

Rapport inventarisatie verbeterpunten Participatiewet

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

Oktober 2021

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding	5
Aanleiding	5
Leden van de expertgroep	5
Werkwijze	6
Leeswijzer	6
Hoofdstuk 2 Inkomen en vermogen	8
2.1 Inleiding	8
2.2 Vrijlatingen	8
2.3 Inkomen - ruim inkomensbegrip	10
2.3.1 Ruilhandel/LETS/vouchers/wederdiensten	11
2.3.2 Hobbymatige handel (postzegels, postduiven e.d.) en particuliere huisraad	11
2.3.3 Inkomsten van inwonende kinderen	12
2.3.4 Giften	13
2.3.5 Betaling aan derde ten behoeve van de bijstandsgerechtigde	14
2.3.6 Transitievergoedingen	14
2.3.7 Inkomsten verrekenen die niet genoten zijn	15
2.3.8 Geleend geld	16
2.3.9 Besparingen op algemene kosten van bestaan	16
2.4 Vermogen-inleiding	17
2.4.1 Bescheiden vermogen	17
2.4.2 Afroom-effecten en algemeen gebruikelijke bezittingen	18
2.4.3 Normensystematiek	19
2.4.4 Normbedrag bij wijziging alleenstaande ouder in alleenstaande	19
2.4.5 Bescheiden vermogen wordt steeds bescheidener	20
2.4.6 Verkoopopbrengst van een vrijgelaten bezitting	20
2.4.7 Vermogen in een eigen huis	21
2.4.8 Vermogen in lijfrente	21
2.4.9 Sparen tijdens bijstand	22
2.4.10 Vermogensvrijlating bij verhuizing naar andere gemeente	22
2.4.11 En/of rekeningen	23
2.4.12 Vergoedingen voor immateriële schade	24
2.4.13 Schulden	25
2.4.14 Schulden bij familie	26
2.4.15 Studieschulden	26
2.4.16 Nieuwe schulden die tijdens bijstand ontstaan	27
2.4.17 Erfenis	28

2.4.18 Interen op vermogen	29
Hoofdstuk 3 De bijstandsnormen en leefvormen	31
3.1 Leefvormen en normering	31
3.2 Co-ouderschap	32
3.3 Gezamenlijke huishouding	32
3.3.1 Duurzaam gescheiden leven	33
3.3.2 Onweerlegbaar rechtsvermoeden	34
3.3.3 Mantelzorg	34
3.3.4 Gehuwden die niet in dezelfde woonplaats wonen	35
3.4 Verblijf in een inrichting	36
3.5 Vreemdelingen	37
3.6 Scholieren met tegemoetkoming WTOS	37
3.7 Daklozen	38
Hoofdstuk 4 Verplichtingen, maatregelen, boeten en terugvordering	39
4.1 Verplichtingen	39
4.1.1 Inlichtingenplicht	39
4.1.1.1 Geen heldere norm	39
4.1.1.2 Voorlichting en begeleiding door de gemeente	40
4.1.1.3 Bewijspositie bijstandsgerechtigde	41
4.1.1.4 Persoonlijke levenssfeer	41
4.1.1.5 Eenmalige gegevensuitvraag	42
4.2 Andere verplichtingen	43
4.2.1 Geharmoniseerde verplichtingen en de bijbehorende geüniformeerde maatregelen	43
4.3 Boete en draagkracht	44
4.4 Terugvordering – Invordering – Schuldsanering – Re-integratie	45
4.4.1 Bijzondere situatie: inkomstenverrekening achteraf.	46
4.4.2 Bruterings bij terugvordering	47
4.4.3 Zesmaandenjurisprudentie	48
Hoofdstuk 5 Aanvraag bijstand, uitzonderingsclausules, bijzondere bijstand e.a.	49
5.1 Aanvraagprocedure	49
5.1.1 Ingangsdatum	49
5.1.2 Zoekperiode	50
5.2 Uitzonderingsclausules	51
5.3 Individuele inkomenstoelag	52
5.4 Bijzondere bijstand	53
5.4.1 Bijzondere bijstand voor te betalen belastingaanslag	54
5.4.2 Rol voorliggende voorzieningen in relatie tot bijzondere bijstand	54
5.4.3 Bijzondere bijstand en eigen huis	55

5.5 Noodzakelijke kosten van het bestaan	56
Hoofdstuk 6 Slotbeschouwing: opmerkingen van meer algemene aard	57
6.1 De rol van de Pw als laatste vangnet	57
6.2 Tegengestelde mensbeelden binnen de Pw	58
6.3 Pervers financieringssysteem	59
6.4 Sturing op gemeenten die ten nadele van burgers in strijd met de wet handelen	59
6.5 Transparantie	60
6.6 Waardering van familiehulp/sociaal netwerk	61
6.7 Verschillen tussen gemeenten en SVB als bijstandsverlenend orgaan	62
6.8 Het belang van codificatie	62
6.9 Eenduidigheid van de aanspraken	63
6.10 Helderheid van regelgeving	64
Bijlage met verbeter suggesties van niet-beleidsmatige aard	65
De expertgroep	68

Hoofdstuk 1 Inleiding

Aanleiding

Binnen het stelsel van de Nederlandse sociale zekerheid neemt de Participatiewet een belangrijke plek in. Het is het laatste financiële vangnet bij gebrek aan middelen. De Participatiewet staat in een rij van eerdere 'bijstandswetten' met elk hun eigen accenten, maar grosso modo wel met een gelijklopende systematiek. Belangrijke bepalingen uit eerdere bijstandswetten zijn in identieke of vergelijkbare vorm terug te vinden in de Participatiewet.

De Participatiewet bestaat inmiddels bijna zeven jaar. Een mooi moment om de balans op te maken en te inventariseren of deze wet nog aansluit bij de eisen van deze tijd. De zaak 'Wijdemeren' heeft het belang én de urgentie daarvan nog eens onderstreept. Zo'n inventarisatie kan allerlei invalshoeken hebben. Maar er is veel voor te zeggen om aan de basis te beginnen: deugt de wet nog? Staan er zaken in die inmiddels achterhaald zijn, een dode letter zijn geworden of in strijd zijn met andere wetgeving of rechtspraak? In het verlengde daarvan rijst ook de vraag of deze wet nog aansluit bij maatschappelijke ontwikkelingen m.b.t. zaken als werk en inkomen, woon- en leefvormen en participeren in de samenleving. Door toenmalig staatssecretaris Van 't Wout is naar aanleiding van de Wijdemeren-casus een actieve inventarisatie toegezegd, als het gaat om de vraag waar regelgeving in de praktijk hard uitpakt.¹ Een bredere inventarisatie van de Participatiewet past daarbij. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft daarom een drietal experts verzocht om de wet aan een juridisch-beleidsmatige analyse te onderwerpen, en die analyse toe te spitsen op de volgende thema's:

- **Verhouding tot rechtspraak en andere wetgeving:** op welke onderdelen is het gewenst de Participatiewet in lijn te brengen met rechtspraak en hogere regelgeving? Bijvoorbeeld middels codificatie van jurisprudentie.
- **Maatwerk:** biedt de Participatiewet voldoende ruimte om af te wijken van de standaardregels? In hoeverre is het nodig om in de wet meer ruimte voor maatwerk te creëren?
- **Beleidsruimte gemeenten:** op welke onderdelen draagt de beleidsruimte van gemeenten niet bij aan maatwerk, maar juist aan uitvoeringsverschillen die door de burger als onrechtvaardig worden ervaren?
- **Maatschappelijke ontwikkelingen:** Sluit de Participatiewet nog aan op maatschappelijke ontwikkelingen? Vooral in relatie tot hulp aan bijstandsgerechtigden door het eigen netwerk;
- **Uitvoeringspraktijk:** zijn er -wellicht sluipend- praktijken ontstaan die doelbevestiging behoeven op het politieke niveau?

Leden van de expertgroep

De inventarisatie is uitgevoerd door een expertgroep bestaande uit:

- drs. Wim Eiselin als voorzitter;
- mr. Henk van Deutekom;
- mr. Hans Nacinovic.

Het secretariaat van de expertgroep en verbindingsfunctie met de opdrachtgever is vervuld door mr. Erik Rutten, beleidsmedewerker bij het Ministerie van SZW.

¹ TK 2020/2021, 34 352, nr. 207.

Werkwijze

Aan de expertgroep is gevraagd de onderwerpen op een compacte wijze te duiden en zo mogelijk suggesties aan te dragen voor verbetering. Het gaat om onderwerpen waarover SZW zich in het kader van beleidsvernieuwing zou moeten beraden. Van belang is daarbij, dat dit rapport vooral signalerend is bedoeld. Suggesties om tot verbetering te komen kunnen variëren en zijn mede afhankelijk van het belang van het betreffende thema. Zo kan het gaan om kleine -vooral technische- aanpassingen, gericht op:

- het verhelderen en verbeteren van de leesbaarheid van de wet,
- het vergroten van de rechtseenheid, en
- het verminderen van hardheid voor burgers.

tot ingrijpende oplossingen zoals:

- het heroverwegen van belangrijke onderdelen van de bijstandssystematiek.

Veel (beleids)suggesties kunnen vermoedelijk met beperkte aanpassingen worden gerealiseerd, sommige zelfs middels een veegwet. De beleidssuggesties worden door de expertgroep kort geduid, meer om de beleidsvernieuwing te stimuleren dan om tot een complete uitwerking (met al de mogelijke varianten) te komen. Dat laatste viel buiten de opdrachtformulering en was ook een bewuste keus van de opdrachtgever. De beleidssuggesties beperken zich tot de Participatiewet, maar kunnen in hun uitwerking ook de IOAW en IOAZ raken of de wet SUWI. De wetten IOAW, IOAZ en SUWI zijn niet systematisch in de rapportage betrokken.

De expertgroep realiseert zich dat er momenteel een aantal wetstrajecten² loopt dat erop gericht is om de menselijke maat in de uitvoering terug te brengen en/of de uitvoerbaarheid van de wet te verbeteren. Op een aantal punten in deze rapportage wordt verwezen naar deze trajecten. De expertgroep heeft ervoor gekozen om dit niet prominent te bespreken, omdat de implicaties voldoende bekend zijn bij de opdrachtgever.

De expertgroep was vrij in haar werkwijze. Aan de expertgroep is wel verzocht een eerste versie van het eindrapport te delen met een zevental andere Participatiewet-experts, zo mogelijk met specialisatie op deelonderwerpen, en dit rapport door hen van commentaar te laten voorzien. De wijze van verwerking van deze commentaren in het eindrapport was een verantwoordelijkheid van de expertgroep. De geraadpleegde experts zijn opgenomen in de bijlage.

Leeswijzer

Voor een ordening van de inventarisatie is aangesloten bij de grotere thema's binnen de Participatiewet:

- Inkomen en vermogen
- Bijstandsnormen en leefvormen
- Verplichtingen, maatregelen, boeten, terugvordering en herziening
- Aanvraag bijstand, ingangsdatum, uitzonderingsclausules, e.a.

Voor alle duidelijkheid merkt de expertgroep nog op dat deze rapportage geen afzonderlijk hoofdstuk over arbeidsinschakeling bevat. De expertgroep realiseert zich dat re-integratie een belangrijke taak voor gemeenten is en dat de Participatiewet een specifieke paragraaf met regels over arbeidsinschakeling bevat³. Tegelijkertijd stelt de expertgroep vast, dat de omvang van de tekortkomingen te gering is om

² Zoals: wetsvoorstel Breed Offensief, TK 2020/2021, nr. 35 394; Initiatiefwet vergroten beslissingsruimte gemeenten bij terugvordering bijstand; Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein, TK 2019/2020, nr. 34 447 en de 'Verkenning andere vormgeving kostendelersnorm', TK 2020/2021, 34 352, nr. 211.

³ Par. 2.1.

daaraan een afzonderlijk hoofdstuk te wijden. Waar kritische kanttekeningen over de huidige regelgeving moeten worden geplaatst, zal dat, in relatie tot andere thema's, op andere plekken in deze rapportage worden gedaan.

In dit rapport worden op diverse plekken normbedragen genoemd. Het gaat dan om de normbedragen die gelden vanaf 1 juli 2021. De Participatiewet wordt in het vervolg aangeduid als Pw.

In een bijlage bij dit rapport is nog een lijst opgenomen met verbeterpunten van niet inhoudelijke aard.

Hoofdstuk 2 Inkomen en vermogen

2.1 Inleiding

Bijstand komt pas in beeld, als de belanghebbende geen eigen middelen heeft om in zijn levensonderhoud te voorzien. Dat hangt samen met het complementariteitsbeginsel: de gemeente vult de middelen aan die de belanghebbende heeft of kan benutten. In principe worden alle inkomens- en vermogensbestanddelen betrokken bij de bijstand⁴. De wetgever maakt wel onderscheid in de manier waarop inkomsten en vermogen worden betrokken. Middelen tellen mee, tenzij ze zijn vrijgelaten⁵.

2.2 Vrijlatingen

In artikel 31 lid 2 Pw is een lijst opgenomen met geheel of gedeeltelijk vrijgelaten middelen. Deze tellen niet of voor een deel mee bij de middelentoets. De lijst met vrijgelaten middelen is lang. Het aantal uitzonderingen op het uitgangspunt dat middelen betrokken worden bij bijstand, groeit. In 1995 waren het er twaalf⁶, inmiddels zijn het er 25. Het is lastig om inzicht in én overzicht op de vrijlatingen uit deze lijst te krijgen. Vrijgelaten middelen worden namelijk chronologisch toegevoegd en niet naar thema, onderwerp, of reikwijdte gebundeld. Vrijgelaten middelen i.v.m. deeltijdwerk treffen we bijvoorbeeld op verschillende plekken aan. Hetzelfde geldt voor schadevergoedingen.

Wat betreft de vrijlating van arbeidsinkomsten valt niet alleen op dat er meerdere vrijlatingen zijn die niet logisch gebundeld zijn, maar ook dat er allerlei verschillende vrijlatingspercentages worden genoemd. Bovendien lopen de criteria om in aanmerking te komen, nogal uiteen:

- Onderdeel n: een vrijlating tot 25% gedurende ten hoogste zes maanden, met een maximum van € 220,00 per maand, voor zover
 - algemene bijstand wordt ontvangen;
 - de AOW-leeftijd niet is bereikt; en
 - de vrijlating volgens het college helpt om aan het werk te komen.
- Onderdeel r geeft een vrijlating tot 12,5% van de arbeidsinkomsten, met een maximum van € 137,46 per maand, gedurende een aaneengesloten periode van maximaal 30 maanden die volgt op de eerstgenoemde vrijlating. Die vrijlating geldt slechts voor een alleenstaande ouder die de volledige zorg heeft voor een tot zijn last komend kind tot 12 jaar en moet helpen om aan het werk te komen.
- Vervolgens regelt onderdeel y voor de persoon die op medische gronden geen volledige werkweek kan maken, een vrijlating van 15% op inkomsten uit werk, met een maximum van € 139,41 per maand, voor zover hij algemene bijstand ontvangt, tenzij onderdeel n of r van toepassing is. Voor deze persoon geldt geen beperking tot de AOW-leeftijd en geldt ook niet de eis dat de vrijlating helpt om aan het werk te komen.

Aan deze lijst wordt nog toegevoegd de vrijlating voor bijstandsgerechtigden die met loonkostensubsidie arbeid verrichten, zodra het wetsvoorstel 'Breed offensief'⁷ in werking treedt. Dit voorstel voorziet in een tijdelijke vrijlating van 15% tot een maximum van € 136,26 per maand, voor de duur van twaalf maanden, bedoeld voor mensen die werken met loonkostensubsidie. Deze vrijlating kan worden verlengd wanneer er volgens het college in de persoon gelegen omstandigheden zijn, die uitbreiding van de uren (vrijwel) onmogelijk maakt.

⁴ Artikel 31 lid 1 Pw.

⁵ Artikel 31 lid 2 Pw.

⁶ Toenmalig artikel 43 lid 2 Abw.

⁷ TK 2020/2021, 35 394, nr. 3.

Gaat het om de twee eerstgenoemde vrijlatingen, dan is nog van belang, dat de vrijlating volgens het college moet helpen om aan het werk te komen. Het antwoord op die vraag zou eigenlijk voort moeten komen uit wetenschappelijke inzichten wanneer dat het geval is. Het past niet dat daar per geval over wordt geoordeeld, of dat daaraan een invulling wordt gegeven op basis van andere overwegingen, zoals financiële. Het overlaten aan het college om te bepalen wanneer de vrijlating helpt om aan het werk te komen leidt tot verschillende benaderingen per gemeente, zelfs tot gemeenten die deze vrijlating zeer beperkt toepassen. Bovendien leiden verschillen per gemeente ook tot niet noodzakelijke regeldrukke en een afhankelijkheidsrelatie van de bijstandsgerechtigde tot behandelaar.

De vrijlatingsregelingen voor inkomsten uit (deeltijd)werk hebben overigens als nadeel dat deeltijdwerk tot gevolg heeft dat het belastbaar inkomen hoger wordt dan de algemene bijstandsnorm. Wat extra wordt verdiend, omdat het wordt vrijgelaten, valt voor een groot deel weer weg tegen verlaging van het recht op toeslagen, zoals de huur- en zorgtoeslag. Aangezien veel mensen niet in staat zijn om het toetsingsinkomen goed in te schatten en wijzigingen door te geven aan de Belastingdienst, resulteert dit geregeld in een terugvordering door de Belastingdienst. Dit versterkt het gevoel dat werken niet loont en dat je er maar beter niet aan kunt beginnen. Het verstrekken van fiscaal onbelaste premies ter hoogte van de vrijlating, heeft dit nadeel niet. Die mogelijkheid hebben gemeenten, maar daar zijn beperkingen aan verbonden, omdat de vrijlatingsregeling voor deeltijdwerk dwingend is voorgeschreven én dergelijke onbelaste premies slechts vrijgelaten worden, als zij hooguit twee keer per kalenderjaar worden verstrekt⁸.

Verder zit er veroudering in de lijst met vrijlatingen, zoals uit de bijlage blijkt. Dat is verwarrend voor de lezer en staat op gespannen voet met de rechtszekerheid. De lezer mag ervan uitgaan dat wat in de wet staat nog betekenis en rechtskracht heeft. Het laten staan van niet meer geldende vrijlatingen hindert bovendien de leesbaarheid en vindbaarheid, mede gelet op het grote aantal vrijlatingen.

Ten slotte valt op dat het feitelijk ontbreekt aan een systeem dat helpend is om te bepalen welke middelen op grond van welke criteria worden vrijgelaten. Plaatsing op deze lijst is vaak de uitkomst van een politiek proces en dito keuzes. Het zou toch denkbaar moeten zijn om een aantal – al is het maar grofmazige - criteria te formuleren, aan de hand waarvan bepaald kan worden of en in hoeverre een middel wordt vrijgelaten. Dat komt de voorspelbaarheid en consistentie van beleid ten goede.

Beleidsuggestie a: De lijst met vrijgelaten middelen herschikken, bijvoorbeeld volgens het volgende principe: eerst de middelen noemen die volledig worden vrijgelaten, daarna de gedeeltelijke vrijlatingen en daarna de vrijlatingen die afhankelijk zijn van de beoordeling van het college.

Beleidsuggestie b: De vrijlatingsbepalingen in verband met werk bundelen.

Beleidsuggestie c: De vrijlating van inkomsten uit werk losmaken van de vraag of de vrijlating volgens het college helpt om aan het werk te komen.

Beleidsuggestie d: De percentages die worden genoemd in de vrijlatingsbepalingen voor inkomsten uit werk gelijktrekken.

Beleidsuggestie e: Overweeg om arbeidsinkomsten te stimuleren met een procentueel stijgende belastingvrije premie tot een bepaald maximum. In het geval na werkaanvaarding de inkomsten de bijstandsnorm beperkt te boven gaan, de premie laten doorlopen gedurende maximaal zes maanden.

⁸ Artikel 31 lid 2 onder j Pw. Wel gaat bijv. de gemeente Amsterdam creatief om met de premie-vrijlating en zet de premie deeltijdwerk per 1 maart 2021 op tijdelijke basis in als premie voor arbeidsinschakeling. De premiehoogte is 30% van het inkomen tot maximaal 219 euro per maand die wordt «opgespaard» en door de gemeente twee keer per jaar wordt uitgekeerd. Zie TK 2020/2021, Aanhangsel, nr. 2887.

Beleidsuggestie f: De lijst met vrijgelaten middelen in artikel 31 lid 2 Pw actualiseren.

Beleidsuggestie g: Criteria vaststellen aan de hand waarvan bepaald wordt welke middelen worden vrijgelaten.

Beleidsuggestie h: Kies voor een uniforme landelijke regeling.

2.3 Inkomen - ruim inkomensbegrip

Het begrip inkomen is in de Pw ruim omschreven. Het principe is dat alle inkomensbestanddelen in aanmerking worden genomen, voor zover de betrokkene er redelijkerwijs over kan beschikken, tenzij de wet expliciet anders bepaalt⁹ (zie artikelen 31 t/m 33 Pw). Wat inkomen is, is in de Pw niet limitatief omschreven, de uitzonderingen wel.

Naast de klassieke vormen van inkomen, zoals loon of een uitkering, kunnen ook andere voordelen die iemand heeft als inkomen worden aangemerkt. Denk aan het ontvangen van een dienst of product bij wijze van wederdienst of van de verkoop op Marktplaats. Uitgangspunt van de wetgever is geweest: als het op inkomen lijkt, dan wordt het als inkomen meegenomen, tenzij uitdrukkelijk vrijgelaten.

Het gegeven dat een gemeente in principe elk voordeel of inkomensbestanddeel in aanmerking kan nemen, maakt allereerst dat de belanghebbende met een omvangrijke inlichtingenplicht wordt opgezegd¹⁰. Alle op geld waardeerbare activiteiten moeten namelijk worden gemeld, ongeacht de intentie waarmee die werkzaamheden worden verricht en ongeacht of uit die werkzaamheden daadwerkelijk inkomsten worden genoten.¹¹ Dat is niet alleen belastend voor belanghebbenden, het roept ook de vraag op naar de handhaafbaarheid. Hoe ruimer het middelenbegrip, hoe ingewikkelder het stelsel en hoe lastiger de handhaving.

Daar komt nog bij dat het de vraag is of een dergelijk ruim inkomensbegrip nog van deze tijd is. Ook omdat de huidige paragraaf over 'middelen' in de Pw inmiddels decennia oud is¹², is het van belang om opnieuw bestuurlijk vast te stellen in hoeverre de zo ruime benadering van het inkomensbegrip nog past bij de huidige stand van de samenleving en wat maatschappelijk aanvaard is. De Wijdmeren-zaak¹³ illustreert het belang én de actualiteit van deze vraag. Daarbij speelt ook een rol dat de mogelijkheden om middelen te verwerven, o.a. door de inzet van digitale middelen en allerlei websites zoals Marktplaats, én om uitgaven te beperken, behoorlijk zijn toegenomen.

Hierna bespreken we een aantal voordelen of ontvangsten die naar de huidige stand van de rechtspraak als inkomensbestanddeel bij de bijstand betrokken moeten worden. Tegelijkertijd stellen we daarbij de vraag of dat nog past bij de huidige maatschappelijk opvattingen.

⁹ In de artikelen 32 en 33 Pw worden enkele bijzondere regels gegeven over wat als inkomen wordt beschouwd.

¹⁰ Dat is van belang voor de daaraan verbonden consequenties. Zie ook de opmerkingen over inlichtingenplicht, terugvordering en boete, elders in deze rapportage.

¹¹ Zie bijv. ECLI:NL:CRVB:2012:BW5646.

¹² In de achtereenvolgende bijstandswetten telkens min of meer geruisloos overgenomen, met dien verstande dat de lijst met vrijgelaten middelen als gezegd wel langer is geworden.

¹³ Terugvordering bijstand vanwege geruime tijd ontvangen van boodschappen, zie ECLI:NL:RBMNE:2019:4746 en CRVB:2021:1918.

2.3.1 Ruilhandel/LETS¹⁴/vouchers/wederdiensten

Naast de formele economie bestaat er een informele of schaduw economie¹⁵. Het gaat dan om allerlei activiteiten in het maatschappelijk verkeer die een geldwaarde hebben en die zich onttrekken aan registratie door de overheid¹⁶. Binnen deze informele economie vindt overdracht plaats van producten en diensten, vaak op basis van het verrichten van een tegenprestatie¹⁷. Naast betaling in geld, wordt ook vaak betaald middels het verrichten van wederdiensten, het ruilen van producten, reparatiediensten, bonnensystemen, LETS en allerlei andere 'betalingsmiddelen', anders dan algemeen erkende betaalmiddelen. Dergelijke diensten/producten worden geleverd omdat men deel uitmaakt van een familie, vereniging, kerk, omdat men vorm geeft aan burgerschap (zoals noaberschap) of simpelweg omdat men een aantrekkelijke tegenprestatie kan krijgen en er geen geld voor (over)heeft. De betreffende producten en diensten vormen doorgaans een voorziening in de algemene kosten van levensonderhoud (vaak eerste levensbehoeften) en zijn in veel gevallen een welkome aanvulling voor een huishouden dat 'onder water' staat.

Vanuit bijstandsperspectief gaat het meestal over op geld waardeerbare goederen en diensten die betrokken moeten worden bij de bijstand, gelet op het ruime inkomensbegrip. Dit uitgangspunt kan op gespannen voet staan met het zo gewenste burgerschap en sociale inclusie, en kan belemmerend zijn voor maatschappelijke participatie. Bovendien kunnen de burgerschapsactiviteiten die men verricht de stap richting werk kleiner maken en kunnen deze ook een beroep op veel duurdere formele dienstverlening voorkomen. Ten slotte staat het op geld waarden van verleende diensten of ontvangen producten binnen het sociaal netwerk, op gespannen voet met de benadering van de wetgever binnen de Wmo2015 en de Jeugdwet. In het kader van die aanpalende wetten is het uitgangspunt dat hulpvragen zoveel mogelijk binnen het sociaal netwerk worden opgelost. Daar staat tegenover dat binnen de Pw dergelijke diensten op geld gewaardeerd moeten worden en dus gemeld en gekort op de bijstand. Die verschillende uitgangspunten verdragen zich moeilijk met elkaar en zorgen in de praktijk regelmatig voor onbegrip bij belanghebbenden.

Beleidsuggestie a: Dienstverlening of overdracht van producten in het informele circuit niet of slechts gedeeltelijk in aanmerking nemen als inkomen.

Beleidsuggestie b: Dienstverlening of overdracht van producten binnen een burgerschapscontext niet in aanmerking nemen als inkomen.

2.3.2 Hobbymatige handel (postzegels, postduiven e.d.) en particuliere huisraad

Mensen verzamelen vaak door de ene aanwinst te verkopen om daarmee een middel te krijgen voor aankoop van een andere aanwinst. Gebeurt dat incidenteel, dan heeft dit doorgaans geen consequenties voor de bijstand. De opbrengst van incidentele verkoop van privégoederen wordt in het algemeen niet als inkomen aangemerkt. In beginsel hoeft de belanghebbende dat dan ook niet te melden aan de gemeente¹⁸. Bij sommige hobby's vindt verkoop echter heel frequent plaats.

Bij de verkoop van huisraad e.d. door particulieren zien we een vergelijkbaar patroon. Evenals veel hobbyisten verkopen velen weleens huisraad om iets mooiers of beters daarvoor te kunnen bemachtigen.

¹⁴ LETS: Local Exchange Trading System of Lokaal Economisch Transactie Systeem. Dat zijn lokale, non-profitruilnetwerken waar goederen en diensten met elkaar geruild kunnen worden, zonder dat daar valuta voor nodig is.

¹⁵ Volgens schattingen van het CBS in 2015 gaan er vele miljarden in om. Zie ook: <https://nos.nl/artikel/2233362-hoe-schat-je-de-waarde-van-illegale-economie>.

¹⁶ Vooral belastingheffing. Die activiteiten kunnen zowel legale als illegale activiteiten zijn.

¹⁷ Denk aan klussen in huis, oppas- en schoonmaakwerk, reparatie van auto's en fietsen, hulp bij computerproblemen etc.

¹⁸ ECLI:NL:CRVB:2012:BW5987.

Ook voor dergelijke meer incidentele verkopen geldt dat deze zich in principe onttrekken aan de meldingsplicht. Is sprake van een min of meer doorlopende handel dan kan niet meer van incidentele verkoop van privégoederen worden gesproken. De opbrengst van de verkopen heeft dan het karakter van inkomen. De belanghebbende is verplicht dit te melden aan de gemeente en is verplicht een goede boekhouding bij te houden die een volledig en verifieerbaar beeld geeft¹⁹. Voor burgers is het erg lastig om te bepalen waar de scheidslijn ligt tussen incidentele verkoop van privégoederen en doorlopende handel.

Beleidsuggestie a: Opbrengsten uit hobbymatige activiteiten, particuliere handel in huisraad e.d. niet als inkomen aanmerken, tenzij dit uit oogpunt van bijstandsverlening onaanvaardbaar is. Dat kan aan de orde zijn als de opbrengsten veel hoger zijn dan de uitgaven of als de handel duidelijk commercieel is gericht²⁰. Bijstandsgerechtigden actief duidelijke voorlichting geven over de scheidslijn tussen hobby en handel, en een eenvoudige manier aanreiken om een goede boekhouding bij te houden.

Beleidsuggestie b: Opbrengsten uit hobbymatige activiteiten en particuliere handel tot op zekere hoogte vrijlaten. In overweging nemen om daarvoor aansluiting te zoeken bij de vrijlating voor werk of voor de belastingvrije onkostenvergoeding voor vrijwilligerswerk.

2.3.3 Inkomsten van inwonende kinderen

Inkomsten van inwonende minderjarige kinderen, anders dan uit of i.v.m. werk²¹, moeten worden betrokken bij de bijstandsverlening aan de huishouding. De gemeente moet dat op dezelfde manier doen als voor meerderjarigen het geval is. De Pw maakt geen onderscheid tussen meerder- en minderjarig waar het de kwalificatie van een voordeel of opbrengst aangaat en de mate waarin dit wordt vrijgelaten. We hebben de indruk dat dat in het maatschappelijk verkeer niet altijd wordt begrepen en/of aanvaard, en dat het raadzaam is om dit eens tegen het licht te houden. Hoe vaak komt het niet voor, dat een (groot)ouder een kind iets waardevols geeft, al dan niet om de problematische financiële situatie van het huishouden waartoe het kind behoort te compenseren? Er is veel voor te zeggen om voor minderjarige kinderen een grotere vrijlatingsruimte te creëren dan voor meerderjarigen. Temeer omdat één van de centrale beleidsdoelstellingen van het rijk al sinds jaar en dag is om armoede onder kinderen tegen te gaan.

Gaat het om inwonende *meerderjarige* kinderen, dan levert dit soms een bijstandspuzzel op. Gaat het om zgn. jongmeerderjarige kinderen (18 tot 21 jaar), dan vallen deze onder een speciaal bijstandsregime. Ze hebben wel zelfstandig recht op algemene bijstand, maar de bijstandsnorm is afgestemd op de onderhoudsplicht van de ouder(s), die in principe voortduurt tot het bereiken van de 21-jarige leeftijd van het kind²². De norm is daarom laag en kan aangevuld worden met bijzondere bijstand. Het is aan gemeenten overgelaten hoe bepaald wordt welke aanvullende bijzondere bijstand wordt verstrekt en welke invloed een ouderlijke onderhoudsbijdrage aan het kind op de bijstand heeft. De indruk bestaat dat gemeenten nogal uiteenlopende opvattingen hebben.

Inwonende kinderen *vanaf 21 jaar* ziet de wetgever als kostendelers²³. Hun uitkering wordt (lager) vastgesteld op een kostendelersnorm. Gaat het om inwonende studerende kinderen van 21 jaar of ouder die deel uitmaken van een bijstandsgezin, dan worden deze in beginsel niet als kostendeler gezien²⁴. Dragen zij bij aan de kosten van de huishouding, dan is onduidelijk hoe de gemeente moet omgaan met

¹⁹ ECLI:NL:CRVB:2014:236, ECLI:NL:CRVB:2014:580 en ECLI:NL:CRVB:2021:939.

²⁰ In de rechtspraak treffen we veel voorbeelden aan van structurele verkoop met een duidelijk commercieel karakter. Zie bijv. ECLI:NL:CRVB:2018:1781, ECLI:NL:CRVB:2019:3468 en ECLI:NL:CRVB:2020:194.

²¹ Artikel 31 lid 2 onder h Pw: het moet wel om ten laste komende kinderen gaan.

²² Artikel 12 Pw.

²³ Artikelen 19a en 22a Pw.

²⁴ Onder de voorwaarden, genoemd in artikel 22a Pw.

deze bijdragen. Het gaat hier in beginsel over kostgeld, maar de bijstandhouders zien het vaak als een compensatie voor wat zij eerder aan het kind hebben voorgeschoten voor levensonderhoud. Onduidelijk is dan welke bijdrage redelijk is en niet als inkomen bij de ouders in aanmerking hoeft te worden genomen en welk deel wel²⁵.

Ook omgekeerd speelt de vraag welke onderhoudsbijdragen van ouders vrij kunnen worden gelaten op de bijstand die een kind ontvangt en welke niet. Er is geen heldere norm op dit punt: burgers worden te veel in het ongewisse gelaten over hoe een gemeente kan reageren en wanneer de belanghebbende een meldingsplicht heeft. Bovendien blijkt in de praktijk dat gemeenten op dit onderdeel verschillende opvattingen hebben.

Beleidsuggestie a: Voor minderjarige kinderen de ruimte voor vrijlating van middelen verruimen.

Beleidsuggestie b: De afzonderlijke normering voor 18- tot 21-jarigen schrappen. De normen voor 21-plussers laten gelden voor 18- tot 21-jarigen.

Beleidsuggestie c: De verschillende varianten van geldoverdrachten tussen ouders en kinderen op een rij zetten en een consistente benadering ontwikkelen. Gaat het om kostgeld van kinderen, dan is het redelijk om alleen bovenmatige kostgeldvergoedingen in aanmerking te nemen. Als de wetgever het schaalvoordeel normeert in de kostendelersnorm, dan past het ook de schaduwkant te normeren door een vrijlating tot een maximaal bedrag.

2.3.4 Giften

Giften aan bijstandsgerechtigden worden vrijgelaten '...voor zover deze naar het oordeel van het college uit een oogpunt van bijstandsverlening verantwoord zijn'.²⁶ Uitgangspunt is dus: giften zijn niet vrijgelaten, tenzij het verantwoord is om ze buiten beschouwing te laten. Het is de vraag of dit uitgangspunt nog aansluit bij de huidige maatschappelijke opvattingen, en of het uitgangspunt niet zou moeten zijn: giften worden vrijgelaten, tenzij,...

Gelet op de wettekst staat het gemeenten vrij om een eigen oordeel te geven over een specifieke situatie én daarvoor eigen beleid te ontwikkelen. We hebben de indruk dat er in beleid en uitvoering grote verschillen zijn tussen gemeenten in de wijze waarop giften betrokken worden bij de bijstandverlening. Die verschillen in beleid zijn voor burgers niet te begrijpen. Veel gemeentelijk beleid is ook niet openbaar. Als er al een noodzaak zou zijn voor verschillend beleid per gemeente, dan zouden gemeenten in ieder geval verplicht moeten zijn om regels vast te stellen over het giften-beleid. Deze regels zouden ook gepubliceerd moeten worden, zodat ze voor inwoners kenbaar zijn. Gelet op de impact van het giften-beleid is er ook veel voor te zeggen om algemene regels over giften door de gemeenteraad bij verordening te laten vaststellen.

Beleidsuggestie a: Giften niet verrekenen, tenzij dit uit oogpunt van bijstandsverlening onaanvaardbaar is. Gemeenten de verplichting opleggen om wat onaanvaardbaar is te regelen via beleidsregels of verordening, zodat de lokale politiek zich hierover kan uitspreken.

Beleidsuggestie b: Giften pas verrekenen boven een bepaald plafond²⁷.

²⁵ Zie in dat verband de blog van drs. W. Eiselin op www.stimulansz.nl/bijstandsgerechtigde/.

²⁶ Artikel 31 lid 2 onder m Pw.

²⁷ Zie ook de motie van het lid Van Dijk, TK 2020/2021, 24 515, nrs. 580 en 601.

2.3.5 Betaling aan derde ten behoeve van de bijstandsgerechtigde

Hoe moet de gemeente omgaan met betalingen die iemand voor een bijstandsgerechtigde doet aan een derde? In de rechtspraak is daarover een zelfstandige benadering ontstaan gericht op het in mindering brengen van het voordeel op de bijstandsuitkering. Zie bijvoorbeeld:

- Door een vader voor de zoon aan een derde betaalde hypotheeklasten. Deze werden als middel bij de bijstandsverlening van de zoon in aanmerking genomen. Het ging hier niet om betalingen waarvan de vader de bestemming eenzijdig en onherroepelijk heeft bepaald, maar om betalingen ten behoeve van de zoon die hij vrijelijk had kunnen besteden aan kosten van levensonderhoud²⁸.
- Betalingen die de broer van belanghebbende direct voldeed voor kosten van huur, energie en de ziektekostenpremie. Over die betalingen heeft belanghebbende niet beschikt of kunnen beschikken. Wel konden deze kosten door middel van afstemming in zijn geheel in mindering worden gebracht op de bijstand aan betrokkene²⁹.
- De aanschaf van een personenauto door middel van een financial leasecontract, waarvoor later een kredietovereenkomst is afgesloten. De zus van belanghebbende betaalde de maandelijkse verplichtingen die uit deze contracten voortkwamen rechtstreeks aan kredietverlener. Belanghebbende heeft op geen enkele wijze geprobeerd onder het leasecontract uit te komen. De verplichtingen die voor belanghebbende voortvloeiden uit de overeenkomsten met kredietverlener moesten dan ook worden gerekend tot zijn kosten van levensonderhoud. Nu belanghebbende zelf de bestemming van de door zijn zus ter beschikking gestelde middelen had bepaald, waren deze middelen aan te merken als middelen waarover belanghebbende redelijkerwijs kon beschikken³⁰.

De betalingen onder a en c werden als middelen gezien die betrokken moesten worden bij de bijstandverlening. In geval b werden de betalingen gezien als omstandigheden die leidden tot een besparing én een verlaging van de uitkering op grond van het individualiseringsbeginsel, zoals verwoord in artikel 18 lid 1 Pw.

Beleidsuggestie: De benadering in de rechtspraak is strikt en straft welwillendheid van familie en vrienden al snel af. Voor zover deze betalingen aan derden niet kunnen worden gezien als onderhoudsbijdragen, hebben ze qua karakter veel weg van giften. In overweging wordt gegeven voor dergelijke betalingen het toetsingskader voor giften toe te passen en dit te formaliseren.

2.3.6 Transitievergoedingen

Op basis van de huidige jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep wordt een transitievergoeding, net als voorheen de ontslagvergoeding, gezien als inkomen over de periode direct aansluitend op de datum van ontslag. Dit betekent dat de vergoeding gedeeld moet worden door het nettobedrag van het salaris dat belanghebbende ontving. Het aantal maanden dat daaruit volgt, is de periode waaraan de vergoeding moet worden toegerekend³¹. Het kan anders zijn als uit de overeenkomst (of rechterlijke uitspraak) blijkt dat de vergoeding op een andere periode ziet en/of een ander karakter heeft. Het is echter de vraag of deze benadering van de transitievergoeding wel helemaal recht doet aan de bedoeling van de wetgever bij de transitievergoeding. De ontslagene zou deze vergoeding immers ook moeten kunnen gebruiken voor re-integratie-activiteiten.

Beleidsuggestie: Een transitievergoeding gedeeltelijk vrijlaten, met als verplichting dat dit geld wordt ingezet voor persoonlijke re-integratie-activiteiten. Deze vergoeding niet onderwerpen aan een noodzakelijkheidstoets door de gemeente.

²⁸ ECLI:NL:CRVB:2015:416.

²⁹ ECLI:NL:CRVB:2014:719.

³⁰ ECLI:NL:CRVB:2009:BJ8609.

³¹ ECLI:NL:CRVB:2011:BP5959.

2.3.7 Inkomsten verrekenen die niet genoten zijn

Inkomsten worden netto in aanmerking genomen, dat wil zeggen na aftrek van alle verplichte inhoudingen. Dit principe staat nog overeind maar dateert ook uit een tijd dat de inkomsten vooral een klassiek karakter hadden, zoals loon. De verschijningsvorm van inkomsten is in de loop der jaren diverser worden. Voor inkomsten geldt vaak dat er onkosten moeten worden gemaakt. Met deze onkosten wordt geen rekening gehouden bij het vaststellen van het recht op en de hoogte van de bijstand. Dit kan ertoe leiden dat de bijstandsgerechtigde netto minder overhoudt dan zonder inkomsten uit werk het geval zou zijn. Dat kan niet de bedoeling van de wetgever zijn geweest. Weliswaar kan de belanghebbende dan bijzondere bijstand aanvragen voor de extra kosten, dit vraagt én een extra handeling van de belanghebbende³² én het is de vraag of de gemeente zo'n aanvraag toekent³³ én of de bijzondere bijstand dan toereikend is. Die route is daarom minder klantvriendelijk en niet altijd adequaat.

Voorbeelden van het niet of onvoldoende verrekenen van uitgaven met inkomsten:

- In artikel 32 lid 1 onderdeel a Pw zijn inkomsten uit onderverhuur uitdrukkelijk genoemd als middel dat betrokken moet worden bij de bijstand. Dit betekent dat de gemeente de maandelijkse inkomsten uit onderverhuur in mindering brengt op de bijstand. De omstandigheid dat een belanghebbende niet zelf in een appartement woont en hij de betaling van de huur direct doorstort naar de verhuurder, doet daar niet aan af³⁴. Ook wordt geen rekening gehouden met de lasten die op het verhuurde object liggen, zoals hypotheeklasten³⁵. Ook huuropbrengsten die betrekking hebben op de kosten van water, gas en elektriciteit kunnen worden aangewend om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien en kunnen in aanmerking worden genomen³⁶.
- Inkomsten uit arbeid als zelfstandige die in aanmerking worden genomen zonder dat met de verwervingskosten rekening wordt gehouden³⁷.
- Gokopbrengsten³⁸ als inkomsten die een betrokkene kan aanwenden voor de kosten van levensonderhoud beschouwen. Daarbij is blijkens de rechtspraak³⁹ niet van belang wat iemand heeft ingezet om te gokken en wat hij daarmee heeft verloren. De gemeente is verplicht het recht op bijstand te herzien of in te trekken als door schending van de inlichtingenplicht ten onrechte of tot een te hoog bedrag bijstand is verleend. Uit de rechtspraak volgt dat een belangenafweging niet op zijn plaats is omdat de gemeente verplicht is om tot herziening of intrekking over te gaan.
- Loterijprijzen: dit soort prijzen ontstaat zelden zonder inzet van bedragen die anders voor levensonderhoud waren ingezet. Voor zover de bijstandsgerechtigde die (langere) inzet tijdens de bijstandperiode kan aantonen is het redelijk daarmee rekening te houden. Het past niet om loterijprijzen snel als inkomen te zien.

Beleidsuggestie a: Prijzen (na aftrek van aannemelijk gemaakt kosten) pas boven een bepaald plafond betrekken bij de bijstandverlening, bijvoorbeeld prijzen boven 1,5 keer de toepasselijke bijstandsnorm.

Beleidsuggestie b: Bij inkomsten uit zelfstandige arbeid en huur, de onkosten in mindering brengen, (eventueel normeren op een vast percentage), voordat de inkomsten worden verrekend met de bijstand. Idem voor bijzondere verwervingskosten die de belanghebbende moet maken om dergelijke inkomsten te kunnen verwerven.

³² En het is de vraag of de belanghebbende dan wel voldoende voorgelicht is over die optie.

³³ Gelet op de beleidsvrijheid van gemeenten.

³⁴ ECLI:NL:CRVB:2018:327.

³⁵ ECLI:NL:CRVB:2016:4632.

³⁶ ECLI:NL:CRVB:2017:2779.

³⁷ ECLI:NL:CRVB:2013:BZ5616.

³⁸ Zie over gokinkomsten ook de uitgebreide voetnoot van M.W. Venderbos in USZ 2021 nr. 201.

³⁹ ECLI:NL:CRVB:2021:483 en ECLI:NL:CRVB:2021:482.

2.3.8 Geleend geld

De meeste bijstandsaanvragers (volgens een wat oudere schatting 70%⁴⁰) hebben een negatief vermogen omdat hun schulden hoger zijn dan de waarde van hun bezittingen. Tegen die achtergrond is goed voorstelbaar dat voor plotseling opduikende noodzakelijke aanschaffingen geleend moet worden. Geldleningen zijn in artikel 31 lid 2 niet uitgezonderd van het middelenbegrip en kunnen in principe als inkomen worden aangemerkt⁴¹. Zelfs in de situatie dat een vriend een lening verstrekt om een deurwaarder te betalen, is de lening inkomen dat verrekend moet worden⁴². Op deze in de rechtspraak ontstane stringente benadering heeft de CRvB alleen uitzonderingen gemaakt:

- voor de commerciële kredietovereenkomst met een commerciële kredietgever, omdat die precieze aflossingsverplichtingen, rentebepalingen en een boetebepaling bij niet nakomen van de overeenkomst bevat⁴³.
- als de belanghebbende in een periode waarin hij geen bijstand of ander inkomen ontvangt ter voorziening in zijn levensonderhoud is aangewezen op het aangaan van leningen⁴⁴.

Beleidsuggestie: Het in aanmerking nemen van geldleningen als inkomen kan een aanwezige schuldenproblematiek vergroten en beperkt de handelingsruimte en vrijheid van bijstandsgerechtigden. Een meer terughoudende houding past beter bij het hedendaagse tijdsbeeld. Te overwegen valt om geldleningen vrij te laten, tenzij dit uit oogpunt van bijstandsverlening onaanvaardbaar is, identiek aan de benadering van giften.

2.3.9 Besparingen op algemene kosten van bestaan

Bijstandsgerechtigden kunnen hun inkomen besteden zoals zij willen, bijvoorbeeld door investeringen in of in de nabijheid van de woning. Daardoor kunnen lagere energiekosten ontstaan, zoals na de aanschaf van zonnepanelen. Ook kunnen woonkosten (verder) verlaagd worden door slim te huren, bijv. met andere personen samen, of zelf onderhoud aan een woning te verrichten. Zo'n voordeel uit zuinig leven kan ook op andere manieren ontstaan, bijv. bij medegebruik van gebruiksgoederen, zoals het delen van een auto, het benutten van kortingsacties of het kweken van groenten en fruit. Dergelijke besparingen zijn in beginsel geen inkomen voor de bijstandsverlening, maar de indruk bestaat dat gemeenten dat niet altijd zo zien en er wisselend mee omgaan.

Zuinig of slim leven zou beleidsmatig positief benaderd moeten worden. De meeste bijstandsgerechtigden hebben geen liggend geld. Zij moeten creatieve oplossingen vinden om rond te komen. Het past niet om deze vrijheid te snel in een sfeer te plaatsen dat ze altijd gemeld moeten worden en op geld gewaardeerd, en de waarde op de bijstand in mindering wordt gebracht. In het verlengde daarvan zouden dergelijke vormen van zuinig leven er ook niet toe moeten leiden dat de bijstandsnorm wordt verlaagd en afgestemd op de situatie van de belanghebbende. Het individualiseringsbeginsel zoals verwoord in artikel 18 lid 1 Pw mag niet als alternatief worden benut om besparingen en zuinig leven te sanctioneren door verlaging van de bijstandsnorm. Weliswaar neemt de bestuursrechter niet snel aan dat zuinig leven een grond oplevert voor verlaging van de bijstand, gemeenten kijken daar soms anders tegenaan, zoals uit de jurisprudentie blijkt.

Beleidsuggestie: Vastleggen dat zuinig leven in principe niet leidt tot verlaging van de bijstand. Gemeenten expliciet beleid laten formuleren onder welke omstandigheden een voordeel verkregen door

⁴⁰ Recente gegevens zijn niet beschikbaar. Uit onderzoek van de Inspectie van SZW is bekend dat dit ruim 70% van aanvragers betreft ('Onderzoek naar de vaststelling van het vermogen voor de WWB 2007').

⁴¹ ECLI:NL:CRVB:2014:455.

⁴² ECLI:NL:CRVB:2020:2584.

⁴³ ECLI:NL:CRVB:2020:2999.

⁴⁴ ECLI:NL:CRVB:2021:734.

zuinig leven wel in aanmerking wordt genomen en gemeld moet worden. Zonder beleidsformulering elke besparing door zuinig leven vrijlaten.

2.4 Vermogen - inleiding

Het hebben van vermogen kan aan het verlenen van bijstand in de weg staan. Vermogen is de waarde van bezittingen⁴⁵ die iemand aan zijn levensonderhoud kan besteden, verminderd met de aanwezige schulden⁴⁶. Een aantal zaken wordt altijd vrijgelaten:

- een bescheiden vermogen van € 6.295,- voor een alleenstaande. Voor de alleenstaande ouder en gehuwden geldt het dubbele bedrag;
- spaargeld opgebouwd tijdens de bijstandsperiode;
- bezittingen in natura die algemeen gebruikelijk of noodzakelijk zijn;
- de overwaarde van een zelfbewoonde eigen woning, tot € 53.100,-;
- de waarde van lijfrenten die bedoeld zijn als oudedagsvoorziening, als voldaan is aan enkele voorwaarden⁴⁷;
- vergoedingen voor immateriële schade, voor zover de gemeente dit verantwoord vindt; en
- een voorziening voor een levensloopregeling.

De meeste vrijlatingen van vermogen rusten op een fundament dat bijna 50 jaar oud is. De vrijlating van lijfrente is toegevoegd in 2016.

2.4.1 Bescheiden vermogen

Een bescheiden vermogen dat je mag houden helpt:

- om leefgeld te hebben voor de komende maand⁴⁸;
- plotseling opduikende (bijzondere) uitgaven te voldoen;
- vervangingsuitgaven voor duurzame gebruiksgoederen te doen;
- inkomensterugval op te vangen;
- een buffer te hebben om onderhoud aan de woning te doen;
- te voldoen aan betalingsverplichtingen, bijvoorbeeld te verwachten (maar nog niet vastgestelde) belastingaanslagen of terug te storten huurtoeslag;

⁴⁵ Omdat de bijstand als gezinsbijstand wordt verstrekt, dienen – behoudens het bepaalde in art 31 lid 2 onder h – de middelen van alle gezinsleden in aanmerking te worden. Dit betekent dat ook met het vermogen, waaronder bijvoorbeeld een huis, van de ten laste komende minderjarige kinderen bij de bijstandsverlening aan de ouder in beginsel rekening moet worden gehouden.

⁴⁶ Artikel 34 Pw.

⁴⁷ Artikel 15 Pw.

⁴⁸ Uit onderzoek van de Inspectie van SZW 'vaststelling van het vermogen voor de WWB 2007' is bekend dat er gemeenten zijn die bedragen voor leefgeld buiten het bescheiden vermogen houden. Leefgeld werd in dit onderzoek geformuleerd als een bedrag dat in mindering wordt gebracht op de positieve saldi van lopende bank- en/of girorekeningen om de lopende uitgaven tot aan de eerste betaling van de algemene bijstand te kunnen bekostigen. De gemeenten kunnen zelf bepalen of en zo ja, hoe zij hieraan invulling geven. Gemeenten brengen een bedrag ter hoogte van de relevante norm in mindering op de positieve saldi met als maximum de positieve saldi (het in aanmerking nemen van leefgeld leidt dus nimmer tot een negatief vermogen). Sommige gemeenten nemen hierbij de vakantietoeslag niet mee. Er is één gemeente die uitgaat van 1,5 maal de relevante norm. Een gemeente hanteert een normbedrag per groep (alleenstaande, eenoudergezin of gezin) waarbij het saldo vanaf een normbedrag als vermogen wordt aangemerkt, dit normbedrag wordt dan aangemerkt als leefgeld. Een andere gemeente hanteert het beleid dat contant geld tot 200 euro niet tot het vermogen wordt gerekend maar als leefgeld moet worden gezien.

- reservering voor kosten bij overlijden⁴⁹; en
- te investeren in het vergroten van arbeidsperspectief, bijv. door middel van een opleiding, training of cursus.

Het vormt ook een aanmoediging spaargeld te hebben.

De meeste aanvragers (de meest recente duiding is 70%) van bijstand hebben geen vermogen, omdat hun schulden hoger zijn dan de waarde van hun bezittingen⁵⁰. Dit is een relatief hoog percentage: volgens het Nibud⁵¹ is voor alle huishoudens het percentage landelijk 20%.

Beleidsuggestie a: Personen met een laag inkomen stimuleren een buffer op te bouwen. Daar zou beleid op kunnen worden ontwikkeld, bijvoorbeeld een spaarregeling, of het aanbieden van een training gericht op geldbeheer⁵².

Beleidsuggestie b: Een bedrag, bedoeld voor kosten samenhangend met het vergroten van arbeidskansen door opleiding, training e.d. buiten beschouwing laten. Kosten verbonden aan scholing e.a. activiteiten die arbeidskansen vergroten worden niet in alle gevallen gedragen door werkgevers of de gemeente (bij entree in de bijstand). In steeds sterkere mate wordt van mensen verwacht, dat zij zelf – ook financiële - inspanningen leveren om op de arbeidsmarkt een concurrerende positie te krijgen en te behouden.

2.4.2 Afroom-effecten en algemeen gebruikelijke bezittingen

Als een bijstandsgerechtigde bescheiden vermogen heeft dat vrijgelaten wordt, betekent dit niet per definitie dat de bijstandsgerechtigde cash beschikbaar heeft. Want in het bescheiden vermogen worden ook goederen van waarde meegenomen. Denk daarbij aan een pleziervaartuig, antieke meubels, een hobbymatige verzameling of een auto, motor, caravan, camper of tuinhuisje. Deze kunnen in aanmerking worden genomen, al dan niet voor zover zij een bepaald bedrag te boven gaan. De waarde van die bezittingen wordt niet automatisch geïndexeerd. Dit beleid varieert per gemeente.

Is de waarde van die goederen hoger dan de grens van het bescheiden vermogen, dan neemt de wetgever als uitgangspunt dat deze bezittingen te gelde kunnen worden gemaakt, zodat de bijstandsgerechtigde een bepaalde tijd zelf in zijn bestaan kan voorzien. Ook de bezittingen van minderjarige kinderen van een bijstandsgerechtigde worden tot het vermogen van die bijstandsgerechtigde gerekend.

Overigens is niet van belang of bij verkoop verlies wordt geleden of dat de overwaarde de vermogensgrens slechts in beperkte mate overschrijft⁵³. Hier ligt een zekere hardheid in besloten.

Feitelijk kan deze regeling een ‘afroom-effect’ tot gevolg hebben. De waarde van bezittingen beperkt de ruimte voor vrij besteedbaar geld. Daarbij komt dat de bijstandsgerechtigde bezittingen in natura niet altijd snel en eenvoudig te gelde kan of wil maken. Dat zal in het bijzonder gelden voor bezittingen van kinderen. De emotionele drempel om deze te gelde te maken kan hoog liggen.

⁴⁹ Er zijn gemeenten die een door betrokkene voor zijn begrafenis of crematie gereserveerd bedrag vrijlaten, bijvoorbeeld als het gereserveerde bedrag op een aparte rekening staat of niet hoger is dan € 5.000 en als is geregeld dat het bedrag niet tussentijds opvraagbaar is.

⁵⁰ Recente gegevens zijn niet beschikbaar. Uit onderzoek van de Inspectie van SZW is bekend dat dit ruim 70% van aanvragers betreft. Onderzoek naar de vaststelling van het vermogen voor de WWB 2007.

⁵¹ www.nibud.nl/wp-content/uploads/Infographic_Buffers_sparen_ING.pdf.

⁵² Zie in dit verband ook het Nibud-visiedocument over het stimuleren van sparen ‘Geld achter de hand makkelijker maken, Nibud, 2017’. Dat ligt in het verlengde van het SZW-beleid dat preventie van geldzorgen en problemen meer aandacht vereist. Geldzorgen leiden vaak tot veel stress en daardoor ook tot problemen op het terrein van werk, huisvesting, gezondheid, opvoeding, ggz, veiligheid etc. (zie EK 2020/2021, 35 570 XV, I blz 8).

⁵³ Bijvoorbeeld ECLI:NL:CRVB:2006:AZ0954.

Uitzondering op de regel dat ook bezittingen in natura als vermogen worden beschouwd, vormen bezittingen die naar aard en waarde algemeen gebruikelijk zijn of gelet op de omstandigheden noodzakelijk zijn⁵⁴. Daaronder vallen bijvoorbeeld een normale woninginrichting of een aangepaste rolstoel voor iemand met een beperking. Welke bezittingen vrijgesteld zijn moet per geval worden beoordeeld. Gemeenten hebben vaak wel beleid over enkele veelvoorkomende bezittingen, zoals een auto. Dit beleid bepaalt dan onder welke voorwaarden een auto buiten beschouwing wordt gelaten. De indruk bestaat dat gemeenten een nogal uiteenlopende invulling hebben gegeven aan dit beleid.

Beleidsuggestie: Regel voor enkele algemeen gebruikelijke goederen (met name de auto) een vrijlating tot een bepaald bedrag, zoals voor auto's is vastgesteld in de Uitvoeringsregeling Invorderingswet, om voor kwijtschelding belastingen in aanmerking te komen⁵⁵. Indexeer dat bedrag jaarlijks. Er is geen redelijk argument dat verschillen per gemeenten rechtvaardigt.

2.4.3 Normensystematiek

De grens van het vrij te laten bescheiden vermogen is afhankelijk van de leefvorm. Voor alleenstaanden geldt op dit moment een maximale vermogensvrijlating van € 6.295,-. Voor een gezin is dit een bedrag van € 12.590,-. Het is de vraag of deze systematiek nog aansluit bij deze tijd, vooral tegen de achtergrond van het ontstaan van alternatieve leefvormen. Mengvormen tussen alleenstaande(n) en gezinnen zijn gangbaarder geworden. Daarnaast is de gezinsgrootte in de loop der tijd afgenomen. Verder is van belang dat er de afgelopen jaren diverse inkomensvoorzieningen zijn gecreëerd (of verbeterd) om te voorzien in kosten voor kinderen. Het kindgebonden budget en de alo-kop, combinatiekorting en meedoenregelingen zijn hier voorbeelden van. Normaliter worden deze kosten uit het inkomen of het vrij te laten vermogen bekostigd. Tegen die achtergrond lijkt de sprong tussen de vermogensvrijlating voor de alleenstaande en de alleenstaande ouder wel erg groot.

Beleidsuggestie a: Het verschil tussen de maximale vermogensvrijlating voor alleenstaanden en gezinnen tegen het licht houden.

Beleidsuggestie b: Overwegen om de maximale vermogensvrijlating afhankelijk te maken van het aantal personen dat deel uitmaakt van het gezin.

2.4.4 Normbedrag bij wijziging alleenstaande ouder in alleenstaande

Voor de alleenstaande ouder geldt een maximale vermogensvrijlating van € 12.590. Bereikt het kind de leeftijd van 18 jaar, dan wordt die vrijlating met 50% verlaagd. Daar staat tegenover dat de (voorheen) alleenstaande ouder in veel gevallen kosten blijft maken voor het kind, terwijl ook andere voorzieningen voor de alleenstaande ouder afgebouwd worden, zoals de kinderbijslag en het kindgebonden budget. Gaat het om een bijstandsgerechtigde alleenstaande ouder met een vermogen lager dan de vrijlating voor alleenstaande ouders, maar hoger dan voor alleenstaanden, dan voeren gemeenten op dit punt een verschillend beleid. Dit varieert van het in aanmerking nemen van het overschot, tot het vrijlaten gedurende een zekere periode.

Beleidsuggestie: Regel dat bij overgang van een alleenstaande ouder-norm naar de alleenstaande-norm, de maximale vermogensvrijlating voor alleenstaande ouders gedurende twee jaar blijft gelden.

⁵⁴ De ratio achter deze uitzondering is volgens de wetgeschiedenis van de gelijkkluidende uitzonderingsbepaling in de Wet werk en bijstand (TK 2002/2003, 28 870, nr. 3, p. 61-64) dat het van enkele vermogensbestanddelen ongewenst of onbillijk is om deze als vermogen in aanmerking te nemen en om te vergen dat deze voor het levensonderhoud worden ingezet.

⁵⁵ Art.12 Pw.

2.4.5 Bescheiden vermogen wordt steeds bescheidener

De maximale vermogensvrijlating volgt de procentuele stijging van de consumentenprijsindex. De bijstandsnormen zijn echter gekoppeld aan de ontwikkeling van het wettelijk minimumloon. Vanaf de invoering van het minimumloon tot 2018 is het minimumloon 5,7 keer zo hoog geworden. De consumentenprijzen werden in deze periode 4,8 keer zo hoog⁵⁶. Het bescheiden vermogen steeg dus minder snel dan de bijstandsnormen.

Het is ook anders te benaderen. In 1974, toen de bijstandsnormen werden ingevoerd, bedroeg de maximale vermogensvrijlating voor een alleenstaande bijna 10 keer de normuitkering. Nu, in 2021, is de vrijlating nog geen 6 keer die norm. Daar komt bij dat in 1974 vervangingsuitgaven vooral het huisraad betroffen. Het hedendaags huishouden kent veel meer vervangingsuitgaven, zoals auto, vaatwasser, magnetrons, smartphones en laptops. Voor de laatstgenoemde producten geldt overigens dat ook de vervangingsnelheid aanmerkelijk hoger is en vervangingsuitgaven zich dus sneller voordoen. Het bedrag van het bescheiden vermogen is op deze ontwikkeling nooit aangepast.

Beleidsuggestie a: Duidelijk is dat bij de start van de bijstandswetgeving ruim 50 jaar terug aan bijstandsgerechtigden meer mogelijkheid werd geboden een behoorlijke buffer aan te houden, dan thans het geval is. Dit terwijl de omvang van de vervangingsuitgaven er niet kleiner op is geworden. Aan deze stilzwijgende ontwikkeling ligt geen gemotiveerde keus van de wetgever ten grondslag. Een eenmalige verhoging van het bescheiden vermogen lijkt goed te motiveren.

Beleidsuggestie b: De vraag rijst of een koppeling aan de consumentenprijsindex een geschikt instrument voor indexering is. Een alternatief zou kunnen zijn een koppeling aan de door het Nibud geformuleerde minimale buffer en deze bijvoorbeeld te vermenigvuldigen met een factor 3 of 4.

2.4.6 Verkoopopbrengst van een vrijgelaten bezitting

Bezittingen in natura die naar hun aard en waarde algemeen gebruikelijk of noodzakelijk zijn, worden niet als vermogen gezien en vrijgelaten⁵⁷. Is een bezitting vrijgelaten, dan speelt de vraag hoe hier mee om te gaan bij verkoop. Recent is in de rechtspraak als uitgangspunt geformuleerd dat de verkoopopbrengst van een vrijgelaten bezitting voor de betrokkene kan worden ingezet voor de vervanging van de verkochte bezitting of de aanschaf van een soortgelijke bezitting, zonder dat dit consequenties heeft voor het vermogen en het recht op bijstand. De verkoopopbrengst van een vrijgelaten bezitting is daarom in beginsel niet aan te merken als een bezitting waarover de betrokkene beschikt of redelijkerwijs kan beschikken. Dit is anders, als de verkoopopbrengst niet binnen een redelijke tijd wordt besteed aan vervanging of aanschaf van een soortgelijke bezitting. In dat geval telt de verkoopopbrengst wel mee. Gelet op ditzogenaemde vervangingsvermoeden geldt verder dat de bijstandsgerechtigde de verkoop niet hoeft te melden, tenzij de opbrengst niet tijdig is besteed aan vervanging of aanschaf van iets soortgelijks. Het ligt dan op de weg van de gemeente om het vervangingsvermoeden te weerleggen⁵⁸.

Beleidsuggestie a: Dat een verkoopopbrengst waarvoor het vervangingsvermoeden geldt in beginsel moet worden vrijgelaten, is een recente ontwikkeling in de rechtspraak, die pas 45 jaar na invoering van het bescheiden vermogen is ontstaan: het is te beschouwen als pseudo-wetgeving waarvoor codificatie gewenst is gelet op de rechtszekerheid. Het is verstandig om bij codificatie ook te regelen dat de verkoopopbrengst wel in aanmerking wordt genomen als die binnen een redelijke termijn niet voor

⁵⁶ www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/08/vijftig-jaar-minimumloon.

⁵⁷ Art. 34 lid 2 onder a Pw.

⁵⁸ ECLI:NL:CRVB:2019:1942.

vervanging of aanschaf van een soortgelijke bezitting is ingezet. Overweeg om die redelijke termijn op een vaste termijn vast te stellen, bijvoorbeeld 12 maanden. Gaat het om de verkoop van een noodzakelijke bezitting, dan kan worden overwogen er zondermeer vanuit te gaan dat het vervangingsvermoeden geldt.

Beleidsuggestie b: De verkoopopbrengst van vrijgelaten bezittingen nooit als middelen in aanmerking nemen gedurende de periode van bijstandverlening. Na onderbreking van de bijstandverlening de eventueel nog aanwezige geldmiddelen als vermogen in aanmerking nemen bij de bijstandverlening.

2.4.7 Vermogen in een eigen huis

Is sprake van een koophuis⁵⁹ dat zelf wordt bewoond, dan geldt er een extra vrijlating van € 53.100,-. Deze vrijlating bestaat sinds 1983 en is voor het laatst geëvalueerd in 1985⁶⁰.

Herwaardering huis

Is een waardevermindering van de woning vastgesteld, dan kan de gemeente⁶¹ dat vermogen opnieuw vaststellen en besluiten de bijstand 'om niet' te wijzigen in een lening, of de bestaande lening te verhogen. De huizenprijzen zijn de laatste jaren sterk gestegen, dus gemeenten zullen vaker tegen dit vraagstuk aanlopen. Het is onevenwichtig om bij de snelle stijging van huizenprijzen de geldlening te verhogen, terwijl daar tegenover staat dat verlaging van de lening bij daling van de prijzen niet aan de orde is. Dit vormt een hardheid.

Beleidsuggestie: Overweeg om de vrijlating op een huis eenmalig vast te stellen en geen herbeoordeling toe te passen, ook niet bij werkaanvaarding en terugkeer naar de bijstand binnen bijvoorbeeld een termijn van twee jaar. Daarmee wordt voorkomen dat werkaanvaarding ontmoedigd wordt. Ontwikkel beleid hoe behandeld moet worden in een dalende markt.

Vrijlating volgt niet ontwikkelingen waarde woningen

Ook de vermogensvrijlating van de eigen woning is sterk achtergebleven bij de ontwikkeling van de bijstandsnormen. Die vermogensvrijlating bedroeg in 1983 '52x de gezinsnorm', maar bedraagt in 2021 nog '35x de gezinsnorm'. Aan deze stilzwijgende ontwikkeling ligt geen gemotiveerde keus van de wetgever ten grondslag.

Beleidsuggestie:

Een vermogensvrijlating voor de eigen woning die is gekoppeld aan de ontwikkeling van de huizenprijzen zou wellicht beter passen in het tijdsbeeld van nu. Een dergelijke koppeling kan ook voorkomen dat de maximale vrijlating wordt overschreden door een gemiddelde waardevermindering van de woning.

2.4.8 Vermogen in lijfrente

De Wet vrijlating lijfrenteopbouw wijzigde in 2016 onder meer de Pw⁶². Wie de nieuwe regeling - die beoogt om te voorkomen dat aangegane levensverzekeringen vóór de pensioengerechtigde leeftijd moeten worden benut - goed weet uit te nutten kan een groot vermogen vrijspelen. Dat kan oplopen tot bijna € 266.000 (bij een gezin het dubbele)⁶³. Belangrijke voorwaarde is dat het vermogen is

⁵⁹ Of appartement, woonwagen of woonschip, voor zover hypotheccair of met pandrecht te bezwaren.

⁶⁰ TK 1985/1986, 19 200, XV, nr. 80.

⁶¹ ECLI:NL:CRVB:2011:BP1421.

⁶² Wet vrijlating lijfrenteopbouw en inkomsten uit arbeid en bevordering vrijwillige voortzetting pensioenopbouw van 21 november 2015, Stb. 451.

⁶³ Art. 15 lid 2 Pw.

ondergebracht in lijfrenten, die tot uitbetaling komen als de AOW-leeftijd wordt bereikt. De beslissing om lijfrente te nemen, moet wel zes jaar voor ingang van de bijstand zijn geëffectueerd.

Deze vrijlating wordt niet beïnvloed door de omvang van het pensioen dat men op andere titel gaat ontvangen, zodra de pensioengerechtigde leeftijd wordt bereikt. De vrijlating voor lijfrente overstijgt daardoor elke ratio. Met de Wet vrijlating lijfrenteopbouw is een vrijlating ontstaan die exorbitant hoog is in verhouding tot deze en andere vrijlatingen.

Beleidsuggestie a: Breng deze vrijlating meer in balans door:

- het maximumbedrag te koppelen aan het aantal jaren dat de betrokkene hoofdzakelijk een inkomen uit zelfstandige arbeid heeft gehad; of door
- de andere vrijlatingen in verhouding te brengen (te verhogen), met name omdat juist het eigen huis ook als een pensioenvoorziening kan worden gezien; of door
- de vrijlating van huis en lijfrenten samen te nemen en te stellen op € 266.000,- per bijstandsgerechtigde. In deze variant is de vrijlating zo ruim dat ook geen uitzonderingen meer gemaakt hoeven te worden voor goederen met een emotionele waarde of vervangingsuitgeven etc.

Beleidsuggestie b: Overweeg de regeling van vrijlating van vermogen bij lijfrente te verschuiven naar artikel 34 Pw.

2.4.9 Sparen tijdens bijstand

Tijdens de bijstandsverlening wordt het vrij te laten vermogen niet beïnvloed door interen of sparen. Interen vindt plaats op vermogen dat reeds is vrijgelaten en het systeem van de wet is dat de vermogensvrijlating niet wordt verhoogd met het ingeteerde bedrag. Spaargelden opgebouwd tijdens de bijstandperiode zijn geen vermogen. Dat geldt ook voor de rente daarover⁶⁴. In de jaren 90 van de vorige eeuw was het mogelijk om rente te ontvangen tussen de 8 tot 10% en was sparen bij de bank een klassieke vorm van vermogensopbouw. De tijd schrijdt voort en de rente is gereduceerd tot vrijwel 0% en sparen kent inmiddels veel nieuwe vormen: van beleggen in aandelen tot handelen in virtueel geld. In deze ontwikkeling is de vrijlating niet meegegaan. Opbrengst uit beleggen of virtueel geld wordt als inkomen gezien en negatieve beleggingsopbrengsten mogen niet worden gesaldeerd met de positieve⁶⁵. De vraag laat zich stellen of het niet mogen salderen en de beperking van vermogensaanwas tot alleen rente, nog past bij wat heden ten dage in het maatschappelijk geldverkeer als algemeen gebruikelijk wordt gezien.

Beleidsuggestie a: Overweeg om salderen van beleggingsresultaten en andere moderne vormen van sparen met negatieve resultaten, met een goede administratie door de bijstandsgerechtigde mogelijk te maken.

Beleidsuggestie b: Overweeg om beleggingswinst tot op zekere hoogte vrij te laten, bijvoorbeeld door de vermogensgroei tot 15% per jaar niet als inkomen aan te merken.

2.4.10 Vermogensvrijlating bij verhuizing naar andere gemeente

Bij verhuizing naar een andere gemeente moet die andere gemeente onderzoeken of de bijstandsgerechtigde verhuizer na verhuizing opnieuw in aanmerking komt voor bijstand. Dat besluit moet de nieuwe gemeente nemen, op basis van de feiten en omstandigheden op het moment van verhuizing, zoals de stand van het vermogen. Als de verhuizing niet gepaard gaat met een wijziging in de andere voor de bijstandsverlening relevante feiten en omstandigheden (bijvoorbeeld een alleenstaande die in de andere gemeente bij een partner gaat wonen), kan de nieuwe gemeente ervan uitgaan dat de bijstandverlening voortgezet wordt, mits er geen periode van meer dan 30 dagen ligt tussen de

⁶⁴ Art. 31 lid 2 onder i Pw, en art. 34 lid 2 onder c Pw.

⁶⁵ CRvB 24 mei 2005, nr. 03/4946 NABW en ECLI:NL:CRVB:2002:AE7159, ECLI:NL:CRVB:2005:AT6676.

beëindiging van de bijstand in de vertrekgemeente en de toekenning van bijstand in de vestigingsgemeente. De vestigingsgemeente kan dan voor de vaststelling van het vermogen en het restant vrij te laten vermogen aansluiten bij de meest actuele vaststelling door de vertrekgemeente. Dit kan worden afgeleid uit een passage uit de wetsgeschiedenis⁶⁶ en vormt een praktische oplossing die zowel voor de belanghebbende als de gemeente het meest doelmatig is.

Beleidsuggestie: Overweeg een wettelijke regeling die inhoudt dat de bijstandverlening wat vermogensvaststelling betreft na verhuizing wordt voortgezet, tenzij de bijstandverlening langer dan 30 dagen onderbroken wordt. Dit geeft voor de bijstandsgerechtigde meer waarborgen op een gelijke benadering met andere bijstandsgerechtigden die niet verhuizen.

2.4.11 En/of rekeningen

Bij ouderen kunnen op een bepaald moment, meestal aan het eind van hun leven, problemen ontstaan met zelf boodschappen doen, vervoer regelen of geld beheren. Vaak springen kinderen of andere familieleden dan bij. Deze familieleden regelen in veel gevallen alles en kunnen vaak ook beschikken over de rekening van de ouder(s). Meestal gaat dat in de vorm van een 'en/of-rekening'. Met een en/of-rekening kunnen de rekeninghouders zowel gezamenlijk als ieder afzonderlijk over het geld op de rekening beschikken. Het omzetten van een rekening in een en/of-rekening gebeurt vaak op advies van de bank of van hulpverleners. Het ontbreekt dan in veel gevallen aan inzicht in de consequenties voor de bijstandverlening, als het familielid een bijstandsgerechtigde is. Dan kan deze goedbedoelde hulp verkeerd uitpakken. Het feit dat een bankrekening (mede) op naam van de bijstandsgerechtigde staat, rechtvaardigt volgens rechtspraak de veronderstelling dat het op die rekening staande saldo bij het vermogen van de bijstandsgerechtigde hoort⁶⁷. Zelfs als de rekening niet op naam van de bijstandsgerechtigde staat, maar de bijstandsgerechtigde met de pas van de rekeninghouder kan pinnen, kan ook worden aangenomen dat de bijstandsgerechtigde redelijkerwijs over (het geld op) die rekening kan beschikken⁶⁸. Vanuit bijstandsperspectief is dit begrijpelijk, het is echter niet in lijn met civielrechtelijke eigendomsverhoudingen en wordt daarom wel als onredelijk ervaren. Civielrechtelijk heeft de en/of-constructie immers alleen gevolgen in de verhouding tussen de rekeninghouder(s) en de bank. De bank is daardoor verplicht om opdrachten van beide rekeninghouders uit te voeren. Het toevoegen van een tweede rekeninghouder heeft geen gevolgen voor de eigendom van het saldo; die eigendom blijft bij de oorspronkelijke rekeninghouder.

In de loop der tijd zijn in de rechtspraak wel enige nuanceringen op dit uitgangspunt aangebracht:

- Zijn in de bijstandsperiode geen overboekingen gedaan of bedragen opgenomen? Dan gaat het ver om zonder meer aan te nemen dat de bijstandsgerechtigde in deze periode – alleen op grond van de machtigingen – redelijkerwijs kon beschikken over dat vermogen.
- Is in de bijstandsperiode wel gebleken dat meerdere malen bedragen zijn overgeboekt en bedragen zijn gepind? Dan kon de bijstandsgerechtigde in deze periode over deze middelen beschikken en kunnen de banktegoeden de voortzetting van de bijstandsverlening in de weg staan⁶⁹.
- Is de rekening alleen gebruikt om de vaste lasten van de hoofdrekeninghouder te betalen en blijkt nergens uit dat de rekening is aangewend voor het levensonderhoud van de bijstandsgerechtigde? Dan is het redelijk dat het saldo van de bankrekening in de betreffende periode niet aan de bijstandsgerechtigde wordt toegerekend⁷⁰.

⁶⁶ TK 2002/2003, 28 870, nr. 13, blz. 168.

⁶⁷ [ECLI:NL:CRVB:2015:4542](#).

⁶⁸ [ECLI:NL:CRVB:2010:BN7848](#).

⁶⁹ [ECLI:NL:CRVB:2008:BD0546](#) en [ECLI:NL:CRVB:2014:4113](#).

⁷⁰ [ECLI:NL:CRVB:2013:CA0086](#).

De bijstandsgerechtigde die als mantelzorger kan beschikken over de rekening van een ander, verkeert in grote onzekerheid of hij dit moet melden. SZW⁷¹ vindt dat de bijstandsgerechtigde verplicht is om de gemeente over de betreffende bankmachtiging te informeren (inlichtingenplicht) en in de uitvoering van de machtiging inzicht te geven. Door van die rekening geen melding te maken, wordt de inlichtingenverplichting geschonden en moet in voorkomende gevallen worden overgegaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete.

Het gaat erg ver om zonder enige aanwijzing inzicht te vragen in de rekening van een niet-bijstandsgerechtigde, louter op grond van de aanwezigheid van een dergelijke machtiging. Bovendien raakt het de privacy van deze derde in vergaande mate.

Beleidsuggestie a: In de rechtspraak is een minutieus kader ontstaan waarbij bijstandsgerechtigden die familieleden helpen, zich naar de gemeente tot in detail en vaak spontaan moeten kunnen verantwoorden. Een verantwoording die dieper ingrijpt dan binnen familieverhoudingen normaal moet worden geacht. De vraag is of hier niet meer souplesse op zijn plaats is. Juist familiehelp draagt eraan bij dat ouderen langer zelfstandig blijven en maatregelen als beschermingsbewind minder snel nodig zijn. Heroverweeg welke consequenties er voor een bijstandsgerechtigde verbonden moeten worden aan de zorg van en voor familieleden.

Beleidsuggestie b: Stel vast dat bij mantelzorg een ondertekende machtiging voor het doen van uitgaven namens de hulpvrager voldoende is om aan te nemen dat de gemachtigde, in bijstandstermen, niet over middelen kan beschikken, zodat meer recht gedaan wordt aan de civielrechtelijke verhoudingen. Stel lage eisen aan een machtiging, om mantelzorg niet te zeer te ontmoedigen.

Beleidsuggestie c: leg in de Pw vast dat persoonlijke dienstverlening aan hulpbehoevende derden die niet beroepsmatig en 'om niet' wordt verleend, niet wordt aangemerkt als op geld waardeerbaar.

2.4.12 Vergoedingen voor immateriële schade⁷²

Voor uitkeringen en vergoedingen voor materiële en immateriële schade kent de Pw twee benaderingen: een algemene en een incidentele. De algemene benadering (zie art. 31 lid 2 onderdeel I Pw) is dat de Minister van SZW vergoedingen kan aanwijzen die niet als middel worden beschouwd. De praktijk is dat de aanwijzing dan de hele vergoeding betreft, die wordt dan volledig vrijgelaten.

Als de Minister niet tot een landelijk werkende aanwijzing overgaat, heeft de gemeente de mogelijkheid om uitkeringen en vergoedingen voor materiële en immateriële schade niet tot de in aanmerking te nemen middelen te rekenen, voor zover dit naar het oordeel van de gemeente uit oogpunt van bijstandsverlening verantwoord is. In de praktijk betreft dit bijvoorbeeld smartengelden voortkomend uit een geweldsmisdrijf, letselschade of onrechtmatige detentie.

In de uitvoeringspraktijk laten gemeenten vergoedingen voor materiële schade vrij, tenzij die inkomensvervangend zijn. De immateriële vergoedingen worden in het algemeen voor 1/3-deel vrijgelaten (soms met een basisbedrag dat altijd wordt vrijlaten, zoals 1x of 3x keer het bedrag van de maximale vermogensvrijlating). Deze werkwijze is ooit ontstaan omdat de CRvB in een van de eerste uitspraken in een concrete situatie een dergelijke verdeling als redelijk aanmerkte⁷³. De SVB (die de bijstand uitvoert voor alle AOW-gerechtigden) heeft het beleid om 1/3-deel van de schadevergoeding buiten beschouwing te laten, met een maximum van € 45.000,-. De gemeente Amsterdam laat de hele vergoeding vrij tot een bedrag van € 45.378,-. Zo'n plafond waarboven alles in aanmerking wordt genomen is overigens geen aanmoediging voor de bijstandsgerechtigde om een hoger bedrag aan smartengeld te vorderen. En een opmerkelijk kantje is ook wel het verschil voor de Amsterdammers die AOW-gerechtigd is en een die bijstand krijgt. Bij eenzelfde vergoeding voor immateriële schade van €

⁷¹ Verzamelbrief SZW 1018/1 punt 14.

⁷² Deze problematiek werd eerder beschreven in www.stimulansz.nl/bijstand-en-smartengelden.

⁷³ [ECLI:NL:CRVB:2003:AO1106](https://ecli.nl/crvb:2003:AO1106), [ECLI:NL:CRVB:2011:BP5677](https://ecli.nl/crvb:2011:BP5677), [ECLI:NL:CRVB:2015:4184](https://ecli.nl/crvb:2015:4184), [ECLI:NL:CRVB:2016:2305](https://ecli.nl/crvb:2016:2305).

45.000, mag de niet-AOW-gerechtigde Amsterdammer alles houden. De AOW-gerechtigde die de bijstand van de SVB ontvangt, en wellicht in hetzelfde trappenhuis woont, slechts € 15.000,-.

De lijst van 100%-vrijlatingen van SZW wordt steeds langer en de bedragen die daarmee gemoeid zijn worden hoger (de € 125.000,- werd al aangetikt). Daardoor rijst de vraag wat rechtvaardigt dat smartengelden voortkomend uit een geweldsmisdrijf, letselschade of onrechtmatige detentie – die niet op de SZW-lijst staan - anders worden behandeld dan de smartengelden die SZW op haar lijst met vrijlatingen opneemt.

Smartengeld is een geldelijke tegemoetkoming die helpt leed te doen vergeten of te doen verlichten. Daarmee is moeilijk verenigbaar dat een dergelijke vergoeding op de bijstand in mindering wordt gebracht. Ook de Nationale Ombudsman⁷⁴ heeft meermalen uitgesproken dat het niet redelijk is om smartengeld in te zetten voor de algemene kosten van het bestaan. Alleen voor *zeer aanzienlijke uitkeringen*, waardoor de bijstandsgerechtigde in een financiële positie terecht zou komen die niet meer zou passen bij het verlenen van bijstand, kan een uitzondering worden gemaakt. Het zou verstandig zijn om zo'n vrij te laten ondergrens voor immateriële vergoedingen vast te leggen in een wet of een lagere regeling. Dat geeft rechtsgelijkheid.

Daarnaast wordt in de praktijk ook als gemis gevoeld dat niet is geregeld hoelang een smartengeldvrijlating in het concrete geval blijft gelden. Worden aangekochte goederen wel in aanmerking genomen?, En hoe zit het met het vermogen na een onderbreking van de bijstandperiode en nieuwe aanvraag? Nu de smartengelden steeds hoger worden kan het opsouperen een proces van jaren zijn. Ook zal na verloop van tijd en na een lange onderbreking van de bijstandperiode, het verband tussen het vermogen en ontvangen smartengeld onduidelijk worden.

Ten slotte geldt dat een smartengeldvergoeding die jaren voor de aanvang van de bijstand ontvangen is ook vrijgelaten moet worden voor bijstandsverlening, hoewel soms nog lastig is na te gaan of aanwezig vermogen smartengeld betreft of niet.

Gaat het om materiële schadevergoedingen, dan zijn deze doorgaans bestemd voor het kunnen aanschaffen van een vervangend product. Gesteld kan worden dat deze vergoedingen vrijgelaten moeten worden, voor zover ze betrekking hebben op het vervangen van bezittingen die vrijgelaten worden in het kader van bijstandsverlening. Ook daarvoor zou kunnen gelden dat de aanschaf binnen een redelijke periode moet plaatsvinden.

Beleidsuggestie a: Als uitgangspunt formuleren dat immateriële vergoedingen – in navolging van regeling ex art. 31 lid 2 onderdeel I - altijd worden vrijgelaten, tenzij dit naar het oordeel van de gemeente niet meer past bij het karakter van bijstandsverlening en daardoor onaanvaardbaar is. Overwogen zou kunnen worden om daarvoor een grensbedrag vast te stellen.

Beleidsuggestie b: Regelen dat vrijgelaten smartengeld gedurende een bepaalde periode ook vrijgelaten blijft na onderbreking van de bijstandsverlening.

Beleidsuggestie c: Als uitgangspunt formuleren dat materiële schadevergoedingen vrijgelaten worden, voor zover de vergoeding bestemd is voor het vervangen van bezittingen die voor de bijstandsverlening vrijgelaten worden.

2.4.13 Schulden

Schulden kunnen alleen in mindering worden gebracht op het vermogen, als de betrokkene aannemelijk maakt dat

- die bestaan; en
- die tijdens de bijstandsverlening (in termijnen) opeisbaar zijn; en

⁷⁴ [2013.07153 Verkort rapport.pdf \(nationaleombudsman.nl\)](#) en [Rapport 2014/190 \(nationaleombudsman.nl\)](#)

- de crediteur de opeisbare betalingsverplichting daadwerkelijk afdwingt⁷⁵.

Er moet sprake zijn van een daadwerkelijke terugbetalingsverplichting. Als de aflossingsverplichting afhankelijk is gesteld van onzekere toekomstige gebeurtenissen, kan ervan uitgegaan worden dat er geen daadwerkelijke terugbetalingsplicht is⁷⁶.

Overigens is het zo dat geldleningen niet zijn uitgezonderd van het middelenbegrip. Dus als geleend geld waarvan kan worden geleefd beschikbaar is, dan gaat dat voor. De enige uitzondering geldt voor leningen die juist nodig waren om in het levensonderhoud te voorzien, in een periode waarin de betrokkene geen bijstand of ander inkomen heeft ontvangen⁷⁷.

2.4.14 Schulden bij familie

Een schuld aan een familielid is veelal een schuld van vrijblijvende aard. Een aanvrager van bijstand heeft echter de mogelijkheid om aannemelijk te maken dat sprake is van een daadwerkelijke verplichting tot terugbetaling. Hij moet dan met gegevens komen die concreet, objectief en verifieerbaar zijn. Een ongedateerde overeenkomst is niet objectief en verifieerbaar⁷⁸. Nu is het zo dat binnen familieverhoudingen die verifieerbaarheid een probleem kan zijn, maar juist die gemoedelijkheid voorkomt dat een persoon gedwongen wordt een beroep te doen op minder aantrekkelijke opties om in zijn levensonderhoud te voorzien, zoals te gaan lenen bij commerciële partijen.

Beleidsuggestie: Een coulantere houding ten opzichte van leningen door familie is zeker denkbaar. Whatsapp-berichten over strekking van leningen en feitelijke overmakingen kunnen ook duidelijk maken dat een schuld bestaat en een terugbetalingsverplichting kent. Uit oogpunt van schuldpreventie zou een meer toegewijde benadering, en lagere eisen aan de bewijslast van de aanwezigheid van een schuld, zeker passen.

2.4.15 Studieschulden

In het kader van de Wsf2000 is de verplichting tot aflossing, gedurende de zogeheten aflofsfase, mede afhankelijk van de draagkracht uit inkomen. De verplichting tot aflossing kan worden opgeschort, en de schuld gaat in elk geval teniet bij het einde van de aflofsfase. Daardoor staat tijdens de aflofsfase onvoldoende vast dat aan de studieschuld daadwerkelijk een verplichting tot terugbetaling is verbonden⁷⁹.

Heeft de aanvrager van bijstand een meer dan bescheiden vermogen, dan kan hij er voor kiezen zijn vermogen te verminderen, door zijn studieschuld versneld te af te lossen. De vraag laat zich stellen of zo'n vervroegde aflossing leidt tot een 'tekortschietend besef van verantwoordelijkheid'. Deze vraag wordt per gemeente verschillend beantwoord. Vanuit het perspectief dat de oud-student niet verplicht is om af te lossen zolang het inkomen niet toereikend is, kan versneld aflossen worden gezien als een eigen keus, onverplicht, en daarmee als tekortschietend besef. Anderzijds moet worden bedacht, dat het huidige leenstelsel van studiefinanciering met zich meebrengt, dat een student geld dat is geleend om te studeren, na zijn studie moet inzetten voor het levensonderhoud. Van geen enkele bijstandsgerechtigde wordt immers verwacht dat hij gaat lenen om in zijn levensonderhoud te voorzien.

Beleidsuggestie: Over dit vraagstuk een politieke uitspraak doen.

⁷⁵ ECLI:NL:CRVB:2017:2348.

⁷⁶ ECLI:NL:CRVB:2002:AF1677.

⁷⁷ ECLI:NL:CRVB:2021:734.

⁷⁸ ECLI:NL:CRVB:2015:76.

⁷⁹ ECLI:NL:CRVB:2000: ZB8767.

2.4.16 Nieuwe schulden die tijdens bijstand ontstaan

Als tijdens de bijstandsverlening sprake is van het ontvangen van vermogen, dan geldt de volgende systematiek, die in de rechtspraak is ontwikkeld⁸⁰:

- a) Als bij aanvang van de bijstandsverlening het vermogen van de betrokkene op een positief saldo is vastgesteld, maar lager dan de maximale vermogensvrijlating, dan kan bij vermogensontvangst tijdens de bijstandsverlening slechts het verschil tussen dat saldo en de maximale vermogensvrijlating die op het moment van de vermogensontvangst geldt, worden vrijgelaten.
- b) Als bij aanvang van de bijstandsverlening het vermogen op een negatief saldo is vastgesteld, kan bij een vermogensontvangst een bedrag ter hoogte van de alsdan geldende vermogensgrens worden vrijgelaten.
- c) Als de vermogensontvangst niet groter is dan het (onder a of b berekende) vrij te laten vermogen, dan wordt bij een tussentijdse vermogensvaststelling dat vrij te laten vermogen vermindert met die vermogensontvangst.
- d) Wordt door vermogensontvangst het (onder a, b dan wel c berekende) vrij te laten vermogen overschreden, dan wordt, ongeacht het (negatieve) saldo van de bezittingen en schulden op het moment van die overschrijding (actuele vermogen), het bedrag waarmee het vrij te laten vermogen wordt overschreden, als vermogen in aanmerking genomen. Deze overschrijding van de maximale vermogensvrijlating staat dan in de weg aan voortzetting van de bijstandsverlening. Daarom kan in de situatie dat ten tijde van de overschrijding van het vrij te laten vermogen het saldo van het actuele vermogen negatief is, de bijstandsverlening niet ongewijzigd worden voortgezet. De gemeente moet eerst bepalen op welke datum het vrij te laten vermogen is overschreden.
- e) Vervolgens wordt bepaald of de bijstandsverlening aan betrokkene vanaf die datum en in verband met de mogelijkheid van intering op die overschrijding, gedurende een periode van ten minste 30 dagen zou zijn onderbroken. Als dit het geval is, dan heeft de intrekking het karakter van een beëindiging. De gemeente zal dan met ingang van de 31ste dag, uitgaande van een negatief saldo van de bezittingen en schulden op dat tijdstip, opnieuw bijstand moeten verlenen met een nieuwe vaststelling van het vermogen en een nieuwe bepaling van het vrij te laten vermogen.
- f) Als de bijstandsverlening gedurende een kortere periode zou zijn onderbroken wegens een geringe overschrijding van het vrij te laten vermogen of besteding daarvan, zal geen nieuwe vermogensvaststelling plaatsvinden en zal de bijstandsverlening na die kortere periode moeten worden voortgezet. De intrekking en de hervatting van de bijstandsverlening hebben dan het karakter van een intrekking over die kortere, afgesloten periode. Deze voortzetting van de bijstandsverlening betekent ook dat het daarna vrij te laten vermogen op nihil moet worden vastgesteld, omdat tijdens een periode van aaneengesloten bijstandsverlening maar éénmaal een vermogensontvangst tot de grens van het vrij te laten vermogen wordt vrijgelaten.
- g) Bij een onverantwoorde besteding van de overschrijding van vrij te laten vermogen zal de gemeente de bijstand met toepassing van artikel 18, tweede lid, kunnen verlagen. De gemeente kan in zulke gevallen een aantal instrumenten inzetten om recht te doen aan het complementaire karakter van bijstand. De bijstand kan bijvoorbeeld worden verlaagd, met toepassing van artikel 18, of er kunnen nadere verplichtingen aan de betrokkene worden opgelegd, ingevolge artikel 55. Daarbij kan gedacht worden aan de verplichting om schulden te voldoen in plaats van de aanwezige financiële middelen op andere wijze te besteden. Zo kan een toekomstig beroep op (bijzondere) bijstand of een te lange voortzetting daarvan na een nieuwe vermogensontvangst, en daarmee dus de situatie van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan, worden voorkomen. Een dergelijke verplichting kan uiteraard niet met terugwerkende kracht worden opgelegd.

⁸⁰ ECLI:NL:CRVB:2018:792 en recent CRVB:2021:1040.

- h) De bij aanvang van de bijstand gemaakte vermogensvaststelling staat ook later vast, als daartegen geen rechtsmiddel is aangewend, tenzij de belanghebbende aannemelijk maakt dat die eerdere vermogensvaststelling onjuist was. Dit kan later, wanneer dit relevant wordt voor bijstandsverlening, alsnog aan de orde worden gesteld.

Deze systematiek is wezenlijk anders dan indertijd in de wetstoelichting⁸¹ in twee voorbeelden werd neergelegd.

Voorbeeld 1

Situatie bij aanvang van de bijstandsverlening

De schulden bedragen meer dan de bezittingen, zodat er een negatief vermogen is van € 25.000,-. De vermogensvrijlating wordt dus niet aangesproken en blijft staan op € 10.000,-.

Vermogensmutatie tijdens de bijstandsverlening

Door een erfenis van € 20.000 daalt het negatieve vermogen naar € 5.000,-. Het vrij te laten vermogen wordt nul (een negatief vrij te laten vermogen is niet mogelijk). Betrokkene behoudt echter recht op algemene bijstand omdat zijn vermogen (€ 5.000,- negatief) lager is dan het vrij te laten vermogen (zijnde nul).

Voorbeeld 2

Situatie bij aanvang van de bijstandsverlening

Als voorbeeld 1

Vermogensmutatie tijdens de bijstandsverlening

Door een erfenis van € 30.000,- ontstaat een positief vermogen van € 5.000,-. Het vrij te laten vermogen wordt nul (een negatief vrij te laten vermogen is niet mogelijk). Het positieve vermogen van betrokkene (€ 5.000,-) overschrijdt het vrij te laten vermogen (zijnde 0). Deze overschrijding leidt tot (tijdelijke) beëindiging van de algemene bijstand.

Opgemerkt wordt dat voor de toepassing van deze bepaling dient te worden uitgegaan van het in het derde lid genoemde bedrag zoals dat geldt op het moment dat betrokkene tijdens de bijstandsverlening vermogen verwerft.

Beleidsuggestie: Door rechtspraak is een voor de bijstandsgerechtigde minder gunstige benadering ontstaan. Schulden worden alleen in aanmerking genomen bij aanvang van de bijstandsverlening en na een onderbreking van de bijstandsperiode met minimaal 30 dagen. De vraag laat zich stellen of deze uitkomst ook echt gewenst is. Het is een vraag die een politiek antwoord behoeft.

2.4.17 Erfenis

De aanspraken op een erfdeel (of legaat⁸²) uit een nalatenschap ontstaan op de datum van het overlijden van de erflater⁸³. Dat betekent nog niet dat dit onmiddellijk effect heeft voor een erfgenaam die bijstandsgerechtigd is. Want het afwikkelen van een erfenis kost tijd. Zodra de erfenis wordt uitbetaald, komt de gemeente in actie en vordert de verleende bijstand terug vanaf datum overlijden van de erflater. Dat de erfenis de vorm heeft van een geldvordering doet niets af aan het hebben van een aanspraak. Zodra uit die vordering middelen beschikbaar komen, kan de gemeente tot terugvordering overgaan⁸⁴.

⁸¹ TK 2002/2003, 28 870, nr. 3 blz. 63.

⁸² ECLI:NL:CRVB:2019:1403.

⁸³ ECLI:NL:CRVB:2007:BB3921. Hieraan doet ook niet af dat over de erfenis nog niet kan worden beschikt omdat de langstlevende echtgenoot nog een vruchtgebruik heeft op een kinsdeel (ECLI:NL:CRVB:2014:3111).

Als een betrokkene een erfenis onder het voorrecht van boedelbeschrijving heeft aanvaard, kan zij niet eerder worden genoodzaakt om de hoedanigheid van erfgenaam aan te nemen (ECLI:NL:CRVB:2002:AF1686).

De inlichtingenplicht geldt ook in de situatie dat een betrokkene aanspraak maakt op een erfdeel (ECLI:NL:CRVB:2014:3356).

⁸⁴ Artikel 58 lid 2 onder f Pw en ECLI:NL:CRVB:2013:BY7958.

Soms kan er een zeer lange periode liggen tussen het overlijden en het moment dat de erfenis vrijkomt. Dat speelt met name als er een langstlevende ouder is. Want tussen het moment van het overlijden van de eerste ouder en de tweede ouder kan veel tijd liggen. Dat kunnen wel perioden van 30 jaar zijn.

Voor vorderingen geldt in het algemeen een vervaltermijn van 20 jaar nadat de aanspraak ontstaan is. Dat zou betekenen dat een eventuele terugvordering van bijstand na ontvangst van een erfenis in ieder geval binnen 20 jaar na het overlijden van de erflater moet zijn gerealiseerd. Het is echter gewenst om dat in wetgeving vast te leggen om duidelijkheid te scheppen.

Los van die eventuele vervaltermijn van 20 jaar, verjaart de rechtsvordering uit onverschuldigde betaling vijf jaar na de aanvang van de dag, volgende op die waarop de gemeente zowel met het bestaan van zijn vordering als met de persoon van de ontvanger bekend is geworden. Dit is het moment waarop de gemeente de informatie krijgt dat de afwikkeling van een nalatenschap is voltooid. Uiteraard is denkbaar dat gemeenten min of meer bewust afzien van terugvordering in dit soort situaties, want voor een terugvordering 15 jaar teruggaan voelt best ver. De beleidsregels van gemeenten gaan veelal uit van terugvordering waar mogelijk. Terugvordering is in deze situatie een bevoegdheid en - als niet gemeld - een plicht.

Beleidsuggestie a: Een centrale regeling zou de voorkeur hebben. De bedragen waarom het gaat kunnen groot zijn. Overwogen kan worden om bij een erfenis altijd een bedrag van het geldend bescheiden vermogen vrij te laten. Het kan bijvoorbeeld een hard gelag zijn als een erfgenaam in de bijstand zit en problematische schulden heeft, de erfenis op geen enkele wijze enige verbetering in zijn positie brengt.

Ook de reikwijdte van de inlichtingenplicht is belangrijk, zeker tegen de achtergrond van een boete bij schending van die plicht. In de rechtspraak wordt te weinig acht geslagen op de voorlichtingsplicht van de gemeente. Nu zegt de CRvB dat voor een dergelijke plicht geen aanknopingspunten in de wettelijke bepalingen te vinden zijn. Het college heeft dan ook niet onzorgvuldig gehandeld door eerst bij de besluitvorming een betrokkene te informeren over de terugvordering⁸⁵. Dit punt wordt in het hoofdstuk over Terugvordering verder besproken.

2.4.18 Interen op vermogen

Na beëindiging van de bijstandsverlening vanwege de ontvangst van vermogen, moet de gemeente bepalen vanaf welk moment de betrokkene weer in aanmerking kan komen voor bijstand. Bij de berekening van die periode, kan de gemeente uitgaan van een intering op het vermogen op basis van (telkens) de voor betrokkene geldende bijstandsnorm per maand⁸⁶. Een beleid waarbij de ingangsdatum van de uitkering wordt herberekend door de overschrijding van het vrij te laten vermogen te delen door een bedrag van 1,5x de bijstandsnorm, wordt niet onredelijk bevonden⁸⁷.

Gaat het om de ontvangst van een erfenis, dan bepaalt het tempo van afwikkeling daardoor in belangrijke mate de periode waarover de betrokkene over een ruimer inkomen dan 1,5x de bijstandsnorm kan beschikken.

Na beëindiging, intrekking of afwijzing van bijstand wegens vermogensoverschrijding is het niet aan de gemeente om aan te geven wanneer de betrokkene in verband met verantwoord interen weer recht op bijstand zal hebben⁸⁸. Deze benadering staat echter weer haaks op de benadering van lijfrente. Daar werd er blijkens de wetsgeschiedenis van uitgegaan dat de gemeente vaststelt wanneer de betrokkene – bij ongewijzigde omstandigheden – alsnog een beroep op bijstand kan doen⁸⁹.

Het is niet bevorderlijk voor de rechtseenheid als uitvoerders kunnen shoppen tussen elkaar tegensprekende opvattingen van SZW en de CRvB over deze vormen van vermogensopbouw.

⁸⁵ ECLI:NL:CRVB:2018:2811

⁸⁶ ECLI:NL:CRVB:2010:BL7290

⁸⁷ CRvB 6 april 1999, nrs. 97/2233 ABW, 97/9115 BKH, USZ 1999/167

⁸⁸ ECLI:NL:CRVB:2012:BV8657

⁸⁹ TK 2014/2015, 34 227, nr. 3 blz. 21

Beleidsuggestie: Er is geen reden om bij het interen op vermogen na ontvangst van een erfenis betrokkene anders te behandelen dan bij lijfrente. Daarom is centrale regelgeving op zijn plaats. Dat geldt ook voor de interingsformule. Hierbij moet naast het stellen van een ondergrens (bijv. 1,5x de bijstandsnorm) ook oog blijven bestaan voor maatwerk, in de vorm van extra aftrek in verband met noodzakelijke uitgaven.

Hoofdstuk 3 De bijstandsnormen en leefvormen

3.1 Leefvormen en normering

Voor het recht op bijstand en de eventuele hoogte daarvan is de leefvorm van de belanghebbende één van de bepalende factoren. Van oudsher hebben er drie leefvormen hun weg weten te vinden in de achtereenvolgende bijstandswetten:

- alleenstaande;
- alleenstaande ouder;
- gehuwden.

Daarnaast kent de Pw sinds 1 januari 2015 de kostdelende medebewoner, bedoeld voor de belanghebbende die met een ander onder één dak woont, maar geen gezamenlijke huishouding vormt of op andere gronden⁹⁰ die status niet heeft. De complicaties van de kostdelersnorm zijn momenteel onderwerp van debat in het parlement. Gelet op de Kamerbrief van 17 mei 2021 inzake verkenning andere vormgeving kostdelersnorm⁹¹ is er al voldoende aandacht voor een andere vormgeving hiervan. Wij beperken ons in dit verband tot de constatering dat strikte toepassing van de kostdelersnorm onredelijk kan uitpakken, bijvoorbeeld als de bijstandsgerechtigde samenwoont met een partner zonder geldige verblijfstitel⁹². Er kan dan aanleiding bestaan om de kostdelersnorm te verhogen met toepassing van artikel 18 Pw⁹³. Toch staat dit gemeenten niet altijd scherp op het netvlies, mede gelet op de stringente opvatting in de rechtspraak⁹⁴. Er is veel voor te zeggen om op dit onderdeel een specifieke afwijkmogelijkheid op te nemen⁹⁵.

Beleidsuggestie: Overweeg om voor de korte termijn artikel 19a Pw expliciet te voorzien van een afwijkmogelijkheid die het mogelijk maakt om iemand niet te zien als kostdelende medebewoner, voor het geval toepassing van de kostdelersregeling leidt tot een onaanvaardbare uitkomst.

Voor de bijstandsnormering is van belang dat de alleenstaande en de alleenstaande ouder gelijkgeschakeld zijn. De alleenstaande ouder wordt via verhoging van het kindgebonden budget (de zogenoemde alo-kop) gecompenseerd voor hogere bestaanskosten dan de alleenstaande. De bijstandsnorm voor de alleenstaande (ouder) is 70% van de gehuwdenorm. Het is de vraag of deze onderverdeling in normen nog aansluit bij de huidige maatschappelijke opvattingen, vooral tegen de achtergrond van het ontstaan van alternatieve leefvormen. Zo zijn bijvoorbeeld mengvormen tussen alleenstaande (ouders) en gehuwden gangbaarder geworden.

⁹⁰ De commerciële huurder/kostgeld-betaler en de student worden niet als kostdelende medebewoner gezien, onder de voorwaarden genoemd in artikel 19a Pw.

⁹¹ Registratienr. 2021-0000048077.

⁹² ECLI:NL:CRVB:2018:1600.

⁹³ In de memorie van toelichting bij de Verzamelwet SZW 2016 (TK 2014-2015, 34 273, nr. 3, blz. 8) wordt opgemerkt: 'Indien nodig heeft het college op basis van artikel 18 de mogelijkheid om in individuele gevallen de bijstand af te stemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende.' Ook in de toelichting op de wijziging van artikel 24 staat vermeld: 'Verder blijft natuurlijk onverlet dat het college maatwerk kan leveren en op basis van artikel 18, eerste lid, in de individuele situatie de bijstand kan afstemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende.'

⁹⁴ De Pw biedt dan ook geen grondslag voor gehele of gedeeltelijke afwijking van de kostdelersnorm op de grond dat toepassing ervan leidt tot een onredelijke uitkomst of een onbillijkheid van overwegende aard (ECLI:NL:CRVB:2020:994 en ECLI:NL:CRVB:2016:3869).

⁹⁵ Zie bijvoorbeeld het voorbeeld op blz. 4 van de knelpuntenbrief SVB, juni 2021, <file:///C:/Users/vande/Downloads/bijlage-knelpuntenbrief-wet-en-regelgeving-svb.pdf>.

Daarbij komt, dat in de beleidsdoorlichting van artikel 8 ‘Oudedagsvoorziening’ van de SZW-begroting, waarvan de AOW het grootste onderdeel vormt, knelpunten zijn geconstateerd bij de toepassing van de huidige leefvormdefinities, omdat deze:

- niet aansluiten bij de beleving van mensen, en
- bewerkelijk zijn in de uitvoering, en
- met betrekking tot meerpersoonshuishoudens niet aansluiten bij het draagkrachtbeginsel.

In het rapport ‘Verkenning leefvormen in de AOW⁹⁶’ uit maart 2021 van het Ministerie van SZW zijn drie hoofdvarianten uitgewerkt voor een andere inrichting van de leefvormen voor de AOW. De keus die binnen dat kader wordt gemaakt kan gevolgen hebben voor de bijstand.

Beleidsuggestie: De bijstandsnormering tegen het licht houden van maatschappelijke ontwikkelingen rondom leefvormen. Daarbij de uitkomsten van de beleidsdoorlichting en het rapport ‘Verkenning leefvormen in de AOW’ betrekken.

3.2 Co-ouderschap

Bij co-ouderschap verblijven de kinderen beurtelings bij één van de ouders en wordt de zorg voor hen gedeeld. In zo’n situatie heeft zich in de loop der tijd de lijn ontwikkeld, dat het redelijk is, om de normering afhankelijk te maken van het aantal dagen dat de ouder een kind in huis heeft en verzorgt. De bijstandbehoevende ouder wordt dan niet als alleenstaande ouder aangemerkt en de bijstand moet worden afgestemd op de specifieke omstandigheden van het individuele geval⁹⁷. In grote lijnen heeft de problematiek van deze afstemming zich opgelost bij de inwerkingtreding van de Pw, toen de normen voor de alleenstaande en de alleenstaande ouder gelijkgeschakeld werden. Toch is dat niet 100% zo, omdat het aan de beide ouders samen is overgelaten om bij verdeling van de zorg van het kind, ook de middelen uit het kindgebonden budget onderling te verdelen. En daar wringt de schoen, omdat dat niet in alle gevallen tot een evenwichtig resultaat leidt.

Beleidsuggestie: Heroverwegen of in geval van co-ouderschap het aan de ouders wordt overgelaten om de alo-kop onderling te verdelen. Alternatief kan zijn om binnen de Pw een voorziening te creëren voor co-ouders.

3.3 Gezamenlijke huishouding

Voor gehuwden en personen met een gezamenlijke huishouding zijn afzonderlijke bijstandsnormen in het leven geroepen. De algemene bijstand is voor deze leefvormen niet geïndividualiseerd, maar wordt in principe aan de gehuwden/gezamenlijke huishouding gezamenlijk toegekend. Rondom de bijstandsnormering spelen met regelmaat vragen, die vooral betrekking hebben op de volgende thema’s:

- Gehuwden die blijvend gescheiden van elkaar leven, worden als ongehuwd beschouwd⁹⁸. Wanneer is daarvan sprake?
- In een viertal situaties neemt de wetgever aan dat personen die onder één dak wonen een gezamenlijke huishouding vormen. Dat pakt niet altijd redelijk uit. Kan dat worden opgelost?
- Mantelzorgers die inwonen bij een bijstandsgerechtigde, kunnen zonder het te weten een gezamenlijke huishouding vormen. Dat wordt niet altijd als redelijk ervaren. Wanneer is dat het geval?

⁹⁶ <file:///C:/Users/vande/Downloads/rapport-verkenning-leefvormen-in-de-aow.pdf>

⁹⁷ Bijvoorbeeld: ECLI:NL:CRVB:2017:2494.

⁹⁸ Artikel 3 lid 2 onder b Pw.

- De SVB hanteert een eigen benadering bij de invulling van de criteria voor gezamenlijke huishouding. Is dat wenselijk?

3.3.1 Duurzaam gescheiden leven

Van ‘duurzaam gescheiden leven’ kan worden gesproken, als beide gehuwden of één van hen het echtelijk samenleven wil verbreken, waardoor ieder afzonderlijk zijn eigen leven leidt alsof hij niet met de ander gehuwd is en dit door ten minste één van beiden als blijvend is bedoeld⁹⁹. In dat geval worden de gehuwden voor de bijstand als alleenstaande (ouder) beschouwd. De concrete feiten en omstandigheden zijn bepalend. Het blijkt vaak geen eenvoudige opgave te zijn om te beoordelen of gehuwden duurzaam gescheiden leven. Dat speelt bijvoorbeeld bij opname van één van de gehuwden in een inrichting. Niet altijd is even helder wat de duur van het verblijf is en of de gehuwden nog verwachten dat de samenleving hersteld zal worden.

De SVB biedt bijstandsgerechtigde gehuwden in zulke gevallen de mogelijkheid om zelf aan te geven of er sprake is van duurzaam gescheiden leven¹⁰⁰. Als één van die gehuwden nog geen recht op AOW heeft, en de gehuwden kiezen voor de optie: duurzaam gescheiden leven, dan kan die persoon een aanvraag voor algemene bijstand indienen bij diens gemeente. Dat kan vervelende consequenties hebben, want de praktijk bij gemeenten is anders dan bij de SVB. Gemeenten laten de gehuwden niet kiezen, maar beslissen – zoals ook bedoeld door de wetgever – op basis van feitelijke omstandigheden. Als de gemeente in zo’n geval concludeert dat er geen sprake is van duurzaam gescheiden leven, zal de gemeente rekening houden met inkomsten en vermogen van de AOW-gerechtigde partner, of verhaal kunnen inzetten op het inkomen van de AOW-gerechtigde partner. Deze problematiek wordt nog versterkt door het beleid van de SVB dat bij ernstige financiële gevolgen op verzoek van de betrokkenen eenmalig kan worden teruggekomen op een onherroepelijk besluit over duurzaam gescheiden leven.

Een daarmee samenhangend praktisch probleem is dat het begrip ‘duurzaam gescheiden leven’ in de fiscale wetgeving (waar het begrip nota bene uit afkomstig is) sinds 2010 niet meer bestaat. Duurzaam gescheiden levende echtgenoten blijven voor de fiscus toeslagpartners¹⁰¹. Daardoor kunnen deze personen volgens de fiscale regels weliswaar een partner hebben, maar hun dagelijkse zorg en lasten (zorgverzekering, kosten van levensonderhoud van kinderen, huur) niet daadwerkelijk met deze partner delen. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat deze personen wel kinderen verzorgen, maar geen recht hebben op het kindgebonden budget omdat ze een toeslagpartner hebben, terwijl de gemeente ze als alleenstaande ouder ziet. Deze persoon beschikt dan over te weinig middelen om van rond te komen. Ook inwonende kinderen van 27 jaar of ouder worden als toeslagpartner aangemerkt¹⁰², terwijl de Pw ze als kostendelende medebewoner ziet.

In het rapport ‘Toeslagpartners tegen wil en dank’ van Sociaal Werk Nederland¹⁰³, is aandacht gevraagd voor de problematiek die samenhangt met de huidige regeling in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en is geadviseerd het begrip ‘toeslagpartner’ aan te passen en een aantal wetswijzigingen door te voeren. De staatssecretaris van Financiën heeft kennis genomen van de aanbevelingen uit het rapport en toegezegd om te onderzoeken of aanpassing van het partner-begrip wenselijk en uitvoerbaar is¹⁰⁴. Tot op heden is de uitkomst van dat onderzoek nog niet bekend.

Het is niet wenselijk dat personen voor de sociale zekerheid als alleenstaande (ouder) kunnen worden gezien en voor de fiscus niet. Dit is met name een probleem voor de Awir-toeslagen, die immers het

⁹⁹ Vaste rechtspraak, bijv. ECLI:NL:CRVB:2018:2918.

¹⁰⁰ zie ook blz 3 van de knelpuntenbrief SVB, juni 2021.

¹⁰¹ Dit kan pas veranderen als de echtscheidingsprocedure wordt opgestart.

¹⁰² Artikel 3 lid 1 Awir in combinatie met artikel 5a Algemene Wet inzake de Rijksbelastingen.

¹⁰³ Maarten Bockting, Saskia van Muiswinkel, Audrey Schlechter, Lucia Missana, Utrecht, 1 april 2019

<https://www.sociaalwerknederland.nl/?file=17336&m=1555593970&action=file.download>.

¹⁰⁴ TK 2019-2020, 31 580, nr. 9, zie ook <file:///C:/Users/vande/Downloads/kst-31580-9.pdf>.

fiscale regime volgen. Wij constateren dat er op het punt van de leefvormen geen uniformiteit bestaat tussen het fiscale/toeslagen-regime en de Pw en dat dat op een aantal onderdelen tot financiële problemen bij bijstandsgerechtigden kan leiden.

Beleidsuggestie: Het is van groot belang dat uitvoeringsinstellingen dezelfde invulling geven aan de begrippen ‘gezamenlijke huishouding’, ‘duurzaam gescheiden leven’ en ‘gehuwden’. Voor wat betreft de invulling van ‘duurzaam gescheiden leven’ is er een toepassingsverschil tussen de SVB en gemeenten. Geadviseerd wordt om de genoemde kernbegrippen uniform uit te leggen en uit te voeren. Dit is ook van belang met het oog op het Besluit aanwijzing registraties gezamenlijke huishouding, met name artikel 4. Op grond daarvan werkt een kwalificatie als gehuwd of ongehuwd in het kader van de AOW door naar andere uitkeringen en voorzieningen. Ook tussen de Awir en de Pw is er een verschil waar het gaat om personen die duurzaam gescheiden leven. Binnen de Awir blijven duurzaam gescheiden levende gehuwden in principe toeslagpartner, waar de Pw hen als een alleenstaande (ouder) of kostedelende medebewoner ziet. Aanbevolen wordt om de consequenties van die verschillen in beeld te brengen en regelgeving meer te uniformeren.

3.3.2 Onweerlegbaar rechtsvermoeden

In artikel 3 lid 4 Pw wordt een viertal situaties genoemd op grond waarvan aangenomen wordt dat sprake is van een gezamenlijke huishouding¹⁰⁵ (zie de onderdelen a t/m d). De Centrale Raad van Beroep heeft inmiddels vastgesteld, dat de onderdelen a en d in strijd zijn met artikel 26 van het IVBPR¹⁰⁶, omdat er een ongerechtvaardigd onderscheid wordt gemaakt tussen gehuwden en personen die een gezamenlijke huishouding voeren:

- Onderdeel a: daarin wordt geregeld dat personen die met elkaar gehuwd zijn geweest of in de periode van twee jaar voorafgaande aan de aanvraag van bijstand voor de verlening van bijstand als gehuwden zijn aangemerkt, worden gezien als gehuwden. Omdat gehuwden en personen die een gezamenlijke huishouding voeren gelijk behandeld moeten worden, moet voor ex-gehuwden ook gelden dat dit in tijd beperkt wordt tot twee jaar.
- Onderdeel d: daarin wordt geregeld dat personen op grond van een registratie uit een andere regeling of voorziening worden gezien als een gezamenlijke huishouding. Gaat het om een registratie waarin een tijdsbeperking is gesteld, dan moet die ook worden toegepast bij de uitvoering van de Pw.

Beleidsuggestie: Rechtspraak codificeren: onderdelen a en d van artikel 3 lid 4 Pw in overeenstemming brengen met de stand van de rechtspraak.

3.3.3 Mantelzorg

Het komt in de praktijk geregeld voor dat mensen op vrijwillige basis aan een hulpbehoevende langdurig zorg verlenen, die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt geboden. Het gaat dan meestal om zorg die wordt geboden door personen uit diens directe omgeving en die voortvloeit uit een bestaande sociale relatie. Deze zorg, in de volksmond mantelzorg genoemd, kan een dermate intensief karakter krijgen dat de mantelzorg een groot deel van de tijd bij de hulpbehoevende verblijft of zelfs - al dan niet tijdelijk – bij de hulpbehoevende intrekt. Dit kan echter consequenties hebben voor het recht op bijstand, als een van beiden een bijstandsuitkering ontvangt. Het is namelijk mogelijk dat door het regelmatige verblijf bij de hulpbehoevende een gezamenlijke huishouding ontstaat, ook al was dat niet de bedoeling. Het is niet van belang dat de mantelzorg de eigen woning aanhoudt¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Het zgn. onweerlegbaar rechtsvermoeden

¹⁰⁶ ECLI:NL:CRVB:2005:AU7657. IVBPR staat voor Internationaal Verdrag Burger- en Politieke rechten.

¹⁰⁷ ECLI:NL:CRVB:2007:AZ7924.

Door deze strikte uitleg van de criteria die voor een gezamenlijke huishouding gelden, is het denkbaar dat mantelzorgers eerder een gezamenlijke huishouding voeren dan hen lief is. Er is echter een breed maatschappelijk en politiek draagvlak voor het ondersteunen van mantelzorgers¹⁰⁸. Daarom is de afgelopen jaren diverse malen in de Tweede Kamer gepleit voor een soepele toepassing van de criteria voor gezamenlijke huishouding bij mantelzorg. In antwoord op vragen heeft de staatssecretaris van SZW op 21 oktober 2007 in een brief aan de Tweede Kamer¹⁰⁹ aangegeven, dat het verlenen van mantelzorg als zodanig geen effect mag hebben op het recht op bijstand. De staatssecretaris erkent het maatschappelijk belang van mantelzorg en vraagt om een ruimhartige benadering door gemeenten in situaties waarin het vermoeden van het voeren van een gezamenlijke huishouding, als gevolg van zeer intensieve mantelzorg, zou kunnen bestaan. Gemeenten is verzocht daarmee rekening te houden¹¹⁰.

In dit verband wijzen wij ook op de ruimhartige benadering in het kader van de AOW en de Anw¹¹¹. In de AOW is de zogenaamde twee-woningen-regeling ingevoerd. Bij het aanhouden van een eigen woning wordt er (onder voorwaarden) van uitgegaan, dat de aangehouden woning het hoofdverblijf is. Daardoor kan er ook geen gezamenlijke huishouding bestaan. In de Anw wordt een uitzondering gemaakt voor personen die een gezamenlijke huishouding gaan voeren met het oog op een zorgbehoefte. In dat geval eindigt de Anw-uitkering niet, maar wordt deze aangepast naar een 50%-norm. Een soortgelijke oplossing kan ook in de Pw. Dat zou ook een oplossing kunnen zijn voor het door de Eerste Kamer verworpen wetsvoorstel 'Opheffen van discriminerend onderscheid tussen bloedverwanten in de tweede graad en anderen die een gezamenlijke huishouding voeren waarbij sprake is van zorgbehoefte'¹¹².

Beleidsuggestie a: Neem in de Pw op, dat bij intensieve mantelzorg met zeer regelmatig verblijf, er geen sprake is van een gezamenlijke huishouding.

Beleidsuggestie b: Neem de 'twee-woningen-regeling' (in het kader van de AOW) ook over in de Pw in geval van intensieve mantelzorg.

Beleidsuggestie c: Als er vanwege zeer intensieve mantelzorg een gezamenlijke huishouding ontstaat, laat in zulke gevallen dan een individueel uitkeringsrecht voor algemene bijstand bestaan (50%-norm vergelijkbaar met de regeling in de Anw).

3.3.4 Gehuwden die niet in dezelfde woonplaats wonen

Het recht op bijstand wordt aan gehuwden¹¹³ gezamenlijk toegekend¹¹⁴. Elk van de gehuwden is belanghebbende bij het recht op bijstand en kan dat recht te gelde maken bij de gemeente waar hij/zij woont¹¹⁵. De gehuwden moeten de bijstand gezamenlijk aanvragen¹¹⁶. Dit geldt ook voor gehuwden die weliswaar niet samenwonen, maar die ook niet duurzaam gescheiden leven. Het gevolg hiervan is dat in beginsel ieder van de gehuwden – als zij niet in dezelfde gemeente wonen - bij de 'eigen' gemeente bijstand naar de norm voor gehuwden kan aanvragen. Beide gemeenten moeten dan beslissen over het recht op gezinsbijstand van ieder van de gehuwden. Een dergelijke situatie is niet voorzien door de wetgever en niet geregeld in de Pw. Het is volgens de Centrale Raad van Beroep dan in beginsel aan de gehuwden samen om te bepalen bij welk van de beide gemeenten zij gezamenlijk hun aanvraag om

¹⁰⁸ Denk aan het zgn. mantelzorgcompliment dat expliciet in de Wmo2015 is verankerd.

¹⁰⁹ Antwoorden op Kamervragen van de leden Omtzigt, Spies en Willemsse-van der Ploeg .

¹¹⁰ Verzamelbrief november 2007 Staatssecretaris van SZW.

¹¹¹ Algemene Nabestaandenwet.

¹¹² EK 2019-2020, nr.29, item 4.

¹¹³ Of personen met een gezamenlijke huishouding.

¹¹⁴ Artikel 19 lid 1 onder a Pw.

¹¹⁵ Artikel 40 lid 1 Pw.

¹¹⁶ Artikel 43 lid 2 Pw.

gezinsbijstand indienen¹¹⁷. De gemeente waarbij de bijstand is aangevraagd moet vervolgens overleggen met de andere gemeente die ook bevoegd is om bijstand te verlenen. De gemeenten moeten dan onderling bepalen welke gemeente de bijstandsaanvraag zal beoordelen. Komen de gemeenten er niet uit, dan kunnen zij Gedeputeerde Staten vragen om te bepalen welke gemeente de bijstand moet verstrekken¹¹⁸.

Deze ‘noodoplossing’ van de bestuursrechter geeft al aan hoe complex de uitvoering aan het worden is, en het kan, afhankelijk van de feitelijke woonsituatie, nog ingewikkelder worden. De een kan bijvoorbeeld kostendeler zijn in gemeente A, en de ander een gezin hebben in B.

Beleidsuggestie: in de Pw opnemen dat als gehuwden niet in dezelfde woonplaats wonen zij samen bepalen bij welk van de beide tot bijstandverlening bevoegde gemeenten zij de aanvraag om gezinsbijstand indienen.

3.4 Verblijf in een inrichting

Voor personen die in een inrichting verblijven gelden afzonderlijke bijstandsnormen, die zijn afgestemd op de lagere kosten van het bestaan (zak- en kleedgeld)¹¹⁹. In artikel 23 Pw is geen overgangstermijn opgenomen voor personen die (eerst) tijdelijk en (later) permanent in een inrichting moeten verblijven. Het maakt daarom niet uit of een belanghebbende op een indicatie voor tijdelijke zorg in een inrichting verblijft. Ook een ziekenhuis wordt als inrichting gezien. Bij verblijf in een inrichting is de inrichtingsnorm direct van toepassing¹²⁰. In de praktijk zetten gemeenten bij opname in een inrichting de algemene bijstand veelal tijdelijk voort naar de norm die vóór de opname gold. Reden daarvan is, dat tijdens deze eerste periode in de inrichting de achtergelaten woning vaak nog aangehouden wordt en een aantal vaste lasten doorlopen. Gemeenten maken op dit onderdeel eigen beleid. Ook de SVB heeft daarover beleid vastgesteld. De SVB past de inrichtingsnorm bij ziekenhuisopname pas toe vanaf de dag waarop de opname drie maanden onafgebroken heeft geduurd¹²¹.

Beleidsuggestie: In de Pw regelen dat de inrichtingsnormen niet van toepassing zijn op een opname met een vooropgezet tijdelijk karakter.

Daarnaast gaat het uitgangspunt van de inrichtingsnorm (alleen behoefte aan ‘zak- en kleedgeld’) niet bij elke inrichting op. Dit uitgangspunt is namelijk niet verankerd in de definitie van het begrip ‘inrichting’ in de zin van artikel 1 onder f. Er is de laatste jaren een breed scala aan woon-zorg-initiatieven ontstaan die mogelijk wel vallen onder definitie van het begrip inrichting, waarbij meer kosten voor belanghebbende blijven. Gemeenten zullen dan moeten afwijken van de inrichtingsnorm¹²².

Beleidsuggestie: Bekijk het begrip ‘inrichting’ opnieuw, zodat dit beter aansluit bij de ontwikkelingen in de samenleving voor wat betreft allerlei vormen van intramurale zorg.

¹¹⁷ ECLI:NL:CRVB:2019:2132.

¹¹⁸ Artikel 42 Pw.

¹¹⁹ Artikel 23 Pw.

¹²⁰ ECLI:NL:CRVB:2021:1218.

¹²¹ Ingangsdatum inrichtingsnorm (SB1308) - SVB Beleidsregels (overheid.nl).

¹²² ECLI:NL:RBGEL:2018:980

3.5 Vreemdelingen

Aan vreemdelingen die voor de bijstandsverlening niet met een Nederlander gelijkgesteld worden, kan geen bijstand worden verleend¹²³, ook niet bij zeer dringende redenen¹²⁴. Daarom heeft de vreemdeling geen recht op bijstand als hij geregistreerd is met BRP-code 34. Code 34 betekent dat een vreemdeling wel rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 8 onder g en h van de Vreemdelingenwet 2000, maar zijn aanvraag om verlenging van het verblijfsrecht niet tijds heeft ingediend. Dan bestaat geen recht op bijstand. Dit kan zeer schrijnend zijn. Temeer omdat het document – in de praktijk - altijd verlengd wordt. Voor het onverkort toepassen van het koppelingsbeginsel is in deze situatie geen aanleiding.

Beleidsuggestie: Voeg aan het Besluit gelijkstelling vreemdelingen toe dat wanneer iemand binnen 2 weken na afloop van de geldigheidsduur van een tijdelijke verblijfsvergunning om voortzetting van het verblijf heeft verzocht, dit ook nog als tijdig wordt gezien. Die persoon mag immers ook het eerste rechtsmiddel met behoud van uitkering afwachten.

3.6 Scholieren met tegemoetkoming WTOS¹²⁵

De basistoelage op grond van de WTOS is voor de *kosten van levensonderhoud* een voorliggende voorziening die de Centrale Raad van Beroep toereikend en passend vindt¹²⁶. Het Ministerie van SZW lijkt daar anders over te denken. Dit blijkt uit de volgende e-mail van de Afdeling 'Publiek en Informatie' van 26 maart 2018 (ongepubliceerd):

'Als de jongere mogelijkheden heeft om regulier bekostigd onderwijs te gaan volgen, *moet* hij dat (op grond van de Pw) doen. Als de jongere ondanks dat de scholingsmogelijkheden er voor hem zijn, dat *niet wil*, dan is er géén recht op bijstand (is niet- rechthebbende). Als de jongere wél onderwijs volgt, is het vervolgens *niet van belang* of de jongere in dat geval al dan niet studiefinanciering, WTOS of helemaal nergens aanspraak op maakt:

- indien stufi dan is er per definitie géén recht op aanvullende bijstand, ook niet als de studiefinanciering alléén rentedragende leningen verstrekt (is niet-rechthebbende);
- indien WTOS dan komt hij wél in aanmerking voor het recht op (aanvullende) bijstand, maar dan moet hij wél aan de verplichtingen van de Pw voldoen;
- indien niets (dus geen WTOS en geen studiefinanciering) dan komt hij wél in aanmerking voor het recht op (aanvullende) bijstand, maar dan moet hij wél aan de verplichtingen van de Pw voldoen.
- Als de jongere klaar is met een bepaalde studie, vervolgens géén recht meer heeft op studiefinanciering, dan moet hij toch op grond van de Pw gebruik (blijven) maken van de mogelijkheden om regulier bekostigd onderwijs te gaan volgen;
- wil hij dat niet dan is er géén recht op bijstand (is niet rechthebbende);
- volgt hij wél verder onderwijs en ontvangt hij geen studiefinanciering (meer), dan komt hij wél in aanmerking voor het recht op (aanvullende) bijstand, maar dan moet hij wel aan de verplichtingen van de Pw voldoen.

Het is niet bevorderlijk voor de rechtseenheid als uitvoerders kunnen 'shoppen' tussen elkaar tegensprekende opvattingen van SZW en de CRvB. De opvatting van SZW is bij een beperkt aantal gemeenten bekend. Daar wordt door gemeenten verschillend gehandeld.

Beleidsuggestie: Van belang is dat het Ministerie uitdrukkelijk kenbaar maakt of de opvatting die in de bovengenoemde e-mail is verwoord, de juiste uitleg is, nu de CRvB een andere opvatting heeft.

¹²³ Artikel 11 leden 2 en 3 Pw.

¹²⁴ Artikel 16 Pw.

¹²⁵ Wet tegemoetkoming schoolkosten en onderwijsbijdrage.

¹²⁶ ECLI:NL:CRVB:2013:BZ5578.

3.7 Daklozen

De bijstandsverlening aangezogenoemde adreslozen (personen zonder adres in de Basisregistratie Personen), is opgedragen aan een beperkt aantal gemeenten¹²⁷. Een adresloze die bijstand wil aanvragen, moet naar één van die gemeenten gaan om daar zijn aanvraag in te dienen. Het college van die gemeente verstrekt de adresloze dan een (post)adres. Daarmee is echter de dakloosheid van betrokkene niet opgelost. Vaak zijn er ook meer moeilijkheden te overwinnen dan alleen de dakloosheid (zoals psychische problemen en/of verslavingen). Daarnaast is een uitkering voor een dakloze doorgaans lager dan een 'normale' bijstandsuitkering. Vanwege het feit dat een dakloze geen woning heeft, kan de uitkering namelijk worden verlaagd¹²⁸.

Het zou een dakloze mogelijk meer helpen om terug te keren in de maatschappij als er meer stabiliteit wordt geboden. In plaats van een korting op de uitkering wegens het niet hebben van de kosten van een woning, zou de bijstand ook deels in natura kunnen worden verstrekt in de vorm van een opvangplaats. Ook kan worden gedacht aan een 'ontzorgbepaling' zoals het nieuwe artikel 56a Pw dat bij de inwerkingtreding van de Wet inburgering 2021 zal worden ingevoegd voor nieuw toegelaten asielzoekers. Op grond van het nieuwe artikel 56a lid 2 Pw kan de gemeente gedurende de eerste zes maanden uit de toegekende bijstand betalingen verrichten voor huur, gas, water en stroom en de verplichte zorgverzekering.

Beleidsuggestie: Verken de mogelijkheden om de bijstand aan daklozen deels in natura te geven en/of om de vaste lasten direct door te betalen overeenkomstig het nieuwe artikel 56a lid 2 Pw.

¹²⁷ Genoemd in Bijlage 29xx-c van het Besluit decentralisatie- en integratie-uitkeringen.

¹²⁸ Art. 27 Pw.

Hoofdstuk 4 Verplichtingen, maatregelen, boeten en terugvordering

4.1 Verplichtingen

Aan het recht op bijstand is voor de belanghebbende een aantal verplichtingen verbonden. De meest in het oog springende zijn de verplichting om stappen te zetten richting werk en de inlichtingenplicht.

4.1.1 Inlichtingenplicht

De inlichtingenplicht is geregeld in artikel 17 Pw en is ruim geformuleerd: de belanghebbende heeft de verplichting om op verzoek of uit eigen beweging zo snel mogelijk alle feiten en omstandigheden te melden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op zijn arbeidsinschakeling of het recht op bijstand. Aan het niet nakomen van deze verplichting zijn grote gevolgen verbonden. In de eerste plaats omdat, bij een lopende uitkering, de gemeente dan in beginsel tot terugvordering van bijstand verplicht is¹²⁹. Daarnaast, omdat dan in principe een boete aan de orde is.

4.1.1.1 Geen heldere norm

De inlichtingenplicht is een objectief geformuleerde verplichting¹³⁰. De belanghebbende is zelf verantwoordelijk om alle informatie te verstrekken waarvan hem 'redelijkerwijs duidelijk moet zijn' dat die van invloed kan zijn op het recht op bijstand. Voor zover daarover bij de belanghebbende onduidelijkheid bestaat, ligt het op zijn weg om hierover nadere informatie in te winnen bij de gemeente¹³¹.

De norm is geobjectiveerd. Het gaat om informatie waarvan het de 'gemiddelde Nederlander' duidelijk moet zijn dat die van invloed op de bijstand kan zijn. Maar hoe kan het de belanghebbende in het concrete geval 'redelijkerwijs duidelijk zijn' welke informatie dat is? Vooral tegen de achtergrond van het vaak overschatte 'denk- en doenvermogen' van de doelgroep die een beroep doet op de Pw. Zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid al eerder heeft aangegeven moet regelgeving 'doenlijk' zijn voor burgers¹³². Ze moeten de regelgeving niet alleen kennen – dat is al een hele opgave - maar ook 'kunnen'. Dat klemmt nog meer, omdat bij de inlichtingenplicht (subjectieve) verwijtbaarheid geen rol speelt¹³³. Ook als de belanghebbende de schending van de inlichtingenplicht niet verweten kan worden, dan nog is de gemeente verplicht om consequenties aan die schending te verbinden, bijvoorbeeld via herziening of intrekking van het recht op bijstand en terugvordering. Daarnaast moet de gemeente bij schending van de inlichtingenplicht in beginsel ook een boete opleggen. Hierbij is het overigens wel van belang of en, zo ja, in hoeverre de schending van de inlichtingenplicht aan betrokkene kan worden verweten. Ook kunnen er dringende redenen zijn om van het opleggen van een boete af te zien¹³⁴.

Gegeven die forse consequenties is het de vraag of het verstandig is geweest om de norm 'redelijkerwijs duidelijk zijn' aan het boeteregime te koppelen. In het strafrecht wordt gekozen voor een subjectievere benadering. In artikel 227b Wetboek van Strafrecht (Sr) over valsheid in geschrifte, is de formulering: 'weet of redelijkerwijze moet vermoeden dat de gegevens van belang zijn'. Het vereist dat de dader weet

¹²⁹ Uiteraard speelt de inlichtingenplicht ook in andere situaties een rol, bijv. bij het beoordelen van het recht op bijstand na een ingediende aanvraag. De daaraan verbonden consequenties kunnen ook fors zijn: geen recht op bijstand.

¹³⁰ O.a. ECLI:NL:CRVB:2020:62.

¹³¹ Bijv. ECLI:NL:CRVB:2015:3120.

¹³² www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen.

¹³³ ECLI:NL:CRVB:2020:1661.

¹³⁴ Art. 18a lid 7 Pw.

of redelijkerwijs moet vermoeden dat bepaalde gegevens van belang (kunnen) zijn voor de vaststelling van zijn recht op een verstrekking of tegemoetkoming of voor de hoogte of de duur van zo'n verstrekking of tegemoetkoming, dat hij beseft dat hij die gegevens op een bepaald tijdstip en een bepaalde plaats moest verstrekken, en dat hij zich bewust is van zijn nalatigheid aan die verplichting te voldoen¹³⁵ (sluit aan bij art. 227b Sr).

Als we de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep naslaan op de vraag wat de reikwijdte is van de inlichtingenplicht, dan zien we dat die niet erg stabiel is en varieert van de toch wel erg vergaande opvatting dat sprake is van schending van de inlichtingenplicht als informatie mogelijk van belang kan zijn voor het recht op bijstand¹³⁶, tot de formulering dat het moet gaan om informatie die onmiskenbaar van belang is voor de beoordeling van het recht op bijstand¹³⁷.

Beleidsuggestie a: Van belang is de normstelling voor de inlichtingenplicht nog eens kritisch tegen het licht te houden. Artikel 17 herformuleren en beter laten aansluiten bij het strafrecht. Het gaat om het besef dat de burger in de bijstand in doorsnee niet een gemiddelde burger is, of een hoog opgeleide burger.

Beleidsuggestie b: Bij het opleggen van een boete niet per definitie aannemen dat de verwijtbaarheid is gegeven, zodra de schending van de inlichtingenplicht is vastgesteld door de gemeente. De bewijslast over de aanwezigheid van subjectieve verwijtbaarheid expliciet bij de gemeente neerleggen.

4.1.1.2 Voorlichting en begeleiding door de gemeente

De inlichtingenplicht kan worden onderscheiden in een spontane inlichtingenplicht en de plicht voor een belanghebbende om concrete vragen van de gemeente te beantwoorden, en in het verlengde daarvan mee te werken aan een onderzoek naar het recht op bijstand. Het is, vooral met het oog op de spontane inlichtingenplicht van belang om hoge eisen te stellen aan de overheidsvoorlichting.

Mede gegeven het overschatte denk- en doenvermogen van de doelgroep, is het van groot belang dat die voorlichting een bij de doelgroep passend karakter heeft en tijdig plaatsvindt. In de uitvoeringspraktijk¹³⁸ blijkt geregeld, dat gemeenten op dat vlak steken laten vallen.

Aandacht voor het belang van goede voorlichting sluit aan bij de ontwikkeling van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Die beginselen worden niet gezien als een statische set regels, maar eerder als een dynamisch geheel van beginselen die meebewegen met de eisen van de samenleving. Binnen dat kader hebben zich de laatste jaren nieuwe beginselen aangediend, zoals het transparantiebeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het beginsel van goede begeleiding. Dat laatste beginsel vertoont grote verwantschap met het Europese dienstbaarheidsbeginsel, dat inhoudt dat de overheid 'moet proberen de burger te begeleiden, te helpen en van dienst te zijn, te ondersteunen en vriendelijk en beleefd te bejegenen en dus omslachtige en langdurige procedures moet vermijden, waardoor zowel de burger als de ambtenaar tijd en moeite wordt bespaard'¹³⁹. Tegen die achtergrond kan worden gesteld dat aan belastende besluiten van de gemeente een bijzondere voorwaarde wordt verbonden: de gemeente moet zich voldoende hebben ingespannen om de belanghebbende tijdig en passend te informeren over wat er van hem of haar wordt verwacht, én de belanghebbende helpen om die informatie ook om te zetten in daden, want 'weten is nog geen doen'.

¹³⁵ Zie TK 1994/1995, 23 993, nr. 3, p. 12-13. Zie ook NLR, aant. 4 bij art. 227b (bijgewerkt tot 1 oktober 2000 door A.J.A. van Dorst). Zie ook ter illustratie de conclusie van de PG van de Hoge Raad in ECLI:NL:PHR:2015:2039.

¹³⁶ ECLI:NL:CRVB:2021:772, rechtsoverweging 4.7.1.

¹³⁷ ECLI:NL:CRVB:2021:207.

¹³⁸ O.a. ervaringen van binnenuit, bijv. bij kwaliteitstoetsing en in bezwarencommissies.

¹³⁹ Dit beginsel heeft zijn herkomst in een voorstel tot een resolutie van het Europese Parlement, DV\1081253NL, overweging M. zie ook: Y.E. Schuurmans, A.E.M. Leijten & J.E. Esser, Bestuursrecht op Maat p.18 (in opdracht van BZK), Leiden: Universiteit Leiden 2020.

Beleidsuggestie: Geef aandacht aan de rol van de voorlichting én begeleiding door de overheid. Passende en tijdige voorlichting én begeleiding zien als voorwaarden voor het nemen van belastende besluiten. Om goede overheidsvoorlichting af te dwingen overwegen dat de overheid bij normoverschrijding moet aantonen dat haar voorlichting adequaat was.

4.1.1.3 Bewijspositie bijstandsgerechtigde

Uit de rechtspraak in relatie tot de inlichtingenplicht, blijkt dat de Centrale Raad van Beroep hoge verwachtingen heeft van de belanghebbende op wie de inlichtingenplicht rust. Bovendien lijkt het erop dat die verwachtingen in de loop van de tijd groter zijn geworden, vanwege het gebruik van zogenoemde rechtsvermoedens. Enkele voorbeelden ter toelichting:

- Het in bewaring ontvangen geld wordt als inkomen beschouwd. Dat is alleen anders, als door het instellen van een procedure door een derde bij de burgerlijke rechter, tegenbewijs is ontstaan dat deze middelen niet beschikbaar zijn voor de bijstandsgerechtigde zelf¹⁴⁰. Dit voert te ver.
- Het enkele bezit van een bankkluis leverde in 2001 nog geen redelijke grond op om inzage daarin te verlangen¹⁴¹. In 2005 nuanceert de CRvB dit uitgangspunt en stelt, dat als de bijstandsgerechtigde een bankkluis huurt en alleen hij tot die bankkluis toegang heeft, dit de veronderstelling rechtvaardigt dat de goederen die zich in die bankkluis bevinden bestanddelen vormen van het vermogen van betrokkene waarover hij daadwerkelijk de beschikking heeft dan wel redelijkerwijs kan beschikken¹⁴². De belanghebbende is verplicht daarover juiste en volledige gegevens te verstrekken.

Beleidsuggestie: Het lijkt erop dat de bestuursrechter in de loop der tijd de inlichtingenplicht in toenemende mate en zonder enige aanwijzing ten nadele van de klant is gaan omkeren. Nadere regeling is gewenst om meer evenwicht te brengen in de bewijspositie van de partijen in relatie tot de inlichtingenplicht.

4.1.1.4 Persoonlijke levenssfeer

De inlichtingenplicht kan zeer ingrijpen in het persoonlijk leven van belanghebbende. Hoe iemand zijn geld wil besteden (hobbymatig) of voordeel behaalt door vormen van zuinig leven, casino-bezoek, bescheiden hulp van derden e.d., is in principe geen zaak voor de overheid. Maar voor bijstandsgerechtigden wordt dat anders als met de activiteiten inkomsten *kunnen* worden verworven¹⁴³. Voor een bijstandsgerechtigde is echter niet zonder meer duidelijk wanneer zijn privé-activiteiten gemeld zouden moeten worden. Om problemen te voorkomen moet hij dus eigenlijk wel meer van zijn privacy opgeven dan strikt noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de Pw.

Beleidsuggestie a: Informatie die betrekking heeft op zaken als casino-bezoek of hobbymatige activiteiten zou niet onder de inlichtingenplicht moeten vallen, louter omdat daarmee inkomsten kunnen worden verworven. Overwogen kan worden om te reguleren wanneer verplichte melding aan de orde is. Dat kan bijvoorbeeld door een norm (bedrag) daarvoor te noemen, waarboven gemeld moet worden.

Beleidsuggestie b: Vaststellen dat een deel van het privé-leven van de belanghebbende buiten de inlichtingenplicht blijft. Afbakenen welke deel dat is.

¹⁴⁰ ECLI:NL:CRVB:2020:2974.

¹⁴¹ CRvB 1 mei 2001, nr. 99/1543 NABW, USZ 2001/154.

¹⁴² ECLI:NL:CRVB:2005:AS2268, ECLI:NL:CRVB:2019:2294 en ECLI:NL:CRVB:2019:340.

¹⁴³ ECLI:NL:CRVB:2021:629.

4.1.1.5 Eenmalige gegevensuitvraag

De inlichtingenplicht van artikel 17 lid 1 Pw is zowel actief (de verplichting om ongevraagd uit jezelf informatie te verstrekken) als passief (de verplichting om op verzoek van het college informatie te geven). Deze passieve inlichtingenplicht hangt ook samen met de onderzoeksbevoegdheid van het college van artikel 53a lid 1 Pw. Met de invoering van de Wet eenmalige gegevensuitvraag (WEU) op 1 januari 2008 is beoogd om de belasting voor bestuursorganen en belanghebbende bij het opvragen en verstrekken van gegevens te verminderen. De bedoeling van de WEU is dat niet meer naar de spreekwoordelijke 'bekende weg' zou worden gevraagd.

Aanvankelijk was de WEU slechts een lege huls. De uitzondering op de inlichtingplicht en onderzoeksbevoegdheid moesten nog concreet in een ministeriële regeling worden vastgelegd. In het kader van de onderzoekbevoegdheid, mag het college (in principe) bepaalde bij Amvb aangewezen zaken niet meer opvragen bij een bijstandsontvanger. Deze Amvb is een wijziging van het Besluit Suwi: in Bijlage II van Besluit Suwi¹⁴⁴ is een lijst van zaken opgenomen die het college direct zelf in de systemen kan vinden. De bijstandsgerechtigde is echter nog steeds onverkort verplicht om deze zaken uit zichzelf te melden, als deze niet ook zijn aangewezen in de ministeriële regeling op grond van art. 17 Pw. Deze ministeriële regeling is de Regeling uitzondering inlichtingenplicht¹⁴⁵. Deze uitzonderingen zijn veel beperkter in omvang dan die van Bijlage II van Besluit Suwi. Het gevolg daarvan is dus dat er zaken zijn die het college in principe niet aan een bijstandsgerechtigde mag vragen, maar die hij wel spontaan uit zich zelf moet melden¹⁴⁶.

Verder valt nog op dat in het kader van de bijstandsverlening door gemeenten de uitzondering (artikel 4 van de regeling) op de actieve inlichtingenplicht enkel omvat:

- een adreswijziging, bedoeld in artikel 2.39 Wet basisregistratie personen; en
- het sluiten of eindigen van een huwelijk of geregistreerd partnerschap als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, onderdeel a, onder 1°, van de Wet basisregistratie personen.

In het kader van de bijstandsverlening door de SVB zijn de uitzonderingen op de actieve inlichtingenplicht daarentegen ruimer¹⁴⁷:

- de nationaliteit, bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, aanhef en onderdeel a, onder 4°, van de Wet basisregistratie personen;
- het sluiten of eindigen van een huwelijk of geregistreerd partnerschap als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, onderdeel a, onder 1°, van de Wet basisregistratie personen, voor zover dat in Nederland heeft plaatsgevonden;
- een adreswijziging als bedoeld in artikel 2.39 van de Wet basisregistratie personen, indien de adreswijziging geldt voor alle gezinsleden;
- overlijden als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, aanhef en onderdeel a, onder 1°, van de Wet basisregistratie personen;
- wijzigingen in de inkomstenverhouding, bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onderdeel i, van het Besluit SUWI;
- wijzigingen in de hoogte van het loon, blijkend uit de loongerelateerde gegevens, bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onderdeel j, Besluit SUWI.

Het merkwaardige verschijnsel dat een bestuursorgaan bepaalde zaken in beginsel niet meer mag vragen en dus een belanghebbende dan ook niet tot antwoorden verplicht zou zijn, terwijl deze belanghebbende nog steeds verplicht is betreffende zaken uit zichzelf te melden, blijft bestaan zolang de uitzonderingen op de actieve inlichtingenplicht en de onderzoeksbevoegdheid en daarmee ook passieve inlichtingenplicht, niet in evenwicht worden gebracht. Dit verschijnsel speelt overigens in alle socialezekerheidswetten.

¹⁴⁴ In werking getreden op 15-09-2008

¹⁴⁵ In werking getreden op 01-06-2017.

¹⁴⁶ ECLI:NL:CRVB:2013:BZ5633, ECLI:NL:CRVB:2013:1916 en ECLI:NL:HR:2017:225. Deze uitspraken zien op de periode voor de inwerkingtreding van de Regeling uitzondering inlichtingenplicht, maar zijn nog van overeenkomstige toepassing op zaken die niet in de Regeling uitzondering inlichtingenplicht worden genoemd.

¹⁴⁷ Art. 3 lid 9 en 10 van de regeling.

Het is voorstelbaar dat het tijd kost om sluitende systemen en betrouwbare registraties te ontwikkelen, maar er lijken sinds 2017 geen waarneembare ontwikkelingen meer te zijn geweest.

Het is echter moeilijk uit te leggen dat er een verschil is tussen de zaken die iemand met een bijstandsuitkering van de SVB en iemand met een uitkering van de gemeente uit zichzelf moet melden. Daarbij geldt ook dat iemand die algemene bijstand ontvangt van de SVB voor eventuele bijzondere bijstand nog steeds bij de gemeente moet zijn, en dus geconfronteerd wordt met twee verschillende regimes voor de WEU.

Beleidsuggestie a: Trek de uitzonderingen in de Regeling uitzondering inlichtingenplicht voor wat betreft de toepassing van artikel 17 lid 1 Pw zo snel mogelijk gelijk voor SVB en gemeenten.

Beleidsuggestie b: Bezie in breder verband hoe discrepanties tussen wat bestuursorganen in beginsel niet meer mogen uitvragen en wat belanghebbenden niet meer uit zich zelf hoeven te melden kunnen worden weggenomen of althans kunnen worden verminderd.

4.2 Andere verplichtingen

Naast de inlichtingenplicht worden er nog andere verplichtingen aan de bijstand verbonden, zoals de verplichting om zich in te zetten om aan het werk te komen of een door de gemeente aangeboden re-integratietraject te volgen. Komt een belanghebbende deze zogenoemde arbeidsverplichtingen niet na, dan verlaagt de gemeente in beginsel de bijstand. De grondslag voor een dergelijke verlaging vinden we op twee plekken: artikel 18 lid 1 Pw en artikel 18 lid 4 Pw. In die laatste bepaling heeft de wetgever een aantal gedragingen beschreven die in principe leiden tot een 100%-verlaging van de uitkering voor een bepaalde duur. De verplichtingen die in artikel 18 lid 4 Pw zijn beschreven worden ook wel geharmoniseerde of geüniformeerde verplichtingen genoemd. De gemeente bepaalt bij verordening welke consequenties de schending van andere verplichtingen heeft. Dat leidt voor de meeste van dergelijke schendingen tot beperktere verlagingen van de uitkering dan de 100%-verlaging bij geharmoniseerde verplichtingen.

4.2.1 Geharmoniseerde verplichtingen en de bijbehorende geüniformeerde maatregelen

Als een gedraging betiteld kan worden als het niet nakomen van geharmoniseerde verplichting en tevens als het niet nakomen van een verplichting die in de gemeentelijke verordening is genoemd, dan is de gemeente wel bevoegd maar niet verplicht om te kiezen voor een verlaging met toepassing van artikel 18 lid 4 Pw. Voor beide maatregelen bestaat namelijk een wettelijke grondslag¹⁴⁸.

Beleidsuggestie: Willekeur moet worden voorkomen. Aanbevolen wordt om in de Pw te regelen welk regime dan voorgaat¹⁴⁹. Er lijken twee benaderingen logisch:

- Als iets valt onder de geharmoniseerde bepalingen dan gaat dat altijd voor. Immers harmonisatie uniformeert.
- Als er iets te kiezen valt, dan past het de voor betrokkene meest gunstige maatregel te kiezen.

¹⁴⁸ ECLI:NL:CRVB:2021:400.

¹⁴⁹ Zie ook het uitgebreide betoog van H. Jans en J.C. de Wit in Gemeentestem 2021/71, die ook pleiten voor een oplossing door de wetgever.

Daarnaast zijn de geüniformeerde maatregelen in de praktijk niet zo geüniformeerd. Gemeenten kunnen immers bij verordening bepalen of er een maatregel van 100% voor 1, 2 of 3 maanden moet worden opgelegd. Hierdoor bestaan er landelijk toch nog grote verschillen.

Beleidsuggestie: Centraliseer het maatregelenregime (vergelijk het vroegere maatregelbesluit Abw, loaw en loaz).

Op grond van artikel 18 lid 10 Pw kan de gemeente een maatregel matigen in het geval van dringende redenen. Deze dringende reden moeten worden beoordeeld aan de omstandigheden van belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven. Deze dringende redenen laten de gemeente ook enige beleidsruimte. Verder moet bij de boordeling of een maatregel op grond van artikel 18 lid 10 Pw gematigd moet worden ook de mate van de verwijtbaarheid van de gedraging worden meegewogen¹⁵⁰.

Beleidsuggestie: Codificeer in artikel 18 lid 10 Pw het oordeel van de CRvB over ‘de mate van verwijtbaarheid’.

4.3 Boete en draagkracht

De CRvB heeft bepaald dat de hoogte van een op te leggen boete afgestemd moet worden op de draagkracht van betrokkene, afgeleid van de beslagvrije voet. Bij een inkomen op bijstandsniveau heeft de CRvB bepaald dat de boete gelijk is aan:

- bij opzet: 100% van het benadelingsbedrag, maar maximaal 24 maanden 5% van de bijstandsnorm;
- bij grove schuld: 75% van het benadelingsbedrag, maar maximaal 18 maanden 5% van de bijstandsnorm;
- bij geen opzet of grove schuld: 50% van het benadelingsbedrag, maar maximaal 12 maanden 5% van de bijstandsnorm;
- bij verminderde verwijtbaarheid: 25% van het benadelingsbedrag, maar maximaal 6 maanden 5% van de bijstandsnorm.

Is het inkomen hoger dan bijstandsniveau, dan wordt het ‘meerinkomen’ volledig tot de draagkracht gerekend (fictieve draagkracht)¹⁵¹. De vraag is of dit voldoende recht doet aan werkelijke draagkracht van mensen met inkomen boven bijstandsniveau. Zij hebben immer ook minder aanspraak op toeslagen. Met invoering van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet kan de draagkracht eenvoudig worden vastgesteld, zodat de hoogte van de boete kan worden afgestemd op de feitelijke draagkracht.

Deze verdere beperking van de boete vanwege de draagkracht van betrokkene, volgt niet uit de wet, maar is gebaseerd op rechtspraak. Dat is onhandig, omdat recht onderhoud behoeft. Het past niet bij de positie die de rechter binnen ons staatsbestel heeft om wijzigingen in de beslagvrije voet zelf te implementeren (inclusief overgangsrecht)¹⁵². Dat is de taak van de wetgever.

Beleidsuggestie: Codificeer de jurisprudentie van de CRvB, met dien verstande dat de hoogte van de boete wordt afgestemd op de feitelijke draagkracht, d.w.z. de theoretische beslagruimte zoals deze is op het moment dat de boete wordt vastgesteld.

¹⁵⁰ ECLI:NL:CRVB:2017:3670.

¹⁵¹ ECLI:NL:CRVB:2017:294

¹⁵² ECLI:NL:CRVB:2020:1525.

4.4 Terugvordering – Invordering – Schuldsanering – Re-integratie

In gevallen waarin te veel of ten onrechte bijstand is verleend als gevolg van het niet of niet volledig nakomen van de inlichtingenplicht, is de terugvordering voor het college imperatief voorgeschreven (artikel 58 lid 1 Pw). In de overige gevallen waarin te veel of ten onrechte bijstand is verleend of de bijstand om andere redenen kan worden teruggevorderd (niet voldoen aan de aan een lening verbonden verplichtingen, verbeurde borgtocht, niet verrekenbaar voorschot en achteraf beschikken over middelen waarop destijds al een aanspraak bestond), is de terugvordering een zogenaamde discretionaire bevoegdheid van het college (artikel 58 lid 2 Pw).

De terugvordering van (de kosten van) bijstand leidt tot een schuld bij de bijstandsontvanger. Voor gemeenten levert dat dan soms tegengestelde belangen op. Enerzijds moet de bijstand worden terugbetaald, anderzijds heeft de gemeente op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening een taak om mensen met schulden te helpen. Bovendien lijken schulden een belemmerende factor te zijn bij de re-integratie naar betaald werk¹⁵³, vanwege de stress die veroorzaakt wordt door een grote schuldenlast. Mensen zijn daardoor vaak tot minder in staat. Daarnaast ontbreekt een financiële prikkel om te gaan werken, doordat alle extra verdiensten naar de schuldeiser(s) gaan.

Voor zover het gaat om terugvorderingen op grond van artikel 58 lid 2 Pw, heeft het college de wettelijke ruimte om maatwerk toe te passen en het aanpakken van schuldproblematiek mee te wegen bij het al dan niet volledig terugvorderen c.q. invorderen in het kader van de Pw.

Dit geldt niet voor terugvorderingen op grond van artikel 58 lid 1 Pw. Het college moet dan in principe altijd volledig terugvorderen. Enkel in artikel 58 lid 7 Pw staan enkele uitzonderingen waaronder een (reststand)vordering kan worden kwijtgescholden. Het gaat dan om gevallen waarin betrokkene:

- a. gedurende tien jaar volledig aan zijn betalingsverplichtingen heeft voldaan;
- b. gedurende tien jaar niet volledig aan zijn betalingsverplichtingen heeft voldaan, maar het achterstallige bedrag over die periode, vermeerderd met de daarover verschuldigde wettelijke rente en de op de invordering betrekking hebbende kosten, alsnog heeft betaald;
- c. gedurende tien jaar geen betalingen heeft verricht en niet aannemelijk is dat hij deze op enig moment zal gaan verrichten; of
- d. een bedrag, overeenkomend met ten minste 50% van de restschuld, in één keer aflost.

Daarnaast kan geheel of gedeeltelijk van terugvordering (of verdere invordering) worden afgezien in het geval van dringende redenen (artikel 58 lid 8 Pw). Een beroep op deze dringende redenen slaagt in de praktijk echter meestal niet¹⁵⁴. Het anderszins geheel of gedeeltelijk kwijtschelden van een terugvorderingsschuld is verboden (artikel 60c Pw).

In het wetsvoorstel Wijziging van de Pw met betrekking tot fraudevorderingen (dossier 35 374) is bij amendement een uitzondering toegevoegd waarin het college toch mag meewerken aan een dergelijke schuldregeling. Dit is als de terugvordering niet het gevolg is van grove schuld of opzet bij de schending van de inlichtingenplicht. Dit lijkt gemeenten enige ruimte te geven. Wel moet worden opgemerkt dat bij de intrekking of herziening wegens een schending van de inlichtingenplicht en de daarmee samenhangende terugvordering, helemaal geen onderscheid wordt gemaakt in de mate waarin de schending van de inlichtingenplicht verwijtbaar is. Er wordt alleen objectief vastgesteld of de inlichtingenplicht is geschonden. De subjectieve verwijtbaarheid van een schending van de inlichtingplicht is pas aan de orde als een boete wordt opgelegd (of overwogen).

¹⁵³ Zie bijvoorbeeld het rapport 'De rol van re-integratie bij de aanpak van schulden', van Nadja Jungmann en Gercoline van Beek (2016)

¹⁵⁴ Bijv. ECLI:NL:CRVB:2019:4100, al zijn er uitzonderingen (ECLI:2020:CRVB:2020:832 en ECLI:2021:2021:1475).

Voor het draagvlak in de maatschappij voor het systeem van sociale zekerheid lijkt het goed dat bijstand alleen wordt gegeven aan wie het ook echt nodig heeft en dat als uitgangspunt blijft gelden dat te veel of ten onrechte ontvangen bijstand weer wordt terugbetaald. Anderzijds is er in de samenleving ook draagvlak voor het voorkomen en bestrijden van uitzichtloze schulden; ook wanneer deze zijn veroorzaakt door het al dan niet opzettelijk niet of niet helemaal voldoen aan de inlichtingenplicht van de bijstand(denk alleen maar aan de maatschappelijke en politieke ophef over de Wijdmeren-zaak).

Het aangekondigde initiatiefwetsvoorstel¹⁵⁵ waarin de verplichting tot terugvordering bij een schending van de inlichtingenplicht (weer) wordt omgezet in een discretionaire bevoegdheid, kan gemeente de ruimte bieden voor enig maatwerk. Als dit wetsvoorstel daadwerkelijk wordt ingediend en aangenomen, zal een aantal aanbevelingen uit dit rapport wellicht achterwege kunnen blijven.

De invordering

De vraag of een gemeente te veel of ten onrechte betaalde bijstand volledig moet terugvorderen (en ook nog een boete moet opleggen) is echter voor een deel een theoretische. Er kan alleen daadwerkelijk wat worden ingevorderd voor zover de schuldenaar daarvoor verhaal biedt (van een kikker kun je geen veren plukken).

In de praktijk blijken echter veel van de bijstandsschuldenaren nog steeds, dan wel nadien opnieuw, bijstand te ontvangen. Er zijn natuurlijk wel uitzondering waarbij wel wat te halen valt. Een belangrijke groep daarbij zijn de zogenoemde verzwegen partners, van wie op grond van artikel 59 lid 2 Pw ook kan worden teruggevorderd.

Bij bijstandsschuldenaren met een bijstandsuitkering wordt op de terugvordering afgelost middels inhoudingen op de uitkering. Op deze manier is echter, rekening houdend met de beslagvrije voet, in tien jaar (afhankelijk van de hoogte van de uitkering) maximaal ongeveer € 10.000,- daadwerkelijk in te vorderen. Na tien jaar komt een schuldenaar die steeds het maximale heeft afgelost in aanmerking voor kwijtschelding van de resterende vordering (58 lid 7 onder a Pw). De conclusie is dan ook dat forse terugvorderingen (boven de € 10.000,-) bij bijstandsontvangers (vrijwel) nooit volledig inbaar zullen zijn.

Rekening houdend met de beslagvrije voet bespaart een gemeente aan bijstandsuitgaven in het geval iemand uitstroomt in zes maanden evenveel als wanneer de gemeente gedurende tien jaar kan invorderen middels verrekening met een bijstandsuitkering (120 maanden 5% = 6 maanden 100%). Als het lukt om een bijstandsgerechtigde bijstandsschuldenaar te laten uitstromen, is dat per saldo dus al snel financieel veel gunstiger voor de gemeente dan de verrekening van een vordering met een bijstandsuitkering.

Beleidsuggestie: Denk na over creatieve manieren om bij het terug- en invorderingsregime meer oog te hebben voor de positieve effecten van een succesvolle re-integratie. Mogelijke ideeën zijn:

- extra kwijtscheldingsmogelijkheid in artikel 58 lid 7 Pw bij uitstroom wegens werkaanvaarding (voor een tenminste een bepaalde duur);
- voorwaardelijke kwijtschelding bij werkaanvaarding (bij nieuwe bijstandsafhankelijkheid herleeft de vordering dan afhankelijk van de duur van de uitstroom);
- maximeren van de aflossingsbedragen zodat een bijstandsschuldenaar die gaat werken er financieel direct op vooruit gaat (vooropgesteld dat er geen andere schuldeiser is die het inkomen boven de beslagvrije voet volledig afroemt).

4.4.1 Bijzondere situatie: inkomstenverrekening achteraf.

Op grond van artikel 58 lid 4 Pw kan de gemeente inkomsten van een bijstandsgerechtigde niet alleen verrekenen met de bijstand over de maand waarop de inkomsten betrekking hebben, maar ook nog gedurende zes opvolgende maanden. Dit is praktisch omdat vaak na afloop van een kalendermaand pas

¹⁵⁵ <https://www.internetconsultatie.nl/terugvorderingbijstand>

precies duidelijk is hoeveel iemand aan inkomen heeft ontvangen. De bijstand over de betreffende maand is dan meestal al vastgesteld en betaald. Als iemand in de bijstand bijverdient en de gemeente de inkomsten steeds achteraf kort, krijgt hij dus eigenlijk eerst een maand te veel bijstand en levert dat in een volgende maand weer in. Als iemand echter op enig moment meer gaat verdienen en daardoor uitstroomt, kan het inkomen dat hij in de laatste maand heeft verdiend niet meer worden verrekend met een opvolgende maand. Dit leidt dan tot een intrekking en terugvordering van die hele laatste nog wel uitbetaalde maand. Het moeten terugbetalen van de hele maandnorm overvalt dan de bijstandsgerechtigde nog wel eens, omdat hij vanwege de inkomstenverrekening van de voorgaande maand niet het hele uitkeringsbedrag in handen heeft gehad. Het directe resultaat van het volledig aan het werk gaan, is dan dat de bijstandsgerechtigde direct een terugvorderingsschuld heeft. Dit is misschien per saldo wel juist, maar lijkt toch een negatieve prikkel om (meer) werk te aanvaarden. Gemeenten kunnen hier nu al flexibel mee omgaan, omdat terugvordering een discretionaire bevoegdheid betreft. Maar misschien is een meer uniforme regeling op zijn plaats.

Beleidsuggestie: Overweeg een bepaling dat bij volledige uitstroom uit de bijstand er niet meer verrekend (en ook niet teruggevorderd) wordt als iemand inkomsten tijdig gemeld heeft en niet binnen zes maanden opnieuw instroomt in de bijstand.

Daarnaast kan het achteraf korten van inkomen met toepassing van artikel 58 lid 4 Pw problemen geven voor bijstandsgerechtigden die slechts incidenteel inkomsten hebben, zeker sinds verlenging van de verrekenperiode van drie naar zes maanden vanaf 1 januari 2015. De gemeente kan deze inkomsten immers nog tot zes maanden later op de uitkering in mindering brengen. De veronderstelling dat bijstandsgerechtigden inkomsten zes maanden opzij zetten is niet altijd realistisch. Zeker als het gaat om een relatief groot bedrag aan inkomsten, kan hierdoor de situatie ontstaan dat betrokkene in de 'verrekenmaand' maar heel weinig uitkering ontvangt en daardoor schulden maakt.

Beleidsuggestie a: Bepaal dat de gemeente bij de uitoefening van de bevoegdheid van artikel 58 lid 4 Pw ook rekening moet houden met de financiële gevolgen voor belanghebbende.

Beleidsuggestie a: Breng de verrekenperiode in artikel 58 lid 4 Pw weer terug naar drie maanden.

4.4.2 Bruterij bij terugvordering

De algemene bijstand is voor de belanghebbende een netto-uitkering, dat wil zeggen de bijstand wordt netto verstrekt. De gemeente berekent de daarover verschuldigde premies volksverzekeringen en loonbelastingen en draagt deze af¹⁵⁶. In de jaaropgave voor de Inkomstenbelasting wordt echter wel het brutobedrag aan bijstand vermeld en de afgedragen premies en loonbelasting. Dat brutobedrag is in feite de bijstand die de gemeente heeft verstrekt. Ontvangt de belanghebbende te veel of ten onrechte bijstand, dan vordert de gemeente in principe het bruto bedrag terug, dus inclusief premies en belasting. Dat is anders als de bijstand wordt teruggevorderd en de premies en belasting nog kunnen worden verrekend met de nog af te dragen premies en loonbelasting. Dat is in principe mogelijk tijdens het lopende kalenderjaar. Dan vindt geen bruterij plaats. Dat is ook niet aan de orde, als het gaat om een vordering die is ontstaan mede of geheel door toedoen van de gemeente én de belanghebbende niet kan worden verweten dat hij de vordering niet al heeft voldaan in het kalenderjaar waarin deze is ontstaan¹⁵⁷. Ook in het geval de vordering is ontstaan door toedoen van de bijstandsgerechtigde zelf, moet bruterij achterwege blijven als het aan de gemeente te wijten is dat de vordering niet binnen hetzelfde kalenderjaar kon worden voldaan .

Beleidsuggestie: Codificeer deze beperking in de bevoegdheid om een terug te vorderen bedrag te bruterij.

¹⁵⁶ Art. 59 lid 5 Pw.

¹⁵⁷ ECLI:NL:CRVB:2021:1388.

4.4.3 Zesmaandenjurisprudentie

De zesmaandenjurisprudentie houdt in dat de bevoegdheid van een bestuursorgaan om onverschuldigd betaalde uitkeringen terug te vorderen in tijd wordt beperkt, als niet adequaat wordt gereageerd op signalen van een betrokkene waaruit kan worden afgeleid dat te veel of ten onrechte uitkering wordt verstrekt. Onder een signaal wordt verstaan relevante informatie van de belanghebbende, waaruit concreet kan worden afgeleid dat er sprake is van een fout op grond waarvan het bestuursorgaan actie dient te ondernemen.

Na een dergelijk signaal heeft de gemeente nog zes maanden om daarop actie te ondernemen. Over de periode gelegen na die zes maanden kan dan geen gebruik meer worden gemaakt van de bevoegdheid tot terugvorderen zonder in strijd te komen met het zorgvuldigheidsbeginsel¹⁵⁸.

Voor de toepassing van de zesmaandenjurisprudentie is in beginsel geen plaats bij schending van de inlichtingenverplichting. De zesmaandenjurisprudentie is niet van toepassing op met de bijstand te verrekenen inkomsten¹⁵⁹.

Beleidsuggestie: Uit oogpunt van duidelijkheid voor de burger dit uitgangspunt codificeren.

¹⁵⁸ ECLI:NL:CRVB:2009:BI2112.

¹⁵⁹ ECLI:NL:CRVB:2014:1117.

Hoofdstuk 5 Aanvraag bijstand, uitzonderingsclausules, bijzondere bijstand e.a.

5.1 Aanvraagprocedure

Volgens de hoofdregel van artikel 41 Pw (en artikel 30c Wet Suwi) moet een aanvraag om algemene bijstand (van personen jonger dan de AOW-leeftijd) ingediend worden bij het UWV, nadat belanghebbende zich eerst heeft gemeld bij het UWV. Het UWV moet na de melding belanghebbende in staat stellen om een aanvraag in te dienen, deze aanvraag innemen, zo mogelijk compleet maken en dan doorzenden aan B&W van de betreffende gemeente. Deze werkwijze is destijds ingevoerd om zo snel mogelijk de arbeidsmogelijkheden van de bijstandsaanvrager in beeld te krijgen (door toen nog het Centrum voor Werk en Inkomen).

Inmiddels is de praktijk dat aanvragen online moeten worden gedaan via de website werk.nl van het UWV of via een gemeentelijke website. De afzonderlijke melding is als zodanig niet meer herkenbaar, omdat direct een online aanvraag kan worden gedaan. Dit past misschien wel in de moderne samenleving, maar is in wezen in strijd met de wettelijke aanvraagprocedure¹⁶⁰. Het is niet wenselijk dat wet en uitvoeringspraktijk zo ver uit elkaar zijn gegroeid. Als de wet kennelijk niet meer voldoet, is het tijd om de wet 'bij de tijd te brengen'. Bovendien lijkt het oorspronkelijke doel van de aanvraag via UWV, het direct in beeld hebben van de arbeidsmogelijkheden, in de praktijk geen rol te spelen bij de digitale aanvraag. Daarnaast wordt ook niet altijd even goed rekening gehouden met bijstandsbehoefte mensen die niet digitaal vaardig zijn.

Beleidsuggestie: De wettelijke aanvraagprocedure voor een bijstandsuitkering moderniseren, in het licht van de praktijk om aanvragen zoveel mogelijk digitaal in te nemen. Daarbij betrekken in hoeverre de voorafgaande melding bij het UWV nog zinvol is. Er moet nadrukkelijk oog worden gehouden voor de waarborgen voor mensen die niet digitaal vaardig zijn.

5.1.1 Ingangsdatum

Als recht op bijstand bestaat, volgt de datum waarop de bijstand ingaat uit artikel 44 lid 1 Pw: de gemeente kent de bijstand toe vanaf de dag waarop dit recht is ontstaan, maar op zijn vroegst vanaf de dag waarop de belanghebbende zich heeft gemeld om bijstand aan te vragen. Kortgezegd: bijstand wordt niet met terugwerkende kracht verleend. Achtergrond daarvan is het zogenoemde actualiteitsbeginsel: bijstand vormt een voorziening in het bestaan waarbij de actuele situatie bepalend is. Bijstand kan niet worden verstrekt voor uitgaven die zich in het verleden hebben voorgedaan en/of in de toekomst zullen voordoen.

Er gaat in de praktijk geregeld wat mis bij het aanvragen van een uitkering. Om allerlei redenen melden mensen zich te laat voor het aanvragen van een uitkering:

- eerst zelf proberen om werk te vinden en pas als het echt niet lukt een uitkering aanvragen;
- onwetendheid, beperkt doenvermogen;
- trots, schaamte.

Bovendien gaat na melding, tijdens het aanvraagproces regelmatig wat mis. Dat kan ertoe leiden dat een aanvraag buiten behandeling wordt gesteld omdat bepaalde gegevens ontbreken. Er moet dan een nieuwe aanvraag worden ingediend en deze zal vaak pas ingaan vanaf datum nieuwe melding, waardoor

¹⁶⁰ Zie ook ECLI:NL:CRVB:2013:2757.

een 'uitkerings-gat' ontstaat. Dit kan het begin zijn van het ontstaan van schulden in de primaire lasten.

In de rechtspraak is de lijn ontwikkeld, dat in zeer bijzondere omstandigheden afgeweken kan worden van het uitgangspunt dat bijstand niet met terugwerkende kracht wordt verstrekt. In de praktijk heeft vrijwel elke gemeente beleid geformuleerd wanneer dit het geval is. Dit beleid ziet bijvoorbeeld op de volgende gevallen:

- Met het indienen van een aanvraag wordt gewacht totdat belanghebbende een afwijzing heeft ontvangen van een voorliggende voorziening, zoals een aanvraag om WW-uitkering¹⁶¹;
- Bij aanvragen voor bijzondere bijstand is het vaak mogelijk met terugwerkende kracht bijstand te krijgen, als nog kan worden beoordeeld of aan de voorwaarden is voldaan¹⁶².

Deze vormen van terugwerkende kracht van bijstand hebben het karakter van wetsinterpreterend beleid. Van belang is echter dat de gangbare uitzonderingen uit de wet zelf blijken, zodat dit ook kenbaar is voor belanghebbenden. Het is ook wel wat vreemd, dat bij allerlei andere publiekrechtelijke voorzieningen, zoals de huur- en de zorgtoeslag het mogelijk is om deze met terugwerkende kracht aan te vragen. Is er nog voldoende rechtvaardiging voor dat verschil? Vooral tegen de achtergrond van het voorkomen van problematische schulden heeft die vraag aan belang gewonnen.

Beleidsuggestie a: Inventariseer de meest-gebruikelijke uitzonderingen op het uitgangspunt dat bijstand niet met terugwerkende kracht wordt verleend voor de algemene en de bijzondere bijstand. Leg die uitzonderingen in de wet vast. Heb daarbij oog voor het beperkte doenvermogen van veel bijstandsaanvragers.

Beleidsuggestie b: Heroverweeg het uitgangspunt, dat bijstand niet met terugwerkende kracht wordt verstrekt. Bijzondere bijstand zou met terugwerkende kracht kunnen worden toegekend, zolang nog kan worden beoordeeld of aan de materiële voorwaarden is voldaan. Overwogen kan worden voor terugwerkende kracht een termijn vast te stellen (bijv. drie maanden).

5.1.2 Zoekperiode

Voor jongeren tot 27 jaar geldt als regel dat zij - nadat ze zich hebben gemeld voor algemene bijstand - pas een aanvraag kunnen indienen na afloop van een zoekperiode van vier weken¹⁶³. In de Pw zijn enkele uitzonderingen op dit uitgangspunt opgenomen¹⁶⁴. Inmiddels heeft het Ministerie van SZW daar enkele uitzonderingen aan toegevoegd:

- Als een jongere die nog in de gevangenis of jeugdzorginstelling verblijft, de mogelijkheid wordt geboden om zich 4 weken voor het verlaten van de gevangenis of jeugdzorginstelling bij UWV te melden, kan de zoekperiode in individuele gevallen al tijdens het verblijf ingaan. De jongere moet in die zoekperiode wel aan de verplichtingen van de Pw voldoen¹⁶⁵.
- Deelnemers aan een penitentiaal programma verblijven niet meer in een inrichting. Zij worden niet belemmerd om zich bij UWV te melden en te voldoen aan de verplichtingen die tijdens de zoekperiode gelden. De zoekperiode kan dus samenvallen met de laatste vier weken van deelname aan een penitentiaal programma¹⁶⁶.

¹⁶¹ Bijv. ECLI:NL:CRVB:2011:BQ0384. De gemeente hanteerde een termijn van een maand terugwerkende kracht als belanghebbende zich binnen drie dagen na afwijzing WW-aanvraag had gemeld.

¹⁶² Bijv. ECLI:NL:CRVB:2020:2316 voor kosten verbonden aan curatele. De gemeente hanteerde een termijn van 6 maanden terugwerkende kracht.

¹⁶³ Art. 41 leden 4 en 5 Pw.

¹⁶⁴ Artt. 41a en 41b Pw.

¹⁶⁵ Verzamelbrief SZW 18 juni 2012, nr. RUA/RB/ 9415.

¹⁶⁶ Verzamelbrief SZW 18 juni 2012, nr. RUA/RB/ 9415.

- Voor jongeren tot 27 jaar gaat een nieuwe zoekperiode in, als zij na een tijdelijk contract opnieuw bijstand aanvragen. Dit kan ontmoedigend werken om tijdelijk werk te zoeken en te aanvaarden. Het is dan mogelijk om de zoekperiode te laten samenvallen met de laatste vier weken van een tijdelijk contract dat aansluit op een eerdere periode van bijstand. Zo kan de hernieuwde aanvraag (eventueel verkort) direct na afloop van het tijdelijk werk worden gedaan¹⁶⁷.

Het is van belang dat uitzonderingen op de wettelijke zoekperiode voor jongeren tot 27 jaar, voor die jongeren bekend zijn en af te lezen uit de wet zelf. Daar komt bij dat de Inspectie SZW¹⁶⁸ erop wijst dat onwetendheid van de jongeren een belangrijke rol speelt bij het hoge niet-gebruik van algemene bijstand onder jongeren. Dit onderstreept nog eens het belang van deze codificatie.

Beleidsuggestie: Neem uitzonderingen op de wettelijke zoekperiode van vier weken in de Pw op. Stel daarbij vast of deze uitzonderingen een limitatief karakter hebben of niet.

Tijdens de zoekperiode kan geen voorschot aan een jongere worden verstrekt¹⁶⁹. Dat kan tot schrijnende situaties leiden. Om daarin te voorzien wijst het Ministerie van SZW erop dat als er sprake is van 'onevenredig bezwarende omstandigheden' tijdens de zoekperiode toch een voorschot kan worden verstrekt¹⁷⁰.

Beleidsuggestie: Leg deze (buitenwettelijke) uitzonderingsregel bij 'onevenredig bezwarende omstandigheden' vast in artikel 52 Pw.

5.2 Uitzonderingsclausules

Bij het uitvoeren van de Pw staat maatwerk centraal: de gemeente stemt de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen af op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende, aldus artikel 18 lid 1 Pw. Op grond van deze bepaling kan de gemeente in zeer bijzondere situaties afwijken van de bijstandsnormering. Naast deze 'maatwerk-bepaling' zijn in de Pw op verschillende plekken specifieke bepalingen opgenomen die als uitzonderingsclausules afwijking van bepaalde regels mogelijk maken, in het geval die regels een onredelijke uitkomst geven. M.b.t. deze uitzonderingsclausules zijn er vier opvallende zaken die aanleiding geven tot heroverweging:

- De *benaming* verschilt: in 5 artikelen wordt gesproken van dringende redenen, in 2 artikelen van zeer dringende redenen en in 3 artikelen van dringende redenen in combinatie met bijzondere omstandigheden. Bovendien kan, zoals gezegd, met een beroep op artikel 18 lid 1 Pw de algemene bijstand worden afgestemd op de feitelijke situatie in afwijking van de bijstandsnormen en is deze bepaling daarom ook als een uitzonderingsclausule te beschouwen¹⁷¹. Deze terminologische waaier aan uitzonderingsclausules is voor de lezer verwarrend en roept ook de vraag op in hoeverre de strekking en reikwijdte verschilt.
- De *reikwijdte* van de uitzonderingsclausules verschilt:
 1. Dringende redenen: incidentele gevallen waarin iets bijzonders en uitzonderlijks aan de hand is en waarbij sprake is van onaanvaardbare sociale of financiële consequenties¹⁷²;
 2. Dringende redenen, gelet op bijzondere omstandigheden: Bijzondere situaties waarin het maatschappelijk belang of de zorgplicht van de overheid in relatie tot individuele omstandigheden en/of kinderen met zich meebrengt dat een ander besluit moet worden

¹⁶⁷ TK 2014/2015, 28 719, nr. 90.

¹⁶⁸ Inspectie SZW: niet-gebruik van de algemene bijstand, 30 april 2021, blz. 31.

¹⁶⁹ Artikel 52 lid 1 Pw.

¹⁷⁰ Verzamelbrief SZW 2014-3, nr. 2014-187102.

¹⁷¹ Er moet dan sprake zijn van zeer bijzondere omstandigheden. Zie bijv. ECLI:NL:CRVB:2018:886.

¹⁷² In het kader van opleggen boete (art. 18a lid 7 en 47g lid 7 Pw), terugvordering (art. 58 lid 8 Pw), opschorting bijstand (art. 40 lid 3 Pw) en ontheffing sollicitatieplicht alleenstaande ouder (art. 9 lid 2 Pw), zie bijv. ECLI:NL:CRVB:2021:875.

genomen¹⁷³. Dit begrip moet dus anders en ruimer worden uitgelegd dan ‘dringende redenen’ sec;

3. Zeer dringende redenen in artikel 16 lid 1 Pw: een noodsituatie, zoals een levensbedreigende situatie of een situatie die blijvend ernstig letsel kan veroorzaken, en die alleen door bijstandverlening voorkomen kan worden¹⁷⁴.
 4. Zeer dringende redenen in artikel 49 onder b Pw: schulden die iemand in zijn bestaan bedreigen en waarvan de dreiging alleen door bijstandsverlening kan worden opgelost¹⁷⁵.
- De rechterlijke *toetsingsintensiteit* verschilt. Bij het beoordelen van ‘dringende redenen gelet op bijzondere omstandigheden’ is expliciet beoordelingsvrijheid toegekend. De rechter moet zo’n besluit dan marginaal (terughoudend) toetsen. In andere gevallen is er alleen beslissruimte toegekend. De rechter toetst zo’n besluit ‘vol’ en gaat op de stoel van de gemeente zitten;
 - Een beroep op uitzonderingsclausules wordt door de rechter *slechts incidenteel gehonoreerd*.¹⁷⁶

Uit de rechtspraak blijkt bovendien, dat de wetsgeschiedenis niet altijd een duidelijk beeld oplevert waar het gaat om de uitleg, de reikwijdte en de toetsingsintensiteit. Voor meer achtergrondinformatie verwijzen wij naar de beschouwingen van mr. H. Nummerdor-Buys en mr. dr. J.C.de Wit in De Gemeentestem 2018/120 en 2018/134.

Ten slotte nog een opmerking over afstemming van de bijstand op grond van artikel 18 lid 1 Pw: het is vaste rechtspraak dat de bijstand alleen maar in zeer bijzondere situaties afgestemd kan worden. Het betreft overigens zowel afstemming in het voor- als in het nadeel van de belanghebbende.¹⁷⁷ De door het kabinet ingestelde Transitiecommissie Sociaal Domein spoorde gemeenten juist aan zich niet te beperken tot ‘zeer bijzondere situaties’ en meer gebruik te maken van de uitzonderingsclausule die de Pw biedt¹⁷⁸.

Beleidsuggestie a: schrap alle uitzonderingsclausules en vervang deze door één algemene uitzonderingsclausule.

Beleidsuggestie b: Het begrip (zeer) dringende redenen wordt restrictief uitgelegd in de rechtspraak. Dat betekent dat een burger nagenoeg geen mogelijkheid tot verweer heeft als gemeenten van de veronderstelde ruimte geen gebruikmaken. De wetgever is ook niet consistent in zijn toelichtingen op dit begrip. Aanbevolen wordt meer concreet aan te geven wat het karakter van een uitzonderingsgrond is die aan de orde is zoals:

- een acute noodzaak, dat is een levensbedreigende situatie die blijvend of ernstig psychisch of lichamelijk letsel tot gevolg kan hebben, of
- onaanvaardbare sociale of financiële consequenties (voorkomen huisuitzetting, marginalisering van gezinsleven, uitzichtloos of perspectiefloos leven).

5.3 Individuele inkomenstoelage

In artikel 36 Pw is de individuele inkomenstoelage geregeld. De redactie van het eerste lid roept het beeld op dat deze toeslag individueel wordt beoordeeld en wordt toegekend, als aan de voorwaarden is

¹⁷³ Het gaat om gevallen van verlaging van bijstand i.v.m. schending van geüniformeerde arbeidsverplichtingen (art. 18 leden 4-11 Pw en 47c lid 5-12 Pw) en i.v.m. niet nakomen verplichtingen taaleis (art. 18b Pw). Zie ook ECLI:NL:CRVB:2017:3676 en ECLI:NL:CRVB:2019:1959 en de Memorie van Toelichting, TK 2013/14, 33 801, nr. 3, blz. 34.

¹⁷⁴ Bijv. ECLI:NL:CRVB:2012:BY4808.

¹⁷⁵ ECLI:NL:CRVB:2021:2198.

¹⁷⁶ Voorbeeld van een geslaagd beroep op de uitzonderingsclausules is het stopzetten van een medische behandeling (neurofeedback) ECLI:NL:CRVB:2015:678.

¹⁷⁷ ECLI:NL:CRVB:2021:1212.

¹⁷⁸ Zie haar vierde rapportage van 25 februari 2016 (blz. 6):

file:///C:/Users/vande/Downloads/Vierde_rapportage_van_de_Transitiecommissie_Sociaal_Domein_%E2%80%98C3%A9%C3%A9n_sociaal_domein%E2%80%99_.pdf

voldaan. Lid 1 stelt namelijk: 'Op een daartoe strekkend verzoek van *een persoon* (...) kan het college, gelet op de omstandigheden van die persoon, een individuele inkomenstoeslag verlenen'. Het lijkt er daarom op dat gehuwden een zelfstandig recht op toeslag hebben.

De Centrale Raad van Beroep ziet dat anders, en verwijst daarvoor naar de wetsgeschiedenis. Voor gehuwden¹⁷⁹ geldt dat beide gehuwden moeten voldoen aan de gestelde voorwaarden¹⁸⁰. Het recht op inkomenstoeslag komt gehuwden gezamenlijk toe. Het is geen geïndividualiseerd recht en dat sluit aan bij het uitgangspunt in de Pw dat gehuwden gezamenlijk als rechtssubject worden gezien.

Het begrip 'persoon' komt ruimt 100 keer voor in de Pw, Over de betekenis mag geen misverstanden ontstaan

Beleidsuggestie: In artikel 36 Pw vastleggen dat beide gehuwden moeten voldoen aan de voorwaarden en dat zij alleen samen voor de individuele inkomenstoeslag in aanmerking kunnen komen, naar analogie van artikel 18 lid 12 Pw.

5.4 Bijzondere bijstand

Op grond van artikel 35 lid 1 Pw kan het college iemand bijzondere bijstand toekennen voor noodzakelijke kosten van het bestaan die worden veroorzaakt door bijzondere omstandigheden en die niet kunnen worden bestreden uit een inkomen ter hoogte van de bijstandsnorm, een eventueel ontvangen individuele inkomenstoeslag of de overige draagkracht (inkomen of vermogen).

Anders dan (politiek/bestuurlijk) vaak wordt gedacht, betreft het beoordelen of bepaalde kosten in het individuele geval noodzakelijk zijn en of deze worden veroorzaakt door bijzondere omstandigheden geen discretionaire bevoegdheid van het college, maar een gebonden bevoegdheid¹⁸¹. Het college heeft wel beleidsvrijheid bij het vaststellen van de draagkracht¹⁸². Deze misvatting kan er toe leiden dat aanvragen om bijzondere bijstand worden afgewezen of juist worden toegekend op grond van beleidsregels zonder dat in het individuele geval de juiste wettelijke beoordeling van de noodzakelijke kosten en de bijzondere omstandigheden heeft plaatsgevonden. Overigens legt de CRvB de begrippen 'noodzakelijke kosten' en 'bijzondere omstandigheden' vrij strikt uit, zodat gemeentelijk beleid ten aanzien van de bijzondere bijstand, als het tot een gerechtelijke procedure komt, al gauw het stempel van 'buitenwettelijk begunstigend' krijgt. Dit is, zolang de Rijksoverheid gemeenten niet aanspreekt op dit buitenwettelijke beleid, voor de uitvoering geen groot probleem, maar juridisch wringt het wel. Het werkt onnodige ongelijkheid tussen gemeenten in de hand. Bovendien is het voor een burger wiens aanvraag om bijzondere bijstand geheel of gedeeltelijk is afgewezen tamelijk onbevredigend als hij van de rechter moet horen dat de gemeente eigenlijk al te veel deed.

Daarnaast heeft de gemeenteraad wettelijk geen enkele zeggenschap over de uitvoering van de bijzondere bijstand, anders dan de algemene bevoegdheid om het college te controleren op de uitvoering van de Pw en het budgetrecht, op basis waarvan het jaarlijkse budget voor bijzondere bijstand vastgesteld kan worden. Dit terwijl de gemeenteraad wel bevoegdheden heeft ten aanzien van een aantal andere onderdelen van het gemeentelijke armoedebeleid, zoals het vaststellen van een verordening die de stadspas regelt. Het zou daarom niet vreemd zijn als bijvoorbeeld aan de gemeenteraad zou worden opgedragen om de gemeentelijke draagkrachtregels bij verordening vast te stellen.

¹⁷⁹ En personen met een gezamenlijke huishouding.

¹⁸⁰ ECLI:NL:CRVB:2011:BU6421.

¹⁸¹ ECLI:NL:CRVB:2006:AV3103.

¹⁸² ECLI:NL:CRVB:2017:3311.

Beleidsuggestie a. Maak een bewuste keuze ten aanzien van de bijzondere bijstand als een gebonden of een discretionaire bevoegdheid en codificeer die keuze (of handhaaf de wet zoals die nu door de CRvB wordt uitgelegd).

Beleidsuggestie b. Geef de gemeenteraad een wettelijke bevoegdheid ten aanzien van het vaststellen van de draagkrachtregels.

5.4.1 Bijzondere bijstand voor te betalen belastingaanslag

Wanneer een belastingaanslag het gevolg is van inkomen dat in mindering is gebracht op verstrekte bijstand, bestaat er recht op algemene bijstand voor deze aanslag. Dit is bijvoorbeeld aan de orde wanneer de belastingaanslag het gevolg is van:

- een inkomen dat gekort is op de bijstandsuitkering en waarover te weinig of geen belasting is afgedragen (bijvoorbeeld inkomsten uit alfa-hulp);
- een voorlopige teruggaaf heffingskortingen (heffingskorting minstverdienende partner, combinatiekorting) gekort op de bijstandsuitkering waarop men (achteraf) geen recht heeft.

Op basis van art. 31 lid 3 Pw moet de gemeente in dit soort situaties de aanslag betalen. Het betreft in feite een nabetaling van algemene bijstand waarover de gemeente dan ook belasting zou moeten afdragen. Als die weg wordt gekozen, heeft dat tot gevolg dat de vergoeding van de belastingaanslag deel uitmaakt van de jaaropgave en het daarop vermelde loon. Het belastbaar inkomen wordt hierdoor hoger dan de bijstandsnorm en dat heeft dan weer een negatief effect op allerlei inkomensafhankelijke regelingen, zoals huur- en zorgtoeslag. Om dergelijke problemen te voorkomen verstrekken gemeenten in de regel bijzondere bijstand voor de belastingaanslag. Voor dergelijke kosten is bijzondere bijstand echter niet bedoeld. Bovendien bestaat het beeld, dat niet iedere belanghebbende weet dat bijstand mogelijk is.

Beleidsuggestie: Zorg ervoor dat de betaling van een belastingaanslag, net als bijzondere bijstand, niet tot het belastbaar inkomen wordt gerekend.

5.4.2 Rol voorliggende voorzieningen in relatie tot bijzondere bijstand

Artikel 15 lid 1 Pw bepaalt dat geen recht op (bijzondere) bijstand bestaat, voor zover een beroep kan worden gedaan op een voorliggende voorziening die, gezien haar aard en doel, wordt geacht voor de belanghebbende toereikend en passend te zijn. Er is ook geen recht op bijstand voor kosten die in een voorliggende voorziening als niet noodzakelijk worden aangemerkt. Gaat het om publiekrechtelijke voorliggende voorzieningen¹⁸³, dan wordt binnen het kader van die publiekrechtelijke regeling bepaald wat de reikwijdte is en of er ruimte overblijft voor het verstrekken van bijzondere bijstand. Dat kan tot merkwaardige verschillen leiden. Zo is het niet mogelijk aanvullende bijzondere bijstand voor medische kosten te verlenen¹⁸⁴, maar kan de eigen bijdrage voor rechtshulp wel voor bijzondere bijstand in aanmerking komen¹⁸⁵.

¹⁸³ Denk daarbij aan bijv. de ZVW, Wlz, Wmo, Wrb, Wht, Wkt, etc.

¹⁸⁴ Volgens vaste rechtspraak (uitspraak van 16 februari 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BL7320) is de Zvw voor medische en paramedische zorg aan te merken als een toereikende en passende voorliggende voorziening. In deze regelgeving is in het algemeen een bewuste keuze gemaakt over de noodzaak van het vergoeden van de kosten.

¹⁸⁵ Volgens vaste rechtspraak (uitspraken van 31 oktober 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AZ1426 en 26 februari 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ3215) kan de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) in beginsel als een toereikende en passende voorliggende voorziening worden aangemerkt indien een betrokkene een aanvraag indient om bijzondere bijstand in de kosten van rechtsbijstand. De kosten van een procedure die de Wrb voor eigen rekening laat, zoals de eigen bijdrage, kunnen onder bepaalde omstandigheden tot de bijzondere noodzakelijke kosten van het bestaan worden gerekend. In het geval dat rechtsbijstand is verleend op grond van een toevoeging kan in beginsel de noodzaak voor het verlenen van rechtshulp worden aangenomen.

Het is breed gedragen dat de basisverzekering in de Zorgverzekeringswet een beperkte dekking biedt voor zorgkosten en zowel bestuurlijk als in de samenleving niet als passend en toereikend beschouwd wordt. Een aanvullende regeling voor het vergoeden van medische kosten aan mensen met een laag inkomen is daarom standaard geworden. Daar staat tegenover dat de eigen bijdrage voor rechtshulp is afgestemd op de draagkracht van de belanghebbende, en in het algemeen ook voor de laagste inkomensgroepen als een te nemen drempel wordt gezien. Deze verschillen zijn soms uitsluitend terug te voeren op een enkele uitspraak van een vakminister in het kader van het sectorale wetgevingsproces¹⁸⁶ en vormen dan voor de uitvoering van de Pw een gegeven waarmee gemeenten rekening moeten houden, zonder dat de Minister/Staatssecretaris van SZW expliciet zijn oordeel daarover heeft gegeven. Een gedegen afweging van de betrokken belangen als het gaat om de vraag in hoeverre een voorliggende voorziening passend en toereikend is, vindt dan niet altijd plaats.

Beleidsuggestie: Laat de minister of staatssecretaris van SZW bepalen in hoeverre voorliggende voorzieningen die zijn vastgelegd in wetgeving passende en toereikende voorliggende voorzieningen ten opzichte van bijstand zijn.

5.4.3 Bijzondere bijstand en eigen huis

Bij het beoordelen van een aanvraag om algemene bijstand van iemand met een zelfbewoonde eigen woning, moet de gemeente rekening houden met artikel 50 Pw: 'De belanghebbende die eigenaar is van een door hemzelf of zijn gezin bewoonde woning met bijbehorend erf, heeft recht op bijstand voor zover tegeldemaking, bezwaring of verdere bezwaring van het in de woning met bijbehorend erf gebonden vermogen in redelijkheid niet kan worden verlangd.' Als de woning niet verkocht kan worden, en ook niet (verder) kan worden bezwaard met een hypotheek, en als aan de andere voorwaarden voor bijstandverlening is voldaan, dan heeft de belanghebbende recht op algemene bijstand. Die bijstand heeft de vorm van een geldlening als de bijstand over een periode van een jaar naar verwachting meer bedraagt dan het netto minimumloon, en voor zover het vermogen gebonden in de woning hoger is dan de specifieke vermogensvrijlating voor een eigen woning, van thans € 53.100,-¹⁸⁷.

Gelet op het tweede lid van artikel 50 Pw is het alleen mogelijk om onder de daar genoemde voorwaarden algemene bijstand als lening te verlenen, en is dit niet mogelijk bij het verstrekken van bijzondere bijstand¹⁸⁸. Die optie bestond wel onder het regime van de (oude) Algemene Bijstandswet en de daarop volgende nieuwe Algemene bijstandswet¹⁸⁹, maar is vervallen bij de inwerkingtreding van de Wet werk en bijstand¹⁹⁰ op 1 januari 2004. Uit de wetsgeschiedenis is niet af te leiden, waarom deze optie is komen te vervallen. Feit is dat het is gebeurd. Dat wordt door gemeenten als een gemis ervaren, met name waar het gaat om het verstrekken van bijzondere bijstand voor maandelijkse woonlasten, ook wel woonkostentoeslag genaamd. Het kan daarbij op jaarbasis om forse bedragen aan bijzondere bijstand gaan, terwijl deze kosten in principe uit het maandelijkse inkomen moeten worden betaald.

Beleidsuggestie: In de Pw opnemen dat ook bijzondere bijstand als lening kan worden verstrekt als de belanghebbende eigenaar is van een zelfbewoonde woning, onder dezelfde voorwaarden als voor algemene bijstand.

¹⁸⁶ Bijv. de opmerking van de staatssecretaris van Justitie in de Nota van Toelichting bij de wijziging van het Besluit draagkrachtcriteria rechtsbijstand in juni 2000, zie ECLI:NL:CRVB:2006:AZ1426.

¹⁸⁷ Art. 34 lid 2 onder d Pw.

¹⁸⁸ Art. 50 lid 2 luidt: 'Indien voor de belanghebbende, bedoeld in het eerste lid, recht op *algemene bijstand* bestaat, heeft die bijstand de vorm van een geldlening:...' (cursivering red.).

¹⁸⁹ Wet van 12 april 1995, Stbl. 1995, 200. In werking getreden op 1 januari 1996. Art. 20 lid 4 van die wet luidde: 'Indien bijzondere bijstand wordt verleend, kunnen burgemeester en wethouders, indien wordt voldaan aan de in het tweede lid genoemde voorwaarden, deze bijstand verstrekken in de vorm van een geldlening onder verband van krediethypotheek.'

¹⁹⁰ Stbl. 2003, nr. 375. In werking getreden op 1 januari 2004.

5.5 Noodzakelijke kosten van het bestaan

In allerlei artikelen in de Pw wordt het begrip ‘noodzakelijke kosten van het bestaan’ gebruikt. Dit begrip is in de wet niet nader omschreven. In artikel 14 is aangegeven welke kosten in ieder geval *niet* tot de noodzakelijke bestaanskosten worden gerekend. Het gaat hier om kosten die, vanwege hun aard, niet onder de werkingssfeer van de Pw kunnen worden gebracht. Zoals uit de zinsnede ‘in ieder geval’ blijkt, heeft de wetgever niet een limitatieve opsomming gewild. Alleen de belangrijkste kostensoorten die in de rechtspraak consequent als ‘niet noodzakelijk’ worden aangemerkt, zijn hier terug te vinden. De lijst is de laatste 30 jaar echter niet meer onderhouden. Het is daarom van belang om de lijst nog eens tegen het licht te houden in relatie tot de maatschappelijke ontwikkelingen. Voor uitbreiding noemt de expertgroep een drietal gebieden:

Beleidsuggestie a: Kosten die geen betrekking hebben op levensonderhoud als ‘niet noodzakelijk’ bestempelen. Denk bijvoorbeeld aan kosten om een ontvoerd kind terug te halen uit het buitenland, adoptie¹⁹¹, naamsverandering¹⁹², naturalisatie¹⁹³ en vaderschapsonderzoek¹⁹⁴.

Beleidsuggestie b: Onderdeel d van artikel 14 noemt nu als niet-noodzakelijke kosten van bestaan de ‘vrijwillige premiebetaling in het kader van een publiekrechtelijke verzekering’. Aanbevolen wordt deze omschrijving uit te breiden met particuliere -niet wettelijk verplichte- verzekeringen zoals de premie voor de uitvaartverzekering¹⁹⁵ of de aanvullende zorgverzekering¹⁹⁶.

Beleidsuggestie c: Steeds vaker is er behoefte aan contra-expertise of een second opinion in een procedure, bijvoorbeeld bij geschillen over arbeidsongeschiktheid. Het laten verrichten van een contra-expertise of het laten uitvoeren van een second opinion betreft een eigen afweging, waarvoor in beginsel geen bijzondere bijstand kan worden verleend¹⁹⁷.

¹⁹¹ KB 17 september 1987, nr. 70, nr. G04.86.0621.462.87, JABW 1988/87.

¹⁹² ECLI:NL:CRVB:2021:1868 (afwijzing op andere gronden).

¹⁹³ ECLI:NL:CRVB:2020:1881.

¹⁹⁴ CRvB 10 april 2001, nr. 99/498 NABW, JABW 2001/75.

¹⁹⁵ ECLI:NL:CRVB:2003:AI1181.

¹⁹⁶ ECLI:NL:CRVB:2011:BP7532.

¹⁹⁷ ECLI:NL:CRVB:2020:1534.

Hoofdstuk 6 Slotbeschouwing: opmerkingen van meer algemene aard

Na afronding van de inventarisatie rijst de vraag welke conclusies kunnen worden getrokken. Leiden de beleidssuggesties tot een aantal grote gemene delers waaronder deze suggesties geschaard kunnen worden? Zijn er bepaalde ontwikkelingen waar nog eens sterker op ingezoomd zou moeten worden? De expertgroep beantwoordt deze vragen bevestigend en ziet een aantal grotere thema's verschijnen, die hieronder kort besproken worden. Ieder thema wordt op zijn beurt ook weer afgerond met één of enkele beleidssuggesties.

6.1 De rol van de Pw als laatste vangnet

De bepalingen van de Pw als inkomensvoorziening borduren voort op teksten die vijftig jaar oud zijn. De bijstand is ontstaan als welzijnsvoorziening (ABW) en had een doelgroep van zo 100.000 personen. De ABW viel ook onder het ministerie dat voor welzijn verantwoordelijk was. De inkomensvoorziening viel onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie voor Sociale Zaken (nu SZW), dat er ook bewust op stuurde om de personenkring van de ABW zo klein mogelijk te houden¹⁹⁸.

Het aantal personen dat op dit moment van bijstand gebruikmaakt of zou kunnen maken laat zich taxeren op minimaal 724.000 personen.¹⁹⁹ Dit cijfer betreft alleen de algemene bijstand. Er wordt geen rekening gehouden met het feit dat gezinnen vaak meer personen omvat en dat de inlichtingenplicht op al deze personen rust. Over het aantal personen dat geen algemene bijstand maar wel bijzondere bijstand ontvangt, en die ook onder de inlichtingenplicht vallen, is geen informatie bekend. Het valt overigens op hoe weinig statistische informatie beschikbaar is over bijzondere bijstand (ook in relatie tot de uitvoeringskosten, buitenwettelijke Pw-regelingen en de veelheid van aanvullende kind-regelingen, minima-regelingen of kwijtscheldingsregelingen e.d.). Er zijn aanwijzingen dat het hier om en nabij 2,5 miljoen aanvragen op jaarbasis betreft.

De gemiddelde verblijfsduur in de uitkering van alle bijstandsgerechtigden is eind 2020 ruim vijf jaar²⁰⁰ en loopt vanaf 2016 alleen maar op. Meer dan 60% van het bestand zit ten minste drie jaar in de bijstand. Ook het percentage bijstandsgerechtigden met een ontheffing vanwege arbeidsongeschiktheid is in de afgelopen vijf jaar toegenomen: van 2% tot 14%²⁰¹. Bovendien is bij werkaanvaarding het uitzicht op een beter bestaan vaak maar kort. Ruim 20% is binnen een jaar weer terug in de bijstand en slechts 40% van de uitstroom naar werk is blijvend, althans keert niet binnen vijf jaar terug in de bijstand. Daar komt bij dat het niet-gebruik van de bijstand hoog is²⁰².

Bij zulke aantallen, maar ook met de individuele én maatschappelijke beperkingen om uit de bijstand te geraken, lijkt de acceptatie en maatschappelijk draagvlak voor een regime dat erg strikt ingrijpt in het persoonlijke levenssfeer van de belanghebbende af te nemen. Deze afname van acceptatie zal alleen maar toenemen, naarmate meer voorliggende inkomensvoorzieningen in looptijd worden ingekort. Voor veel burgers is bijstand een persoonlijk leven vol onverwijld meldingsplichten over gebruik van

¹⁹⁸ 'Tussen sociale wil en werkelijkheid, Een geschiedenis van het beleid van het Ministerie van Sociale Zaken', Vuga 1995, blz. 281.

¹⁹⁹ Bijstand tot AOW-leeftijd eind 2020 betreft 429.000 personen, nieuwe instroom door het jaar heen, onder mindering van de herinstroom, betreft 60.000 personen, bijstand AOW-plus (AIO) potentieel 65.000 personen, het totaal is verhoogd met niet gebruikers algemene bijstand (170.000 personen) uit onderzoek inspectie SZW, 30 april 2021,

²⁰⁰ Divosa-benchmarkrapportage 2020.

²⁰¹ Idem.

²⁰² Inspectie SZW: niet-gebruik van de algemene bijstand, 30 april 2021.

Marktplaats, casino-bezoek, doen van vrijwilligerswerk²⁰³ of mantelzorg en financieel beheer voor familie, terwijl het perspectief om afscheid te nemen van bijstand erg laag is.

Beleidsuggestie a: Definieer opnieuw wat voor een type voorziening de Pw moet zijn, hoe groot de beoogde doelgroep is en welk regime daar passend voor is. Onderzoek of er aanleiding is om bij aanspraken²⁰⁴, verplichtingen en voorwaarden meer onderscheid naar doelgroepen te maken. Denkbaar is een indeling naar:

- personen die aangewezen zijn op betaalde arbeid, al dan niet in dienstbetrekking;
- personen met een arbeidsbeperking die blijvend zijn aangewezen op beschut werk of werk met begeleiding; of
- personen zonder enig arbeidsperspectief.

Beleidsuggestie b: Doe meer uitvoerings-onderzoek gericht op bijzondere bijstand en minimaregelingen, met name naar de vraag of beleid effectief is en doelmatig. Betrek daarbij ook of een betere werking van voorliggende voorzieningen (denk met name aan zorgkosten, bewindvoeringskosten en kosten rechtsbijstand) kunnen bijdragen aan een doelmatig gebruik (zie ook paragraaf 5.4.2).

6.2 Tegengestelde mensbeelden binnen de Pw

De Pw is, evenals de voorgaande bijstandswetten, een wet die gekenmerkt wordt door het politieke compromis. Grofweg bestaat dit compromis veelal in het binnen de regelgeving verenigen van een strenge aanpak en een soepeler benadering van de doelgroep. Op een dieper niveau blijkt het vaak te gaan om tegengestelde mens- en wereldbeelden. Een beetje zwart-wit geredeneerd, zouden we kunnen zeggen dat de strenge aanpak de doelgroep vooral ziet als potentiële fraudeurs die intensief gecontroleerd moeten worden, terwijl de soepele benadering de doelgroep vooral als slachtoffer van omstandigheden ziet die hulp en zorg nodig heeft, omdat hij het op eigen kracht niet redt. Beide opvattingen kunnen we aantreffen in de Pw, soms binnen één en hetzelfde artikel²⁰⁵.

Deze moeilijk verenigbare mensbeelden blijken bijvoorbeeld uit de neerslag van de zogenoemde Fraudewet in artikel 18a enerzijds en de rol en functie van bijzondere bijstand, zoals verankerd in artikel 35 van de wet, anderzijds. Waar artikel 18a een duidelijk voorbeeld is van strenge regels over hoge boetes die opgelegd moeten worden bij schending van de inlichtingenplicht, ademt artikel 35 een duidelijk ander klimaat²⁰⁶. Dat is zowel voor uitvoerders (de gemeenten) als voor de doelgroep lastig te volgen en te accepteren, vooral als de uitkomsten elkaar tegenwerken. Overvloedig zijn de voorbeelden van belanghebbenden die min of meer per ongeluk gegevens niet gemeld hebben, daardoor met een hoge boete zijn geconfronteerd en daardoor intensieve financiële hulp nodig hebben over de band van schuldhulpverlening, bijzondere bijstand en het armoedebeleid van de betreffende gemeente.

²⁰³ Als een bijstandsgerechtigde vrijwilligerswerk niet meldt, geeft de gemeente op grond van de sanctiebepalingen een waarschuwing of legt, bijvoorbeeld wanneer sprake is van een benadelingsbedrag of recidive, een boete op (brief SZW van 28 september 2015, TK 2015/2016, 17 050, nr. 521).

²⁰⁴ Zo pleit een politieke partij er in haar verkiezingsprogramma bijvoorbeeld voor om voor mensen met een arbeidsbeperking geen vermogenstoets te laten gelden.

²⁰⁵ Art. 18b Pw is een voorbeeld van een dergelijke ambivalentie. Primair wordt hard ingezet op verlaging van de algemene bijstand als er een redelijk vermoeden is dat een belanghebbende onvoldoende de Nederlands taal beheerst (lid 1). Uit de volgende leden (m.n. leden 5 en 6) en de wetsgeschiedenis blijkt dat de soep niet zo heet wordt gegeten en dat er behoorlijk veel clementie is voor belanghebbenden die niet in staat (zullen) zijn om de taal te beheersen of die anderszins in omstandigheden verkeren waardoor dit belemmerd wordt.

²⁰⁶ Beleidsmatig en in de uitvoering. De complicatie dat de bestuursrechter artikel 35 lid 1 Pw strikt uitlegt, met slechts serieuze beoordelingsvrijheid op het punt van de draagkracht, en het beleid van gemeenten daarom in veel gevallen als 'buitenwettelijk begunstigend' aanmerkt, laten we in dit verband even buiten beschouwing.

Verskil in benadering zien we ook terug in het kader van de wetsbepaling gericht op maatwerk. Het breed geldende artikel 18 lid 1 gaat uit van maatwerk, als dwingende opdracht voor de gemeente²⁰⁷. Daar staat echter tegenover, dat bij verschillende wetsaanpassingen maatwerk alleen mogelijk is gemaakt als de bijstandsgerechtigde daar expliciet om vraagt²⁰⁸. Dat is onbevredigend, omdat burgers daar niet altijd van op de hoogte zijn.

Beleidsuggestie: Hanteer een eenduidig mensbeeld bij het opstellen van regels. Veranker die keus in de wet zelf als leidend principe.

6.3 Pervers financieringssysteem

In de Pw geldt een financieringssysteem waar een sterke sturing van uitgaat om het budget vooral niet te overschrijden. Het is een verwurgend systeem dat door ‘perverse prikkels’²⁰⁹ aanstuurt op een sobere invulling van de inkomensfunctie. Dit probleem is veel vaker gesignaleerd en recent ook aangestipt door de Inspectie SZW, de VNG, Divosa en SCP²¹⁰. De invloed op een ‘harde’ wetstoepassing moet niet worden onderschat, en oefent invloed uit op tal van gemeentelijke gedragingen, zowel op procesniveau (ontmoedigen van aanvragen) als bij het maken van politiek-bestuurlijke keuzes.

Voorbeelden in dit verband zijn:

- Terugvordering: bij te veel of ten onrechte verstrekte bijstand is terugvordering een bevoegdheid, schending van de inlichtingenplicht daargelaten. In de praktijk hanteren gemeenten vaak als beleid dat die bevoegdheid wordt gebruikt om altijd terug te vorderen, voor zover mogelijk;
- Premies: in artikel 31 lid 2 onderdeel j Pw is vastgelegd dat premies om werk te aanvaarden tot een bedrag van € 2.638,- per kalenderjaar worden vrijgelaten voor de bijstandverlening. Het maximum van deze vrijlating wordt zelden gegeven;
- Smartengeld: recent een voorbeeld waarbij beleid voor smartengeldvrijlating aanzienlijk is verlaagd;
- Zoekperiode: een aantal gemeenten heeft de wacht- c.q. zoekperiode van vier weken voor jongeren tot 27 jaar opgerekt tot iedereen tot de AOW-leeftijd. Wat overigens expliciet in strijd is met de Pw²¹¹;
- Loonkostensubsidie/beschut werk: soms wordt in de praktijk het aantal uren waarvoor subsidie wordt verstrekt of waarvoor een dienstverband beschut werk wordt aangegaan, afgetopt tot het niveau van de bijstandsnorm (in het wetsontwerp breed offensief wordt daar op ingegrepen);
- Nuggers: werkzoekende personen zonder uitkering blijven op wachtlijsten staan voor beschut werk of worden niet goed geholpen bij de re-integratie naar werk.

Beleidsuggestie: Heroverweeg het systeem van financiering van de uitvoering van de Pw.

6.4 Sturing op gemeenten die ten nadele van burgers in strijd met de wet handelen

In aansluiting op het vorige punt zien we dat de Rijksoverheid maar beperkt wenst op te treden tegen gemeentelijke praktijken die erop zijn gericht om personen in strijd met de wet een bijstandsuitkering te

²⁰⁷ Afstemming is geen bevoegdheid maar een verplichting (ECLI:NL:CRVB:2020:3517).

²⁰⁸ Zie bijvoorbeeld de artikelen 9a, lid 1, 5, 6 en 11, 18 lid 11, 18a lid 3, 41 lid 8.

²⁰⁹ Aldus Han Holman, voorzitter van de Raad voor Openbaar Bestuur in Binnenlands bestuur, week 10, 2021

²¹⁰ Rapport Inspectie SZW: niet-gebruik van de algemene bijstand, 30 april 2021, blz. 8 en 49.

²¹¹ ECLI:NL:CRVB:2016:3581.

onthouden. De corrigerende werking van een zogenoemde aanwijzing²¹² door SZW wordt nog zelden toegepast in situaties waarin het zelfsturend vermogen van de gemeente tekortschiet, én waarin naar het oordeel van SZW sprake is van een rechtmatigheidstekortkoming die vanwege aard, intensiteit of duur een wettelijk verankerd fundament van de wet te zeer schaadt. Het hanteren van bijvoorbeeld een buitenwettelijke zoektermijn voor personen van 27 jaar en ouder vormt in beginsel geen aanleiding voor rijksingrijpen. Daarbij wordt vaak verwezen naar de controlerende rol van de gemeenteraad en het feit dat een belanghebbende zich via bezwaar en beroep kan verweren tegen een beslissing van het college²¹³. De indruk bestaat, dat in de praktijk van die opties slechts een beperkte corrigerende werking uitgaat en dat dit bovendien erg incident-gestuurd is. Dit komt er feitelijk op neer dat de Rijksoverheid:

- heel terughoudend is in het beschermen van burgers tegen onrechtmatig optreden door gemeenten; en daardoor
- aanstuurt op een gang van burgers naar de rechter; en daardoor
- indirect kiest voor een belasting van de rechterlijke macht en sociale rechtshulp.

Beleidsuggestie: Heroverweeg de terughoudende benadering van gemeenten die, in het nadeel van burgers, in strijd met de wet handelen.

6.5 Transparantie

Het was al in 1991 dat de wetgever aangaf dat gemeenten hun bijstandsbeleid openbaar moesten maken, gelet op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur²¹⁴. De realiteit is echter dat veel beleid niet openbaar is. Lang niet alle gemeenten maken hun beleid – voor zover dat niet bij verordening wordt vastgesteld- openbaar²¹⁵.

Bepaalde vormen van beleidsformulering zijn verplicht gesteld, óf door een planverplichting²¹⁶ óf de plicht om verordeningen te maken²¹⁷. De gemeenteraad kan aldus een sterke beleidsmatige invloed uitoefenen, onder meer door het vaststellen van lokale verordeningen. De Pw geeft op verschillende onderdelen de opdracht aan de gemeenteraad om het beleid vast te leggen in een verordening en dit openbaar te maken. Enige systematiek in welke gevallen wel of niet lokaal beleid bij verordening moet worden vastgesteld, ontbreekt echter. Dit geeft een tamelijk willekeurig beeld. Onduidelijk is bijvoorbeeld waarom (buitenwettelijk) beleid inzake de bijzondere bijstand niet bij verordening hoeft te worden geregeld. Het gaat hier om besteding van de eigen middelen van de gemeente, en dan ligt die beslisrol bij uitstek bij de gemeenteraad. Maar gelet op de acceptatie van het stelsel laat die vraag zich ook stellen voor het beleid voor giften, smartengelden, terugvordering en verhaal.

Daarnaast stellen wij vast dat de oproep om beleid in een verordening vast te leggen en openbaar te maken, ertoe leidt dat in sommige gevallen de wetgever meer in detail regels gesteld wil zien door de gemeenteraad²¹⁸, waar in andere gevallen volstaan kan worden met hoofdlijnen²¹⁹. M.a.w. als er al een oproep door de wetgever is tot vaststelling en openbaarmaking van het beleid bij verordening, dan varieert de inhoud én betekenis daarvan per thema, nog los van de vraag of het voor de burger dan om begrijpelijke keuzes en besluiten gaat.

²¹² Een instructie om uitvoering of beleid in overeenstemming te brengen met de Pw en daarop gebaseerde regelingen.

²¹³ TK 2016/2017, Aangangsel van de Handelingen, vraag 660.

²¹⁴ TK 1991/1992, 22 545, nr. 3 blz. 77.

²¹⁵ Wie wil checken kan googelen op trefwoorden als smartengelden of giften: bij veel gemeenten komt er geen treffer tevoorschijn.

²¹⁶ Art. 8d Pw.

²¹⁷ Artt. 6, 8,8a, 41 en 47 Pw.

²¹⁸ Bijv. bij verordening Cliëntenparticipatie ex artikel 47 Pw regels stellen over hoe onderwerpen voor de agenda van het overleg tussen personen en de gemeente kunnen worden aangemeld.

²¹⁹ Niet veel meer dan de opdracht om regels te stellen, zien we bijv. in artikel 8 lid 1 onderdeel a: het verlagen van de bijstand en de periode van de verlaging.

Ook m.b.t. planverplichtingen kunnen we ons afvragen waarom dit instrument zo terughoudend wordt ingezet door de wetgever. Het komt in de Pw slechts eenmaal voor²²⁰. Planverplichtingen vervullen vooral een functie waar sprake is van een zekere verschaalde taakuitvoering door gemeenten, of als beleidsvernieuwing noodzakelijk is en het vaststellen van een plan door de Raad aandacht vergrotend werkt. Voorbeelden waarbij een planverplichting een rol zou kunnen spelen zijn:

- voorlichtingsbeleid en niet-gebruik van voorzieningen. Dit wordt ondersteund door een constatering van de inspectie SZW: 'burgers worden in de meeste besproken gemeenten niet actief benaderd' en 'de gemeentelijke aanpak is vrij basaal en passief'²²¹;
- randvoorwaarden voor onderzoeksmethoden, zoals het instrument van het huisbezoek of het gebruik van fraudeprofielen.

Beleidsuggestie a: De rol van de gemeenteraad zou meer consistent ingevuld moeten worden. Ontwikkel een filosofie wanneer gemeentelijk beleid vastgelegd wordt in een verordening en wanneer in een beleidsregel.

Beleidsuggestie b: Plaats opdrachten tot formulering van lokaal beleid bij verordening of bij planverlichting in de wet bij elkaar, net zoals in de Wmo 2015 het geval is. Dan kan ook duidelijk worden gemaakt hoe die opdrachten zich tot elkaar verhouden.

6.6 Waardering van familiehelp/sociaal netwerk

In de paragrafen die handelen over:

- betaling aan een derde ten behoeve van de bijstandsgerechtigde,
- en/of rekeningen, en
- schulden bij familie,

werd reeds geconstateerd dat familiehelp in de rechtspraak niet positief benaderd wordt. Welwillendheid van familie en vrienden wordt te vaak afgestraft. Maar juist de inzet van familie kan een belangrijke factor zijn waardoor iemand uit de bijstand kan geraken. Wat zich daarbij wreekt is dat familiehelp en hulp vanuit het sociaal netwerk vaak een logica hebben die op gespannen voet staat met de politiek-bestuurlijke logica²²². In de sociale sfeer zijn lastig meetbare zaken als plezier, hulp, aandacht, zingeving e.d. vaak bepalend, wordt er weinig geregistreerd, is de cultuur informeel, zijn verhoudingen horizontaal en is het aantal regels vaak beperkt. De politiek-bestuurlijke context wordt echter gekenmerkt door afgebakende en gescheiden taakvelden, een verantwoordingscultuur, door controle, toezicht, beheersing, procedures en protocollen, top-downverhoudingen. Kortom, de systeemwereld versus de leefwereld. Dat kan met zich meebrengen dat de sociale logica haaks staat op wat binnen een politiek-bestuurlijke context wordt verwacht, en dat wat binnen die sociale sfeer wordt 'opgebouwd', weer 'afgebroken' wordt door de politiek-bestuurlijke logica.

Beleidsuggestie: Familiehelp in relatie tot de Pw verdient een positieve benadering. De aanbevolen grondhouding is dat hulp door familie altijd positief wordt bejegend door de gemeente, tenzij dit uit oogpunt van bijstandsverlening onaanvaardbaar is. Wat aanvaardbaar is uitwerken naar een bedrag dat altijd vrij is, en bij hogere bedragen aansturen op overleg met de gemeente en de familie.

²²⁰ Art. 8d Pw: de gemeenteraad stelt periodiek een plan vast omtrent de wijze waarop het college uitvoering zal geven aan het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb. 2007, 169).

²²¹ Inspectie SZW: niet-gebruik van de algemene bijstand, 30 april 2021, blz. 7 en 8.

²²² Zie ook Arjo Klamer in 'De gemeente kan niet zorgen: een alternatieve aanpak', in: Tijdschrift voor sociale vraagstukken: <https://www.socialevraagstukken.nl/de-gemeente-kan-niet-zorgen-een-alternatieve-aanpak/>. Zie als voorbeeld hoe extreem 'familiehelp' door een negatieve benadering bijna fatale gevolgen kan krijgen: ECLI:NL:CRVB:2021:1475.

6.7 Verschillen tussen gemeenten en SVB als bijstandsverlenend orgaan

De bijstandswetgeving is vanaf het ontstaan uitgevoerd door de gemeente. In 2010 is het verstrekken van algemene bijstand voor de AOW-gerechtigde (en diens partner) opgedragen aan de SVB. Dit geeft fricties, zoals eerder uitgelegd (zie paragraaf 3.3.1). Bestuursorganen van gemeenten zijn a-organen, die verordenende bevoegdheden hebben voor lokale invulling van rijksregels. Dat ligt anders voor de SVB. Dat is een zelfstandig bestuursorgaan dat uitvoert wat de wetgever verordend heeft. Gemeenten moeten hun keuzes maken binnen door het rijk gestelde budgetten. Dit is anders bij de SVB: die doet uitgaven op basis van een openeindregeling. Het doel van uitvoering door de SVB was enkel het niet-gebruik door AOW-gerechtigden zoveel mogelijk terug te dringen. In dit bestel past het niet zo goed dat burgers verschillend behandeld kunnen worden, afhankelijk van wie verantwoordelijk is voor de uitvoering. In de wetsgeschiedenis lag wel een zekere verwachting dat de SVB over de wijze waarop beleid wordt toegepast, zoveel mogelijk zou aansluiten bij hetgeen in de gemeentelijke praktijk gebruikelijk is²²³. Om dat te faciliteren heeft de SVB tot enkele jaren terug een klankbordgroep gehad met vertegenwoordigers van een aantal gemeenten. Doel was om tot afstemming tussen gemeenten en SVB te komen.

Beleidsuggestie: Te overwegen valt om aan de SVB op te dragen voor haar beleid aansluiting te zoeken bij een gemeente, zeker waar het SVB-beleid in het nadeel van de burger van de eigen gemeente (voorbeeld smartengeld, zie paragraaf 2.4.12) uitvalt. Op die manier is er via een getrappt systeem nog enige democratische controle op het beleid van de SVB. Een alternatief zou kunnen zijn dat de Minister/Staatssecretaris van SZW zelf de beleidsregels van de SVB goedkeurt en daarover verantwoording aflegt aan de Tweede Kamer. De omvang van het probleem dat bijstandsgerechtigden in de ene gemeente beter af zijn dan in de andere gemeente, zou overigens aanzienlijk worden gereduceerd als onnodige beleidsvrijheid van bijstandsverlenende organen, in zaken zoals smartengeld, wordt ingetrokken en e.e.a. landelijk wordt geregeld.

6.8 Het belang van codificatie

Het belang van het vastleggen van aanvullende of corrigerende jurisprudentie, ook wel codificatie genoemd, is dat het recht meer geordend wordt en daardoor beter toegankelijk is. Bovendien draagt codificatie, voor zover het de vastlegging in de wet van jurisprudentie betreft, bij aan de rechtszekerheid voor burgers.

Codificatie maakt dat de wetgever zich ook beter bewust is van de gevolgen van wetswijziging op rechtsregels die door rechtspraak ontstaan²²⁴. Systematische afweging van te codificeren uitspraken maakt dat de wetgever beter afweegt of ontwikkelingen in de rechtspraak ook bestuurlijk kunnen worden gedragen, dan wel aanleiding vormen om de wet aan te passen. Een noodzaak tot codificatie kan ook ontstaan door beleid dat zich door circulaire of uitspraken in andere overheidsdocumentatie (kamerstukken e.d.) ontwikkelt.

Door de expertgroep is systematisch gezocht naar te codificeren uitspraken/beleidsopvattingen van SZW. Daarbij is sterk geleund op de selecties in Handboeken over de Pw, meer in het bijzonder op de Sdu-uitgave: tekst en toelichting op de Pw. In dit rapport heeft een aantal beleidsuggesties betrekking op codificatie. Feitelijk heeft na 1995 geen enkele codificatie meer plaats gehad.

²²³ TK 1996/1997, 32 037, nr. 3 blz. 25.

²²⁴ Bijv. ECLI:NL:CRVB:2020:1525 over beslag waar rechter zelf overgangsrecht moest beschrijven.

Beleidsuggestie: onderzoek of onderhoud van wetgeving wel in voldoende mate is geborgd bij SZW. Overweeg om een inventarisatie als onderhavige om de 5 jaar te uit te voeren.

6.9 Eenduidigheid van de aanspraken

Met betrekking tot ongelijke behandeling als gevolg van beleidsmatige verschillen in de uitvoering tussen gemeenten onderling, geldt dat enige ongelijkheid een bewust aanvaard en ook toelaatbaar gevolg is van de keuze voor decentralisatie van bevoegdheden. Deze verschillen zijn functioneel voor het bereiken van de doelstellingen van de Pw. Het gemeentelijk beleid vindt tenslotte enerzijds haar oorsprong in wettelijke kaders en anderzijds haar legitimatie in het lokale democratische bestel. Dit kan de mogelijkheid met zich meebrengen dat de ene gemeente soepeler omgaat met de sollicitatieplicht voor alleenstaande ouders dan de andere. Individuele verschillen bij de uitvoering komen op deze wijze voort uit een zorgvuldig ontwikkeld en omschreven beleid op lokaal niveau²²⁵.

Vanuit het perspectief van de inwoner is er geen rechtvaardiging om per gemeente eigen premiereregelingen, vrijlatingen, individuele toeslagen of studietoelagen te hebben. Het belang van inwoners is eenvoud, eenduidigheid en transparantie. Inwoners worden immers geacht de wet te kennen. Dat stimuleert dat burgers elkaar ondersteunen in kennis over regels. Gemeentelijke autonomie rechtvaardigt niet de huidige verschillen tussen gemeenten. Juist de grondwettelijke waarborgen op minimumniveau lenen zich niet om onderwerp te zijn van lokale besluitvorming.

Dit zeggen wij uiteraard zonder afbreuk te (willen) doen aan maatwerk, en met erkenning dat er specifieke onderwerpen zijn die eigen lokaal beleid rechtvaardigen. Zo'n rechtvaardiging voor verschillen kan liggen in de omstandigheden van de mens, maar mag niet liggen in het budget van de gemeente. De financiële mogelijkheden van de gemeente mogen niet bepalen hoe het grondwettelijke recht op bijstand wordt ingevuld.

Beleidsuggestie a: Het wetsontwerp 'Breed offensief' voorziet al in een landelijk vast te stellen hoogte van de studietoelage en een beperking van gemeentelijke vrijheid over de omvang waarin loonkostensubsidie wordt verstrekt. Zet deze lijn in de breedte door: beperk de beleidsruimte van gemeente waarin deze niet bijdraagt aan gelijke behandeling van burgers, met name waar het gaat om vrijlatingen van arbeidsinkomen, giften, smartengeld en het verstrekken premies.²²⁶

Beleidsuggestie b: Stimuleer maatwerk, waar maatwerk is aangewezen. Doe dat vooral door uitzonderingsgronden te formuleren bij een 'acute noodzaak', 'onbillijkheden van overwegende aard' of waar de wet een uitkomst heeft die onevenredig is in verhouding tot het te dienen doel. Vermijdt toepassingsvormen van maatwerk die alleen op verzoek kunnen worden gerealiseerd (zoals geduid in paragraaf 6.2).

Beleidsuggestie c: Schep voorwaarden dat maatwerk meer is dan een 'woord', maar dat voor maatwerk in gemeenten zichtbaar randvoorwaarden zijn gecreëerd en toetsbaarheid ontstaat. Toetsbaarheid ontstaat mede door opleidingseisen te stellen aan medewerkers en ruimte te scheppen in de caseload.²²⁷

²²⁵ Bron: TK 2002–2003, 28 870, nr. 13 blz. 10.

²²⁶ Of zoals de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties dit formuleerde: 'Met de decentralisaties zijn veel taken overgeheveld naar lokale overheden. Dat biedt kansen voor maatwerk, maar kan ook leiden tot verschillen. Die verschillen moeten uitlegbaar blijven.' (TK 2020/2021, 33 826, nr. 38 blz. 6).

²²⁷ Een caseload rond de 1:200 is volgens Berenschot onder de onderzochte gemeenten gemiddeld gezien het gebruikelijkst, terwijl deze gemeenten aangeven dat het wenselijk zou zijn om te investeren in het verlagen van de caseload naar ca. 1:70 en voor groepen met een intensieve ondersteuningsbehoefte naar een caseload van ca. 1:35. (bron: EK 2020/2021, 34 352, Q blz. 6).

6.10 Helderheid van regelgeving

Er is meer besef nodig dat burgers niet alleen geacht worden de wet te kennen, maar ook dat behoorlijk bestuur met zich meebrengt dat de overheid zich moet inspannen om de regels zo helder mogelijk te formuleren. De doelgroep van de Pw maakt dit belang nog zwaarder. Tegen die achtergrond dient de wet geen zoekplaatje te vormen waar de burger kan vinden waarop aanspraak bestaat. Aanspraken behoren ondubbelzinnig te worden geformuleerd en in begrijpelijke taal te zijn opgeschreven. Het is – juist gelet op de doelgroep van de wet – niet passend in de Pw regels aan te treffen van 127 woorden²²⁸.

Wat in de wet staat moet begrijpelijk zijn voor de gemiddelde burger. Dit is immers ook de norm die de rechtspraak aan burgers stelt voor de toepassing van de inlichtingenplicht: laat die omgekeerd ook gelden voor het taalgebruik in de wet.

Door de vele wijzigingen in de starttekst sinds de herinrichting van 1995 is een verrommeling ontstaan. Een aantal beleidssuggesties had hier al betrekking op. In het werkdeel van de Pw (par. 2) is van belang om zaken als: de kring van rechthebbenden, uitsluitingsgronden²²⁹, doelgroepen en prestaties geordend bij elkaar te plaatsen. Met name in de voorzieningenartikelen is een wirwar van doelgroepen²³⁰, uitsluitingsgronden en uitzonderingen te vinden. Dat geldt ook voor administratieve voorschriften of verordening en planverplichtingen.

Beleidsuggestie a: Laat eenmalig een op klare taal gericht instituut een onderzoek doen naar herformulering van teksten van de Pw, zodat de wet voor de burger leesbaarder en begrijpelijker wordt.

Beleidsuggestie b: Ontwikkel een centraal voorlichtingssysteem waarop alle burgers kunnen terugvallen en dat onafhankelijk tot stand komt. Dat is efficiënter dan gemeente daarmee te belasten.

Beleidsuggestie c: Overweeg de Pw scherper in te richten naar de principes van de Staatscommissie vereenvoudiging en codificatie van de socialezekerheidswetgeving. Het gaat vooral om scherp onderscheid naar rechthebbenden, uitsluitingsgronden, prestaties en verplichtingen.

²²⁸ Art. 10 lid 1 Pw.

²²⁹ Voorbeeld: artikel 49 Pw zou een onderdeel van artikel 13 kunnen zijn.

²³⁰ Voorbeeld: De doelgroep voor de loonkostensubsidie wordt onvolledig beschreven in artikel 6 lid 1 sub e. Een uitbreiding is opgenomen in artikel 10b lid 9.

Bijlage met verbetersuggesties van niet-beleidsmatige aard

Artikel Pw	Aandachtspunt	Suggestie
1	Naamgeving is 'Organen', maar dit artikel regelt veel meer.	Omschrijving wijzigen in 'algemeen'
1 onder i, j, k en l	Deze onderdelen hebben geen betekenis meer.	Laten vervallen
10 lid 1	<p>Begrijpelijkheid van de wet (nog meer van belang, gelet op de kwetsbare doelgroep)</p> <p>Voorbeeld van zin met 127 woorden (art. 10 lid 1) waarin rechten van personen op voorzieningen worden geduid:</p> <p>Personen die algemene bijstand ontvangen, personen als bedoeld in de artikelen 34a, vijfde lid, onderdeel b, 35, vierde lid, onderdeel b, en 36, derde lid, onderdeel b, van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen tot het moment dat het inkomen uit arbeid in dienstbetrekking gedurende twee aaneengesloten jaren ten minste het minimumloon bedraagt, personen met een nabestaandenuitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet en niet-uitkeringsgerechtigden hebben, overeenkomstig de verordening, bedoeld in artikel 8a, eerste lid, onderdeel a, aanspraak op ondersteuning bij arbeidsinschakeling en op de naar het oordeel van het college noodzakelijk geachte voorziening gericht op arbeidsinschakeling, waaronder persoonlijke ondersteuning bij het verrichten van de aan die persoon opgedragen taken, indien die persoon zonder die ondersteuning niet in staat zou zijn die taken te verrichten.</p>	<p>De leesbaarheid zou al sterk toenemen door de tekst zo weer te geven:</p> <p>Personen</p> <ul style="list-style-type: none"> • die algemene bijstand ontvangen, • als bedoeld in de artikelen 34a, vijfde lid, onderdeel b, 35, vierde lid, onderdeel b, en 36, derde lid, onderdeel b, van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen tot het moment dat het inkomen uit arbeid in dienstbetrekking gedurende twee aaneengesloten jaren ten minste het minimumloon bedraagt, • met een nabestaandenuitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet; en • niet-uitkeringsgerechtigden <p>hebben, overeenkomstig de verordening, bedoeld in artikel 8a, eerste lid, onderdeel a, aanspraak op</p> <ul style="list-style-type: none"> • ondersteuning bij arbeidsinschakeling; en op • de naar het oordeel van het college noodzakelijk geachte voorziening gericht op arbeidsinschakeling, waaronder persoonlijke ondersteuning bij het verrichten van de aan die persoon opgedragen taken, indien die persoon zonder die ondersteuning niet in staat zou zijn die taken te verrichten.
10d lid 10	Thans is hier geregeld dat bij verhuizing van een werknemer die loonkostensubsidie ontvangt, de gemeente die de loonkostensubsidie verleende de bevoegde gemeente blijft. In het wetsvoorstel 'Breed offensief' komt dit lid te vervallen. Dit heeft tot gevolg dat bij verhuizing de nieuwe gemeente de bevoegde gemeente wordt. Die nieuwe gemeente is echter niet aan te wijzen bij	Regel dat bij verhuizing naar een andere EU-lidstaat de bevoegde gemeente de gemeente is die de loonkostensubsidie tot aan de verhuizing verleende.

	verhuizing naar een andere EU-lidstaat ²³¹ . Dit betreft een hiaat in het wetsvoorstel uitvoeren breed offensief.	
31 lid 2 onder f	Is achterhaalde tekst. De tegemoetkoming op grond van artikel 19 van de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten is per 1 januari 2016 komen te vervallen.	Schrap de zinsnede: '...waaronder begrepen de tegemoetkoming ontvangen op grond van artikel 19 van de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten,...
31 lid 2 onder k	Redactie is onhelder	Voor de leesbaarheid opnemen dat de vrijstelling per persoon is, en niet per gezin.
31 lid 2 onder q	Is achterhaalde tekst. De genoemde uitkering als bedoeld in artikel 118a lid 1 Zorgverzekeringswet, betrof de no-claimteruggave 2006 en/of 2007, die destijds vrijgelaten werd.	Schrap het eerste deel van de volzin en wijzig in: een tegemoetkoming als bedoeld in artikel 2:52 of 3:10 van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten;
31 lid 2 onder t	Is achterhaalde tekst	Laten vervallen
31 lid 2 onder a	Begrip 'levensonderhoud' niet omschreven	Omschrijf het begrip levensonderhoud onder de begripsbepalingen: waarin wijkt die bedrag af van het begrip 'algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan'.
31 lid 3 sub d	Verplichte eigen bijdrage CAK die meteen verrekend wordt is geen inhouding als hier bedoeld.	Omschrijf expliciet welke verplichte inhoudingen worden bedoeld.
33 lid 5	Begrip 'particuliere oudedagsvoorziening' is niet gedefinieerd. Betekenis niet geheel helder (valt bedrijfspensioen hieronder?).	Definiëren Aandachtspunt: Als het bedrag van het vrij te laten bescheiden vermogen wijzigt, dan ook deze vrijlating.
35	Met de Verzamelwet 2021 werd in art. 35 'voorzover' gewijzigd in 'voor zover'. In de Pw komt op 21 plaatsen de term 'voorzover' nog voor.	Wijzig op alle plaatsen voorzover in 'voor zover'.
50 lid 3 (nieuw)	Bij eigendom van een zelfbewoonde woning ook bijzondere bijstand mogelijk als lening	Voeg een derde lid toe aan artikel 50 Pw: 'Indien bijzondere bijstand wordt verleend, kan het college, indien wordt voldaan aan de in het tweede lid genoemde voorwaarden, deze bijstand verstrekken in de vorm van een geldlening.'
52 lid 2	Voorschot is gesteld op 90%. Dat percentage is afgeleid van de beslagvrije voet. Met de wijziging van de beslagvrije voet is het percentage niet aangepast.	Percentage van 90 verhogen naar 95.
53a lid 1	In dit artikel is een woord weggefallen	Voeg na onverminderd toe 'artikel'.

²³¹ Staat niet aan het recht op loonkostensubsidie in de weg, Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 161, nr. 107 blz. 78

Rapport Inventarisatie verbeterpunten Participatiewet

59 leden 3 en 4	De in lid 3 beschreven situatie bestaat niet. Vermoedelijk is dit een vergissing geweest die nog verband houdt met de kort bestaande en later ongedaan gemaakte 'huishoudinkomenstoets'.	Lid 3 schrappen en in lid 4 de verwijzing naar lid 3 schrappen en vervolgens het gewijzigde lid 4 vernummeren tot lid 3.
64 en 67	De Rijksoverheid noemt haar ministerie voor justitiezaken sinds 2017 'Ministerie van Justitie en Veiligheid.' In de Pw wordt echter consistent gesproken over: Minister van Veiligheid en Justitie.	Breng dit met elkaar in overeenstemming
65 Suwi	Op 5 februari 2020 oordeelde de rechter (ECLI:NL:RBDHA:2020:865) dat het Systeem Risico Indicatie (SyRI) onvoldoende waarborgen biedt om de privacy van burgers te beschermen. SyRI mag niet meer als handhavingsinstrument worden ingezet. Na bestudering van de uitspraak heeft de staat besloten niet in hoger beroep te gaan tegen dit vonnis.	Schrap art. 65 of vervang de tekst door een tekst die wel voldoende waarborgen biedt

De expertgroep

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

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

Mr. H. (Hans) Nacinovic is als zelfstandig jurist (De Legibus BV) werkzaam in het sociaal domein. Hij is auteur van diverse boeken en andere publicaties op het terrein van de sociale zekerheid, in het bijzonder de Participatiewet en eerdere bijstandswetten. Nacinovic is redacteur van PS Actua en vaste annotator voor USZ. Verder is hij als docent verbonden aan Stichting Studiecentrum Rechtspleging (SSR), Bewindsupport en Schulnick.

De expertgroep heeft bij het opstellen van deze rapportage dankbaar gebruik gemaakt van de inbreng van een zevental deskundigen:

Mr. E. (Ed) van den Bogaard is advocaat bij Westhoff Advocaten te Amsterdam, voorzitter van de Adviescommissie bestuursrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten en bestuurslid van de Specialisatievereniging Sociaal Zekerheidsrechtadvocaten SSZ.

Mr. C.W.C.A. (Kees-Willem) Bruggeman is als zelfstandig adviseur via zijn bureau Brug Consult werkzaam als jurist, docent en beleidsmedewerker over de volle breedte van het gemeentelijke sociale domein, alsmede in het algemene bestuursrecht bij gemeenten. Verder is hij redacteur en/of vaste annotator van de juridische tijdschriften AB, De Gemeentestem, RSV en USZ. Daarnaast is hij voorzitter van een bezwaarschriften-/klachtencommissie en rechter-plaatsvervanger in de rechtbank Gelderland.

Dr. T. (Thomas) Kampen is socioloog en universitair docent aan de Universiteit voor Humanistiek. Kampen heeft onder meer onderzoek gedaan naar ervaringen van bijstandsgerechtigden met de tegenprestatie voor de bijstandsuitkering en naar rechtvaardigheid van de bijstand. In 2020 verscheen mede onder zijn redactie het boek *Streng maar onrechtvaardig. De bijstand gewogen*.

Mr. E. (Erik) Klein Egelink is seniorrechter afdeling bestuursrecht van de rechtbank Gelderland, docent bij het Studiecentrum Rechtspleging (SSR), de Mariënbuurgroep en OSR juridische opleidingen. Klein Egelink is daarnaast (co-)auteur van enkele boeken op het terrein van de Participatiewet en eerdere bijstandswetten.

Mr. A. (André) Moerman is gespecialiseerd in de juridische aspecten van schuldenproblematiek. Via zijn website www.schuldinfo.nl stelt hij gratis rekenprogramma's, juridische informatie en voorbeeldbrieven beschikbaar aan professionals die werken met mensen met schulden. De Participatiewet heeft zijn belangstelling omdat deze wet bij mensen met een beperkt doenvermogen tot schuldenproblematiek leidt. André is manager bij de welzijnsorganisatie Bindkracht10 bij de afdeling Hulp bij geldzaken en is voorzitter van de signaleringscommissie van de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOSR/Sociaal Werk Nederland).

Dr. P. (Paulien) de Winter is universitair docent en onderzoeker bij de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde aan de rechtenfaculteit van de Rijksuniversiteit Groningen. Zij doet onderzoek naar handhaving in de sociale zekerheid en heeft hiervoor onder andere gekeken naar de uitvoering van de Pw.

Mr. dr. J.C. (Joke) de Wit is docent staats-, bestuurs- en sociaalzekerheidsrecht, rechter-plaatsvervanger bij de rechtbank Noord-Holland en voorzitter van de algemene bezwaarschriftencommissie van de gemeenten Rotterdam en Schiedam. In deze laatste functie adviseert zij al vele jaren over besluiten op het gebied van de sociale zekerheid en in het bijzonder de Pw. Ook publiceert zij regelmatig artikelen en annotaties over sociaalzekerheidsrechtelijke onderwerpen.