Zwolle

Raadsvoorstel

Datum 27 oktober 2026

Onderwerp Wijzigingen verordeningen
Versienummer 1

Portefeuillehouder Tjitske Siderius en Paul Guldemond

Samenvatting
Dit raadsvoorstel bevat wijzigingen in de drie verordeningen voor gemeentelijke inkomensondersteuning en de vaststelling van een nieuwe Verordening maatregelen Participatiewet Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ).
De wijzigingen in de verordeningen voor inkomensondersteuning zijn voornamelijk tekstueel en technisch van aard. Ze verduidelijken de regels, verbeteren de onderlinge samenhang en sluiten beter aan bij de uitvoeringspraktijk.
De nieuwe Verordening maatregelen vervangt de huidige Afstemmingsverordening en sluit aan op de gewijzigde landelijke wet- en regelgeving. Ook wordt de Verordening verrekening bestuurlijke boete bij recidive uit 2015 ingetrokken, omdat deze niet meer aansluit bij het huidige wettelijke kader.
De nieuwe verordeningen treden in werking op 1 januari 2027. De financiële gevolgen zijn naar verwachting beperkt en kunnen worden opgevangen binnen de beschikbare middelen voor inkomensondersteuning.

Financiële gevolgen

Betreft doel	213 Inkomensondersteuning
Begroting wijzigen	Nee
Budgetnummer	n.v.t.

Bijlagen

1. Verordening participatie kinderen Zwolle 2027
2. Was wordt tabel Verordening participatie kinderen
3. Verordening participatie volwassenen Zwolle 2027
4. Was wordt tabel Verordening participatie volwassenen
5. Verordening hoge zorgkosten en verplicht eigen risico zorgverzekeringswet Zwolle 2027
6. Was wordt tabel Verordening hoge zorgkosten en verplicht eigen risico zorgverzekeringswet
7. Verordening maatregelen Participatiewet, IOAW en IOAZ gemeente Zwolle 2027
8. Was wordt tabel Verordening maatregelen

Openbaarheid

☒ Openbaar
☐ Geheim

Datum 27 oktober 2026

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

1. de Verordening participatie kinderen Zwolle 2027 vast te stellen en de Verordening participatie kinderen 2025 per 1 januari 2027 in te trekken;
2. de Verordening participatie volwassenen Zwolle 2027 vast te stellen en de Verordening participatie volwassenen 2025 per 1 januari 2027 in te trekken;
3. de Verordening hoge zorgkosten en verplicht eigen risico zorgverzekeringswet Zwolle 2027 vast te stellen en de Verordening hoge zorgkosten en verplicht eigen risico zorgverzekeringswet Zwolle 2025 per 1 januari 2027 in te trekken;
4. de Verordening maatregelen Participatiewet, IOAW en IOAZ gemeente Zwolle 2027 vast te stellen en de Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ gemeente Zwolle 2026 per 1 januari 2027 in te trekken.
5. de Verordening verrekening bestuurlijke boete bij recidive gemeente Zwolle 2015 per 1 januari 2027 in te trekken.

Datum 27 oktober 2026

Inleiding

Op 31 maart 2025 heeft uw raad de Verordening participatie volwassenen Zwolle 2025, de Verordening participatie kinderen Zwolle 2025 en de Verordening hoge zorgkosten en verplicht eigen risico Zorgverzekeringswet Zwolle 2025 vastgesteld. In de afgelopen anderhalf jaar is ervaring opgedaan met de uitvoering van deze verordeningen. Deze praktijkervaring is benut om de verordeningen technisch en tekstueel tegen het licht te houden en waar nodig te verduidelijken en te harmoniseren. Dit heeft geleid tot de wijzigingen die nu aan uw raad worden voorgelegd.

Naast de verordeningen voor de gemeentelijke inkomensondersteuning vragen wij u de nieuwe Verordening maatregelen vast te stellen, die de huidige Afstemmingsverordening vervangt. Met de inwerkingtreding van de Participatiewet in balans, de Wet handhaving sociale zekerheid en de herziening van het landelijke Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten, hervormt het Rijk het maatregelenregime in de sociale zekerheid. Omdat de landelijke regels voortaan de hoogte en duur van reguliere maatregelen voorschrijven, is de huidige Afstemmingsverordening niet meer passend en moet deze worden vervangen door de “Verordening maatregelen Participatiewet, IOAW en IOAZ” die naadloos aansluit op het landelijke kader en weinig inhoudelijke keuzes bevat.
Tegelijktijdig moet de huidige Verordening verrekening bestuurlijke boete bij recidive worden ingetrokken omdat deze niet meer aansluit bij het nieuwe juridische kader van bovengenoemde wetten.

Kader

Kaderstellende nota’s zijn:

- Koers Sociaal domein 2024- 2030
- Beleidsplan financiële bestaanszekerheid 2026- 2030

Kaderstellende wetten zijn:

- Participatiewet
- Gemeentewet
- Algemene wet bestuursrecht
- Wet handhaving sociale zekerheid
- Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten

Beoogd effect

Met de vaststelling van de drie verordeningen voor gemeentelijke inkomensondersteuning worden de Zwolse inkomensregelingen per 1 januari 2027 duidelijker, beter uitvoerbaar en onderling consistenter. De wijzigingen dragen daarmee bij aan toegankelijke inkomensondersteuning, rechtszekerheid voor inwoners en een uitvoerbare toepassing van de regelingen.

Het beoogde effect van de nieuwe Verordening Maatregelen is het waarborgen van een rechtvaardig, juridisch houdbaar en stimulerend handhavingskader voor bijstandsgerechtigden in Zwolle.

Argumenten

1.1, 2.1 en 3.1 De verordeningen worden technisch verduidelijkt en onderling consistenter.
In de drie verordeningen voor inkomensregelingen worden vergelijkbare begrippen en bepalingen zoveel mogelijk op dezelfde wijze geformuleerd. Dit geldt onder meer voor de beoordeling van inkomen

en vermogen, de eigen woning, voorliggende voorzieningen, bewijsstukken, beslistermijnen en ambtshalve vaststelling.
Daarnaast worden verwijzingen, begrippen en formuleringen technisch en tekstueel verduidelijkt, geharmoniseerd en waar nodig gecorrigeerd. Daarmee sluiten de verordeningen beter op elkaar aan en worden onbedoelde verschillen in formulering weggenomen.
De wijzigingen zijn overwegend technisch van aard en zijn primair gericht op het verduidelijken en eenduidiger vastleggen van de bestaande uitvoeringspraktijk. In hoofdzaak wijzigen daarmee de doelgroep, de inhoud van de regelingen en de wijze van beoordeling niet. Hierdoor worden de verordeningen beter leesbaar en ontstaat een consistenter juridisch en uitvoeringskader.

1.2 en 2.2 De verordeningen bieden ruimte voor een actuele beoordeling van inkomen en vermogen

In de huidige verordeningen is bepaald dat een aanvrager aan de inkomens- en vermogenscriteria voldoet als in hetzelfde kalenderjaar al een Zwolse inkomensondersteunende voorziening is toegekend of kwijtschelding van gemeentelijke belastingen is verleend. Hierdoor werkt een eerder besluit automatisch door in de beoordeling van een nieuwe aanvraag. De verordening biedt daarbij geen ruimte om te beoordelen of de eerder vastgestelde gegevens volledig toepasbaar zijn.

Voorgesteld wordt deze bepaling te wijzigen in een kanbepaling. Daarmee wordt verduidelijkt dat een eerdere toekenning of kwijtschelding een belangrijke aanwijzing kan zijn dat aan de inkomens- en vermogenscriteria wordt voldaan, maar niet zonder meer doorslaggevend hoeft te zijn. Het college behoudt hierdoor de mogelijkheid om, indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven, de actuele inkomens- en vermogenssituatie te beoordelen.

Deze wijziging draagt bij aan een zorgvuldige en consistente beoordeling van aanvragen en voorkomt dat een eerder besluit zonder nadere beoordeling automatisch doorwerkt.

Deze kanbepaling stond reeds vermeld in de Verordening hoge zorgkosten en verplicht eigen risico zorgverzekeringswet Zwolle 2025. Door deze bepaling ook op te nemen in de andere verordeningen, wordt meer uniformiteit aangebracht in de wijze waarop aanvragen worden beoordeeld.

3.2 De bepaling over een stabiel inkomen vervalt totdat een objectief en uitvoerbaar beoordelingskader beschikbaar is.

Bij de herziening van de inkomensregelingen in 2025 is besloten om de inkomensregelingen eenvoudiger en toegankelijker te maken. Het voornemen was om inwoners met een stabiel inkomen na een eerste toekenning jaarlijks automatisch de tegemoetkoming voor hoge zorgkosten uit te betalen, zolang de inwoner aan de voorwaarden voldoet. Om dit uit te voeren was het noodzakelijk om dit technisch mogelijk te maken en om voor niet bijstandsgerechtigden vast te stellen wat de definitie is van stabiel inkomen.

Inmiddels is automatische uitbetaling technisch mogelijk. Alleen is het op dit moment nog niet mogelijk om op een objectieve en juridisch houdbare manier vast te stellen wanneer sprake is van een stabiel inkomen en wanneer het recht op automatische jaarlijkse uitbetaling moet worden beëindigd. Het

vaststellen van een definitie voor een stabiel inkomen blijkt complex. De definitie moet namelijk ook gebaseerd zijn op betrouwbare gegevens die de gemeente jaarlijks beschikbaar heeft.

Om deze reden is de bepaling tot op heden niet toegepast. Zonder duidelijke criteria en beschikbare/betrouwbare data voor het vaststellen hiervan, kan toepassing leiden tot verschillen in beoordeling en onvoldoende rechtszekerheid. Voorgesteld wordt de bepaling voor nu te laten vervallen. In 2027 onderzoeken we of een bruikbare definitie op basis van betrouwbare data kan worden opgesteld en, zo ja, hoe deze alsnog in de regeling kan worden opgenomen.

1.3/ 3.3 De definitieve subsidiebedragen zijn nog niet bekend.
De verordeningen treden op 1 januari 2027 in werking. Daarom moeten in de verordeningen die de gemeenteraad vaststelt, de subsidiebedragen voor 2027 zijn opgenomen. De subsidiebedragen voor 2027 voor de verordening participatie kinderen en hoge zorgkosten kunnen echter nog niet definitief worden berekend. De hoogte van de subsidie wordt jaarlijks geïndexeerd op basis van de bijstandsnormen die het Rijk vaststelt en deze zijn nog niet bekend gemaakt. De ervaring leert dat deze normen in de eerste twee weken van december 2026 bekend worden gemaakt.
Om de besluitvorming tijdig te laten verlopen, bieden wij de verordeningen nu alvast zonder de definitieve bedragen aan. De (gearceerde) bedragen die genoemd zijn in de verordening, zijn een inschatting op basis van historische data.

Zodra de bijstandsnormen bekend zijn, worden de definitieve verordeningen verwerkt. De definitieve verordeningen worden, na bekendmaking van de bijstandsnormen en verwerking van de bedragen, uiterlijk maandagochtend 14 december 2026 de raadsgriffie aangeleverd. De gemeenteraad beschikt daarmee bij de besluitvorming op de avond van 14 december 2026 over de verordeningen met de definitieve bedragen.

4.1 We hebben weinig gemeentelijke beleidsvrijheid.
Voor de meeste overtredingen (zoals arbeids-, re-integratie- en administratieve verplichtingen) alsmede de regels rondom recidive, samenloop en matiging bij het ontbreken van verwijtbaarheid, zijn de hoogte en duur van maatregelen dwingend landelijk vastgelegd in het Maatregelenbesluit en de Participatiewet. Gemeenten kunnen en mogen hier niet van afwijken.
In navolging van de landelijke modelverordening van de Vereniging Nederlandse gemeenten (VNG) regelt de nieuwe Verordening maatregelen uitsluitend de onderwerpen waar de raad nog wél wettelijke beleidsruimte heeft.

Bij de uitwerking van deze beleidsruimte sluiten we zo veel mogelijk aan bij de wettelijke categorieën uit het Maatregelenbesluit en de VNG-adviezen:
- Termijn voor opleggen maatregel: We stellen voor om een beslistermijn van acht weken vast te stellen waarbinnen een maatregel moet worden opgelegd. Dit sluit aan bij de standaard beslistermijn uit de Algemene wet bestuursrecht.
- Verwijtbaar werkverlies voorafgaand aan bijstand: In lijn met het VNG-advies stellen we voor om bij tekortschietend besef door het verwijtbaar niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid vóór de bijstandsaanvraag, het deel van de bijstandskorting gelijk te stellen aan 25% van het inkomen dat betrokkene zou hebben genoten bij het behouden van het werk, met een maximum van 3 maanden. Dit sluit ook aan bij vergelijkbare categorieën in het maatregelenbesluit.

- Overige gronden voor tekortschietend besef van verantwoordelijkheid Voor alle overige situaties van tekortschietend besef is sprake van een meetbare benadelingsperiode (de periode dat men door eigen toedoen te vroeg of te lang een beroep doet op bijstand). Het afstemmen van de duur van de maatregel op deze benadelingsperiode zorgt ervoor dat de maatregel als herstelsanctie proportioneel aansluit bij de omvang van het onterechte beroep op gemeenschapsgelden. Hierbij kan de uitkering voor maximaal 25% gekort worden gedurende een periode die overeenkomt met de benadelingsperiode. Dit geldt bijvoorbeeld voor de volgende situaties:
    - Onverantwoord uitgavenpatroon: Vóórafgaand aan de aanvraag of tijdens de bijstandsperiode per maand meer dan 1,5 keer de relevante bijstandsnorm uitgeven aan algemeen noodzakelijke kosten, zonder dat hier een bijzondere omstandigheid voor is;
    - Onverantwoord interen op vermogen: Vóórafgaand aan de aanvraag of tijdens de bijstandsperiode vermogen wegschenken of opmaken dat anders gebruikt had kunnen worden voor het levensonderhoud.

Deze keuzes zijn het meest passend bij Zwolle omdat ze aansluiten bij de uitgangspunten van het Coalitieakkoord. de Koers Sociaal domein en het Beleidsplan financiële bestaanszekerheid: een zorgvuldige beoordeling, oog voor de persoonlijke omstandigheden van inwoners en regels die in de praktijk uitvoerbaar zijn. Waar de landelijke wetgeving de ruimte beperkt, kiest Zwolle ervoor deze regels te volgen en geen afwijkende lokale systematiek te introduceren. Binnen de resterende beleidsruimte wordt wel aangesloten bij de aard en omvang van de gevolgen voor de inwoner. Zo sluit bij verwijtbaar werkverlies vóór de bijstandsaanvraag de maatregel aan bij het inkomen dat door het verlies van werk niet is behouden. Bij andere vormen van tekortschietend besef wordt de duur gekoppeld aan de periode waarin de inwoner door eigen toedoen een beroep op bijstand doet. De begrenzing van de maatregel en de aansluiting bij de benadelingsperiode ondersteunen een evenredige toepassing en bieden consulenten houvast bij de uitvoering.

5.1 De Verordening verrekening bestuurlijke boete bij recidive sluit niet meer aan bij de huidige wetgeving.

De Verordening verrekening bestuurlijke boete bij recidive uit 2015 is juridisch en inhoudelijk niet langer te verantwoorden, omdat deze stoelt op het voormalige, strenge 'fraudemodel' uit 2013 dat met de invoering van de Wet handhaving sociale zekerheid, de Participatiewet in balans en het herziene Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten definitief is vervangen door een stelsel dat uitgaat van vertrouwen, evenredigheid en de menselijke maat.

Alternatieve mogelijkheden

Alternatieven voor de berekening bij tekortschietend besef van verantwoordelijkheid in de Verordening maatregelen.

In de Verordening maatregelen hebben we vastgesteld op welke wijze we de regels voor tekortschietend besef van verantwoordelijkheid willen vormgeven. Ten aanzien van de berekeningswijze bij tekortschietend besef van verantwoordelijkheid (artikel 8 van de verordening) zijn de drie rekenvarianten uit de VNG-modelverordening afgewogen:

- *Variant A (Gekozen optie):* Een vaste korting van 25% van de uitkering gedurende een periode die gelijk is aan de feitelijke benadelingsperiode (tot maximaal 12 maanden).
  Reden waarom gekozen is voor deze optie: Variant A biedt voor Zwolle de beste balans tussen eenvoud in de uitvoering en proportionaliteit richting de inwoner. Een vaste korting van 25%

voorkomt dat gezinnen in financiële nood raken, terwijl de duur van de maatregel exact aansluit bij het aantal maanden dat men door eigen toedoen te vroeg bijstand heeft aangevraagd (afgetopt op een beschermend maximum van 12 maanden).

- *Variant B (Niet gekozen):* Een staffeling in schijven op basis van de hoogte van het benadelingsbedrag (oplopend percentage en/of duur).
  Reden waarom niet gekozen is voor deze optie: Het werken met schijven en benadelingsbedragen leidt tot ingewikkelde berekeningen en extra administratieve uitvoeringslasten. Dit maakt de regeling voor inwoners minder transparant en vergroot de kans op uitvoeringsoverleg en bezwaren.
- *Variant C (Niet gekozen):* Een maatregel ter hoogte van het volledige benadelingsbedrag gedurende ten hoogste drie maanden.
- *Reden waarom niet gekozen is voor deze optie:* Een korting ter hoogte van het volledige benadelingsbedrag (waarbij de uitkering gedurende korte tijd tot 100% wordt ingehouden) kan inwoners acuut financieel ontwrichten. Dit verhoudt zich slecht tot de menselijke maat en de uitgangspunten van de nieuwe stelselhervorming.

Maatschappelijk draagvlak & participatie
Een groot deel van de wijzigingen is technisch, tekstueel of uitvoeringsgericht. De inhoudelijke aanpassingen sluiten aan bij ervaringen uit de uitvoering en bij signalen uit de bezwaarpraktijk. De kanbepaling ondersteunt een zorgvuldige individuele beoordeling en voorkomt dat een eerdere toekenning of vrijstelling zonder nadere beoordeling automatisch doorwerkt. Daarmee sluiten de wijzigingen aan bij de uitgangspunten van eenvoud, maatwerk, rechtszekerheid en uitvoerbaarheid.
De Participatieraad is geïnformeerd over de voorgestelde wijzigingen maar vanwege het technische karakter niet geconsulteerd.

Communicatie
Na vaststelling worden de verordeningen gepubliceerd op www.overheid.nl.
Intern worden de betroken medewerkers geïnformeerd.

Duurzaamheid
Duurzaamheid is hier niet van toepassing.

Financiën
De wijzigingen hebben geen financiële gevolgen, omdat deze technisch, tekstueel of uitvoeringsgericht van aard zijn.

Risico’s
1. De wijzigingen in de wet leiden tot een verandering in de uitvoering en dat kost tijd.
De invoering van de Wet handhaving sociale zekerheid, de Participatiewet in balans en het herziene Maatregelenbesluit vraagt een fundamentele omslag in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Er wordt overgestapt van een regelgeleide aanpak naar 'passend handhaven', waarin het verplicht doorlopen van het wettelijk afwegingskader (toetsing van de mate van verwijtbaarheid, de rol van de gemeente, informele afdoening, vergissingen en evenredigheid) centraal staat.
Deze verandering in werkwijze, beoordeling en dossiervoering vraagt tijd en aanpassingsvermogen van de consulenten en handhavers. Hierdoor bestaat het risico dat het afwegingskader rond de

ingangsdatum nog niet door iedereen eenduidig wordt toegepast of dat er vertraging ontstaat in de besluitvorming.
Om dit risico te beheersen worden de betrokken medewerkers voldoende voorgelicht en getraind.

Vervolg
Na vaststelling door de raad treden de verordeningen in werking per 1 januari 2027.

Openbaarheid
Dit raadsvoorstel en alle bijlagen zijn openbaar.

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer