

## Beleidsregels Participatiewet gemeente Westerwolde 2020

Het college van burgemeester en wethouders van Westerwolde,

gelet op de Participatiewet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers,

besluit vast te stellen de:

### Beleidsregels Participatiewet gemeente Westerwolde 2020

Een ieder wordt geacht in zijn eigen levensonderhoud te voorzien. Wanneer dit niet mogelijk is, omdat voldoende inkomsten en vermogen ontbreken is een bijstandsuitkering middels de Participatiewet mogelijk.

Voor wat betreft de vermogensvaststelling voorziet de Participatiewet in vrijgestelde bedragen.

Daarnaast kan het college regels stellen omtrent de vermogensvaststelling, verlagingen, bijstand in de vorm van een geldlening (krediethypotheek), marginale zelfstandigen en inkomsten uit arbeid.

Met deze beleidsregels geeft het college aan op welke wijze onze gemeente aan deze onderwerpen invulling geeft.

### 1. Vermogensvaststelling en middelentoets

#### 1.1. Vermogen

Voor de toepassing van de Participatiewet wordt op grond van artikel 34 Participatiewet onder vermogen verstaan:

- De waarde van de bezittingen waarover de alleenstaande of het gezin beschikt of redelijkerwijs kan beschikken, verminderd met de aanwezige schulden. De waarde van bezittingen wordt vastgesteld op de waarde in het economische verkeer bij vrije oplevering;
- Middelen die worden ontvangen in de periode waarover algemene bijstand is toegekend, voor zover deze geen inkomsten betreffen als bedoeld in de artikelen 32 en 33.

Bij de bepaling van het vermogen ten aanzien van banksaldi zal rekening worden gehouden met het normale uitgavenpatroon van de belanghebbende. Toevallige schommelingen in het positieve saldo moeten gedeeltelijk of geheel buiten de berekening van het vermogen blijven. Zo zal een kort voor de aanvang van de bijstand bijgeschreven uitkering of loon, niet betrekking hebbend op de lopende bijstandsperiode, buiten beschouwing blijven mits deze inkomsten niet meer bedragen dan de voor belanghebbende van toepassing zijnde bijstandsnorm (exclusief de vakantietoeslag) en het rekeningnummer waarop het inkomen is bijgeschreven een positief saldo heeft. Van enkele vermogensbestanddelen is het ongewenst of onbillijk om deze als vermogen in aanmerking te nemen en van de aanvrager te vergen deze in te zetten voor het levensonderhoud. Deze bestanddelen zijn limitatief opgesomd in artikel 34, tweede en vierde lid Pw. Ook de langdurigheidstoeslag, (dan wel de inkomensafhankelijke toeslag) dient te worden vrijgelaten, voor zover van toepassing.

#### 1.2. Algemeen gebruikelijke bezittingen

Bezittingen in natura worden niet in aanmerking genomen als vermogen, indien deze naar aard en waarde algemeen gebruikelijk zijn.

#### 1.3. Antiek

Op grond van voorgenoemde regel wordt gebruikelijke woninginrichting buiten beschouwing gelaten; een antieke kast die een aanzienlijke waarde vertegenwoordigt niet. Dit geldt evenzeer voor sieraden. Hoewel zeker niet doorslaggevend voor een te maken beoordeling, kan een eerste toets op het (on)gebruikelijke karakter van huisraad of sieraden een verzekering zijn, die is afgesloten voor afzonderlijke kostbaarheden.

#### 1.4. Auto

De auto kan zonder meer worden beschouwd als een naar aard algemeen gebruikelijke bezitting, maar niet iedere auto kan uit oogpunt van waarde als algemeen gebruikelijk worden aangemerkt. Bij welke waarde de auto het algemeen gebruikelijk karakter wordt ontzegd, moet nader worden bepaald.

Uitgangspunt is dat het wettelijk criterium "algemeen gebruikelijk naar aard en waarde" niet onderscheidt naar inkomensniveau. Het gaat dus niet om de waarde van auto's waarover uitkeringsgerechtigden plegen te beschikken. Er is geen aanleiding om van een andere waarde uit te gaan dan die van de algemeen gebruikelijke auto voor privé gebruik.

Vooral in een gebied als de gemeente Westerwolde, een behoorlijk uitgestrekt gebied waarin het openbaar vervoer niet optimaal is, is een auto bijna onmisbaar. De meeste huishoudens in de gemeente Westerwolde bezitten een auto. Ook veel huishoudens met een bijstandsuitkering bezitten een auto. Tevens dient te worden bedacht dat ook in het kader van uitstroom steeds hogere eisen aan de mobiliteit van mensen worden gesteld.

De waarde van een algemeen gebruikelijke auto is bepaald op € 5.500,-.

Voor zover de waarde van de auto - inkoopprijs volgens ANWB internetkoerslijst - (dan wel en andere vorm van waardebeoordeling; zoals marktplaats/Autotrader etc) uitstijgt boven de vermelde grenswaarde, wordt het meerdere als vermogen in aanmerking genomen. Een redelijke wetstoepassing brengt met zich mee dat de met de auto verbonden schuld volledig in aanmerking wordt genomen bij de vaststelling van het vermogen.

Onder omstandigheden kan het voorkomen dat de belanghebbende vóór het moment waarop bijstand wordt gevraagd het aanwezige vermogen, dat naar omvang in beginsel een beletsel is voor bijstand, besteedt aan de aanschaf van algemeen gebruikelijke bezittingen, die in beginsel buiten beschouwing blijven bij de middelentoets. Weliswaar staat het een ieder vrij naar eigen goeddunken zijn vermogen te besteden, mits de voorziening in de kosten van het bestaan daarbij is gewaarborgd. Het behoort tot de eigen verantwoordelijkheid van de belanghebbende om zich niet eerder dan nodig afhankelijk te maken van bijstand. Er is dan ook reden om, als de aanvrager een zodanig verwijt valt te maken, niet aan het in de auto opgesloten vermogen voorbij te gaan, dan wel van de aanvrager te vergen het vermogen te gelde te maken.

#### *Boot/paard/caravan/motor en auto als tweede vervoermiddel*

Een boot, paard of een ander waardevol huisdier en caravan kunnen niet worden gezien als een algemeen gebruikelijke bezitting in natura. Aan de waarde daarvan kan niet worden voorbijgegaan. Ook kan niet aan de waarde van een motor voorbij worden gegaan wanneer de belanghebbende ook in het bezit is van een auto met een waarde die lager is dan algemeen gebruikelijk. Wanneer de belanghebbende in het bezit is van twee of meer auto's wordt de auto met de hoogste waarde aangemerkt als eerste auto. Tot een waarde van € 5.500,00 zal deze auto niet tot het vermogen worden gerekend. De overige auto's worden volledig tot het vermogen gerekend.

### **1.5. Niet algemeen gebruikelijke, maar wel noodzakelijke bezittingen**

Niet naar aard en waarde algemeen gebruikelijke zaken worden als vermogen aangemerkt, tenzij het gebruik daarvan noodzakelijk is. Te denken valt aan duurdere, aan een handicap aangepaste vervoermiddelen.

## **2. Verlagen**

De Invoeringswet Participatiewet introduceert de kostendelersnorm (artikel 22a) en schrapt het aantal verhogingen en verlagingen van de toepasselijke bijstandsnormen. De mogelijkheid tot verlaging van de bijstandsnorm als gevolg van de woonsituatie van belanghebbenden en de verlaging voor schoolverlaters uit de Wet werk en bijstand (hierna: Wwb) zijn echter gehandhaafd in de Participatiewet. Beide verlagingen zijn opgenomen in respectievelijk artikel 27 en 28 van de Participatiewet.

In tegenstelling tot het voormalige artikel 8, eerste lid, van de Wwb, is in artikel 8, eerste lid, van de Participatiewet geen verordeningplicht meer opgenomen voor voornoemde verlagingen. Dit betekent dat de gemeenteraad geen regels meer stelt over de verlaging als gevolg van de woonsituatie van belanghebbende en de verlaging voor schoolverlaters. Zoals blijkt uit de formulering van artikelen 27 en 28 van de Participatiewet, behoort de toepassing van beide verlagingen tot de discretionaire bevoegdheid van het college. Onderhavige beleidsregels dienen ter invulling van deze discretionaire bevoegdheid.

In deze beleidsregels wordt verstaan onder:

- a. gehuwdennorm: norm, bedoeld in artikel 21, onder c, van de wet.
- b. wet: Participatiewet.

Voor het gebruik van het begrip 'gehuwdennorm' is gekozen, omdat de hoogte van deze norm in de Participatiewet zelf wordt gegeven in artikel 21, onder c, van de Participatiewet. Het bedrag is gelijk aan het netto minimumloon.

### **2.1. Schoolverlaters**

De verlaging voor schoolverlaters is bedoeld om de schoolverlater gedurende het eerste half jaar niet in een veel betere financiële positie te brengen dan toen hij nog aangewezen was op studiefinanciering

of een tegemoetkoming op grond van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (Wtos). Er wordt geen onderscheid gemaakt naar een (voormalig) uit- of thuiswonende student.

*Wat gaan we doen?*

Het college verlaagt de norm voor de belanghebbende die recent de deelname heeft beëindigd aan onderwijs of een beroepsopleiding, bedoeld in artikel 28 van de wet, gedurende zes maanden. De verlaging bedraagt 20% van de voor belanghebbende toepasselijke norm.

## 2.2. Woonsituatie

Artikel 27 van de Participatiewet geeft het college de mogelijkheid de norm te verlagen in zoverre belanghebbende lagere algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan heeft ten gevolge van zijn woonsituatie. Artikel 27 van de Participatiewet is aanvullend bedoeld op de kostendelersnorm, bedoeld in artikel 22a van de Participatiewet. Zoals blijkt uit de toelichting op het voormalige artikel 27 van de Wwb (het huidige artikel 27 van de Participatiewet) is de verruiming bedoeld om ook voor de gevallen dat er helemaal geen woning wordt bewoond, een verlaging te kunnen toepassen. Onder woonkosten wordt in dit verband verstaan de huur of, als de belanghebbende een eigen woning bewoont, de verschuldigde hypotheekrente en de aan het eigendom verbonden zakelijke lasten alsmede een naar omstandigheden vast te stellen bedrag voor onderhoud. Dit volgt uit jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep (CRvB, 6 november 2001, nrs. 99/7 en 99/29 NABW).

Wordt de norm verlaagd omdat de belanghebbende geen woonkosten heeft en is hij daarnaast medebewoner, zodat de kostendelersnorm van artikel 22a van de Participatiewet van toepassing is, dan kan dit spoedig als een te ver gaande vorm van verlaging van de uitkering worden aangemerkt, gelet op het totale effect van de dubbele verlaging (zie CRvB 27 mei 2008, LJN: 2698). Op grond van het individualiseringsbeginsel zal de verlaging dan beperkt moeten worden.

Indien de belanghebbende geen woning bewoont, dan wordt de norm met 10% verlaagd. Dit geeft de mogelijkheid om de uitkering van dak- en thuislozen te verlagen, omdat deze lagere bestaanskosten hebben dan belanghebbenden die een woning bewonen. Overigens geschiedt de verlening van bijstand aan belanghebbenden zonder adres als bedoeld in artikel 1.1, onder q, van de Wet basisadministratie personen op grond van artikel 40, eerste en tweede lid, van de Participatiewet door de gemeente Groningen. Echter niet elke belanghebbende zonder woning is een adresloze in de zin van voornoemde wet. Belanghebbende kan immers ook de beschikking hebben over een postadres bij familie of een instantie.

*Wat gaan we doen?*

Het college verlaagt de norm voor zover belanghebbende lagere algemeen noodzakelijke kosten van bestaan heeft dan waarin de norm voorziet als gevolg van zijn woonsituatie, bedoeld in artikel 27 van de wet.

De verlaging bedraagt:

- a. 20% van de gehuwdennorm als belanghebbende een woning bewoont waaraan geen kosten van huur of hypotheeklasten verbonden zijn.
- b. 10% van de gehuwdennorm als belanghebbende geen woning bewoont.

## 3. Krediethypotheek bijstand

In artikel 50 Participatiewet is geregeld dat ook een belanghebbende die eigenaar is van de door hemzelf of zijn gezin bewoonde woning met bijbehorend erf recht heeft op bijstand. Er is voorts bepaald dat de bijstand in de vorm van de geldlening wordt verstrekt wanneer:

- het vermogen gebonden in de woning meer bedraagt dan € 49.400,- (1-1-2014, artikel 34 lid 2 sub d Participatiewet) én
- de hoogte van de algemene bijstand over de periode van een jaar naar verwachting meer zal gaan bedragen dan het wettelijke netto minimummaandloon.

Ter zekerheidstelling van de geldlening is het wenselijk deze lening te verstrekken in de vorm van een hypotheek. Daartoe zijn de bepalingen in de Participatiewet echter onvoldoende en is specifiek gemeentelijk beleid noodzakelijk. Regels daaromtrent volgen in deze paragraaf.

### 3.1. Kader en definities

Deze regeling is een nadere invulling van de artikelen 50 tweede lid en 48 derde lid van de Participatiewet en verstaat onder:

- a. Belanghebbende: de bijstandsgerechtigde woningbezitter als bedoeld in artikel 50 eerste lid Participatiewet;
- b. College: het college van Burgemeester en Wethouders van Westerwolde;

- c. Woning: de door belanghebbende en eventuele gezin zelf bewoonde eigen woning, woonboot of woonwagen;
- d. Waarde van de woning: waarde in het economisch verkeer bij vrije oplevering;
- e. Geldlening: lening als bedoeld in artikel 50 tweede lid Participatiewet;
- f. Krediethypotheek: geldlening onder verband van hypotheek;
- g. Inkomen: het inkomen bedoeld in artikel 32 Participatiewet;
- h. Relevante norm: de voor belanghebbende geldende bijstandsnorm en verlaging als bedoeld in § 3.2 en § 3.3 Participatiewet.

### **3.2. Vaststelling waarde woning**

1. Vaststelling van de waarde van de woning vindt plaats op basis van de waarde zoals weergegeven op de laatst afgegeven beschikking inzake de onroerende zaakbelastingen. (OZB). Ook wel WOZ waarde genoemd.
2. Vaststelling van de waarde van een woning, woonwagen of een woonschip waar geen beschikking inzake de WOZ waarde wordt afgegeven vindt plaats aan de hand van een taxatie verricht door een erkend taxateur die door burgemeester en wethouders in overeenstemming met de belanghebbende wordt aangewezen.
3. Indien belanghebbende de Woz waarde van de woning betwist, maar hier geen rechtsmiddelen tegen heeft aangewend en de waarde van de woning wil laten taxeren, dan zijn de kosten verbonden aan taxatie, vestiging van de hypotheek, alsmede bijkomende kosten voor rekening van belanghebbende. De bijstand voor deze kosten wordt aangemerkt als bijzondere bijstand.
4. Indien bijstand wordt verleend in de vorm van een geldlening wordt daartoe mede gerekend de eventuele bijstand in de kosten genoemd in het derde lid.
5. Indien uit de taxatie van de woning blijkt dat er geen krediethypotheek hoeft te worden gevestigd, kan voor de taxatiekosten bijzondere bijstand worden verleend.

### **3.3. Lening**

1. De geldlening bedraagt ten hoogste de waarde van de woning, verminderd met de daarop rustende schulden en met het vrij te laten vermogen als bedoeld in artikel 34, tweede lid sub d Pw.
2. Wanneer het in artikel 3 lid 1 van deze beleidsregels genoemde bedrag € 2.500,- of minder bedraagt wordt geen krediethypotheek gevestigd. De te verstrekken bijstand wordt wel als lening verstrekt.
3. Ter zekerstelling van rente- en aflossingsverplichtingen ten aanzien van de geldlening, wordt op de woning een hypotheek gevestigd ten gunste van het college tot het bedrag bedoeld in het eerste lid;
4. In de hypotheekakte worden de gebruikelijke bedingen opgenomen, alsmede de voorwaarden verbonden aan deze regeling, doch in elk geval de voorwaarden genoemd in de artikelen 4 en 5.

### **3.4. Aflossing**

1. Aflossing van de geldlening vindt in beginsel plaats gedurende tien jaar.
2. De aflossing in maandelijkse termijnen vangt aan op het moment van beëindiging van de bijstandverlening (of de inkomensvoorziening)
3. De maandelijkse aflossingsverplichting wordt telkens voor een periode van twee jaar vastgesteld.
4. Over het inkomen dat de relevante norm niet te boven gaat wordt geen aflossing gevergd.
5. Indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven stelt het college, zo nodig tussentijds, aflossingsverplichting lager, dan wel hoger vast.
6. Bij de beoordeling van de omstandigheden als bedoeld in het vijfde lid wordt rekening gehouden met noodzakelijke, voor eigen rekening van belanghebbende komende, bijzondere bestaanskosten. Deze worden in mindering gebracht op het inkomen.
7. Indien belanghebbende schuldig nalatig is in het voldoen van de aflossingsverplichting, is het nog niet afgeloste deel van de geldlening terstond opeisbaar en is daarover tevens de wettelijke rente verschuldigd.

### **3.5. Rente**

1. Indien door toepassing van artikel 4 vierde tot en met zesde lid na afloop van de aflossingsperiode van tien jaar een deel van de geldlening nog niet is afgelost, is vanaf dat moment maandelijks rente verschuldigd over het nog niet afgeloste deel van de geldlening.
2. De rente, bedoeld in het eerste lid, bedraagt de wettelijke rente.
3. Indien het door het college vast gestelde bedrag op grond van artikel 4 derde lid onvoldoende is om zowel rente als aflossing te dekken, gaat de betaling van de rente voor de aflossing. Dit is ook van toepassing indien betrokkene niet volledig aan de betalingsverplichting voldoet.
4. Indien belanghebbende, naar het oordeel van het college, geen rente kan betalen, wordt de verschuldigde rente bijgeschreven bij het nog niet afgeloste deel van de geldlening.
5. Over een bijgeschreven rentevordering is geen rente verschuldigd.

6. Indien belanghebbende schuldig nalatig is in het voldoen van de verschuldigde rente, is het nog niet afgeloste deel van de geldlening terstond opeisbaar en is daarover tevens de wettelijke rente verschuldigd.

### **3.6. Verkoop van de woning**

1. Bij verkoop, of vererving van de woning aan een ander dan de langstlevende echtgenoot, wordt het nog niet afgeloste deel van de geldlening, alsmede de op grond van artikel 5 bijgeschreven rente, terstond afgelost.
2. Bij verkoop van de woning kan het college besluiten tot het verlenen van een nieuwe geldlening onder verband van hypotheek tot ten hoogste het bedrag bedoeld in het eerste lid, voor de aankoop van een andere woning, indien er sprake is van:
  - a. bijzondere omstandigheden van medische of sociale aard van belanghebbende
  - b. werkaanvaarding elders door belanghebbende.
3. Het tweede lid is slechts van toepassing indien belanghebbende het na aflossing vrijgekomen vermogen volledig inzet voor de aankoop van de andere woning.
4. Indien de waarde van de woning in het economisch verkeer bij vrije oplevering lager is dan het resterende bedrag van de geldlening en van de rentevordering, wordt het verschil kwijtgescholden.
5. Kwijtschelding als bedoeld in het vierde lid vindt niet plaats indien waardevermindering van de woning naar het oordeel van het college het gevolg is van opzettelijk of nalatig handelen van belanghebbende zelf.

### **3.7. Herhaalde bijstandsverlening**

Indien na beëindiging van de bijstandsverlening onder verband van krediethypotheek wederom recht op bijstand ontstaat, wordt deze bijstand verleend met toepassing van de laatst gevestigde hypotheek indien:

- De bijstandsverlening aanvangt binnen twee jaar na beëindiging van het eerdere recht én
- De destijds voor de bepaling van het recht op bijstand gebruikte WOZ waarde / taxatie van de woning niet ouder is dan vijf jaar.

Voor de duidelijkheid, dit geldt ook voor bijzondere bijstand.

### **3.8. Hertaxatie**

1. Indien de bijstandsverlening om niet wordt verleend, wordt de woning van de belanghebbende elke vijf jaar opnieuw getaxeerd, gerekend vanaf de datum van de taxatie.
2. Indien bijstandsverlening plaatsvindt in de vorm van een krediethypotheek vindt hertaxatie van de woning plaats vijf jaar nadat de hypotheek is volgelopen.
3. Lid 1 en 2 zijn niet van toepassing indien de WOZ waarde binnen de termijn van 5 jaar met meer dan 10% is gestegen. In dat geval kan de gemeente eerder een hertaxatie uitvoeren ten einde de krediethypotheek te verhogen.
4. Ten aanzien van de taxatiekosten is artikel 2 van overeenkomstige toepassing.

### **3.9. Jaaropgave**

Aan belanghebbende wordt telkens na afloop van een kalenderjaar een opgave verstrekt van de stand van de geldlening en van de rentevorderingen.

## **4. Marginale zelfstandigen**

Mensen met een uitkering op grond van de Participatiewet kunnen inkomsten uit zelfstandige werkzaamheden hebben, maar niet voldoen aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een uitkering op grond van het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen 2004 (Bbz 2004).

Op grond van jurisprudentie van de CRvB en een Verzamelbrief van het Ministerie van SZW is het belanghebbende met een uitkering op grond van de Participatiewet toegestaan om werkzaamheden te verrichten als zelfstandige 'mits deze werkzaamheden niet van een meer dan bescheiden omvang zijn en niet gericht zijn op het op termijn zelfstandig kunnen voorzien in de kosten van het bestaan'. Bovendien mogen de werkzaamheden het aanvaarden van algemeen geaccepteerd werk op geen enkele manier in de weg staan.

Of er sprake is van marginale zelfstandigheid dient te worden bepaald aan de hand van de zich in het concrete geval voordoende feiten en omstandigheden. Hierbij wordt gekeken naar: het tijdsbeslag van de werkzaamheden, de gebondenheid aan de werkzaamheden, de intentie van de belanghebbende en de houding van belanghebbende tegenover de (weder) inschakeling in de arbeid.

### **4.1. Voorwaarden**

Wanneer het college instemt met het verrichten van marginale zelfstandige werkzaamheden, dan hanteert wij de volgende voorwaarden:

1. Belanghebbende besteedt niet meer dan 23,5 uur per week aan de werkzaamheden. (Bij meer dan 23,5 uur valt belanghebbende onder de doelgroep van het Bbz 2004.)
2. Belanghebbende hanteert marktconforme prijzen zodat er geen sprake is van concurrentievervalsing.
3. Belanghebbende houdt een urenregistratie bij evenals een boekhouding waaruit de inkomsten, verwervingskosten en eventueel betaalde btw blijken. De inkomsten en verwervingskosten moeten geverifieerd kunnen worden aan de hand van bankafschriften en facturen. De eventueel betaalde btw moet blijken uit de btw-aangifte bij de Belastingdienst.
4. Belanghebbende heeft niet de intentie om bijstandsonafhankelijk te worden met de werkzaamheden.
5. Belanghebbende kan per direct stoppen met de werkzaamheden.
6. Belanghebbende staat positief tegenover inschakelen van werk in loondienst.
7. De werkzaamheden mogen het aanvaarden van betaald werk op geen enkele manier in de weg staan.
8. De inkomsten worden bruto (minus afgedragen btw) verrekend met de uitkering. Eventuele verwervingskosten kunnen worden ingediend bij de werkcoach. Bij akkoord worden deze betaalbaar gesteld uit het participatiebudget.

#### **Toelichting voorwaarden:**

1. Wanneer een belanghebbende meer dan 23,5 uur per week (1225 uur per jaar) besteedt aan zelfstandige werkzaamheden (dit is inclusief administratie, acquisitie etc.), wordt hij fiscaal gezien als ondernemer. Hij komt dan bijvoorbeeld in aanmerking voor de startersaftrek van de Belastingdienst. Marginale zelfstandigheid en zelfstandigheid kunnen nooit samen gaan. Let op: inschrijving in de KvK zegt niets over zelfstandigheid of het recht op bijstand!

Bij zelfstandige werkzaamheden van meer dan 23,5 uur per week valt belanghebbende onder de doelgroep van het Bbz 2004 en niet meer onder de Pw (CRvB, LJN: BB4026).

Ook het Bbz 2004 en Pw gaan nooit samen. Gevestigde en beginnende zelfstandigen die ondersteund worden via het Bbz 2004 en Pw'ers in het voorbereidingsjaar zijn dus nooit marginale zelfstandigen.

Het kan voorkomen dat een belanghebbende meer dan 23,5 uur per week besteedt aan zijn werkzaamheden, maar niet in aanmerking komt voor het Bbz 2004 omdat de werkzaamheden niet levensvatbaar worden geacht.<sup>1</sup> Al belanghebbende wil doorgaan met zijn werkzaamheden als marginale zelfstandige dan zal hij zijn werkzaamheden dus in omvang moeten terugbrengen tot minder dan 23,5 uur per week. Belanghebbende bij toestemming voor marginale zelfstandigheid de verplichting opleggen dat hij aanzienlijk minder dan 23,5 aan zijn werkzaamheden mag besteden vindt geen grond in de Pw (Rb Arnhem, LJN BC2719). Een veiligheidsmarge inbouwen en bijvoorbeeld een maximum van 20 uur stellen vindt de CRvB niet onredelijk (CRvB, LJN: BX8446). Ongeacht het aantal besteden uren, moet belanghebbende allen tijde voldoen aan zijn verplichtingen volgens artikel 9 Participatiewet.

2. Belanghebbende dient marktconforme prijzen te hanteren zodat er geen sprake is van concurrentievervalsing. Of er sprake is van marktconforme prijzen is lastig te bepalen. Internetonderzoek kan hierbij behulpzaam zijn. Laat belanghebbende zelf van te voren zijn tarieven opmaken en aangeven waarop hij dit baseert.
3. Voorkomen moet worden dat er werkzaamheden worden verricht waaruit oncontroleerbare inkomsten voortvloeien. Daarom moet er een (bescheiden) boekhouding worden bijgehouden waaruit de inkomsten blijken die geverifieerd kunnen worden aan de hand van bankafschriften en facturen. Net als de Belastingdienst bij kleine ondernemers stelt de gemeente geen hoge eisen aan een dergelijke boekhouding: zo hoeft de boekhouding niet worden opgesteld door een professional.

Om de mate van omvang van de werkzaamheden te kunnen bepalen moet belanghebbende ook een urenregistratie bijhouden. Dit kan de vorm hebben van een simpel dagboek.

Als de zelfstandige btw-plichtig is, dient de btw-afdracht te blijken uit de btw-aangifte. Btw-aangifte vindt in de regel plaats per kwartaal. Als belanghebbende in aanmerking komt voor de kleine ondernemersregeling (KOR) is hij minder of niet btw-plichtig.

---

1) Onder levensvatbaarheid verstaat het Bbz 2004: de zelfstandige werkzaamheden waaruit de zelfstandige naar verwachting na bijstandsverlening een inkomen zal verwerven dat, samen met het overige inkomen, toereikend is voor de voortzetting van de werkzaamheden en voor de voorziening in het bestaan.

- Het zorgen voor controleerbare inkomsten valt onder de informatieplicht van belanghebbende (artikel 17 Pw). Al blijkt dat belanghebbende zijn inlichtingenplicht schendt, kan de volledige uitkering worden herzien en teruggevorderd en een bestuurlijke boete worden opgelegd. Het is immers aan belanghebbende om aannemelijk te maken dat hij wel recht op bijstand heeft als hij wel aan zijn inlichtingenplicht zou hebben voldaan (CRvB, LJN: BO6537 en CRvB, LJN: BY2128).
4. Als belanghebbende de intentie heeft om uiteindelijk in zijn levensonderhoud te voorzien door middel van zijn zelfstandige werkzaamheden dan is volgens de definitie geen sprake van marginale zelfstandige werkzaamheden. Belanghebbende zal moeten kiezen tussen het Bbz 2004 en eventueel het voorbereidingsjaar of marginale zelfstandigheid. Veel gemeenten hebben om deze reden in hun beleidsregels over marginale zelfstandigheid opgenomen dat aansluitend aan marginale zelfstandigheid geen gebruik gemaakt kan worden van het Bbz 2004. Dit lijkt echter rechtens moeilijk afdwingbaar en via het begrip 'aansluitend' ook eenvoudig te omzeilen. Toch is het van belang dat zowel de gemeente als belanghebbende marginale zelfstandigheid niet ziet als voorportaal van het Bbz 2004. Gebeurt dit wel, dan worden de regels voor een startende ondernemer omzeild en het Bbz 2004 oneigenlijk opgerekt. Bovendien is het voorbereidingsjaar als bedoeld als voorportaal van het Bbz 2004. Marginale zelfstandigheid op zichzelf is dus geen re-integratie instrument.
  5. Belanghebbende moet zijn zelfstandige werkzaamheden te allen tijde op korte termijn kunnen beëindigen zodat ze andere re-integratieverplichtingen niet in de weg staan. Belangrijk is dus dat hij geen langlopende contracten aangaat.
  6. Belanghebbende moet gericht blijven op het vinden van betaald werk (indien van toepassing). De zelfstandig werkzaamheden mogen geen alibi zijn om de zoektocht naar betaald te staken.
  7. Toestemming voor marginale zelfstandige werkzaamheden mag geen enkele belemmering vormen voor het aanvaarden van betaald werk. Als belanghebbende zijn re-integratieverplichtingen schendt, kan er op grond van de re-integratieverordening een maatregel worden opgelegd. In de praktijk zal belanghebbende zijn marginale zelfstandige werkzaamheden combineren met een traject vanuit de gemeente.
  8. Vaste jurisprudentie van de CRvB stelt dat bij de vaststelling van de hoogte van het in aanmerking te nemen inkomen er geen ruimte is voor verrekening van verwervingskosten. Hiervoor staat eventueel de weg van het participatiebudget (of desnoods bijzondere bijstand) open (CRvB, LJN AJ9668, CRvB, LJN AQ2075). Belanghebbende kan dus eventuele verwervingskosten declareren bij de werkcoach. De werkcoach beoordeelt de kosten aan de hand van facturen en stelt ze betaalbaar uit het participatiebudget. Hierdoor houdt de werkcoach goed zich op de omvang van de werkzaamheden en kan hij beoordelen of de verwervingskosten in verhouding staan tot de inkomsten. De gemeente vergoedt hierbij nooit meer verwervingskosten als dat er inkomsten zijn.

#### 4.2. In de praktijk

Het geven van toestemming is allereerst een zaak van de werkcoach. Deze zal moeten bepalen of de werkzaamheden geen belemmering vormen voor de re-integratieverplichtingen van belanghebbende. Toestemming wordt gegeven via een beschikking waarin de voorwaarden worden benoemd. De inkomsten worden in eerste instantie volledig verrekend met de uitkering. Dit gebeurt maandelijks op basis van een schriftelijke verklaring van belanghebbende. Eventuele verwervingskosten kan belanghebbende apart indienen bij de werkcoach die bij akkoord vergoedt uit het participatiebudget.

In de beschikking wordt vermeld dat de verstrekte bijstand als gevolg van artikel 58 lid 2 onderdeel e kan worden teruggevorderd als achteraf blijkt dat de inkomsten hoger zijn geweest dan waarmee rekening is gehouden. In de beschikking kan eventueel ook worden aangegeven dat de verstrekte uitkering volledig wordt teruggevorderd als blijkt dat belanghebbende zijn inlichtingenplicht schendt en de inkomsten achteraf niet vast te stellen zijn.

Jaarlijks vindt er een hercontrole plaats waarbij bepaald wordt of belanghebbende nog aan de voorwaarde voldoet en de toestemming voor marginale zelfstandigheid al dan niet wordt verlengd. Bij de hercontrole dient belanghebbende de boekhouding, de bewaarde facturen, bankafschriften en een kopie van een eventuele aangifte inkomstenbelasting en btw-aangifte te overleggen.

Tegen weigeren of intrekken van de toestemming staat bezwaar en beroep open. Omdat bezwaar geen schorsende werking heeft staat de weg van een voorlopige voorziening open als belanghebbende door wil gaan met zijn werkzaamheden.

#### 5. Vrijlating inkomsten uit arbeid

Gemeenten hebben de mogelijkheid om in individuele gevallen te bepalen dat een deel van de inkomsten uit arbeid gedurende maximaal een half jaar niet worden verrekend met de bijstand. Doel hiervan is om mensen met een uitkering te stimuleren een gehele of gedeeltelijke baan te accepteren.

De Participatiewet kent twee inkomstenvrijlatingen: een reguliere inkomstenvrijlating (artikel 31 lid 2 onderdeel n Participatiewet) en een aanvullende inkomstenvrijlating voor alleenstaande ouders (artikel 31 lid 2 onderdeel r Participatiewet).

De IOAW en IOAZ kennen een overeenkomstige inkomensvrijlating, regulier en aanvullend voor alleenstaande ouders.

### **5.1. De in de Wet genoemde voorwaarden**

De belanghebbende heeft op grond van art. 31, tweede lid, onder n Participatiewet, art. 8, lid 2, IOAW en art. 8, lid 3, IOAZ, gedurende een periode van 6 maanden recht op een gedeeltelijke vrijlating van een inkomen uit arbeid indien:

- a. De belanghebbende ouder is dan 27 jaar, doch de pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt, en
- b. de belanghebbende algemene bijstand/IOAW/IOAZ ontvangt, en
- c. het college heeft geoordeeld dat de werkzaamheden bijdragen aan de arbeidsinschakeling van de belanghebbende, en
- d. de belanghebbende nog niet eerder voor vrijlating van inkomsten gedurende ten hoogste 6 maanden op grond van art. 31, tweede lid, onder n Participatiewet, art. 8 lid 2 IOAW, art. 8, lid 3 IOAZ en deze beleidsregels in aanmerking is gekomen.

De alleenstaande ouder heeft op grond van art. 31, tweede lid, onder r Participatiewet, art. 8, lid 5 IOAW en art. 8, lid 9 IOAZ gedurende een periode van maximaal 30 aaneengesloten maanden recht op een gedeeltelijke vrijlating van een inkomen uit arbeid indien:

- a. De alleenstaande ouder, ouder is dan 27 jaar, en
- b. de alleenstaande ouder algemene bijstand ontvangt, en
- c. de alleenstaande ouder de volledige zorg heeft voor een ten laste komend kind tot 12 jaar, en
- d. een periode van gedeeltelijke inkomensvrijlating van 6 maanden, zoals bedoeld in lid 1 van dit artikel, voorbij is, en
- e. de gedeeltelijke vrijlating naar het oordeel van het college bijdraagt aan de arbeidsinschakeling van belanghebbende.

Ten einde gebruik te kunnen maken van de vrijlatingsregeling dient de belanghebbende een schriftelijke aanvraag te doen bij de werkcoach, alvorens met de werkzaamheden is gestart. De werkcoach zal deze aanvraag met in achtname van deze beleidsregels beoordelen en middels een beschikking afhandelen.

#### *Toelichting*

De reguliere inkomstenvrijlating is geregeld in artikel 31 lid 2 onderdeel n Participatiewet en geldt voor belanghebbenden die een uitkering algemene bijstand ontvangen en deze vrijlating naar het oordeel van het college bijdraagt aan de arbeidsinschakeling. Doel van de inkomstenvrijlating is mensen met een uitkering te stimuleren een gehele of gedeeltelijke baan te accepteren.

Alleenstaande ouders die de volledige zorg hebben voor een of meer kinderen tot 12 jaar, kunnen na de reguliere inkomstenvrijlating nog voor maximaal 30 aaneengesloten maanden in aanmerking komen voor een aanvullende inkomstenvrijlating. De vrijlating is geregeld in artikel 31 lid 2 onderdeel r Participatiewet. De wetgever vindt het belangrijk dat ook alleenstaande ouders gestimuleerd worden te gaan werken. Daarbij is rekening gehouden met het feit dat zij vanwege de combinatie van werk en zorgtaken vaak langere tijd nodig hebben om hun arbeidsuren uit te breiden en zo uit te stromen (zie TK 2010-2011, 32 815, nr. 3, p. 18). Voor toepassing van de aanvullende inkomstenvrijlating voor alleenstaande ouders, eventueel met een of meerderjarige kinderen, is vereist dat:

- de alleenstaande ouder (of ongehuwde) de volledige zorg heeft voor een tot zijn last komend kind tot 12 jaar;
- de periode van zes maanden waarvoor hij in aanmerking komt voor de reguliere inkomstenvrijlating is verstreken, en;
- dit volgens het college bijdraagt aan zijn arbeidsinschakeling.

De situatie kan zich voordoen dat beide partners tot de doelgroep behoren die recht heeft op inkomstenvrijlating en dat beide partners beperkte inkomsten uit arbeid genieten. Aangenomen moet worden dat er dan voor iedere partner afzonderlijk recht bestaat op inkomstenvrijlating

### **5.2. Criterium bijdragen aan de arbeidsinschakeling**

Naar het oordeel van het college:

1. In beginsel alle betaalde werkzaamheden die aangemerkt kunnen worden als algemeen geaccepteerde arbeid zoals bedoeld in de Participatiewet, kunnen bijdragen aan de arbeidsinschakeling.



2. Op basis van feiten en omstandigheden blijkt uit de aanvraag, kan worden geoordeeld dat in het individuele geval geen sprake is van werkzaamheden die bijdragen aan de arbeidsinschakeling.

#### *Toelichting*

Het college is van mening dat alle werkzaamheden welke te kwalificeren zijn als algemeen geaccepteerde arbeid bijdragen aan de mogelijkheden van arbeidsinschakeling. Alle inkomsten voortkomend uit algemeen geaccepteerde arbeid komen derhalve in beginsel in aanmerking voor de vrijlatingsregeling. Indien de belanghebbende reeds geruime tijd, in ieder geval langer dan een jaar, de werkzaamheden verricht, dan worden de werkzaamheden niet meer gekwalificeerd als bijdragend aan de arbeidsinschakeling. Immers belanghebbende is er na een jaar tijd nog niet in geslaagd middels de werkzaamheden bijstandsonafhankelijk te worden. Toepassing van de vrijlatingsregeling schiet in deze situatie dan ook haar doel voorbij.

### **5.3. Hoogte en duur vrijlating**

De vrijlating, als bedoeld in art. 31, lid 2, onder n Participatiewet en art. 2, lid 1 van deze beleidsregels bedraagt: 25% van de inkomsten uit arbeid, met een maximum zoals in de Wet bepaald, per maand, gedurende ten hoogste 6 maanden.

De vrijlating, als bedoeld in art. 8, lid 2 IOAW en art. 8, lid 3 IOAZ, bedraagt: 25 procent van het inkomen uit arbeid, met een maximum zoals in de Wet bepaald, per maand, gedurende 6 maanden.

De vrijlating voor alleenstaande ouders, als bedoeld in art. 31, lid 2, onder r Participatiewet en art. 2, lid 2 van deze beleidsregels, bedraagt: 12,5 % van de inkomsten uit arbeid, met een maximum zoals in de Wet bepaald, per maand, gedurende een aaneengesloten periode van maximaal 30 maanden.

De vrijlating voor alleenstaande ouders, als bedoeld in art. 8, lid 5 IOAW en art. 8, lid 9 IOAZ bedraagt: 12,5 procent van dit inkomen, met een maximum zoals in de Wet bepaald, per maand, gedurende een aaneengesloten periode van maximaal 30 maanden.

Het vrijlatingsbedrag geldt exclusief vakantietoeslag.

Degene met een eigen inkomen dat uitstijgt boven de voor hem geldende bijstandsnorm (norm – verlagingen) inclusief vt heeft geen recht op bijstand en kan derhalve geen beroep doen op de vrijlatingsregeling om zodoende eventueel aanspraak te maken op aanvullende bijstand.

#### *Toelichting*

Voor de algemene inkomstenvrijlating van artikel 31 lid 2 onderdeel n Participatiewet en art. 8, lid 2 IOAW en 8, lid 3 IOAZ, geldt dat inkomsten gedurende een periode zoals hierboven benoemd worden vrijgelaten.

De inkomsten worden vrijgelaten tot 25%, met een maximum zoals in de Wet bepaald.

Uit de Wet volgt niet helemaal duidelijk of er slechts eenmalig recht op inkomstenvrijlating bestaat of dat hier ieder jaar opnieuw gebruik van kan worden gemaakt. Gelet op de tekst van de overige onderdelen van artikel 31 lid 2 Participatiewet moet aangenomen worden dat het recht op inkomstenvrijlating tijdens de bijstandsverlening slechts één keer per periode van bijstandsverlening bestaat. In tegenstelling tot bijvoorbeeld artikel 31 lid 2 onderdeel j en k Participatiewet ontbreekt in artikel 31 lid 2 onderdeel n Participatiewet immers een zinsnede als "per kalenderjaar" of "per jaar".<sup>2</sup>

De aanvullende inkomstenvrijlating voor alleenstaande ouders kan pas worden toegepast na afloop van de reguliere inkomstenvrijlating zoals bedoeld in artikel 31 lid 2 onderdeel n Participatiewet, art. 8, lid 2 IOAW en art. 8, lid 3 IOAZ (zes maanden). Is de inkomstenvrijlating voor alleenstaande ouders van toepassing, dan geldt deze gedurende een aaneengesloten periode van maximaal dertig maanden. De inkomsten worden vrijgelaten tot het maximum zoals in de Wet bepaald.

Het toepassen van de vrijlating vindt plaats vóór verhoging van het inkomen met een fictief bedrag aan vakantietoeslag conform de artikelen 8 t/m 14 van de Participatiewet, IOAW en IOAZ. Het vrijlatingsbedrag geldt namelijk exclusief vakantietoeslag.

2) Bron: brief van 21 april 1997 met kenmerk BZ/VOL/97/7358 van de directeur bijstandszaken van het ministerie van SZW aan de VNG inzake de uitleg van de destijds nieuwe centrale vrijlatingsbepaling in de Abw. Aangenomen moet worden dat deze uitleg van overeenkomstige toepassing is op de vrijlatingsbepaling in de Participatiewet.

Zowel de reguliere inkomstenvrijlating als de aanvullende inkomstenvrijlating voor een alleenstaande ouder met de volledige zorg voor een tot zijn last komend kind jonger dan 12 jaar, is niet van toepassing voor personen jonger dan 27 jaar (artikel 31 lid 7 Participatiewet). Van jongeren wordt verwacht dat ze op eigen kracht uitstromen en daar is naar het oordeel van de wetgever geen extra activerend instrument voor nodig (zie TK 2010-2011, 32 815, nr. 3, p. 11).

De vrijlatingsregeling geldt alleen voor personen die recht hebben op algemene bijstand. Degene met een eigen inkomen dat uitstijgt boven de voor hem geldende bijstandsnorm (norm + toeslag – verlagingen) inclusief vt heeft geen recht op bijstand en kan derhalve geen beroep doen op de vrijlatingsregeling om zodoende eventueel aanspraak te maken op aanvullende bijstand<sup>3</sup>. Daarbij wordt onder eigen inkomen verstaan: het netto inkomen inclusief (fictieve) vt vermeerderd met de heffingskortingen waar aanspraak op bestaat, met uitzondering van de jonggehandicaptenkorting.

#### **5.4. Onjuiste inlichtingen**

Er is geen recht op vrijlating van inkomsten wanneer de belanghebbende onjuiste inlichtingen heeft verstrekt omtrent in aanmerking te nemen inkomsten en daardoor teveel uitkering is verstrekt.

##### *Toelichting*

De vrijlatingsbepalingen van artikel 31 lid 2 onderdelen n en r Participatiewet gelden in beginsel ook indien sprake is van terugvordering in verband met inkomsten uit arbeid, zelfs indien sprake is van fraude. Het college is echter niet gehouden om de vrijlating toe te passen als belanghebbende inkomsten heeft verzwegen. Artikel 31 lid 2 onderdeel n Participatiewet geeft het college expliciet beoordelingsruimte bij het oordeel of inkomsten uit arbeid bijdragen aan de arbeidsinschakeling. Gezien het complementaire karakter van de bijstand en de eigen verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan is het redelijk dat het college in beginsel vooraf beoordeelt of de inkomsten uit arbeid bijdragen aan de arbeidsinschakeling. Die mogelijkheid wordt het college onthouden als belanghebbende de inkomsten uit arbeid verzwijgt (zie CRvB 12-06-2012 nr. 10/6178 WWB en CRvB 18-12-2012, nrs. 11/3046 WWB e.a.). Dit is ook van toepassing op de inkomstenvrijlating van artikel 31 lid 2 onderdeel r Participatiewet.

Indien er sprake is van schending van de inlichtingenplicht bestaat er geen recht op inkomstenvrijlating.

#### **5.5. Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid**

Indien er sprake is van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan, waardoor er meer uitkering dient te worden verstrekt dan het geval zou zijn wanneer de belanghebbende voldoende verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan getoond zou hebben, bestaat er geen recht op vrijlating.

Dit kan bijvoorbeeld, maar niet uitsluitend, het geval zijn indien de belanghebbende zonder rechtvaardiging reële mogelijkheden voor extra arbeidsinschakeling onbenut heeft gelaten, of omdat hij minder is gaan werken zonder dat er sprake was van onvrijwilligheid, waardoor meer uitkering verstrekt moest worden dan het geval zou zijn wanneer de belanghebbende voldoende verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan getoond zou hebben.

##### *Toelichting*

Toepassing van de vrijlatingsregel kan worden geweigerd indien iemand door eigen toedoen langer dan noodzakelijk is een beroep op bijstand doet. Het gaat dan bijvoorbeeld om situaties waarin iemand de mogelijkheid heeft om meer uren te werken, maar deze persoon dit niet doet omdat hij daardoor mogelijk zijn recht op de uitkering, en daarmee de vrijlating verliest.

## **6. Slotbepalingen**

### **6.1. Hardheidsclausule**

In bijzondere gevallen kan ten gunste van de belanghebbende worden afgeweken van de bepalingen in deze beleidsregels, indien onverkorte toepassing van de beleidsregels tot onbillijkheden van overwegende aard leiden.

### **6.2. Inwerkingtreding**

Deze beleidsregels treden in werking met ingang van 1 januari 2020.

### **6.3. Citeertitel**

Deze beleidsregels worden aangehaald als 'Beleidsregels Participatiewet gemeente Westerwolde 2020'.

*Aldus vastgesteld in haar vergadering van 17 december 2019*

---

3) Zie CRvB 23-03-2004, nr. 01/6184 NABW.

*Burgemeester en wethouders van de gemeente Westerwolde,  
H. Scheper,  
gemeentesecretaris*

*J.W. Velema,  
burgemeester*