

# De gewijzigde bijstandsnormen

*Een onderzoek naar het gewijzigde normenstelsel en de wijze waarop de Participatiewet in het team Bestuursrecht van de rechtbank Zeeland-West-Brabant is geïmplementeerd voor een efficiëntere implementatie van toekomstige wetgeving*



Auteur: D. (Daniëlle) Alblas  
Studentnummer: 2057148

Opdrachtgever: Team Bestuursrecht van de rechtbank Zeeland-West-Brabant  
Afstudeermentor: mr. A.J.M. (Rianne) van Hees

Opleiding: Juridische Hogeschool Avans-Fontys te Tilburg  
1e afstudeerdocent: mr. W.J.H. (Wim) Struijlaart  
2e afstudeerdocent: mr. M.J. (Ria) van Loon

Plaats en datum: Breda, mei 2015

# De gewijzigde bijstandsnormen

*Een onderzoek naar het gewijzigde normenstelsel en de wijze waarop de Participatiewet in het team Bestuursrecht van de rechtbank Zeeland-West-Brabant is geïmplementeerd voor een efficiëntere implementatie van toekomstige wetgeving*

Illustratie omslag: [m.woonbond.nl/nieuws/3383](http://m.woonbond.nl/nieuws/3383)

Auteur: D. (Daniëlle) Alblas  
Studentnummer: 2057148

Opdrachtgever: Team Bestuursrecht van de rechtbank Zeeland-West-Brabant  
Afstudeermentor: mr. A.J.M. (Rianne) van Hees

Opleiding: Juridische Hogeschool Avans-Fontys te Tilburg  
1<sup>e</sup> afstudeerdocent: mr. W.J.H. (Wim) Struijlaart  
2<sup>e</sup> afstudeerdocent: mr. M.J. (Ria) van Loon

Plaats en datum: Breda, mei 2015

## Voorwoord

Met trots presenteer ik u mijn afstudeerscriptie over het gewijzigde normenstelsel in de Participatiewet.

Deze scriptie vormt het sluitstuk van mijn vierjarige opleiding HBO rechten in deeltijd aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te Tilburg.

De afgelopen maanden heb ik mij met veel plezier verdiept in de wereld van de bijstand. De aanleiding van dit onderzoek was de inwerkingtreding van de Participatiewet. Daarnaast was dit een mooi moment om te onderzoeken of de implementatie van nieuwe wetgeving binnen het team Bestuursrecht van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant in de toekomst efficiënter georganiseerd kan worden.

Op deze plek wil ik een aantal mensen bedanken. Allereerst wil ik mijn ouders bedanken voor hun onvoorwaardelijke steun en vertrouwen. Nooit hebben zij getwijfeld aan mijn kunnen en tijdens moeilijke privé periodes gedurende de opleiding hebben zij altijd voor mij klaar gestaan.

Ik wil mijn werkgever bedanken voor het in mij gestelde vertrouwen en de gegeven kans voor het volgen van de opleiding. Mijn collega's van het team Bestuursrecht wil ik uiteraard ook bedanken voor hun steun en hulp, met in het bijzonder de mensen die hebben meegewerkt aan de interviews. Speciale dank gaat uit naar mijn afstudeermentor Rianne van Hees. Ik wil haar bedanken voor haar tijd, steun en waardevolle feedback tijdens het gehele proces.

Uiteraard wil ik ook mijn stagedocent Wim Struijlaart bedanken voor zijn eveneens waardevolle feedback om mijn scriptie scherper te krijgen en alles uit mezelf te halen.

De afgelopen vier jaar heb ik met plezier de opleiding gevolgd, dit kwam mede door mijn medestudenten van de "inner circle", bestaande uit Ramona de Beer, Claudia Heurter, Bas Sebregts, Bart Kool en Jurgen Meijer. Ook jullie bedankt voor de geweldige tijd, de vele etentjes en de 'peptalks'.

Tot slot wil ik mijn broer, schoonzus en vriendinnen bedanken voor hun steun en hun begrip voor het feit dat ik met enige regelmaat wat minder tijd voor ze had.

Ik hoop dat u met net zoveel plezier deze scriptie leest als dat ik eraan gewerkt heb.

Daniëlle Alblas

Breda, mei 2015

# Inhoudsopgave

## Samenvatting

|                                                                                          |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Inleiding.....</b>                                                                 | <b>8</b>  |
| 1.1 Opdrachtgever.....                                                                   | 8         |
| 1.2 Aanleiding onderzoek.....                                                            | 8         |
| 1.3 Probleembeschrijving .....                                                           | 9         |
| 1.4 Centrale vraag.....                                                                  | 12        |
| 1.5 Doelstelling.....                                                                    | 12        |
| 1.6 Methodiek en verantwoording .....                                                    | 12        |
| 1.6.1 Methodiek.....                                                                     | 12        |
| 1.6.2 Verantwoording .....                                                               | 13        |
| 1.7 Leeswijzer .....                                                                     | 13        |
| <b>2. De totstandkoming van het gewijzigde normenstelsel in de Participatiewet... 14</b> | <b>14</b> |
| 2.1 Doel.....                                                                            | 14        |
| 2.2 Participatiewet.....                                                                 | 14        |
| 2.2.1 Aanleiding en inhoud Participatiewet .....                                         | 14        |
| 2.2.2 Participatiewet en het gewijzigde normenstelsel.....                               | 15        |
| 2.3 Bruggen slaan .....                                                                  | 15        |
| 2.4 Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten .....                   | 16        |
| 2.4.1 Aanleiding.....                                                                    | 16        |
| 2.4.2 Kostendelersnorm .....                                                             | 16        |
| 2.4.2.1 Het delen van kosten in meerpersoonshuishoudens .....                            | 16        |
| 2.4.3 Kostendelersnorm en de effecten .....                                              | 17        |
| 2.5 Wet hervorming kindregelingen.....                                                   | 17        |
| 2.5.1 Aanleiding.....                                                                    | 17        |
| 2.5.2 Hoofdlijnen nieuwe stelsel .....                                                   | 18        |
| 2.5.3 Alleenstaande ouders.....                                                          | 19        |
| 2.5.4 Afschaffing alleenstaande oudernorm .....                                          | 19        |
| 2.5.5 Alleenstaande-ouderkop en de effecten.....                                         | 20        |
| <b>3. Normenstelsel in de Participatiewet..... 21</b>                                    | <b>21</b> |
| 3.1 Doel .....                                                                           | 21        |
| 3.2 Kostendelersnorm .....                                                               | 21        |
| 3.2.1 Doelgroep.....                                                                     | 21        |
| 3.2.2 De hoogte van de kostendelersnorm .....                                            | 21        |
| 3.2.3 Gehuwden .....                                                                     | 23        |
| 3.2.4 Hoofdverblijf en gezamenlijk huishouding .....                                     | 24        |
| 3.2.5 Gevolgen gezamenlijke huishouding of hoofdverblijf .....                           | 25        |
| 3.2.6 Vaststellen leefsituatie.....                                                      | 26        |
| 3.2.7 Commerciële relatie en studenten.....                                              | 28        |
| 3.2.7.1 Commerciële relatie .....                                                        | 28        |
| 3.2.7.2 Studenten .....                                                                  | 29        |
| 3.2.7.3 Kostendelersnorm wél van toepassing?.....                                        | 29        |
| 3.3 Alleenstaande-ouderkop .....                                                         | 30        |
| 3.3.1 Wanneer ben je een alleenstaande ouder? .....                                      | 31        |
| 3.3.2 Inkomens- en vermogenstoets .....                                                  | 31        |
| 3.3.2.1 Inkomensstoets .....                                                             | 32        |
| 3.3.2.2 Vermogenstoets .....                                                             | 32        |
| 3.3.3 Handhaving .....                                                                   | 33        |

|                                                                                                           |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>4. Overgangsrecht</b>                                                                                  | <b>34</b> |
| 4.1 Doel                                                                                                  | 34        |
| 4.2 Behandeling beroepszaken                                                                              | 34        |
| 4.3 Kostendelersnorm                                                                                      | 34        |
| 4.4 Alleenstaande-ouderkop                                                                                | 35        |
| 4.5 Herleven overgangsrecht?                                                                              | 37        |
| <b>5. Implementatie van wetgeving binnen het team Bestuursrecht van de rechtbank Zeeland-West-Brabant</b> | <b>38</b> |
| 5.1 Doel                                                                                                  | 38        |
| 5.2 Huidige werkwijze implementatie nieuwe wetgeving                                                      | 38        |
| 5.2.1 Afspraken over het implementeren van nieuwe wetgeving                                               | 38        |
| 5.2.2 Implementatie van de Participatiewet                                                                | 39        |
| 5.2.3 Samenwerking met andere rechtbanken                                                                 | 39        |
| 5.2.4 Inhoud van de wet                                                                                   | 40        |
| 5.2.5 Verschil cluster 1 en cluster 2                                                                     | 41        |
| 5.3 Efficiënte werkwijze?                                                                                 | 41        |
| 5.3.1 Wiki-Juridica                                                                                       | 42        |
| 5.4 Draagvlak                                                                                             | 42        |
| <b>6. Conclusies</b>                                                                                      | <b>43</b> |
| 6.1 Leeswijzer                                                                                            | 43        |
| 6.2 Kostendelersnorm                                                                                      | 43        |
| 6.3 Alleenstaande-ouderkop                                                                                | 44        |
| 6.4 Overgangsrecht                                                                                        | 44        |
| 6.5 Efficiëntere implementatie van nieuwe wetgeving in de toekomst                                        | 44        |
| 6.6 Eindconclusie                                                                                         | 46        |
| <b>7. Aanbevelingen</b>                                                                                   | <b>47</b> |
| 7.1 Leeswijzer                                                                                            | 47        |
| 7.2 Kostendelersnorm                                                                                      | 47        |
| 7.3 Alleenstaande-ouderkop                                                                                | 47        |
| 7.4 Overgangsrecht                                                                                        | 48        |
| 7.5 Efficiëntere implementatie van nieuwe wetgeving in de toekomst                                        | 48        |
| <b>Evaluatie</b>                                                                                          | <b>50</b> |
| <b>Bronnenlijst</b>                                                                                       | <b>51</b> |
| <b>Bijlage 1: Rekenmodel</b>                                                                              | <b>52</b> |
| <b>Bijlage 2: Schema overgangsrecht behandeling beroepszaken</b>                                          | <b>55</b> |
| <b>Bijlage 3: Schema overgangsrecht kostendelersnorm</b>                                                  | <b>58</b> |
| <b>Bijlage 4: Schema overgangsrecht alleenstaande-ouderkop</b>                                            | <b>59</b> |

## Samenvatting

Juristen zijn professionals en professionals zijn mensen die relatief zelfstandig hun denkkraft, deskundigheid, vakmanschap, ervaring en probleemstellend en –oplossend vermogen aanwenden om doelen te realiseren. Het gevolg hiervan is dat met de komst van nieuwe wetgeving meerdere mensen binnen het team Bestuursrecht van de rechtbank Zeeland-West-Brabant bezig zijn om nieuwe wetgeving te onderzoeken. Dit kost tijd en tijd kost geld. Reden genoeg om onderzoek te doen naar de wijze van implementatie van nieuwe wetgeving binnen het team Bestuursrecht en of in de toekomst de implementatie efficiënter kan plaatsvinden. Hierbij is de implementatie van het gewijzigde normenstelsel van de op 1 januari 2015 in werking getreden Participatiewet als uitgangspunt genomen.

De volgende vraag staat centraal in het onderzoek:

*“Wat kan geleerd worden van de implementatie van het gewijzigde normenstelsel en het daarop betrekking hebbende overgangsrecht uit de Participatiewet over een efficiëntere implementatie van toekomstige wetgeving binnen het team Bestuursrecht van de rechtbank Zeeland-West-Brabant?”*

Allereerst is de totstandkoming en de inhoud van het gewijzigde normenstelsel onderzocht. Het doel van de bijstand is om een vangnet te zijn voor mensen die niet zelf kunnen voorzien in hun noodzakelijke kosten van het bestaan. Door stapeling van uitkeringen binnen een huishouden kan het inkomen van dat huishouden zo hoog worden dat daarmee meer dan alleen de noodzakelijke kosten worden gedekt. Door deze stapeling van uitkeringen is het niet meer lonend om op zoek te gaan naar werk. Om de stapeling van uitkeringen in een huishouden te voorkomen is de kostendelersnorm geïntroduceerd.

De kostendelersnorm houdt – op hoofdlijnen – in dat naarmate meer meerderjarige personen hoofdverblijf in dezelfde woning hebben, de bijstandsnorm per persoon lager wordt. Op hoofdlijnen, want er zijn meerdere nuances/uitzonderingen in de Participatiewet te vinden. Deze worden in dit rapport besproken alsmede de begrippen hoofdverblijf en gezamenlijke huishouding. Eén van de uitzonderingen is de gehuwde. De kostendelersnorm is niet van toepassing op een belanghebbende die gehuwd is en die niet met een of meer andere meerderjarige personen dan de echtgenoot in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft. Heeft de echtgenoot echter geen recht op algemene bijstand dan is de kostendelersnorm wel van toepassing. Doordat in die situatie de kostendelersnorm wel van toepassing is, is artikel 24 van de Participatiewet – waarin een zelfstandige norm voor gehuwden met een niet rechthebbende echtgenoot is geregeld – een dode letter geworden.

Het gewijzigde normenstelsel omvat naast de kostendelersnorm ook de afschaffing van de norm voor alleenstaande ouders. Voor alleenstaande ouders is de hogere bijstandsnorm afgeschaft en gelijkgesteld met de norm voor een alleenstaande. Om de alleenstaande ouders te compenseren ontvangen zij de alleenstaande-ouderkop. Dit is een extra bedrag bovenop het kindgebonden budget dat wordt verstrekt door de Belastingdienst Toeslagen.

Het begrip alleenstaande ouder lijkt op het eerste gezicht helder, maar dit begrip wordt in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en de Participatiewet anders gedefinieerd. Het gevolg hiervan is dat de alleenstaande ouder in een aantal gevallen geen recht heeft op de alleenstaande-ouderkop, terwijl hij voorheen wel een hogere bijstandsuitkering ontving.

Ook het overgangsrecht voor het gewijzigde normenstelsel komt in dit onderzoek aan bod. De rechters van het team Bestuursrecht gaan afwijken van het bepaalde in artikel 78z, vierde lid van de Participatiewet. Bij grammaticale toepassing van dit artikel zou bij beroepschriften die zijn ingediend na 1 januari 2015 beslist moeten worden met toepassing van de Participatiewet. Dit leidt tot vreemde situaties indien het primaire besluit en de beslissing op bezwaar terecht zijn gebaseerd op de voormalige Wet werk en bijstand. De rechter toetst immers *ex tunc*.

Uit het onderzoek is gebleken dat de huidige wijze van implementatie niet voldoende is. Er is onduidelijkheid over wie wat doet en wat van wie wordt verwacht. Hierdoor verloopt de signalering van nieuwe wetgeving niet in alle gevallen goed. Daarnaast zijn de afspraken over implementatie niet schriftelijk vastgelegd.

De conclusie uit het onderzoek is dat de inhoud van de wet van belang is voor de wijze van implementatie van nieuwe wetgeving. Nieuwe wetgeving kan in de toekomst efficiënter plaatsvinden. Hierbij dient vooral aandacht besteed te worden aan de signalering en dient er meer structuur in het gehele proces van implementatie te komen.

Het beoogde doel om uiterlijk 31 mei 2015 een onderzoeksrapport en een handleiding op te leveren aan het team Bestuursrecht van de rechtbank Zeeland-West-Brabant is gehaald. Het onderzoeksrapport geeft in eerste instantie antwoord op de vraag wat het gewijzigde normenstelsel van de op 1 januari 2015 in werking getreden participatiewet inhoudt. Daarnaast wordt aan de hand van de ervaringen met de implementatie van (kennis over) de Participatiewet antwoord gegeven op de vraag op welke wijze in de toekomst nieuwe wetgeving efficiënter geïmplementeerd kan worden. Met het onderzoeksrapport beschikken de medewerkers van het team Bestuursrecht van de rechtbank Zeeland-West-Brabant over een document waarin de inhoud en de gevolgen van het gewijzigde normenstel van de Participatiewet duidelijk en helder zijn beschreven. Met het gedeelte in het onderzoeksrapport over de efficiency van implementatie van nieuwe wetgeving beschikt het team Bestuursrecht over een document waarin handvatten worden gegeven om in de toekomst efficiënter om te gaan met implementatie van nieuwe wetgeving.

## **1. Inleiding**

Dit hoofdstuk begint met de onderzoeksformulering. Paragraaf 1 beschrijft de opdrachtgever van het onderzoek. In de paragrafen 2 en 3 volgen de aanleiding van het onderzoek en de probleembeschrijving. Vervolgens komen in de paragrafen 4 en 5 de centrale vraag en de doelstelling aan de orde. Paragraaf 6 beschrijft de methode en verantwoording. Dit hoofdstuk sluit af met een leeswijzer in paragraaf 7.

### **1.1 Opdrachtgever**

De opdrachtgever voor dit onderzoek naar de wijzigingen in de bijstandsnormen per 1 januari 2015 is het team Bestuursrecht van de rechtbank Zeeland-West-Brabant. Door de Herziening Gerechtelijke Kaart is de rechtbank Zeeland-West-Brabant op 1 januari 2013 ontstaan uit de voormalige rechtbanken Breda en Middelburg. De rechtbank Zeeland-West-Brabant heeft vier zittingsplaatsen: Breda, Middelburg, Bergen op Zoom en Tilburg. Het team Bestuursrecht bevindt zich op de locatie Breda.

De rechtbank Zeeland-West-Brabant is één van de elf rechtbanken in Nederland en heeft als taak het spreken van recht. Het team Bestuursrecht van de rechtbank is belast met het spreken van recht in eerste aanleg in geschillen tussen de burger en de overheid. Hieronder valt onder andere het socialezekerheidsrecht, omgevingsrecht en ambtenarenrecht. Het team Bestuursrecht van de rechtbank Zeeland-West-Brabant bestaat uit ongeveer zeventig medewerkers.

Op 1 januari 2015 is de Participatiewet in werking getreden. De Participatiewet – waarin de bijstandsnormen zijn opgenomen – valt evenals de voormalige Wet werk en bijstand onder het socialezekerheidsrecht. De bestuursrechter is dan ook de bevoegde rechter om te oordelen over de beroep- en verzoekschriften inzake besluiten die op grond van de Participatiewet ingesteld worden (absolute competentie). Ten aanzien van de Participatiewet is de bestuursrechter van de rechtbank Zeeland-West-Brabant alleen bevoegd om te oordelen over beroep- en verzoekschriften die ingesteld worden tegen een besluit van een bestuursorgaan van een gemeente binnen het rechtsgebied waarvan het bestuursorgaan zijn zetel heeft (relatieve competentie).<sup>1</sup>

De bestuursrechter maakt onderdeel uit van het team Bestuursrecht van de rechtbank Zeeland-West-Brabant. De medewerkers van het team Bestuursrecht van de rechtbank Zeeland-West-Brabant hebben behoefte aan dit onderzoek. De paragrafen 2 en 3 beschrijven de aanleiding van het onderzoek en de probleembeschrijving.

### **1.2 Aanleiding onderzoek**

De Participatiewet is een nieuwe wet die op 1 januari 2015 in werking is getreden. De Wet werk en bijstand is in de Participatiewet opgegaan. Naast de Participatiewet zijn op 1 januari 2015 ook de “Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten” en de Wet hervorming kindregelingen in werking getreden.

De Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten introduceert onder andere de kostendelersnorm. Dit wetsvoorstel zou aanvankelijk per 1 juli 2014 de toenmalige Wet werk en bijstand wijzigen. Deze ingangsdatum is verschoven naar 1 januari 2015. Hierdoor lijkt het alsof de Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten een onderdeel van de Participatiewet is. Dit is echter niet het geval. De Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten heeft de Wet werk en bijstand gewijzigd en de Wet werk en bijstand is opgegaan in de Participatiewet. Beide wetten zijn op hetzelfde tijdstip – 1 januari 2015 – in werking getreden.

---

<sup>1</sup> Artikel 8:7 lid 1 Awb

Eveneens is de Wet hervorming kindregelingen op 1 januari 2015 in werking getreden. De Wet hervorming kindregelingen wijzigt evenals de Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten het normenstelsel uit onder andere de voormalige Wet werk en bijstand, die nu is opgegaan in de Participatiewet.

Daar waar in dit rapport wordt gesproken over de Participatiewet, worden ook de Wet hervorming kindregelingen en de Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten bedoeld.

Het team Bestuursrecht ontvangt beroep- en verzoekschriften over geschillen met betrekking tot de hiervoor genoemde wetten. Om de beroep- en verzoekschriften te behandelen is er kennis over de nieuwe wetgeving nodig. Deze kennis is momenteel nog niet voldoende aanwezig. Binnen het team Bestuursrecht bestaat daarom een grote behoefte aan kennis over de achtergrond, de inhoud en het toe te passen overgangsrecht van de Participatiewet.

De wetshistorie, inhoud en het overgangsrecht van een nieuwe wet dienen onderzocht te worden om tot een juiste beoordeling te komen van de te ontvangen beroep- en verzoekschriften inzake besluiten op grond van de nieuwe wet. Juristen zijn professionals. Professionals zijn mensen die relatief zelfstandig hun denkkracht, deskundigheid, vakmanschap, ervaring en probleemstellend en -oplossend vermogen aanwenden om organisatiedoelen te realiseren, met eigen aandacht voor efficiency.<sup>2</sup> Een belangrijk gevolg hiervan is dat binnen het team door meerdere mensen wordt uitgezocht hoe de Participatiewet tot stand is gekomen, wat de Participatiewet inhoudt en hoe het overgangsrecht is geregeld. Dit kost tijd en tijd kost geld.

Gelet hierop is vanuit het team Bestuursrecht met het oogpunt op (rechts)eenheid binnen het team, timemanagement en kostenbesparing uitdrukkelijk de wens aanwezig dat de wetshistorie, de inhoud en het overgangsrecht van de Participatiewet niet door iedereen wordt onderzocht, maar door één persoon. Gelet op de omvang van de Participatiewet kan in dit onderzoek niet de gehele Participatiewet worden onderzocht. Na overleg met de opdrachtgever beperkt het juridische gedeelte van dit onderzoek zich alleen tot de wetshistorie, de inhoud en het overgangsrecht ten aanzien van het gewijzigde normenstelsel. Tevens is het de wens van de opdrachtgever dat het overgangsrecht – naast de schriftelijke uiteenzetting – schematisch in kaart wordt gebracht.

Aan de hand van het onderzoek naar de implementatie van (kennis over) de Participatiewet wordt tevens geprobeerd om te komen tot aanbevelingen voor de toekomst. Welke processen kunnen in de toekomst verbeterd worden zodat de implementatie van nieuwe wetgeving efficiënter kan plaatsvinden?

### **1.3 Probleembeschrijving**

Op 1 januari 2015 is de Participatiewet in werking getreden. De Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten heeft de kostendelersnorm geïntroduceerd. De kostendelersnorm houdt in dat de uitkering lager wordt naarmate meer personen hoofdverblijf hebben in dezelfde woning. De kostendelersnorm moet stapeling van uitkeringen binnen een huishouden voorkomen. De regering acht het ongewenst als de inkomsten in een huishouden door stapeling van uitkeringen hoger zijn dan bij een gezin dat aan het werk is.<sup>3</sup> Daarnaast kan stapeling van uitkeringen, door de hoge inkomsten, ervoor zorgen dat het uitstroombelammerend werkt. Met de invoering van de kostendelersnorm wordt er voor gezorgd dat het loont om te gaan werken. Het verdiende

---

<sup>2</sup> Marcus & Van Dam 2012, p. 249.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33801, 3, p. 2.

loon van de een zal niet verrekend worden met de uitkering van een ander in dat huishouden.<sup>4</sup>

Daarnaast is met de Wet hervorming kindregelingen de norm voor de alleenstaande ouder in onder andere de bijstand afgeschaft. Het gevolg van deze afschaffing is dat de norm voor de alleenstaande ouder is gelijkgesteld met die van alleenstaanden. Om de alleenstaande ouders te compenseren, ontvangen zij een inkomensafhankelijke tegemoetkoming; de “alleenstaande-ouderkop”. Deze alleenstaande-ouderkop is een extra bedrag bovenop het kindgebonden budget, die wordt verstrekt door de Belastingdienst Toeslagen.<sup>5</sup>

Uit het voorgaande blijkt dat het normenstelsel in de bijstand is gewijzigd door de invoering van de Participatiewet. De bijstandsnorm was afhankelijk van iemands leefvorm (een alleenstaande, een alleenstaande ouder of gehuwde), diens leeftijd en de vraag of er kosten gedeeld konden worden. Dit laatste was geregeld in het gemeentelijke toeslagen- en verlagingenbeleid. Met de invoering van de Participatiewet is er een norm bijgekomen, de kostendelersnorm. Deze norm is alleen van toepassing voor bijstandsgerechtigde die hun woning met anderen delen. Door de invoering van de kostendelersnorm is het gemeentelijke toeslagen- en verlagingenbeleid overbodig geworden. Daarnaast is de norm voor de alleenstaande ouder afgeschaft en gelijkgesteld met die van een alleenstaande. Tevens zijn de voormalige normen voor jongeren, normen voor personen van 21 jaar tot de pensioengerechtigde leeftijd en normen voor pensioengerechtigden aangepast in verband met de komst van de kostendelersnorm. Deze normen zijn nu nog uitsluitend van toepassing voor bijstandsgerechtigden die niet samenwonen met een of meer meerderjarige personen.<sup>6</sup> In de Participatiewet is het overgangsrecht zo geregeld dat de bijstandsgerechtigden van voor 1 januari 2015 niet direct met de gevolgen van de kostendelersnorm worden geconfronteerd. Voor deze groep mensen zal de kostendelersnorm pas gelden per 1 juli 2015.

De Participatiewet met haar gewijzigde normenstelsel is qua inhoud momenteel nog vrijwel onbekend binnen het team Bestuursrecht. Het is voor een juiste geschilbeslechting van belang dat de medewerkers binnen het team Bestuursrecht bekend raken met de achtergrond, de inhoud en het toe te passen overgangsrecht van de Participatiewet voor zover dit betrekking heeft op het gewijzigde normenstelsel. Dit geldt zowel voor de rechters en juridisch medewerkers.

Voor een juiste beoordeling van zaken is het van belang dat bij de medewerkers duidelijk is wat de kostendelersnorm en de alleenstaande-ouderkop inhouden en hoe deze toegepast dienen te worden. Bij de kostendelersnorm spelen onder andere de begrippen *gehuwden*, *hoofdverblijf* en *commerciële relatie* een belangrijk rol. Maar wanneer is er sprake van een hoofdverblijf en zijn er bepaalde woonvormen uitgezonderd? Is het begrip hoofdverblijf in de Participatiewet gelijk aan het hoofdverblijf in het begrip gezamenlijke huishouding in de voormalige Wet werk en bijstand? Hoe wordt een commerciële relatie vastgesteld? Deze en andere vragen worden beantwoord in hoofdstuk 3.

Indien de wetgeving niet volledig duidelijk is, dienen rechters en juridisch medewerkers de wet te interpreteren. Daarbij kan de wetshistorische interpretatie een zeer belangrijk hulpmiddel zijn. De wetgever is degene die wetteksten maakt. Een nieuwe wet heeft vaak een lange geschiedenis achter de rug. Tijdens de ontwikkeling van een nieuwe wet wordt uitleg gegeven waarom de wet is gemaakt en waarvoor hij dient. De ontstaans-geschiedenis van een wet kan een belangrijke rol spelen bij de interpretatie van wetten.

---

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33801, 3, p. 2.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33716, 3, p. 2.

<sup>6</sup> Brakel e.a. 2014, p. 43-44.

Daarnaast is voor een juiste toepassing van de Participatiewet kennis van het overgangsrecht van belang.

De kennis over nieuwe wetgeving – en dus ook het gewijzigde normenstelsel van de Participatiewet moet geïmplementeerd worden in het werk van de medewerkers van het team bestuursrecht. Zou dit onderzoek zich alleen beperken tot de wetshistorie, de inhoud en het overgangsrecht ten aanzien van het gewijzigde normenstelsel in de Participatiewet, dan wordt geen inzicht gegeven in de eventuele knelpunten bij de implementatie. In dit onderzoek zal daarom ook aandacht worden besteed aan de vraag of, en zo ja hoe, de implementatie van nieuwe wetgeving beter georganiseerd kan worden binnen het team Bestuursrecht van de rechtbank Zeeland-West-Brabant.

De wijze waarop nieuwe wetgeving nu binnen het team wordt uitgezocht om tot de benodigde kennis te komen, speelt niet alleen bij de invoering van de Participatiewet een rol, maar zal bij elke nieuwe (omvangrijke) wet een rol spelen. Momenteel wordt nieuwe wetgeving door meerdere mensen die bij dat rechtsgebied betrokken zijn onderzocht. Dit kost iedere medewerker tijd, en tijd kost geld.

Binnen het team Bestuursrecht worden niet alle soorten zaken door iedere medewerker behandeld. Het rechtsgebied bestuursrecht is zeer omvangrijk, zodat het onmogelijk is om op elk gebied kennis op te bouwen en te onderhouden. Binnen het team Bestuursrecht wordt met verschillende clusters gewerkt. Iedere rechter en juridisch medewerker is aan een aantal clusters gekoppeld. Op hoofdlijnen zijn er drie clusters. Binnen deze drie clusters is weer een verdere uitsplitsing naar een inhoudelijk cluster gemaakt. De medewerkers worden aan de inhoudelijke clusters gekoppeld. Alle rechters zitten in cluster drie en werken daarnaast in cluster 1 of cluster 2. Voor de volledigheid wordt in figuur 1. een overzicht van de verschillende clusters weergegeven.

| <b>Cluster 1</b>                                                             | <b>Cluster 2</b>                                                    | <b>Cluster 3</b>                                                      |
|------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| Wet werk en bijstand                                                         | Omgevingsvergunning en handhaving niet-milieu                       | Huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag, en kindgebonden budget |
| Ambtenarenrecht                                                              | Omgevingsvergunning en handhaving milieu                            | Wet op de studiefinanciering                                          |
| Wet maatschappelijke ondersteuning en Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten   | Overco/overlo I:<br>o.a. Opiumwet, Gemeentewet, Drank- en Horecawet | Overco/overlo II<br>o.a. Wet openbaarheid van bestuur, subsidiezaken  |
| Werkloosheidswet                                                             |                                                                     | Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, Ziektewet                   |
| Algemene Kinderbijslagwet, Algemene nabestaandenwet en Algemene Ouderdomswet |                                                                     | Rijbewijs en naturalisatie                                            |
|                                                                              |                                                                     | Bezwaar niet-ontvankelijk zaken                                       |

Figuur 1. overzicht clusters januari 2015.

Het is voor de organisatie inefficiënt als iedere medewerker binnen het cluster nieuwe wetgeving zelf uitzoekt. Dit is echter wel de cultuur van juristen, juristen werken grotendeels zelfstandig. Uiteraard zal op zaaksniveau individueel onderzoek noodzakelijk en onontkoombaar zijn, maar een nieuwe wet kan op hoofdlijnen inclusief de ontstaansgeschiedenis en het overgangsrecht waarschijnlijk efficiënter geïmplementeerd worden binnen het team. Dit onderzoek richt zich naast de juridische kant van de

Participatiewet dan ook op de praktisch kant om te onderzoeken of implementatie van nieuwe wetgeving in het vervolg efficiënter kan.

#### **1.4 Centrale vraag**

De volgende vraag staat centraal en wordt met dit onderzoek beantwoord:

*Wat kan geleerd worden van de implementatie van het gewijzigde normenstelsel en het daarop betrekking hebbende overgangsrecht uit de Participatiewet over een efficiëntere implementatie van toekomstige wetgeving binnen het team Bestuursrecht van de rechtbank Zeeland-West-Brabant?*

Om ervoor te zorgen dat de centrale vraag eenduidig is voor alle betrokkenen en geïnteresseerden staat hieronder de uitleg van het begrip *normenstelsel* uit de centrale vraag.

Het normenstelsel omvat in dit onderzoek:

- 1) de invoering van de kostendelersnorm in samenhang met de afschaffing van het gemeentelijke toeslagen- en verlagingenbeleid;
- 2) de afschaffing van de norm van de alleenstaande ouder en de invoering van de alleenstaande-ouderkop.

#### **1.5 Doelstelling**

Uiterlijk 31 mei 2015 wordt een onderzoeksrapport en een handleiding opgeleverd aan het team Bestuursrecht van de rechtbank Zeeland-West-Brabant. Het onderzoeksrapport geeft in eerste instantie antwoord op de vraag wat het gewijzigde normenstelsel van de op 1 januari 2015 in werking getreden participatiewet inhoudt. Daarnaast wordt aan de hand van de ervaringen met de implementatie van (kennis over) de Participatiewet antwoord gegeven op de vraag of, en zo ja op welke wijze, in de toekomst nieuwe wetgeving efficiënter geïmplementeerd kan worden. Met het onderzoeksrapport beschikken de medewerkers van het team Bestuursrecht van de rechtbank Zeeland-West-Brabant over een document waarin de inhoud en de eventuele gevolgen van het gewijzigde normenstelsel van de Participatiewet duidelijk en helder zijn beschreven. Deze informatie kan gebruikt worden bij de beoordeling van beroep- en verzoekschriften inzake besluiten op grond van het gewijzigde normenstelsel in de Participatiewet. Met de op te leveren handleiding kunnen de medewerkers van het team Bestuursrecht van de rechtbank Zeeland-West-Brabant het overgangsrecht met betrekking tot het gewijzigde normenstelsel toepassen. Met het gedeelte in het onderzoeksrapport over de efficiency van implementatie van nieuwe wetgeving beschikt het team Bestuursrecht over een document waarin handvatten worden gegeven om in de toekomst efficiënter om te gaan met implementatie van nieuwe wetgeving.

#### **1.6 Methodiek en verantwoording**

##### **1.6.1 Methodiek**

Voor een praktijkgericht juridisch onderzoek is het noodzakelijk dat en het recht en de praktijk worden onderzocht. Voor het onderzoek naar het recht is gebruik gemaakt van een rechtsbronnen- en literatuuronderzoek. Er is een inhoudsanalyse gemaakt van met name wet- en regelgeving, kamerstukken, jurisprudentie en literatuur uit vakgerelateerde tijdschriften. De gevonden informatie is geanalyseerd, vergeleken en geïnterpreteerd. Naast het rechtsbronnen- en literatuuronderzoek is er empirisch onderzoek verricht. Onder empirisch onderzoek wordt een onderzoek verstaan waarbij een verschijnsel in de praktijk wordt geobserveerd, personen worden ondervraagd of documenten worden geanalyseerd.<sup>7</sup> Zo zijn er tien interviews gehouden.

---

<sup>7</sup> Van Schaaijk 2011, p. 140.

### 1.6.2 Verantwoording

Voor het onderzoek is vooral gebruik gemaakt van wetten en Kamerstukken. De wet en Kamerstukken zijn aan te merken als een betrouwbare bron. Het gebruik van deze documenten heeft twee voordelen. Ten eerste is er geen sprake van uitgelokt gedrag en ten tweede zijn ze slijtvast.<sup>8</sup>

Bij het houden van de interviews is gewerkt met een halfgestructureerd interview waarbij er een vragenlijst was, maar waarbij er ook ruimte was voor eigen inbreng van de geïnterviewde.<sup>9</sup>

Bij de interviews binnen het team Bestuursrecht zijn de teamvoorzitter, drie stafjuristen, drie rechters en drie juridisch medewerkers bevraagd. Voor een representatief, betrouwbaar onderzoek is voor deze aantallen en functies gekozen.

Voor onderzoek waarbij gebruik gemaakt is van het internet is voor de betrouwbaarheid specifiek gelet op de auteur van het artikel, het doel van het artikel en of het artikel feiten of meningen bevat en in hoeverre deze onderbouwd worden. Aan de hand van het voorgaande is tijdens het onderzoek steeds bepaald of de bron valide is. De onderzoeker heeft de websites van Schulink, Nibud en Wijzer in geldzaken beoordeeld als betrouwbaar, geldig en kwalitatief.

Met de genoemde bronnen en methoden kan de centrale vraag op vakkundige wijze worden beantwoord. Hieruit volgt dat de onderzoeksresultaten valide zijn. De gekozen bronnen en methoden zijn daarnaast efficiënt, ze vergen namelijk niet onnodig veel tijd, geld of energie.

### 1.7 Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport is in hoofdstukken onderverdeeld. In hoofdstuk 2 wordt beschreven hoe het gewijzigde normenstelsel in de Participatiewet tot stand is gekomen. Hoofdstuk 3 gaat verder met de inhoud van het normenstelsel. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de kostendelersnorm en de alleenstaande-ouderkop. Voor de kostendelersnorm is onder andere stil gestaan bij de begrippen *gehuwden*, *hoofdverblijf*, en *commerciële relatie*. Hoofdstuk 4 beschrijft vervolgens hoe het overgangsrecht met betrekking tot het normenstelsel is geregeld. Hiermee is het juridische onderzoek afgesloten en wordt verder gegaan met de praktijk.

Om te onderzoeken hoe nieuwe wetgeving in de toekomst efficiënter geïmplementeerd kan worden, is eerst onderzocht op welke wijze de Participatiewet nu geïmplementeerd is. Om met haalbare aanbevelingen te komen die door het team gedragen worden is hierbij ook gekeken of de medewerkers verandering wenselijk vinden en hiervoor open staan. Hoofdstuk 5 beschrijft hoe momenteel binnen het team Bestuursrecht van de rechtbank Zeeland-West-Brabant de Participatiewet geïmplementeerd is en of verandering wenselijk is. Tevens wordt beschreven of de huidige werkwijze efficiënt is. In hoofdstuk 6 worden de conclusies getrokken, waarna in hoofdstuk 7 de aanbevelingen volgen. Tot slot sluit dit onderzoeksrapport af met een korte evaluatie.

---

<sup>8</sup> Van Schaaijk 2011, p. 84 - 85.

<sup>9</sup> Van Schaaijk 2011, p. 88.

## **2. De totstandkoming van het gewijzigde normenstelsel in de Participatiewet**

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraag hoe het gewijzigde normenstelsel in de Participatiewet tot stand is gekomen. Paragraaf 2.1 beschrijft het doel. Paragraaf 2.2 geeft in het kort de Participatiewet weer en beschrijft de relatie tussen de Participatiewet en het gewijzigde normenstelsel. Paragraaf 2.3 beschrijft de basis van de wetsvoorstellen Wet hervorming kindregelingen en de Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten. Vervolgens zet paragraaf 2.4 de Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten uiteen en wordt ten slotte in paragraaf 2.5 de Wet hervorming kindregelingen beschreven.

### **2.1 Doel**

Het doel van dit hoofdstuk is om inzichtelijk te maken hoe het gewijzigde normenstelsel in de Participatiewet tot stand is gekomen en wat de bedoeling van de wetgever is. De ontstaansgeschiedenis van een wet kan bij eventuele onduidelijke wetsartikelen van belang zijn. Voordat de rechter een beslissing kan nemen, zal hij eerst de onduidelijke rechtsregel moeten interpreteren. De rechter kan bij deze interpretatie gebruik maken van zes methoden en de wetshistorische interpretatie is na de grammaticale interpretatie wellicht de meest gebruikte methode.<sup>10</sup>

### **2.2 Participatiewet**

#### **2.2.1 Aanleiding en inhoud Participatiewet**

De Participatiewet vindt zijn oorsprong in kabinet Rutte I en was toentertijd bekend onder de naam Invoeringswet Wet Werken naar Vermogen. Het kabinet Rutte II heeft met de vierde nota van wijziging ingrijpende en fundamentele veranderingen aangebracht in het oorspronkelijke wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is met deze nota in naam en inhoud vervangen door “Invoeringswet Participatiewet”.<sup>11</sup>

Het kabinet Rutte II heeft de ambitie om zoveel mogelijk mensen mee te laten doen aan de maatschappij. De Participatiewet draagt aan deze ambitie bij om iedereen met arbeidsvermogen naar (regulier) werk toe te leiden. Werk biedt de beste sociale zekerheid. De regering gaat hierbij zo mogelijk uit van de eigen kracht van mensen en biedt waar nodig ondersteuning.<sup>12</sup> De regering streeft naar een arbeidsmarkt die plaats biedt voor jongeren, ouderen en voor mensen met en zonder beperking. Participatie via werk zorgt voor sociale, economische en financiële zelfstandigheid.<sup>13</sup>

Voor mensen met arbeidsvermogen bestonden er buiten de werknemersverzekeringen verschillende regelingen: de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong), de Wet sociale werkvoorziening (WSW) en de Wet werk en bijstand. De regering vond het onwenselijk dat deze regelingen verschillende rechten en plichten hadden en te weinig activerend waren. Door de invoering van de Participatiewet gaan voor mensen die in staat zijn om te werken, ook voor die met een arbeidsbeperking, dezelfde rechten en plichten gelden.<sup>14</sup>

Jonggehandicapten met arbeidsvermogen behoren nu tot de doelgroep van de Participatiewet en vallen niet meer onder de Wajong. De Wajong blijft toegankelijk voor jonggehandicapten die geen arbeidsvermogen hebben en voor wajongers die vóór 1 januari 2015 al een Wajonguitkering hadden.

---

<sup>10</sup> Verheugt 2011, p. 128-130.

<sup>11</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33161, 107, p. 1 en 36.

<sup>12</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33161, 107, p. 36 en 38.

<sup>13</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33161, 107, p. 37.

<sup>14</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33161, 107, p. 38.

Voor mensen die door hun arbeidsbeperking alleen in een beschutte omgeving konden werken was er de WSW. Deze regeling is nu vervallen en er zijn andere instrumenten in de Participatiewet voor in de plaats gekomen, zoals loonkostensubsidie en beschut werk.<sup>15</sup> De WSW blijft toegankelijk voor WSW'ers die vóór 1 januari 2015 al in een WSW-dienstbetrekking werkzaam waren.<sup>16</sup>

### **2.2.2 Participatiewet en het gewijzigde normenstelsel**

De wijzigingen in de bijstandsnormen vinden hun oorsprong in twee andere wetsvoorstellen. De Wet hervorming kindregelingen heeft de alleenstaande oudernorm in de Wet werk en bijstand afgeschaft en een alleenstaande-ouderkop geïntroduceerd. Met de Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten is de kostendelersnorm ingevoerd en is het gemeentelijke toeslagen- en verlagingenbeleid afgeschaft. Deze beide wetten zijn op 1 januari 2015 in werking getreden en hebben de Wet werk en bijstand gewijzigd. De Wet werk en bijstand is op diezelfde datum opgegaan in de Participatiewet.

In de volgende paragrafen wordt per wet uiteengezet hoe het gewijzigde normenstelsel tot stand is gekomen. Meer informatie over de Participatiewet zelf is te vinden op onder andere overheid.nl (dossiernummer 33801).

### **2.3 Bruggen slaan**

12 september 2012: de Tweede Kamerverkiezingen. De VVD komt met 41 zetels als winnaar uit de bus en heeft daarmee drie zetels meer dan de PvdA. Beide politieke partijen zijn verschillend en denken anders over veel zaken in Nederland. Feit is echter dat de kiezer heeft gesproken en de kiezer heeft daarmee gezegd: U zult het met elkaar moeten doen! Het kabinet Rutte II is een feit en trad op 5 november 2012 aan.

Op 29 oktober 2012 is het regeerakkoord<sup>17</sup> door de fractievoorzitters Mark Rutte van de VVD en Diederik Samsom van de PvdA gepresenteerd. Het regeerakkoord heeft als thema "Bruggen slaan". Bruggen slaan tussen Den Haag en de samenleving, tussen stad en landelijk gebied, tussen rijk en arm en tussen jong en oud. Het regeerakkoord weerspiegelt een zoektocht naar het beste van twee werelden.<sup>18</sup>

Nederland verkeert in een financiële crisis en met het regeerakkoord Bruggen slaan hoopt het kabinet dat Nederland sterker uit de crisis komt. Dit op een solide en sociale manier. Het regeerakkoord beschrijft dit als volgt: solide omdat het kabinet de overheidsfinanciën op orde brengt en sociaal omdat de lasten eerlijk verdeeld worden. Het regeerakkoord rust op drie onlosmakelijk met elkaar verbonden pijlers:

- 1) de schatkist op orde brengen;
- 2) eerlijk delen;
- 3) werken aan duurzame groei.<sup>19</sup>

Om het regeerakkoord uit te voeren worden er van de burger offers gevraagd, flinke offers. Er zal bezuinigd moeten worden.

Dit regeerakkoord is de basis voor de wetsvoorstellen Wet hervorming kindregelingen en de Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten.

---

<sup>15</sup> Divosa.nl (zoek op: *infoblad participatiewet*)

<sup>16</sup> Brakel e.a. 2014, p. 14.

<sup>17</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33410, 15.

<sup>18</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33410, 15, p. 1.

<sup>19</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33410, 15, p. 1-4.

## **2.4 Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten**

### **2.4.1 Aanleiding**

Het wetsvoorstel Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten weerspiegelt net als het regeerakkoord Bruggen slaan de zoektocht naar het beste van twee werelden. Het wetsvoorstel voorziet volgens de regering in maatregelen om de socialezekerheidsregelingen houdbaar en toegankelijk te houden én in maatregelen voor mensen die het zonder een extra steuntje in de rug niet redden. De regering maakt de bijstand actiever door de bijstandsgerechtigden aan te spreken op de inzet van hun eigen mogelijkheden, maar houdt ook oog voor de menselijke maat.<sup>20</sup>

De regering heeft twee grote uitdagingen. De eerste uitdaging is om zoveel mogelijk mensen te laten participeren en de tweede is om ervoor te zorgen dat de bijstand houdbaar en toegankelijk blijft nu de vergrijzing toeneemt. Tegelijkertijd wordt ook een bijdrage geleverd aan de eerste pijler uit het regeerakkoord Bruggen slaan om de schatkist op orde te brengen. De eerste uitdaging heeft geleid tot de Participatiewet die op 1 januari 2015 in werking is getreden. Om het doel van de tweede uitdaging te bereiken, is met de Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten meer aangesloten bij het vangnetkarakter van de bijstand. Voorkomen dient te worden dat er binnen een huishouden sprake kan zijn van een stapeling van uitkeringen. De regering acht het ongewenst als de inkomsten in een huishouden door stapeling van uitkeringen hoger zijn dan bij een gezin dat aan het werk is.<sup>21</sup>

Naast de invoering van de kostendelersnorm in de Wet werk en bijstand ziet de Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten ook op de invoering van de kostendelersnorm in de Algemene Ouderdomswet en enkele andere wetten. Ook wordt de armoedebestrijding in Nederland geïntensiveerd door een verruiming van de individuele bijzondere bijstand en komt er een algehele arbeids- en re-integratieplicht en uniformering van diverse (arbeids)verplichtingen. Zoals in paragraaf 1.2 uiteen is gezet richt dit onderzoek zich alleen op het gewijzigde normenstelsel in de Wet werk en bijstand. Gelet hierop zal alleen de totstandkoming van de kostendelersnorm in de Wet werk en bijstand besproken worden, maar het is goed om te weten dat de Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten meer omvat.

### **2.4.2 Kostendelersnorm**

Het doel van de bijstand is om een vangnet te zijn voor mensen die niet zelf kunnen voorzien in hun noodzakelijke kosten van het bestaan. Soms wordt echter meer dan de noodzakelijke kosten van het bestaan gedekt. Door de stapeling van uitkeringen binnen één huishouden kan het inkomen binnen een huishouden zo hoog zijn dat daarmee meer dan alleen de noodzakelijke kosten zijn gedekt. Daarnaast kan door stapeling van uitkeringen binnen een huishouden het inkomen zelfs hoger zijn dan bij een vergelijkbaar huishouden waarbij er slechts één kostwinner is die modaal verdient. Door deze stapeling is het niet meer lonend om op zoek te gaan naar werk en dit gaat tegen het activerende karakter van de bijstand in. Er is een nieuwe systematiek door de regering voorgesteld waarbij rekening wordt gehouden met de voordelen van het delen van kosten binnen één huishouden: de kostendelersnorm. Daarnaast wordt het verdiende loon voor alleenstaande, alleenstaande ouders en gehuwden niet verrekend met de uitkeringen van anderen in dat huishouden, zodat het weer loont om te gaan werken.<sup>22</sup>

#### **2.4.2.1 Het delen van kosten in meerpersoonshuishoudens**

Om de bijstand betaalbaar te houden en stapeling van uitkeringen binnen één huishouden te voorkomen is de kostendelersnorm geïntroduceerd. De kostendelersnorm

<sup>20</sup> *Kamerstukken II 2013/14, 33801, 3, p. 1.*

<sup>21</sup> *Kamerstukken II 2013/14, 33801, 3, p. 1-2.*

<sup>22</sup> *Kamerstukken II 2013/14, 33801, 3, p. 3.*

strekt ertoe de bijstandsnorm in overeenstemming te brengen met de lagere bestaanskosten. Dit geldt voor meerpersoonshuishoudens, waarbij meer dan één persoon zijn hoofdverblijf heeft in dezelfde woning en waarbij geen sprake is van zorg dragen voor elkaar. De vangnetfunctie van de bijstand blijft hiermee gewaarborgd. In een meerpersoonshuishouden kunnen de kosten van huur, verwarming, licht en elektra etc. worden gedeeld. Hierdoor zijn de kosten van levensonderhoud per persoon lager. Daarnaast blijft iedere bijstandsgerechtigde een individueel recht houden, zodat het lonend is om te werken zonder dat dit een negatief effect heeft op de uitkering van de andere personen in dat huishouden.<sup>23</sup> De Wet werk en bijstand voorziet in de noodzakelijke kosten van het bestaan. De hoogte van de noodzakelijke kosten van het bestaan zijn mede afhankelijk van de mate waarin degenen die in eenzelfde woning hoofdverblijf hebben kosten met elkaar kunnen delen. De Wet werk en bijstand ging ervan uit dat mensen die kosten met elkaar konden delen lagere bestaanskosten hadden. De normen sloten hierbij aan. De basisnorm voor een alleenstaande en een alleenstaande ouder was respectievelijk 50% en 70%. Het bevoegde college van burgemeester en wethouders verhoogde deze norm met maximaal 20% indien de bijstandsgerechtigde zijn kosten niet kon delen met een ander. Indien de kosten wel gedeeld konden worden, ontving de bijstandsgerechtigde niet de volledige toeslag van 20%. De norm voor een zelfstandig wonende alleenstaande bedroeg 70%. Dit bestaat uit de basisnorm van 50% en de maximale gemeentelijke toeslag van 20%. Indien de alleenstaande huwde of een gezamenlijke huishouding aanging, steeg deze norm met 30% naar 100%. Deze stijging van 30% weerspiegelt de toename van de kosten in een huishouden door de komst van een extra persoon. De toename houdt rekening met het feit dat samenwonen kostenvoordelen opleveren.<sup>24</sup>

Deze lagere kosten door samenwonen blijven echter niet beperkt tot een tweepersoonshuishouden. Ook huishoudens van drie of meer personen kunnen kosten delen. Juist naar mate er meer personen zijn, worden de kosten nog lager doordat de kosten met een toenemend aantal personen kan worden gedeeld. Toch ontvingen deze personen onder de Wet werk en bijstand nog een toeslag van 10%. Samen met de basisnorm van 50% ontving de bijstandsgerechtigde hiermee 60% per persoon in een meerpersoonshuishouden. Als uit wordt gegaan van het verschil van 30% tussen de normbedragen van een alleenstaande en een gehuwde, sluit dit niet aan bij de voordelen van het kostendelen.<sup>25</sup>

#### **2.4.3 Kostendelersnorm en de effecten**

De invoering van de kostendelersnorm zal effect hebben op ongeveer zesendertigduizend huishoudens, dit is ongeveer 10% van de totale bijstandsgerechtigden. Voor alleenstaande en gehuwden die niet met een ander hoofdverblijf hebben in dezelfde woning heeft de kostendelersnorm geen effect.<sup>26</sup>

### **2.5 Wet hervorming kindregelingen**

#### **2.5.1 Aanleiding**

Uit het eerder genoemde regeerakkoord Bruggen slaan blijkt dat er bezuinigd moet worden en dat er offers worden gevraagd van de burgers. Dit vraagt de regering óók van ouders met kinderen. In Nederland bestond er een uitgebreid stelsel van kindregelingen dat in de loop der jaren zo gegroeid is. Het stelsel aan kindregelingen bevatte elf regelingen en was met € 10,1 miljard een flinke post in de overheidsbegroting.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> *Kamerstukken II 2013/14, 33801, 3, p. 4.*

<sup>24</sup> *Kamerstukken II 2013/14, 33801, 3, p. 3-4.*

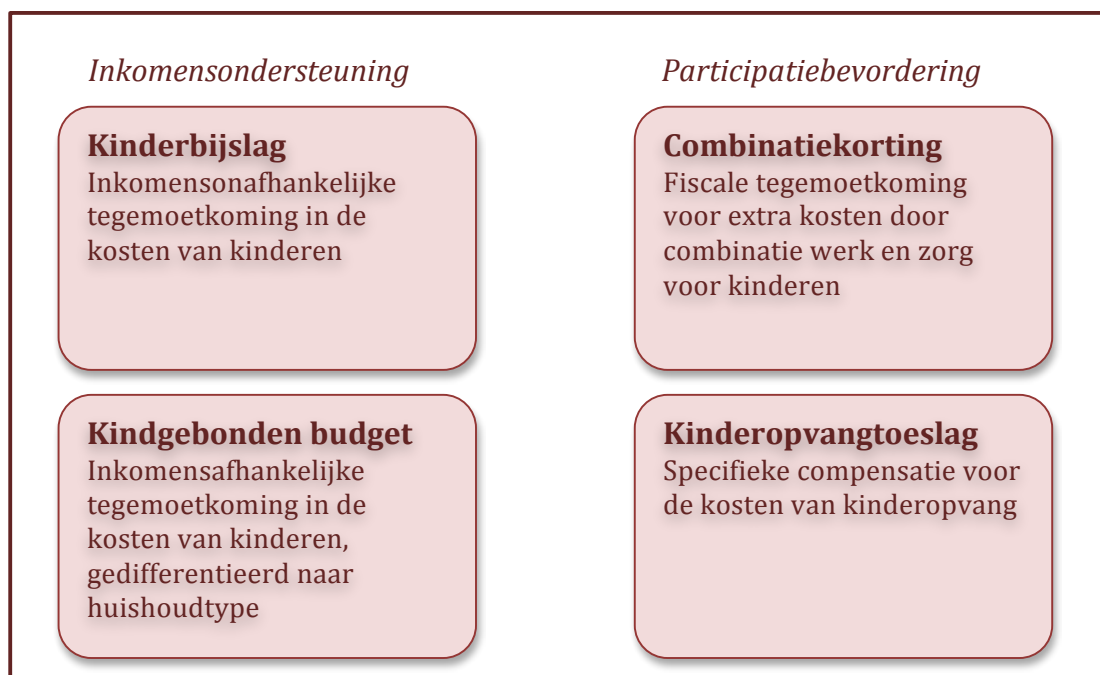
<sup>25</sup> *Kamerstukken II 2013/14, 33801, 3, p. 4.*

<sup>26</sup> *Kamerstukken II 2013/14, 33801, 3, p. 8.*

<sup>27</sup> *Kamerstukken II 2012/13, 33716, 3, p. 1.*

### 2.5.2 Hoofdpijnen nieuwe stelsel

Kindregelingen bieden financiële ondersteuning aan ouders. Nu de overheid maatregelen moet treffen om de schatkist op orde te brengen besloot het kabinet Rutte II in het regeerakkoord Bruggen slaan om de hoeveelheid aan kindregelingen te hervormen en te versoberen. De elf kindregelingen zijn met de invoering van de Wet hervorming kindregelingen teruggebracht tot vier regelingen met elk een eigen, logisch doel. De overige regelingen zijn vervallen of in een van de vier regelingen geïntegreerd. Het behoud van gratis schoolboeken is een vijfde regeling. Nu deze regeling via de scholen loopt en niet in een directe regeling naar ouders, wordt deze regeling hier niet meegenomen en wordt er gesproken over vier regelingen. De huidige vier kindregelingen zijn:



Onder de inkomensondersteuning vallen de kinderbijslag en het kindgebonden budget. De kinderbijslag is een inkomensafhankelijke tegemoetkoming en geldt voor alle gezinnen met kinderen in Nederland.

Het kindgebonden budget is een inkomensafhankelijke tegemoetkoming voor de kosten van kinderen en is bedoeld om gezinnen met lagere inkomens te ondersteunen.<sup>28</sup> In het kindgebonden budget wordt een onderscheid gemaakt naar huishoudtype. Alleenstaande ouders ontvangen een extra bedrag, de alleenstaande-ouderkop.

In de Participatiewet is de norm voor de alleenstaande ouder gelijkgesteld met de norm voor een alleenstaande en is de gemeentelijke verhoging in de bijstand voor alleenstaande ouders afgeschaft. Alleenstaande ouders met lage inkomens worden via de alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget gecompenseerd, zonder dat er onderscheid wordt gemaakt tussen degenen die werken en degenen met een uitkering.<sup>29</sup> Wel geldt de inkomens- en vermogenstoets voor het kindgebonden budget ook voor de alleenstaande-ouderkop.<sup>30</sup> De regering acht de inkomens- en vermogenstoets in het kindgebonden budget verantwoord, nu het kindgebonden budget bedoeld is voor ouders met een lagere draagkracht.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33716, 3, p. 2.

<sup>29</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33716, 3, p. 2.

<sup>30</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33716, 3, 6.

<sup>31</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33716, 3, p. 8-9.

De twee regelingen die onder de participatiebevordering vallen zijn regelingen die ouders stimuleren om te werken. Dit zijn de combinatiekorting en de kinderopvangtoeslag. De in werking getreden Wet hervorming kindregelingen brengt geen wijzigingen aan in deze twee kindregelingen en vallen buiten de omvang van dit onderzoek.

### **2.5.3 Alleenstaande ouders**

De regering is van mening dat door de elf regelingen terug te brengen naar vier regelingen, er een beter en duidelijker systeem zal ontstaan. Ouders vonden moeilijk hun weg in het stelsel van de vele kindregelingen en er konden verschillen bestaan voor huishoudens in een vergelijkbare situatie. Verschillen die niet te rechtvaardigen zijn. De alleenstaande ouder is hier een voorbeeld van.

Een alleenstaande ouder in de bijstand ontving een aanzienlijk hogere inkomensondersteuning dan een alleenstaande ouder die werkte. Een alleenstaande ouder in de bijstand met twee kinderen in de leeftijd van zes tot twaalf jaar die vier dagen gaat werken tegen het minimumloon kan er tot wel € 1.000,00 op jaarbasis op achteruit gaan. Dit zorgt er voor dat het voor een alleenstaande ouder vaak niet of nauwelijks meer loonde om weer aan het werk te gaan. Met de Wet hervorming kindregelingen wil het kabinet het voor de alleenstaande ouder weer aantrekkelijk maken om te gaan werken. Alhoewel er naast financiële belemmeringen meer zaken zijn die de alleenstaande ouder weghoudt uit het arbeidsproces, dient de financiële belemmering weggenomen te worden.<sup>32</sup> Uit de nota naar aanleiding van het verslag<sup>33</sup> blijkt dat re-integratieactiviteiten in de vorm van scholing, workshops, begeleiding en gesprekken belangrijk zijn voor alleenstaande ouders. De regering denkt dat alleenstaande ouders met deze activiteiten enthousiast worden gemaakt om te gaan werken. Alleenstaande ouders moeten over de “werkdrempel” geholpen worden. Pas als men werkt ervaart men na enige tijd ook de positieve kanten, terwijl daarvoor alleen maar bezwaren werden gezien.

Alle alleenstaande ouders met een laag inkomen zullen gelijk worden behandeld, ongeacht of ze werken of een uitkering ontvangen. Op eenzelfde, uniforme wijze wordt de inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders voortaan vormgegeven door de invoering van de alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget. Op deze manier wordt de financiële belemmering voor alleenstaande ouders om te gaan werken, zoveel mogelijk weggenomen.<sup>34</sup>

### **2.5.4 Afschaffing alleenstaande oudernorm**

De Wet werk en bijstand kende landelijke normbedragen voor alleenstaande, alleenstaande ouders en gehuwden van respectievelijk 50%, 70% en 100%. Daarnaast kende de Wet werk en bijstand een verhoging in de vorm van een gemeentelijke toeslag van maximaal 20%. Het wel of niet toekennen van deze toeslag viel onder de beleidsvrijheid van het college. De hoogte van deze gemeentelijke toeslag hing af van de vraag of de bijstandsgerechtigde hogere algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan had dan waarin de landelijke norm voorzag, als gevolg van het niet of niet geheel kunnen delen van de kosten met een ander. Een alleenstaande en een alleenstaande ouder die geen kosten met een ander konden delen ontvingen 70% en 90%. Dit is de wettelijke norm van respectievelijk 50% en 70% + de maximale gemeentelijke toeslag van 20%.<sup>35</sup>

De norm voor paren met en zonder kinderen is gelijk, beide ontvangen 100%. Deze normensystematiek hield in beginsel geen rekening met de kosten van kinderen. Alleen voor alleenstaande ouders gold een uitzondering, zij ontvingen een hogere norm dan een alleenstaande zonder kinderen. Deze hogere norm bedroeg 20%. Om deze ongelijkheid

<sup>32</sup> *Kamerstukken II 2012/13, 33716, 3, p. 4.*

<sup>33</sup> *Kamerstukken II 2013/14, 33716, 9, p. 11.*

<sup>34</sup> *Kamerstukken II 2012/13, 33716, 3, p. 5.*

<sup>35</sup> *Kamerstukken II 2013/14, 33716, 9, p. 12.*

in behandeling recht te trekken, schaft de regering met het wetsvoorstel de aanvulling voor alleenstaande ouders ten opzichte van alleenstaande in de minimumregelingen af. Daarmee vervalt de hogere norm voor alleenstaande ouders.<sup>36</sup>

### **2.5.5 Alleenstaande-ouderkop en de effecten**

De geïntroduceerde alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget is een specifieke tegemoetkoming voor alleenstaande ouders, ongeacht of iemand werkt of een uitkering ontvangt. Deze tegemoetkoming zal in 2015 maximaal € 2.800,00<sup>37</sup> per jaar bedragen. Dit is lager dan de aanvulling voor alleenstaande ouders in de Wet werk en bijstand, deze bedroeg ongeveer € 3.200,00 per jaar in 2013.<sup>38</sup>

Als gevolg van het verschil in hoogte tussen de alleenstaande-ouderkop en de voormalige aanvulling voor alleenstaande ouders in de Wet werk en bijstand ontvangen alleenstaande ouders in de bijstand minder aan inkomensondersteuning. De regering acht deze verlaging acceptabel, omdat de inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders, ongeacht de bron van inkomen, gelijk getrokken wordt.<sup>39</sup>

Dat alleenstaande ouders met een uitkering erop achteruit gaan, is volgens de regering een heel duidelijk negatief effect. Daar staat tegenover dat de inkomensondersteuning voor deze groep aanzienlijk hoger was dan voor alleenstaande ouders die werken, zelfs als die bij elkaar minder te besteden hebben dan mensen in de bijstand. Dit verschil is niet te rechtvaardigen en het maakt dat het voor alleenstaande ouders in de bijstand niet loont om te gaan werken en alleen al daardoor in de bijstand gevangen blijven. De nieuwe inkomensondersteuning voor kinderen zal alleen afhangen van het inkomen en vermogen en niet van de vraag of de alleenstaande ouder al dan niet werkt. Werkende alleenstaande ouders hebben hierbij baat. Deze groep heeft het al heel moeilijk door alle extra kosten voor kinderopvang die ze moeten maken.<sup>40</sup>

Werkende alleenstaande ouders hadden vóór 2015 recht op een aanvullend fiscaal voordeel in de vorm van de alleenstaande-ouderkorting. Doordat de alleenstaande-ouderkop hoger is dan het voormalige fiscale voordeel en als gevolg van andere maatregelen die specifiek voor alleenstaande ouders gelden, gaat een tegen het minimumloon werkende alleenstaande ouder er ongeveer € 2.580,00 per jaar op vooruit. Waar alleenstaande ouders in de bijstand er voorheen ongeveer € 1.000,00 op achteruit gingen als zij vier dagen per week gingen werken, gaan ze daar nu € 2.100,00 per jaar op vooruit.<sup>41</sup> Deze bedragen zien op het jaar 2013. Zo wordt het aantrekkelijker om werk te aanvaarden, waar het voorheen aantrekkelijk was om in de bijstand te blijven. Door de invoering van de alleenstaande-ouderkop ontvangt een groep van ongeveer 15.000 alleenstaande ouders met hoge inkomens geen inkomensondersteuning meer.<sup>42</sup> De alleenstaande-ouderkop neemt namelijk af naarmate men meer verdient, waar voorheen de fiscale tegemoetkoming voor werkende alleenstaande ouders steeg als het inkomen hoger werd.

Nu duidelijk is hoe de kostendelersnorm en de alleenstaande-ouderkop tot stand zijn gekomen en wat de bedoeling van de wetgever is, wordt in het volgende hoofdstuk de inhoud van beide normen beschreven.

<sup>36</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33716, 3, p. 5-6.

<sup>37</sup> Per 1 januari 2015 vastgesteld op € 3.050,00 (artikel 2, zesde lid van de Wet op het kindgebonden budget).

<sup>38</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33716, 3, p. 5-6.

<sup>39</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33716, 3, p. 7.

<sup>40</sup> *Handelingen II* 2013/14, 60, item 13, p. 6.

<sup>41</sup> Hierbij wordt uitgegaan van een huishouden met twee kinderen in de leeftijd zes tot twaalf jaar waarvoor evenveel opvang wordt afgenomen als dat er dagen gewerkt wordt.

<sup>42</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33716, 3, p. 7-8.

### **3. Normenstelsel in de Participatiewet**

Dit hoofdstuk beschrijft hoe het normenstelsel in de Participatiewet is geregeld. Paragraaf 3.1 geeft het doel aan. Paragraaf 3.2 beschrijft de kostendelersnorm en in paragraaf 3.3 wordt de alleenstaande-ouderkop beschreven.

#### **3.1 Doel**

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden is het belangrijk om te weten of de inhoud van de wet van belang is voor de vraag op welke wijze in de toekomst wetgeving efficiënter geïmplementeerd kan worden. Gelet hierop zal in dit hoofdstuk duidelijk uiteengezet worden hoe het normenstelsel in de Participatiewet is geregeld en waar de knelpunten zitten.

#### **3.2 Kostendelersnorm**

In paragraaf 2.4 is uiteengezet hoe de kostendelersnorm tot stand is gekomen en wat het doel is van de kostendelersnorm. Nu is het tijd om verder in te zoomen.

##### **3.2.1 Doelgroep**

Voor elke bijstandsgerechtigde die deel uitmaakt van een huishouden dat uit meerdere meerderjarigen bestaat (voor gehuwden uit drie of meer meerderjarige personen) zal de kostendelersnorm gelden. Hierbij maakt het niet uit of het om familieleden of om derden gaat. Ze kunnen immers allemaal kosten delen en hebben daardoor lagere bestaanskosten.<sup>43</sup> Meerderjarig ben je al vanaf 18 jaar.<sup>44</sup> Echter, de kostendelersnorm is niet van toepassing op personen die de leeftijd van 21 jaar nog niet hebben bereikt, zij zijn als uitzondering opgenomen in lid 3 en 4 van artikel 22a van de Participatiewet. Voor de leesbaarheid en om aansluiting te houden bij de terminologie in de wet en literatuur is gekozen om wel gebruik te maken van het begrip meerderjarige personen. Hiermee wordt in dit onderzoek bedoeld personen vanaf 21 jaar.

In de Wet werk en bijstand moesten sommige mensen, ondanks het feit dat men hoofdverblijf had in dezelfde woning en aan het zorgcriterium werd voldaan, toch als alleenstaande (ouder) worden aangemerkt. Dat was en is ook in de Participatiewet het geval bij personen die een gezamenlijke huishouding hebben met een bloedverwant in de eerste graad (ouder/kind) of een bloedverwant in de tweede graad (grootouder/kleinkind, broer/zus) waarbij bij één van de bloedverwanten in de tweede graad sprake is van zorgbehoefte. Deze bloedverwanten ontvingen niet de gehuwdenorm (2 x 50%) maar ieder een eigen alleenstaande (ouder) norm. Met de invoering van de kostendelersnorm zal de individuele norm van deze groep 50% worden. De regering acht dit acceptabel, nu ook deze mensen voordeel hebben door kosten te delen. Deze voordelen staan los van de redenen waarom men samenwoont.<sup>45</sup>

##### **3.2.2 De hoogte van de kostendelersnorm**

Naarmate meer personen in de woning aanwezig zijn en met meer personen de kosten gedeeld kunnen worden, zal de bijstandsnorm per persoon lager worden. Hierbij wordt alleen gekeken naar meerderjarige personen. De aard van het inkomen van elk van deze personen speelt geen rol. Elke extra meerderjarige persoon in de woning – indien deze persoon niet is uitgezonderd – betekent dus een lagere individuele bijstandsnorm.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> *Kamerstukken II 2013/14, 33801, 3, p. 6.*

<sup>44</sup> Artikel 1:233 BW.

<sup>45</sup> *Kamerstukken II 2013/14, 33801, 3, p. 6-7.*

<sup>46</sup> *Kamerstukken II 2013/14, 33801, 3, p. 4.*

Om de norm te berekenen wordt de volgende rekenkundige formule gebruikt:

$$\frac{(40\% + A \times 30\%)}{A} \times B$$

Hierbij is:

A: het totaal aantal personen dat in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft

B: de rekennorm (dit is gelijk aan de norm van gehuwden in de betreffende leeftijdscategorie)

De individuele kostendelersnorm is afgeleid van de systematiek dat bij elke extra meerderjarige persoon in de woning de totale bijstandsnorm met 30% zal toenemen. Vervolgens wordt deze totale norm gedeeld door het aantal personen van de huishouding. De uitkomst is de hoogte van de norm per lid van het huishouden dat recht heeft op bijstand.<sup>47</sup> De herkomst van de basisnorm van 40% is in de kamerstukken en/of de literatuur niet nader beschreven. Gelet op de rekenkundige formule zal de regering teruggerekend hebben en voor 40% hebben gekozen, zodat de uitkomst van de normhoogte voor een alleenstaande die onder de kostendelersnorm valt 70% is.

Voor personen van 21 jaar of ouder en jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd leidt dit tot de normen zoals weergegeven in tabel 1:

**Tabel 1: hoogte bijstandsnorm per huishoudtype**

| Huishoudtype <sup>1</sup>          | Individuele norm |                           | Totale bijstandsnorm indien allen bijstand ontvangen |
|------------------------------------|------------------|---------------------------|------------------------------------------------------|
|                                    | Normhoogte       | Netto bedrag <sup>2</sup> |                                                      |
| Eenpersoonshuishouden <sup>3</sup> | 70%              | € 960,83                  | 70%                                                  |
| Tweepersoonshuishouden             | 50%              | € 686,31                  | 100%                                                 |
| Driepersoonshuishouden             | 43⅓%             | € 594,76                  | 130%                                                 |
| Vierpersoonshuishouden             | 40%              | € 549,05                  | 160%                                                 |
| Vijfpersoonshuishouden             | 38%              | € 521,60                  | 190%                                                 |

<sup>1</sup> aantal volwassenen in een huishouden

<sup>2</sup> bedrag gebaseerd op bijstandsnorm voor personen van 21 jaar of ouder en jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd geldend op 1 januari 2015

<sup>3</sup> alleenstaande die geen kosten deelt met een ander

De systematiek van de kostendelersnorm beperkt zich niet tot een vijfpersoonshuishouden, maar geldt ook voor een huishouden van zes personen of meer.<sup>48</sup>

Voor de berekening en toekenning is het niet van belang of iedere meerderjarige persoon in het huishouden een bijstandsuitkering ontvangt. De persoon die geen uitkering ontvangt telt wel mee voor het aantal personen dat hoofdverblijf heeft in dezelfde woning voor de vaststelling van de normhoogte van de kostendelersnorm.<sup>49</sup> In een woning waar bijvoorbeeld vier meerderjarige personen hun hoofdverblijf hebben waarvan één persoon een bijstandsuitkering heeft, ontvangt de bijstandsgerechtigde 40% aan bijstand.

De kostendelersnorm uit artikel 22a van de Participatiewet is in beginsel niet van toepassing op een alleenstaande of een gehuwde die niet met een ander hoofdverblijf heeft in dezelfde woning.<sup>50</sup> Voor deze personen gelden de normen uit artikel 20 tot en met 22 van de Participatiewet.

<sup>47</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33801, 3, p. 4.

<sup>48</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33801, 3, p. 5.

<sup>49</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33801, 3, p. 7.

<sup>50</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33801, 3, p. 8 + artikel 22a, derde lid, onder a, van de Participatiewet.

### 3.2.3 Gehuwden

Gehuwden zullen alleen in de volgende twee situaties te maken krijgen met de kostendelersnorm:

- 1) ze wonen niet samen met één of meer andere meerderjarige personen maar één van de echtgenoten heeft geen recht op algemene bijstand;
- 2) ze wonen wel samen met één of meer andere meerderjarige personen en vormen minimaal een driepersoonshuishouden.

Uit de tekst van artikel 22a, derde lid, onder a, van de Participatiewet volgt dat in de eerste situatie de kostendelersnorm van toepassing is op gehuwden indien zij niet samenwonen met één of meer andere meerderjarige personen **en** waarbij de echtgenoot geen recht heeft op algemene bijstand, bijvoorbeeld iemand zonder geldige verblijfstitel of die gedetineerd is. De niet rechthebbende echtgenoot telt voor de toepassing van de kostendelersnorm mee voor het aantal personen dat hoofdverblijf heeft in dezelfde woning bij de vaststelling van de normhoogte voor de rechthebbende echtgenoot.<sup>51</sup> Dit betekent dat de individuele norm voor de rechthebbende echtgenoot 50% is. Deze groep mensen ontving onder de Wet werk en bijstand een individuele norm die voor hem als alleenstaande (70%) of alleenstaande ouder (90%) zou gelden. De regering vond het noodzakelijk dat deze groep mensen onder de kostendelersnorm zouden vallen, omdat anders op geen enkele wijze rekening zou worden gehouden met het feit dat deze gehuwden kosten delen.<sup>52</sup>

In artikel 24 van de Participatiewet is geregeld dat indien een van de gehuwden geen recht op algemene bijstand heeft, de norm voor de rechthebbende echtgenoot gelijk is aan de norm die voor hem als alleenstaande of alleenstaande ouder zou gelden. Artikel 24 is hiermee een zelfstandige norm. Door de invoering van artikel 22a, derde lid, onder a, van de Participatiewet is dit artikel overbodig geworden, nu op deze groep mensen voortaan de kostendelersnorm van toepassing is. Artikel 24 geeft geen afwijkende rekennorm voor de berekening van de kostendelersnorm, zoals bedoeld in artikel 22a, lid 2, van de Participatiewet. Uit de kamerstukken is niet gebleken dat het de bedoeling van de wetgever is geweest om op deze groep mensen én de kostendelersnorm toe te passen én de geldende rekennorm te verlagen naar de alleenstaande of alleenstaande ouder norm, zodat het niet aannemelijk is dat de rekennorm nog zelfstandige betekenis heeft. Zou dit wel zo zijn, dan is de consequentie dat de rechthebbende echtgenoot nog maar 50% van de alleenstaande of alleenstaande oudernorm ontvangt. Het is niet bekend of de wetgever zich heeft gerealiseerd dat door de invoering van lid 3 van artikel 22a, artikel 24 een dode letter is geworden.

In de tweede situatie waarin gehuwden te maken krijgen met de kostendelersnorm wonen zij wel samen met één of meer andere meerderjarige personen en vormen ze minimaal een driepersoonshuishouden. Eerst wordt voor beide echtgenoten apart de formule van de kostendelersnorm toegepast. De norm voor de gehuwden is dan gelijk aan de som van de normen die voor ieder van de rechthebbende echtgenoten afzonderlijk van toepassing is.<sup>53</sup> Indien twee gehuwden bijstandsgerechtigden samenwonen met één andere meerderjarige, zullen zij 86⅔% aan gehuwdenorm ontvangen. Dit is 2x 43⅓%, zie tabel 1 op bladzijde 22.<sup>54</sup> Heeft een van beide gehuwden inkomsten, dan worden deze gekort op de gezamenlijke bijstand. De gezamenlijke middelentoets voor gehuwden blijft bestaan.

<sup>51</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33801, 3, p. 7.

<sup>52</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33988, 6, p. 50.

<sup>53</sup> Artikel 22a, zesde lid, van de Participatiewet.

<sup>54</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33801, 3, p. 6.

### 3.2.4 Hoofdverblijf en gezamenlijk huishouding

Een voorwaarde om de kostendelersnorm toe te kunnen passen is dat de belanghebbende met een of meer meerderjarige personen in dezelfde *woning* zijn *hoofdverblijf* heeft. Hierbij hoeft geen sprake te zijn van zorg dragen voor elkaar, zoals bij een gezamenlijke huishouding<sup>55</sup> wel het geval is.

Het woord *hoofdverblijf* komt in de Participatiewet maar liefst achttien keer voor, maar het begrip hoofdverblijf is niet nader gespecificeerd bij de begripsbepalingen in afdeling 1.1 van de Participatiewet. Dus wat wordt er verstaan onder hoofdverblijf en wanneer is er sprake van hoofdverblijf? Hoofdverblijf is – naast zorg dragen voor elkaar – een van de criteria om te bepalen of er sprake is van een gezamenlijke huishouding. Het is aannemelijk dat aangesloten wordt bij de jurisprudentie die is gevormd over het begrip hoofdverblijf in het kader van de gezamenlijke huishouding.

Voordat het begrip hoofdverblijf verder wordt toegelicht, wordt eerst uiteengezet wat er wordt verstaan onder “woning”. Ook het begrip woning is niet nader gespecificeerd in de Participatiewet. Uit de jurisprudentie volgt dat met een woning is bedoeld een zelfstandige woning overeenkomstig de voorheen geldende Huursubsidiewet. In rechtsoverweging 4.3 van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 25 september 2012<sup>56</sup> is opgenomen:

*“In de uitvoering van de Huursubsidiewet wordt onder een woning een zelfstandige woning verstaan, dat wil zeggen een woning voorzien van een eigen toegang, waarbij geen wezenlijke woonfuncties zoals woon- en slaapruijnte, was- en kookgelegenheid en toilet met andere woningen worden gedeeld. Eigen toegang houdt in dat men de woonruimte kan bereiken zonder daarbij vertrekken of gangen te hoeven passeren waarover anderen zeggenschap hebben, omdat zij huurder of eigenaar zijn.”*

Zodra er dus sprake is van het delen van wezenlijke woonfuncties, kan een woonruimte niet worden aangemerkt als zelfstandige woning en wordt er gekeken of meerdere mensen hoofdverblijf hebben in deze woning.

Door te spreken van “in dezelfde woning hoofdverblijf hebben” wordt duidelijk dat niet de formele inschrijving doorslaggevend is, maar de feitelijke woonsituatie. Volgens vaste jurisprudentie dient de vraag waar iemand zijn hoofdverblijf heeft te worden beantwoord aan de hand van concrete feiten en omstandigheden.<sup>57</sup> Uit jurisprudentie blijkt dat als concrete feiten en omstandigheden worden aangemerkt:

- frequent verblijf/aanwezigheid in de woning;
- opgeven adres of telefoonnummer van de woning aan verschillende instanties;
- persoonlijke goederen van de een die zich bevinden in de woning van de ander.<sup>58</sup>

Een kortdurend of tijdelijk verblijf leidt niet tot het hebben van hoofdverblijf in dezelfde woning. Maar wat is kortdurend of tijdelijk verblijf? Ook daarvoor moet aansluiting worden gezocht bij de concrete feiten en omstandigheden van het geval. In een recente uitspraak van de Centrale Raad van Beroep<sup>59</sup> wordt dit duidelijker. De duur van het verblijf is één van de omstandigheden waaruit het hoofdverblijf kan worden afgeleid. Gezamenlijk hoofdverblijf kan eveneens worden afgeleid uit de hierboven genoemde concrete feiten en omstandigheden, zodat in die gevallen ongeacht de duur geen sprake zal zijn van een kortdurend of tijdelijk verblijf. De Centrale Raad van Beroep heeft in haar uitspraak geoordeeld dat belanghebbende een gezamenlijke huishouding heeft gevoerd. Belanghebbende had met een ander hoofdverblijf in dezelfde woning en er was sprake van wederzijdse zorg. De ander heeft ongeveer één maand in dezelfde woning als belanghebbende gewoond.

<sup>55</sup> Artikel 3, derde lid, van de Participatiewet.

<sup>56</sup> CRvB 25 september 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX8470.

<sup>57</sup> Eiselin 2014, p. 97.

<sup>58</sup> Van Dongen e.a. 2007, p. 27.

<sup>59</sup> CRvB 23 september 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3241.

In zijn annotatie geeft mr. K. Bruggeman aan dat aan het karakter van 'hoofdverblijf' inherent is dat er sprake moet zijn van een zekere duurzaamheid. Een kortdurend of tijdelijk verblijf in een woning leidt niet tot een gezamenlijke huishouding.

Ook uit het enkele feit dat een van de betrokkene nog elders een eigen woning heeft, kan niet de conclusie worden getrokken dat er geen sprake kan zijn van het hebben van hoofdverblijf in dezelfde woning.<sup>60</sup> In dat geval zal aannemelijk moeten zijn dat een feitelijke situatie van samenwoning bestaat doordat slechts één van beide ter beschikking staande woningen wordt gebruikt dan wel doordat op een andere wijze zodanig gebruik van de woningen wordt gemaakt dat in feite van samenwonen moet worden gesproken.<sup>61</sup>

Anders dan bij de kostendelersnorm dient er bij een gezamenlijke huishouding ook nog sprake te zijn van zorg dragen voor elkaar. Dit blijkt uit artikel 3, derde lid, van de Participatiewet. Ook hierbij wordt gekeken naar de feitelijke situatie waarbij het geheel van feiten en omstandigheden in beschouwing wordt genomen. Het criterium zorg dragen voor elkaar is heel casuïstisch. De omstandigheden die in de ene situatie doorslaggevend zijn, zijn in een andere context slechts van betekenis in combinatie met andere feiten.<sup>62</sup> Een jurisprudentieonderzoek naar het criterium zorg dragen voor elkaar gaat voor dit onderzoek te ver, maar de reeds ontwikkelde jurisprudentie blijft van betekenis voor de Participatiewet.

Wel is de vraag interessant welke gevolgen het heeft of je in het kader van de Participatiewet een gezamenlijke huishouding voert en daardoor wordt aangemerkt als gehuwde of onder de kostendelersnorm valt. Hierover gaat de volgende paragraaf.

### **3.2.5 Gevolgen gezamenlijke huishouding of hoofdverblijf**

Twee alleenstaande bijstandsgerechtigden ontvangen onder de Wet werk en bijstand beide 70%. Zodra deze mensen huwde of een gezamenlijke huishouding aangingen, kwamen ze in aanmerking voor een gehuwdenorm van 100%. Met een gehuwde werd namelijk gelijkgesteld een ongehuwde die met een ander een gezamenlijke huishouding voert, tenzij het betreft een aanverwant in de eerste graad, een bloedverwant in de eerste graad of een bloedverwant in de tweede graad indien er bij één van de bloedverwanten in de tweede graad sprake is van zorgbehoefte. Dit blijft onder de Participatiewet hetzelfde.<sup>63</sup> Deze mensen vallen niet onder de kostendelersnorm zolang ze niet met een of meer andere meerderjarige personen in dezelfde woning hoofdverblijf hebben. Dit niet omdat ze geen kosten delen – daar is juist wel sprake van – maar omdat gehuwden en hiermee gelijkgestelden samen al 100% ontvangen. Voor deze groep voegt de kostendelersnorm niets nieuws toe. Daarnaast worden gehuwden aangemerkt als één subject voor bijstandsverlening en dat is met de kostendelersnorm niet het geval. Door de invoering van de kostendelersnorm ontvangen twee personen die hoofdverblijf hebben in dezelfde woning en die niet gehuwd zijn of een gezamenlijke huishouding voeren, nu samen evenveel bijstand als gehuwden.<sup>64</sup>

In de te ontvangen norm zit geen verschil: gehuwden of twee personen die een gezamenlijke huishouding voeren én twee personen op wie de kostendelersnorm van toepassing is ontvangen in totaal een norm van 100%. Zijn er andere verschillen?

Ten aanzien van gehuwden en de daarmee gelijkgestelde wordt overeenkomstig artikel 18, twaalfde lid, van de Participatiewet de bijstand als gezinsbijstand verleend en als één

---

<sup>60</sup> Eiselin 2014, p. 97.

<sup>61</sup> CRvB 30 september 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3181: r.o. 4.2.

<sup>62</sup> Eiselin 2014, p. 102.

<sup>63</sup> Artikel 3, tweede lid, onder a, van de Participatiewet.

<sup>64</sup> *Kamerstukken II*, 2013/14, 33801, 3, p. 8.

geheel vastgesteld.<sup>65</sup> Gehuwden en de daarmee gelijkgestelde blijven hiermee één subject voor bijstandsverlening<sup>66</sup>. Dit heeft tot gevolg dat bij een eventuele terugvordering op grond van artikel 59, eerste lid, van de Participatiewet de bijstand van alle gezinsleden kan worden teruggevorderd. De partners zijn hoofdelijk aansprakelijk. Bij twee belanghebbende die onder de kostendelersnorm vallen blijft er sprake van twee individuele subjecten. Voor ieder op zich wordt het recht op bijstand vastgesteld en verleend. Hierdoor kan alleen teruggevorderd worden van de bijstandsgerechtigde.

Daarnaast blijft voor gehuwden en daarmee gelijkgestelde de gezamenlijke middelentoets bestaan. Het inkomen en vermogen van de partner telt mee bij de berekening of en hoeveel recht op bijstand er bestaat. Indien het inkomen of vermogen van de partner te hoog is, is het gevolg dat er in zijn geheel geen recht op bijstand bestaat. Bij de kostendelersnorm wordt het verdiende loon van de een niet verrekend met de uitkering van een ander in dat huishouden, waardoor er wel recht op bijstand bestaat.

Twee personen die hoofdverblijf in dezelfde woning hebben, hebben er dus baat bij om geen gezamenlijke huishouding te voeren of te huwen. Bezwaren en beroepen hieromtrent kunnen verwacht worden. De uitvoerende instanties zullen goed inzicht moeten hebben in de feitelijke leefsituatie om het juiste recht aan bijstand vast te stellen.

### 3.2.6 Vaststellen leefsituatie

Een juiste vaststelling van de leefsituatie door de uitvoerende instantie is noodzakelijk om te bepalen of de kostendelersnorm op een belanghebbende van toepassing is of dat er sprake is van een gezamenlijke huishouding. Onder leefsituatie valt zowel de **woonsituatie** (woont belanghebbende daadwerkelijk op het adres en is er sprake van een zelfstandige woonruimte) als de **leefvorm** (alleenstaand of gehuwd/gezamenlijke huishouding voerend).<sup>67</sup>

Het college kan de belanghebbende in het kader van zijn aanvraag om bijstand een bewijsopdracht geven en verzoeken om aan te tonen dat hij valt onder artikel 20 tot en met 22 van de Participatiewet en dat de kostendelersnorm dus niet op hem van toepassing is, dan wel dat er niet meer dan de door hem opgegeven personen in dezelfde woning zijn hoofdverblijf hebben.<sup>68</sup> Het college kan hierbij aanbieden om met toestemming van de belanghebbende zijn woning binnen te treden. Het aanbieden van het huisbezoek ziet hier niet op de situatie dat er een vermoeden van fraude is, maar ziet op situaties dat er geen concrete aanwijzingen van onjuiste gegevensverstrekking zijn.<sup>69</sup>

De eerste vraag is waar iemand feitelijk woont, de woonsituatie. De registratie in de Basisregistratie Personen (BRP) is in eerste instantie leidend, maar niet doorslaggevend voor de beoordeling van de woonsituatie.<sup>70</sup> Bij twijfel kan een huisbezoek uitkomst bieden. Een huisbezoek kan ook duidelijkheid verschaffen over de vraag hoeveel mensen hoofdverblijf in dezelfde woning hebben.

Een huisbezoek dient wel correct uitgevoerd te worden, omdat er verstreckende gevolgen zitten aan het niet meewerken. Indien de belanghebbende na een verzoek van het college niet aantoonbaar (door acceptatie van het huisbezoek of op andere wijze) wat de leefvorm is, regelt artikel 53a van de Participatiewet de uitkeringshoogte. Het college kent de uitkering toe/herziet de uitkering naar 30% van de in artikel 22a, tweede lid, van die wet op de van belanghebbende van toepassing zijnde rekennorm. Voor een correct

<sup>65</sup> Eiselin 2014, p. 412.

<sup>66</sup> Brakel e.a. 2014, p. 47.

<sup>67</sup> Eiselin 2014, p. 379.

<sup>68</sup> Artikel 53a, tweede lid, van de Participatiewet.

<sup>69</sup> *Kamerstukken II* 2008/09, 31929, 3, p. 6.

<sup>70</sup> Eiselin 2014, p. 97.

huisbezoek moet de belanghebbende weten waar hij aan toe is, het zogenoemde “informed consent”.

#### **Informed consent<sup>71</sup>**

Informed consent houdt in dat de toestemming van de belanghebbende berust op volledige en juiste informatie over reden en doel van het huisbezoek en over de gevolgen die het weigeren van toestemming voor de (verdere) verlening van bijstand heeft. Welke gevolgen voor de bijstandsverlening zijn verbonden aan het weigeren van toestemming voor het binnentreden in de woning hangt af van de vraag of een redelijke grond voor het huisbezoek bestaat. Is sprake van een redelijke grond voor het afleggen van een huisbezoek dan dient de belanghebbende erop te worden gewezen dat het weigeren van toestemming gevolgen kan hebben voor de verlening van bijstand. Ontbreekt een redelijke grond, dan moet de belanghebbende erop worden geattendeerd dat het weigeren van toestemming geen (directe) gevolgen heeft voor de bijstandsverlening.

Het is ondoenlijk en in strijd met artikel 8 van het EVRM om bij elke aanvraag een huisbezoek af te leggen. Het afleggen van een huisbezoek is een inbreuk op de privacy en als er minder vergaande mogelijkheden zijn, moeten die eerst worden benut. De praktijk zal uit moeten wijzen of door de invoering van de kostendelersnorm vaker gebruik gemaakt zal worden van het huisbezoek, maar deze stijging is wel te verwachten. Het kan in bepaalde gevallen voor het college lastig zijn om het aantal mensen vast te stellen dat hoofdverblijf in dezelfde woning heeft. Mensen die een zo hoog mogelijke norm willen ontvangen, zullen proberen misbruik van het normenstelsel in de bijstand te maken door niet het juiste aantal medebewoners door te geven. Het college zal hierop alert moeten zijn en de verwachting is dat zij vaker zal aanbieden om een huisbezoek af te leggen. Indien de belanghebbende geen medewerking geeft aan het huisbezoek en niet op een andere manier aantoont dat hij valt onder artikel 20 tot en met 22 van de Participatiewet dan wel dat hij niet aantoont dat er niet meer dan de door hem opgegeven personen in dezelfde woning zijn hoofdverblijf hebben, kan het college op grond van artikel 53a, derde lid, de uitkering lager vaststellen.<sup>72</sup> In het geval dat er wel een vermoeden van fraude is, is het op grond van de bestaande jurisprudentie al mogelijk om bij het weigeren van een huisbezoek de uitkering te weigeren of in te trekken.<sup>73</sup>

Wanneer is er sprake van een redelijke grond voor het afleggen van een huisbezoek? De Centrale Raad van Beroep omschrijft dit in haar uitspraak van 21 juni 2011<sup>74</sup> in rechtsoverweging 4.3 als volgt:

*“Van een redelijke grond voor een huisbezoek is sprake als voorafgaand aan - dat wil zeggen: vóór of uiterlijk bij aanvang van - het huisbezoek duidelijk is dát en op grond van welke concrete objectieve feiten en omstandigheden redelijkerwijs kan worden getwijfeld aan de juistheid of volledigheid van de door betrokkene verstrekte gegevens, voor zover deze van belang zijn voor het vaststellen van (de omvang van) het recht op bijstand en niet op een andere effectieve en voor betrokkene minder belastende wijze kunnen worden geverifieerd.”*

Maar wat zijn nu concrete objectieve feiten en omstandigheden? De jurisprudentie hierover is enorm uitgebreid. Het gaat vaak met name om de leefvorm. Iemand heeft bijvoorbeeld een uitkering als alleenstaande ouder, maar blijkt een gezamenlijke huishouding te voeren. De redelijke grond kan dan blijken uit buurtonderzoek, het verrichten van waarnemingen of uit andere signalen of anonieme tips.<sup>75</sup> Door de invoering van de kostendelersnorm is de verwachting dat het nog vaker zal gaan om het vaststellen van de leefvorm.

<sup>71</sup> CRvB 21 juni 2001, ECLI:NL:CRVB:2011:BR0003.

<sup>72</sup> Artikel 53a, derde lid, van de Participatiewet.

<sup>73</sup> Eiselin 2014, p. 381.

<sup>74</sup> CRvB 21 juni 2001, ECLI:NL:CRVB:2011:BR0003.

<sup>75</sup> Pepers 2012.

### 3.2.7 Commerciële relatie en studenten

Volledige zuivere zakelijke relaties zoals (onder)huurderschap en kostgangerschap en studenten tellen voor het totaal aantal meerderjarige personen dat in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft niet mee.

#### 3.2.7.1 Commerciële relatie

Bij een commerciële relatie wordt er deelgenomen aan het economische verkeer. Hiervan is sprake als de verhuurder een commerciële prijs vraagt voor de huur van de woning en de geleverde diensten en de huurder deze commerciële prijs betaalt. In deze situaties worden de kosten niet op dezelfde wijze gedeeld als met woningdelers die geen onderlinge zakelijke relatie met elkaar hebben.<sup>76</sup>

Leden van verschillende fracties hebben zich afgevraagd of er door de uitzondering van commerciële relaties schijnconstructies kunnen optreden en of dit fraude in de hand werkt. De regering is hier niet bang voor. Ook onder de Wet werk en bijstand moet de bijstandsgerechtigde als hij stelt dat sprake is van een commerciële relatie, zoals bij onderhuurderschap of kostgangerschap, dit bewijzen. Hieraan zijn duidelijke voorwaarden verbonden. In gemeentelijke verordeningen wordt veelal bepaald dat van een commerciële relatie alleen sprake kan zijn als een commerciële prijs wordt betaald voor de geleverde prestaties (o.a. huur), welke prijs in het commerciële verkeer gebruikelijk moet zijn. Dit betekent dat de prijs periodiek moet worden aangepast. Tevens moeten de overeenkomst en de commerciële prijs aan de hand van schriftelijke stukken worden aangetoond en moeten betalingsbewijzen kunnen worden overlegd. Een en ander is nu in de wet vastgelegd.<sup>77</sup>

Als voldaan wordt aan de voorwaarden zoals geformuleerd in de wet en er een indicatie is dat er geen sprake is van een zuivere commerciële relatie, dan zal de belanghebbende gewoon meetellen voor het totaal aantal meerderjarige personen dat in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft. Hiervan kan sprake zijn als de belanghebbende hoofdverblijf heeft in dezelfde woning met iemand waarmee hij eerder getrouwd of samenwonend is geweest, waarmee betrokkene een kind heeft of bijvoorbeeld waarbij de huishouding voor een andere wet of regeling al is aangemerkt als een gezamenlijke huishouding.<sup>78</sup> De regering is ook van mening dat er tussen bloed- en aanverwanten in de eerste en tweede graad nimmer sprake kan zijn van een zakelijke relatie, zodat de kostendelersnorm dan van toepassing is.

In de memorie van toelichting is te lezen dat indien tevens een andere bewoner dan belanghebbende op basis van een schriftelijke overeenkomst met de verhuurder als huurder in dezelfde woning als belanghebbende woont, de kostendelersnorm niet van toepassing is.<sup>79</sup> Dit is geregeld in artikel 22a, vierde lid, onderdeel c, van de Participatiewet. Geldt de kostendelersnorm dan wel voor de huurders onderling? Dit hangt er van af. Indien de medebewoner op basis van een individueel contract een commerciële prijs aan de verhuurder betaalt, wordt deze persoon niet meegerekend bij de kostendelersnorm. De kostendelersnorm geldt wel als er weliswaar sprake is van een individueel contract, maar er in feite één prijs wordt opgebracht door de bewoners gezamenlijk. In dat geval zakt het deel van elk van hen onder het niveau van een commerciële prijs en wordt er niet meer voldaan aan de criteria van een commerciële relatie.<sup>80</sup> Net als mensen die zullen proberen een gezamenlijke huishouding te mijden of niet gaan trouwen zodat de kostendelersnorm niet van toepassing is, is het zeker niet uitgesloten dat ook bij een niet commerciële relatie geprobeerd zal worden om de relatie als zodanig voor te stellen.

<sup>76</sup> *Kamerstukken II 2013/14, 33801, 3, p. 7.*

<sup>77</sup> *Kamerstukken II 2013/14, 33801, 19, p. 13/14.*

<sup>78</sup> *Kamerstukken II 2013/14, 33801, 3, p. 7.*

<sup>79</sup> *Kamerstukken II 2013/14, 33801, 3, p. 59.*

<sup>80</sup> *Kamerstukken II 2013/14, 33801, 3, p. 60.*

### 3.2.7.2 Studenten

Studenten worden niet aangemerkt als een lid van het meerpersoonshuishouden waardoor de overige leden van dat huishouden niet met een lagere norm te maken krijgen. De regering wil hiermee stimuleren dat jongeren zich door het volgen van een studie en opleiding ontwikkelen om hun arbeidskansen te verhogen. Zonder deze uitzondering zou de consequentie van de kostendelersnorm (het moeten delen van kosten met huisgenoten) de student mogelijk belemmeren om te gaan studeren.<sup>81</sup>

Onder studenten wordt verstaan:

- 1) personen die onderwijs volgen waarvoor aanspraak op studiefinanciering kan bestaan op grond van de Wet studiefinanciering 2000 of een tegemoetkoming op grond van hoofdstuk 4 van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten;
- 2) personen die de beroepsbegeleidende leerweg volgen.<sup>82</sup>

Uit de gekozen formulering met betrekking tot het recht op studiefinanciering vloeit voort dat het hier gaat om studerenden die:

- studiefinanciering ontvangen;
- studiefinanciering kunnen ontvangen, maar er geen gebruik van maken;
- geen studiefinanciering meer ontvangen, omdat de maximale termijn daarvan bereikt is.<sup>83</sup>

### 3.2.7.3 Kostendelersnorm wél van toepassing?

Tot zover is de bedoeling van de wetgever duidelijk: personen met een commerciële relatie tellen voor de berekening van de kostendelersnorm niet mee voor het aantal meerderjarige personen die in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft. Maar heeft de wetgever ook beoogd om voor deze personen de kostendelersnorm aan sich uit te sluiten als zij zelf recht hebben op bijstand?

Vergelijk hiervoor de eerste volzin van artikel 22a, derde lid en vierde lid van de Participatiewet.

Het derde lid luidt: “Het eerste lid is niet van toepassing op de belanghebbende.”

Het vierde lid luidt: “Tot de personen, bedoeld in het eerste lid, worden niet gerekend:”

“Belanghebbende” bedoeld in het derde lid slaat terug op de aanvrager. “Tot de personen” bedoeld in het vierde lid slaat terug op een of meer meerderjarige personen die in dezelfde woning als belanghebbende hun hoofdverblijf hebben.

Uit deze letterlijke tekst volgt dat de kostendelersnorm in zijn geheel niet geldt voor personen zoals bedoeld in het derde lid. Voor de uitzonderingen opgenomen in het vierde lid geldt dat de kostendelersnorm wel op hen van toepassing is, maar dat zij niet meetellen bij de berekening van de hoogte van de kostendelersnorm van een ander. Deze redenering wordt versterkt doordat personen die de leeftijd van 21 jaar nog niet hebben bereikt zowel in het derde als vierde lid zijn uitgezonderd.<sup>84</sup>

Het is voor een juiste beoordeling van de rechtmatigheid van de besluiten in beroep van belang dit onderscheid te kennen. Het lijkt een subtiel onderscheid, maar bij een verkeerde interpretatie kan het bestuursorgaan ten onrechte besluiten dat de kostendelersnorm niet van toepassing is.

Eindredacteur van Grip op Participatiewet van Schulink, mr. L.B. op den Camp, schetst een woonsituatie die bestaat uit 3 meerderjarige personen die allen een commerciële

<sup>81</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33801, 3, p. 8.

<sup>82</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33801, 3, p. 7-8.

<sup>83</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33801, 3, p. 8.

<sup>84</sup> Brakel e.a. 2014, p. 50.

prijs zijn overeengekomen. In dit voorbeeld noemt Op den Camp de A-factor. Dit is de A in de rekenkundige formule voor de berekening van de kostendelersnorm.

Op den Camp stelt:<sup>85</sup>

*“Dus indien een huurder van bijvoorbeeld 23 jaar bijstand ontvangt en hij de woning deelt met 2 meerderjarige andere personen, geldt dat jegens hem wel de kostendelersnorm van toepassing is, maar hij niet meetelt als persoon (A-factor) bij de berekening van de kostendelersnorm. In dit geval wordt de norm berekend alsof sprake is van een tweepersoonshuishouden, in plaats van een driepersoonshuishouden.”*

Dit is dus niet juist. Gelet op de tekst van sub b en c van artikel 22a, vierde lid, van de Participatiewet is het niet de belanghebbende zelf die niet meetelt bij de berekening van de hoogte van de kostendelersnorm, maar de persoon/personen die met belanghebbende of een derde een commerciële prijs heeft afgesproken. In het voorbeeld van Op den Camp zou op de huurder inderdaad de kostendelersnorm van toepassing zijn, maar tellen de twee meerderjarige andere personen niet mee in de berekening voor het totaal aantal personen. Hierdoor dient de norm berekend te worden naar een eenpersoonshuishouden en niet naar een tweepersoonshuishouden. De kostendelersnorm is hier wel van toepassing ook al is er sprake van een eenpersoonshuishouden. Dit volgt uit de grammaticale interpretatie van artikel 22a van de Participatiewet. Eerst wordt vastgesteld dat er sprake is van meerdere meerderjarige personen die in dezelfde woning hun hoofdverblijf hebben. Hiermee wordt invulling gegeven aan het eerste lid. Vervolgens wordt in lid 4 een uitzondering opgenomen. Dat uiteindelijk de A in de formule wordt ingevuld met 1 doet hier niets aan af. Deze redenering vindt steun in een artikel van mr. J. van Fessem.<sup>86</sup> Belanghebbende zal dan net zoveel uitkering ontvangen dan als hij niet onder de kostendelersnorm valt, maar voor de juiste toepassing van de wet dient bovenstaande weg gevolgd te worden. Dit zal bij de beoordeling van de rechtmatigheid van besluiten getoetst worden.

Hiermee wordt de kostendelersnorm afgesloten. In de volgende paragraaf wordt ingezoomd op de alleenstaande-ouderkop en de gevolgen.

### **3.3 Alleenstaande-ouderkop**

Om in aanmerking te komen voor de alleenstaande-ouderkop dient men allereerst aanspraak te hebben op het kindgebonden budget. Uit artikel 2, eerste lid, van de Wet op het kindgebonden budget volgt dat de ouder voor een kind voor wie aan die ouder kinderbijslag op grond van artikel 18 van de Algemene Kinderbijslagwet wordt betaald dan wel niet wordt betaald omdat niet is voldaan aan de voorwaarden in artikel 7, tweede lid, van die wet, aanspraak heeft op een kindgebonden budget. Daarnaast dient het (gezamenlijke) inkomen en vermogen niet te hoog te zijn. Een ouder heeft aanspraak op het kindgebonden budget met ingang van de kalendermaand na de maand waarin het kind is geboren of dat het kind tot het huishouden is gaan behoren tot en met de kalendermaand waarin het kind 18 jaar wordt. Indien het kind op de 2<sup>de</sup> van de maand wordt geboren, ontvangt de ouder met ingang van de volgende kalendermaand de alleenstaande-ouderkop. De ouder loopt bijna een maand lang de aanvulling mis, die hij voorheen wel onder de Wet werk en bijstand ontving. Indien hierdoor onder het sociaal minimum wordt uitgekomen zal er waarschijnlijk geen recht bestaan op aanvullende bijstand, omdat de alleenstaande-ouderkop een voorliggende voorziening is. Gemeentes kunnen hieromtrent wel beleid opstellen.

Alleen een ouder die geen partner heeft (een alleenstaande ouder), heeft recht op de alleenstaande-ouderkop van maximaal € 3.050 in 2015<sup>87</sup>. Dit heeft tot gevolg dat de

---

<sup>85</sup> Brakel e.a. 2014, p. 50.

<sup>86</sup> Van Fessem 2015.

<sup>87</sup> Artikel 2, zesde lid, van de Wet op het kindgebonden budget.

gehuwde ouder met een niet rechthebbende partner geen recht heeft op de alleenstaande-ouderkop.

### **3.3.1 Wanneer ben je een alleenstaande ouder?**

Het begrip “alleenstaande ouder” lijkt op het eerste gezicht helder en voor één uitleg vatbaar, maar het begrip alleenstaande ouder wordt in verschillende wetgeving anders gedefinieerd.

Bij toeslagen spreekt de Belastingdienst niet over een partner, maar over een toeslagpartner. Om te bepalen of een ouder wel of geen toeslagpartner heeft, is aansluiting gezocht bij het partnerbegrip in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir): heeft men geen toeslagpartner, maar wel een kind dan is men alleenstaande ouder. Dit criterium wijkt af van het begrip “alleenstaande ouder” in de Participatiewet.

De bepalingen voor bijvoorbeeld meerderjarige inwonende bloedverwanten in de eerste graad zijn verschillend. Volgens de Awir<sup>88</sup> is er in dat geval wel sprake van een partner en is iemand geen alleenstaande ouder, waardoor er geen recht bestaat op de alleenstaande-ouderkop. Uit de Participatiewet<sup>89</sup> volgt dat er in zo’n geval geen sprake is van een partner en iemand dus aangemerkt wordt als alleenstaande ouder en wel recht zou moeten hebben op de alleenstaande-ouderkop. Dit verschil zorgt voor een verschuiving van de doelgroep. De regering heeft berekend dat vóór 2015 er een groep van een paar duizend ouders is die in minimumregelingen (waaronder de Wet werk en bijstand) als alleenstaande ouder werden aangemerkt en recht hadden op de aanvulling voor alleenstaande ouders op hun uitkering. Deze alleenstaande-oudernorm is afgeschaft. Maar nu ze op grond van de Awir een toeslagpartner hebben, komen ze daardoor niet in aanmerking voor de alleenstaande-ouderkop en raken dus hun inkomensafhankelijke bijdrage kwijt. Het ziet hier vooral op bijstandsgerechtigde alleenstaande ouders die ouder zijn dan 27 jaar, een kind hebben onder de 18 jaar en samenwonen met een bloedverwant in de eerste graad die eveneens ouder is dan 27 jaar (vader of moeder). De regering acht deze gevolgen in verschil van criterium acceptabel, nu deze personen de kosten voor levensonderhoud kunnen delen met een of meer andere volwassenen. Er bestaan geen voornemens om dit verschil in criteria op te heffen.<sup>90</sup> Wel heeft de regering voor een overgangperiode van een jaar gekozen<sup>91</sup>, zodat deze alleenstaande ouders zich voor kunnen bereiden op de inkomensachteruitgang.

Nu de alleenstaande-ouderkop het begrip partnerschap uit de Awir volgt, betekent dat per de 1<sup>e</sup> van de maand het huishoudtype kan wisselen tussen een één- en twee-ouder huishoudtype.<sup>92</sup>

### **3.3.2 Inkomens- en vermogenstoets**

Om in aanmerking te komen voor een kindgebonden budget dient het (gezamenlijke) inkomen en vermogen niet te hoog te zijn.

De hoogte van het kindgebonden budget hangt af van het (gezamenlijke) inkomen, het wel of niet hebben van een toeslagpartner, het aantal kinderen en de leeftijd van de kinderen.<sup>93</sup> De hoogte van het vermogen is alleen van belang voor de vraag óf men recht heeft op het kindgebonden budget. Heeft men recht op een kindgebonden budget, dan speelt de hoogte van het vermogen geen rol meer bij het vaststellen van de hoogte van het kindgebonden budget.

<sup>88</sup> Artikel 3, vijfde lid, van de Awir.

<sup>89</sup> Artikel 4, eerste lid, onder b, van de Participatiewet.

<sup>90</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33716, 9. P. 15.

<sup>91</sup> Artikel XII van de Wet hervorming kindregelingen.

<sup>92</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33716, bijlage van nr. 3, p. 6.

<sup>93</sup> Belastingdienst Toeslagen, *Berekening kindgebonden budget 2015*, p. 2.

### 3.3.2.1 Inkomenstoets

Als het toetsingsinkomen van de ouder(s) toeneemt, neemt het kindgebonden budget af. Ouders hebben minder ondersteuning nodig om in de kosten van het kind te voorzien als hun inkomen stijgt. De inkomensgrens van het kindgebonden budget was in 2014 € 26.147. De regering heeft deze inkomensgrens met ingang van 2015 verlaagd om het kindgebonden budget meer te richten op de lagere inkomens. De inkomensgrens bedraagt volgens de regeerakkoordraming bij invoering in 2015 € 19.767.<sup>94</sup>

Dit bedrag van € 19.767 komt op verschillende betrouwbare websites<sup>95</sup> voor, maar dit bedrag is niet juist. In artikel 1, eerste lid, onder d, van de Wet op het kindgebonden budget is namelijk bepaald dat het drempelinkomen (= de inkomensgrens) 108% is van het twaalfvoud van het voor de maand januari van het berekeningsjaar geldende in artikel 8, eerste lid, onder a, van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag bedoelde bedrag per maand.

Het hier bedoelde geldende bedrag per maand is voor 2015 vastgesteld op € 1.501,80. Indien 108% van het twaalfvoud van dit bedrag wordt genomen, dan is het drempelinkomen/toetsingsinkomen voor 2015 € 19.463 en niet € 19.767 zoals op meerdere websites voorkomt (12 x € 1.501,80 x 108%).

Bij inkomens boven deze grens, wordt het bedrag aan kindgebonden budget geleidelijk afgebouwd. Door een geleidelijke afbouw wordt de beslissing om meer te gaan werken zo min mogelijk verstoord. De afbouwregeling is opgenomen in artikel 2, zevende lid, van de Wet op het kindgebonden budget. Vanaf welk inkomen geen recht meer bestaat op het kindgebonden budget, is afhankelijk van de hoogte van het kindgebonden budget waar een bepaald gezin aanspraak op kan maken (dus afhankelijk van het wel of niet hebben van een toeslagpartner, het aantal kinderen en de leeftijd van de kinderen).<sup>96</sup>

Indien gedurende het toeslagjaar het inkomen wijzigt, dan dient dit binnen vier weken doorgegeven te worden aan de Belastingdienst Toeslagen. Een wijziging in inkomen kan gevolgen hebben voor de hoogte van de toeslag.<sup>97</sup> De Belastingdienst Toeslagen stelt volgens artikel 2, lid 10, van de Wet op het kindgebonden budget het recht op het kindgebonden budget iedere maand afzonderlijk vast. De Belastingdienst Toeslagen betaalt de toeslag maandelijks in de vorm van een voorschot uit. Aan het einde van het toeslagjaar wordt de toeslag definitief berekend.<sup>98</sup>

### 3.3.2.2 Vermogenstoets

Vanaf 1 januari 2013 is er een vermogenstoets ingevoerd in de Wet op het kindgebonden budget.<sup>99</sup> Onder vermogen wordt verstaan: spaargeld, schenkingen, beleggingen en een vakantiehuis. Ook vermogen in het buitenland telt mee.<sup>100</sup> De waarde van de eigen woning blijft buiten beschouwing. De vermogensgrens is bepaald op een vermogen van € 82.093,00 voor 2015 en het heffingsvrije vermogen in box 3<sup>101</sup>. Dit komt neer op een vermogensgrens van € 103.423 voor een alleenstaande en een vermogensgrens van € 124.753 voor een gezin in 2015. Het gaat om het vermogen op 1 januari van het toeslagjaar. Indien er op 1 januari van het toeslagjaar te veel vermogen is, dan bestaat er voor het gehele jaar geen recht op kindgebonden budget meer.<sup>102</sup>

<sup>94</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33716, 3, p. 11.

<sup>95</sup> Onder andere nibud.nl en wijzeringeldzaken.nl.

<sup>96</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33716, 3, p. 11.

<sup>97</sup> Belastingdienst.nl (zoek op *mijn inkomen verandert*).

<sup>98</sup> Belastingdienst.nl (zoek op *Hoe krijg ik mijn toeslag uitbetaald?*)

<sup>99</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32798, 3, p. 2.

<sup>100</sup> Belastingdienst.nl (zoek op *Hoogte van mijn vermogen*)

<sup>101</sup> Belastbaar inkomen uit sparen en beleggen; voor 2015 voor personen jonger dan de AOW-leeftijd vastgesteld op € 21.330.

<sup>102</sup> Belastingdienst Toeslagen, *Berekening kindgebonden budget 2015*, p. 2.

Maar wat als het vermogen gedurende het jaar wijzigt? Een voorbeeld: op 1 januari 2015 is er sprake van een toeslagpartner en is het gezamenlijke vermogen hoger dan de vastgestelde vermogensgrens van € 124.753. Er bestaat dus geen recht op het kindgebonden budget. Partijen gaan scheiden en hierdoor is er vanaf 1 mei 2015 sprake van een alleenstaande ouder. Het vermogen van de alleenstaande ouder is door de scheiding onder de vermogensgrens van € 103.423 gekomen. Als er alleen naar het vermogen op 1 januari gekeken zou worden, loopt de alleenstaande ouder over de maanden mei tot en met december niet alleen het kindgebonden budget mis, maar ook de alleenstaande-ouderkop. De Belastingdienst Toeslagen laat in dit soort gevallen het vermogen van de ex-partner buiten beschouwing. Alleen als de partner het gehele toeslagjaar als toeslagpartner wordt gekwalificeerd, wordt het vermogen van de partner in de vermogenstoets betrokken.<sup>103</sup>

### 3.3.3 Handhaving

Een goede registratie in de BRP is belangrijk bij het bestrijden en voorkomen van fraude. De hoogte van de alleenstaande-ouderkop kan een drempel vormen om samen of “in” te gaan wonen. De samen/”in”wonende wordt automatisch toeslagpartner volgens de Awir, waardoor er geen recht meer bestaat op de alleenstaande-ouderkop. De hoogte van de alleenstaande-ouderkop kan ook (meer) misbruik van toeslagen door middel van de BRP (niet vertellen waar je echt woont) in de hand werken.<sup>104</sup> Dit geldt niet alleen voor mensen in de bijstand, maar ook voor mensen die werken.

Een voorbeeld:

1. Karin, alleenstaande verdient € 19.000 en heeft 1 kind <12 jr.
2. Henk, alleenstaande verdient € 21.000 en heeft 1 kind <12 jr.

In het eerste geval is het kindgebonden budget € 4.082 per jaar. Zie het rekenmodel en rekenvoorbeeld 1 in bijlage 1 voor de berekening. In het tweede geval is het kindgebonden budget € 3.978 per jaar. Zie het rekenmodel en rekenvoorbeeld 2 in bijlage 1 voor de berekening. Totaal ontvangen Karin en Henk € 8.060 aan kindgebonden budget.

Als Karin en Henk gaan samenwonen dan wordt het kindgebonden budget berekend op basis van twee kinderen en een inkomen van € 40.000. Ze ontvangen dan nog maar een bedrag van € 437 per jaar aan kindgebonden budget. Zie het rekenmodel en rekenvoorbeeld 3 in Bijlage 1 voor de berekening. Dit is een achteruitgang in het kindgebonden budget van € 7.623. Daar komt bij een achteruitgang in zorgtoeslag, en mogelijk kinderopvangtoeslag dan wel huurtoeslag.<sup>105</sup>

De inhoud van de kostendelersnorm en de alleenstaande-ouderkop is beschreven en daarbij zijn enkele knelpunten aangegeven. In het volgende hoofdstuk wordt aandacht besteed aan het overgangsrecht.

<sup>103</sup> *Kamerstukken II 2010/11, 32798, 3, p. 3.*

<sup>104</sup> *Kamerstukken II 2012/13, 33716, bijlage bij nr. 3, p. 4.*

<sup>105</sup> *Kamerstukken II 2012/13, 33716, bijlage bij nr. 3, p. 5.*

## 4. Overgangsrecht

Dit hoofdstuk zet uiteen hoe het overgangsrecht is geregeld. Paragraaf 4.1 beschrijft het doel. In paragraaf 4.2 wordt eerst besproken hoe het overgangsrecht is geregeld met betrekking tot de behandeling van beroepszaken. Daarna is het overgangsrecht gesplitst in overgangsrecht met betrekking tot de kostendelersnorm (paragraaf 4.3) en de alleenstaande-ouderkop (paragraaf 4.4). Tenslotte wordt in paragraaf 4.5 stil gestaan bij de vraag of er is voorzien in overgangsrecht bij een tijdelijke uitstroom of wijziging.

### 4.1 Doel

Voor een juiste toepassing en beoordeling van zaken inzake besluiten over het gewijzigde normenstelsel in de Participatiewet is het overgangsrecht van belang. Het overgangsrecht is daarom geanalyseerd.

### 4.2 Behandeling beroepszaken

Welk recht is van toepassing op een beroepschrift tegen een op grond van de Wet werk en bijstand genomen besluit? Het antwoord op deze vraag is te vinden in artikel 78z, vierde lid, van de Participatiewet. Welk recht van toepassing is hangt af van het tijdstip van indiening van het beroepschrift. Gaat het om een beroepschrift dat vóór of op 1 januari 2015 is ingediend en waarop op die datum nog niet onherroepelijk<sup>106</sup> is beslist, dan wordt beslist met toepassing van de Wet werk en bijstand.

Bij grammaticale toepassing van dit artikel volgt dat op een beroepschrift ingediend na 1 januari 2015 de Participatiewet toegepast moet worden. Dit leidt echter tot vreemde situaties indien het primaire besluit en de beslissing op bezwaar terecht zijn gebaseerd op de Wet werk en bijstand. De rechter toetst *ex tunc*<sup>107</sup>, het materiële recht zoals dat gold moet worden getoetst. In deze gevallen beslist de rechter naar verwachting dan toch met toepassing van de Wet werk en bijstand. Dit vindt steun in bestaande jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep. In haar uitspraak van 16 juli 2013<sup>108</sup> heeft de Centrale Raad van Beroep bij de overgang van de Wet investeren in jongeren naar de Wet werk en bijstand op eenzelfde manier geoordeeld. Deze jurisprudentie zal ook van toepassing zijn op de overgang van de Wet werk en bijstand naar de Participatiewet. De rechters van team Bestuursrecht van de rechtbank Zeeland-West-Brabant hebben reeds besloten om bij een beroepschrift ingediend na 1 januari 2015 waarbij het primaire besluit en de beslissing op bezwaar terecht zijn gebaseerd op de Wet werk en bijstand – in tegenstelling tot het bepaalde in het overgangsrecht – te beslissen met toepassing van de Wet werk en bijstand.

### 4.3 Kostendelersnorm

De kostendelersnorm kan voor bepaalde groepen bijstandsgerechtigden (grote) financiële gevolgen met zich meebrengen. In verband hiermee voorziet de wetgever in overgangsrecht.<sup>109</sup>

Artikel XVIII van de Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten regelt het overgangsrecht met betrekking tot de kostendelersnorm. In lid 1 is geregeld dat op de alleenstaande, alleenstaande ouder of gehuwde die op 31 december 2014 recht had op bijstand en met een of meer meerderjarige personen in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft artikel 22a (de kostendelersnorm) niet van toepassing is. Op deze groep personen zijn de normen van artikel 20 tot en met 22 uit de voormalige Wet werk en bijstand van toepassing zoals deze luiden op 31 december 2014. Bij de gehuwde telt de echtgenoot niet mee, tenzij deze echtgenoot geen recht op algemene bijstand heeft. Ook is in dit lid bepaald dat artikel 53a van de Wet werk en bijstand zoals dat luidde op

<sup>106</sup> Rechtspraak.nl (zoek op *begrippenlijst*).

<sup>107</sup> Rechtspraak.nl (zoek op *begrippenlijst*).

<sup>108</sup> CRvB 17 juli 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:999.

<sup>109</sup> Brakel e.a. 2014, p. 43.

31 december 2014 op deze groep personen van toepassing is. Dit overgangsrecht geldt tot 1 juli 2015. Na deze datum is de kostendelersnorm ook van toepassing op deze groep personen.

De voorwaarden voor het overgangsrecht zijn:

1. de bijstandsgerechtigde moet op 31 december 2014 recht op bijstand hebben.
2. de bijstandsgerechtigde heeft met een of meer meerderjarige personen in dezelfde woning zijn hoofdverblijf. Bij gehuwden telt de echtgenoot hierbij niet mee, tenzij het een niet-rechthebbende partner betreft. Hiermee heeft de wetgever de van de kostendelersnorm uitgezonderde personen ook willen uitzonderen van het overgangsrecht. Hierbij zijn echter de personen jonger dan 21 jaar, studenten en commerciële relaties vergeten. Formeel kunnen zij onder het overgangsrecht vallen, ondanks dat zij niet te maken hebben met de kostendelersnorm.<sup>110</sup>

Eveneens is voorzien in overgangsrecht voor de alleenstaande ouder die met een of meer meerderjarige personen in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft en die recht heeft op de alleenstaande-ouderkop als bedoeld in artikel 2, zesde lid, van de Wet op het kindgebonden budget. Doordat deze groep onder het eerste lid valt is de kostendelersnorm tot 1 juli 2015 niet van toepassing en gelden de voormalige hogere normbedragen. Daarentegen zou deze groep wel al recht hebben op de alleenstaande-ouderkop, waardoor ze extra voordeel ontvangen.<sup>111</sup> Om dit extra voordeel te voorkomen is in lid 4 geregeld dat indien lid 1 van toepassing is en het gaat om een persoon die aanspraak heeft op de alleenstaande-ouderkop (de alleenstaande ouder zonder een toeslagpartner) er tot 1 juli 2015 aangepaste lagere normbedragen gelden. Na deze datum vervallen de lagere normbedragen.

Van belang is om te weten dat er ook afwijkende normbedragen gelden voor de alleenstaande ouder die op grond van de Awir wel een toeslagpartner heeft en die daardoor niet in aanmerking komt voor de alleenstaande-ouderkop. Dit overgangsrecht is echter geregeld in de Wet hervorming kindregelingen. Zie hierover meer in paragraaf 4.4.

De regering acht een overgangperiode van zes maanden redelijk en billijk zodat de mensen die te maken gaan krijgen met de kostendelersnorm zich voor kunnen bereiden op de nieuwe situatie en (eventueel) aanpassingen kunnen doen in hun uitgavenpatroon.<sup>112</sup>

In het vijfde lid is bepaald dat de uitkering van de persoon die op 31 december 2014 recht had op bijstand en op wie het eerste lid niet van toepassing is, bij toepassing van artikel 53a, derde lid, onderdeel a, van de Participatiewet wordt herzien naar de helft van de rekennorm en niet naar 30%. Op deze manier krijgen deze personen eenzelfde overgangsrecht als de personen die onder lid 1 van vallen. De regering acht dit redelijk.<sup>113</sup>

#### **4.4 Alleenstaande-ouderkop**

De Wet hervorming kindregelingen heeft de alleenstaande oudernorm in de bijstand met ingang van 1 januari 2015 afgeschaft en een alleenstaande-ouderkop geïntroduceerd.

In hoofdstuk 5 van de Wet hervorming kindregelingen is overgangsrecht opgenomen. Het overgangsrecht regelt een afwijkende norm voor de alleenstaande ouder die op grond

---

<sup>110</sup> Op den Camp 2014.

<sup>111</sup> *Kamerstukken II 2013/14*, 33928, 8, p. 5.

<sup>112</sup> *Kamerstukken II 2013/14*, 33801, 3, p. 66.

<sup>113</sup> *Kamerstukken II 2013/14*, 33928, 8, p. 5.

van de Awir een toeslagpartner heeft, ongeacht of de kostendelersnorm wel of niet op hem van toepassing is.

Het overgangsrecht houdt in dat de bijstandsgerechtigde die op 31 december 2014 recht op bijstand had naar de norm van een alleenstaande ouder en die per 1 januari 2015 geen recht heeft op de alleenstaande-ouderkop, omdat hij een partner heeft als bedoeld in de Awir, tot 1 januari 2016 recht heeft op een afwijkende norm als bedoeld in artikel 20 tot en met 22a van de Participatiewet.

Deze afwijkende norm geldt voor:

- a. een persoon van 18, 19 of 20 jaar op wie een norm voor alleenstaande ouders van toepassing is;
- b. een persoon van 21 jaar of ouder en jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd, die niet met een of meer meerderjarige personen in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft en op wie een norm voor alleenstaande ouders van toepassing is;
- c. een persoon die de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt, die niet met een of meer meerderjarige personen in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft en op wie een norm voor alleenstaande ouders van toepassing is;
- d. een alleenstaande ouder op wie de kostendelersnorm van toepassing is of een gehuwde voor wie op grond van artikel 24 van de Participatiewet de norm gelijk is aan de norm die voor hem als alleenstaande ouder zou gelden.

Voor de hoogte van de afwijkende normen wordt verwezen naar artikel XIII, tweede lid, van de Wet hervorming kindregelingen.

Een vereiste van het overgangsrecht is dat de bijstandsgerechtigde op 31 december 2014 recht op bijstand had naar de norm van een alleenstaande ouder.

Mr. L. Op den Camp stelt in zijn artikel<sup>114</sup> dat door deze formulering niet alleen alleenstaande ouders, maar ook gehuwden met een partner die geen recht heeft op bijstand in aanmerking komen voor het overgangsrecht.

Deze stelling is echter iets genuanceerder. Het gaat hier dan alleen om de gehuwde met een partner die geen recht op bijstand heeft én die ouder is. Dit omdat het hier het overgangsrecht betreft van de alleenstaande ouder en dit volgt eveneens uit de grammaticale interpretatie van voormalig artikel 24 van de Wet werk en bijstand:

*“Indien een van de gehuwden geen recht op algemene bijstand heeft, is voor de rechthebbende echtgenoot de norm gelijk aan de norm die voor hem als alleenstaande of alleenstaande ouder zou gelden.”*

Als het overgangsrecht van toepassing, dan geldt voor de bijstandsgerechtigde tot 1 januari 2016 een aparte norm, waarbij de aanvulling van 20% is behouden. Is op 1 juli 2015 de kostendelersnorm van toepassing, dan wordt deze tot 1 januari 2016 verhoogd met 20% van de rekenorm (de norm voor gehuwden in de leeftijdscategorie van de bijstandsgerechtigde).

In het overgangsrecht onder sub d. is een fout geslopen. Hier wordt verwezen naar artikel 24 van de Participatiewet, maar zoals in paragraaf 3.2.3 al is geconcludeerd is artikel 24 van de Participatiewet een dode letter geworden. Hiervoor in de plaats moet gelezen worden de belanghebbende die gehuwd is en waarbij de echtgenoot geen recht heeft op algemene bijstand als bedoeld in artikel 22a, derde lid, onder a, van de Participatiewet.

Voor alle nieuwe instroom vanaf 1 januari 2015 geldt geen overgangsrecht. Deze bijstandsgerechtigden vallen gelijk onder de huidige regelgeving. Dit geldt ook voor bijstandsgerechtigde die na 1 januari 2015 alleenstaande ouder worden en door de andere invulling van het begrip alleenstaande ouder geen recht hebben op alleenstaande-ouderkop.

---

<sup>114</sup> Op den Camp 2014.

In bijlage 2, 3 en 4 zijn schema's opgenomen voor het toepassen van het overgangsrecht voor respectievelijk de behandeling van beroepszaken, de kostendelersnorm en de alleenstaande-ouderkop. Deze schema's zijn opgesteld door Kluwer Schulink en komen overeen met het hiervoor beschreven overgangsrecht.

#### **4.5 Herleven overgangsrecht?**

Het overgangsrecht voor zowel de kostendelersnorm als de alleenstaande-ouderkop is bedoeld voor het zittend bestand, zodat deze mensen nog niet gelijk met de gevolgen van de nieuwe wetgeving worden geconfronteerd.

Stel dat iemand kort uit de uitkering uitstroomt in verband met de aanvaarding van tijdelijk werk of in geval van een wijziging in de gezinssituatie. Wordt deze persoon bij terugkeer in de uitkering dan beschouwd als oud of als nieuw geval en valt deze dan nog onder het overgangsrecht?

Het antwoord op deze vraag is te vinden in de grammaticale uitleg van het overgangsrecht. Als een van de voorwaarden is gesteld dat hij op 31 december 2014 recht op bijstand moet hebben. In het overgangsrecht is niet de voorwaarde opgenomen dat er vanaf 31 december 2014 een ononderbroken recht op bijstand moet zijn geweest. Dus, als men eenmaal tot de doelgroep behoort en vervolgens tijdelijk uitstroomt of te maken krijgt met een andere gezinssituatie, dan herleeft het overgangsrecht vanaf het moment dat hij tijdens de looptijd van het overgangsrecht opnieuw in de situatie verkeert als op de peildatum.<sup>115</sup>

Met het overgangsrecht is het onderzoek naar de Participatiewet afgesloten. In hoofdstuk 5 wordt verder gegaan met de praktijk en wordt gekeken naar de implementatie van nieuwe wetgeving, waarbij de Participatiewet als voorbeeld geldt.

---

<sup>115</sup> Gemeenteloket.nl (zoek op *infoblad overgangsrecht 7-8-14*)

## **5. Implementatie van wetgeving binnen het team Bestuursrecht van de rechtbank Zeeland-West-Brabant**

Dit hoofdstuk begint in paragraaf 5.1 met het doel. Paragraaf 5.2 beschrijft hoe momenteel binnen het team Bestuursrecht van de rechtbank Zeeland-West-Brabant wordt omgegaan met de implementatie van nieuwe wetgeving. Vervolgens wordt in paragraaf 5.3 gekeken naar de vraag of en hoe de implementatie van nieuwe wetgeving in de toekomst efficiënter kan verlopen.

### **5.1 Doel**

In de vorige hoofdstukken is uiteengezet hoe het gewijzigde normenstelsel in de Participatiewet tot stand is gekomen, wat het gewijzigde normenstelsel exact inhoudt en hoe het overgangsrecht daaromtrent geregeld is. Nu is het tijd om te kijken hoe de implementatie van de Participatiewet binnen het team Bestuursrecht is verlopen en wat er van deze ervaring geleerd kan worden voor de implementatie van nieuwe wetgeving in de toekomst. Met de beantwoording van deze vragen worden in hoofdstuk 6 de conclusies getrokken en in hoofdstuk 7 worden aanbevelingen gegeven.

### **5.2 Huidige werkwijze implementatie nieuwe wetgeving**

#### **5.2.1 Afspraken over het implementeren van nieuwe wetgeving**

Om een goed beeld te krijgen hoe binnen het team Bestuursrecht nieuwe wetgeving wordt geïmplementeerd zijn tien interviews gehouden. Onder nieuwe wetgeving worden ook wetwijzigingen verstaan. In paragraaf 1.3 is aangegeven dat er binnen het team Bestuursrecht wordt gewerkt met verschillende clusters en is het clusteroverzicht weergegeven. De (implementatie van de) Participatiewet valt onder cluster 1. Om van het gehele team een duidelijk beeld te krijgen hoe de implementatie van wetgeving in zijn algemeenheid verloopt zijn ook medewerkers uit cluster 2 geïnterviewd.

Aan alle geïnterviewden is als eerste de vraag gesteld of men weet of er afspraken zijn over het implementeren van nieuwe wetgeving binnen het team en zo ja, bij wie deze taak is neergelegd. Uit de antwoorden blijkt dat het niet voor iedereen duidelijk is bij wie deze taak is neergelegd. Van de ondervraagden heeft één rechter aangegeven het antwoord op deze vraag niet te weten. De teamleider heeft aangegeven dat naast de stafjuristen ook de clustervoortrekkers<sup>116</sup> – zowel de rechter en juridisch medewerker of stafjurist – een taak vervullen bij de implementatie van nieuwe wetgeving. De overige 80% heeft aangegeven dat deze taak is neergelegd bij de stafjuristen van de desbetreffende clusters. Van deze acht personen, hebben maar twee personen aangegeven dat er naast de stafjurist ook een taak is weggelegd bij de clustervoortrekkers.

Opmerkelijk is te noemen dat zich onder de geïnterviewden ook drie clustervoortrekkers bevonden – één rechter en twee juridisch medewerkers – waarvan twee personen niet hebben aangegeven dat er ook bij hen zelf een taak is weggelegd voor de implementatie van nieuwe wetgeving. Hieruit blijkt dat er binnen het team een verschil van mening bestaat over wie wat doet en wat van wie wordt verwacht.

Alhoewel er dus geen eenduidig antwoord is gegeven op de vraag bij wie de taak is neergelegd, geven negen van de tien geïnterviewden wel dezelfde huidige werkwijze bij implementatie van nieuwe wetgeving aan. Deze werkwijze bestaat uit:

1. de signalering van nieuwe wetgeving;
2. het (eventueel) aanbieden van een cursus (door de teamleider op aanwijzen van de stafjurist/clustervoortrekker);

---

<sup>116</sup> Elk inhoudelijk cluster heeft twee clustervoortrekkers: een rechter en een juridisch medewerker of stafjurist.

3. het bespreken van de nieuwe wetgeving en de daarop betrekking hebbende uitspraken in de jurisprudentieoverleggen door de voorzitter van het overleg (eventueel met input vanuit het cluster);
4. het versturen van (aanvullende) informatie over de mail via de daarvoor bestemde mailgroep van het betreffende cluster.

Daarnaast is unaniem aangegeven dat deze afspraken niet schriftelijk zijn vastgelegd. Hierbij is door een aantal geïnterviewden wel de kanttekening gemaakt dat uit de functieomschrijving van de stafjurist blijkt dat een onderdeel van zijn functie is *“het leveren van een actieve bijdrage aan het juridisch debat in het eigen gerecht en ressort onder meer door onderzoek naar (nieuwe) wetgeving...”*.

### **5.2.2 Implementatie van de Participatiewet**

Aan de mensen die betrokken zijn bij de Participatiewet (zes van de tien ondervraagden) is vervolgens gevraagd hoe de implementatie van de Participatiewet is verlopen en of dit voldoende is geweest om er voor te zorgen dat de kennis voldoende aanwezig is.

Door verschillende mensen is aangegeven dat het nog te vroeg is om deze vraag volledig te beantwoorden, omdat de eerste beroepszaken nog ontvangen moeten worden. Het lijkt er op dat op dit moment alles is gedaan wat gedaan kon worden. Voor het zittende bestand bijstandsgerechtigden is de kostendelersnorm bijvoorbeeld uitgesteld tot 1 juli 2015, zodat pas na deze datum de eerste beroepszaken worden verwacht. Na deze datum zal pas blijken of de implementatie geheel naar wens is verlopen en of er voldoende kennis aanwezig is.

De implementatie van de Participatiewet is in ieder geval niet anders verlopen dan normaal. In oktober 2015 is er intern een cursus aangeboden met een externe spreker. Deze externe spreker is een autoriteit op het gebied van Sociale Zekerheid. Daarnaast is er in het jurisprudentieoverleg over de Participatiewet gesproken en zijn er afspraken gemaakt over hoe het overgangsrecht toegepast wordt. Maandelijks worden er jurisprudentieoverleggen gehouden met de medewerkers uit dat cluster. In dit jurisprudentieoverleg wordt – zoals de naam al doet vermoeden – relevante en interessante jurisprudentie besproken. Daarnaast leent dit overleg zich ook voor het bespreken van andere zaken die onder dit inhoudelijke cluster vallen.

Maar is deze wijze van implementatie efficiënt en beschikken de medewerkers over de benodigde kennis? Hierover meer in paragraaf 5.3. Eerst wordt stilgestaan bij de vragen of er samenwerking met andere rechtbanken plaatsvindt, of de inhoud van de wet nog van belang is voor de wijze van implementatie en er wordt gekeken of er verschillen zijn tussen de wijze waarop wetgeving wordt geïmplementeerd in cluster 1 en cluster 2.

### **5.2.3 Samenwerking met andere rechtbanken**

Uit de interviews is gebleken dat zowel bij cluster 1 als 2 er momenteel een samenwerking plaatsvindt met de rechtbank Oost-Brabant, locatie Den Bosch. Dit heeft pas sinds oktober 2014 een gestructureerde vorm gekregen. Voor deze tijd had maar één stafjurist van cluster 1 structureel contact met een collega stafjurist uit Den Bosch.

In oktober 2014 zijn de vijf stafjuristen van het team Bestuursrecht Breda naar Den Bosch afgereisd voor een overleg met de stafjuristen aldaar. Het voordeel van zo'n overleg is dat de drempel om later contact te leggen lager wordt en je een gezicht bij de naam hebt. Dit is ook de insteek van het overleg geweest en daarnaast was het doel van het overleg om de samenwerking te intensiveren.

Het doel van de samenwerking is om informatie uit te wisselen en om samen te werken met betrekking tot het houden van incompany cursussen. Het opleidingsinstituut voor de rechtspraak is de SSR (Studiecentrum Rechtspleging) in Utrecht, alwaar de meeste

cursussen worden gehouden. Een incompany cursus is door het vervallen van de reisafstand naar Utrecht minder belastend voor de medewerkers. Onder de medewerkers leeft het idee dat het houden van meer incompany cursussen een bezuinigingsmaatregel is. Echter, volgens de teamleider zijn de kosten van een incompany cursus bijna gelijk aan een cursus op de locatie van de SSR. Uiteraard vervallen wel de reiskosten. Een incompany cursus wordt als laagdrempeliger ervaren. Een negatief gevolg hiervan is wel dat het voor de medewerkers blijkbaar ook laagdrempeliger is om zich af te melden voor een incompany cursus. Dit is voor de teamleider een bron van frustratie *“Je koopt een docent in, je besteedt toch je geld en dan ontvang je op het laatste moment acht afmeldingen.”* Bij een cursus bij de SSR gebeurt dit aanzienlijk minder.

De samenwerking met de stafjuristen van Den Bosch wordt door de ondervraagden stafjuristen als prettig ervaren en heeft voordelen; stukken worden uitgewisseld voor de jurisprudentieoverleggen en gemaakte notities worden over en weer uitgewisseld. Het is niet noodzakelijk dat men regelmatig bij elkaar aansluit voor de overleggen. Is er dan ook samenwerking op het niveau van rechters? Het antwoord op deze vraag is ja. Uit de interviews blijkt dat samenwerking op het niveau van rechters in meer of mindere mate aanwezig is. Bij cluster 2 wordt bij milieuzaken die meervoudig behandeld worden wel eens gebruik gemaakt van een rechter uit Den Bosch. Ook helpen Bredase rechters uit bij meervoudige kamer zittingen in Den Bosch. Voor cluster 1 is deze samenwerking een stuk minder. Eén van de rechters van cluster 1 heeft in het interview aangegeven dit maar één keer meegemaakt te hebben, maar is hier zeker een voorstander van *“In de eerste plaats zie je hoe iemand anders een zitting doet en daar leer je van.”* Daarnaast is kennisoverdracht belangrijk.

Samenwerking met een andere rechtbank dan Den Bosch ligt minder voor de hand. Een milieuzak bij de rechtbank Rotterdam is al snel industrieel, terwijl het in Brabant veehouderij betreft. Bij de milieuzaken heeft de rechtbank Den Bosch dezelfde provincie boven zich met dezelfde wetgeving en ligt samenwerking om die reden voor de hand. Voor sociale zekerheid ligt dit anders. Bijvoorbeeld bijstandszaken zijn heel casuïstiek en erg gebonden aan de gemeentes die in het arrondissement van de rechtbank liggen met ieder hun eigen beleid. Hier speelt het leren van elkaars zittingsvaardigheden en kennisoverdracht een grote rol. Samenwerken met een andere rechtbank dan Den Bosch zou hier een toegevoegde waarde hebben.

Een van de ondervraagde stafjuristen vraagt zich wel af hoe ver je moet gaan met die samenwerkingen: *“Niet voor niks zijn er meerdere rechtbanken in Nederland met daarboven één appelinstantie. Het is goed voor de creativiteit in het recht om op verschillende plekken dat soort beoordelingen en inschattingen te laten ontstaan en dan mag de hoger beroepsinstantie uitmaken wat de goede is. Het is fijn voor de appelinstantie om verschillende inzichten en redeneringen van verschillende rechtbanken te hebben.”*

#### **5.2.4 Inhoud van de wet**

Aan de geïnterviewden is de vraag voorgelegd of de inhoud van de wet van belang is voor de wijze waarop deze wet geïmplementeerd wordt. Met andere woorden, kan elke wet op dezelfde wijze worden geïmplementeerd of dient er maatwerk plaats te vinden. De geïnterviewden zijn unaniem van mening dat de inhoud van de wet van belang is voor de wijze van implementatie.

Bij een omvangrijkere nieuwe wet is een cursus onmisbaar, terwijl bij kleinere wijzigingen of kleine nieuwe wetgeving een jurisprudentieoverleg of een mail al voldoende is.

Het is dus belangrijk dat er maatwerk wordt geleverd. Alleen met het leveren van maatwerk kan de implementatie in de toekomst efficiënter plaatsvinden.

### 5.2.5 Verschil cluster 1 en cluster 2

Uit de interviews is duidelijk naar voren gekomen dat er een verschil bestaat tussen cluster 1 en cluster 2, in ieder geval in de beleving, voor de wijze waarop nieuwe wetgeving wordt geïmplementeerd.

In cluster 1 is het gevoel grotendeels dat de implementatie van nieuwe wetgeving gestructureerd plaatsvindt. Persoonsafhankelijk is er daarnaast wel behoefte aan verbetering, daarover meer in paragraaf 5.3.

In cluster 2 verloopt de implementatie van nieuwe wetgeving minder gestructureerd. Bij een aantal medewerkers uit cluster 2 is de angst aanwezig dat nieuwe wetgeving wordt gemist. En deze angst blijkt niet onterecht. In twee interviews is los van elkaar aangegeven dat er bij de behandeling van een zaak nieuwe wetgeving is gemist. In een van de voorbeelden betrof het zelfs een zitting van de meervoudige kamer. Hierbij hebben drie rechters en de juridisch medewerker niet opgemerkt dat er een wetswijziging had plaatsgevonden. Dit is uiteraard niet wenselijk en dient voor de toekomst voorkomen te worden.

Maar waardoor is er nu verschil in de wijze van implementatie in beide clusters? Dit komt door het feit dat er op papier niets is vastgelegd over de afspraken waarop wetgeving wordt geïmplementeerd en wie met wat is belast. Hierdoor is de invulling van de functie erg persoonsafhankelijk. Waarbij de ene stafjurist soms – onterecht – denkt dat iedereen wel op de hoogte is van een wijziging of nieuwe wet, is een andere stafjurist actief in het delen van kennis.

### 5.3 Efficiënte werkwijze?

Aan de geïnterviewden is de vraag voorgelegd of men vindt dat de huidige werkwijze omtrent implementatie efficiënt is. Het antwoord op deze vraag is nee. Althans, uit de interviews is gebleken dat het merendeel van de geïnterviewden van mening is dat de wijze van implementatie efficiënter kan plaatsvinden.

*“Ik wil benadrukken dat het beter georganiseerd moet worden. Ik hoop maar dat ik alles meekrijg.”*

*rechter, team Bestuursrecht*

*“In vind de huidige manier van implementatie efficiënt.”*

*stafjurist, team Bestuursrecht*

Ook de medewerkers die van mening zijn dat de huidige werkwijze efficiënt is, vinden dat dat niet zegt dat het niet beter kán.

Het startpunt van de implementatie is de signalering. Uit de interviews blijkt dat deze signalering gestructureerder moet plaatsvinden. Cluster 1 lijkt dit beter af te gaan, maar ook daar is het belangrijk dat er duidelijker afspraken komen over de taakverdeling. Wat wordt van wie verwacht. Zoals onder 5.2.1 is beschreven is daar nu onduidelijkheid over. In een interview is aangegeven dat er ook afspraken moeten komen op welke manier dat moet gebeuren. *“Als er nieuwe wetgeving aankomt dan moeten we ons altijd even de vraag stellen moeten we daar iets mee. Moeten we daar iets mee alleen als rechters of rechters en juridisch medewerkers of ook de administratie.”* Dit is een zeer terechte opmerking. Als er bij de signalering bewust stilgestaan wordt bij deze vragen, zal de implementatie beter verlopen. Ook is het belangrijk om de griffie indien nodig bij de implementatie te betrekken.

Daarnaast is uit de interviews gebleken dat er geen standaard werkwijze is voor de implementatie van nieuwe wetgeving. Er zal dus per keer maatwerk moeten worden

geleverd. Dit maatwerk hangt af van de omvang en inhoud van de nieuwe wet en de complexiteit daarvan. Indien de wijziging of nieuwe wet klein is, is er geen behoefte aan een cursus. Op dat moment kan volstaan worden met een melding per mail en bespreking in het jurisprudentieoverleg. Hier waren de geïnterviewden unaniem over. Door enkele medewerkers wordt benadrukt dat er meer gebruik gemaakt kan worden van de mailgroepen per cluster. Een aantal medewerkers heeft de ervaring in een andere cluster waar hier wel regelmatig gebruik van wordt gemaakt, dat het prettig en snel werkt.

Indien de nieuwe wet groter is, is er onder de geïnterviewden zeker behoefte aan een cursus. De verwachting na het volgen van deze cursus is niet dat de kennis tot op detail aanwezig is. De cursus wordt bewust een aantal maanden voor de inwerkingtreding aangeboden, maar op dat moment is het nog (te) abstract. Wanneer de medewerkers hun eerste zaak ontvangen, duiken ze op dat moment dieper de materie in. De cursus heeft dan bij de meeste een handvat geboden als eerste informatiebron. Een aantal medewerkers heeft aangegeven behoefte te hebben aan een aanvullende concretere "cursus" op een later moment.

### **5.3.1 Wiki-Juridica**

In het kader van de efficiëntie heeft de teamleider Wiki-Juridica aangekaart. Wiki-Juridica is een bestaand landelijk rechtbankbreed kennisportaal. Via Wiki-Juridica kan kennis met elkaar worden gedeeld. De teamleider geeft in het interview aan dat er landelijk druk wordt uitgeoefend op het gebruik van Wiki-Juridica, maar dat het in het team Bestuursrecht van de rechtbank Zeeland-West-Brabant niet erg leeft.

Uit de overige interviews is inderdaad gebleken dat onder de medewerkers Wiki-Juridica inderdaad niet leeft en er zelfs weerstand tegen het systeem is. De kennis die gedeeld wordt is erg afhankelijk van de portefeuillehouder. Wiki-Juridica wordt gevuld door mensen die het er als subsidiaire taak bij hebben en de informatie is niet altijd actueel. Vooral actualiteit is zeer belangrijk en als daar niet op vertrouwd kan worden, worden andere systemen eerst geraadpleegd. Als voorbeeld is genoemd dat op Wiki-Juridica maar 1,5 pagina over de Participatiewet te vinden is, waarvan maar zes regels over de kostendelersnorm gaan. Medewerkers raadplegen eerst andere bronnen en raadplegen alleen in uiterste nood Wiki-Juridica.

### **5.4 Draagvlak**

Uit de voorgaande paragraaf is gebleken dat de implementatie van nieuwe wetgeving efficiënter kan plaatsvinden. In hoofdstuk 7 worden hiervoor aanbevelingen gedaan. Van belang is dat er bij wijzigingen binnen het team voldoende draagvlak is. Dit is van belang, omdat het door de medewerkers zelf uitgevoerd moet worden.

De laatste vraag van het interview is dan ook geweest of men openstaat voor veranderingen omtrent de implementatie. Deze vraag is zeer positief beantwoord. 70% staat open voor verandering. De andere 30% staat ook open voor verandering, maar vindt ook dat het nu goed geregeld is.

## **6. Conclusies**

In dit hoofdstuk worden de conclusies getrokken. Met deze conclusies wordt antwoord gegeven op de centrale vraag: *Wat kan geleerd worden van de implementatie van het gewijzigde normenstelsel en het daarop betrekking hebbende overgangsrecht uit de Participatiewet over een efficiëntere implementatie van toekomstige wetgeving binnen het team Bestuursrecht van de rechtbank Zeeland-West-Brabant?*

### **6.1 Leeswijzer**

Voor de leesbaarheid van dit hoofdstuk is gekozen om de conclusies per onderdeel te ordenen. In paragraaf 6.2 zijn de conclusies met betrekking tot de kostendelersnorm te lezen. In paragraaf 6.3 volgen de conclusies over de alleenstaande-ouderkop, waarna in paragraaf 6.4 de conclusies over het overgangsrecht aan de orde komen. Vervolgens staan in paragraaf 6.5 de conclusies over het implementeren van nieuwe wetgeving. Dit hoofdstuk stuit in paragraaf 6.6 af met een eindconclusie.

### **6.2 Kostendelersnorm**

Uit dit onderzoek is allereerst gebleken dat artikel 24 van de Participatiewet door de invoering van artikel 22a, derde lid, onder a, van de Participatiewet een dode letter is geworden. Artikel 24 is een zelfstandige norm waarin is geregeld dat indien een van de gehuwden geen recht op algemene bijstand heeft, de norm voor de rechthebbende echtgenoot gelijk is aan de norm die voor hem als alleenstaande of alleenstaande ouder zou gelden. Door de invoering van artikel 22a, derde lid, onder a, van de Participatiewet is artikel 24 van de Participatiewet overbodig geworden, nu in het derde lid van artikel 22a is bepaald dat op deze groep mensen voortaan de kostendelersnorm van toepassing is.

Tevens is de conclusie dat twee personen die hoofdverblijf in dezelfde woning hebben er baat bij hebben om geen gezamenlijke huishouding te voeren of te huwen. Gehuwden en daarmee gelijkgestelden worden één subject voor bijstandsverlening, terwijl bij twee belanghebbende die onder de kostendelersnorm vallen er sprake blijft van twee individuele subjecten. Dit heeft tot gevolg dat een eventuele terugvordering van de bijstand bij een gezamenlijke huishouding of gehuwden van alle gezinsleden kan worden teruggevorderd. De partners zijn immers hoofdelijk aansprakelijk. Bij twee belanghebbenden die onder de kostendelersnorm vallen kan alleen teruggevorderd worden van de bijstandsgerechtigde.

Daarnaast blijft voor gehuwden en daarmee gelijkgestelden de gezamenlijke middelentoets bestaan. Bij de kostendelersnorm wordt het verdiende loon van de ander in dat huishouden echter niet verrekend met de uitkering van de aanvrager.

Ook is de conclusie dat de kostendelersnorm wél van toepassing is op studerende en personen met een commerciële relatie. Deze personen tellen alleen voor de berekening van de kostendelersnorm niet mee voor het aantal meerderjarige personen die in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft. Dit lijkt een subtiel onderscheid, maar bij een verkeerde interpretatie kan het bestuursorgaan ten onrechte besluiten dat de kostendelersnorm niet van toepassing is. Voor een juiste beoordeling van de rechtmatigheid van de besluiten in beroep is het van belang dit onderscheid te kennen.

Tot slot wordt geconcludeerd dat volgens de grammaticale interpretatie van artikel 22a van de Participatiewet eerst wordt vastgesteld dat er sprake is van meerdere meerderjarige personen die in dezelfde woning hun hoofdverblijf hebben. Hierdoor wordt invulling gegeven aan het eerste lid van artikel 22a van de Participatiewet en is de conclusie dat de kostendelersnorm van toepassing is. Vervolgens worden in lid 4 uitzonderingen opgenomen, waardoor uiteindelijk het totaal aantal meerderjarige personen dat in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft toch 1 kan zijn.

Belanghebbende zal dan net zoveel uitkering ontvangen dan als hij niet onder de kostendelersnorm valt, maar voor de juiste toepassing van de wet dient bovenstaande weg gevolgd te worden en is de conclusie dat de kostendelersnorm van toepassing is.

### **6.3 Alleenstaande-ouderkop**

Allereerst is gebleken dat het begrip “alleenstaande ouder” in de Awir en de Participatiewet anders wordt gedefinieerd. De bepalingen voor bijvoorbeeld meerderjarige inwonende bloedverwanten in de eerste graad zijn verschillend. Het ziet hier vooral op bijstandsgerechtigde alleenstaande ouders die ouder zijn dan 27 jaar, een kind hebben onder de 18 jaar en samenwonen met een bloedverwant in de eerste graad die eveneens ouder is dan 27 jaar (vader of moeder). Volgens de Awir is er in dat geval wel sprake van een partner en is iemand geen alleenstaande ouder, waardoor er geen recht bestaat op de alleenstaande-ouderkop. Uit de Participatiewet volgt dat er in zo'n geval geen sprake is van een partner en iemand dus aangemerkt wordt als alleenstaande ouder en wel recht zou moeten hebben op de alleenstaande-ouderkop. Deze groep raakt door de definitie in de Awir hun inkomensafhankelijke bijdrage kwijt. Er bestaan geen voornemens om dit verschil in criteria op te heffen. Wel heeft de regering voor een overgangperiode van een jaar gekozen, zodat deze alleenstaande ouders zich voor kunnen bereiden op de inkomensachteruitgang.

Daarnaast is gebleken dat het toetsingsinkomen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder d, van de Wet op het Kindgebonden budget op verschillende betrouwbare websites onjuist wordt vermeld. Indien de berekening uit dit artikel wordt gevolgd, is het drempelinkomen/toetsingsinkomen voor 2015 € 19.463 en niet € 19.767 zoals op meerdere websites voorkomt.

### **6.4 Overgangsrecht**

Artikel 78z, vierde lid, van de Participatiewet regelt het overgangsrecht voor een beroepschrift dat vóór of op 1 januari 2015 is ingediend, in dat geval beslist de rechter met toepassing van de Wet werk en bijstand. Bij grammaticale toepassing van dit artikel volgt dat op een beroepschrift ingediend ná 1 januari 2015 de Participatiewet toegepast moet worden. Dit leidt echter tot vreemde situaties indien het primaire besluit en de beslissing op bezwaar terecht zijn gebaseerd op de Wet werk en bijstand. De rechter toetst ex tunc; het materiële recht zoals dat gold moet worden getoetst. De rechters van team Bestuursrecht van de rechtbank Zeeland-West-Brabant zullen bij een beroepschrift ingediend ná 1 januari 2015 waarbij het primaire besluit en de beslissing op bezwaar terecht zijn gebaseerd op de Wet werk en bijstand – in afwijking van het geldende overgangsrecht – beslissen met toepassing van de Wet werk en bijstand.

Het overgangsrecht voor zowel de kostendelersnorm als de alleenstaande-ouderkop is bedoeld voor het zittend bestand, zodat deze mensen nog niet gelijk met de gevolgen van de nieuwe wetgeving worden geconfronteerd. Uit de grammaticale uitleg van het overgangsrecht volgt dat het overgangsrecht herleeft vanaf het moment dat de bijstandsgerechtigde tijdens de looptijd van het overgangsrecht opnieuw in de situatie verkeert als op de peildatum.

### **6.5 Efficiëntere implementatie van nieuwe wetgeving in de toekomst**

Uit het onderzoek naar het antwoord op de vraag wat er geleerd kan worden van de implementatie van de Participatiewet over een efficiëntere implementatie van toekomstige wetgeving binnen het team Bestuursrecht van de rechtbank Zeeland-West-Brabant, is de conclusie dat er geleerd kan worden van de huidige werkwijze en dat implementatie van nieuwe wetgeving in de toekomst efficiënter kan plaatsvinden.

Allereerst is uit de gehouden interviews gebleken dat binnen het team Bestuursrecht afspraken over het implementeren van nieuwe wetgeving niet schriftelijk zijn vastgelegd. 90% van de ondervraagden heeft wel dezelfde huidige werkwijze voor implementatie van nieuwe wetgeving aangegeven.

Deze werkwijze bestaat uit:

1. de signalering van nieuwe wetgeving;
2. het (eventueel) aanbieden van een cursus (door de teamleider op aanwijzen van de stafjurist/clustervoortrekker
3. het bespreken van de nieuwe wetgeving en de daarop betrekking hebbende uitspraken in de jurisprudentieoverleggen door de voorzitter van het overleg (eventueel met input vanuit het cluster);
4. het versturen van (aanvullende) informatie over de mail via de daarvoor bestemde mailgroep van het betreffende cluster.

Vervolgens is gebleken dat binnen het team niet duidelijk is bij wie de signalering van nieuwe wetgeving ligt. Hierover wordt verschillend gedacht. Een opmerkelijke conclusie uit het onderzoek is dat de teamleider heeft aangegeven dat naast de stafjuristen ook de clustervoortrekkers een taak vervullen bij de implementatie van nieuwe wetgeving, maar dat twee van de drie ondervraagde clustervoortrekkers niet hebben aangegeven dat er bij hen zelf een taak is weggelegd.

Uit het onderzoek is verder duidelijk geworden dat de implementatie van de Participatiewet niet anders is verlopen als de hiervoor genoemde werkwijze inclusief het aanbieden van een cursus. Pas na ontvangst van de eerste beroepszaken zal blijken of de implementatie geheel naar wens is verlopen en of de benodigde kennis voldoende aanwezig is.

Uit het onderzoek is ook gebleken dat sinds oktober 2014 er binnen het team een samenwerking plaatsvindt met het team Bestuursrecht van de rechtbank Oost-Brabant, locatie Den Bosch. Deze samenwerking uit zich in het houden van gezamenlijke incompany cursussen en de stafjuristen wisselen informatie en notities uit voor de jurisprudentie-overleggen. Ook rechters hebben een samenwerking met de rechtbank Oost-Brabant, hoewel in veel mindere mate. In Breda wordt bij milieuzaken (cluster 2) wel eens gebruik gemaakt van een rechter uit Den Bosch of vice versa. Bij cluster 1 gebeurt dit zelden, maar uit een interview is gebleken dat één rechter hier zeker behoefte aan heeft.

Daarnaast is een belangrijke conclusie uit het onderzoek dat bij de implementatie van nieuwe wetgeving altijd maatwerk geleverd dient te worden. De inhoud van de wet is van belang voor de wijze waarop nieuwe wetgeving wordt geïmplementeerd binnen het team. Bij een omvangrijke wijziging of nieuwe wetgeving is een cursus onmisbaar, terwijl bij kleinere wijzigingen bespreking in een jurisprudentieoverleg of een mail voldoende is.

Tot slot wordt geconcludeerd dat er verschil is in de wijze van implementatie tussen cluster 1 en 2, althans in ieder geval in de wijze van beleving. Het gevoel is dat bij cluster 1 de implementatie grotendeels gestructureerd plaatsvindt. In cluster 2 verloopt de implementatie van nieuwe wetgeving minder gestructureerd en gebeurt het meer ad hoc. In cluster 2 is de angst aanwezig dat er nieuwe wetgeving wordt gemist en deze angst blijkt reëel, omdat dit al twee maal is voorgekomen. Het verschil in beide clusters komt in eerste instantie voort uit het feit dat de wijze van signalering afhankelijk is van de invulling die er door de betrokken medewerker aan wordt gegeven. Doordat er op papier niets is vastgelegd over wat van wie wordt verwacht, is de invulling erg persoonsafhankelijk.

## **6.6 Eindconclusie**

Het antwoord op de centrale vraag zoals genoemd onder 1.4 is dat de inhoud van de wet van belang is voor de wijze van implementatie van nieuwe wetgeving. Van de implementatie van het gewijzigde normenstelsel van de Participatiewet kan geleerd worden dat de implementatie van nieuwe wetgeving in de toekomst efficiënter kan plaatsvinden. Hierbij dient vooral aandacht besteed te worden aan de signalering en dient er meer structuur te komen. In hoofdstuk 7 worden hiervoor aanbevelingen gedaan. Ook worden er aanbevelingen gedaan die betrekking hebben op de inhoud van het gewijzigde normenstelsel.

## **7. Aanbevelingen**

In dit hoofdstuk worden aanbevelingen gedaan aan het team Bestuursrecht van de rechtbank Zeeland-West-Brabant. Deze aanbevelingen vloeien voort uit de onderzoeksresultaten en de conclusies zoals beschreven in hoofdstuk 6.

### **7.1 Leeswijzer**

Voor de leesbaarheid van dit hoofdstuk is gekozen om aan te sluiten bij de indeling van hoofdstuk 6, de conclusies. In paragraaf 7.2 zijn de aanbevelingen met betrekking tot de kostendelersnorm te lezen. In paragraaf 7.3 volgen de aanbevelingen over de alleenstaande-ouderkop, waarna in paragraaf 7.4 de aanbevelingen over het overgangsrecht aan de orde komen. Dit hoofdstuk sluit af met de aanbevelingen over het implementeren van nieuwe wetgeving in paragraaf 7.5.

### **7.2 Kostendelersnorm**

Uit figuur 1 op pagina 12 blijkt dat onder cluster 1 nog een cluster Wet werk en bijstand bestaat. Allereerst wordt dan ook aanbevolen om het clusteroverzicht aan te passen en de naam van het cluster Wet werk en bijstand te wijzigen in het cluster Participatiewet. Daarnaast houdt het team Bestuursrecht nog een Wet werk en bijstand-overleg. Ook hiervoor wordt aanbevolen om de naam van dit overleg te wijzigen in Participatiewet-overleg.

Het wordt aanbevolen om de conclusie dat artikel 24 van de Participatiewet een dode letter is geworden in het Participatiewet-overleg te bespreken en hieromtrent een standpunt in te nemen. Dit standpunt dient vervolgens binnen het cluster gecommuniceerd te worden en het verdient aanbeveling om een standaard overweging op te stellen voor uniformiteit in de uitspraken.

Daarnaast verdient het aanbeveling om de medewerkers die betrokken zijn bij de Participatiewet erop te wijzen dat twee personen die hoofdverblijf in dezelfde woning hebben er baat bij hebben om geen gezamenlijke huishouding te voeren of te huwen. Beroepszaken hieromtrent kunnen verwacht worden en het is voor de behandeling van belang dat men hierop bedacht is.

Verder wordt aanbevolen om aan de medewerkers in het cluster van de Participatiewet te communiceren dat de kostendelersnorm wél van toepassing is op studerende en personen met een commerciële relatie, maar dat deze personen alleen voor de berekening van de kostendelersnorm niet meetellen voor het aantal meerderjarige personen die in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft. De medewerkers dienen zich dit verschil in betekenis te realiseren.

Tot slot verdient het aanbeveling om in het Participatiewet-overleg te bespreken of de grammaticale interpretatie van artikel 22a van de Participatiewet wordt gevolgd, waardoor uiteindelijk het totaal aantal meerderjarige personen dat in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft 1 kan zijn.

### **7.3 Alleenstaande-ouderkop**

Het wordt aanbevolen om de mensen van het cluster Toeslagen en Participatiewet te informeren over het feit dat het begrip “alleenstaande ouder” in de Awir en de Participatiewet anders wordt gedefinieerd. Dit is van belang omdat bijvoorbeeld anders door de mensen van het cluster van de Participatiewet gedacht kan worden dat deze groep recht heeft op een alleenstaande-ouderkop, terwijl dit niet het geval is.

Omdat op diverse websites andere bedragen voor het toetsingsinkomen worden vermeld, wordt het aanbevolen om het juiste bedrag aan toetsingsinkomen ad € 19.463 te communiceren binnen het cluster Toeslagen.

Tot slot, maar niet minder belangrijk wordt aanbevolen om erover na te denken om de zaken over het kindgebonden budget te voegen bij het cluster Participatiewet. Het kindgebonden budget wordt nu veel meer dan vroeger gerelateerd aan de inhoud van het werk van cluster 1, dus aan het cluster Participatiewet. Het overgangsrecht uit de Wet hervorming kindregelingen regelt bijvoorbeeld een afwijkende norm als bedoeld in artikel 20 tot en met 22a van de Participatiewet voor de alleenstaande ouder die op 1 januari 2015 geen recht heeft op de alleenstaande-ouderkop, omdat hij een partner heeft als bedoeld in de Awir. Kennis van zaken van beide clusters is een pré bij de behandeling van beroepszaken. Indien er niet voor wordt gekozen om deze zaken te clusteren, dan wordt nu alvast meegegeven om clusteroverstijgende overleggen te organiseren waarbij de samenhang benadrukt wordt.

#### **7.4 Overgangsrecht**

In paragraaf 6.4 is geconcludeerd dat de rechters van team Bestuursrecht van de rechtbank Zeeland-West-Brabant hebben besloten af te wijken van het geldende overgangsrecht. Op beroepen ingediend na 1 januari 2015 waarbij het primaire besluit en de beslissing op bezwaar terecht zijn gebaseerd op de Wet werk en bijstand zal de rechter beslissen met toepassing van de Wet werk en bijstand. Het wordt aanbevolen om jurisprudentie hierover in de gaten te houden. Bij een eventueel ander standpunt van de Centrale Raad van Beroep – wat niet de verwachting is – kan de beslissing aangepast worden.

Daarnaast verdient het aanbeveling om binnen de clusters Toeslagen en Participatiewet te communiceren dat het overgangsrecht herleeft vanaf het moment dat de belanghebbende tijdens de looptijd van het overgangsrecht opnieuw in de situatie verkeert als op de peildatum.

#### **7.5 Efficiëntere implementatie van nieuwe wetgeving in de toekomst**

Uit de conclusies is gebleken dat er veel geleerd kan worden van de huidige werkwijze en dat implementatie van nieuwe wetgeving in de toekomst efficiënter kan plaatsvinden. Hoe dit efficiënter kan plaatsvinden, wordt in deze paragraaf uitgelegd aan de hand van aanbevelingen.

Allereerst wordt aanbevolen om de werkwijze van implementatie van nieuwe wetgeving schriftelijk vast te leggen en daarbij aan te geven wie er is belast met de signalering, wie wat doet en wat van wie wordt verwacht. Alhoewel de functieprofielen voor een ieder binnen de rechtspraak zijn te raadplegen, is hiermee niet de taak schriftelijk vastgelegd in bijvoorbeeld het afsprakenboek van het team. De schriftelijke vastlegging is belangrijk: als het niet duidelijk is wie nieuwe wetgeving signaleert, kan de eerste stap in het proces niet gezet worden en staakt het gehele proces.

Om te bezien of de implementatie van de Participatiewet goed is verlopen verdient het aanbeveling om begin 2016 een evaluatie te houden om te bezien of de kennis voldoende aanwezig was. Begin 2016 is een geschikt moment, omdat vanaf 1 juli 2015 de kostendelersnorm van toepassing wordt op het huidige bestand bijstandsgerechtigden. Het is de verwachting dat begin 2016 de eerste beroepszaken afgehandeld zijn. Als evaluatie kan er voor worden gekozen om een enquête onder de betrokken medewerkers uit te zetten. Aan de hand van deze enquête kan onderzocht worden hoe de medewerkers de implementatie van de Participatiewet hebben ervaren en of de aangeboden cursus voor het benodigde kennisniveau voldoende was.

Ook wordt aanbevolen om de bestaande mailgroepen meer te gebruiken. Per cluster is er een mailgroep met daarin de medewerkers uit het betreffende cluster. Op hoofdlijnen zijn er drie clusters. Binnen deze drie clusters is weer een verdere uitsplitsing/specialisatie.

De mailgroepen zijn op het niveau van de specialisaties. Op het moment dat er volstaan kan worden met een melding per mail, kan deze mailgroep gebruikt worden. Het voordeel is dat alleen de betrokken medewerkers een mail ontvangen, zonder dat er bij andere medewerkers een overkill aan informatie binnenkomt. Ook wordt met de mailgroep iedereen die bereikt moet worden bereikt.

Daarnaast wordt aanbevolen om een werkgroep in het leven te roepen om verder uit te werken hoe implementatie in de toekomst efficiënter kan plaatsvinden. Voorbeelden hiervoor zijn:

- De eerste tien zaken door 2 of 4 personen te laten behandelen om de eerste lijnen uit te zetten.
- De eerste principiële vragen meervoudig afdoen eventueel in samenwerking met een rechter van het team Bestuursrecht van de rechtbank Oost-Brabant, locatie Den Bosch.
- De behoefte peilen binnen cluster 1 voor samenwerking met Den Bosch bij het houden van zittingen van de meervoudige kamer.
- De mogelijkheid van Wiki-Juridica verder inzetten.

Tot slot verdient het aanbeveling om het verschil in implementatie binnen cluster 1 en cluster 2 weg te nemen. Hoe dit gedaan moet worden is lastig, want het is voor een gedeelte persoonsafhankelijk. Indien de eerste aanbeveling wordt gevolgd en vastgelegd wordt wat van wie verwacht wordt zou deze situatie al kunnen verbeteren. Maak concrete afspraken over de taakinvulling van de stafjuristen en de clustervoortrekkers, zodat voor iedereen duidelijk(er) is wie wat doet, wat van wie verwacht wordt en wie waar verantwoordelijk voor is. Door dit inzichtelijk te maken wordt de kans vergroot dat de signalering gestructureerder kan plaatsvinden in de toekomst.

## Evaluatie

Tot slot wordt kort stil gestaan bij het onderzoeksproces.

Bij de start van het onderzoek is een uitgebreid onderzoeksplan opgeleverd. In dit oorspronkelijke onderzoeksplan is aangegeven dat er voor het onderzoek naar de praktijk ook interviews gehouden zouden worden bij de rechtbank Rotterdam en Oost-Brabant. Gedurende het onderzoek en het houden van de interviews binnen het team Bestuursrecht van de rechtbank Zeeland-West-Brabant bleek de noodzaak voor het houden van de externe interviews te ontbreken. In overleg met de stagementor en de stagedocent is daarop besloten om de externe interviews te laten vervallen.

Daarnaast was in het onderzoeksplan opgenomen dat in opdracht van de opdrachtgever de onderzoeker schema's/handleidingen van het toepasselijke overgangsrecht zou opstellen voor de betrokken medewerkers van het team. Tijdens het onderzoek bleek echter dat Kluwer Schulink al schema's/handleidingen van het geldende overgangsrecht had opgesteld. Deze schema's zijn door de onderzoeker gecontroleerd op volledigheid en juistheid. De schema's komen overeen met het in dit onderzoek beschreven overgangsrecht. In overleg met de opdrachtgever is besloten dat de betrokken medewerkers van het team deze schema's kunnen gebruiken, waardoor het overbodig is geworden dat de onderzoeker nog schema's/handleidingen opstelt.

## Bronnenlijst

### Literatuur

#### **Eiselin 2014**

W.F.A. Eiselin, *Tekst en toelichting Participatiewet. Stand van zaken per 1-1-2015*, Den Haag: SDU Uitgever 2014.

#### **Brakel e.a. 2014**

S. Brakel e.a., *Participatiewet*, Deventer: Kluwer 2014.

#### **Op den Camp 2014**

L. op den Camp, *'Kostendelersnorm en afschaffing aanvulling alleenstaande ouders, Toepassing overgangsrecht'*, Schulink 17 september 2014.

#### **Van Dongen e.a. 2007**

G.H. van Dongen e.a., *Tekst & Toelichting Wet werk en bijstand*, Deventer: Kluwer 2007.

#### **Van Fessem 2015**

J. van Fessem, *'Toepassen kostendelersnorm, situatie bij minder dan 2 personen die meetellen voor de kostendelersnorm'*, Schulink 4 februari 2015.

#### **Geul 2013**

A. Geul, *Beleidsconstructie, coproductie en communicatie. Zes beproefde methodieken van beleidsontwikkeling*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2013.

#### **Marcus & Van Dam 2012**

J. Marcus & N. Van Dam, *Een praktijkgerichte benadering van Organisatie en Management*, Groningen: Noordhoff Uitgevers 2012.

#### **Pepers 2012**

A. Pepers, *'Maak uw redelijke grond aannemelijk'*, Schulink 20 januari 2012.

#### **Van Schaaik 2011**

G.A.F.M. van Schaaik, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

#### **Verheugt 2011**

J.W.P. Verheugt, *Inleiding in het Nederlandse recht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

### Jurisprudentie:

CRvB 21 juni 2001, ECLI:NL:CRVB:2011:BR0003.

CRvB 25 september 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX8470.

CRvB 17 juli 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:999

CRvB 30 september 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3181.

CRvB 23 september 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3241.

### Elektronische bronnen

[www.belastingdienst.nl](http://www.belastingdienst.nl), bezocht maart 2015.

[www.divosa.nl](http://www.divosa.nl), bezocht februari 2015.

[www.gemeenteloket.nl](http://www.gemeenteloket.nl), bezocht april 2015.

[www.nibud.nl](http://www.nibud.nl), bezocht april 2015.

[www.schulink.nl](http://www.schulink.nl), bezocht februari-mei 2015.

[www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl), bezocht april 2015.

[www.wijzeringeldzaken.nl](http://www.wijzeringeldzaken.nl), bezocht april 2015.