast.
- Onbelaste vergoedingen die een werkgever verstrekt worden niet meer verrekend.
- Gegevens die beschikbaar zijn in de Polisadministratie worden uitgezonderd van de actieve inlichtingenplicht.

Het kan voorkomen dat bijstandsgerechtigden in individuele situaties meer gebaat zijn bij verrekening op basis van door hen aangeleverde salarisspecificaties. Ook kan het voorkomen dat inkomensbestanddelen later in de Polisadministratie staan. Bovendien zijn er bijstandsgerechtigden die inkomsten hebben die niet in de Polisadministratie vermeld staan. Dit is bijvoorbeeld het geval bij zelfstandig ondernemers. Voor deze groep zal de verrekening dan ook op basis van door hen zelf aangeleverde inkomstengegevens moeten gebeuren. Deze mogelijkheid moet daarom altijd blijven bestaan.

Impact

Mogelijke tijdsbesparing

Het vereenvoudigen van de verrekening van inkomsten uit arbeid kan de gemeentelijke uitvoering potentieel veel tijd besparen. In de interviews voor deze uitvoeringstoets gaven medewerkers dan ook aan dat zij inschatten dat deze maatregel een positief effect kan hebben.

Wel zijn er nog veel vragen over de uitwerking van de maatregel. De vereenvoudigde wijze van verrekening wordt deels nog nader uitgewerkt in een AMvB. Voor medewerkers uit de uitvoering is deze uitwerking van belang om te kunnen beoordelen of de nieuwe voorgestelde werkwijze ook recht doet aan de complexe praktijk en leidt tot goede en betrouwbare berekeningen. Als blijkt dat de nieuwe werkwijze in veel gevallen leidt tot herberekeningen en correcties, dan zien gemeenten dit niet als verbetering van de huidige situatie.

Potentieel ingrijpende aanpassing werkwijze voor individuele gemeenten

Ook met betrekking tot de tijdige beschikbaarheid van gegevens uit de Polisadministratie leven bij gemeenten nog vragen. Zoals hierboven al is aangegeven, kennen gemeenten op dit moment verschillende werkwijzen met verschillende momenten van uitbetaling. Afhankelijk van de huidige situatie van gemeenten, kan het betekenen dat zij niet op tijd over de juiste gegevens kunnen beschikken en dus niet over kunnen gaan tot tijdige uitbetaling of de uitkering 'voorlopig' moeten vaststellen. Als gemeenten door deze maatregel hun werkwijze (verrekenen met de uitkering van dezelfde maand of verrekening met de uitkering van de volgende maand) of hun datum van uitbetaling moeten aanpassen, dan kan dat zeer ingrijpend zijn voor de werkprocessen en systemen. Dit is bovendien een gevoelig proces, omdat voorkomen moet worden dat bijstandsgerechtigden door een dergelijke aanpassing in werkwijze of uitbetalingsdatum in de financiële problemen komen. Voor een dergelijke overgang, als deze nodig is, moet dan ook voldoende tijd genomen worden. Bij de verdere uitwerking van deze maatregel, onder andere in de lagere regelgeving, moet nogmaals goed gekeken worden wat de impact voor individuele gemeenten is.

Aanpassing systemen

De nieuwe werkwijze moet verwerkt worden in de systemen die gemeenten gebruiken. Dit kan meegenomen worden in de overige aanpassingen in de systemen die vanwege andere maatregelen doorgevoerd moeten worden. Deze aanpassingen worden grotendeels door de softwareleveranciers gedaan. Zij hebben hiervoor wel de nadere uitwerking van de maatregel nodig, die in de lagere regelgeving opgenomen wordt. Voor de implementatie is dus van belang dat deze lagere regelgeving tijdig beschikbaar is en dat softwareleveranciers en gemeenten voldoende tijd hebben om deze nieuwe werkwijze te implementeren. De verwachte doorlooptijd voor het aanpassen van de applicaties voor deze maatregel is ongeveer 12 maanden.

Automatisch verrekenen mogelijk maken

In de MvT wordt aangegeven dat deze maatregel ook automatisch verrekenen, zonder tussenkomst van een medewerker van de gemeente, mogelijk maakt. Deze mogelijkheid is niet verder

uitgewerkt. Gemeenten zien hier potentieel veel voordelen voor de uitvoering, maar hebben twijfels over de haalbaarheid. Ook hier is ten eerste van belang dat lagere regelgeving meer duidelijkheid geeft over de concrete wijze van verrekening die voorgesteld wordt. Vervolgens is echter ook meer centrale regie nodig om de stap naar automatisch verrekenen daadwerkelijk te realiseren.

Communicatie richting bijstandsgerechtigden

Deze maatregel raakt direct aan de financiële situatie van bijstandsgerechtigden. Door de nieuwe wijze van verrekenen kan het zijn dat hun persoonlijke situatie beïnvloed wordt. Dat maakt dat het van belang is dat de wijziging goed gecommuniceerd wordt richting bijstandsgerechtigden. Vanuit het rijk zal er algemene communicatie moeten komen over de wijzigingen door Participatiewet in Balans, maar gemeenten zullen ook op maat hun inwoners moeten informeren. Voor deze maatregel zal dat mogelijk specifiek moeten gebeuren richting de groep bijstandsgerechtigden die door deze maatregel geraakt worden.

Gewenste vervolgacties en randvoorwaarden

- Tijdige beschikbaarheid van uitwerking in de lagere regelgeving om de uiteindelijke impact voor (individuele) gemeenten te bepalen.
- Tijdige beschikbaarheid van lagere regelgeving en voldoende implementatietijd voor softwareleveranciers om aanpassingen in systemen en werkprocessen door te voeren.
- Gegevens uit de Polisadministratie moeten betrouwbaar en tijdig beschikbaar zijn, om herberekeningen en correcties te voorkomen.
- Verdere uitwerking van de mogelijkheid van automatisch verrekenen (zonder tussenkomst van een medewerker) is nodig om deze maatregel te realiseren.

5.2. Vereenvoudiging verrekenen vakantietoeslag, Individueel Keuzebudget (IKB) en eindejaarsuitkering

(gewijzigd artikel 32, tweede lid, van de Participatiewet)

Huidige situatie

In de huidige situatie bestaan er verschillen tussen gemeenten in de wijze waarop omgegaan wordt met de verrekening van vakantietoeslag, Individueel Keuzebudget (IKB) en eindejaarsuitkering. Sommige gemeenten verrekenen elke maand de maandelijkse reservering van het vakantiegeld (en op een vergelijkbare manier ook het IKB en/of de eindejaarsuitkering) met de uitkering. Andere gemeenten kiezen ervoor om de verrekening pas bij de uitbetaling van het vakantiegeld (en/of IKB en eindejaarsuitkering) te doen.

Toekomstige situatie

In deze maatregel wordt voorgesteld om de verrekening van vakantietoeslag te standaardiseren. Het netto-inkomen in een periode wordt verrekend met het recht op bijstand exclusief vakantiegeld in dezelfde periode. Eventueel opgebouwd recht op vakantietoeslag over dit inkomen wordt verrekend met de reservering vakantiegeld over de bijstandsuitkering. Gemeenten zijn gehouden aan deze standaardwerkwijze.

Het IKB of een eindejaarsuitkering wordt verrekend met de bijstandsuitkering van de maand waarin het IKB of de eindejaartoeslag wordt uitbetaald.

Wanneer (een deel van) het IKB niet tot uitbetaling komt omdat dit is ingezet voor andere doeleinden zoals opleiding of vrije dagen, dan wordt dat deel niet verrekend.

Wanneer de vakantietoeslag onderdeel uitmaakt van een IKB dan wordt 8% over het brutoloon dat aan IKB wordt opgebouwd verrekend met de reservering van het vakantiegeld over de bijstandsuitkering.

De concrete uitwerking van de gestandaardiseerde wijze van verrekening volgt nog in een AMvB.

Impact

Uniformering is eenvoudiger en duidelijker

Gemeenten zien de gestandaardiseerde werkwijze voor verrekening van vakantietoeslag, IKB en eindejaarsuitkering als een vereenvoudiging. Afhankelijk van de wijze waarop de werkwijze nader wordt uitgewerkt in de lagere regelgeving, zal het voor de uitvoering eenvoudiger en duidelijker worden hoe hiermee wordt omgegaan. Ook voor bijstandsgerechtigden wordt het door de uniforme werkwijze duidelijker, omdat er geen verschillen tussen gemeenten meer bestaan op dit punt.

Eenmalig inregelen in werkprocessen, systemen en werkafspraken

De impact van deze maatregel is voor gemeenten beperkt. De nieuwe werkwijze zal eenmalig ingeregeld moeten worden in de gemeentelijke werkprocessen en in de systemen. Hiervoor is wel van belang dat de lagere regelgeving tijdig beschikbaar is. Medewerkers moeten ook geïnstrueerd worden over de nieuwe werkwijze: dit kan meegenomen worden in de bredere opleiding of training over de Participatiewet in Balans.

Voor de softwareleveranciers is deze maatregel wel ingrijpend, omdat de nieuwe wijze van verrekening doorgevoerd moet worden in de applicaties. Softwareleveranciers hebben hiervoor de

lagere regelgeving nodig om te kunnen starten met deze aanpassingen. De verwachte doorlooptijd is vervolgens ongeveer 12 maanden.

5.3. Verruiming van de bijverdiengrenzen

(nieuw artikel 34a van de Participatiewet)

Huidige situatie

In de huidige situatie kent de wet verschillende vrijlatingen:

- De algemene tijdelijke gedeeltelijke inkomstenvrijlating van 25% (geldt niet voor jongeren tot 27 jaar)
- De tijdelijke inkomstenvrijlating alleenstaande ouder van 12,5% (geldt niet voor jongeren tot 27 jaar)
- De structurele inkomstenvrijlating medisch uren beperkt van 15% (ook voor jongeren tot 27 jaar)
- De tijdelijke inkomstenvrijlating bij werken met loonkostensubsidie van 15% (ook voor jongeren tot 27 jaar)

Toekomstige situatie

Onder de nieuwe wet komt er één geharmoniseerde basisvrijstelling van arbeidsinkomsten voor alle bijstandsgerechtigden tussen 18 jaar en de AOW-gerechtigde leeftijd voor de duur van één jaar, met mogelijkheid tot verlenging in individuele omstandigheden.

Bij verrekening van inkomen kan 15% van het netto-inkomen uit arbeid in de desbetreffende maand (exclusief de reservering voor vakantiegeld of IKB), buiten beschouwing worden gelaten.

Er is geen specifiek maximum aan de bijverdienregeling gekoppeld. Indien iemand over een inkomen beschikt boven de bijstandsnorm, dan is deze persoon niet langer bijstandsafhankelijk en kan er dus ook geen sprake meer zijn van op de bijstand in mindering te brengen inkomen of bij verrekening buiten beschouwing te laten inkomen.

De bijverdienregeling geldt voor 12 aaneengesloten maanden en kent een eenduidig afwegingskader voor eventuele verlenging. De structurele regeling voor medisch uren beperkten blijft behouden.

De bijverdienregeling geldt – evenals de mogelijkheid van het buiten beschouwing laten van een stimuleringspremie – voor alle bijstandsgerechtigden van 18 tot de pensioengerechtigde leeftijd. Voor personen die pensioengerechtigd zijn blijft de huidige 25%-regeling behouden.

Impact

Eenvoudiger en duidelijker

Gemeenten geven aan dat deze maatregel voor de uitvoering een vereenvoudiging is. Doordat er minder verschillende vrijlatingen gehanteerd worden, wordt dit instrument eenvoudiger en duidelijker, zowel voor medewerkers als voor bijstandsgerechtigden.

Lokaal beleid voor inzet van de regeling en eventuele verlenging

Gemeenten kunnen zelf beoordelen wanneer deze regeling ingezet wordt, op basis van het criterium of de deeltijdarbeid van de bijstandsgerechtigde bijdraagt aan de arbeidsinschakeling. Gemeenten zullen zelf nader invulling hieraan moeten geven, bijvoorbeeld door nadere criteria of afspraken hierover vast te leggen in lokaal beleid of werkafspraken.

De voorgestelde regeling geldt in beginsel voor een periode van 12 maanden. De wet biedt gemeenten de mogelijkheid om de regeling na 12 maanden te verlengen. Gemeenten zullen zelf moeten bepalen welke criteria zij hanteren om al dan niet over te gaan tot verlenging. Deze criteria kunnen gemeenten vastleggen in lokaal beleid.

Eenmalig inregelen in werkprocessen, systemen en werkafspraken

De nieuwe werkwijze zal eenmalig moeten worden ingeregeld in de werkprocessen, systemen en werkafspraken. Ook zullen medewerkers geïnstrueerd moeten worden over deze nieuwe regeling.

5.4. Invoering bufferbudget

(nieuw artikel 34b van de Participatiewet)

Huidige situatie

De huidige wet kent geen bufferbudget.

Toekomstige situatie

In het wetsvoorstel Participatiewet in Balans wordt voorgesteld een bufferbudget in te voeren. Dit houdt in dat gemeenten ervoor kunnen kiezen een bufferbudget in te zetten voor een uitkeringsgerechtigde. Het bufferbudget beoogt financiële problemen en betaalproblemen te voorkomen voor mensen die in deeltijd werken naast een bijstandsuitkering. Dit gebeurt door een stabiel maandinkomen te realiseren dat niet lager is dan het sociaal minimum.

Het bufferbudget is een extra instrument voor gemeenten dat ingezet wordt als andere instrumenten zijn uitgeput of niet kunnen worden toegepast in de individuele situatie. Hiermee wordt bedoeld op instrumenten of oplossingen als de vrijlating, de premie voor arbeidsinschakeling en kwijtschelden of het spreiden van een vordering of verrekening.

Het bufferbudget wordt niet standaard ingezet bij parttime werken; de gemeente kan het op maat inzetten als zij financiële problemen voorzien bij de inwoner die gaat werken.

Het bufferbudget bedraagt maximaal € 1000 per kalenderjaar. De gemeente kan aan de hand van de individuele situatie van een bijstandsgerechtigde het bufferbudget lager vaststellen. De gemeente kan het bufferbudget voor een nieuwe periode van 12 maanden toekennen als dat nodig is.

Bijstandsgerechtigden die een bufferbudget toegekend krijgen, kunnen in diezelfde periode in aanmerking komen voor de bijverdienregeling bij arbeidsinkomsten en andersom. Het is aan gemeenten om in samenspraak met de bijstandsgerechtigde te bezien welke instrumenten in het individuele geval passen bij de situatie.

Impact

Twijfels over nut en noodzaak

Bij gemeenten bestaan veel twijfels over nut en noodzaak van een bufferbudget. Medewerkers vanuit de uitvoering geven aan dat zij met het huidige instrumentarium voldoende middelen in handen hebben om te voorkomen dat bijstandsgerechtigden door schommelingen in hun inkomen in de financiële problemen komen.

Beoordeling wie in aanmerking komt is lastig uitvoerbaar

De gemeente wordt geacht te beoordelen wie in aanmerking komt voor een bufferbudget en of er noodzaak is om het bufferbudget in te zetten. Gemeenten geven aan dat het in de praktijk heel lastig is om vooraf te bepalen of iemand wel of niet behoefte heeft aan een bufferbudget. Situaties waarbij bijstandsgerechtigden in de financiële problemen (dreigen te) komen door schommelende inkomsten, ontstaan vaak onverwacht en kunnen vooraf dus moeilijk ingeschat worden.

Potentieel veel verantwoordingslasten

Voor medewerkers is nog onduidelijk hoe uitgebreid zij moeten motiveren waarom zij een bufferbudget inzetten. Vanwege het algemene karakter van het bufferbudget, is een verwijzing naar specifieke criteria die vastgelegd zijn in een landelijk kader niet mogelijk. Medewerkers voorzien

hierdoor dat zij mogelijkwerijs heel uitgebreid moeten onderbouwen waarom het bufferbudget nodig is, waarom andere instrumenten niet volstaan et cetera. Dit kan leiden tot extra uitvoeringslasten.

Risico van extra vragen en bezwaren

Vanwege het algemene karakter van het bufferbudget en het ontbreken van duidelijke kaders en criteria, voorzien gemeenten dat deze maatregel mogelijk tot veel extra vragen van bijstandsgerechtigden zal leiden. Als zij horen over het bestaan van het bufferbudget, zullen zij mogelijk vaker bij de gemeente aankloppen met het verzoek om het inzetten van een bufferbudget. De gemeente zal dan per geval moeten onderbouwen waarom het bufferbudget in de specifieke situatie van deze bijstandsgerechtigde niet van toepassing is. Dit betekent veel extra uitvoeringslasten. Door het ontbreken van een duidelijk kader kan dit zelfs betekenen dat er ook bezwaren van bijstandsgerechtigden komen als het inzetten van een bufferbudget wordt afgewezen.

Gewenste vervolgacties en randvoorwaarden

- Een betere onderbouwing van nut en noodzaak van het bufferbudget, onder andere door aan te tonen wat de toegevoegde waarde van het bufferbudget is ten opzichte van het bestaande instrumentarium en in welke situaties het bufferbudget nodig is.
- Het bufferbudget moet flexibel inzetbaar zijn, zonder dat de gemeente vooraf moet beoordelen of een bijstandsgerechtigde in de toekomst in aanmerking komt voor het bufferbudget, en de verantwoordingslasten (door motivering waarom het bufferbudget wel of niet ingezet wordt) moeten beperkt blijven tot een minimum.

6. Impact maatregelen ‘Begeleiding participatie en re-integratie’

In dit hoofdstuk wordt de impact beschreven van het cluster maatregelen dat gaat over de begeleiding van bijstandsgerechtigden bij participatie en re-integratie.

Gemeenten hebben de taak inwoners te ondersteunen bij arbeidsinschakeling of andere vormen van participatie. Voor inwoners met een arbeidsbeperking kunnen zij met diverse instrumenten stimuleren dat ook deze groep kan deelnemen.

Een aantal maatregelen uit het wetsvoorstel Participatiewet in balans heeft betrekking op het begeleiden van bijstandsgerechtigden bij participatie en re-integratie. Het gaat om de volgende zeven maatregelen:

1. Generieke participatieplicht
2. Ruimte voor het eigenstandig vormgeven van maatschappelijke participatie
3. Ondersteuning bij maatschappelijke participatie
4. Ruimte voor mantelzorg
5. Verbreding van het experimenteerartikel
6. Een op de bijstandspopulatie toegespitst ontheffingskader
7. Een gedifferentieerd maatregelenbeleid

Gemeenten brengen ‘participatie naar vermogen’ al zoveel mogelijk in praktijk. Hierbij passen zij zo veel als mogelijk individueel maatwerk toe. Ook de groep bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt proberen zij zo goed mogelijk te ondersteunen (ook in relatie tot de huidige verplichtingen). Hiertoe is veelal voldoende aanbod voorhanden. Het wetsvoorstel op dit onderdeel biedt gemeenten meer juridische grondslag om het gewenste maatwerk toe te passen. Tegelijkertijd knelt de uitvoeringscapaciteit. Dat maakt dat gemeenten (afhankelijk van de samenstelling van het bijstandsbestand) moeten prioriteren. Dat is de voornaamste reden dat soms de aandacht in eerste instantie uitgaat naar bijstandsgerechtigden met (enig) arbeidsvermogen. Het wetsvoorstel geeft gemeenten nu nadrukkelijk de opdracht zich ook te richten op de begeleiding van alle bijstandsgerechten met weinig of geen arbeidsvermogen. Met de huidige uitvoeringscapaciteit wordt dit voor diverse gemeenten een grote uitdaging.

De softwarematige impact beperkt zich tot het aanpassen van bestaande functionaliteiten.

6.1. Generieke participatieplicht

(gewijzigd artikel 9 van de Participatiewet)

Huidige situatie

Gemeenten hebben de opdracht om alle bijstandsgerechtigden te begeleiden naar werk, zoveel mogelijk bij reguliere werkgevers. De bijstandsgerechtigde is verplicht naar vermogen betaald werk te verkrijgen, te aanvaarden, te behouden en mee te werken aan arbeidsinschakeling. Als betaald werk (deels) niet mogelijk is, kan de gemeente een tegenprestatie vragen in de vorm van verplichte onbeloonde 'maatschappelijk nuttige werkzaamheden'. Voor alle bijstandsgerechtigden gelden naast de tegenprestatie ook de geüniformeerde arbeidsverplichtingen en de taal-eis.

Gemeenten brengen 'participatie naar vermogen' al zoveel mogelijk in praktijk en zetten zich in om hierbij maatwerk te leveren met oog voor de omstandigheden van de bijstandsgerechtigde. De gemeente zoekt hierbij naar geschikte plekken die individueel aansluiten (samen met werkgevers, vrijwilligersorganisaties en andere partners). In het geval er sprake is van (multi)problematiek brengen diverse gemeenten een integrale aanpak in praktijk. Met de taal-eis wordt wisselend omgegaan. Sommige brengen deze in praktijk, andere gemeenten al niet meer. De tegenprestatie wordt veelal niet in praktijk gebracht. Gemeenten passen de handhaving van de arbeidsverplichtingen toe, met oog voor de situatie van de bijstandsgerechtigde.

Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat gemeenten door het vele maatwerk en de huidige capaciteit om dit toe te passen de grens van uitvoerbaarheid in zicht is. Afhankelijk van de samenstelling van het uitkeringsbestand van de individuele gemeente betekent dit dat gemeenten veelal prioriteren en zich focussen op de begeleiding van bijstandsgerechtigden met (enig) arbeidsvermogen.

Toekomstige situatie

Er komt een generieke participatieplicht voor alle bijstandsgerechtigden in plaats van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen, de taal-eis en de verplichting tot tegenprestatie. Tegelijkertijd kan de gemeente de taal-eis en de tegenprestatie in individuele situaties wel opleggen.

Deze plicht houdt in dat de bijstandsgerechtigde betaald werk moet zien te behouden, verkrijgen en aanvaarden, aangeboden voorzieningen in het kader van re-integratie moet aanvaarden en indien arbeidsinschakeling nog niet mogelijk is, naar vermogen maatschappelijk moet participeren.

Het is aan de gemeente om zich een beeld te vormen van de mogelijkheden van de inwoner om te werken (nu, op den duur of nooit) of om anderszins te participeren. De gemeente krijgt de

bevoegdheid de verplichtingen nader toe te spitsen op de individuele situatie. Bij het per individu toespitsen van de verplichtingen houdt de gemeente, rekening met de mogelijkheden en omstandigheden van inwoner. Zodoende kunnen activiteiten worden afgesproken met de inwoner die reëel zijn en kunnen verplichtingen worden opgelegd die ook kunnen worden nagekomen.

Impact

Deze maatregel bevestigt (deels) de huidige uitvoeringspraktijk en maakt het eenvoudiger

Deze maatregel biedt een juridische grondslag voor individueel maatwerk en de werkwijze zoals diverse gemeenten deze al voeren.

Heroverweging aanbod taal-eis

Het schrappen van de taal-eis heeft gevolgen voor de uitvoering. Het opleggen van een taal-eis blijft echter als individueel maatwerk mogelijk. Taaltoetsen zijn door gemeenten ingekocht via aanbestedingen en het bereiken van een bepaald taalniveau is in de uitvoering georganiseerd. Gemeenten zullen moeten heroverwegen welk aanbod zij nodig hebben en hoe ze dit organiseren. Het opleggen van een taal-eis blijft als individueel maatwerk mogelijk.

Vraagt dwingender intensieve begeleiding van de hele doelgroep, dat kost veel meer tijd

Tegelijkertijd legt de wet nu vast dat gemeenten zich richten op alle bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Dat betekent dat gemeenten op grotere schaal intensieve en integrale begeleiding *moeten* toepassen. Bij deze doelgroep met een (grote) afstand tot de arbeidsmarkt is veelal sprake van een stapeling van problemen op diverse leefdomeinen. Het is goed dat het rijk aandacht vraagt voor de begeleiding van deze groep. Dit is de groep die begeleiding op maat nodig heeft. Voor een goede beoordeling en begeleiding is, volgens gemeenten die hier ervaring mee hebben, een integrale blik en integrale aanpak in de uitvoering noodzakelijk. Dat betekent dat de consulent moet kunnen beschikken over alle relevante informatie van de betrokkene en dat er meer interne en externe afstemming nodig is in het begeleidingstraject.

Meer capaciteit, andere expertise, vaardigheden en interventies:

Deze maatregel vraagt daarmee veelal om een uitbreiding van de huidige uitvoeringscapaciteit, andere vaardigheden van consultants en deels andere dienstverlening/interventies van samenwerkingspartners. Het goed kunnen beoordelen, vastleggen in een persoonlijk plan en begeleiden van de kwetsbare groep (die een groot deel uitmaakt van het bestand) is intensief. Deze maatregel doet hier nog nadrukkelijker een beroep op. Meer maatwerk is voor diverse gemeenten op korte termijn een grote uitdaging.

Gewenste vervolgacties en randvoorwaarden

- Een goed georganiseerde uitwisseling van clientgegevens (intern en extern) is een absolute randvoorwaarde om de kwetsbare groep goed te kunnen beoordelen en te ondersteunen in de uitvoering. Dit is nu veelal niet goed geregeld (AVG). Dit vraagt veel van gemeenten. Landelijke coördinatie en ondersteuning op dit onderdeel is zeer gewenst.
- Extra middelen voor de uitvoering van de generieke participatieplicht beschikbaar stellen. Deze maatregel vraagt een anders ingerichte, beter gefaciliteerde uitvoeringsorganisatie en kent daardoor hogere uitvoeringskosten.

6.2. Recht op eigenstandig vormgeven participatie

(gewijzigd artikel 9 van de Participatiewet)

Huidige situatie

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat gemeenten de wensen en ambities van de bijstandsgerechtigden al zoveel mogelijk meewegen bij het aanbieden of vinden van geschikte maatschappelijk nuttige activiteiten. De praktijk is echter ook dat veel bijstandsgerechtigden vaak niet weten waar zij moeten beginnen.

Toekomstige situatie

De bijstandsgerechtigde die verder van de arbeidsmarkt af staat, krijgt de ruimte en het recht om de verplichting tot maatschappelijke participatie zelf vorm te geven (bijvoorbeeld met een opleiding, vrijwilligerswerk of mantelzorg).

Impact

Risico op afdwingen van onrealistische wensen:

Gemeenten geven aan dat het heel goed is dat de bijstandsgerechtigde maatschappelijke participatie zelf vormgeeft; deze intrinsieke motivatie is belangrijk. Het komt echter in de praktijk regelmatig voor dat plannen en ideeën (denk aan opleidingen, het starten van een eigen bedrijf) van de bijstandsgerechtigde onrealistisch zijn. Het is belangrijk dat gemeenten de regie kunnen houden waar zij inschatten dat dit nodig is. Wat met deze maatregel wordt beoogd is volgens geïnterviewden soms al praktijk. Het lijkt erop dat de geherformuleerde maatregel gemeenten minder mogelijkheid tot regie hierop geeft.

Enkele aanpassingen in de ondersteunende software

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

Het is van belang dat de consulent niet alleen de voorzieningen in beeld heeft die de gemeente kan aanbieden; ook de activiteiten die de bijstandsgerechtigde zelf naar voren brengt dienen een plek te kunnen krijgen in het systeem. Dit vraagt enige aanpassing.

Randvoorwaarden

- Het moet helder zijn welke verantwoordingsinformatie gevraagd wordt van gemeenten, zowel voor de consulent als voor de softwareleverancier.

6.3. Ondersteuning bij maatschappelijke participatie

(gewijzigd artikel 8a van de Participatiewet)

Huidige situatie

Bijstandsgerechtigden kunnen aanspraak maken op ondersteuning bij arbeidsinschakeling (waaronder ook maatschappelijke participatie gericht op arbeidsinschakeling).

Gemeenten ondersteunen bijstandsgerechtigden met een afstand tot de arbeidsmarkt zoveel als mogelijk stap voor stap richting bijvoorbeeld vrijwilligerswerk. Gemeenten geven aan nu al de nodige mogelijkheden te hebben om deze groep te ondersteunen bij het invullen van maatschappelijke participatie, al dan niet via gesubsidieerde instellingen.

Toekomstige situatie

Gemeenten krijgen de opdracht om bij verordening regels te stellen ten behoeve van het ondersteunen bij maatschappelijke participatie. Niet alleen voor die situaties waarin de bijstandsgerechtigde hiertoe zelf het initiatief neemt, maar ook voor die situaties waarin de gemeente de bijstandsgerechtigde een aanbod doet van maatschappelijke participatie.

Impact

Mogelijk lokaal beleid ontwikkelen of verbinden

Er is lokaal beleid nodig voor de ondersteuning van bijstandsgerechtigden die aangewezen zijn op maatschappelijke participatie niet gericht op arbeidsinschakeling. Hier ligt een belangrijke verbinding met het gemeentelijke welzijns- en wmo beleid. Op dit terrein is al veel lokaal beleid voorhanden. Het vraagt van gemeenten de verbinding met dit beleid te leggen.

Meer handvatten voor de uitvoering

Werkconsulenten dienen goed zicht te hebben op de mogelijkheden die binnen de gemeente voorhanden zijn (denk aan buurthuizen, culturele instellingen, sportverenigingen, welzijnsorganisaties en vrijwilligersorganisaties). Dit vraagt ook enkele aanpassingen in de ondersteunende systemen.

Nieuwe contract- of subsidieafspraken

Naar verwachting is er deels andere dienstverlening nodig. Veel aanbod is op contractbasis of op basis van subsidies bij externe partijen geregeld. Veelal op langdurige basis. Deze middelen zitten hiermee voor langere tijd vast en kunnen op korte termijn dus niet flexibel ingezet worden. Tegelijkertijd zijn er geen extra middelen voorhanden om andere vormen van dienstverlening op te starten.

6.4. Ruimte voor mantelzorg

(gewijzigd artikel 3, tweede lid, van de Participatiewet)

Huidige situatie

Met de huidige Participatiewet kan de gemeente bij de verplichtingen van de bijstandsgerechtigden rekening houden met de mantelzorg die hij of zij verricht. De verleende mantelzorg kan echter in sommige gevallen als op geld waardeerbare arbeid worden aangemerkt en daarmee voor bijstandsgerechtigde mantelzorgers een korting op de uitkering tot gevolg hebben. Als een bijstandsgerechtigde mantelzorg verleent en bij de zorgbehoeftige inwoont, kan dit tot gevolg hebben dat de uitkering wordt stopgezet.

Samenwonen in verband met het verlenen van mantelzorg lijkt in de praktijk weinig voor te komen. Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat gemeenten hier soepel mee omgaan, zolang de bijstandsgerechtigde met arbeidsvermogen maar beschikbaar blijft voor de arbeidsmarkt.

Toekomstige situatie

Er komt meer ruimte voor bijstandsgerechtigden voor het verrichten van mantelzorg. Ten eerste wordt samenwonen mogelijk, zonder dat er sprake is van een gezamenlijke huishouding als:

- er sprake is van intensieve mantelzorg en
- de mantelzorg noodzakelijk is voor de hulpbehoevende om het eigen huishouden te voeren en de hulpbehoevende voor algemene dagelijkse levensverrichtingen aangewezen is op hulp en
- intensieve mantelzorg de directe en aannemelijke aanleiding is voor het samenwonen.

In die gevallen heeft het geen gevolgen voor het recht op bijstand (van zowel de mantelzorger als de ontvanger). Daarnaast heeft het verlenen van mantelzorg niet langer een (negatief) effect op de hoogte van de bijstandsuitkering.

Impact

Vraagt van de gemeente meer complex onderzoek:

Als deze situatie zich voordoet, vraagt het van de gemeenten een intensieve en complexe individuele beoordeling. Is er sprake van noodzakelijke intensieve mantelzorg waartoe ook samenwonen noodzakelijk is? Hierbij is veelal het raadplegen van externe zorgadviseurs en afstemming of gegevensuitwisseling met Wmo consulenten noodzakelijk. Hierbij zal ook de vraag aan de orde kunnen komen of de situatie gezien moet worden als mantelzorg of als dagbesteding (samenloop van Participatiewet en Wmo; behoort het inzetten van Wmo zorg/pgb tot de mogelijkheden?).

Aanpassing van de systemen

Deze maatregel vraagt enkele aanpassingen in de ondersteunende softwaresystemen.

Gewenste vervolgacties en randvoorwaarden

- Gemeenten vragen het rijk duidelijker in de wet omschrijven wat de relatie is tussen 'geen gezamenlijke huishouding' en de kostendelersnorm. Is de kostendelersnorm in deze situatie niet van toepassing?

6.5. Verbreding van het experimenteerartikel

(gewijzigd artikel 83 van de Participatiewet)

Huidige situatie

Gemeenten mogen als experiment onderzoeken hoe de wet op onderdelen financieel doelmatiger en doeltreffender uitgevoerd kan worden door van een beperkt aantal artikelen af te wijken.

Toekomstige situatie

Experimenten kunnen zich ook richten op maatschappelijke participatie voor mensen wanneer arbeidsinschakeling (vooralsnog) buiten beeld is. Hierdoor wordt het mogelijk om ook experimenten uit te voeren zonder uitstroombestelling. Daarnaast wordt de maximale termijn van experimenten verruimd van maximaal drie naar maximaal vijf jaar.

Impact

Weinig impact

Gemeenten zijn positief dat er ruimte komt voor experimenten gericht op maatschappelijke participatie. Het is moeilijk in te schatten of en hoeveel gemeenten hier gebruik van zullen maken. Een pilot opzetten kost immers veel extra tijd, ook voor de uitvoering, terwijl de huidige capaciteit veelal krap is.

6.6. Een op de bijstandspopulatie toegespitst ontheffingenkader

(gewijzigd artikel 9 van de Participatiewet)

Huidige situatie

Indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn, kan het college in individuele gevallen tijdelijk ontheffing verlenen van een verplichtingen in de Participatiewet.

Gemeenten geven aan dat er nu al veel mogelijk is om bijstandsgerechtigden tijdelijk te ontheffen van betaald werk of andere vormen van participatie. Als dat aan de orde is passen zij dit ook toe.

Toekomstige situatie

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

Impact

Geeft de huidige praktijk juridisch meer ruimte

Deze maatregel geeft gemeenten meer juridische houvast voor een beperkte groep voor wie arbeidsinschakeling niet meer aan de orde is.

6.7. Een gedifferentieerd maatregelenbeleid

(Artikel 18 en 18b van de Participatiewet)

Huidige situatie

Zowel gemeenten als inwoners ervaren de sancties in de Participatiewet bij het niet nakomen van arbeids-, en re-integratie verplichtingen veelal als te strikt en disproportioneel. Uit de beleidsanalyse van het kabinet blijkt dat gemeenten er vaak voor kiezen geen verlaging op te leggen omdat die te ontwrichtend is.

Toekomstige situatie

Om passend sanctioneren op een uniforme wijze mogelijk te maken, bereidt het kabinet een nieuw handhavingskader voor dat wordt uitgewerkt in een wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid. Het is een overkoepelend wetsvoorstel met kaders voor de hele sociale zekerheid als het gaat om het schenden van de inlichtingenplicht en voor maatregelen bij het niet nakomen van verplichtingen zoals geregeld in de diverse socialezekerheidswetten.

Impact

De impact van de Wet Handhaving Sociale Zekerheid is onderwerp van een separate uitvoeringstoets. Daarom wordt hier niet verder op ingaan.

7. Totale structurele en incidentele impact

In de voorgaande hoofdstukken zijn de afzonderlijke maatregelen van het wetsvoorstel Participatiewet in Balans besproken, met de impact per maatregel. In dit hoofdstuk wordt de totale impact van het geheel aan maatregelen beschreven. Hierbij wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- De structurele impact van het wetsvoorstel op de gemeentelijke uitvoering
- De incidentele impact van de implementatie van het wetsvoorstel

7.1. Structurele impact van Participatiewet in Balans

In de voorgaande hoofdstukken is de impact per maatregel besproken. Verschillende soorten impact kwamen bij meerdere maatregelen terug. Samenvattend worden in deze paragraaf de belangrijkste uitvoeringsconsequenties van het totaalpakket aan maatregelen beschreven.

7.1.1. Lagere regelgeving is bepalend voor uiteindelijke impact

Veel van de maatregelen sluiten in meerdere of mindere mate aan bij de huidige praktijk van veel gemeenten. De meeste gemeenten hebben in de afgelopen jaren al meer de ruimte opgezocht die de bestaande wet biedt om maatwerk te bieden waar dat mogelijk is. De huidige maatregelen bevestigen deze ruimte en vergroten die op onderdelen.

Een belangrijke kanttekening hierbij is wel, dat de lagere regelgeving van de Participatiewet in Balans nog niet beschikbaar is. In een aantal artikelen wordt verwezen naar AMvB's of ministeriële regelingen, waarin de details van de wijzigingen nog nader uitgewerkt worden. Deze details kunnen bepalend zijn voor de impact van bepaalde maatregelen: 'the devil is in the details'. Bovendien is de uitwerking van maatregelen in de lagere regelgeving ook nodig om de implementatie van maatregelen te gaan voorbereiden. Om aanpassingen in lokaal beleid, werkprocessen en applicaties te maken is nodig dat ook de nadere uitwerking van de maatregelen bekend is.

Dit alles betekent dat het van belang is dat de lagere regelgeving tijdig beschikbaar is en dat deze ook nog afzonderlijk getoetst wordt op uitvoerbaarheid, juist vanwege de mogelijke uitvoeringsconsequenties die uit deze nadere uitwerking volgen.

Randvoorwaarden

- Zodra de lagere regelgeving bekend is, moet deze nog afzonderlijk getoetst worden op uitvoerbaarheid.

- De lagere regelgeving moet tijdig beschikbaar zijn om met de implementatie van het wetsvoorstel te kunnen starten.

7.1.2. Maatwerk moet wel uitvoerbaar blijven

Veel van de maatregelen uit het wetsvoorstel Participatiewet in Balans zijn gericht op het ruimte bieden voor maatwerk. Veel gemeenten proberen in de huidige praktijk ook al de ruimte op te zoeken om maatwerk te leveren waar dat nodig en/of wenselijk is. Vanuit de gemeentelijke uitvoering zijn enkele belangrijke aandachtspunten hierbij meegegeven:

- Ruimte voor maatwerk is goed, maatwerk als norm niet
Medewerkers ondersteunen het uitgangspunt dat er ruimte voor maatwerk nodig is. In specifieke situaties moet een medewerker de ruimte hebben om te kijken wat het beste past bij de individuele situatie van een bijstandsgerechtigde.
Medewerkers geven echter ook aan dat ervoor gewaakt moet worden dat maatwerk tot norm verheven wordt. Als medewerkers standaard maatwerk moeten gaan leveren, dan kost dat veel extra tijd, bijvoorbeeld qua onderbouwing en motivering. Wanneer maatwerk de norm wordt, gaat dit ten koste van de uitvoerbaarheid.
- Meer maatwerk vraagt ook om andere vaardigheden en een andere cultuur
Maatwerk leveren kost niet alleen extra tijd (en daarmee capaciteit en geld), maar vraagt ook om andere vaardigheden van medewerkers en een andere cultuur binnen de gemeentelijke organisatie. Veel gemeenten hebben hier de afgelopen jaren al stappen in gezet. Van belang is om te benadrukken dat andere vaardigheden niet van de ene op de andere dag aangeleerd of ontwikkeld zijn. Hetzelfde geldt voor een cultuurverandering, dat is een geleidelijk proces. Dit betekent dat de beoogde veranderingen die met de voorgestelde maatregelen bereikt moeten worden, niet bereikt worden door een wetswijziging alleen. De relatie met spoor 2 en 3 van het programma Participatiewet in Balans is belangrijk, maar meer nog de ruimte voor gemeenten om zelf, indien nodig, te investeren in andere vaardigheden en een andere cultuur.
- Risico van hoge verantwoordingslasten bij maatwerk
Afhankelijk van de wijze waarop maatwerk in wet- en regelgeving een plek krijgt, kunnen de uitvoeringslasten qua motivering en verantwoording groot zijn. Maatwerk is bedoeld om 'op maat' in te zetten, in situaties waar de medewerker die nodig of wenselijk acht. Als de voorgestelde maatregelen er echter toe leiden dat medewerkers in alle of een groot deel van de gevallen moeten toelichten waarom wel of juist niet voor een maatwerkbenadering is gekozen, dan heeft dat grote uitvoeringsconsequenties. Dit is een belangrijk aandachtspunt bij de verdere uitwerking van de maatregelen.

- Maatwerk vraagt om heldere kaders en ruimte voor medewerkers

Uit de interviews die voor deze uitvoeringstoets gehouden zijn, komt naar voren dat maatwerk vraagt om een goede balans tussen duidelijke kaders en ruimte voor individueel maatwerk. Enerzijds geven medewerkers bij sommige maatregelen aan dat de kaders niet duidelijk zijn, waardoor zij als medewerkers onvoldoende houvast hebben en ook de rechtszekerheid van inwoners in het gedrang dreigt te komen. Anderzijds zijn er ook maatregelen waar maatwerk tot norm dreigt te worden verheven. Hierbij hebben medewerkers nog onvoldoende ruimte om een eigen individuele afweging te maken of maatwerk wel of niet gewenst is.

Randvoorwaarden

- Zorg bij de nadere uitwerking van de maatregelen (bijvoorbeeld in de lagere regelgeving), maar ook in de relatie met spoor 2 en 3 van het programma Participatiewet in Balans, dat maatwerk uitvoerbaar blijft door de verantwoordingslasten te beperken en een goede balans te bewaken tussen heldere kaders en ruimte voor medewerkers om 'op maat' maatwerk toe te passen.

7.1.3. Versoepeling van de inlichtingenplicht

Bij een aantal maatregelen wordt een versoepeling van de inlichtingenplicht voorgesteld. Dit geldt onder andere voor de vrijlating van giften, de vereenvoudiging van de vermogensvaststelling en het (automatisch) verrekenen van inkomsten uit arbeid op basis van gegevens uit de Polisadministratie. Ten aanzien van deze versoepeling zijn er vanuit uitvoeringsperspectief twee belangrijke aandachtspunten:

- Grotere verantwoordelijkheid bij bijstandsgerechtigden

Door de versoepeling van de inlichtingenplicht komt een grotere verantwoordelijkheid te liggen bij bijstandsgerechtigden. Zij moeten immers zelf de afweging maken of zij bepaalde informatie wel of niet behoren te melden. Zo moeten zij bij giften zelf bijhouden of zij boven het normbedrag van € 1.200,- per kalenderjaar uitkomen (wel melden) of nog onder deze grens zitten (niet melden).

Medewerkers uit de uitvoering geven aan dat zich zorgen maken over de uitvoerbaarheid hiervan, vanwege het beperktere doenvermogen van een deel van de doelgroep. Deze versoepeling van de inlichtingenplicht leidt hierdoor mogelijk tot meer onbedoelde overtredingen van de inlichtingenplicht. Het kan ook zorgen voor onrust en onzekerheid bij bijstandsgerechtigden, omdat zij de regeling niet goed begrijpen of bang zijn om fouten te maken.

- Consequenties voor handhaafbaarheid

Een tweede aandachtspunt is dat de versoepeling van de inlichtingenplicht zorgt voor een minder duidelijk kader voor de handhaving. Het vaststellen van een overtreding van de inlichtingenplicht wordt hierdoor moeilijker en de kans dat opzettelijke fraude niet geconstateerd wordt, stijgt hierdoor mogelijk ook.

Op dit punt is er een duidelijke relatie tussen het wetsvoorstel Participatiewet in Balans en het wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid, waarop een afzonderlijke uitvoeringstoets gedaan wordt. In het wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid wordt ruimte gegeven voor meer maatwerk bij de handhaving, bijvoorbeeld nadat een overtreding van de inlichtingenplicht is geconstateerd. Mogelijk raken deze beide wetten elkaar dus op dit punt. Het is van belang om de uitvoerbaarheid vanuit het perspectief van de gezamenlijke wetten te bekijken.

Gewenste vervolgacties

- Neem bij de nadere uitwerking van de maatregelen waar een versoepeling van de inlichtingenplicht wordt voorgesteld ook het perspectief van de grotere verantwoordelijkheid in relatie tot het doenvermogen van bijstandsgerechtigden mee.
- Bekijk de versoepeling van de inlichtingenplicht ook in het licht van de handhaafbaarheid en de relatie met de voorgestelde wijzigingen in het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid.

7.1.4. Personele impact: kwantitatief en kwalitatief

Een van de doelen van de maatregelen uit het wetsvoorstel Participatiewet in Balans is om meer ruimte te bieden voor maatwerk. Maatwerk vraagt echter ook meer tijd van medewerkers: doordat afgeweken wordt van de standaard werkwijze, is een medewerker relatief langer met een casus bezig. Veel gemeenten hebben de afgelopen periode al stappen gezet naar meer maatwerk en merken daarbij dat dit inderdaad een beslag legt op de beschikbare personele capaciteit. Enkele gemeenten gaven aan hierbij al tegen grenzen aan te lopen en te proberen de capaciteit uit te breiden. Dit is met de huidige situatie op de arbeidsmarkt een grote uitdaging. Nu maatwerk meer in de wet verankerd wordt, is dit een belangrijk aandachtspunt. De keuze voor meer maatwerk ligt immers niet meer bij individuele gemeenten, maar wordt nu door middel van wetgeving voorgeschreven. Vanuit uitvoerbaarheidspectief is het belangrijk dat er voldoende personele capaciteit is om de maatregelen, in dit geval dus onder andere meer maatwerk, uit te voeren. Ondersteuning van gemeenten, onder andere door het beschikbaar stellen van voldoende financiële middelen, bij het uitbreiden van hun personele capaciteit is daarom belangrijk.

Naast de kwantitatieve kant van de personele impact is ook de kwalitatieve kant van belang. Bij verschillende maatregelen is gewezen op het feit dat er andere vaardigheden van medewerkers gevraagd worden. Meer maatwerk betekent ook dat medewerkers meer zelfstandig inhoudelijk

moeten beoordelen waar toepassing van maatwerk nodig is en wat een goede maatwerkoplossing is in de betreffende casus. Verschillende gemeenten geven aan dat zij in hun werving, opleiding en soms ook inschaling van functies al mee bezig zijn. Binnen het programma Participatiewet in Balans wordt dit onderwerp in spoor 3 verder uitgewerkt. De uitkomsten van spoor 3 zijn dan ook zeer belangrijk, wellicht zelfs randvoorwaardelijk, voor het slagen van spoor 1.

Gewenste vervolgacties

- Zorg voor een goede verbinding tussen spoor 1 en 3 van het programma Participatiewet in Balans: de resultaten van spoor 3 zijn feitelijk randvoorwaardelijk voor het slagen van veel van de maatregelen uit spoor 1.

7.1.5. Financiële impact: nader onderzoek is nodig

Het wetsvoorstel heeft duidelijk ook financiële impact. In deze uitvoeringstoets is geen berekening gemaakt van deze financiële impact, omdat veel zaken nog onvoldoende zijn uitgewerkt. Aanvullend onderzoek is hierop dus nog nodig. Het is belangrijk om hierbij een onderscheid te maken tussen twee categorieën van financiële impact:

- Impact op de hoogte van het bijstandsbudget en kosten voor participatie en re-integratie
Verschillende maatregelen hebben gevolgen voor de hoogte van de uitkeringen en vragen dus om een verhoging van bijvoorbeeld het BUIG-budget en/of het re-integratiebudget. Een analyse hiervan valt buiten de scope van deze uitvoeringstoets. Dit zal daarom in een afzonderlijk onderzoek moeten gebeuren, want een belangrijke randvoorwaarde is dat de omvang van deze budgetten aangepast wordt in lijn met de maatregelen.
- Impact op de uitvoeringskosten van gemeenten
Een groot deel van de maatregelen vraagt ook om extra tijd en capaciteit van medewerkers van gemeenten. Dit heeft vooral te maken met de beweging naar meer maatwerk. Hoewel gemeenten deze beweging in veel gevallen al ingezet hebben, krijgt dit nu een andere status doordat de ruimte voor maatwerk sterker verankerd wordt in de wet. Dit betekent dat er ook een passende financiële compensatie moet komen voor de extra uitvoeringskosten waarmee gemeenten geconfronteerd worden. In deze uitvoeringstoets is bij verschillende maatregelen aangegeven wanneer extra capaciteit en dus extra uitvoeringskosten verwacht worden. Een nadere analyse en kwantificering hiervan zal in een afzonderlijk Artikel 2-onderzoek moeten gebeuren.

Gewenste vervolgacties

- Laat een analyse uitvoeren naar de gevolgen van het wetsvoorstel voor de omvang van het BUIG-budget en de bijdrage voor participatie in het gemeentefonds (bijzondere bijstand) en zorg voor een aanpassing van dit budget in lijn met de maatregelen.
- Laat een afzonderlijk Artikel 2-onderzoek uitvoeren naar de uitvoeringskosten van het wetsvoorstel voor gemeenten; zorg op basis van dit onderzoek voor passende compensatie van de (incidentele en structurele) uitvoeringskosten (bijdrage voor participatie in het Gemeentefonds, uitvoeringskosten)

7.1.6. Monitoring en evaluatie

Het wetsvoorstel is onderdeel van het bredere programma Participatiewet in Balans. Dit programma kent een langere doorlooptijd dan de implementatie van spoor 1, het wetsvoorstel. De sporen 2 en 3 zijn weliswaar opgestart, maar zullen nog langer doorlopen. Tussen de verschillende sporen zitten raakvlakken en afhankelijkheden. In de gesprekken die voor deze uitvoeringstoets gevoerd zijn werd bijvoorbeeld meermaals gewezen op het belang van de ontwikkeling van nieuwe vaardigheden bij medewerkers en een andere cultuur in gemeentelijke organisaties. Puur het aanpassen van de wet leidt niet tot de gewenste veranderingen.

Naast het programma Participatiewet in Balans spelen er ook verschillende andere aanpalende ontwikkelingen. Vanuit het wetsvoorstel Breed Offensief zijn per 1 januari 2023 enkele maatregelen in werking getreden en enkele andere maatregelen worden per 1 juli 2023 van kracht. Deze raken mogelijk in de praktijk aan de maatregelen van Participatiewet in Balans. Daarnaast wordt gewerkt aan wetsvoorstellen rond Handhaving sociale zekerheid en Maatwerk bij terugvordering, die ook in de praktijk raakvlakken met het nu voorliggende wetsvoorstel zullen hebben, specifiek vanuit het perspectief van handhaafbaarheid. Deze verschillende ontwikkelingen kunnen leiden tot stapeling en/of maatregelen die niet goed op elkaar aansluiten of zelfs strijdig met elkaar zijn.

Om deze reden is het belangrijk dat de voortgang van het programma Participatiewet in Balans, met als onderdeel de wetwijziging, gemonitord en geëvalueerd wordt. Hierdoor kan tussentijds bijgestuurd worden waar dat nodig is en kan worden geleerd van gaandeweg opgedane ervaringen. Specifiek voor het wetsvoorstel is het belangrijk dat er relatief kort na inwerkingtreding een invoeringstoets gedaan wordt, om te kijken of de verwachte impact en effecten van de verschillende maatregelen ook daadwerkelijk uitpakken zoals vooraf ingeschat. Deze invoeringstoets kan bijvoorbeeld een jaar na inwerkingtreding uitgevoerd worden. Op basis van deze invoeringstoets kan, waar nodig, ook op het niveau van wet- en regelgeving tijdig bijgestuurd worden.

Gewenste vervolgacties

- Richt een goede monitoring en evaluatie in voor het programma Participatiewet in Balans.
- Plan kort na inwerkingtreding van de wetswijziging, bijvoorbeeld na 1 jaar, een invoeringstoets in.

7.2. Incidentele impact van de implementatie van Participatiewet in Balans

Naast de structurele impact die Participatiewet in Balans heeft op de gemeentelijke uitvoering, heeft ook de implementatie van de verschillende maatregelen duidelijk uitvoeringsconsequenties voor gemeenten. Deze incidentele impact wordt in deze paragraaf beschreven.

7.2.1. Project ‘Implementatie P-wet in Balans’

Gezien de omvang van het aantal maatregelen dat gemeenten moeten implementeren, zullen de meeste gemeenten ervoor kiezen om hier een afzonderlijk project van te maken. Dit betekent dat gemeenten een projectteam moeten vormen, bestaande uit een projectleider, projectondersteuning en expertise op verschillende onderdelen. De omvang en samenstelling van dit projectteam kan per gemeente verschillen en hangt onder andere af van de grootte van de gemeente en de mate van impact van de verschillende maatregelen (samenhangend met de huidige werkwijze). Het projectteam zal uitvoering moeten geven aan de verschillende aspecten die in de volgende subparagrafen besproken worden.

7.2.2. Aanpassen van lokaal beleid

Gemeenten moeten op verschillende onderdelen hun lokaal beleid aanpassen. Afhankelijk van de huidige situatie bij gemeenten en hun bestaande lokale beleid, kan de impact hiervan variëren. Het kan gaan om het ontwikkelen en vaststellen van nieuw beleid, om maatregelen concreter in te vullen naar de lokale situatie. Het kan ook zijn dat bestaand lokaal beleid aangepast of in bepaalde gevallen misschien ook ingetrokken en geheel opnieuw vastgesteld moet worden, vanwege nieuwe of aangepaste landelijke kaders die de wetgeving schept.

Van gemeenten vraagt dit tijdelijk extra capaciteit bij de beleidsafdeling(en). De analyse van het bestaande beleid in relatie tot het grote aantal wijzigingen in landelijk beleid en de ontwikkeling of aanpassing van het lokale beleid vraagt veel tijd. Verschillende gemeenten geven aan dat zij hierbij graag gebruik maken van landelijke modelverordeningen of handreikingen, om naar behoefte uit te putten.

Qua doorlooptijd geven gemeenten aan dat zij ongeveer 9 tot 12 maanden nodig hebben voor het ontwikkelen en vaststellen van nieuwe verordeningen. Voor beleidsregels is minder tijd nodig. Deze doorlooptijd gaat in op het moment dat de wet- en regelgeving, inclusief de lagere regelgeving, vaststaat en beschikbaar is voor gemeenten.

Gewenste vervolgacties

- Zorg voor modelverordeningen en handreikingen waarvan gemeenten gebruik kunnen maken bij het opstellen of aanpassen van hun lokaal beleid.

7.2.3. Aanpassen van werkprocessen en instrueren van medewerkers

Gemeenten moeten de nieuwe maatregelen ook vertalen in hun werkprocessen. Gezien de breedte en het aantal maatregelen is dit een ingrijpende aanpassing. Dit zal een belangrijk onderdeel zijn van het project dat gemeenten starten om het wetsvoorstel te implementeren. Gemeenten hebben ten behoeve van die implementatie ook een duidelijk overzicht nodig van de bestaande gevallen waarbij overgangsrecht van toepassing is en hoe dit is vormgegeven.

Gekoppeld aan de aanpassing van de werkprocessen zullen ook de medewerkers uit de uitvoering die met de nieuwe maatregelen aan de slag gaan, geïnstrueerd moeten worden. Deels zal dit gaan om een uitleg van de nieuwe regels, maar gezien het belang van andere vaardigheden en soms ook een andere organisatiecultuur zal in veel gevallen een intensiever traject met medewerkers nodig zijn. Hier ligt een duidelijke relatie met spoor 3 van het programma Participatiewet in Balans. Afhankelijk van de planning van spoor 3 kunnen gemeenten landelijk ondersteund worden met instructiemateriaal en trainingen voor medewerkers.

Gewenste vervolgacties

- Ondersteun gemeenten landelijk, bij voorkeur vanuit spoor 3, met instructiemateriaal en trainingen aan medewerkers.

7.2.4. Informatievoorziening

Veel van de maatregelen vragen om aanpassingen in de applicaties en systemen die gemeenten gebruiken bij de uitvoering van de Participatiewet. Hierbij is een aantal zaken van belang:

- Tijdige detailinformatie voor softwareleveranciers en gemeenten
Om te kunnen starten met het aanpassen van de gemeentelijke applicaties hebben softwareleveranciers en gemeenten gedetailleerde informatie nodig over hoe de wet- en regelgeving er precies uit gaat zien. Dit betekent sowieso dat alle lagere regelgeving (de

aangekondigde AMvB's en ministeriële regelingen) beschikbaar moet zijn. Daarnaast is er behoefte aan een 'toolkit' (vergelijkbaar met de toolkit die voor de implementatie van de Tozo-regeling beschikbaar was) met allerlei detailinformatie en hulpmiddelen die softwareleveranciers en gemeenten kunnen gebruiken.

- Voldoende doorlooptijd voor de aanpassingen van de applicaties en de implementatie bij gemeenten

Vanwege het grote aantal aanpassingen dat in de applicaties doorgevoerd moet worden, is voldoende doorlooptijd nodig. De aanpassingen zijn niet allemaal even ingrijpend, maar met name de maatregelen uit het cluster 'Een stabiel en voldoende inkomen' (uitgewerkt in hoofdstuk 6) vragen om complexe aanpassingen die door de softwareleveranciers doorgevoerd moeten worden. De verwachte doorlooptijd hiervan is 12 maanden. Daarna hebben gemeenten ook nog tijd nodig om de aanpassingen in hun organisatie en werkprocessen te implementeren. Dit betekent dat de benodigde informatie die softwareleveranciers nodig hebben om te kunnen starten (in ieder geval alle lagere regelgeving) uiterlijk begin oktober 2023 beschikbaar moet zijn om gemeenten in staat te stellen per 1 januari 2025 gereed te zijn voor de inwerkingtreding van de maatregelen.

- Tijdige beschikbaarheid van aangepaste landelijke voorzieningen

Een aantal maatregelen raakt aan voorzieningen waar gemeenten gebruik van maken, maar zelf geen invloed op kunnen uitoefenen. Dit betreft bijvoorbeeld de aanvraagprocedure via Werk.nl of de inkomensgegevens via de Polisadministratie. Eventuele aanpassingen in deze voorzieningen dienen ook voor de inwerkingtreding van de nieuwe maatregelen gereed te zijn.

Gewenste vervolgacties

- Zorg voor tijdige beschikbaarheid van detailinformatie, door middel van lagere regelgeving en bijvoorbeeld een 'toolkit' met informatie en hulpmiddelen voor de implementatie. Bij inwerkingtreding van de wet per 1 januari 2025 moet deze detailinformatie uiterlijk begin oktober 2023 beschikbaar zijn.
- Zorg voor tijdige beschikbaarheid van (aangepaste) voorzieningen als Werk.nl en de Polisadministratie.

7.2.5. Juridisch

Verandering van wet- en regelgeving, zeker waar deze ruimte voor interpretatie biedt, leidt vooral in de eerste periode vaak tot meer bezwaar en beroep. Dit kost gemeenten extra tijd en capaciteit. Gemeenten verwachten dit ook in de eerste fase na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Het

gaat hierbij dus niet alleen om extra capaciteit van medewerkers die direct aan de uitvoering van de Participatiewet werken, maar ook van juridisch medewerkers.

7.2.6. Communicatie

De maatregelen van Participatiewet in Balans brengen voor een deel grote veranderingen met zich mee voor bijstandsgerechtigden. Zij moeten dan ook goed geïnformeerd worden over de wijzigingen. De communicatie over de wetswijzigingen is primair een verantwoordelijkheid van het Ministerie van SZW als stelselverantwoordelijke. Gemeenten verwachten vanuit het ministerie dan ook een duidelijke communicatiecampagne richting inwoners, maar ook communicatiemiddelen (online informatie, folders et cetera) die gemeenten kunnen gebruiken om hun eigen inwoners voor te lichten. Aansluitend op de algemene communicatie vanuit het rijk zullen gemeenten immers ook lokaal op maat communiceren over de wijzigingen. Hierbij kunnen zij gebruikmaken van de communicatiemiddelen die gebruikelijk en passend zijn in hun lokale situaties (huis-aan-huisbladen, nieuwsbrieven, informatiebijeenkomsten et cetera) en daarbij ook de lokale beleidskeuzes die aanvullend op de landelijke regelgeving gemaakt zijn, toelichten.

In de eerste periode na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel verwachten gemeenten extra vragen van inwoners over de wijzigingen. Hoewel de communicatie vanuit rijk en gemeenten erop gericht is om inwoners zo goed mogelijk te informeren over wat er op hen afkomt, hebben mensen toch ook altijd specifieke vragen waarvoor zij contact opnemen met de gemeente. Dit vraagt dus om tijdelijk extra capaciteit bij het klantcontactcentrum van de gemeente, maar ook bij de backoffice voor meer complexe of specifieke vragen.

Gewenste vervolgacties

- Zorg vanuit het rijk voor landelijke communicatie over het wetsvoorstel, waar gemeenten lokaal op maat op kunnen aansluiten en voortbouwen.

8. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen van de uitvoeringstoets op het wetsvoorstel Participatiewet in Balans. De aanbevelingen geven richting aan de gewenste vervolgacties voor een succesvolle en tijdige implementatie.

8.1. Conclusies

In deze paragraaf zijn de conclusies weergegeven door middel van de beantwoording van de onderzoeksvragen voor deze analyse.

8.1.1 Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de nieuwe regelgeving?

Het wetsvoorstel Participatiewet in Balans bestaat uit 23 aanpassingen die als maatregelen worden benoemd in de MvT. Deze aanpassingen hebben betrekking op:

- de gemeentelijke aanvraagprocedure voor bijstand;
- de werkwijze bij vaststellen van het recht op bijstand;
- op het zorgdragen voor een voldoende en stabiel inkomen bij deeltijdwerk;
- op de gemeentelijke begeleiding van bijstandsgerechtigden naar werk of andere vormen van participatie.

Wijzigingen aanvraagprocedure bijstand

Vier van de voorgestelde wijzigingen hebben betrekking op de aanvraagprocedure:

1. Versoepelen van de aanvraagprocedure voor bijstand
2. Maatwerkmogelijkheid bij 4-weken zoektermijn voor jongeren tot 27 jaar in kwetsbare situaties
3. Onverwijld de mogelijkheid bieden tot het indienen van een aanvraag na melding
4. Gelijktelling aanvraag bijstand, Bbz, IOAW of IOAZ

Voor een belangrijk deel zijn deze maatregelen een bevestiging van de huidige uitvoeringspraktijk. Waar dat nog niet het geval is, zijn relatief kleine aanpassingen van de aanvraagprocedure nodig. Uitzondering is de maatwerkmogelijkheid bij 4-weken zoektermijn voor jongeren tot 27 jaar in kwetsbare situaties. Steeds meer gemeenten leggen de zoektermijn (soms bij bepaalde categorieën) niet meer op. Gemeenten geven wel aan dat deze manier van werken, met veel individuele beoordelingen en verslaglegging, veel tijd van de uitvoering vergt. Het niet opleggen van

de zoektermijn bij bepaalde categorieën zoals dak- en thuisloze jongeren (wat sommige gemeenten al doen) kan efficiënter zijn.

Wijzigingen vaststellen recht op bijstand

Acht van de voorgestelde wijzigingen hebben betrekking op het vaststellen van het recht op bijstand:

5. Nieuwe bijstandsnorm (alleenwonende) alleenstaande bijstandsgerechtigde met niet-rechthebbende partner
6. Nieuwe bijstandsnorm alleenstaande ouder zonder alo-kop
7. Geen kostendeler bij tijdelijk verblijf
8. Harmonisatie bijzondere bijstand jongmeerderjarigen
9. Bijstand met terugwerkende kracht
10. Vrijlating giften en giften in natura
11. Vereenvoudiging vermogensvaststelling
12. Mogelijkheid tot verstrekking van categoriale bijzondere bijstand (bij AMvB nader in te vullen)

Voor een belangrijk deel zijn deze wijzigingen een bevestiging van de huidige uitvoeringspraktijk en bestaande jurisprudentie. Enkele voorstellen betekenen een vereenvoudiging van de werkwijze van gemeenten (maatregel 5, 6 en 8). Tegelijkertijd zijn op onderdelen meer individuele beoordelingen nodig (maatregel 6, 7, 9). Voor het uitvoeren van de nieuwe bijstandsnorm voor alleenstaande ouders zonder recht op de ALO-kop zijn gemeenten afhankelijk van informatie van de Belastingdienst. Hier zijn goede afspraken voor nodig.

De meeste impact heeft de vrijlating van giften tot een jaarbedrag van € 1.200,-. In combinatie met het versoepelen van de inlichtingenplicht op dit onderdeel vraagt deze om een nieuwe werkwijze. Gemeenten geven aan dat er niet of nauwelijks een werkwijze is in te richten om dit wetsvoorstel goed uit te kunnen voeren. De versoepeling van de inlichtingenplicht bij het vaststellen van vermogen maakt handhaving van de inlichtingenplicht complexer.

Wijzigingen borgen van een stabiel en voldoende inkomen

Vier van de voorgestelde wijzigingen dienen bij te dragen aan een stabiel inkomen voor bijstandsgerechtigden die in deeltijd werken, aangevuld met een bijstandsuitkering:

13. (Automatisch) verrekenen van inkomsten uit arbeid op basis van gegevens uit de Polisadministratie
14. Vereenvoudiging verrekenen vakantietoeslag, Individueel Keuzebudget (IKB) en eindejaarsuitkering

- 15. Verruiming bijverdiengrenzen
- 16. Invoering van een bufferbudget

Dit zijn nieuwe maatregelen die grotendeels een andere werkwijze in de uitvoering betekenen. Maatregel 13 betekent voor de meeste gemeenten een andere werkwijze bij de vaststelling van het nettoloon en een wijziging van het transactiesysteem. Hoe ingrijpend dit is zal moeten blijken uit de AMvB die nog moet volgen. Deze AMvB is tevens nodig om de aanpassingen in de applicaties door te voeren. Hierbij moet rekening gehouden worden met de doorlooptijd die softwareleveranciers en gemeenten hiervoor nodig hebben. Er zijn veel vragen over nut en noodzaak van het bufferbudget, over de concrete invulling ervan en de samenhang met andere maatregelen en/of bestaande instrumenten die gemeenten kunnen inzetten om een stabiel inkomen te garanderen.

Wijzigingen begeleiding participatie en re-integratie

Tenslotte zijn er zes wijzigingen die betrekking hebben op de begeleiding die gemeenten bieden bij participatie en re-integratie van bijstandsgerechtigden:

- 17. Generieke participatieplicht
- 18. Ruimte voor het eigenstandig vormgeven van maatschappelijke participatie
- 19. Ondersteuning bij maatschappelijke participatie
- 20. Ruimte voor mantelzorg
- 21. Verbreding van het experimenteerartikel
- 22. Een op de bijstandspopulatie toegespitst ontheffingskader
- 23. Een gedifferentieerd maatregelenbeleid

Maatregelen 17, 18, 19, 20 en 22 betekenen vooral een aanzienlijke intensivering van de werkwijze die veel gemeenten nu al zo veel mogelijk in praktijk brengen. Een werkwijze die individueel gericht is, waar in de dienstverlening de menselijke maat voorop staat en die resulteert in maatwerk begeleiding.

8.1.2 Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?

De genoemde wijzigingen hebben op verschillende manieren impact op de gemeentelijke uitvoering.

Aanvullend lokaal beleid

Afhankelijk van de huidige situatie bij gemeenten en hun bestaande lokale beleid, is op diverse onderdelen aanvullend lokaal beleid nodig (nieuw beleid, aanpassen van bestaand beleid of schrappen van lokaal beleid). Nieuw beleid of aanpassen van beleid betekent nieuwe of

aangepaste verordeningen, beleidsregels en werkinstructies. Dit vraagt ook om (tijdelijke) extra inzet van capaciteit.

Aanpassing werkprocessen

Voor een aantal maatregelen betekent het dat werkprocessen in meer of mindere mate aangepast moeten worden. Gezien de breedte en het aantal maatregelen is dit een ingrijpende aanpassing. Dit zal een belangrijk onderdeel zijn van het project dat gemeenten starten om de implementatie van Participatiewet in Balans voor te bereiden. Gemeenten hebben ten behoeve van die implementatie ook een duidelijk overzicht nodig van de bestaande gevallen waarbij overgangsrecht van toepassing is en hoe dit is vormgegeven.

Voldoende gekwalificeerd personeel

Het wetsvoorstel vraagt zoals gezegd om een intensivering van het toepassen van maatwerk. De keuze voor meer maatwerk ligt immers niet meer bij individuele gemeenten, maar wordt nu in de wetgeving steviger geborgd. Zowel op de inkomenstaken als op de participatietaken van gemeenten. Dit heeft gevolgen voor het personeel. Het is belangrijk dat er voldoende personele capaciteit is om meer maatwerk toe te kunnen passen. Bij verschillende maatregelen is er ook op gewezen dat er andere vaardigheden van medewerkers gevraagd worden.

Informatievoorziening

Veel van de maatregelen vragen andere softwarematige ondersteuning. Voor diverse maatregelen zijn systeemaanpassingen nodig. Daarnaast hebben consulenten meer operationele informatie nodig om individuele situaties beter te kunnen beoordelen. Hiertoe is meer uitwisseling van gegevens nodig; zowel intern tussen consulenten werk & inkomen, wmo consulenten en jeugd consulenten als ook extern met zorgaanbieders. Ook verwachten gemeenten dat het wetsvoorstel zal leiden tot het bijhouden van meer en andere verantwoordingsinformatie. Zeker bij maatwerk is het van belang dat dit goed gemotiveerd wordt. Welke verantwoordingsinformatie het rijk vraagt is vooralsnog niet duidelijk. Ook de softwareleveranciers geven aan dat zij op dit punt duidelijkheid nodig hebben.

Subsidies en contractafspraken

Het wetsvoorstel vraagt op onderdelen ook andere dienstverlening van ketenpartners. Op onderdelen zijn nieuwe subsidie en contractafspraken nodig. Hier is een overgangsperiode nodig, omdat veel contracten en subsidieafspraken voor een langere periode vastgelegd zijn.

Mogelijk meer bezwaar en beroep

Verandering van wet- en regelgeving, zeker waar deze ruimte voor interpretatie biedt, leidt vooral in de eerste periode mogelijk tot meer bezwaar en beroep. Dit kost gemeenten extra tijd en capaciteit.

Extra communicatie

De maatregelen van Participatiewet in Balans brengen voor een deel grote veranderingen met zich mee voor bijstandsgerechtigden. Daarom is structureel communicatie nodig, zowel naar inwoners als naar de diverse intermediairs. Ook verwachten gemeenten in de eerste periode na de inwerkingtreding van de Participatiewet in Balans extra vragen van inwoners over de wijzigingen.

8.1.3 Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?

Een deel van de maatregelen betreft kleine wijzigingen, die soms ook al voor een deel aansluiten bij de huidige werkwijze van gemeenten. Voor de uitvoering van deze individuele maatregelen zijn gemeenten dan ook voldoende toegerust. Het geheel van maatregelen is echter ingrijpender voor gemeenten om uit te voeren. Hierbij speelt mee dat voor enkele maatregelen nadere uitwerking (bijvoorbeeld in lagere regelgeving) en/of toelichting nodig is om te beoordelen of gemeenten de maatregelen goed kunnen uitvoeren. Dit speelt in ieder geval bij de maatregelen '(Automatische) verrekening van inkomsten uit arbeid op basis van gegevens uit de Polisadministratie', 'Vereenvoudiging verrekening vakantietoeslag, IKB en eindejaarsuitkering' en 'Invoering van een bufferbudget'. Tijdige beschikbaarheid van deze lagere regelgeving en toelichting op genoemde vragen en onduidelijkheden is dus een belangrijke randvoorwaarde.

Ook de samenhang met andere ontwikkelingen, die deels later volgen, is van invloed op de uitvoerbaarheid van het geheel aan maatregelen. Hierbij kan gedacht worden aan de Wet Handhaving sociale zekerheid als het gaat om de handhaafbaarheid van maatregelen, maar ook de sporen 2 (lange termijn maatregelen) en 3 (benodigde vaardigheden en cultuurverandering) die deels de randvoorwaarden moeten scheppen voor een goede uitvoering.

De versoepeling van de inlichtingenplicht leidt ook tot zorgen over de uitvoerbaarheid. Dit speelt bij de maatregelen 'Vrijlating giften' en 'Vereenvoudiging vermogensvaststelling'. Deze dienen in samenhang met de wet Handhaving sociale zekerheid gezien te worden om de handhaafbaarheid te kunnen beoordelen. De maatregel 'Vrijlating giften' is op de wijze waarop deze nu in de wet en MvT is opgenomen, niet goed uitvoerbaar.

Wat betreft de beweging richting maatwerk is bovendien van belang dat ervoor gewaakt wordt dat maatwerk 'de norm' wordt, omdat dat de uitvoerbaarheid in gevaar brengt. Ook bestaat het risico

dat bij maatwerk om uitgebreide motivatie en verantwoording gevraagd wordt, wat ook gevolgen heeft voor de uitvoerbaarheid.

Tenslotte is de krappe arbeidsmarkt een belangrijk risico voor de uitvoerbaarheid van de maatregelen. Gemeenten hebben nu al moeite om voldoende gekwalificeerd personeel te vinden. Als zij door deze maatregelen extra capaciteit nodig hebben, dan kan dit potentieel tot grote knelpunten leiden voor gemeenten.

8.1.4 Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze wijziging van de regelgeving verbonden?

Het wetsvoorstel heeft duidelijk ook financiële impact. In deze uitvoeringstoets is geen berekening gemaakt van deze financiële impact, omdat veel zaken nog onvoldoende zijn uitgewerkt. De financiële impact zit op twee niveaus, waarvoor beide aanvullend onderzoek gewenst is.

Voor de financiering van de Participatiewet zijn er drie verschillende budgetten:

- Bijstandsbudget/BUIG: financiering van de bijstandsuitkeringen en de loonkostensubsidie.
- Integratie-uitkering participatie: financiering van de loonkosten en overige kosten Wsw en de plaatsing van nieuwe doelgroepen.
- Algemene uitkering in het Gemeentefonds (cluster inkomen en participatie): financiering van de klassieke re-integratie, de uitvoeringskosten gemeente en de bijzondere bijstand.

Bijstandsbudget en kosten voor participatie en re-integratie

Verschillende maatregelen hebben gevolgen voor de hoogte van de uitkeringen en vragen dus om een verhoging van het BUIG-budget. Ook leiden bepaalde maatregelen mogelijk tot hogere kosten voor participatie en re-integratie. Ook dit budget moet in dat geval verhoogd worden. Een analyse hiervan valt buiten de scope van deze uitvoeringstoets. Dit zal daarom in een afzonderlijk onderzoek moeten gebeuren.

Uitvoeringskosten

Het wetsvoorstel vraagt nog nadrukkelijker om een individuele benadering en maatwerk. Hoewel gemeenten deze beweging in veel gevallen al ingezet hebben, krijgt dit nu een andere status doordat de ruimte voor maatwerk sterker verankerd wordt in de wet waarbij intensivering van maatwerk nodig is. Hier is in toenemende mate een andere, hiertoe goed gefaciliteerde uitvoeringsorganisatie voor nodig met naar verwachting extra capaciteit van medewerkers van gemeenten (dit is bij diverse maatregelen aangegeven). Dit betekent dat er ook gekeken moet

worden naar passende financiële compensatie voor deze uitvoeringskosten. Op basis van een Artikel 2-onderzoek dient verdere kwantificering uitgewerkt te worden.

8.1.5 Wat zijn de verwachte effecten van de gewijzigde regeling?

Het wetsvoorstel Participatie in Balans is een omvangrijke wijziging waarvan gemeenten de effecten nog niet goed kunnen overzien. Zeker ook gezien de samenhang met spoor 2 en 3 van het traject en de andere wetstrajecten, waaronder Handhaving sociale zekerheid. Daarom is monitoring en evaluatie belangrijk, onder andere met behulp van een invoeringstoets.

Gemeenten verwachten dat een deel van de maatregelen en wijzigingen een vereenvoudiging betekenen voor bijstandsgerechtigden en de gemeente. De maatregelen die betrekking hebben op het vaststellen van het recht op bijstand zullen naar verwachting van de gemeenten verder positief bijdragen aan de bestaanszekerheid van diverse doelgroepen. Gemeenten vinden de intentie van de maatregelen die moeten leiden tot een meer stabiel inkomen bij deeltijdwerk aangevuld met bijstand zeker positief. Hoe deze maatregelen zullen uitpakken is echter afwachten. Er zijn op die onderdelen nog te veel onduidelijkheden voor gemeenten. Wat betreft de begeleiding bij participatie vinden gemeenten het positief dat bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt meer aandacht krijgen in de wet. Gemeenten zien dat het maatwerk dat zij nu al leveren positief uitpakt.

Tegelijkertijd zijn er ook zorgen. Zo verwachten gemeenten dat het op onderdelen juist ook complex wordt inwoners en de uitvoering. Bijvoorbeeld door het versoepelen van de inlichtingenplicht. Gemeenten verwachten dat dit voor een deel van de bijstandsgerechtigden te complex zal zijn.

Het wetsvoorstel vraagt meer individuele beoordelingen van complexe situaties en een verdere intensivering van maatwerk. Gemeenten moeten hierdoor een verdere stap gaan zetten richting een andere uitvoeringsorganisatie. Dat is nodig, maar vraagt een langdurig proces en een passende financiering.

8.1.6 Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

Gemeenten dienen voldoende tijd te hebben voor de aanpassing van het lokale aanvullende beleid, aanpassing en inrichten van werkprocessen, instructie van medewerkers, het in orde maken van de informatievoorziening en het testen van de aangepaste software, het voorbereiden van communicatieacties en materiaal. Gemeenten geven aan dat zij ongeveer 9 tot 12 maanden nodig hebben voor het ontwikkelen en vaststellen van nieuwe verordeningen. Voor beleidsregels is

minder tijd nodig. Deze doorlooptijd gaat in op het moment dat de wet- en regelgeving, inclusief de lagere regelgeving, vaststaat en beschikbaar is voor gemeenten.

Gekoppeld aan de aanpassing van de werkprocessen zullen ook de medewerkers uit de uitvoering die met de nieuwe maatregelen aan de slag gaan, geïnstrueerd moeten worden. Deels zal dit gaan om een uitleg van de nieuwe regels, maar gezien het belang van andere vaardigheden en soms ook een andere organisatiecultuur zal in veel gevallen een intensiever traject met medewerkers nodig zijn. Hier ligt een verbinding met spoor 3. Ook dienen gemeenten voldoende tijd te hebben voor het werven van extra geschikte consultants als dat nodig is. Met de huidige arbeidsmarkt zal dit landelijk een uitdaging zijn. Verschillende gemeenten zijn overigens al gestart met werving, opleiding en juiste inschaling van functies.

De softwareleveranciers dienen voldoende implementatietijd (minimaal 12 maanden) te hebben om aanpassingen in systemen en werkprocessen door te voeren, waarna gemeenten ook nog tijd nodig hebben voor hun implementatie. Voor de maatregelen uit het cluster 'Aanvraagprocedure' gaat om kleine aanpassingen. De verkorte aanvraag voor herintreders is nog wel een puzzel. Ook voor de wijzigingen bij het vaststellen van het recht op bijstand zijn enkele aanpassingen nodig in de ondersteunende software. De maatregelen gericht op een meer stabiel inkomen bij bijstandsgerechtigden die in deeltijd werken vragen voor een deel om complexe aanpassingen in de applicaties. Zij hebben detailinformatie nodig over de lagere regelgeving om te kunnen starten met deze aanpassingen. Bij de maatregelen gericht op participatie en re-integratie zijn enkele aanpassingen nodig van bestaande functionaliteiten.

Om het wetsvoorstel succesvol te kunnen implementeren moet voldaan zijn aan de volgende randvoorwaarden:

- De lagere regelgeving moet tijdig beschikbaar zijn en getoetst zijn op uitvoerbaarheid om met de implementatie van de wet te kunnen starten.
- Tijdige beschikbaarheid van instructiemateriaal en trainingen voor medewerkers, bij voorkeur vanuit spoor 3.
- Tijdige beschikbaarheid van detailinformatie, door middel van lagere regelgeving en bijvoorbeeld een 'toolkit' met informatie en hulpmiddelen voor de implementatie. Bij inwerkingtreding van de wet per 1 januari 2025 moet deze detailinformatie uiterlijk begin oktober 2023 beschikbaar zijn.
- Landelijke communicatie over de wijzigingen van Participatiewet in Balans, waar gemeenten lokaal op maat op kunnen aansluiten en voortbouwen.
- Helderheid over welke verantwoordingsinformatie gevraagd wordt van gemeenten, zowel voor de consultant als voor de softwareleverancier.

- Beschikbaarheid van modelverordeningen en handreikingen waarvan gemeenten gebruik kunnen maken bij het opstellen of aanpassen van hun lokaal beleid.
- Tijdige beschikbaarheid van (aangepaste) voorzieningen als Werk.nl en de Polisadministratie
- Goede afspraken met de Belastingdienst over het uitwisselen van gegevens in verband met de uitvoering van de nieuwe bijstandsnorm voor alleenstaande ouders zonder recht op ALO-kop.
- Ondersteuning bij het realiseren van goed georganiseerde uitwisseling van clientgegevens (intern en extern). Dit is absolute randvoorwaarde om de kwetsbare groep goed te kunnen beoordelen en te ondersteunen in de uitvoering. Dit is nu veelal niet goed geregeld (AVG) en vraagt veel.

Dat de lagere regelgeving van de Participatiewet in Balans nog niet beschikbaar is, is een risico. Bij een aantal maatregelen wordt verwezen naar AMvB's of ministeriële regelingen, waarin de details van de wijzigingen nog nader uitgewerkt worden. Deze details kunnen bepalend zijn voor de impact van maatregelen. Bovendien zijn deze uitwerkingen noodzakelijk om lokaal beleid, werkprocessen en applicaties of systeemaanpassingen te ontwikkelen. Dit betekent dat deze lagere regelgeving uiterlijk begin oktober beschikbaar moet zijn, om op tijd klaar te zijn voor inwerkingtreding van de maatregelen per 1 januari 2025.

8.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf zijn de aanbevelingen uit het rapport in samenhang gepresenteerd. Het is een overzicht van de gewenste vervolgacties die in het rapport genoemd zijn.

Implementatie

Zorg ervoor dat de randvoorwaarden voor implementatie zoals benoemd in paragraaf 8.1.6 tijdig zijn ingevuld.

Lagere regelgeving

Zodra de lagere regelgeving bekend is, moet deze nog afzonderlijk getoetst worden op uitvoerbaarheid. Tijdige beschikbaarheid van uitwerking in de lagere regelgeving is nodig om de uiteindelijke impact voor (individuele) gemeenten te bepalen.

Uitvoerbaarheid maatwerk

Zorg ervoor dat maatwerk niet de norm wordt. Maatwerk vraagt om heldere regels waarvan kan worden afgeweken in situaties waar de medewerker dit nodig of wenselijk acht. Als gevraagd wordt voor alle bijstandsgerechtigden maatwerk toe te passen gaat dit zeer ten koste van de uitvoering.

Zorg bij de nadere uitwerking van de maatregelen (bijvoorbeeld in de lagere regelgeving), maar ook in de relatie met spoor 2 en 3 van het programma Participatiewet in Balans, dat maatwerk uitvoerbaar blijft door de verantwoordingslasten te beperken en een goede balans te bewaken tussen heldere kaders en ruimte voor medewerkers om 'op maat' maatwerk toe te passen.

Versoepeling van de inlichtingenplicht

Neem bij de nadere uitwerking van de maatregelen waar een versoepeling van de inlichtingenplicht wordt voorgesteld ook het perspectief van de grotere verantwoordelijkheid in relatie tot het doenvermogen van bijstandsgerechtigden mee. Bekijk de versoepeling van de inlichtingenplicht ook in het licht van de handhaafbaarheid en de relatie met de voorgestelde wijzigingen in het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid.

Personele impact: kwantitatief en kwalitatief

Zorg voor een goede verbinding tussen spoor 1 en 3 van het programma Participatiewet in Balans: de resultaten van spoor 3 zijn feitelijk randvoorwaardelijk voor het slagen van veel van de maatregelen spoor 1.

Financiële impact: nader onderzoek is nodig

Laat een analyse uitvoeren naar de gevolgen van het wetsvoorstel voor de omvang van het BUIG-budget en de bijdrage voor participatie in het gemeentefonds (bijzondere bijstand) en zorg voor een aanpassing van dit budget in lijn met de maatregelen.

Laat een afzonderlijk Artikel 2-onderzoek uitvoeren naar de uitvoeringskosten van het wetsvoorstel voor gemeenten; zorg op basis van dit onderzoek voor passende compensatie van de (incidentele en structurele) uitvoeringskosten (bijdrage voor participatie in het Gemeentefonds, uitvoeringskosten).

Monitoring en evaluatie

Richt een goede monitoring en evaluatie in voor het programma Participatiewet in Balans. Plan daarnaast kort na inwerkingtreding van de wetswijziging, bijvoorbeeld na 1 jaar, een invoeringstoets in.

Afzonderlijke maatregelen

Heroverweeg de vrijlating van giften in relatie tot versoepelen van de inlichtingenwet. Gemeenten zijn zeer bereid over dit voorstel verder mee te denken.

Geef op onderdelen meer richting voor het gemeentelijk afwegingskader. Bijvoorbeeld als het gaat om het vaststellen van ‘tijdelijk verblijf’.

Ruimte voor mantelzorg. Gemeenten zijn ermee geholpen als duidelijker in de wet omschrijven wordt wat de relatie is tussen ‘geen gezamenlijke huishouding’ en de kostendelersnorm. Is de kostendelersnorm in deze situatie niet van toepassing?

Zorg voor tijdige beschikbaarheid van betrouwbare gegevens uit de Polisadministratie om herberekeningen en correcties te voorkomen. Bespoedig een verdere uitwerking van de mogelijkheid van automatisch verrekenen (zonder tussenkomst van een medewerker).

Zorg voor een betere onderbouwing van nut en noodzaak van het bufferbudget. Onder andere door aan te tonen wat de toegevoegde waarde van het bufferbudget is ten opzichte van het bestaande instrumentarium en in welke situaties het bufferbudget nodig is. Het bufferbudget moet flexibel inzetbaar zijn, zonder dat de gemeente vooraf moet beoordelen of een bijstandsgerechtigde in de toekomst in aanmerking komt voor het bufferbudget, en de verantwoordingslasten (door motivering waarom het bufferbudget wel of niet ingezet wordt) moeten beperkt blijven tot een minimum.

Bijlage A: Gesprekspartners

Interviews en klankbordgroep

Organisatie	Naam
Arnhem	Nancy Willems, Arian Rijna, Carlijn van Deursen, Rachelle Rolador
Dronten	Robert Watson, Joyce van Mook, Zissi Bron, Chris Aa, Nynke Bootsma
Enschede	Jan de Boer, Malika Oussalah, Joost van Mook, Rob Huls, Astrid Ruijter, Frank Even, Gert van Norel
Krimpenerwaard	Aad Kommené, Olaf Lucas, Ilonka Speksnijder
Renkum	Marilu Poirrie, Sanne Bruisten,
Tilburg	Octavia Rietveld, Onur Atakan, Wendy van Riet, Susan van Boxtel, Stella Haenen
Utrecht	Yasmina Youjil, Ronald Cozijnsen, Rob Hendriks
Veldhoven	Yvonne Westerdijk, Joyce van Hoorn, Annette de Kreij, Mattie Verhouden
Velsen	Robin Wustenhoff, Samet Vursavas, Niels van der Plas
Wageningen	Niels Dirksen
Zwolle	Joost Steenhuis, Gijs Westerink, Gepke Verbaas, Elnaz Fakharinezas, Jacob Gent, Huub Lubbers
Hoogeveen en De Wolden	Richard Kuiper, Zico Tegelaar
Werkplein Drentsche Aa	Mark Hoogendijk

Sessie met uitvoeringspanel van gemeenten

Organisatie	Naam
Almere	Sonja Roselaar
Eemsdelta	Tjalling Smit
Groningen	Simone de Roy van Zuydewyn, Deborah van Duin
Hengelo, Borne en Haaksbergen	Inez Lantink
Leiden	René Smit
Rheden	Dianne Kuijman
Rotterdam	Mailys Balorian, Zoe van Ikelen
Zoetermeer	Marcia de Vries
Werkplein Drentsche Aa	Mark Hoogendijk
Zaffier (Alkmaar, Dijk en Waard, Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo)	Amy Niestadt, Yvonne van der Mark
Divosa	Kim Kruisdijk
VNG Realisatie	Anja van Bourgondien

Sessie met softwareleveranciers

Organisatie	Naam
Blinqt	Patrick Smolders
Centric	Henk Hulst, Ruud Henry
PinkRocade	Robin Hutten, Ton Claessens
Wigo4IT	John Dieleman

Begeleidingscommissie

Organisatie	Naam
Ministerie van SZW	Erik Rutten
VNG	Nora Otto en Nora Kasmi
VNG Realisatie	Alex Driesens
Divosa	Kim Kruisdijk
Landelijke Cliëntenraad	Peter van Leeuwen
SAM	Tjalling Smit

Bijlage B: Juridische analyse

In deze bijlage is een juridische analyse opgenomen, gebaseerd op de consultatieversie van de Memorie van Toelichting behorend bij het wetsvoorstel Participatiewet in Balans.

Deze analyse geeft een nadere uitwerking van de (grotere) wijzigingen in de Participatiewet waarin het wetsvoorstel Participatiewet in Balans voorziet. Daarbij is steeds de huidige en de toekomstige situatie in ogenschouw genomen.³

Gele passages worden geschrapt, blauwe passages worden toegevoegd.

IST-situatie: Artikel 3 Participatiewet Gezamenlijke huishouding en woning	SOLL-situatie: Artikel 3 Participatiewet Gezamenlijke huishouding en woning
(...) 2. 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 zorgbehoefte;	(...) 2. 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 zorgbehoefte; of een bloedverwant in de eerste graad of indien er intensieve mantelzorg wordt verleend door of aan een bijstandsgerechtigde, ongeacht of er sprake is van bloedverwantschap, gedurende de periode dat die zorg wordt verleend;

Deze wijziging ziet op een uitbreiding van ruimte voor mantelzorg.⁴ Wanneer er sprake is van een situatie van intensieve mantelzorg, waarbij de mantelzorger en de mantelzorgbehoeftige wegens een noodzaak samenwonen, wordt er geen gezamenlijke huishouding aangenomen.

³ Ondergeschikte (kleinere) wijzigingen zijn in deze analyse niet meegenomen.

⁴ § 5.6 MvT: ruimte voor mantelzorg.

IST-situatie: Artikel 6 Participatiewet Definities in verband met arbeidsinschakeling	SOLL-situatie: Artikel 6 Participatiewet Definities in verband met arbeidsinschakeling en maatschappelijke participatie
1. (...) c. sociale activering: het verrichten van onbeloonde maatschappelijk zinvolle activiteiten gericht op arbeidsinschakeling of, als arbeidsinschakeling nog niet mogelijk is, op zelfstandige maatschappelijke participatie;	1. (...) c. sociale activering: het verrichten van onbeloonde maatschappelijk zinvolle activiteiten gericht op arbeidsinschakeling of, als arbeidsinschakeling nog niet mogelijk is, op zelfstandige maatschappelijke participatie; maatschappelijke participatie: het verrichten van onbeloonde activiteiten, gericht op deelname aan het maatschappelijk leven, die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt.

Met de wijziging van artikel 6 wordt het begrip sociale activering uit de wet geschrapt en vervangen door een nieuw begrip, maatschappelijke participatie.⁵ Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat het verrichten van onbeloonde activiteiten niet uitsluitend iets is dat door de gemeente kan worden opgedragen. Uitkeringsgerechtigden hebben het recht de maatschappelijke participatie zelf vorm te geven.

IST-situatie: Artikel 8a Participatiewet Verordeningen re- integratievoorzieningen en tegenprestatie	SOLL-situatie: Artikel 8a Participatiewet Verordeningen re-integratievoorzieningen en tegenprestatie Verordeningen participatie
1. De gemeenteraad stelt bij verordening regels met betrekking tot: a. het ondersteunen bij arbeidsinschakeling en het aanbieden van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling, bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, en artikel 10, eerste lid; b. het opdragen van een tegenprestatie als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel c;	1. De gemeenteraad stelt bij verordening regels met betrekking tot: a. het ondersteunen bij arbeidsinschakeling en maatschappelijke participatie, niet gericht op arbeidsinschakeling en het aanbieden van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling, bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, en artikel 10, eerste lid; b. het opdragen van een tegenprestatie als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel c;

Een bijstandsgerechtigde kan zelf maatschappelijke participatie vormgeven. Daarnaast creëert het wetsvoorstel ook een aanspraak op ondersteuning hierbij, wanneer iemand niet zelfstandig in staat

⁵ § 5.1 MvT: Introductie generieke participatieplicht

is om hier invulling aan te geven. De gemeenten krijgen in verband hiermee de opdracht om bij verordening regels te stellen ten behoeve van het ondersteunen bij maatschappelijke participatie.⁶

IST-situatie: Artikel 9 Participatiewet Verplichtingen	SOLL-situatie: Artikel 9 Participatiewet Verplichtingen
1. 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, verplicht: a. 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; b. gebruik te maken van een door het college aangeboden voorziening, waaronder begrepen sociale activering, 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; c. naar vermogen door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt. 2. Indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn, kan het college in individuele gevallen tijdelijk ontheffing verlenen van een verplichting als bedoeld in het eerste lid, onderdelen a en c. Zorgtaken kunnen als dringende redenen worden aangemerkt, voorzover hiermee geen rekening kan	1. 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, verplicht naar vermogen gehouden: a. 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; b. 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; c. naar vermogen door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt. tot maatschappelijke participatie, al dan niet met gebruikmaking van door het college aangeboden ondersteuning, indien arbeidsinschakeling nog niet mogelijk is. 2. Indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn, kan het college in individuele

⁶ § 5.3 MvT: Ondersteuning bij maatschappelijke participatie

worden gehouden door middel van een voorziening als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a. (...) 5. De verplichtingen, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a, b en c, zijn niet van toepassing op de belanghebbende die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is als bedoeld in artikel 4 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen. (...)	gevallen tijdelijk ontheffing verlenen van een verplichting als bedoeld in het eerste lid, onderdelen a en c 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. (...) 5. De verplichtingen, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a, b en c, zijn niet van toepassing op de belanghebbende die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is als bedoeld in artikel 4 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen. De verplichtingen, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a, b en c, zijn niet van toepassing op de belanghebbende van wie is vastgesteld dat diegene geen mogelijkheid tot arbeidsparticipatie heeft en die mogelijkheid ook niet kan ontwikkelen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld ten aanzien van het vaststellen van arbeidsongeschiktheid. (...) 8. Het college kan de verplichtingen, genoemd in het eerste lid, nader invullen.
---	---

De regering wil met het wetsvoorstel werken aan een meer gelijkwaardige positie van andere vormen van participatie dan arbeid. Deze wijziging ziet op het toespitsen van de verplichtingen⁷ in de wet op het individu, d.w.z. een generieke verplichting tot participatie met ruimte voor maatwerk op individueel niveau, en het recht op het eigenstandig vormgeven van participatie.⁸

IST-situatie: Artikel 12 Participatiewet Onderhoudsplicht ouders	SOLL-situatie: Artikel 12 Participatiewet Onderhoudsplicht ouders
Een persoon van 18, 19 of 20 jaar heeft recht op bijzondere bijstand voorzover zijn noodzakelijke kosten van het bestaan uitgaan boven de bijstandsnorm en hij voor deze kosten geen beroep kan doen op zijn	1. Een persoon van 18, 19 of 20 jaar heeft recht op bijzondere bijstand voorzover zijn noodzakelijke kosten van het bestaan uitgaan boven de bijstandsnorm en hij voor deze kosten geen beroep kan doen op zijn

⁷ § 5.4 MvT: Een op de bijstandspopulatie toegespitst ontheffingenkader

⁸ § 5.2 MvT: Ruimte voor het eigenstandig vormgeven van maatschappelijke participatie

ouders, omdat: a. de middelen van de ouders daartoe niet toereikend zijn; b. of hij redelijkerwijs zijn onderhoudsrecht jegens zijn ouders niet te gelde kan maken.	ouders, omdat: a. de middelen van de ouders daartoe niet toereikend zijn; b. of hij redelijkerwijs zijn onderhoudsrecht jegens zijn ouders niet te gelde kan maken. 2. De norm voor bijzondere bijstand, bedoeld in het eerste lid, is € 617,75, waarbij voor gehuwden geldt dat deze over hen gelijkelijk wordt verdeeld. 3. De norm, bedoeld in het tweede lid, in combinatie met de algemene bijstandsnorm, 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. 4. Indien de omstandigheden van het geval daartoe noodzaken, kan het college afwijken van de norm, bedoeld in het tweede lid.
---	---

Deze wijziging ziet erop de hoogte van aanvullende bijzondere bijstand aan jongeren van wie de ouders niet in beeld zijn of geen ondersteuning kunnen bieden door ziekte of armoede te harmoniseren.⁹ Hier is nu nog sprake van grote verschillen tussen gemeenten.

IST-situatie: Artikel 17 Participatiewet Inlichtingenplicht	SOLL-situatie: Artikel 17 Participatiewet Inlichtingenplicht
(...) 3. 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.	(...) 3. 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 4°, van de Wet op de identificatieplicht. Indien een aanvraag voor het recht op bijstand wordt gedaan via DigiD als bedoeld in artikel 3, derde lid, van de Regeling voorzieningen GDI, wordt het college geacht de identiteit van de belanghebbende te hebben vastgesteld als bedoeld in de eerste zin.

Deze wijziging voorziet in het versoepelen van de administratieve last bij het doen van een bijstandsaanvraag.¹⁰ Met het voorstel wordt het mogelijk om zich te identificeren d.m.v. het tonen

⁹ § 3.1 MvT: Harmonisatie aanvullende bijzondere bijstand voor jongmeerderjarigen

¹⁰ § 4.2 MvT: Versoepelen aanvraagprocedure

van een rijbewijs en wordt het daarnaast mogelijk om de aanvraagprocedure volledig digitaal te laten verlopen waarbij de bijstandsgerechtigde zichzelf kenbaar maakt via DigiD. Dit betekent dat niet alleen de indiening maar ook de toekenning van een bijstandsaanvraag mogelijk is op basis van DigiD, zonder dat nog een fysieke identificatie noodzakelijk is. Hierdoor wordt een versnelling in het aanvraagproces gecreëerd.

IST-situatie: Artikel 18 Participatiewet Afstemming	SOLL-situatie: Artikel 18 Participatiewet Afstemming
(...) 4. Het college verlaagt in ieder geval de bijstand overeenkomstig het vijfde, zesde, zevende of achtste lid ter zake van het niet nakomen door de belanghebbende van de volgende verplichtingen: a. het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid; b. het uitvoering geven aan de door het college opgelegde verplichting om ingeschreven te staan bij een uitzendbureau; c. het naar vermogen verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid in een andere dan de gemeente van inwoning, alvorens naar die andere gemeente te verhuizen; d. bereid zijn om te reizen over een afstand met een totale reisduur van 3 uur per dag, indien dat noodzakelijk is voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid; e. bereid zijn om te verhuizen, indien het college is gebleken dat er geen andere mogelijkheid is voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid, en de belanghebbende een arbeidsovereenkomst met een duur van tenminste een jaar en een netto beloning die ten minste gelijk is aan de voor de belanghebbende geldende bijstandsnorm, kan aangaan; f. het verkrijgen en behouden van kennis en vaardigheden, noodzakelijk voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid; g. het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid niet belemmeren door	(...) 4. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld ten aanzien het verlagen van de bijstand ter zake van het niet nakomen door de belanghebbende van de verplichtingen voortvloeiende uit deze wet. 4. Het college verlaagt in ieder geval de bijstand overeenkomstig het vijfde, zesde, zevende of achtste lid ter zake van het niet nakomen door de belanghebbende van de volgende verplichtingen: a. het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid; b. het uitvoering geven aan de door het college opgelegde verplichting om ingeschreven te staan bij een uitzendbureau; c. het naar vermogen verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid in een andere dan de gemeente van inwoning, alvorens naar die andere gemeente te verhuizen; d. bereid zijn om te reizen over een afstand met een totale reisduur van 3 uur per dag, indien dat noodzakelijk is voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid; e. bereid zijn om te verhuizen, indien het college is gebleken dat er geen andere mogelijkheid is voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid, en de belanghebbende een arbeidsovereenkomst met een duur van tenminste een jaar en een netto beloning die ten minste gelijk is aan de voor de belanghebbende geldende bijstandsnorm, kan aangaan; f. het verkrijgen en behouden van kennis en vaardigheden, noodzakelijk voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het

kleding, gebrek aan persoonlijke verzorging of gedrag;

h. het gebruik maken van door het college aangeboden voorzieningen, waaronder begrepen sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling en mee te werken aan onderzoek naar zijn of haar mogelijkheden tot arbeidsinschakeling.

5. Indien de belanghebbende een verplichting als bedoeld in het vierde lid niet nakomt, verlaagt het college de bijstand met 100% voor een bij de verordening, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel a, vastgestelde periode van ten minste een maand en ten hoogste drie maanden. De verordening, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel a, kan tevens bepalen dat het bedrag van de verlaging wordt verrekend over de maand van oplegging van de maatregel en ten hoogste de twee volgende maanden, waarbij over de eerste maand ten minste 1/3 van het bedrag van de verlaging wordt verrekend.

6. Indien de belanghebbende een verplichting als bedoeld in het vierde lid niet nakomt binnen twaalf maanden nadat het vijfde lid toepassing heeft gevonden, verlaagt het college, in afwijking van het vijfde lid, de bijstand met 100% voor een bij de verordening, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel a, vastgestelde periode die in ieder geval langer is dan de op grond van het vijfde lid vastgestelde periode van verlaging en ten hoogste drie maanden.

7. Indien de belanghebbende een verplichting als bedoeld in het vierde lid niet nakomt binnen twaalf maanden nadat het zesde lid toepassing heeft gevonden, verlaagt het college, in afwijking van het vijfde en zesde lid, de bijstand met 100% voor een periode van drie maanden.

8. Indien de belanghebbende een verplichting als bedoeld in het vierde lid niet nakomt binnen twaalf maanden nadat het zevende lid toepassing heeft gevonden, verlaagt het college, in afwijking van het vijfde, zesde en zevende lid, telkens de bijstand met 100% voor een periode van drie maanden.

9. Het college ziet af van het opleggen van een maatregel, indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.

behouden van algemeen geaccepteerde arbeid;

g. het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid niet belemmeren door kleding, gebrek aan persoonlijke verzorging of gedrag;

h. het gebruik maken van door het college aangeboden voorzieningen, waaronder begrepen sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling en mee te werken aan onderzoek naar zijn of haar mogelijkheden tot arbeidsinschakeling.

5. Indien de belanghebbende een verplichting als bedoeld in het vierde lid niet nakomt, verlaagt het college de bijstand met 100% voor een bij de verordening, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel a, vastgestelde periode van ten minste een maand en ten hoogste drie maanden. De verordening, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel a, kan tevens bepalen dat het bedrag van de verlaging wordt verrekend over de maand van oplegging van de maatregel en ten hoogste de twee volgende maanden, waarbij over de eerste maand ten minste 1/3 van het bedrag van de verlaging wordt verrekend.

6. Indien de belanghebbende een verplichting als bedoeld in het vierde lid niet nakomt binnen twaalf maanden nadat het vijfde lid toepassing heeft gevonden, verlaagt het college, in afwijking van het vijfde lid, de bijstand met 100% voor een bij de verordening, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel a, vastgestelde periode die in ieder geval langer is dan de op grond van het vijfde lid vastgestelde periode van verlaging en ten hoogste drie maanden.

7. Indien de belanghebbende een verplichting als bedoeld in het vierde lid niet nakomt binnen twaalf maanden nadat het zesde lid toepassing heeft gevonden, verlaagt het college, in afwijking van het vijfde en zesde lid, de bijstand met 100% voor een periode van drie maanden.

8. Indien de belanghebbende een verplichting als bedoeld in het vierde lid niet nakomt binnen twaalf maanden nadat het zevende lid toepassing heeft gevonden, verlaagt het college, in afwijking van het vijfde, zesde en zevende lid, telkens de

10. Het college stemt een op te leggen maatregel of een opgelegde maatregel af op de omstandigheden van de belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven, indien naar zijn oordeel, gelet op bijzondere omstandigheden, dringende redenen daartoe noodzaken. 11. Indien het college de bijstand overeenkomstig het vijfde, zesde, zevende of achtste lid heeft verlaagd, kan het college op verzoek van de belanghebbende ten aanzien van wie de maatregel is opgelegd, de verlaging herzien zodra uit de houding en gedragingen van de belanghebbende ondubbelzinnig is gebleken dat hij de verplichtingen, bedoeld in het vierde lid, nakomt. 12. Bij de toepassing van dit artikel wordt onder belanghebbende mede verstaan het gezin.	bijstand met 100% voor een periode van drie maanden. 9. Het college ziet af van het opleggen van een maatregel, indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt. 10. Het college stemt een op te leggen maatregel of een opgelegde maatregel af op de omstandigheden van de belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven, indien naar zijn oordeel, gelet op bijzondere omstandigheden, dringende redenen daartoe noodzaken. 11. Indien het college de bijstand overeenkomstig het vijfde, zesde, zevende of achtste lid heeft verlaagd, kan het college op verzoek van de belanghebbende ten aanzien van wie de maatregel is opgelegd, de verlaging herzien zodra uit de houding en gedragingen van de belanghebbende ondubbelzinnig is gebleken dat hij de verplichtingen, bedoeld in het vierde lid, nakomt. 12. 5. Bij de toepassing van dit artikel wordt onder belanghebbende mede verstaan het gezin.
---	--

Zie hiervoor de toelichting bij artikel 18b.

IST-situatie: Artikel 18b Participatiewet Beheersing van de Nederlandse taal	SOLL-situatie: Artikel 18b Participatiewet
1. Het college verlaagt de bijstand, overeenkomstig het negende, tiende en elfde lid, indien naar zijn oordeel een redelijk vermoeden bestaat dat belanghebbende niet of niet in voldoende mate de Nederlandse taal beheerst, noodzakelijk voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden en het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid. 2. Het college neemt een toets bij de belanghebbende af, indien belanghebbende: a. niet gedurende acht jaar Nederlandstalig onderwijs heeft gevolgd; b. geen diploma voor het inburgeringsexamen dan wel de onderwijsroute, bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Wet inburgering 2021 kan overleggen; en	Dit artikel vervalt in zijn geheel.

c. geen ander document kan overleggen waaruit blijkt dat hij de vaardigheden in de Nederlandse taal beheerst.

Indien de omstandigheden, bedoeld in de eerste zin, onderdelen a, b en c aanwezig zijn ten tijde van de aanvraag van bijstand, wordt na ontvangst van die aanvraag een toets afgenomen binnen een door het college te bepalen termijn die ten hoogste acht weken bedraagt.

3. Indien uit de uitkomst van de toets, bedoeld in het tweede lid, blijkt dat belanghebbende niet of niet in voldoende mate de vaardigheden in de Nederlandse taal beheerst, wordt het redelijk vermoeden, bedoeld in het eerste lid, geacht aanwezig te zijn.

4. Belanghebbende wordt na de uitkomst van de toets, bedoeld in het tweede lid, waaruit blijkt dat hij niet of niet in voldoende mate de vaardigheden in de Nederlandse taal beheerst, binnen een door het college te bepalen termijn die ten hoogste acht weken bedraagt, door het college schriftelijk in kennis gesteld van het redelijk vermoeden, bedoeld in het eerste lid. De verlaging van de bijstand vindt plaats vanaf het moment dat die schriftelijke kennisgeving plaatsvindt.

5. De belanghebbende kan op ieder moment het redelijk vermoeden, bedoeld in het eerste lid, wegnemen door het overleggen van een diploma als bedoeld in het tweede lid, onderdeel b, of door het overleggen van een document als bedoeld in het tweede lid, onderdeel c.

6. In afwijking van het eerste lid verlaagt het college de bijstand niet in verband met het in dat lid bedoelde redelijke vermoeden, indien:

- a. belanghebbende zich bereid verklaart binnen een maand nadat het college belanghebbende in kennis heeft gesteld van het bestaan van dat vermoeden aan te vangen met het verwerven van de vaardigheden in de Nederlandse taal en na die aanvang voldoet aan de voortgang die van hem verwacht mag worden bij het verwerven van de vaardigheden in de Nederlandse taal; of
- b. elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.

7. In afwijking van het eerste lid stemt het college in verband met het in dat lid bedoelde redelijke vermoeden een verlaging af op de omstandigheden van de belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven, indien naar zijn oordeel, gelet op bijzondere omstandigheden, dringende redenen daartoe noodzaken.

8. Onder de vaardigheden, bedoeld in het tweede, zesde, tiende, elfde en twaalfde lid, worden de volgende vaardigheden in de Nederlandse taal op minimaal het referentieniveau 1F dat is vastgesteld op grond van artikel 2, eerste lid, van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen verstaan:

- a. spreekvaardigheid;
- b. luistervaardigheid;
- c. gespreksvaardigheid;
- d. schrijfvaardigheid; en
- e. leesvaardigheid.

9. De bijstand wordt gedurende zes maanden verlaagd met 20 procent van de bijstandsnorm vanaf het moment, bedoeld in het vierde lid, tweede zin.

10. De bijstand wordt gedurende zes maanden verlaagd met 40 procent van de bijstandsnorm, te rekenen vanaf zes maanden na het moment, bedoeld in het vierde lid, tweede zin, indien uit de uitkomst van een door het college afgenomen toets blijkt dat de belanghebbende:

- a. de vaardigheden in de Nederlandse taal niet beheerst; en
- b. niet voldoet aan de voortgang die van hem verwacht mag worden met het verwerven van de vaardigheden in de Nederlandse taal.

11. De verlaging van de bijstand bedraagt 100 procent van de bijstandsnorm voor onbepaalde tijd, te rekenen vanaf twaalf maanden na het moment, bedoeld in het vierde lid, tweede zin, indien uit de uitkomst van een door het college afgenomen toets blijkt dat de belanghebbende:

- a. de vaardigheden in de Nederlandse taal niet beheerst; en
- b. niet voldoet aan de voortgang die van hem verwacht mag worden met het verwerven van de vaardigheden in de Nederlandse taal.

- | | |
|--|--|
| <p>12. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot de toets, bedoeld in het tweede, tiende en elfde lid, van de vaardigheden in de Nederlandse taal. Deze regels hebben in elk geval betrekking op:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. de in de toets op te nemen onderdelen; b. de wijze van toetsing van de verschillende onderdelen; c. de wijze van beoordeling van de toets; d. de kwalificatie van degene die de toets beoordeelt; en e. de omstandigheden waaronder de toets wordt afgenomen. <p>13. De toets, bedoeld in het tweede, tiende en elfde lid, wordt telkens afgenomen voordat de verlaging van de bijstand door het college wordt toegepast.</p> <p>14. Bij de toepassing van dit artikel wordt onder belanghebbende mede verstaan het gezin.</p> | |
|--|--|

Vanwege het knellende karakter van het sanctieregime en de veranderde maatschappelijke visie wordt het handhavingssstelsel aangepast voor de hele sociale zekerheid.¹¹ In dat kader bereidt het kabinet parallel met dit wetsvoorstel een overkoepelend wetsvoorstel voor waarmee het handhavingsinstrumentarium voor de hele sociale zekerheid wordt herijkt: het wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid. Met dit overkoepelende wetsvoorstel worden voor de hele sociale zekerheid geldende kaders geregeld voor bestuurlijke boetes bij het schenden van de inlichtingenplicht en voor maatregelen bij het niet nakomen van verplichtingen zoals geregeld in de verschillende sociale zekerheidswetten. Doel van het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid is om passend sanctioneren mogelijk te maken binnen landelijk geldende uniforme kaders. Daarbij wordt gedacht aan drie lagen. In de eerste plaats worden in het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid algemene kaders voor het verlagingenbeleid voorgesteld voor alle sociale zekerheidswetten. Streven daarbij is om te komen tot uniforme regels met betrekking tot de hoogte en duur van verlagingen. In de tweede plaats wordt gedacht aan bij lagere regelgeving te bepalen specifieke regels die gelden voor een specifieke sociale zekerheidswet. Die regels zijn erop gericht om de in de wetgeving genoemde verlagingen te koppelen aan (het niet nakomen van) in die specifieke wet opgenomen verplichtingen. Het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid regelt de grondslag om de desbetreffende lagere regelgeving voor de Participatiewet te treffen. In de derde

¹¹ § 5.5 MvT: Een gedifferentieerd maatregelenbeleid

plaats krijgt de uitvoering de ruimte om – waar de situatie daarom vraagt – binnen de bij wetgeving gestelde kaders van de bij lagere regelgeving gestelde regels af te wijken.

IST-situatie: Artikel 24 Participatiewet Afwijking norm gehuwden	SOLL-situatie: Artikel 24 Participatiewet Afwijking norm gehuwden
Voor gehuwden waarvan een echtgenoot geen recht op algemene bijstand heeft is voor de rechthebbende echtgenoot de norm gelijk aan 50% van de norm die voor hem zou gelden als hij gehuwd zou zijn met een rechthebbende echtgenoot van zijn leeftijd, indien: a. de rechthebbende echtgenoot 21 jaar of ouder is en geen kostdelende medebewoners heeft; dan wel b. de rechthebbende echtgenoot jonger dan 21 jaar is.	Indien een van de gehuwden geen recht op algemene bijstand heeft, is de norm voor de rechthebbende echtgenoot, die: a. 21 jaar of ouder doch jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd is en geen kostdelende medebewoner heeft, gelijk aan de norm, bedoeld in artikel 21, onderdeel a; b. de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt, gelijk aan de norm, bedoeld in artikel 22, onderdeel a; c. jonger is dan 21 jaar, gelijk aan 50% van de norm, bedoeld in artikel 20, eerste lid, onderdeel a.

Deze wijziging expliciteert de mogelijkheid tot maatwerk rondom de gehuwdennorm bij niet-rechthebbende partners.¹² Echtgenoten van niet-rechthebbende partners, die naast de echtgenoot geen kosten delende medebewoners hebben, komen op basis van de huidige wet in aanmerking voor een norm ad. 50% van de gehuwdennorm. Vanuit de rechtspraak zijn gemeenten meermaals gehouden om deze norm aan te vullen, omdat betrokkenen (de rechthebbenden) naar het oordeel van de rechter met deze norm onvoldoende in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Hiertoe is artikel 24 van de Participatiewet geheel herschreven.

IST-situatie: Artikel 24a Participatiewet Afwijking norm alleenstaande ouder met niet-rechthebbende partner	SOLL-situatie: Artikel 24a Participatiewet Afwijking norm alleenstaande ouder met niet-rechthebbende partner
	De norm is gelijk aan 90% van de norm, bedoeld in artikel 21, onderdeel b, voor de belanghebbende die: a. ouder dan 21 jaar is doch jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd; en b. een rechtmatig in Nederland verblijvend kind of kinderen heeft; en c. een partner heeft, als bedoeld in artikel 3 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen maar die op grond van artikel 11

¹² § 3.8 MvT: Bijstandsnorm (alleenwonende) alleenstaande bijstandsgerechtigde met niet-rechthebbende partner

	van de Participatiewet als niet-rechthebbend geldt.
--	---

Voor de bijstandsgerechtigde alleenstaande ouder die geen recht heeft op de zogenaamde alleenstaande ouder-kop (alo-kop) wordt een nieuw artikel geïntroduceerd.¹³ Een bijstandsgerechtigde met één of meerdere rechtmatig in Nederland verblijvende kinderen, maar een partner die in het kader van artikel 11 van de Participatiewet niet met een Nederlander gelijk wordt gesteld, komt in aanmerking voor een uitkering van 90% van de gehuwdenorm.

IST-situatie: Artikel 31 Participatiewet Middelen	SOLL-situatie: Artikel 31 Participatiewet Middelen
2. Niet tot de middelen van de belanghebbende worden gerekend: (...) g. vergoedingen en verstrekkingen als bedoeld in artikel 31, eerste lid, onderdeel f en onderdeel g, van de Wet op de loonbelasting 1964, tenzij voor deze vergoedingen en verstrekkingen bijstand wordt verleend; (...) j. een een- of tweemaalige premie van ten hoogste € 2.934,00 per kalenderjaar, voor zover dit naar het oordeel van het college bijdraagt aan zijn arbeidsinschakeling. (...) m. giften en andere dan de in onderdeel l bedoelde vergoedingen voor materiële en immateriële schade voorzover deze naar het oordeel van het college uit een oogpunt van bijstandsverlening verantwoord zijn; n. inkomsten uit arbeid tot 25 procent van deze inkomsten, met een maximum van € 246,00 per maand, voor zover hij algemene bijstand ontvangt, waarbij voor een persoon die de pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt geldt dat die inkomsten gedurende ten hoogste zes maanden niet tot de middelen worden gerekend en dat dit naar het oordeel van het college moet bijdragen aan zijn arbeidsinschakeling; (...) r. inkomsten uit arbeid van een alleenstaande ouder tot 12,5 procent van	2. Niet tot de middelen van de belanghebbende worden gerekend: (...) g. onkostenvergoedingen, tenzij deze tot het fiscaal loon worden gerekend, vergoedingen en verstrekkingen als bedoeld in artikel 31, eerste lid, onderdeel f en onderdeel g, van de Wet op de loonbelasting 1964, tenzij voor deze vergoedingen en verstrekkingen bijstand wordt verleend; (...) j. een een- of tweemaalige premie van ten hoogste € 2.934,00 per kalenderjaar en een bufferbudget als bedoeld in artikel 34b, voor zover dit naar het oordeel van het college bijdraagt aan zijn arbeidsinschakeling. (...) m. giften in totaal tot in ieder geval € 1.200 per kalenderjaar en andere dan de in onderdeel l bedoelde vergoedingen voor materiële en immateriële schade voorzover deze naar het oordeel van het college uit een oogpunt van bijstandsverlening verantwoord zijn; n. inkomsten uit arbeid tot 25 procent van deze inkomsten, met een maximum van € 246,00 per maand, voor zover hij algemene bijstand ontvangt, waarbij voor een persoon die de pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt geldt dat die inkomsten gedurende ten hoogste zes maanden niet tot de middelen worden gerekend en dat dit

¹³ § 3.9 MvT: Bijstandsnorm alleenstaande ouder zonder alo-kop

deze inkomsten, met een maximum van € 153,38 per maand, gedurende een aaneengesloten periode van maximaal 30 maanden, voor zover hij algemene bijstand ontvangt en onderdeel y, z of aa niet van toepassing is, ingeval: i. hij de volledige zorg heeft voor een tot zijn last komend kind tot 12 jaar, ii. de periode van zes maanden, bedoeld in onderdeel n, is verstreken, en iii. dit volgens het college bijdraagt aan zijn arbeidsinschakeling;

(...)
y. inkomsten uit arbeid van een persoon die medisch urenbeperkt is tot 15 procent van deze inkomsten uit arbeid, met een maximum van € 155,56 per maand, voor zover hij algemene bijstand ontvangt, tenzij onderdeel n van toepassing is;

z. inkomsten uit een dienstbetrekking als bedoeld in artikel 10d, eerste of tweede lid, van een persoon die behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie, tot 15 procent van deze inkomsten uit arbeid, met een maximum van € 155,56 per maand, gedurende een periode van twaalf maanden nadat de periode van zes maanden, bedoeld in onderdeel n, is verstreken, voor zover hij algemene bijstand ontvangt, tenzij onderdeel y van toepassing is;

aa. inkomsten uit een dienstbetrekking als bedoeld in artikel 10d, eerste of tweede lid, van een persoon die behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie, tot 15 procent van deze inkomsten uit arbeid, met een maximum van € 155,56 per maand, nadat de periode van twaalf maanden, bedoeld in onderdeel z, is verstreken, voor zover hij algemene bijstand ontvangt en het college gelet op de in de persoon gelegen omstandigheden een uitbreiding van zijn arbeidsomvang niet mogelijk acht.

(...)

4. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld met betrekking tot het in aanmerking nemen van de aanspraak op vakantietoeslag over een inkomen.

5. Het tweede lid, onderdelen c, j, k, n en r, zijn niet van toepassing op de persoon die jonger is dan 27 jaar, met dien verstande dat onderdeel j wel van toepassing is als het gaat om een persoon jonger dan 27 jaar die

naar het oordeel van het college moet bijdragen aan zijn arbeidsinschakeling;
r. inkomsten uit arbeid van een alleenstaande ouder tot 12,5 procent van deze inkomsten, met een maximum van € 153,38 per maand, gedurende een aaneengesloten periode van maximaal 30 maanden, voor zover hij algemene bijstand ontvangt en onderdeel y, z of aa niet van toepassing is, ingeval: i. hij de volledige zorg heeft voor een tot zijn last komend kind tot 12 jaar, ii. de periode van zes maanden, bedoeld in onderdeel n, is verstreken, en iii. dit volgens het college bijdraagt aan zijn arbeidsinschakeling;

y. inkomsten uit arbeid van een persoon die medisch urenbeperkt is tot 15 procent van deze inkomsten uit arbeid, met een maximum van € 155,56 per maand, voor zover hij algemene bijstand ontvangt, tenzij onderdeel n van toepassing is;

z. inkomsten uit een dienstbetrekking als bedoeld in artikel 10d, eerste of tweede lid, van een persoon die behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie, tot 15 procent van deze inkomsten uit arbeid, met een maximum van € 155,56 per maand, gedurende een periode van twaalf maanden nadat de periode van zes maanden, bedoeld in onderdeel n, is verstreken, voor zover hij algemene bijstand ontvangt, tenzij onderdeel y van toepassing is;

aa. inkomsten uit een dienstbetrekking als bedoeld in artikel 10d, eerste of tweede lid, van een persoon die behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie, tot 15 procent van deze inkomsten uit arbeid, met een maximum van € 155,56 per maand, nadat de periode van twaalf maanden, bedoeld in onderdeel z, is verstreken, voor zover hij algemene bijstand ontvangt en het college gelet op de in de persoon gelegen omstandigheden een uitbreiding van zijn arbeidsomvang niet mogelijk acht.

4. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld met betrekking tot het in aanmerking nemen van de aanspraak op vakantietoeslag over een inkomen. Het tweede lid, onderdelen c en k, zijn niet van toepassing op de persoon die jonger is dan 27 jaar.

5. Het tweede lid, onderdelen c en k, zijn niet

behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie.	van toepassing op de persoon die jonger is dan 27 jaar.
--	---

In deze maatregel is onder andere opgenomen dat onkostenvergoedingen niet tot de middelen worden gerekend.¹⁴ De tweede wijziging is gekoppeld aan het bufferbudget¹⁵ (art. 34b) en de derde het verkrijgen van giften.¹⁶ De overige wijzigingen zien op het verruimen van de bijverdiengrenzen. Hiertoe worden verschillende vrijlatingsregelingen uit artikel 31, tweede lid, geschrapt om te komen tot één geharmoniseerde basisvrijlating. De vrijlatingen worden niet langer geregeld via de middelenvrijlatingen van artikel 31, tweede lid, maar in een nieuw artikel 34a dat een regeling geeft voor het niet verrekenen van de inkomsten uit arbeid met de algemene bijstand. Hiermee kunnen deze onderdelen komen te vervallen.

IST-situatie: Artikel 32 Participatiewet Inkomen	SOLL-situatie: Artikel 32 Participatiewet Inkomen
2. Middelen die het karakter hebben van uitgesteld inkomen in aanmerking genomen naar de periode waarin deze zijn verworven. Middelen die het karakter hebben van doorbetaling van inkomen over een periode worden in aanmerking genomen naar de periode waarin deze te gelde kunnen worden gemaakt.	2. Middelen die het karakter hebben van uitgesteld inkomen in aanmerking genomen naar de periode waarin deze zijn verworven. Middelen die het karakter hebben van doorbetaling van inkomen over een periode worden in aanmerking genomen naar de periode waarin deze te gelde kunnen worden gemaakt. 2. Inkomen wordt in aanmerking genomen naar de periode waarin de belanghebbende hierover beschikt of in redelijkheid kan beschikken, tenzij: a. het inkomen betreft dat betrekking heeft op een periode waarover een beroep op bijstand wordt gedaan, maar waarover pas na afloop van deze periode in redelijkheid kan worden beschikt. Dat wordt in

¹⁴ § 4.3 MvT: (Automatisch) verrekenen van inkomsten uit arbeid op basis van gegevens uit de Polisadministratie

¹⁵ § 4.5 MvT: Invoering bufferbudget

¹⁶ § 3.2 MvT: Giften

	aanmerking genomen naar de periode waarop dit inkomen betrekking heeft; b. inkomen is waarover al wordt beschikt maar dat bedoeld is om in de toekomst periodiek aan te spreken. Dat wordt in gelijke delen in aanmerking genomen naar die toekomstige perioden. (...) 5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over: a. de wijze waarop inkomsten in aanmerking worden genomen die als loon als bedoeld in artikel 16 van de Wet financiering sociale verzekeringen 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 vakantietoeslag, eindejaarsuitkering en individueel keuzebudget over een inkomen; d. de wijze waarop wordt gehandeld indien zich technische mankementen voordoen bij het automatisch verrekenen op basis van gegevens uit de polisadministratie, bedoeld in artikel 33 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.
--	---

Deze wijzigingen zien op het automatisch verrekenen van inkomsten¹⁷ en een vereenvoudiging van het verrekenen van vakantietoeslag, Individueel Keuzebudget en eindejaarsuitkering.¹⁸ Voorgesteld wordt dat gemeenten de inkomsten van een bijstandsgerechtigde kunnen verrekenen met behulp van gegevens uit de Polisadministratie, zodat de bijstandsgerechtigde geen loonstroken hoeft aan te leveren. Gemeenten worden gehouden het inkomen vast te stellen op een bij AMvB vast te stellen wijze (lid 5).

**IST-situatie: Artikel 33 Participatiewet
Bijzonder inkomen**

**SOLL-situatie: Artikel 33 Participatiewet
Bijzonder inkomen**

¹⁷ § 4.3 MvT: (Automatisch) verrekenen van inkomsten uit arbeid op basis van gegevens uit de Polisadministratie

¹⁸ § 4.4 MvT: Vereenvoudiging verrekenen vakantietoeslag, Individueel Keuzebudget (IKB) en eindejaarsuitkering

1. Indien inkomen in natura in aanmerking wordt genomen wordt de waarde daarvan vastgesteld op het daarvoor door belanghebbende opgeofferde bedrag.	1. Indien inkomen in natura in aanmerking wordt genomen wordt de waarde daarvan vastgesteld op de daaruit voortvloeiende lagere bestaanskosten, dan wel op het daarvoor door belanghebbende opgeofferde bedrag. (...) 6. Indien de belanghebbende mantelzorg verleent, wordt voor de vaststelling van de hoogte van de algemene bijstand het verlenen van deze zorg niet beschouwd als op loon te waarderen arbeid.
---	---

Deze wijziging ziet op 'giften in natura'¹⁹ en de uitbreiding tot mogelijkheden voor het verlenen van mantelzorg.²⁰ Deze wordt niet aangemerkt als op loon te waarderen arbeid.

IST-situatie: Artikel 34 Participatiewet Vermogen	SOLL-situatie: Artikel 34 Participatiewet Vermogen
2. Niet als vermogen wordt in aanmerking genomen: (...) b. het bij de aanvang van de bijstand aanwezige vermogen voorzover dit minder bedraagt dan de van toepassing zijnde vermogensgrens, genoemd in het derde lid; (...) 4. 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.	2. Niet als vermogen wordt in aanmerking genomen: (...) b. het bij de aanvang van de bijstand aanwezige vermogen voorzover dit minder bedraagt dan de van toepassing zijnde vermogensgrens, genoemd in het derde lid; (...) 4. 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.

¹⁹ § 3.3 MvT: Giften-in natura

²⁰ § 5.6 MvT: Ruimte voor mantelzorg

Deze wijziging beoogt het vereenvoudigen van de vermogensvaststelling binnen de bijstand.²¹ Bij vaststelling van het vermogen wordt niet langer uit te gaan van de zogenaamde ‘vermogensaanwasruimte’, maar van het daadwerkelijk vermogen van een bijstandsgerechtigde. Gewerkt wordt met het daadwerkelijke totale vermogen op het moment van verwerving. Komt iemand door verwerving van vermogen boven de vermogensgrens dan wordt de bijstand beëindigd, anders kan de bijstand worden voortgezet.

IST-situatie: Artikel 34a Participatiewet Verrekening inkomsten uit arbeid met de algemene bijstand	SOLL-situatie: Artikel 34a Participatiewet Verrekening inkomsten uit arbeid met de algemene bijstand
	1. De inkomsten uit arbeid worden niet met de algemene bijstand verrekend ten aanzien van degene die: a. de pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt: gedurende een aaneengesloten periode van maximaal twaalf maanden voor 15 procent van deze inkomsten per maand, indien dit naar het oordeel van het college bijdraagt aan de arbeidsinschakeling van deze persoon; b. medisch urenbeperkt is: voor 15 procent van deze inkomsten per maand; c. de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt: voor 25 procent en tot € 226,00 van deze inkomsten per maand. 2. Nadat de periode, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, is verstreken kan het college de periode waarin de inkomsten uit arbeid niet worden verrekend verlengen met een door het college te bepalen periode, indien het college een uitbreiding van de arbeidsomvang gelet op de individuele omstandigheden niet mogelijk acht. 3. Indien de periode, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, of het tweede lid, is verstreken zonder dat deze is verlengd, kan het college nogmaals toepassing geven aan het eerste lid indien de persoon nadien een nieuw dienstverband is aangegaan.

²¹ § 3.4 MvT: Vermogen

Deze wijziging is een uitwerking van de verruiming van bijverdiengrenzen.²² De verschillende vrijlatingsregelingen worden geharmoniseerd tot één vrijlating in de Participatiewet. Deze komt in de kern op het volgende neer:

- Eén geharmoniseerde vrijlating van 15% voor de duur van 1 jaar;
- Verlengingsmogelijkheid voor mensen die naar het oordeel van het college niet meer uren kunnen werken wegens individuele omstandigheden;
- De doelgroep 27-minners wordt niet meer uitgesloten van een vrijlating;
- Mensen met een medische urenbeperking krijgen (net als nu) na de medische keuring een structurele vrijlating.

De toekenning hiervan is aan het oordeel van het college van B&W.

IST-situatie: Artikel 34b Participatiewet Bufferbudget	SOLL-situatie: Artikel 34b Participatiewet Bufferbudget
	1. Het college kan op basis van individuele omstandigheden aan degene die inkomen uit arbeid en algemene bijstand ontvangt een bufferbudget van maximaal €1.000 per 12 maanden toekennen, indien: a. de belanghebbende als gevolg van inkomstenverrekening instabiliteit in inkomen heeft of zal hebben waardoor die persoon gedurende een of meer maanden op maandbasis minder dan de bijstandsnorm tot zijn beschikking heeft of daar redelijkerwijs over kan beschikken; en b. het bufferbudget naar het oordeel van het college bijdraagt aan het werken in deeltijd of aan volledige arbeidsinschakeling van deze persoon. 2. Het college beheert het bufferbudget en wendt dit aan om betalingen aan de belanghebbende te doen, of om onverschuldigd betaalde algemene bijstand te vereffenen vanwege het in aanmerking nemen van inkomsten uit arbeid, voor zover dit naar het oordeel van het college bijdraagt aan de stabiliteit van de inkomensvoorziening in een maand.

²² § 4.1 MvT: Verruiming van de bijverdiengrenzen

Deze wijziging ziet op het bufferbudget.²³ Het creëren van een bufferbudget voor bijstandsgerechtigden die naast de bijstand gaan werken zorgt ervoor dat bij schommelingen in het inkomen die ontstaan door verrekenen toch een maandinkomen op bijstandsniveau kan worden gegarandeerd.

IST-situatie: Artikel 35 Participatiewet Individuele en categoriale bijzondere bijstand	SOLL-situatie: Artikel 35 Participatiewet Individuele en categoriale bijzondere bijstand
1. Onverminderd paragraaf 2.2, heeft de alleenstaande of het gezin recht op bijzondere bijstand voor zover de alleenstaande of het gezin niet beschikt over de middelen om te voorzien in de uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan en deze kosten naar het oordeel van het college niet kunnen worden voldaan uit de bijstandsnorm, de individuele inkomenstoeslag, bedoeld in artikel 36, de studietoelage, bedoeld in artikel 36b, het vermogen en het inkomen voor zover dit meer bedraagt dan de bijstandsnorm, waarbij artikel 31, tweede lid, en artikel 34, tweede lid, niet van toepassing zijn. Het college bepaalt het begin en de duur van de periode waarover het vermogen en het inkomen in aanmerking wordt genomen.	1. Onverminderd paragraaf 2.2, heeft de alleenstaande of het gezin recht op bijzondere bijstand voor zover de alleenstaande of het gezin niet beschikt over de middelen om te voorzien in de uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan en deze kosten naar het oordeel van het college niet kunnen worden voldaan uit de bijstandsnorm, de individuele inkomenstoeslag, bedoeld in artikel 36, de studietoelage, bedoeld in artikel 36b, het vermogen en het inkomen voor zover dit meer bedraagt dan de bijstandsnorm, waarbij artikel 31, tweede lid, en artikel 34, tweede lid, niet van toepassing zijn. Het college bepaalt het begin en de duur van de periode waarover het vermogen en het inkomen in aanmerking wordt genomen. (...) 8. In afwijking van het eerste lid kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kostensoorten worden vastgesteld waarvoor categoriaal bijzondere bijstand kan worden verleend, indien een of meer categorieën personen worden geraakt door bijzondere omstandigheden waardoor zij niet beschikken over de middelen om te voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan.

Deze wijziging ziet op de mogelijkheid tot het verlenen van categoriale bijzondere bijstand.²⁴ Door de op wetsniveau ingekaderde mogelijkheid te creëren om bij AMvB aan te wijzen situaties categoriale bijzondere bijstand toe te staan, kan soepeler worden ingespeeld op bredere behoeften

²³ § 4.5 MvT: Invoering bufferbudget

²⁴ § 3.7 MVT: Bij AMvB nader in te vullen mogelijkheid tot verstrekking van categoriale bijzondere bijstand

aan inkomensondersteuning, zoals deze zich ook in het recente verleden hebben voorgedaan (denk b.v. aan de Energietoeslag). Daarnaast wordt ook meer rechtszekerheid gecreëerd voor betrokkenen.

IST-situatie: Artikel 41 Participatiewet Aanvraag bij UWV	SOLL-situatie: Artikel 41 Participatiewet Aanvraag bij UWV
4. 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.	4. 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. In alle gevallen waar de voorgaande zin niet op van toepassing is, stelt het college betrokkene na melding onverwijld in de gelegenheid een aanvraag in te dienen. (...) 11. In afwijking van het vierde lid kan het college de aanvraag, voor het verstrijken van de termijn van vier weken, in behandeling nemen indien naar het oordeel van het college de omstandigheden van de belanghebbende of het gezin daartoe aanleiding geven.

Artikel 41, vierde lid, van de Participatiewet biedt de mogelijkheid voor een burger die een melding doet voor bijstand, meteen de mogelijkheid krijgt ook de vervolgstap te zetten (het indienen van een aanvraag voor bijstand).²⁵

De toevoeging van het elfde lid ziet op de 4-weken zoektermijn voor jongeren tot 27 jaar. Het biedt gemeenten de mogelijkheid om de 4-weken zoekperiode buiten toepassing te laten wanneer naar het oordeel van het college van B&W de omstandigheden van de jongere daartoe aanleiding geven.²⁶ Met de voorgestelde wijziging wordt de mogelijkheid tot maatwerk expliciet gemaakt.

IST-situatie: Artikel 43a Participatiewet Gebruik gegevens bij nieuwe aanvraag	SOLL-situatie: Artikel 43a Participatiewet Gebruik gegevens bij nieuwe aanvraag
	1. Indien na het eindigen van de algemene bijstand binnen twaalf maanden een nieuwe

²⁵ § 3.11 MvT: Onverwijld de mogelijkheid bieden tot het indienen van een aanvraag na melding

²⁶ § 3.5 MvT: Maatwerkmogelijkheid bij de vierwekenzoektermijn voor jongeren tot 27 jaar in kwetsbare situaties

	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.
--	--

Deze wijziging ziet op de versoepeling van de administratieve last die en bijstandsaanvraag met zich meebrengt.²⁷ Voor gemeenten wordt de mogelijkheid opgenomen om een verkorte aanvraagprocedure in te richten en toe te passen als mensen binnen 12 maanden na uitstroom uit de bijstand opnieuw een bijstandsuitkering aanvragen. Bij een verkorte aanvraagprocedure kan de gemeente gebruik maken van de gegevens die bekend zijn uit de eerdere bijstandsperiode als hierin geen wijzigingen zijn opgetreden. De gemeente verifieert de gegevens in de beschikbare administraties en zo nodig bij de aanvrager of de gegevens actueel en bruikbaar zijn.

IST-situatie: Artikel 44 Participatiewet Toekenning	SOLL-situatie: Artikel 44 Participatiewet Toekenning
1. Indien door het college is vastgesteld dat recht op bijstand bestaat, wordt de bijstand toegekend vanaf de dag waarop dit recht is ontstaan, voorzover deze dag niet ligt voor de dag waarop de belanghebbende zich heeft gemeld om bijstand aan te vragen.	1. Indien door het college is vastgesteld dat recht op bijstand bestaat, wordt de bijstand toegekend vanaf de dag waarop dit recht is ontstaan, voorzover deze dag niet ligt voor de dag waarop de belanghebbende zich heeft gemeld om bijstand aan te vragen. (...) 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.

Het nieuw toegevoegde vijfde lid van artikel 44 maakt het voor het college mogelijk om in schrijnende situaties af te wijken van het principe aanvraagdatum = ingangsdatum.²⁸ Er kan met een maximum van drie maanden terugwerkende kracht bijstand worden verleend.

²⁷ § 4.2 MvT: Versoepelen aanvraagprocedure

²⁸ § 3.6 MvT: Afwijken van het principe aanvraagdatum is ingangsdatum: bijstand met terugwerkende kracht

IST-situatie: Artikel 83 Participatiewet Innovatie	SOLL-situatie: Artikel 83 Participatiewet Innovatie
1. Bij algemene maatregel van bestuur kan bij wijze van experiment, met het oog op het onderzoeken van mogelijkheden om deze wet met betrekking tot de arbeidsinschakeling en de financiering doeltreffender uit te voeren, worden afgeweken van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 6 tot en met 10, 31, tweede lid, en paragraaf 7.1. Bij toepassing van de eerste volzin wordt bij algemene maatregel van bestuur geregeld op welke wijze en gedurende welke periode van welke artikelen van de wet wordt afgeweken. 2. Een experiment als bedoeld in het eerste lid duurt ten hoogste drie jaar. Indien, voor een experiment is afgelopen, een voorstel van wet is ingediend bij de Staten-Generaal om het experiment om te zetten in een structurele wettelijke regeling, kan het experiment worden verlengd tot het tijdstip waarop het voorstel van wet in werking treedt. De tweede volzin van het eerste lid is van overeenkomstige toepassing.	1. Bij algemene maatregel van bestuur kan bij wijze van experiment, met het oog op het onderzoeken van mogelijkheden om deze wet met betrekking tot de arbeidsinschakeling, maatschappelijke participatie en de financiering doeltreffender uit te voeren, worden afgeweken van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 6 tot en met 10, 31, tweede lid, en paragraaf 7.1. Bij toepassing van de eerste volzin wordt bij algemene maatregel van bestuur geregeld op welke wijze en gedurende welke periode van welke artikelen van de wet wordt afgeweken. 2. Een experiment als bedoeld in het eerste lid duurt ten hoogste drie jaar vijf jaar. Indien, voor een experiment is afgelopen, een voorstel van wet is ingediend bij de Staten-Generaal om het experiment om te zetten in een structurele wettelijke regeling, kan het experiment worden verlengd tot het tijdstip waarop het voorstel van wet in werking treedt. De tweede volzin van het eerste lid is van overeenkomstige toepassing.

Het experimenteerartikel wordt verbreed:²⁹ van uitsluitend experimenten gericht op uitstroom naar werk en het doeltreffender maken van de financiering naar experimenten gericht op maatschappelijke participatie. Daarnaast wordt de totale looptijd voor experimenten verruimd van 3 naar 5 jaar.

²⁹ § 5.7 MvT: Verbreding van het experimenteerartikel