

No. W12.24.00035/III

's-Gravenhage, 12 juni 2024

Bij Kabinetsmissive van 20 februari 2024, no.2024000467, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Participatiewet, de Wet inkomensvoorziening en oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen in verband met het op onderdelen in balans brengen van deze wetten tussen bestaanszekerheid, re-integratie en handhaving, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in ruim twintig verschillende aanpassingen van de Participatiewet die op korte en middellange termijn realiseerbaar zijn. Daarmee geeft het voorstel invulling aan het zogenaamde spoor 1 van het bredere programma 'Participatiewet in Balans'. De verschillende maatregelen zien op uiteenlopende onderwerpen. Overkoepelend beoogt de regering met dit voorstel in de uitvoering van de Participatiewet de mens meer centraal te stellen en van vertrouwen uit te gaan. Vereenvoudiging van regelgeving is tevens een belangrijk aandachtspunt.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft begrip voor de wens van de regering om de verschillende beleidsdoelen van de Participatiewet meer in balans te brengen, zoals garanderen van bestaanszekerheid, activering naar beloond werk en handhaving van verplichtingen. De Afdeling wijst erop dat vervolgstappen noodzakelijk zijn en benadrukt het belang van een fundamentele heroverweging van de beleidsuitgangspunten van de Participatiewet (spoor 2). Zij adviseert in de toelichting inzicht te bieden in de effecten van het voorstel op de toegang tot de arbeidsmarkt en daaraan ook uitdrukkelijk aandacht te besteden bij de invulling van spoor 2.

Daarnaast merkt de Afdeling op dat het noodzakelijk is dat de toelichting nader ingaat op de uitvoeringsgevolgen van het voorstel voor de gemeenten, in het bijzonder op de financiële en personele gevolgen van de maatregelen ter bevordering van maatwerk. Verder adviseert zij de voorgestelde grondslag om bij algemene maatregel van bestuur de verstrekking van categoriale bijzondere bijstand mogelijk te maken, dragend te motiveren en te voorzien in wettelijke waarborgen voor een terughoudend gebruik. Tot slot adviseert de Afdeling in te gaan op de uitzondering voor eerstegraads aanverwanten en bloedverwanten op het voeren van een gezamenlijke huishouding.

In verband hiermee is aanpassing van de toelichting en zo nodig het wetsvoorstel wenselijk.

AAN DE KONING

1. Achtergrond en inhoud wetsvoorstel

a. *Achtergrond*

De Participatiewet is in 2015 in werking getreden als vervanger van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening en een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong). Doelen van de Participatiewet zijn het (naar vermogen) ondersteunen van mensen richting werk en het garanderen van een basaal inkomen als mensen via werk of op een andere manier onvoldoende inkomen kunnen genereren. Daarnaast vindt er controle plaats op de verplichtingen die aan de rechten zijn verbonden, waarvan handhaving het sluitstuk is. De uitvoering van de Participatiewet ligt in handen van de gemeenten.

Naar aanleiding van ontstane zorgen over ‘hardheden’ in de Participatiewet is in 2021 door het kabinet-Rutte III een traject gestart tot verbetering van deze wet. In dat kader heeft een uitgebreide beleidsanalyse plaatsgevonden. De uitkomsten daarvan zijn opgenomen in het rapport ‘Participatiewet in Balans’.¹ Geconcludeerd wordt dat de vormgeving van bestaanszekerheid complex is en het vangnetkarakter van de Participatiewet strikt wordt uitgelegd. Ook wordt de ondersteuning vanuit de gemeenten als te beperkt ervaren, mede vanwege de sterke focus op arbeidsinschakeling. Ten slotte is sprake van een strikt sanctieregime bij de handhaving van verplichtingen, die op zichzelf al veel vragen van het doenvermogen van de betrokken burgers.²

Het wetsvoorstel geeft invulling aan het zogenaamde spoor 1 van het bredere programma ‘Participatiewet in Balans’. Dit spoor heeft tot doel te komen tot een uitvoering van de Participatiewet waarbij de menselijke maat en vertrouwen kernwaarden zijn. Spoor 2 bestaat uit een heroverweging van de beleidsuitgangspunten van de Participatiewet, waarbij de samenhang met het bredere stelsel van sociale zekerheid bekeken wordt. In spoor 3 wordt gewerkt aan het versterken van de vakkundigheid van de uitvoering. Daarbij wordt ingezet op een cultuurverandering van controle naar dienstverlening. Dit spoor loopt parallel aan spoor 1 en 2.³

b. *Inhoud*

Het wetsvoorstel bestaat uit een pakket van ruim twintig verschillende maatregelen,⁴ die voortvloeien uit de reeks beleidsopties voor de korte en middellange termijn in het rapport ‘Participatiewet in balans’.⁵ De maatregelen zien op uiteenlopende onderwerpen.⁶ Er worden zowel maatregelen voorgesteld om de uitvoeringspraktijk op onderdelen te uniformeren als maatregelen om de handelingsruimte voor uitvoerende professionals te vergroten. Overkoepelend beoogt de regering in de uitvoering de

¹ ‘Participatiewet in balans: uitkomsten beleidsanalyse’, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 34352, nr. 253.

² ‘Participatiewet in Balans’, paragraaf 2.8. Memorie van toelichting, paragraaf 1.2.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2. Zie ook Kamerstukken II 2022/23, 34252, nr. 260.

⁴ In de memorie van toelichting, paragraaf 1.3, is een overzicht van de maatregelen opgenomen.

⁵ ‘Participatiewet in Balans’, hoofdstuk 3. Zie ook bijlage I van het rapport.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.

mens meer centraal te stellen en van vertrouwen uit te gaan.⁷ Vereenvoudiging van regelgeving is tevens een belangrijk aandachtspunt.

Aanvullend wordt voorgesteld om de meeste wijzingen van de Participatiewet ook door te voeren in de – met de Participatiewet vergelijkbare – Wet inkomensvoorziening en oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte gewezen werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen. Dit gebeurt niet als een bepaalde wijziging niet nodig is of niet aansluit bij deze regelingen.⁸

2. Algemene beoordeling

De Afdeling begrijpt de wens van de regering om de verschillende beleidsdoelen van de Participatiewet, zoals garanderen van bestaanszekerheid, activering naar beloond werk en handhaving van verplichtingen, een evenwichtig geheel te laten vormen. Daarbij is het begrijpelijk dat maatregelen voor de korte en middellange termijn (spoor 1) worden onderscheiden van een fundamentele herziening van de Participatiewet (spoor 2). De Afdeling onderschrijft daarnaast het beter laten aansluiten van de uitvoeringspraktijk van gemeenten op de Participatiewet.

Het aanbrengen van evenwicht in de Participatiewet vraagt om maatregelen op verschillende terreinen. Uit de toelichting komt naar voren dat de maatregelen in het wetsvoorstel in meer of mindere mate met elkaar samenhangen. Daarbij speelt een rol dat sommige maatregelen voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk nieuw zijn, terwijl een ander deel van de maatregelen neerkomt op codificatie van bestaande uitvoeringspraktijken. Het algehele effect van het voorstel op de balans in de Participatiewet laat zich daarom niet eenvoudig vaststellen.

Hieraan draagt bij dat het voorstel streeft naar zowel vereenvoudiging van regelgeving als het willen aansluiten bij individuele omstandigheden. Dit leidt ertoe dat vereenvoudigde regels ook passend moeten zijn voor de doelgroep en dat voor het bieden van maatwerk bepaalde kaders gaan gelden. Dergelijke spanningen tussen beide doelen kunnen invloed hebben op de realisatie daarvan. Ook andere wetsvoorstellen hebben invloed op de effecten van dit wetsvoorstel en de balans in de Participatiewet, bijvoorbeeld ter zake van de handhaving binnen de sociale zekerheid,⁹ en ontwikkelingen op het terrein van inkomenszekerheid en de arbeidsmarkt.

Tegen deze achtergrond benadrukt de Afdeling het belang van een fundamentele heroverweging van de beleidsuitgangspunten van de Participatiewet, dat als een noodzakelijke vervolgstap moet worden beschouwd op de maatregelen in dit wetsvoorstel. Uit de toelichting blijkt niet duidelijk hoe dit zogenoemde spoor 2 inhoudelijk samenhangt met dit voorstel, welke stappen in het kader van spoor 2 al zijn gezet en welke andere stappen op welke termijn gezet zullen worden. De Afdeling acht het van belang dat de toelichting hierin meer inzicht geeft en daarbij ingaat op de vraag hoe verzekerd is dat deze herziening daadwerkelijk gestalte krijgt.

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.1, 2.3.

⁸ Zie nader de memorie van toelichting, paragraaf 6.

⁹ Zie ook de memorie van toelichting, paragraaf 2.5.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de verhouding van spoor 2 tot dit wetsvoorstel, zowel inhoudelijk als wat betreft de voortgang.

3. Breder perspectief op participatie

De Participatiewet kent een sterke gerichtheid op uitstroom uit de bijstand naar betaald werk. Volgens de toelichting schuurt dit echter met de realiteit, omdat arbeidsinschakeling voor een aanzienlijk deel van de bijstandsgerechtigden geen reëel perspectief blijkt te zijn.¹⁰ Vanuit het oogpunt om meer rekening te houden met ieders mogelijkheden wordt daarom voorgesteld alleen de generieke participatieplicht te handhaven. De maatregelen ten aanzien van het niet voldoen aan de specifieke arbeidsverplichtingen komen in de wet te vervallen om gemeenten meer handelings- en beleidsruimte te geven.¹¹

Daarnaast wordt de verplichting tot een tegenprestatie vervangen door een verplichting tot maatschappelijke participatie. Dit betekent dat belanghebbenden niet langer door de gemeente opdragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden hoeven te verrichten. In plaats daarvan zijn zij gehouden tot het verrichten van onbeloonde activiteiten die gericht zijn op deelname aan het maatschappelijk leven.¹² Belanghebbenden kunnen de maatschappelijke participatie zelf vormgeven.¹³ Voorwaarde is wel dat dit de arbeidsinschakeling niet belemmert of niet leidt tot verdringing op de arbeidsmarkt.

a. *Maatschappelijke participatie*

De Afdeling heeft begrip voor de wens van de regering om andere vormen van participatie dan betaalde arbeid een gelijkwaardiger positie te geven.¹⁴ Zoals uit de toelichting blijkt, is uitstroom naar betaald werk niet voor iedereen een reële mogelijkheid.¹⁵ Maatschappelijke participatie in de zin van het verrichten van onbeloonde activiteiten, gericht op deelname aan het maatschappelijk leven is dan het hoogst haalbare. Volgens de regering kan maatschappelijke participatie ook voor mensen die op kortere termijn of op de wat langere duur wel zouden kunnen werken, van toegevoegde waarde zijn op de route naar betaald werk.

Met de voorgestelde maatschappelijke participatie blijft de tweedeling in de Participatiewet tussen betaald werk en onbeloonde activiteiten weliswaar behouden, maar kunnen meer soorten onbeloonde activiteiten worden verricht, mede omdat de bijstandsgerechtigde zelf de maatschappelijke participatie kan vormgeven. Gemeenten kunnen dergelijke onbeloonde activiteiten niet langer opdragen aan bijstandsgerechtigden. Niet duidelijk is welke rol de gemeente heeft als een bijstandsgerechtigde niet zelf invulling geeft aan zijn verplichting tot maatschappelijke participatie. Mede gelet op de mate van zelfredzaamheid en het doenvermogen van bijstandsgerechtigden, is het wenselijk dat de toelichting hierop nader ingaat.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 5.1.

¹¹ Huidig artikel 18, vierde tot en met achtste lid, Pw.

¹² Voorgesteld artikel 9, eerste lid, onderdeel c, en artikel 6, eerste lid, onderdeel c, Pw.

¹³ Voorgesteld artikel 9, achtste lid, Pw. Zie ook de memorie van toelichting, paragraaf 5.3.

¹⁴ Zie memorie van toelichting, paragraaf 5.2.1.

¹⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 4.1, 5.1.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

b. *Arbeidsmarkt*

In breder verband roept de introductie van maatschappelijke participatie vragen op over (de inclusiviteit van) de arbeidsmarkt. De Afdeling wijst op een aantal uitdagingen en dilemma's ten aanzien van de uitstroom naar arbeid vanuit de bijstand en betreft daarbij ook de voorgestelde bijstandsregeling.

Vanwege de demografische ontwikkelingen zijn in verschillende sectoren grote tekorten op de arbeidsmarkt te verwachten. Uit dat oogpunt is het wenselijk dat de mogelijkheden om mensen vanuit de Participatiewet weer aan het werk te krijgen, optimaal worden benut. Dit hangt niet alleen af van de individuele omstandigheden van bijstandsgerechtigden, maar ook van de toegankelijkheid van de arbeidsmarkt. Beleidsmatige overwegingen, zoals de hoogte van het wettelijke minimumloon en de mate van flexibiliteit op de arbeidsmarkt, hebben invloed op de mogelijkheden voor bijstandsgerechtigden om aan het werk te gaan.

Andere maatregelen in dit wetsvoorstel kunnen ook effecten hebben op de toegang tot de arbeidsmarkt. De Afdeling wijst in dit verband op de voorgestelde verruiming van de bijverdienmogelijkheden. Voor alle bijstandsgerechtigden tussen de 18 jaar en de AOW-gerechtigde leeftijd geldt dat gedurende één jaar 15% van het netto inkomen uit arbeid in de desbetreffende maand buiten beschouwing kan worden gelaten. De gemeente kan na een jaar de bijverdienregeling verlengen als iemand zijn uren vanwege individuele omstandigheden niet binnen afzienbare termijn kan uitbreiden met uitstroom als resultaat.

Het doel van de bijverdienregeling is om werken vanuit de bijstand of in combinatie aantrekkelijker te maken. In de toelichting wordt rekenschap gegeven van de armoedeval die ontstaat in het geval van terugkeer naar de bijstand of van uitstroom uit de bijstand en verwerving van een netto inkomen rond de bijstandsnorm.¹⁶ Mede gelet op de potentiële armoedeval is het de vraag in hoeverre de maatregelen die bedoeld zijn om uitstroom te stimuleren niet een prikkel vormen om in de uitkeringssituatie te blijven. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor het voorgestelde bufferbudget.

De verschillende maatregelen in samenhang bezien roepen de vraag op of zij niet zullen leiden tot een scherper onderscheid tussen diegenen die de sprong naar de arbeidsmarkt kunnen en willen maken en diegenen die structureel in een uitkeringssituatie verblijven. Gelet op de relatief grote omvang van deze laatste groep van personen,¹⁷ is een fundamentele doordinking van de mogelijkheden tot arbeidsparticipatie op grond van de Participatiewet daarom aangewezen: Op welke wijze wil men omgaan met de groep die structureel in een uitkeringssituatie zit? Zijn er mogelijkheden om arbeidsparticipatie verbeteren? En is uitstroom naar betaalde arbeid daarbij de enige optie?

¹⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 4.2.4.

¹⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 4.1: "Voor een groot deel van de bijstandpopulatie is volledige uitstroom naar arbeid, zeker op korte termijn, echter geen reëel perspectief. Het gaat dan naar verwachting om een groot deel van de deelpopulatie die al geruime tijd op bijstand is aangewezen: 70% van de totale doelgroep meer dan 2 jaar en 55% van de totale doelgroep meer dan 10 jaar."

De Afdeling adviseert in de toelichting inzicht te bieden in de effecten van het voorstel op de toegang tot de arbeidsmarkt en de geschetste problematiek tevens uitdrukkelijk aan de orde te stellen bij de invulling van spoor 2.

4. Uitvoering

Het wetsvoorstel beoogt in de uitvoering de mens meer centraal te stellen en van vertrouwen uit te gaan. Daartoe wordt, onder andere, de handelingsruimte voor de uitvoerende professional vergroot.¹⁸ Volgens de toelichting wordt deze ruimte op dit moment onvoldoende ingevuld door een te enge interpretatie van bestaande wet- en regelgeving, maar ook door een gebrek aan belangrijke randvoorwaarden, zoals kennis en deskundigheid of voldoende personele of financiële capaciteit. Om de toepassing van maatwerk bij de uitvoering van de Participatiewet te bevorderen, voorziet het wetsvoorstel onder meer in zogenoemde maatstafbepalingen en 'kan'-bepalingen.¹⁹ Ook het bufferbudget staat in dit teken.

Uit de toelichting blijkt dat het verruimen van de mogelijkheden voor maatwerk niet vrijblijvend zal zijn. Voor de gemeenten geldt dat een bevoegdheid ook een verantwoordelijkheid meebrengt.²⁰ Van gemeenten wordt daarom ook verwacht dat zij van 'kan'-bepalingen' gebruik zullen maken. In het verlengde hiervan dienen gemeenten beleid te ontwikkelen om willekeur te voorkomen bij de uitoefening van hun bevoegdheid. Bij het opstellen van de verordeningen waarin de beleidskeuzes kenbaar worden vastgelegd, dienen gemeenten ook bijstandsgerechtigden of vertegenwoordigers van hen te betrekken.²¹

De Afdeling merkt op dat het wetsvoorstel, in het bijzonder de bevordering van maatwerk in de uitvoering van de Participatiewet, een wezenlijk beroep doet op de gemeentelijke uitvoeringscapaciteit. Het valt op dat in de toelichting niet in een afzonderlijke paragraaf wordt ingegaan op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het voorstel, maar dat dit in het kader van de consultatie aan bod komt. Hieruit blijkt dat de (financiële) gevolgen voor de gemeenten nog niet duidelijk zijn, omdat het onderzoek hiernaar pas wordt uitgevoerd bij de nadere uitwerking van maatregelen in lagere regelgeving. Daardoor is nu niet duidelijk of voor de gemeenten de noodzakelijke randvoorwaarden, in het bijzonder de personele en financiële capaciteit, aanwezig zijn om in de uitvoering de vergrote handelingsruimte te kunnen benutten.

Maatwerk

De Afdeling benadrukt in dit verband dat het bieden van maatwerk een arbeidsintensieve aangelegenheid is. Het vereist niet alleen voldoende tijd, maar vraagt ook om specifieke vaardigheden van de uitvoerende professional.²² Hieraan

¹⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.4.

¹⁹ Zie memorie van toelichting, paragraaf 3.1. Een maatstafbepaling biedt ruimte om in bepaalde gevallen van de maatstaf te kunnen afwijken. Een 'kan'-bepaling geeft gemeenten discretionaire ruimte om in bepaalde gevallen maatwerk te kunnen bieden.

²⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.4.

²¹ Memorie van toelichting, onderdeel 3C.

²² Uitvoeringstoets VNG. Zie ook Algemene Rekenkamer, *Grip op de menselijke maat*, p. 7, 46-47.

wordt gelijktijdig in het zogenoemde spoor 3 gewerkt. Het wettelijk verankeren van ruimte voor maatwerk betekent dat de capaciteitsbehoefte in de gemeentelijke uitvoering (nog) verder toeneemt. Tegelijkertijd is het door de huidige situatie op de arbeidsmarkt ook voor gemeenten moeilijk om voldoende gekwalificeerd personeel te vinden. Naast toereikende financiële middelen is dus evenzeer van belang dat duidelijke en realistische verwachtingen bestaan over het kunnen bieden van maatwerk in de praktijk.

Decentrale uitvoeringspraktijk

In het verlengde hiervan wijst de Afdeling erop dat ruimte bieden voor maatwerk op decentraal niveau meebrengt dat verschillen in de uitvoering tussen gemeenten kunnen toenemen. Het is belangrijk om te erkennen dat verschillen in de uitvoering horen bij een decentrale uitvoeringspraktijk. Gemeenten bepalen zelf hoe zij binnen de wettelijke kaders maatwerk willen leveren. Om onder andere het risico op willekeur te verkleinen, is wel van belang dat voor alle gemeenten de randvoorwaarden op orde zijn. Voorkomen zou moeten worden dat de toepassing van maatwerk enkel afhangt van verschillen in beschikbare tijd en capaciteit tussen gemeenten.

Gelet op het voorgaande merkt de Afdeling op dat een integrale beoordeling van het voorstel niet goed mogelijk is, nu de toelichting onvoldoende inzicht biedt in de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel voor de gemeenten. Mede gelet op artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet is het daarom noodzakelijk dat in de toelichting wordt ingegaan op de financiële en personele consequenties van het voorstel voor de gemeenten.²³ Dit geldt in het bijzonder voor de maatregelen om maatwerk te bevorderen. Ook met het oog op een zorgvuldige parlementaire behandeling van het wetsvoorstel kan in dit verband niet worden volstaan met een verwijzing naar de nog op te stellen lagere regelgeving.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de uitvoering van het wetsvoorstel, in het bijzonder op de financiële en personele gevolgen van de maatregelen ter bevordering van maatwerk, en daarbij aandacht te besteden aan de voor de burger te wekken verwachtingen met betrekking tot het bieden van maatwerk door gemeenten.

5. Categoriale bijzondere bijstand

Het wetsvoorstel introduceert een grondslag in de Participatiewet voor een algemene maatregel van bestuur (amvb) op basis waarvan categoriale bijzondere bijstand kan worden verleend.²⁴ In de amvb kan de regering uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan, die door een of meer categorieën belanghebbenden niet voldaan kunnen worden uit de bijstandsnorm, aanwijzen als kostensoorten waarvoor categoriaal bijzondere bijstand kan worden verstrekt.

²³ In artikel 2 Financiële-verhoudingswet staat dat indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door gemeenten in een afzonderlijk onderdeel van de toelichting wordt gestaafd wat de financiële gevolgen van de wijziging voor gemeenten zijn. Dit afzonderlijke onderdeel ontbreekt in de toelichting.

²⁴ Voorgesteld artikel 35, negende lid, Pw (artikel I, onderdeel U, van het wetsvoorstel).

Volgens de toelichting is de afgelopen jaren gebleken dat een categoriaal in te zetten inkomensondersteuningsinstrument wenselijk is.²⁵ Gesteld wordt dat een categoriale verstrekking niet-gebruik voorkomt, terwijl de uitvoeringslasten relatief beperkt zijn. Met de voorgestelde grondslag kan de regering flexibel inspelen op bredere behoeften aan inkomensondersteuning.²⁶ Een exact kader voor de uitoefening van deze bevoegdheid wordt daarom niet gegeven. Wel moet steeds worden afgewogen of dit instrument het meest geëigende is, aldus de toelichting.

De Afdeling merkt op dat het voorstel om bij amvb de verstrekking van categoriale bijzondere bijstand mogelijk te maken, vragen oproept. Zij neemt daarbij in overweging dat bij de totstandkoming van de Participatiewet juist bewust is gekozen voor een beperking van de categoriale bijzondere bijstand. Zo werd toen onder meer gewezen op de mogelijkheid voor gemeenten om binnen de wettelijke kaders van de individuele bijzondere bijstand specifieke groepen aan te wijzen die vanwege hun bijzondere omstandigheden bepaalde noodzakelijke kosten hebben en daarom in aanmerking komen voor individuele bijzondere bijstand.²⁷

Uit de toelichting blijkt niet waarom de mogelijkheid voor gemeenten om individuele bijzondere bijstand op basis van groepskenmerken te verlenen, nu niet (meer) toereikend zou zijn. Daarnaast is het onduidelijk hoe de hier voorgestelde vorm van categoriale bijzondere bijstand daarvan precies verschilt. In tegenstelling tot andere wettelijke grondslagen voor categoriale bijzondere bijstand,²⁸ impliceert de voorgestelde grondslag namelijk dat net zoals bij individuele bijzondere bijstand zal moeten worden nagegaan of de aangewezen kosten ook daadwerkelijk noodzakelijk zijn of gemaakt zijn.

Ook voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk is van belang op welke wijze de categoriale bijzondere bijstand moet worden verstrekt. De Afdeling wijst daarbij op de aanzienlijke opgave die de relatief eenvoudig opgezette energietoeslag vormde voor de uitvoering door gemeenten.²⁹ Mede gelet op de decentralisatie- en maatwerkgedachte bij de uitvoering van de Participatiewet, is verder van belang dat de verdeling van de financiële risico's tussen het Rijk en de gemeenten dient aan te sluiten bij de mate waarin het verstrekken van categoriale bijzondere bijstand dwingend is voor gemeenten.

De Afdeling concludeert dat de toelichting onvoldoende motiveert waarom de voorgestelde grondslag om bij amvb de verstrekking van categoriale bijzondere bijstand mogelijk te maken, noodzakelijk is. Ook geeft de toelichting geen rekenschap van de bijbehorende uitvoerings- en financiële aspecten. De Afdeling merkt op dat het van belang is dat deze gevolgen uitdrukkelijk worden betrokken in de afwegingen. Mede gelet op de decentrale uitvoeringspraktijk adviseert zij daarnaast in de wet te

²⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 3.7.

²⁶ Zie ook de toelichting bij beleidsoptie A5 in 'Participatiewet in Balans', paragraaf 3.2.

²⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33801, nr. 3. Zie ook Kamerstukken II 2006/07, 30800-XV, nr. 7 en artikel 35, eerste lid, van de Participatiewet.

²⁸ Zie artikel 35, derde en vierde lid, van de Participatiewet. Zie ook artikel 35, derde tot en met zesde lid, van de voormalige Wet werk en bijstand.

²⁹ Zo werd voor de verlenging van de energietoeslag tot 31 december 2023 een bedrag van € 900 miljoen beschikbaar gesteld, waarvan € 100 miljoen voor de uitvoeringskosten.

voorzien in toereikende procedurele en materiële waarborgen voor een terughoudend gebruik van deze grondslag.

De Afdeling adviseert de noodzaak van de grondslag om bij amvb categoriale bijzondere bijstand te kunnen verstrekken dragend te motiveren en te voorzien in wettelijke waarborgen voor een terughoudend gebruik van deze grondslag.

6. Gezamenlijke huishouding

Het wetsvoorstel past naar aanleiding van een arrest van de Hoge Raad de bepaling aan wanneer sprake is van het voeren van een gezamenlijk huishouding.³⁰ De Hoge Raad heeft overwogen dat de uitzondering voor tweedegraads bloedverwanten waarvan één een zorgbehoefte heeft, leidt tot een ongelijke behandeling van niet-verwante personen in overigens dezelfde situatie, waarvoor geen afdoende rechtvaardigingsgrond bestaat.³¹ Het voorstel heft deze ongelijke behandeling op en doet daarmee recht aan de uitspraak van de Hoge Raad.³²

De Afdeling merkt op dat de uitzondering voor eerstegraads aanverwanten en bloedverwanten in de betreffende bepaling niet wordt gewijzigd. De toelichting motiveert niet waarom deze uitzondering op het voeren van een gezamenlijke huishouding in stand wordt gehouden. Met het oog op het gelijkheidsbeginsel adviseert de Afdeling te motiveren waarom de uitzondering voor eerstegraads aanverwanten en bloedverwanten gerechtvaardigd blijft.³³

De Afdeling adviseert de uitzondering voor eerstegraads aanverwanten en bloedverwanten toe te lichten en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,

³⁰ Artikel 3, tweede lid, Pw.

³¹ Hoge Raad 8 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3081.

³² Voorgesteld artikel 3, tweede lid, onderdeel a, Pw.

³³ In de parlementaire geschiedenis van de Wet werk en bijstand wordt gewezen op de huidige of vroegere afhankelijkheidsrelatie tussen kind en ouders. Vermeld wordt dat tussen ouders en (stief)kinderen geen sprake is van een vrijwillige keuze om een gezamenlijke huishouding te voeren, wat wel ten grondslag ligt aan de huwelijkse samenlevingsvorm. Eerstegraads aanverwantschap is breder dan stiefkinderen. Ook de (ex-)partner van een eerstegraads bloedverwant is een eerstegraads aanverwant.