560931-bijlage 1-Inhoudelijke toelichting bij de wijzigingen van besluitpunten 1.2 a tot en met 1.2 m

a Meer personen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt gaan of blijven aan de slag.
In de Participatiewet en onderliggende regelgeving zijn, en worden per 1 juli 2023, diverse wijzigingen doorgevoerd die één doel dienen: meer mensen in een kwetsbare arbeidsmarktpositie aan de slag helpen en houden. Dat gebeurt op verschillende manieren die hierna onder I tot en met IX zijn toegelicht. Het gaat om maatregelen die ten eerste voortkomen uit of direct samenhangen met de brede agenda “Breed offensief” en die, ten tweede, met elkaar gemeen hebben dat ze het college meer armslag geven het hiervoor genoemde doel te (helpen) verwezenlijken. Er zijn hierop twee uitzonderingen:

1. het aanwijzen van een derde voor de uitvoering van het werkgeverschap voor beschut werk. Ook hierdoor kunnen weliswaar meer mensen in een kwetsbare arbeidsmarktpositie aan de slag (gehouden worden). Maar, deze aanpassing slaat los van het Breed offensief; en
2. het optrekken van de leeftijd van de kostendelende medebewoner van 21 naar 27 jaar is weliswaar een (Rijks)maatregel die met het Breed offensief verband houdt, maar staat in beginsel los van het doel “meer mensen in een kwetsbare arbeidsmarktpositie aan de slag helpen en houden”. Hier is het argument voor de wetwijziging en aanpassing Beleidsvoorschriften: (meer mogelijkheden tot) “een meer menselijke maat” in de uitvoering van de Participatiewet.

I. *Door meer eenduidigheid in de inrichting en uitvoering en daarmee wijziging van landelijke ondersteuningsregelingen voor werkgevers kunnen meer mensen met een kwetsbare positie in dienst komen en blijven.*
Werkgevers maken gemiddeld genomen extra kosten als zij mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt in dienst hebben. Daarom zijn er verschillende landelijke financiële compensatiemogelijkheden. De uitvoering is vereenvoudigd door bijvoorbeeld verschillende compensatieregelingen te bundelen in de Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl) en de uitvoering van de regelingen te beleggen bij één uitvoerder, het UWV. In het verleden voerden namelijk zowel UWV als Belastingdienst dergelijke regelingen uit; dat verlaagt de drempel voor het gebruik van de regelingen. De Beleidsvoorschriften sluiten na de aanpassing hierop aan.

II. *Meer mensen met een verminderde loonwaarde kunnen en blijven makkelijker aan de slag.*
De Beleidsvoorschriften sluiten na de aanpassing hierop aan.
Meer mensen uit de doelgroep Banenafspraak (mensen met een verminderde loonwaarde) kunnen door de hierna vermelde aanpassingen eenvoudiger aan het werk (blijven) en de uitvoeringspraktijk van loonwaardebepaling en-vaststelling is eenduidig en simpeler. Waar voorheen alleen de werkgever en de gemeente aan het UWV toegang tot het Doelgroepregister konden vragen, kan de werknemer dat sinds 2021 zelf ook. Dat draagt bij aan de doelstellingen van de Banenafspraak. Ook is sinds 1 juli 2021 sprake van een landelijke uniformering van het proces waarmee de loonwaarde wordt vastgesteld.
Werkgevers die mensen met een arbeidsbeperking in dienst willen nemen ervoeren veel hobbels. Dat kwam doordat werkgevers met verschillende manieren van loonwaardebepaling en bijbehorende rapportages werden geconfronteerd; de Participatiewet stond dat toe. Dat vond het Kabinet onwenselijk en daarom is er nu 1 landelijke methode (uniforme proces loonwaardebepaling) waarmee werkgevers werden geconfronteerd. Door uniforme rapportage hebben de werkgever, werknemer en gemeente meer inzicht in hoe de deskundige tot het oordeel is gekomen. Bij een verhuizing naar een andere gemeente is het daarom ook niet meer nuttig dat deze “nieuwe” gemeente een nieuwe loonwaardevaststelling doet: zie verband met argument IV.

III. *Het (materieel) werkgeverschap in verband met beschut werk bij een derde (werkgever) is beter geborgd.*
De lokale regelgeving sluit door de aanpassing aan bij de gewenste praktijk.
Het college heeft de wettelijke verplichting (artikel 10b Participatiewet) een persoon die uitsluitend onder beschutte omstandigheden kan werken (beschut) werk aan te bieden. De wijze waarop het college dat doet is in beginsel vormvrij. In de Zutphense praktijk wordt sinds de invoering van de Participatiewet in 2015 een derde partij (uitzendbureau) gebruikt als (materieel) werkgever, maar dat is niet in de lokale regels vastgelegd. Na de aanpassing is dit vastgelegd in de Beleidsvoorschriften.

IV. *Meer mensen met een arbeidshandicap kunnen aan de slag en hun rechtspositie wordt versterkt.*
In de Verzamelverordening wordt vastgelegd dat Gemeente Zutphen aansluit bij het proces loonwaardevaststelling dat landelijk is geüniformeerd en in de voorgestelde wijziging van de Beleidsvoorschriften nader is uitgewerkt. In de Participatiewet zijn op grond van het Breed offensief nog enkele andere verbeteringen aangebracht die het gebruik van de loonkostensubsidie stimuleren. Deze verbeteringen integreren we in genoemde uitwerking. Het gaat om:
- uitbreiding van de doelgroep door de inzet ervan met mensen die al werkzaam zijn, uit te breiden;
- de expliciete mogelijkheid tot aanvragen van loonkostensubsidie door werkgever én werknemer;
- de invoering van een beslistermijn (van maximaal 5 weken) voor de aanvraag van een loonkostensubsidie;
- bij een verhuizing van de werknemer naar de “nieuwe gemeente”, neemt deze gemeente de loonkostensubsidie over, wat aansluit bij het (actuele) bekostigingsmodel loonkostensubsidie en tevens bij de gewenste praktijk. Dit is mede mogelijk door de geüniformeerde vaststelling van de loonwaarde.

V. Uitbreiding van het recht op werkvoorzieningen voor de doelgroep Participatiewet.
Wij kennen voorzieningen die op werk(behoud) en opleiding zijn gericht. Deze zijn bestemd voor mensen die op de ondersteuning door het college bij arbeidsinschakeling zijn aangewezen; dat is de doelgroep bijstand. Het Breed offensief verruimt die mogelijkheden en we laten de Verzamelverordening en Beleidsvoorschriften hierop aansluiten.
Wij kenden al persoonlijke (op werk en opleiding gerichte) voorzieningen en persoonlijke ondersteuning op het niveau van de Beleidsvoorschriften. De aanpassingen in de Beleidsvoorschriften (die op de aanpassing van de Verzamelverordening aansluiten) formaliseren nu bijvoorbeeld de mogelijkheid voor personen uit de doelgroep bijstand om ondersteund te worden als zij een opleiding bezoeken (bijvoorbeeld vervoer naar een opleiding). Hiermee is de aanspraak op een dergelijke voorziening explicieter dan voorheen vastgelegd. Uitgangspunt was en blijft dat het college op grond van een individuele beoordeling bepaalt welke persoonlijke voorziening en ondersteuning wordt aangeboden en voor hoe lang. Dat staat in de Verzamelverordening waarvoor de raad op 3 juli 2023 een wijziging vaststelt. Tot slot is nu in de Beleidsvoorschriften opgenomen dat zowel de (potentiele) werkgever als werknemer uit de doelgroep een verzoek tot ondersteuning bij het college kunnen indienen. Hierdoor zijn werkgever en werknemer (mede)belanghebbende in juridische zin en dit sluit aan bij de per 1 juli 2023 te wijzigen Participatiewet.

VI. De proefplaats vervangt de huidige voorziening “proefplaatsing” in de Beleidsvoorschriften en dat draagt bij aan meer arbeidskansen voor mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt.
Er ligt een voorstel aan de Raad om een wijziging van de Verzamelverordening vast te stellen. Dat gebeurt aan de hand van een separaat collegevoorstel. In het voorstel zijn de duur, kenmerken en de belangrijkste voorwaarden van een proefplaats opgenomen. In de voorgestelde wijziging van de Beleidsvoorschriften wordt dit nader geduid. Tevens wordt benadrukt dat een individuele beoordeling de basis is voor een succesvolle proefplaats. De proefplaats vervangt de (huidige, Zutphense) proefplaatsing die veel overeenkomsten vertoont met de (wettelijk vastgelegde) proefplaats; in genoemd raadsvoorstel wordt hierop nader ingegaan.

VII. *Vijftien procent van de inkomsten uit arbeid voor personen die werken met een loonkostensubsidie wordt, onder voorwaarden niet meer op de bijstandsuitkering gekort; dit stimuleert arbeidsparticipatie*.
Vanaf 1 januari 2023 wordt een deel van de inkomsten uit arbeid van mensen die met een loonkostensubsidie werken onder voorwaarden en gedurende een bepaalde periode vrijgelaten. De voorwaarden waaronder dit kan en de verhouding tot andere vrijlatingsmogelijkheden zijn in de voorgestelde wijziging van de Beleidsvoorschriften uitgewerkt. Inmiddels wordt in de bijstandsdossiers waar dat van toepassing deze vrijlating per

1 januari 2023 toegepast.

VIII. *Door het vervallen van de zoektermijn voor sommige categorieën kwetsbare jongeren worden deze jongeren door het college beter ondersteund.*
Per 1 juli 2023 zijn personen tot 27 jaar van de zoektermijn (van vier weken) uitgezonderd als zij:
- een loonkostensubsidie ontvangen of tot de doelgroep loonkostensubsidie behoren; of
- een medische urenbeperking hebben; of
- tot een jaar voor de aanvraag van bijstand op het praktijkonderwijs of voortgezet speciaal onderwijs ingeschreven hebben gestaan. Dit geldt ook als zij voorafgaand aan de aanvraag al een baan hebben gehad.

IX. *Door het verhogen van de leeftijd van de kostendelende medebewoner van 21 naar 27 jaar kunnen jongeren langer bij hun huisgenoten (meestal ouders) wonen zonder dat de bijstandsuitkering van de huisgenoten (ouders) wegens hun inwoning wordt gekort.*
Per 1 januari 2023 is de leeftijd waarop iemand een kostendelende medebewoner is van 21 opgetrokken naar 27 jaar. Dat geeft vooral het effect dat kinderen tot 27 jaar met een (eigen) inkomen bij hun ouders kunnen wonen, zonder dat op de uitkering van de ouders in verband met dit inwonend kind de kostendelerskorting wordt toegepast. Ook zorgt het er mogelijk voor dat de druk op de krappe woningmarkt (enigszins) verlicht wordt. De Beleidsvoorschriften moeten hierdoor op een aantal plaatsen worden aangepast. De aanpassingen van de uitkeringen vanaf 1 januari 2023 zijn inmiddels door de uitvoering gerealiseerd.

b Het verlenen van bijstand vanaf de dag van invrijheidstelling verhoogt de kans op een succesvolle terugkeer in de samenleving.
In de Beleidsvoorschriften is geregeld dat de ex-gedetineerde op de eerste dag van invrijheidsstelling is uitgesloten van het recht op bijstand. Team Inkomen heeft gevraagd dit aan te passen, omdat dit niet bijdraagt aan een succesvolle terugkeer in de samenleving. Nadat is vastgesteld dat het Ministerie van Justitie tijdens deze (eerste) dag niet in de kosten van levensonderhoud voorziet, is er geen argument te vinden dat zich tegen de aanpassing verzet. In het verleden was het waarschijnlijk zo dat Justitie wél in die kosten voorzag, maar het valt niet meer te achterhalen wanneer dat eindigde. De aanpassing past bij het streven van gemeenten, en zo ook van ons om onnodige belemmeringen voor bijstandsgerechtigden weg te nemen met alle (positieve) gevolgen die dat voor het welzijn en gezondheid van de belanghebbenden heeft.

c Bijstandsgerechtigden die recht hebben op de Catshuisregeling of Kindregeling worden niet op hun uitkering gekort als zij op grond van deze regeling een schadeloosstelling ontvangen.
In de Beleidsvoorschriften moet de lijst met vrij te laten middelen worden uitgebreid met twee schadeloosstellingen als gevolg van de Kinderopvangtoeslagaffaire. Hierdoor wordt het recht op of de hoogte van de bijstandsuitkering van gedupeerden van de Kinderopvangtoeslagaffaire niet geraakt. Het gaat om de Catshuisregeling en Kindregeling Deze aanpassing staat in de Regeling Participatiewet (artikel 7) opgenomen en heeft een dwingend karakter.

d Verruiming van het niet tot de middelen rekenen van giften in de bijstand getuigt van een meer menselijke maat.
De gemeente laat giften vrij voor zover dit verantwoord is vanuit het oogpunt van bijstandverlening. Om dat te bepalen wordt gekeken naar de hoogte én naar de bestemming van de gift. Door voortaan een gift of giften op jaarbasis na een individuele toetsing vrij te laten tot € 1200,- sluiten wij aan bij wat vanuit maatschappelijk oogpunt gewenst is: (meer) rekening houden met de zware financiële omstandigheden waaronder bijstandsgerechtigden leven. Een individuele toetsing van de gift is en blijft totdat er landelijke wetgeving is (1 juli 2024 verwacht) noodzakelijk omdat categoriale vrijlating vanwege een ontbrekende juridische grondslag niet wenselijk is. Het hanteren van een norm biedt echter wel meer zekerheid. De redactie van de voorgestelde wijziging van de Beleidsvoorschriften is zo, dat het niet toepassen van de vrijlating ter hoogte van € 1200,- bijna onmogelijk is.

e Duiding van de maatregelmogelijkheid bij niet meewerken aan doorbetaling vaste lasten door de inburgeraar draagt bij aan een zorgvuldige uitvoering.
Dit is een gevolg van de aanpassing op dat onderdeel van de Verzamelverordening.
De Verzamelverordening wordt als de Raad daarmee instemt, aangepast door invoeging van de maatregel die een inburgeraar wordt opgelegd als deze weigert toestemming te verlenen voor de

doorbetaling van de vaste lasten gedurende de eerste zes maanden nadat het recht op bijstand is ontstaan en nadat is vastgesteld dat de inburgeraar niet zelf(standig) zijn of haar vaste lasten kan betalen. Het college biedt de inburgeraar hierbij hulp en ondersteuning via Vluchtelingenwerk aan. Omdat in de Beleidsvoorschriften de maatregelen uit de Verzamelverordening staan geduid, moeten ook de Beleidsvoorschriften worden aangepast.

f Het verduidelijken tussen het onderscheid inlichtingen- en medewerkingsverplichting in de Beleidsvoorschriften draagt bij aan een juiste wetsuitvoering.
In de huidige Beleidsvoorschriften wordt nu geen onderscheid gemaakt naar de begrippen inlichtingenplicht enerzijds en de medewerkingsplicht anderzijds. Dat, terwijl het schenden van de inlichtingenverplichting tot een boeteoplegging kan leiden en het schenden van de medewerkingverplichting een maatregeloplegging tot gevolg kan hebben. Dat verschil is belangrijk genoeg om daarbij in de lokale regelgeving stil te staan. De consequenties van een onjuiste duiding van deze begrippen is voor de belanghebbende immers groot.

g Een voorschot op een lopende uitkering is soms wenselijk.
Verruiming van de voorschotmogelijkheid bij een lopende uitkering is wenselijk omdat wegens de nieuwe beslagregels vanaf 2021 niet langer een voorschot op het vakantiegeld kan worden gegeven. Soms is het nodig om eenmalig een extra bedrag voor levensonderhoud te verstrekken. Dat heet een voorschot op een lopende uitkering. Voor een voorschot op een lopende uitkering werd door ons doorgaans (een deel van) het (gereserveerde) vakantiegeld gebruikt. In de praktijk blijft de behoefte aan een incidentele oplossing of een voorschot echter wel bestaan. Dit kan door in de Beleidsvoorschriften de mogelijkheid op te nemen om in een incidenteel geval een voorschot op de lopende uitkering te kunnen verstrekken. Hier worden nadere voorwaarden aan verbonden, zoals een tijdige verwijzing naar schuldhulp en de eventuele mogelijkheid om in uitzonderlijke situaties het voorschot of de bijstand in de vorm van een geldlening of “zelfs” een gift te verstrekken. Daarmee wordt het staand beleid in verband met een voorschot bij een aanvraag aangesloten. Er wordt sinds 2021/2022 op deze wijze gewerkt en dat loopt goed.

h Door vaker mee te kunnen werken aan een schuldenregeling kunnen meer mensen met schulden geholpen worden.
De beperking om niet mee te werken aan een schuldregeling voor schulden die door opzet of grove schuld zijn ontstaan is nog niet in de Beleidsvoorschriften verwerkt, terwijl de Wet op dit punt is aangepast. Waar voorheen door een wettelijk verbod geen medewerking werd gegeven aan een schuldregeling als sprake was van een schuld die het gevolg was van het schenden van de inlichtingenplicht, is het sinds 1 januari 2022 zo dat dit verbod beperkt is tot schulden die door opzet of grove schuld zijn ontstaan. Kortom, een lichte schending van de inlichtingenplicht (bijvoorbeeld verzuimen om een wijziging door te geven zonder financiële consequenties, ook wel “nul-fraude”) is niet langer een blokkade voor een schuldregeling. Omdat dit de Wet betreft, wordt op deze wijze formeel sinds eind 2022 gewerkt. Sterker, al sinds eind 2021 door vanaf dan gehoor te geven aan een oproep van de Minister om op de (toen aanstaande) wetswijziging vooruit te lopen.

i Door geen beslag op de maandelijkse uitkering te leggen, maar op het vakantiegeld, is het maandelijks beschikbaar inkomen hoger.
Als op bijstand beslag wordt gelegd komt het beslag ten laste van het vakantiegeld. De Beleidsvoorschriften moeten op dit uitgangpunt worden aangepast.
Dit wordt onder punt *g* geduid.

j Door een vrije keuze bij de vergoedingen van de Meedoenregeling en het Kindpakket wordt tegemoetgekomen aan de behoefte van de aanvragers.
In aansluiting op de verruimingen van de Meedoenregeling en het Kindpakket op het niveau van de Verzamelverordening Werk en inkomen (raadsvoorstel) wordt voorgesteld om de keuzevrijheid bij de vergoedingen bij de Meedoenregeling en het Kindpakket te vergroten. In de beleidsvoorschriften is nu een limitatieve lijst van vergoedingen opgenomen. Zowel van de uitvoering als van samenwerkingspartners als Perspectief komen signalen dat deze vergoedingen niet altijd aan een behoefte voldoen en dat dit voor inwoners mede een reden is om deze regeling niet aan te vragen. Naast abonnementen is er ook vraag naar vergoeding van losse entreebewijzen voor bijvoorbeeld de schouwburg, bioscoop of attractiepark. Dit soort vergoedingen passen prima in de (participatie)doelstelling van de Meedoenregeling en het Kindpakket. Daarom wordt voorgesteld om in de beleidsvoorschriften te volstaan met een algemene omschrijving van ‘meedoen’ en ‘participeren’ en

de huidige vergoedingenlijst als voorbeeldlijst op te nemen en daaraan expliciet de mogelijkheid van losse entreebewijzen (kaartjes) toe te voegen. Tevens wordt daaraan toegevoegd de vergoeding van sportkleren en materialen die eventueel nodig zijn om de 'meedoen-activiteiten' te beoefenen. Daarmee zijn de vergoedingen ook meer in lijn met de vergoedingen van Stichting Leergeld Zutphen. Deze afstemming is wenselijk in het kader van een intensievere samenwerking met Leergeld, zoals die op dit moment wordt vorm gegeven. De Meedoenregeling kent een vergoeding per kalenderjaar, waardoor het wenselijk is de wijzingen met terugwerkende kracht naar 1 januari 2023 door te voeren.

k Het hanteren van een bandbreedte bij de vergoeding van materiële zaken bij het Kindpakket geeft meer flexibiliteit bij de afhandeling van aanvragen voor het Kindpakket.
Het Kindpakket bestaat uit twee onderdelen: een vergoeding voor meedoen-activiteiten en een vergoeding voor materiële zaken ('spullen'). Deze laatste vergoeding is gemaximeerd op € 175,-. De reden hiervan is dat het Kindpakket vooral bedoeld is om het meedoen van kinderen te stimuleren. In de uitvoeringspraktijk blijkt het wenselijk bij de maximale vergoeding van spullen een bandbreedte van € 50,- te hanteren, zodat er iets meer flexibiliteit is bij de afhandeling van de aanvragen. Net zoals onder argument 1.2.j geldt hier bovendien dat dit wenselijk is in het kader van de intensievere samenwerking met Leergeld. Het hanteren van een bandbreedte bij de vergoeding van materiële zaken heeft geen gevolgen voor het maximale bedrag van Kindpakket (€ 500,-). Wanneer de vergoeding voor materiële zaken hoger (of lager) is dan € 175,- wordt de vergoeding voor de meedoen-activiteiten lager (of hoger). Het Kindpakket kent een vergoeding per kalenderjaar, waardoor het wenselijk is de wijzingen met terugwerkende kracht naar 1 januari 2023 door te voeren.

l Nadere bepalingen over de medische keuring en het inkomen maken het aanvragen van de studietoeslag minder belastend voor de doelgroep en eenvoudig uitvoerbaar voor de gemeente.
Om te bepalen of iemand tot de doelgroep van de studietoeslag behoort kan een medisch advies nodig zijn. Aansluitend bij de uitvoeringsafspraken die in het kader van de re-integratie en het aanvragen van bijzondere bijstand zijn gemaakt over het opvragen van een medische advies, is het voorstel om ook bij de studietoeslag een zekere terughoudendheid in te bouwen. Wanneer uit de omstandigheden blijkt dat de aanvrager evident onder de doelgroep valt, wordt geen medisch advies opgevraagd. Dat is in die situatie onnodig belastend voor de aanvrager en brengt bovendien extra uitvoeringskosten met zich mee. Een besluit tot afwijzing van een aanvraag kan echter alleen op basis van een medisch advies tot stand komen.
Artikel 36 b van Participatiewet, waarin de wettelijke grondslag van de studietoeslag is vastgelegd, geeft geen ondubbelzinnige duidelijkheid over hoe met inkomsten moet worden omgegaan bij de studietoeslag (behalve bij stagevergoeding). Volgens deskundigen geeft het huidige artikel geen aanknopingspunten om een inkomenstoets te doen, maar sluit zij die mogelijkheid niet uit. Het ontbreken van aanknopingspunten is niet onlogisch omdat de studietoeslag in principe uitgaat van het niet kunnen combineren van studie en werk vanwege een medische beperking. Er zijn dus in beginsel geen inkomsten uit werk. Toch is enige verduidelijking wel wenselijk voor de uitvoerbaarheid van de regeling. Het immers denkbaar dat iemand wel kan werken tijdens de vakantieperiode waarin niet gestudeerd wordt of dat er andere inkomsten worden ontvangen, zoals een wezenpensioen. In de voorgestelde wijziging van de Beleidsvoorschriften is daarom vastgelegd hoe daar mee moet worden omgegaan.

m Door gewijzigde omstandigheden, gebleken omissies en voortschrijdend inzicht is het wenselijk om de beleidsregels op onderdelen te verduidelijken en te actualiseren.
Op diverse plaatsen moeten de beleidsvoorschriften worden aangepast vanwege gewijzigde omstandigheden.
Een voorbeeld is de verandering van zorgverzekeraar bij de collectieve zorgverzekering. Niet alleen moet de naam van de zorgverzekeraar vervangen worden op diverse plaatsen, ook de verwijzing naar de aanvullende pakketten moet worden aangepast. Daarbij moet ook rekening gehouden worden met de verschillen in de pakketten. Bij algemene bepalingen over het minimabeleid is soms nog sprake van regelingen die inmiddels vervallen zijn (zoals de Jeugdregeling) of een andere naam hebben gekregen (zoals het Kindpakket).
Omdat de criteria van een aantal regelingen zijn aangepast is het ook wenselijk om bij de algemene bepalingen over inkomen en vermogen bij minimaregelingen en bijzondere bijstand een deels herziene, deels verduidelijkende tekst op te nemen.
Ten slotte is gebleken dat bij het invoeren van wijzigingsvoorstellen in het verleden passages zijn weggevallen bij de collectieve zorgverzekering en de individuele inkomenstoeslag. Bij beide regeling is

de oude tekst weer ingevoegd en is deze tevens geactualiseerd en op onderdelen aangevuld met gegevens die de uitvoerbaarheid van de regeling ten goede komen.