



VOORSTEL AAN HET COLLEGE VAN DE GEMEENTE ROERMOND

Onderwerp: Aanpassing Beleidsregel bijzondere bijstand

Zaaknummer: 44609-2024

Datum: 29-01-2025

Inleiding

Op 4 juli 2024 heeft de gemeenteraad de Visie opvang 'nieuwkomers' gemeente Roermond 2024-2026 en de Actie agenda nieuwkomers 2024-2026 vastgesteld. Op 7 november 2024 heeft de gemeenteraad het Beleidsplan Armoede en Schulden 'Bestaanszekerheid als kompas' 2025-2028 vastgesteld.

Deze beleidsstukken bevatten een aantal maatregelen die betrekking hebben op de bijzondere bijstand voor de jaren 2025 en 2026. Hierdoor is het nodig om de bestaande beleidsregel bijzondere bijstand aan te passen.

Wat is bijzondere bijstand?

Bijzondere bijstand is een regeling binnen de Participatiewet (PW) die bedoeld is om minima te ondersteunen bij de betaling van bijzondere en noodzakelijke kosten. Voorwaarde is dat er geen mogelijkheid is om deze kosten te betalen uit het eigen inkomen of vermogen of uit een andere uitkering of regeling. Het college heeft een grote mate van beleidsvrijheid om de voorwaarden voor bijzondere bijstand vorm te geven.

De gemeente Roermond heeft het beleid voor een aantal veel voorkomende kosten geüniformeerd in een beleidsregel. De vaststelling van de beleidsregel bijzondere bijstand is een bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders. De bestaande beleidsregel bijzondere bijstand dateert van 2015. Er is nu aanleiding om de beleidsregel aan te passen.

Voorstel:

Aan het college wordt voorgesteld:

1. de Beleidsregel bijzondere bijstand 2025 vast te stellen per 1 januari 2025;
2. de Beleidsregel bijzondere bijstand 2015 in te trekken per 1 januari 2025;
3. te reageren op het advies van de Cliëntenraad op de voorgestelde wijzigingen van de beleidsregel bijzondere bijstand overeenkomstig bijgevoegde conceptbrief.

Argumenten

1.1. De beleidsregel moet aangepast worden naar aanleiding van het Beleidsplan armoede en schulden 'Bestaanszekerheid als kompas' 2025-2028

Op 7 november 2024 heeft de gemeenteraad het beleidsplan armoede en schulden vastgesteld. Het beleidsplan bevat een aantal maatregelen die het nodig maken de beleidsregel bijzondere

bijstand aan te passen. Het betreft tijdelijke maatregelen voor de jaren 2025 en 2026. Het gaat om de volgende wijzigingen:

1. Verhoging van de inkomensgrens voor bijzondere bijstand tot 130% van het sociaal minimum

In het beleidsplan is opgenomen dat we alle minimaregelingen uniformeren en beschikbaar stellen voor huishoudens met een inkomen tot 130% van het sociaal minimum. Momenteel geldt voor de meeste regelingen in het beleid bijzondere bijstand een inkomensgrens van 120% van het sociaal minimum. Het betreft een tijdelijke verhoging van de inkomensgrens voor de jaren 2025 en 2026.

2. Introductie 'Toeslag pensioengerechtigden' in de beleidsregel (artikel 23)

In artikel 36 van de Participatiewet zijn de regels met betrekking tot de individuele inkomenstoeslag opgenomen.

In artikel 36 van de Participatiewet zijn de regels met betrekking tot de individuele inkomenstoeslag opgenomen.

Minima zijn vanwege het lage inkomen minder goed in staat zaken in huis te vervangen zoals duurzame gebruiksgoederen als een koelkast of een wasmachine.

De individuele Inkomenstoeslag is een ongerichte toeslag die minimahuishoudens, van 21 jaar of ouder maar jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd, in staat stelt om duurzame gebruiksgoederen te vervangen of andere noodzakelijke vervangingen te doen. De individuele inkomenstoeslag is een specifieke vorm van categoriale bijzondere bijstand binnen de Participatiewet waarbij de gemeente niet hoeft te controleren of de toeslag ook daadwerkelijk gebruikt wordt voor het doel. Binnen de kaders van artikel 36 van de Participatiewet kan de gemeente zelf voorwaarden voor deze toeslag vaststellen.

In het beleidsplan is opgenomen dat we tijdelijk voor de jaren 2025 en 2026, net zoals de overige minimaregelingen binnen de bijzondere bijstand, de doelgroep van de individuele inkomenstoeslag verbreden tot de huishoudens tot 130% van het sociaal minimum. De Participatiewet geeft ons deze bevoegdheid.

In het beleidsplan is ook beschreven dat er extra aandacht wordt besteed aan ouderen in armoede. Tijdens de recente energiecrisis is namelijk geconstateerd dat in onze gemeente relatief veel ouderen aangewezen zijn op een laag inkomen. Eén derde van de ontvangers van de energietoeslag betrof namelijk pensioengerechtigden aangewezen op een laag inkomen. Daarom is in het beleidsplan opgenomen dat we de doelgroep van de individuele inkomenstoeslag tijdelijk (2025 – 2026) willen verbreden met de huishoudens die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt.

De individuele inkomenstoeslag was beperkt tot huishoudens met een inkomen tot 110% van de bijstandsnorm. AOW-gerechtigden kwamen niet in aanmerking omdat, zij niet tot de wettelijke doelgroep behoren, daarnaast is hun inkomen hoger dan 110% van de bijstandsnorm.

Als we de individuele inkomenstoeslag uitbreiden naar huishoudens met een inkomen tot 130%, ontstaat er rechtsongelijkheid bij het toekennen van de individuele inkomenstoeslag tussen leeftijdsgroepen die zich in vergelijkbare omstandigheden bevinden (wel of niet pensioengerechtigd).

Dit is een ongerechtvaardigd onderscheid enkel op basis van leeftijd van inwoners die qua financiële omstandigheden in een vergelijkbare situatie verkeren.

Artikel 36 van de Participatiewet beperkt ons juridisch echter om de individuele inkomenstoelage te verstrekken aan pensioengerechtigden.

Om toch aan de beleidsvoornemens van het beleidsplan te voldoen om minima met de pensioengerechtigde leeftijd te ondersteunen bij de vervanging van duurzame gebruiksgoederen is in de beleidsregel een vergelijkbare regeling opgenomen in artikel 23, de 'toelage pensioengerechtigden'. Hierbij kunnen ook deze minima door middel van bijzondere bijstand ondersteund worden bij het doen van vervangingsuitgaven voor duurzame gebruiksgoederen. Deze bevoegdheid is in artikel 48 en 51 van de Participatiewet opgenomen.

De voorwaarden om hiervoor in aanmerking te komen zijn gelijk aan de verstrekking van de individuele inkomenstoelage, behalve dat de uitgaven op basis van deze toelage pensioengerechtigden moeten voldoen aan de algemene voorwaarden van de bijzondere bijstand nl. dat zij individueel noodzakelijk zijn. De inwoner zal de kosten dan ook moeten aantonen bij de aanvraag. Op deze wijze is de verstrekking aan pensioengerechtigden juridisch afgehecht en rechtmatig.

1.2. Introduceren van een overbruggingsuitkering en verhogen normbedragen bijzondere bijstand inrichtingskosten

Iedereen in Nederland wordt geacht zelf in zijn eigen levensonderhoud te voorzien en om zelf verantwoordelijkheid te dragen voor de inrichting van zijn of haar woning.

In de praktijk zijn er echter situaties aan te wijzen waarin een belanghebbende niet geacht kan worden in staat te zijn geweest om voor deze kosten te reserveren en dit ook niet verwijtbaar is.

Daarom is er in de bestaande beleidsregel een regeling opgenomen voor huishoudens die zich vanuit een 'niet-verwijtbare inkomensloze situatie' vestigen in onze gemeente en geen middelen hebben voor de eerste kosten van levensonderhoud en voor de kosten van een eerste inrichting van hun woning.

Het gaat dan bijvoorbeeld om statushouders die na een verblijf in een AZC reguliere huisvesting krijgen, personen die na een echtscheiding de echtelijke woning hebben moeten verlaten of inwoners die na een periode van dakloosheid een nieuwe start willen maken en geen middelen hebben om in deze kosten te voorzien.

De Visie opvang 'nieuwkomers' gemeente Roermond 2024-2026 en de Actie agenda nieuwkomers 2024-2026 zijn mede aanleiding geweest om het beleid ten aanzien van kosten eerste levensonderhoud en inrichtingskosten te wijzigen. De voorgestelde wijzingen worden hieronder toegelicht.

Het nieuwe beleid geldt echter voor alle inwoners van onze gemeente die in een vergelijkbare situatie verkeren.

1. Introductie overbruggingsuitkering

De reguliere bijstand wordt achteraf uitbetaald. Wanneer een inwoner vanuit een niet-verwijtbare inkomensloze situatie een nieuw bestaan wil opbouwen en een beroep doet op de bijstand duurt het een aantal weken voordat de eerste betaling van de bijstand plaatsvindt. Dit is gemiddeld een periode van 6 weken.

Om deze inkomensloze periode te overbruggen, wordt voorgesteld om vanuit de bijzondere bijstand een overbruggingsuitkering te verstrekken van 125% van de van toepassing zijnde bijstandsnorm exclusief vakantietoeslag. Uit onze berekeningen is gebleken dat inwoners met een overbruggingsuitkering van deze hoogte in hun eerste levensonderhoud kunnen voorzien en hun vaste lasten kunnen betalen tot de eerste reguliere betaling van de bijstand wordt ontvangen.

2. Verhogen inrichtingskosten bijzondere bijstand

In het geval een inwoner vanuit een niet verwijtbare inkomenloze situatie een woning toegewezen krijgt verstrekt onze gemeente bijzondere bijstand in de vorm een geldlening (leenbijstand).

De leenbijstand moet in 36 maandelijkse termijn worden terugbetaald. De inhouding bedraagt 5% van de uitkering. Dit betekent dat inwoners gedurende 36 maanden aangewezen zijn op een inkomen ter hoogte van het absolute bestaansminimum van de beslagvrije voet.

Aanpassing hoogte inrichtingskosten

Geconstateerd is dat de huidige hoogte van de normbedragen voor inrichtingskosten niet meer toereikend zijn gelet op de huidige kosten van het bestaan. De normbedragen zijn vanaf 2015 niet meer geïndexeerd en mede gelet op de inflatie van de afgelopen jaren niet meer voldoende.

Wij stellen voor om bij de vaststelling van de inrichtingskosten aan te gaan sluiten bij de prijzengids van het Nibud. De prijzengids van het Nibud geeft onderbouwde informatie over de kosten van inventarispakketten voor gezinnen om een woning in te richten. De inventarispakketten van het Nibud zijn gebaseerd op gemiddelde pakketten van alle huishoudens in Nederland.

Voorgesteld wordt de bijzondere bijstand voor inrichtingskosten vast te stellen op een percentage van de Nibud-normen. Hierbij gaan we ervan uit dat inwoners die opnieuw moeten beginnen of starten vanuit het oogpunt van duurzaamheid en circulariteit ook een aantal zaken tweedehands kunnen kopen.

Uit de uitvoeringspraktijk is gebleken dat het mogelijk is een woning sober en toereikend in te richten met een inventarispakket ter hoogte van 50% van de Nibudnormen. Voor kamerbewoning wordt voorgesteld om uit te gaan van 25% van de Nibudnormen. Uw college wordt voorgesteld om, voor de jaren 2025 en 2026, deze normen te hanteren.

Vorm van bijstand

Daarnaast wordt voorgesteld de bijzondere bijstand voor inrichting niet meer te verstrekken in de vorm van een geldlening maar 'om niet'. Dit betekent dat de bijzondere bijstand voor inrichtingskosten niet meer hoeft te worden terugbetaald.

Deze voorgestelde maatregelen sluiten nauw aan bij de uitgangspunten van het beleidsplan armoede en schulden (zie 1.1.) waarbij een van de uitgangspunten is dat inkomenszekerheid een basale voorwaarde is om ervoor te zorgen dat (kwetsbare) inwoners zo spoedig mogelijk weer volwaardig kunnen participeren in onze maatschappij. Hierbij past het niet dat deze vaak kwetsbare inwoners bij een (nieuwe) start meteen geconfronteerd worden met terugbetalingen en verrekeningen op hun bijstandsuitkering waardoor zij de eerste periode aangewezen zijn op een inkomen op het absolute bestaansminimum.

De besteding van de bijzondere bijstand voor inrichtingskosten wordt steekproefsgewijs gecontroleerd.

In bijlage 1 vindt u een uitgebreid onderzoek en een onderbouwing van bovenstaande ambtelijke adviezen.

1.3. Op een aantal andere punten is actualisatie van de beleidsregel nodig. De huidige beleidsregel dateert van 2015. Naast bovengenoemde wijzigingen stellen we een aantal drietal redactionele wijzigingen voor:

- In een aantal gevallen wordt de bijzondere bijstand in de vorm van een geldlening verstrekt. In de beleidsregel is nu bepaald dat bij de vaststelling van de hoogte van het maandelijks af te lossen bedrag van de leenbijstand, de inwoner minimaal 90% van het sociale minimum moet overhouden. Recente wetgeving (Wet vereenvoudiging beslagvrije voet) en jurisprudentie bepalen echter dat dit minimaal 95% moet zijn. De uitvoering wordt al volgens deze norm toegepast, maar de beleidsregel dient hier nog formeel op aangepast te worden. Door de beleidsregel te wijzigen wordt het beleid formeel in overeenstemming gebracht met de wettelijke bepalingen.
- Aanvullend op het vorige punt: in een aantal gevallen wordt er bijzondere bijstand verstrekt in een geldlening (artikel 48 PW). In ons huidige beleid is opgenomen dat inwoners maximaal 36 maanden moeten aflossen op een af te sluiten lening. Aflossing vindt maandelijks plaats tot de beslagvrije voet. Na 36 maanden correcte aflossing wordt het restant kwijtgescholden. Dit betekent dat inwoners die leenbijstand ontvangen gedurende 36 maanden aangewezen kunnen zijn op een inkomen ten hoogte van het absolute bestaansminimum.

Voor de termijn van 36 maanden is in het verleden gekozen omdat het toentertijd niet wenselijk werd geacht dat inwoners langer dan 36 maanden in hun levensonderhoud moesten voorzien met een inkomen op het absolute bestaansminimum. Deze termijn sloot ook aan bij de doorlooptermijnen van de wettelijke en minnelijke schuldregelingen, waaronder saneringskredieten, welke ook 36 maanden duurden.

Inmiddels zijn de inzichten gewijzigd en hanteert men binnen de schuldhulpverlening een maximale termijn van 18 maanden. In dit perspectief willen wij analoog hieraan in het beleid bijzondere bijstand ook aansluiten en de maximale aflossingstermijn vaststellen op 18 maanden.

- De regeling maatschappelijke participatie voorziet in een gemeentelijke bijdrage voor minima om deelname aan educatieve, culturele en sportieve activiteiten mogelijk te maken. Het gaat om een bedrag van € 100,- per kalenderjaar. Op dit moment is opgenomen dat de consulenten alle bonnetjes met betrekking tot de verstrekking van de maatschappelijke participatie moeten controleren. In het kader van ons nieuwe armoedebeleid, dat uitgaat van vertrouwen en eenvoud in regelingen, is het echter niet wenselijk om elke uitgave van een inwoner te controleren op juistheid. Voorgesteld wordt om de bestedingen vanuit de regeling maatschappelijke participatie niet langer meer één op één te controleren. Steekproefsgewijs vindt er een controle plaats om de doelmatigheid van de verstrekking te beoordelen.

1.4. / 2 Het gewijzigd beleid moet worden opgenomen in de beleidsregel bijzondere bijstand
De voorgestelde wijzigingen zijn opgenomen in bijgevoegde concept Beleidsregel Bijzondere

bijstand 2025. Uw college wordt gevraagd om deze beleidsregel vast te stellen per 1 januari 2025 en de Beleidsregel bijzondere bijstand 2015 in te trekken per 1 januari 2025.

3.1. Bijgevoegde brief moet verstuurd worden naar aanleiding van het advies van de Cliëntenraad Participatiewet

De Cliëntenraad Participatiewet is het officiële adviesorgaan van uw college met betrekking tot de PW. Met betrekking tot de maatregelen die voortvloeien uit het Beleidsplan armoede en schulden heeft de Cliëntenraad al eerder positief geadviseerd.

De Cliëntenraad is in de vergadering van 16 december 2024 geïnformeerd over de introductie van de overbruggingsuitkering en de verhoging van de bijzondere bijstand van inrichtingskosten.

De Cliëntenraad Participatiewet Roermond kan zich vinden in het voorstel een overbruggingsuitkering en een verhoging van de bijzondere bijstand voor inrichtingskosten 'om niet' in te zetten. Zij is van mening dat een nieuwkomer niet al bij start geconfronteerd moet worden met achterstanden, leningen en verrekeningen. De Cliëntenraad onderschrijft ook dat de regeling ook geldt voor alle inwoners en gezinnen in vergelijkbare omstandigheden. Hoewel de Cliëntenraad het voorstel dus steunt wil zij niet onopgemerkt laten dat diverse leden van de raad ook wel een dubbel gevoel hebben bij de regeling. Enkele leden van de raad zijn van mening dat er 'toch aardige bedragen mee gemoeid' zijn die 'om niet' worden verstrekt. Zij hopen dat er bij de reguliere bijzondere bijstandaanvragen op soortgelijke wijze de menselijke maat gehanteerd wordt. Volgens deze leden zou dit het draagvlak vergroten.

Wij stellen voor om bijgevoegde brief te versturen als reactie op het advies van de Cliëntenraad. Hierbij geven wij aan dat de menselijke maat dé rode draad is binnen het nieuwe armoedebeleid en dat dit ook geldt voor de uitvoering van de bijzondere bijstand. Wij willen dat de inwoner zich gehoord voelt en vertrouwen in de gemeente heeft. Dit betekent dat wij bij de beoordeling van de bijzondere bijstand, binnen de wettelijke mogelijkheden, nog meer naar de inwoner kijken en rekening houden met de individuele omstandigheden waarin de inwoner verkeert. Dit past binnen de uitgesproken wens van de Cliëntenraad.

Kanttekeningen en risico's

1.1 Financiering voor de genoemde verruimingen is slechts voorhanden voor 2 jaar

Zowel de middelen vanuit de Actie agenda nieuwkomers 2024-2026 en het beleidsplan Armoede en schulden zijn onvoorwaardelijk eindig en alleen beschikbaar voor de jaren 2025 en 2026.

Continuïteit van ingezet beleid is belangrijk in het kader van rechtszekerheid van de inwoner. Ook in het kader van een betrouwbare overheid is het van belang dat ingezet beleid niet sterk wisselt van jaar tot jaar. Deze tijdelijke maatregelen scheppen mogelijk verwachtingen voor het beleid in de toekomst.

Bij ongewijzigde omstandigheden zal het beleid per 1 januari 2027 opnieuw aangepast moeten worden. Om deze reden zullen wij uitdrukkelijk blijven communiceren - zowel naar inwoners als naar ketenpartners - dat de huidige verruimingen tijdelijk zijn.

Historisch overzicht

Op 6 januari 2015 heeft uw college de Beleidsregel bijzondere bijstand 2015 vastgesteld.

Op 4 juli 2024 heeft de gemeenteraad de visie 'Opvang Nieuwkomers gemeente Roermond 2024-2026' en de Actie agenda nieuwkomers 2024-2026 vastgesteld.

Op 7 november 2024 heeft de gemeenteraad het Beleidsplan Armoede en Schulden 'Bestaanszekerheid als kompas' vastgesteld.

Financiële gevolgen

1.1. Maatregelen Beleidsplan Armoede en Schulden

Met de vaststelling van het Beleidsplan Armoede en Schulden is er voor de periode 2025-2026 extra budget beschikbaar gesteld om de minimaregelingen (bijzondere bijstand en individuele inkomenstoeslag) te verhogen naar 130% van het sociaal minimum en buitenwettelijk de individuele inkomenstoeslag beschikbaar te stellen voor pensioengerechtigden.

De kosten van deze maatregelen vanuit het Beleidsplan die nu worden opgenomen in de beleidsregel bijzondere bijstand 2025 zijn begroot op € 976.000,- per jaar voor de jaren 2025 en 2026. Hier heeft de raad positief over besloten in de raadsvergadering van november 2024.

Voor de extra uitvoeringskosten voor het Cluster Sociale Zaken als gevolg van de verruiming van de maatregelen is in het beleidsplan armoede en schulden € 90.000,- per jaar begroot voor de jaren 2025 en 2026.

1.2. Bijzondere bijstand voor inrichtingskosten en overbruggingsuitkering

Voor de jaren 2025 en 2026 zijn extra middelen beschikbaar gesteld voor de bijzondere bijstand voor inrichtingskosten en de overbruggingsuitkering, met een bedrag van € 400.000,- per jaar. Hier heeft de gemeenteraad positief over besloten in de raadsvergadering van juli 2024.

De verwachte meerkosten van het opnemen van een overbruggingsuitkering in het beleid én het verhogen van de bijzondere bijstand voor inrichtingskosten tot 50% van de Nibudnorm worden geraamd op € 240.000,- per jaar.

1.3. Redactionele wijzigingen

Deze hebben geen financiële gevolgen.

Standpunt portefeuillehouder

Portefeuillehouder heeft een afwijkend standpunt ten aanzien van de het percentage dat wordt toegekend voor de berekening van de inrichtingskosten. Het ambtelijk voorstel is 50% van de Nibud norm te vergoeden. De portefeuillehouder is een voorstander van het verhogen van de inrichtingskosten naar 60% van de Nibudnorm.

Als uw college besluit om een overbruggingsuitkering op te nemen in het beleid én de bijzondere bijstand voor inrichtingskosten te verhogen tot 60% van de Nibudnorm, dan worden de kosten geschat op € 300.000,- per jaar.

Ook hiermee blijven we binnen het budget van € 400.000,- per jaar voor de maatregelen overbruggingsuitkering en de verhoging van de inrichtingskosten.

Uitvoering en evaluatie

Na vaststelling van de beleidsregel door uw college gaan we tot uitvoering over.

De maatregelen die voortvloeien uit de Actieagenda nieuwkomers (overbruggingsuitkering en inrichtingskosten) worden aan het einde van het jaar 2025 geëvalueerd.

In het kader van het Beleidsplan Armoede en Schulden wordt gemeten in hoeverre de gestelde doelen en de bijbehorende maatregelen leiden tot betere resultaten. Voor de interventies uit dit beleidsplan wordt de werkwijze gevolgd die is beschreven in Kiezen voor Kansen. Hierbij wordt op outcome gemeten, zodat we over de jaren heen en in onderling verband beter kunnen beoordelen of de ingezette interventies daadwerkelijk het verschil maken voor onze inwoners. Daarnaast evalueren we op basis van zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek.

Advies bedrijfsvoering (Communicatie, Financiën, HR, I&S, Juridisch)

Vanuit financiën is getoetst of de financiële gevolgen overeenkomen met de raadsbesluiten van juli en november. Er is vastgesteld dat dat overeenkomt.

Vanuit juridisch zijn de gemaakte verbeteringen/opmerkingen verwerkt. Dat maakt dat vanuit bedrijfsvoering ingestemd kan worden met dit voorstel.

Na publicatie van het voorstel zullen wij via de reguliere communicatiekanalen van de gemeente veelvuldig communiceren naar de inwoners die gebruik maken van de bijzondere bijstand dat de middelen voor de tijdelijke inzet van de bovenstaande maatregelen onvoorwaardelijk eindig zijn en dat er in 2027 geen recht meer bestaat op basis van deze verruimde voorwaarden.

Publicatiedatum voorstel

Het voorstel kan conform de reguliere publicatiedatum worden gepubliceerd.