

Bijlage 2: Inhoudelijke toelichting bij de wijzigingen van de Verzamelverordening werk en inkomen

1.1 De begripsomschrijving en naam van de proefplaatsing moeten door een wettelijke aanpassing per 1 juli 2023 worden aangepast.

Zie argument 1.2b.

1.2a Met de aanpassing is er een juiste grondslag voor maximale ondersteuning voor mensen die onder beschutte omstandigheden werken.

In de huidige verordening loopt het recht op de ondersteuning, scholing en schuldhulp van personen uit de doelgroep beschut werk van het moment waarop bepaald is dat de persoon is aangewezen op werken onder beschutte omstandigheden tot aan het moment dat de dienstbetrekking beschut werk tot stand komt. Dat is niet wenselijk, een (te) enge, en feitelijk onjuiste uitleg van de Participatiewet en Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, tevens is het ook niet de uitvoeringspraktijk. De juiste aanpak is dat na de start van de dienstbetrekking beschut werk een aanspraak op genoemde ondersteuning kan worden (blijven) gedaan. De verordening voorziet hierin na aanpassing.

1.2b Met de aanpassing staat vast welke voorwaarden voor een proefplaats gelden en is de maximale duur van de proefplaats 3 maanden langer dan van een proefplaatsing.

De huidige Zutphense regelgeving maakt een proefplaatsing mogelijk. Een proefplaatsing houdt in dat een bijstandsgerechtigde maximaal 3 maanden met uitkering bij een werkgever mag werken om aansluitend bij die werkgever betaald aan de slag te gaan/te blijven. Per 1 juli 2023 is in de Participatiewet een proefplaats als re-integratievoorziening opgenomen. De proefplaats kent, na verlenging, een maximale en wettelijke duur van 6 maanden. De voorwaarden die, lokaal, aan de proefplaats worden gesteld, staan op grond van de verordeningsplicht en na instemming van de Raad voortaan in de Verzamelverordening en zijn onveranderd overgenomen uit de Beleidsvoorschriften. Alleen de termijn van 3 maanden is niet overgenomen, omdat de (maximale) duur (van 6 maanden) in de Wet is vastgelegd. De voorwaarden die bij de proefplaatsing horen, staan daardoor niet langer in de Beleidsvoorschriften. Hiermee voldoet de Gemeente Zutphen aan de verordeningsplicht. De praktijkervaring met de proefplaatsing vraagt niet om bijstelling van het beleid.

1.2c Het stellen van transparante en duidelijke regels en voorwaarden voor persoonlijke ondersteuning versterkt de rechtsbescherming van zowel kwetsbare personen bij de ondersteuning bij arbeidsinschakeling als hun werkgevers.

De Participatiewet verplicht vanaf 1 juli 2023 gemeenten om in een verordening de persoonlijke ondersteuning bij arbeidsinschakeling naar en op de werkplek duidelijk (transparant) te definiëren: dat draagt bij aan een grotere arbeidsparticipatie en behoud van werk van de doelgroep. Tegen deze achtergrond past het in de verordening voortaan te benadrukken dat persoonlijke ondersteuning voor deze mensen een recht is. We passen de tekst zo aan, dat in plaats van dat het college “persoonlijke ondersteuning aan kan bieden”, we voortaan uitgaan van “[...biedt het college persoonlijke ondersteuning aan...]”. Aan de hand van een individuele beoordeling bepaalt het college op welke wijze aan de persoonlijke ondersteuning invulling wordt gegeven. Zo worden antwoorden gegeven op vragen als welke soort ondersteuning is geboden, hoe lang wordt de ondersteuning gegeven, in natura of via een subsidie en door wie. Nadere uitwerking hiervan vindt (en vond in de Gemeente Zutphen al) plaats via de Beleidsvoorschriften. Het bij wijze van verordening in te richten verplichte kader is nu opgenomen in de Verzamelverordening. Dat kader sluit aan bij landelijke normen en stelt bijvoorbeeld eisen aan de competentie van begeleiders, en houdt bijvoorbeeld voorzieningen in voor mensen uit de doelgroep met een visuele en motorische beperking. Ook is

gedacht aan het bieden van ondersteuning bij het volgen van onderwijs door personen uit de doelgroep. Een verzoek tot persoonlijke ondersteuning kan zowel door de werkgever als de werknemer bij het college worden gedaan en beiden worden daarom voortaan als (mede)belanghebbende beschouwd. De medebelanghebbende maakt bijvoorbeeld net als de aanvrager aanspraak op bezwaar- en beroepsmogelijkheden.

1.2d Het stellen van striktere regels en voorwaarden voor het vaststellen van een wettelijke loonkostensubsidie zorgt voor een juiste grondslag voor de bepaling van de loonwaarde (en daarmee de vaststelling van de loonkostensubsidie).

Bij wijze van verordening wordt (nu) vastgesteld welk werkproces de gemeente volgt voor de vaststelling van de wettelijke loonkostensubsidie: hierin gaat het voornamelijk om vast te stellen in hoeverre de werknemer in staat is zelfstandig het minimumloon te verdienen en daarmee vast te stellen of sprake is van een loonkostensubsidie (die de gemeente verstrekt), en de hoogte ervan. Dit, met het oog op een (mogelijke) arbeidshandicap. Dit wordt loonwaardemeting genoemd. Dat betekent voor ons een formalisatie en integratie in de lokale regelgeving van het zogenaamde (landelijk) geüniformeerde en verplicht te volgen werkproces, ook wel het preferente werkproces loonkostensubsidie genoemd. In de Beleidsvoorschriften is het werkproces op de hoofdlijn beschreven.

De bevoegdheid van het college om de doelgroep vast te stellen (de verordeningsplicht) vervalt. Dat is vanaf 1 juli 2023 uitsluitend aan de wetgever voorbehouden. Hiermee wordt voorkomen dat bepaalde groepen, zoals bijvoorbeeld Niet uitkeringsgerechtigden (kunnen) worden uitgesloten. Dat mag en mocht (sinds 2015) niet. Wij hanteerden en hanteren de wettelijk bedoelde gedragslijn. Daarom brengt deze laatste wetsaanpassing voor ons geen materiele verandering met zich mee

1.3a Het besluit om het Kindpakket en de Meedoenregeling te verruimen is eerder door uw raad genomen en wordt nu geformaliseerd in de verzamelverordening Werk en inkomen.

Op 12 september 2022 heeft uw raad besloten te starten met een verruimde uitvoering van het Kindpakket en de Meedoenregeling met terugwerkende kracht naar 1 januari 2022 (bijlage 3). De verruimde uitvoering moet eraan bijdragen dat we méér kinderen uit (méér) minimahuishoudens bereiken, waardoor wij tevens het armoedebudget maximaal benutten, te beginnen in 2022 (vandaar de terugwerkende kracht). De verruiming betreffen:

- a. de verhoging van de inkomensgrenzen van beide gemeentelijke minimaregelingen van 110% naar 120% van het sociaal minimum;
- b. verhoging van de maximale vergoedingen van € 125,- naar € 200,- bij de Meedoenregeling en van € 350,- naar € 500,- bij het Kindpakket; en
- c. een verbreding van de doelgroep van het Kindpakket naar inwonende kinderen tussen 18 en 21 jaar. Met de voorgestelde wijzigingen in de verzamelverordening worden deze maatregelen geformaliseerd.

1.3b Het is wenselijk en mogelijk dat ook pleegouders het Kindpakket kunnen aanvragen.

Bij de bespreking van het onder 3a genoemde raadsvoorstel is de toezegging aan uw raad gedaan om nader onderzoek te doen naar de (on)wenselijkheid en (on) mogelijkheid om pleegkinderen en kinderen uit instellingen onder het Kindpakket te laten vallen en dit mee te nemen in de wijzigingsvoorstellen van de verzamelverordening. De op 7 november 2022 ingediende motie Kindpakket voor ieder kind (2022 – M0052) is daarom aangehouden. Conclusie van het onderzoek is dat het wenselijk en mogelijk is om in de verzamelverordening op te nemen dat pleegouders die een pleegoudervergoeding of kinderbijslag ontvangen recht hebben op het Kindpakket (als zij een laag

inkomen hebben). Dat geldt niet voor kinderen uit gezinstehuizen. Het gaat hier om professionele zorg waarvoor salaris conform de geldende CAO wordt betaald plus een dagvergoeding (zie bijlage 4 voor een nadere toelichting). De verzamelverordening is aangepast in overeenstemming met de bevindingen van het onderzoek.

1.3c Uitsluiting van studenten voor de Meedoenregeling is niet billijk.

Studenten worden in veel gemeenten vaak uitgesloten van minimaregelingen, zonder dat dit goed gemotiveerd is. De meeste gemeenten doen dit vanuit de gedachte en dat studenten deze inkomensondersteuning niet echt nodig hebben en dat studenten vanwege hun bijzondere status niet als minima moeten worden gezien. Het is de vraag of dit billijk is. Voor veel studenten geldt dat de kosten van levensonderhoud fors zijn gestegen en niet altijd gedekt worden door de studiebeurs en bijverdiensten. Ook voor studenten geldt dat meedoen in de samenleving belangrijk is. Er is daarom geen goede reden om hen uit te sluiten bij de Meedoenregeling. Naast het schrappen van de uitsluitingsbepaling is het belangrijk om expliciet in de verordening de bepaling op te nemen dat bij (zelfstandige) jongeren tussen 18 en 21 jaar het inkomen wordt afgezet tegen de bijstandsnorm van 21 jarigen en ouder en niet tegen de jongerennorm. Deze is veel lager, waardoor vaststelling van het inkomen op basis van deze norm een feitelijke uitsluiting zou betekenen.

1.3d De financiële armslag van studenten met een beperking wordt met de gewijzigde studietoeslag vergroot.

De studietoeslag is in 2015 met de invoering van de Participatiewet ingevoerd. Beoogd doel was om studenten die als gevolg van een beperking niet konden werken naast hun studie, te compenseren voor dit 'inkomensverlies'. Na een evaluatie van deze nieuwe regeling is de toenmalige regering tot een tweetal (hoofd)conclusies gekomen:

1. het beoogd doel wordt onvoldoende bereikt als gevolg van een ongelukkig gekozen juridisch criterium;
2. de grote verschillen tussen gemeenten in de hoogte van de studietoeslag zijn onwenselijk.

De studietoeslag is vervolgens in twee stappen aangepast. Door wijziging van de Participatiewet met ingang van 2019 is het toelatingscriterium in overeenstemming met het beoogde doel geformuleerd. Harmonisering van de hoogte van de studietoeslag (plus nog enkele andere wijzigingen, zoals het vervallen van een vermogenstoets) is geregeld via het wetsvoorstel Breed Offensief, een verzamelwet van maatregelen over werken, participeren re-integreren met een beperking. Met ingang van 1 april 2022 is de studietoeslag voor studenten vanaf 21 jaar vastgesteld op (minimaal) € 300,- per maand. Voor studenten die jonger zijn is het bedrag lager, afhankelijk van de exacte leeftijd. Voor ons betekent dit een substantiële verhoging van de studietoeslag van € 135,- per maand naar € 300,-, die overigens al wordt uitgevoerd vanaf 1 juli 2021, dus vóór de formele inwerkingtreding (zie kanttekening). Na in totaal drie keer opschuiven van de datum van inwerkingtreding is de wet met ingang van 1 april 2022 van kracht. De bepalingen in de verordening over de studietoeslag zijn niet meer actueel en moeten aangepast worden in overeenstemming met de wetwijziging.

1.4 Het opnemen van een afstemmingsgrond draagt bij aan de inburgering, het voorkomen van schulden en bevordert arbeidsinschakeling.

De raad heeft de verplichting een afstemmingsgrond in de verordening vast te stellen op grond waarvan een uitkering wordt verlaagd als de inburgeraar niet meewerkt aan de verplichte doorbetaling van kosten van gas, elektra, water en zorgverzekering gedurende de eerste 6 maanden nadat het recht op bijstand is vastgesteld. De raad heeft de bevoegdheid de hoogte en de duur van de maatregel vast te stellen. Het voorstel aan de Raad is een verlaging van 30% van de

uitkeringsnorm gedurende een maand. De Verzamelverordening kent twee categorieën: 100% en 30% gedurende een maand. Door het vaststellen van een maatregel uit de laagste categorie wordt aangesloten bij de maatregelhoogte en –duur van in de Verzamelverordening genoemde gelijkwaardige gedragingen.

De doorbetaling wordt ook wel ontzorgen genoemd. Het ontzorgen richt zich op het inburgeren, het voorkomen van schulden en bevordert de arbeidsinschakeling.

Als de inburgeraar het college geen machtiging verleent om de genoemde vaste lasten op de uitkering in te houden en door te betalen, moet een tijdelijke verlaging van de uitkering worden toegepast. Dit heeft als doel dat de inburgeraar alsnog instemt met de inhouding en doorbetaling. De minister heeft in de Verzamelbrief inburgering van 7 april 2023 het bovenstaande genuanceerd:

- *“Ik vind het (Noot: bij nader inzien) belangrijk dat financieel ontzorgen van statushouders (inburgeraars) met een bijstandsuitkering een taak blijft van gemeenten in de eerste zes maanden. Gezien de signalen is het echter wenselijk dat het ontzorgen afgestemd kan worden op de individuele situatie.”*
- *“Als bij de brede intake blijkt dat de statushouder al meer zelfredzaam is, kunnen andere vormen van ondersteuning, waarmee de gemeente kan monitoren of iemand aan de financiële verplichtingen kan voldoen, worden ingezet.”*

De minister kondigt in dezelfde brief een wetwijziging aan waarin deze nuancering in relatie tot de huidige verordeningsplicht tot uitdrukking komt en roept gemeenten hierop via individualisering vooruit te lopen.

Het college stelt de raad daarom voor om tot die tijd de maatregel pas op te leggen als:

1. Het college heeft vastgesteld dat de inburgeraar niet in staat is om de doorbetalingen zelf(standig) te verrichten en
2. De inburgeraar vervolgens geen gebruik wil maken van het aanbod van het college dat Vluchtelingenwerk de doorbetalingen van de vaste lasten verricht in de genoemde periode van 6 maanden.

En, de punten 1 en 2 in de Beleidsvoorschriften op te nemen; in de Beleidsvoorschriften worden afstemming van de bijstand en overige bepalingen in de Verzamelverordening namelijk geduid en zij zijn daarmee in samenhang met de oproep van de minister en aangekondigde wetwijziging voor deze twee punten een juiste vindplaats.