

Onderwerp: Verordeningen Participatiewet 2015

Schiermonnikoog, 4 december 2014

Aan de Gemeenteraad

Op 1 januari 2015 treden de Wet maatregelen Wet werk en bijstand (Stb. 2014, 269) en de Invoeringswet Participatiewet (Stb. 2014, 270) in werking. Beide wijzigen de Wet werk en bijstand. De citeertitel Wet werk en bijstand verdwijnt en wordt vervangen door de citeertitel Participatiewet.

In de Participatiewet wordt met betrekking tot de inkomensondersteuning:

- een kostendelersnorm geïntroduceerd;
- diverse arbeidsverplichtingen en bijbehorende maatregelen geüniformeerd.
- de langdurigheidstoeslag vervangen door een individuele inkomensvoet; en
- de categoriale bijzondere bijstand voor chronisch zieken, gehandicapten, ouderen en ouders van schoolgaande kinderen afgeschaft.

### **Kostendelersnorm**

Met de kostendelersnorm wil de regering voorkomen dat binnen een huishouden sprake kan zijn van stapeling van uitkeringen. Het huidige systeem houdt onvoldoende rekening met de kostenvoordelen die er zijn als er meerdere volwassenen samen een huishouding voeren. Ook is het ongewenst dat de inkomsten in een huishouden door stapeling van uitkeringen hoger zijn dan bij de buurman of buurvrouw die aan het werk is. Tegelijkertijd wordt ervoor gezorgd dat het wel loont om aan het werk te gaan door dit loon niet te verrekenen met de uitkeringen in het huishouden. Als gevolg van de invoering van de kostendelersnorm vervalt het systeem van gemeentelijke toeslagen op de landelijke bijstandsnorm. De gemeente heeft bij vaststelling van de hoogte van de bijstandsuitkering geen bevoegdheid meer. Om deze reden wordt de Toeslagenverordening ingetrokken.

### **Uniforme arbeidsverplichtingen en maatregelen**

De regering is naar aanleiding van onderzoeken van de Inspectie SZW ("Het naleven van verplichtingen" (oktober 2011) en "Iedereen aan de slag" (december 2011)) van mening dat de naleving en de handhaving van de arbeidsverplichtingen door gemeenten voor verbetering vatbaar zijn, mede gezien de activering die de regering met de Participatiewet beoogt. Uit deze onderzoeken bleek dat:

- uitkeringsontvangers onvoldoende dwang en drang van gemeenten ervaren om actief op zoek te gaan naar werk;
- klantmanagers in de uitvoering een (te) grote beoordelingsvrijheid hebben; zij leggen naar eigen inzicht wel of geen maatregel op. Dat leidt tot ongerechtvaardigde rechtsverschillen, zowel binnen een gemeente als tussen gemeenten onderling;
- op bestuurlijk niveau nauwelijks expliciete sturing wordt gegeven aan de uitvoering van het gemeentelijke maatregelenbeleid. Dit impliceert volgens de staatssecretaris dat de gemeenteraad onvoldoende invulling geeft aan de door de wetgever gegeven rol om sterk beleidsmatige invloed uit te oefenen, onder meer door de lokale verordeningen die zij vaststelt.

De regering streeft met de verbetering van de naleving een meerledig doel na, te weten: bevorderen van de uitstroom uit de uitkering, tegengaan van onnodig gebruik van uitkeringen, en opheffing van de met het recht op uitkering strijdige situaties en het in overeenstemming brengen van deze situaties met de geldende norm (TK 33 801, nr. 3, p.31-32).

In de Participatiewet zijn acht expliciete verplichtingen opgenomen. Bij het niet of onvoldoende naleven van deze verplichtingen moet het college de bijstand tenminste één maand en maximaal drie maanden met 100% verlagen. Het gaat om de verplichting om:

- algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden en behouden;
- ingeschreven te staan bij een uitzendbureau;
- algemeen geaccepteerde arbeid in een gemeente te verkrijgen alvorens naar die gemeente te verhuizen;
- bereid te zijn tot dagelijks maximaal 3 uur woon-werkverkeer;
- als ultimatum remedium bereid zijn te verhuizen als een uitkeringsontvanger een arbeidsovereenkomst van minimaal een jaar tegen een nettoloon dat ten minste gelijk is aan de uitkering aan kan gaan;
- kennis en vaardigheden te behouden;
- het verkrijgen, aanvaarden en behouden van algemeen geaccepteerde arbeid niet te belemmeren door kleding, gebrek aan persoonlijke verzorging of gedrag;
- gebruik te maken van door het college aangeboden voorzieningen en mee te werken aan onderzoek naar mogelijkheden tot arbeidsinschakeling.

De beleidsruimte van gemeenten om ontheffingen van de arbeidsverplichting te verlenen en de uitkering via een maatregel te verlagen wordt ingeperkt. In de wet zijn een aantal uniforme verplichtingen en bijbehorende maatregelen opgenomen. Het gevolg is dat de Maatregel- of Afstemmingsverordening moet worden aangepast aan de nieuwe wetgeving.

### **Individuele inkomensvoet**

De categoriale langdurigheidstoelage wordt omgevormd tot een individuele inkomensvoet voor personen tot de pensioengerechtigde leeftijd die langdurig van een laag inkomen rond moeten komen en gelet op hun individuele omstandigheden geen zicht hebben op verbetering van het inkomen. Hiertoe heeft de regering ervoor gekozen om in de bijstand op te nemen welke individuele omstandigheden de colleges in ieder geval in de beoordeling van het recht op een individuele inkomensvoet, moeten betrekken. Het betreft hier in ieder geval de krachten en bekwaamheden van de desbetreffende persoon, alsmede de inspanningen die de persoon heeft verricht om tot inkomensverbetering te komen. Aan de hand van mede deze weging van de individuele omstandigheden, stelt het college vast of de betreffende persoon naar het oordeel van het college al dan niet «zicht op inkomensverbetering» heeft en recht heeft op een individuele inkomensvoet. Het uitgangspunt is dat deze vorm van aanvullende inkomensondersteuning alleen terecht komt bij de mensen die het echt nodig hebben.

De verordening Langdurigheidstoelage wordt in technische zin gewijzigd. Daarnaast wordt een nieuwe invulling gegeven aan de hoogte van de individuele inkomensvoet. Deze wordt in Dantumadiel en Dongeradeel vanwege het activerende karakter van de Participatiewet lager dan de langdurigheidstoelage zoals die tot en met 2014 gold. Een hoge voet leidt tot een vergroting van de armoedeval waardoor (meer) werken pas lonend wordt na een significante stijging van het inkomen tot meer dan 110% van het wettelijk minimumloon.

In de conceptverordening zoals die ter advisering aan de Cliëntenraad is voorgelegd werd de hoogte van de inkomensvoet bepaald op 30% van de toepasselijke bijstandsnorm. De Cliëntenraad heeft geadviseerd dit percentage op 40% te zetten omdat de doelgroep deze voet onvoorstelbaar hard nodig heeft.

In de Friese gemeenten varieert de huidige langdurigheidstoelage van 25% (Het Bildt, Franekeradeel, Menameradiel, Terschelling, Vlieland) tot 55% (Dantumadiel en Dongeradeel). Het gros van de Friese gemeenten hanteert in 2014 een percentage van 38 tot 40%. Onbekend is of zij deze percentages wijzigen.

		2014	2015 (30%)	2015 (40%)
Dantumadiel,	Alleenstaande	522	278	371
Dongeradeel,	Alleenstaande ouder	622	360	479
Schierm'oog	Gehuwden	678	407	542
Ferwerderadiel	Alleenstaande	360	278	371
	Alleenstaande ouder	463	360	479
	Gehuwden	515	407	542
Kollumerland	Alleenstaande	371	278	371
	Alleenstaande ouder	474	360	479
	Gehuwden	529	407	542

### FINANCIËLE CONSEQUENTIES

Gemeenten ontvangen van het Rijk de gebundelde uitkering voor inkomensvoorzieningen (BUIG) waaruit de uitkeringen voor algemene bijstand, loaw, loaz en Bbz-starters worden betaald. De regering verwacht naar aanleiding van de kostendelersnorm, de aangescherpte verplichtingen en de uniforme sanctionering minder en lagere uitkeringen. Het voorlopige macrobudget BUIG 2015 is daarom 224 miljoen euro lager dan het definitieve macrobudget BUIG 2014.

De individuele inkomenstoelage wordt betaald uit het budget bijzondere bijstand.

### INSPRAAK

De conceptverordeningen zijn op 19 september 2014 ter advisering aan de Cliëntenraad Noordoost Friese gemeenten (hierna Cliëntenraad) voorgelegd en op 25 september 2014 besproken met de Cliëntenraad. Op 6 oktober 2014 heeft de Cliëntenraad een schriftelijk advies uitgebracht. Een afschrift van dit advies is bij dit raadsvoorstel gevoegd.

- *Algemeen*

*De Cliëntenraad heeft er totaal geen begrip voor dat het college het voornemen heeft de verordeningen zodanig aan te passen dat er méér zal worden bezuinigd dan de Rijksoverheid oplegt. In Noordoost-Friesland zal de armoede daardoor onnodig zwaar toenemen. De Cliëntenraad roept het college en de gemeenteraad daarom met grote klem op de ontwerpregelingen ten gunste van de allerarmsten te herzien.*

Op 1 januari 2015 treden de kostendelersnorm en de aanpassing van de alleenstaande oudernorm in werking. Het college en de gemeenteraad hebben op deze onderdelen geen beleidsvrijheid en geen bevoegdheid om de effecten van deze rijksmaatregelen te compenseren.

De wettelijke mogelijkheden om ongericht categoriaal armoedebeleid te voeren vervallen. Er mag alleen nog in individuele gevallen armoedebeleid gevoerd worden voor daadwerkelijk gemaakte of te maken kosten.

De verordeningen zijn opgesteld binnen de kaders die de wetgever daarvoor stelt.

- *Afstemmingsverordening*

*De Cliëntenraad heeft er begrip voor dat er in het kader van de Participatiewet maatregelen moeten worden genomen als betrokkenen hun verplichtingen niet nakomen. De nu voorgestelde bestraffing heeft echter tot gevolg dat mensen schulden gaan krijgen die zij niet of nauwelijks kunnen wegwerken. Strengere toepassing van de verordening kan ertoe leiden dat mensen volledig aan lager wal raken. Heeft het college dat voor ogen bij de toepassing van het nieuwe beleid? De Cliëntenraad adviseert om de afstemmingsverordening in redelijkheid toe te passen en een inspanningsverplichting op te*

*nemen waarin wordt opgenomen dat individuele ondersteuning beter kan werken dan bot financieel straffen.*

Het college is verplicht de bijstand tijdelijk te verlagen als de betrokkene de aan de bijstand verbonden verplichtingen *verwijtbaar* niet of onvoldoende nakomt. Zolang een betrokkene de aan de bijstand verbonden verplichtingen nakomt zal hij niet met een dergelijke verlaging van zijn uitkering te maken krijgen.

In artikel 18, vierde lid van de Participatiewet zijn acht expliciete verplichtingen opgenomen waaraan de ontvangers van een bijstandsuitkering moeten voldoen. Als hij deze verplichtingen niet of onvoldoende nakomt is het college verplicht de uitkering gedurende ten minste één maand en maximaal drie maanden met 100% te verlagen (artikel 18, vijfde lid PW). De hoogte van deze maatregel is dus in de wet vastgelegd, gemeenten zijn niet bevoegd deze in een verordening of beleidsregels lager vast te stellen. Voor de duur van de verlaging zijn in de wet minimumtermijnen vastgelegd. In de verordening wordt deze minimumtermijnen gehanteerd.

De Participatiewet en de verordening bieden mogelijkheden om in de gevallen waarin een verlaging moet worden toegepast bij dringende redenen de hoogte van de verlaging af te stemmen op de omstandigheden van de belanghebbende en zijn mogelijkheden om inkomen te verwerven, en bij de verrekening van de maatregel rekening te houden met de omstandigheden van de betrokkene en zijn gezin. Als het college de uitkering heeft verlaagd kan de belanghebbende het college verzoeken de verlaging te herzien als uit zijn houding en gedragingen ondubbelzinnig blijkt dat hij de geschonden verplichting(en) nakomt.

Als een gedraging in het geheel niet verwijtbaar is vindt geen verlaging plaats. Een verlaging kan alleen worden toegepast als de gedraging de betrokkene te verwijten is.

- *Verordening Individuele inkomenstoeslag*

*De Cliëntenraad verzet zich ernstig tegen het vaststellen van het voorgestelde normbedrag. De inkomenstoeslag wordt veel te drastisch gekortwiekt. De Cliëntenraad adviseert de hoogte vast te stellen op 40%. De gemeente heeft beleidsvrijheid bij het invullen van de begrippen langdurig en laag inkomen (wettelijk gemaximeerd tot 110%).*

Het college stelt voor de hoogte van de individuele inkomenstoeslag vast te stellen op 30% van de toepasselijke bijstandsnorm. Dit percentage sluit aan bij de hoogte van de langdurigheidstoeslag zoals die tot 2009 in de wet was opgenomen. In de verordening is opgenomen dat personen die een beperkt hoog inkomen hebben dan het toetsinkomen van 100% recht hebben op een verlaagde toeslag.

*De Cliëntenraad Noordoost Friese gemeenten adviseert:*

- *toekenning van de inkomenstoeslag na drie jaar op het minimuminkomen:* in de verordening is het begrip langdurig laag inkomen gedefinieerd als 36 maanden. In de Participatiewet is een nieuw beoordelingscriterium opgenomen zodat het college niet slechts mag toetsen aan een langdurig laag inkomen.
- *bij deze regeling ook de versterking van het armoedebeleid voor ogen te houden:* het nóg activerende karakter van de Participatiewet rechtvaardigt een lagere inkomenstoeslag. Een hoge inkomenstoeslag leidt ertoe dat de armoedeval groter wordt, de kans op werk dat het verlies van de toeslag wordt kleiner (hoe hoger de toeslag, hoe hoger het inkomen uit arbeid moet zijn)
- *voor de hoogte van de individuele inkomenstoeslag ten minste de landelijke normen van 2014 te hanteren:* de wet kent sinds 2009 geen landelijke norm meer voor de hoogte van de inkomenstoeslag. Het is aan de gemeenteraad om de hoogte van de inkomenstoeslag bij verordening vast te stellen.
- *de inkomenstoeslag te indexeren (aanpassen aan de inflatie):* de inkomenstoeslag wordt vastgesteld op een percentage van de toepasselijke bijstandsnorm. Het wettelijk minimumloon wordt tweemaal per jaar aangepast aan de ontwikkeling van de gemiddelde cao-lonen. De bijstandsnorm wordt ook tweemaal per jaar (op 1 januari en 1 juli) aangepast aan het wettelijk minimumloon. De verordening voorziet hiermee in een jaarlijkse indexering van de inkomenstoeslag.

Het college besluit het percentage te verhogen naar 40% van de toepasselijke bijstandsnorm. Dit sluit beter aan bij het gros van de Friese gemeenten die in 2014 percentages van 35 tot 40% hanteren.

- *Verordening tegenprestatie*

*De Cliëntenraad adviseert de gemeente uit te gaan van de persoonlijke wensen, kwaliteiten en mogelijkheden van de betrokken persoon. De Cliëntenraad wijst erop dat heel veel cliënten in de*

*praktijk al iets terugdoen voor hun uitkering. Zij zijn actief in het vrijwilligerswerk of mantelzorg. Erken deze activiteiten ten behoeve van de samenleving als tegenprestatie. De Cliëntenraad vraagt ook wat er zal gebeuren met de cliënten die zijn afgekeurd en vrijstelling hebben gekregen.*

Het uitgangspunt van de verordening is dat de persoonlijke wensen en kwaliteiten van de uitkeringsontvanger in principe leidend zijn voor het verrichten van een tegenprestatie. Bij het opdragen van een tegenprestatie wordt rekening gehouden met vrijwilligerswerk en mantelzorg.

Als er sprake is van dringende redenen kan het college in individuele gevallen tijdelijk vrijstelling verlenen van de arbeidsverplichtingen en de verplichting tot het leveren van een tegenprestatie (artikel 9, tweede lid PW). De verplichting tot het opdragen van een tegenprestatie geldt, net als de arbeids- en re-integratieverplichtingen, niet voor personen die duurzaam en volledig arbeidsongeschikt zijn (artikel 9, vijfde lid PW).

- *Overig*

*De Cliëntenraad in Noordoost Fryslân stelt dat de gemeente ‘onredelijk lang’ is gewacht met het opstellen van de verordeningen waardoor de Cliëntenraad nauwelijks kan heeft gehad om een afgewogen oordeel te formuleren. De Cliëntenraad voelt zich hierdoor weinig serieus genomen. Er zijn gemeenten waar al een half jaar of langer geleden al regelingen zijn opgesteld waardoor er ruimschoots de mogelijkheid is geweest tot advisering.*

Het wetsvoorstel waarop de verordeningen zijn gebaseerd is op 1 juli 2014 door de Eerste Kamer aangenomen, de Staatsbladen waarin de wet en de inwerkingtreding daarvan zijn afgekondigd zijn op 15 juli 2014 gepubliceerd. Zolang de wetgeving nog niet in de Staatsbladen was gepubliceerd was er geen wettelijke grondslag om beleid te ontwikkelen. De publicatie van de Staatsbladen viel in het begin van de zomervakanties in deze regio en het politieke zomerreces.

Het eerste portefeuillehouders overleg na het zomerreces heeft op 18 september 2014 plaatsgevonden, waarna de conceptverordeningen de volgende dag ter advisering aan de Cliëntenraad zijn voorgelegd. De ambtelijke organisatie heeft een grote inspanning geleverd om de conceptverordeningen na de parlementaire behandeling tijdig gereed te krijgen en deze voor 1 januari 2015 door de gemeenteraad te laten vaststellen. Het college herkent zich dan ook niet in het beeld dat zij onredelijk lang zou hebben gewacht.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Schiermonnikoog,  
de secretaris, de burgemeester,

B. Boelens

J. Stellinga