

Verordening bestaanszekerheid en participatie gemeente Zutphen 2026

Ons kenmerk: 1340787

De raad van de gemeente Zutphen,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders met nummer 1340787;

gelezen het advies van de Brede Adviesraad Sociaal Domein van **datum**;

Overwegende dat het, gelet op de Participatiewet in balans en de daaruit voortvloeiende wijzigingen van de Participatiewet, wenselijk is de bestaande Verzamelverordening werk en inkomen van de gemeente Zutphen te actualiseren;

gelet op artikel(en) 6, tweede lid, 8, 8a, 8b, 10b, 35 en 47 van de Participatiewet, 35 van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, 35 van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen en artikel 149 van de Gemeentewet;

b e s l u i t :

vast te stellen de:

Verordening bestaanszekerheid en participatie gemeente Zutphen 2026

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1:1 Begripsomschrijvingen

Bijlage 1 bij deze verordening bevat begrippen en definities voor de toepassing van deze verordening en de daarop berustende bepalingen.

Hoofdstuk 2 Arbeidsinschakeling en participatie

Paragraaf 1 Algemene bepalingen

Artikel 2:1 Doelgroep

Dit hoofdstuk heeft betrekking op de inwoner die algemene bijstand ontvangt en/ of de inwoner die geen algemene bijstand ontvangt, maar ondersteuning nodig heeft bij arbeidsinschakeling en bij participatie, waaronder ook worden begrepen een jongere en een inwoner met een arbeidsbeperking (artikel 7, eerste lid, onder a. of artikel 7a, eerste lid en artikel 10, eerste lid van de wet).

Artikel 2:2 Evenwichtige verdeling

1. Het college houdt bij het toekennen van voorzieningen rekening met:

- a. de afstand tot de arbeidsmarkt;
 - b. de mogelijkheden en omstandigheden van de inwoner, waaronder in ieder geval de in het vijfde lid genoemde omstandigheden.
2. Het college zorgt voor een evenwichtige verdeling van voorzieningen over de doelgroep als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onder a. van de wet.
 3. Het college kan voor de in het tweede lid bedoelde evenwichtige verdeling gebruik maken van een indeling in stromen, die de afstand tot de arbeidsmarkt en de focusgebieden (maatschappelijke participatie - re-integratie - betaald werk) weergeeft. De concrete werkwijze wordt vastgelegd in het door de raad vast te stellen beleidskader werk en re-integratie.
 4. In het plan van aanpak en/ of de beschikking motiveert het college welke voorziening wordt toegekend en hoe deze past bij de afstand tot de arbeidsmarkt en de vastgestelde stroom.
 5. Het college beoordeelt bij het aanbieden van een of meer voorzieningen de persoonlijke situatie en eventuele beperking(en) van de inwoner. Daarbij let het college in ieder geval op:
 - a. de zorgtaken van de inwoner;
 - b. of de inwoner tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort;
 - c. of de inwoner een indicatie beschut werk heeft.
 Onder zorgtaken worden in ieder geval verstaan:
 - a. de opvang van ten laste komende kinderen tot vijf jaar, en
 - b. de noodzakelijkheid van het verrichten van mantelzorg.
 6. Het college kent geen voorziening(en) toe als dit een bedrijf benadeelt of als dit arbeidsmarktverdringing tot gevolg heeft.
 7. Het college beoordeelt ook of andere vormen van hulp nodig zijn, zodat een inwoner zich kan ontwikkelen.

Artikel 2:3 Algemene bepalingen over voorzieningen

1. Het college kan een voorziening weigeren als:
 - a. de inwoner aan wie een voorziening verstrekt zou worden niet tot de doelgroep behoort;
 - b. de inwoner niet (voldoende) meewerkt aan het noodzakelijke onderzoek naar noodzaak/ geschiktheid van de voorziening;
 - c. de inwoner gebruik kan maken van een andere wettelijke regeling, waardoor deze voorziening niet nodig is (voorliggende voorziening);
 - d. de voorziening volgens het college onvoldoende bijdraagt aan de arbeidsinschakeling van de inwoner;
 - e. niet wordt voldaan aan een of meer voorwaarden uit deze verordening om voor de voorziening in aanmerking te komen, of
 - f. de inwoner, zoals bedoeld in artikel 7a, eerste lid van de wet, jonger is dan zestien jaar;
 - g. het bevoegd gezag van een instelling als bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs, een school voor praktijkonderwijs als bedoeld in de Wet op het voortgezet onderwijs of een instelling of school als bedoeld in de Wet op de expertisecentra, namens een jongere als bedoeld in artikel 7a, eerste lid van de wet om ondersteuning verzoekt, maar bij dit verzoek niet de gegevens verstrekt die nodig zijn om de noodzaak en passendheid van de ondersteuning te beoordelen, waaronder het zogeheten overgangsdokument. Bij het ontbreken van dit overgangsdokument, kan het college de school verzoeken om binnen een door het college vast te stellen termijn alsnog het overgangsdokument te verstrekken. Pas als na herinnering nog steeds onvoldoende informatie wordt verstrekt, besluit het college tot het weigeren van de voorziening.
2. Het college kan een voorziening beëindigen als:
 - a. de inwoner zijn verplichtingen niet nakomt zoals bedoeld in de artikelen 9 en 17 van de wet of de artikelen 13 en 37 IOAW of IOAZ.

- b. de inwoner niet meer tot de doelgroep behoort;
 - c. de inwoner, algemeen geaccepteerde arbeid aanvaardt, waarbij geen voorziening nodig is. Uitzondering hierop is de inwoner als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, onder 2. van de wet;
 - d. de voorziening volgens het college niet langer voldoende bijdraagt aan een snelle arbeidsinschakeling;
 - e. de voorziening volgens het college niet meer geschikt is voor de inwoner die er gebruik van maakt;
 - f. de inwoner niet naar behoren gebruik van maakt van de voorziening, of
 - g. de inwoner niet meer voldoet aan een of meer voorwaarden uit deze verordening om voor die voorziening in aanmerking te komen.
3. Het college biedt een voorziening aan die voldoende bijdraagt aan de beoogde ontwikkeling van de inwoner en kiest daarbij de goedkoopst adequate mogelijkheid. Het college beoordeelt daarbij ook de mogelijkheid om andere voorzieningen binnen het sociaal domein in te zetten. Waar nodig, stemt het college deze voorzieningen op elkaar af, zodat alle hulp en ondersteuning goed op elkaar aansluiten. Het college houdt hierbij rekening met voorziening(en) uit andere wetten en verwerkt dit in het plan van aanpak, zoals bedoeld in artikel 44a van de wet.
4. Voor het inzetten van een voorziening kan het college een vergoeding vragen aan een natuurlijke of rechtspersoon voor wie een of meer inwoners uit de doelgroep werkzaamheden uitvoeren.

Paragraaf 2 Maatschappelijke participatie

Artikel 2:4 Meedoenplek

- 1. Het college kan een inwoner uit de doelgroep een zogeheten meedoenplek aanbieden als de mogelijkheid op betaald werk voor deze inwoner beperkt is.
- 2. Het doel van een meedoenplek is dat de inwoner:
 - a. zijn talenten kan gebruiken en verder kan ontwikkelen;
 - b. een dagstructuur opbouwt en het eigen sociaal netwerk versterkt;
 - c. werkritme en werkervaring opdoet.
- 4. Het college biedt geen meedoenplek aan als dit een bedrijf benadeelt of als dit arbeidsmarktverdringing tot gevolg heeft. In een overeenkomst tussen de gemeente, de inwoner en de organisatie wordt in ieder geval het doel (beoogde ontwikkeling) van de meedoenplek vastgelegd.

Artikel 2:5 Maatschappelijke participatie gericht op arbeidsinschakeling

- 1. Het college kan een inwoner uit de doelgroep ondersteunen bij maatschappelijke participatie gericht op arbeidsinschakeling. Dit kan via een aanbod van het college of op eigen initiatief van de inwoner.
- 2. De ondersteuning bestaat uit:
 - a. een of meer activiteiten of voorzieningen die gericht zijn op arbeidsinschakeling, zoals scholing, sollicitatietraining, stage en proefplaatsing, of
 - b. informatie, advies en begeleiding, gericht op het zetten van stappen richting arbeidsinschakeling. Dit omvat onder meer het motiveren van de inwoner, het wijzen op bestaande voorzieningen en activiteiten, en/ of het wegnemen en/ of beheersbaar maken van een of meer praktische belemmeringen.
- 3. Het college biedt alleen ondersteuning als deze:
 - a. bijdraagt aan de doelen van maatschappelijke participatie;

- b. noodzakelijk is omdat de maatschappelijke participatie anders redelijkerwijs niet kan worden gerealiseerd;
 - c. wat betreft kosten in een redelijke verhouding staat tot het te verwachten resultaat;
 - d. de arbeidsinschakeling niet belemmert;
 - e. de concurrentieverhoudingen niet beïnvloedt;
 - f. geen arbeidsmarktverdringing tot gevolg heeft, en
 - g. waar relevant, in samenhang wordt vormgegeven met een of meer voorzieningen op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning.
4. Het college stemt de aard, inhoud en duur van de ondersteuning af op de behoeften, mogelijkheden en capaciteiten van de inwoner. Het college legt de daarbij behorende voorwaarden en verplichtingen vast.

Artikel 2:6 Maatschappelijke participatie niet gericht op arbeidsinschakeling

1. Het college kan een inwoner uit de doelgroep ondersteunen bij maatschappelijke participatie wanneer arbeidsinschakeling niet mogelijk is. Dit kan of via een aanbod tot maatschappelijke participatie als bedoeld in het tweede lid, of op eigen initiatief van de inwoner.
2. De ondersteuning bestaat uit:
 - a. een of meer activiteiten of voorzieningen die deelname aan het maatschappelijk leven bevorderen en sociaal isolement voorkomen of doorbreken. Dit kan onder meer gaan om een cursus, training, mantelzorg, vrijwilligerswerk en/ of deelname aan sociale netwerken, of
 - b. informatie, advies en begeleiding over mogelijkheden voor maatschappelijke participatie. Dit omvat onder meer het motiveren van de inwoner, het wijzen op bestaande initiatieven en activiteiten, en/ of het wegnemen en/ of beheersbaar maken van een of meer praktische belemmeringen.
3. De in het tweede lid bedoelde ondersteuning is van toepassing als arbeidsinschakeling niet mogelijk is.
4. Het derde en vierde lid van artikel 2:5 zijn van overeenkomstige toepassing.

Paragraaf 3 Re-integratie

Artikel 2:7 Scholing

1. Het college kan een inwoner uit de doelgroep een scholingstraject aanbieden.
2. Een scholingstraject voldoet in ieder geval aan deze voorwaarden:
 - a. de scholing past bij wat de inwoner kan en bij zijn mogelijkheden om zich verder te ontwikkelen, en
 - b. de scholing is nodig om een stap te zetten naar werk of naar een vervolgopleiding/ cursus.
3. Het college bepaalt samen met de inwoner, en als dat nodig is ook met de werkgever, welke vervolgopleiding en/ of cursus wordt gevolgd, hoe deze eruitziet en hoelang deze duurt.
4. Het college kan de scholing aanbieden in de vorm van subsidie.

Artikel 2:8 Proefplaats

1. Het college kan een inwoner uit de doelgroep toestemming verlenen om op een proefplaats bij een werkgever werkzaamheden te verrichten.
2. Een proefplaats duurt twee maanden. Het college kan deze periode verlengen tot maximaal vier maanden.
3. De inwoner werkt op de proefplaats zonder loon en behoudt zijn inkomensondersteuning.

4. Het doel van een proefplaats is het beoordelen of de functie, de werkplek en de organisatie passend zijn voor de inwoner, met het oog op het aangaan van een arbeidsovereenkomst.
5. Het college geeft alleen toestemming voor een proefplaats als:
 - a. de werkgever de inwoner goed begeleidt tijdens het werk;
 - b. de inwoner, gezien zijn vaardigheden en mogelijkheden, het werk aankan;
 - c. hierdoor geen bedrijf wordt benadeeld of dit geen arbeidsmarktverdringing tot gevolg heeft;
 - d. de inwoner dit werk niet eerder onbetaald heeft gedaan bij dezelfde werkgever of zijn rechtsvoorganger;
 - e. de werkgever bij de start van de proefplaats schriftelijk aangeeft dat hij de inwoner, als deze geschikt blijkt, direct na de proefplaats voor minimaal zes maanden in dienst neemt, zonder proeftijd.
6. Het college geeft geen toestemming voor een proefplaats als het aannemelijk is dat de inwoner ook zonder proefplaats voor het beoogde werk kan worden aangenomen.
7. Als het werken op de proefplaats wordt onderbroken door ziekte, telt deze periode niet mee voor de maximale duur, bedoeld in het tweede lid, van de proefplaats.
8. Het college kan tijdens de proefplaats persoonlijke ondersteuning en een of meer andere voorzieningen aanbieden, zoals geregeld in de artikelen 2:10 tot en met 2:14.

Artikel 2:9 Werkervaringsplaats

1. Het college kan een inwoner uit de doelgroep een werkervaringsplaats aanbieden als:
 - a. de inwoner nog weinig of geen werkervaring heeft, of
 - b. de inwoner al langere tijd niet heeft gewerkt.
2. Het doel van een werkervaringsplaats is dat de inwoner werkervaring opdoet en leert hoe het is om in een werkomgeving te functioneren.
3. Het college biedt geen werkervaringsplaats aan als dit een bedrijf benadeelt of als dit arbeidsmarktverdringing tot gevolg heeft.
4. In een overeenkomst tussen de gemeente, de inwoner en de organisatie wordt in ieder geval vastgelegd:
 - a. het doel van de werkervaringsplaats, en
 - b. hoe de begeleiding wordt geregeld.
5. Een werkervaringsplaats duurt zo kort mogelijk, maar maximaal zes maanden. In bijzondere gevallen kan het college deze periode verlengen.

Paragraaf 4 Werk

Artikel 2:10 Vergoeding voor vervoer

1. Het college kan een vervoersvoorziening toekennen aan een inwoner uit de doelgroep, die door zijn beperking niet zelfstandig naar zijn werkplek, proefplaats of opleidingslocatie kan reizen. De voorziening kan worden verstrekt in natura of als een vergoeding in geld.
2. Het college verstrekt een vervoersvoorziening als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:
 - a. de inwoner kan door zijn beperking niet zelfstandig reizen of gebruikmaken van het openbaar vervoer, en
 - b. het vervoer is beperkt tot woon-werkverkeer.
3. De hoogte van een vergoeding in geld hangt af van het aantal werkdagen en bedraagt het gebruikelijke tarief voor taxi of een andere passende vorm van vervoer.
4. Als de werkgever een vergoeding voor vervoer aan de werknemer geeft, brengt het college dit bedrag in mindering op de vervoersvoorziening.

Artikel 2:11 Vergoeding voor inrichting/ aanpassing werkplek

1. Het college kan aan een inwoner uit de doelgroep een inrichting/ aanpassing van de werkplek toekennen, als deze inrichting/ aanpassing noodzakelijk is om het werk uit te kunnen voeren. Als inrichting/ aanpassing van de werkplek kunnen verschillende zaken, hulpmiddelen of maatregelen in aanmerking komen, voor zover deze naar hun aard dienen ter inrichting of aanpassing van de concrete werkplek.
2. Voor een werkplekinrichting/ aanpassing gelden, naast de algemene bepalingen zoals opgenomen in artikel 2:3, de volgende voorwaarden:
 - a. de inwoner uit de doelgroep:
 1. is achttien jaar of ouder, of
 2. heeft onderwijs gevolgd in het Voortgezet Speciaal Onderwijs (VSO) of Praktijkonderwijs (PRO);
 - b. de inwoner kan zonder de inrichting/ aanpassing zijn werk niet doen;
 - c. de werkgever biedt een dienstverband aan van minimaal zes maanden;
 - d. tot de inrichting/ aanpassing is de werkgever volgens de Arbwet- en regeling niet zelf gehouden;
 - e. er is sprake van een inrichting/ aanpassing die naar het oordeel van het college in het algemeen niet van een werkgever verwacht mag worden;
 - f. de kosten van de inrichting/ aanpassing zijn naar het oordeel van het college redelijk: de investering weegt op tegen de (maatschappelijke) opbrengsten van uitstroom naar werk.

Artikel 2:12 Vergoeding voor noodzakelijke intermediaire activiteit bij een visuele of motorische beperking

1. Het college kan aan een inwoner uit de doelgroep een voorziening toekennen in de vorm van een intermediaire activiteit ter ondersteuning van een visuele of motorische beperking.
2. Deze voorziening is bedoeld om een ontbrekende of beperkte visuele of motorische functie door ziekte of beperking te vervangen of te ondersteunen.
3. Het college bepaalt of de intermediaire activiteit noodzakelijk is, gelet op de aard en ernst van de visuele of motorische beperking, de vereisten van het werk en de beschikbaarheid van een of meer voorliggende voorzieningen.

Artikel 2:13 Vergoeding voor meeneembare voorziening

1. Het college kan aan een inwoner uit de doelgroep een meeneembare voorziening toekennen als deze nodig is om te kunnen werken.
2. Er is geen vaste lijst met voorzieningen. In beginsel komt alles hiervoor in aanmerking, zolang de noodzaak en meerwaarde voor het werk hiervan aantoonbaar zijn.
3. De meeneembare voorziening wordt in beginsel in bruikleen verstrekt. In bijzondere gevallen kan het college besluiten de voorziening in eigendom te verstrekken.

Artikel 2:14 Persoonlijke ondersteuning

1. Het college kan aan een inwoner als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a. van de wet persoonlijke ondersteuning bij het verrichten van de aan die persoon opgedragen taken verstrekken, als die inwoner zonder die ondersteuning niet in staat is deze taken te verrichten. Het college voorziet, voor zover noodzakelijk, in integrale ondersteuning en in voortgezette persoonlijke ondersteuning bij de overgang van onderwijs naar werk, van werk naar onderwijs en van werk naar werk.
2. De persoonlijke ondersteuning kan, afhankelijk van de situatie van de inwoner en de werkgever, bestaan uit:

- a. een erkende deskundige die methodische ondersteuning biedt aan personen met een arbeidsbeperking en aan werkgevers, gericht op het vinden en behouden van werk; of
 - b. een interne werkbegeleider die de werknemer dagelijks op de werkplek begeleidt;
3. Zowel de inwoner als bedoeld in het eerste lid als zijn (beoogde) werkgever kunnen een aanvraag indienen voor persoonlijke ondersteuning op de werkplek.
4. Het college bepaalt de noodzakelijkheid, duur en intensiteit van de ondersteuning op basis van een onderzoek en legt dit vast in een beschikking. Bij dit onderzoek betreft het college, voor zover nodig, de samenhang met andere voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling, de betrokken werkgever, onderwijsinstelling en andere betrokken organisaties. Het college werkt hierbij volgens een vastgesteld beoordelingskader.
5. Het college draagt er zorg voor dat persoonlijke ondersteuning in natura en door middel van subsidieverstrekking beschikbaar is. Het college stelt de duur en intensiteit vast op basis van het onderzoek, bedoeld in het vierde lid.
6. Het college borgt de kwaliteit door voorafgaand aan de inzet te toetsen of aan de kwaliteitseisen wordt voldaan en door gedurende de inzet de voortgang en kwaliteit van de ondersteuning te evalueren.
7. Voor een inwoner die behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie omvat begeleiding op de werkplek als bedoeld in artikel 10da van de wet ten minste begeleiding door een interne werkbegeleider of door een erkende deskundige, voor zover deze begeleiding op de werkplek noodzakelijk is.
8. Deze voorziening kan ook worden verstrekt voor werkzaamheden die niet in dienstverband plaatsvinden, zoals bij een proefplaats of een werkervaringsplaats.

Artikel 2:15 Beschut werk

1. Het college biedt de volgende voorzieningen om beschut werk mogelijk te maken, zoals bedoeld in artikel 10b, eerste lid van de wet:
 - a. fysieke aanpassing(en) aan de werkplek of de werkomgeving;
 - b. het opdelen van taken in kleinere onderdelen;
 - c. persoonlijke begeleiding/ jobcoaching, aanpassing van werktempo of werktijden.
2. Als er geen beschutte werkplek beschikbaar is, komt de inwoner op een wachtlijst. Ter overbrugging kan het college in die periode de volgende voorzieningen aanbieden:
 - a. arbeidsmatige dagbesteding (op basis van de Verordening maatschappelijke ondersteuning);
 - b. arbeidsgerichte participatie (op basis van artikel 2:5);
 - c. scholing (op basis van artikel 2:6);
 - e. schuldhulpverlening (op basis van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening).
3. Het college biedt per jaar maximaal het aantal beschutte werkplekken aan waarvoor het Rijk opdracht geeft, zoals bedoeld in artikel 8b, vierde lid van de wet.
4. Het college kan, voor zover noodzakelijk, voor een dienstbetrekking in een beschutte werkomgeving loonkostensubsidie verstrekken aan de werkgever, overeenkomstig artikel 10d van de wet en het bepaalde in deze verordening.
5. Het college stelt nadere regels over de werkwijze rondom onderzoek, selectie en plaatsing in een beschutte werkomgeving.

Artikel 2:16 Loonkostensubsidie doelgroep banenafpraak

1. Het college verstrekt loonkostensubsidie overeenkomstig artikel 10d van de wet aan een werkgever die een arbeidsovereenkomst aangaat met een inwoner die tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort of een inwoner met een indicatie beschut werk. Dit kan

ambtshalve of op aanvraag. Bij een aanvraag zijn het tweede tot en met vijfde lid van toepassing.

2. Een aanvraag kan worden ingediend door de werkgever of de inwoner.
3. Het college bevestigt schriftelijk dat de aanvraag is ontvangen. Dit gebeurt aan de werkgever, of, als de inwoner zelf de aanvraag heeft gedaan, aan zowel de werkgever als de inwoner.
4. Als een inwoner een aanvraag om loonkostensubsidie indient en het college vaststelt dat de inwoner nog niet behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie, wordt de aanvraag tevens beschouwd als een verzoek om te onderzoeken of de inwoner tot deze doelgroep behoort. Dit onderzoek vindt plaats volgens de daarvoor geldende regels, zoals bedoeld in artikel 10c, eerste lid, van de wet.
5. Het college stelt de loonwaarde vast, tenzij het college in overleg met de werkgever vaststelt dat de loonwaarde vaststelling achterwege blijft. In dat geval bedraagt de loonkostensubsidie gedurende maximaal de eerste zes maanden van de dienstbetrekking 50 procent van het wettelijk bepaalde bedrag. Na deze periode stelt het college de loonwaarde vast.
6. Het college neemt de beschikking tot loonkostensubsidie binnen vijf weken nadat de loonwaarde is vastgesteld of nadat is vastgesteld dat loonwaarde vaststelling achterwege blijft. Het college maakt de beschikking bekend aan de werkgever en de inwoner.
7. Het college neemt bij het verstrekken van de loonkostensubsidie het landelijk geharmoniseerde werkproces (het zogeheten preferente proces) loonkostensubsidie in acht.

Artikel 2:17 Tijdelijke loonkostensubsidie overige groepen

1. Het college kan aan een werkgever een tijdelijke loonkostensubsidie verstrekken voor het aangaan van een dienstbetrekking met een inwoner:
 - a. die behoort tot de doelgroep als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a. van de wet;
 - b. die naar het oordeel van het college in staat is om met voltijdse arbeid het wettelijk minimumloon te verdienen;
 - c. voor wie het college oordeelt dat inzet van een tijdelijke loonkostensubsidie noodzakelijk en doelmatig is ter bevordering van duurzame uitstroom naar werk;
 - d. waarbij de dienstbetrekking naar het oordeel van het college bijdraagt aan het vergroten van kansen op werk voor inwoners met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt.
2. de werkgever dient de tijdelijke loonkostensubsidie aan te vragen vóór de ingangsdatum van de dienstbetrekking.
3. De tijdelijke loonkostensubsidie bedraagt ten hoogste 50% van de loonkosten, inclusief vakantiebijslag en werkgeverslasten.
4. De tijdelijke loonkostensubsidie wordt verleend voor ten hoogste 12 maanden.
5. De subsidie wordt maandelijks of eenmaal per kwartaal achteraf betaald, op basis van een door de werkgever verstrekte loonstrook of loonaangifte.
6. De werkgever meldt onverwijld alle feiten en omstandigheden die van belang kunnen zijn voor de subsidie, waaronder beëindiging, wijziging van de arbeidsomvang of schorsing van de dienstbetrekking.
7. Het college wijzigt, trekt in of beëindigt de subsidie indien niet langer aan dit artikel wordt voldaan, de dienstbetrekking eindigt of de werkgever de verplichtingen uit het zesde lid niet nakomt.
8. Het college verleent de tijdelijke loonkostensubsidie slechts indien en voor zover dit verenigbaar is met de toepasselijke Europese staatssteunregels.

Paragraaf 5 Specifieke bepalingen van school naar duurzaam werk

Artikel 2:18 Verzoeken van scholen en onderwijsinstellingen

1. Het college bevestigt binnen twee weken de ontvangst van een verzoek om informatie, ondersteuning of een voorziening gedaan door het bevoegd gezag van een instelling als bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs, een school voor praktijkonderwijs, als bedoeld in de Wet voortgezet onderwijs 2020, of een instelling of een school als bedoeld in de Wet op de expertisecentra.
2. Als de reactie op het verzoek geen beschikking, als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht, inhoudt, reageert het college binnen acht weken op het verzoek, gerekend vanaf de datum van ontvangst van het overgangsdokument, en deelt deze reactie schriftelijk mee aan het bevoegd gezag, bedoeld in het eerste lid, en aan de persoon op wie het verzoek betrekking heeft.

Hoofdstuk 3 Inkomensondersteuning en geldzorgen

Paragraaf 1 Individuele Inkomensvoeslag

Artikel 3:1 Procedure beoordeling

1. De individuele inkomensvoeslag kan, overeenkomstig artikel 36, eerste lid van de wet, ambtshalve of op aanvraag worden verstrekt.
2. Een aanvraag wordt ingediend door middel van een door het college vastgesteld aanvraagformulier.

Artikel 3:2 Langdurig laag inkomen

1. Een inwoner heeft een langdurig laag inkomen als het in aanmerking te nemen inkomen dat hij in de 36 maanden vóór de aanvraag onafgebroken heeft ontvangen, minder is dan 105% van de bijstandsnorm die voor hem geldt. De kostendelersnorm telt hierbij niet mee.
2. Bij een aanvraag volgend op een eerdere verstrekking van een individuele inkomensvoeslag, blijft een inkomensstijging als gevolg van werkaanvaarding gedurende maximaal drie maanden buiten beschouwing bij de beoordeling of sprake is van een langdurig laag inkomen. Dit lid is niet van toepassing op een eerste aanvraag.

Artikel 3:3 Hoogte individuele inkomensvoeslag

1. De individuele inkomensvoeslag per kalenderjaar is:
 - a. €390,00 voor een alleenstaande;
 - b. €485,00 voor een alleenstaande ouder;
 - c. €545,00 voor gehuwden of samenwonenden;
 - d. 50% van de onder a., b. of c. geldende bedragen voor een inwoner die in een inrichting woont en geen woonlasten heeft voor een eigen woning.
2. Als één van de gehuwden geen recht heeft op de voeslag op grond van artikel 11 (voorwaarden voor bijstand) of artikel 13 (weigeringsgronden) van de wet, krijgt de andere partner de voeslag die hoort bij een alleenstaande of alleenstaande ouder.
3. Voor toepassing van het eerste en tweede lid is de situatie op de datum waarop de aanvraag om individuele inkomensvoeslag is ingediend (peildatum) bepalend.
4. De bedragen vermeld in het eerste lid worden jaarlijks geïndexeerd overeenkomstig de ontwikkelingen van de consumentenprijsindex volgens het Centraal Bureau voor Statistiek.
5. De op grond van het vierde lid aangepaste bedragen worden naar boven afgerond op het eerstvolgende veelvoud van vijf euro.

Paragraaf 2 Kindpakket

Artikel 3:4 Voorwaarden

1. Een (alleenstaande) ouder of pleegouder kan een zogeheten kindpakket aanvragen. De aanvraag kan namens de ouder of pleegouder worden ingediend door een gemachtigde intermediair. Om in aanmerking te komen moet voldaan zijn aan de volgende voorwaarden:
 - a. de aanvrager en het kind zijn als inwoner van de gemeente ingeschreven in de Basisregistratie personen;
 - b. het kind voor wie de bijdrage wordt aangevraagd is niet ouder dan 21 jaar;
 - c. de ouder(s) ontvangt (ontvangen) kinderbijslag of een pleegoudervergoeding of heeft (hebben) die eerder ontvangen (als de kinderen tussen de 18 en 21 jaar oud zijn);
 - d. het (gezins)inkomen is niet hoger dan 120% van de geldende bijstandsnorm. De kostendelersregeling wordt niet toegepast en het (gezins)vermogen blijft buiten beschouwing;
 - e. de bijdrage wordt aangevraagd in het kalenderjaar waarin de kosten worden gemaakt;
 - f. er is geen andere voorziening voor deze kosten beschikbaar.
2. De bijdrage is bedoeld als bijdrage in de kosten om mee te kunnen doen, zoals onder meer voor sport, school, muziek en creativiteit, zwembad en/ of culturele activiteiten. Het college stelt hierover nadere regels vast.
3. Het college kan het bepaalde in dit artikel laten uitvoeren door een of meer derden, met uitzondering van de bevoegdheid om op een aanvraag te besluiten.

Artikel 3:5 Maximale bijdrage

1. De bijdrage bedraagt per 1 januari 2027 maximaal €500,00.
2. Het college kan het in het eerste lid vermelde bedrag jaarlijks per 1 januari aanpassen overeenkomstig de procentuele wijziging van de consumentenprijsindex (CPI), zoals gepubliceerd door het Centraal Bureau voor de Statistiek.
3. Het op grond van het tweede lid aangepaste bedrag wordt naar boven afgerond op het eerstvolgende veelvoud van vijf euro.
4. De bijdrage wordt per kalenderjaar toegekend.
5. De bijdrage kan worden verstrekt in een andere vorm dan geld.

Paragraaf 3 Meedoenregeling

Artikel 3:6 Voorwaarden

1. De alleenstaande of de leden van het gezin kunnen in aanmerking komen voor een bijdrage in de kosten van deelname aan maatschappelijke activiteiten, als voldaan is aan de volgende voorwaarden:
 - a. de inwoner voor wie de bijdrage bedoeld is, is 18 jaar of ouder en is als inwoner van de gemeente ingeschreven in de Basisregistratie personen;
 - b. het (gezins)inkomen is niet hoger dan 120% van de geldende bijstandsnorm. De kostendelersregeling wordt niet toegepast en het (gezins)vermogen blijft buiten beschouwing;
 - c. de bijdrage wordt aangevraagd in het kalenderjaar waarin de kosten worden gemaakt;
 - d. er is geen andere voorziening in deze kosten beschikbaar.
2. Het college kan de bijdrage op aanvraag of ambtshalve verstrekken.

Artikel 3:7 Hoogte bijdrage en betaling

1. De bijdrage bedraagt per 1 januari 2027 €200,00 per (meerderjarig) gezinslid.

2. Het college kan het in het eerste lid vermelde bedrag jaarlijks per 1 januari aanpassen overeenkomstig de procentuele wijziging van de consumentenprijsindex (CPI), zoals gepubliceerd door het Centraal Bureau voor de Statistiek.
3. Het op grond van het tweede lid aangepaste bedrag wordt naar boven afgerond op het eerstvolgende veelvoud van vijf euro.

Hoofdstuk 4 Toezicht en naleving

Paragraaf 1 Verlagingen

Artikel 4:1 Relatie met landelijke categorieën

Het college past bij schending van verplichtingen de categorie-indeling en de standaardmaatregelen toe zoals geregeld in het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten, tenzij de wet of dit hoofdstuk een afwijking voorschrijft of toelaat. De categorie-indeling vormt het uitgangspunt voor de hoogte en duur van de maatregel.

Artikel 4:2 Algemene uitgangspunten

1. Het college kan een maatregel opleggen of een waarschuwing geven als een inwoner:
 - a. een verplichting vanuit de wet en deze verordening niet nakomt, met uitzondering van de artikelen 17, eerste lid en 36b, vierde lid van de wet, of
 - b. onvoldoende verantwoordelijkheid neemt (tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan), of
 - c. een verplichting als bedoeld in artikel 13, tweede of vierde lid IOAW of een op grond van hoofdstuk III IOAW aan de inkomensondersteuning verbonden verplichting niet nakomt, of
 - d. een verplichting als bedoeld in artikel 13, tweede of vierde lid IOAZ of een op grond van hoofdstuk III IOAZ aan de inkomensondersteuning verbonden verplichting niet nakomt.
2. Bij het opleggen van een maatregel of het geven van een waarschuwing houdt het college rekening met:
 - a. de aard en ernst van de overtreding;
 - b. de mate van (herhaalde) verwijtbaarheid;
 - c. de persoonlijke situatie van de inwoner en eventuele gevolgen voor zijn huishouden, en
 - d. de mate waarin de overtreding het gevolg is van het handelen of nalaten door of namens het college.
3. Het college besluit geen maatregel op te leggen of waarschuwing te geven als:
 - a. elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt, of
 - b. aannemelijk is dat er sprake is van een vergissing, of
 - c. het college na één jaar nadat het gedrag is opgemerkt of de overtreding is vastgesteld nog geen besluit genomen heeft, of
 - d. het gedrag of de overtreding langer dan zes maanden geleden heeft plaatsgevonden, of
 - e. een maatregel of waarschuwing niet bijdraagt aan het doel van het besluit, of
 - f. het recht op bijstand is beëindigd.

Artikel 4:3 Redelijke termijn bij opleggen maatregel

1. Het college legt een verlaging op binnen een redelijke termijn nadat het beschikt over voldoende feiten en omstandigheden om te beoordelen of een verlaging aan de orde is. Deze feiten en omstandigheden kunnen het college op iedere wijze bekend worden.
2. De redelijke termijn bedraagt in beginsel ten hoogste acht weken nadat het college over voldoende feiten en omstandigheden beschikt om over de verlaging te beslissen. Indien de

aard, omvang of complexiteit van het onderzoek dit noodzakelijk maakt, bedraagt deze termijn ten hoogste 26 weken.

3. Als het college de maatregel niet binnen deze termijn kan opleggen, geeft het gemotiveerd de reden(en) hiervan aan en wanneer het besluit alsnog wordt genomen.

Artikel 4:4 Zienswijze over maatregel of waarschuwing

1. Voordat een maatregel wordt opgelegd of waarschuwing wordt gegeven, geeft het college de inwoner de gelegenheid om zijn zienswijze daarop te geven. Dit kan mondeling of schriftelijk.
2. Het voornemen vermeldt in ieder geval de reden en de duur van de voorgenomen maatregel en het bedrag of het percentage waarmee de inkomensondersteuning wordt verlaagd.
3. Het college kan toepassing van het eerste en tweede lid achterwege laten als:
 - a. de inwoner al eerder in de gelegenheid is gesteld een zienswijze naar voren te brengen en zich sindsdien geen nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan, of
 - b. de inwoner aangeeft hiervan geen gebruik te willen maken.

Artikel 4:5 Inhoud maatregel

In het besluit over de maatregel vermeldt het college duidelijk:

- a. de reden en duur van de maatregel;
- b. vanaf welke datum de verlaging geldt en waarom is gekozen voor die periode;
- c. het bedrag of het percentage waarmee de inkomensondersteuning wordt verlaagd, en
- d. de wijze waarop het college rekening heeft gehouden met de individuele omstandigheden van de inwoner.

Artikel 4:6 Tenuitvoerlegging maatregel

1. De verlaging van de inkomensondersteuning gaat in op de eerste dag van de maand nadat het besluit over de maatregel aan de inwoner bekend is gemaakt.
2. Als het college vindt dat dit niet mogelijk of niet wenselijk is, kan het de verlaging op een andere periode toepassen. Het college heeft hierbij drie mogelijkheden:
 - a. de verlaging wordt toegepast over de periode waarin de gedraging heeft plaatsgevonden die aanleiding is voor de maatregel, of
 - b. de verlaging wordt toegepast vanaf de datum waarop de inkomensondersteuning is toegekend, of
 - c. de verlaging wordt toegepast vanaf een later tijdstip. Dit tijdstip ligt maximaal 3 maanden na de datum waarop het besluit over de maatregel is bekendgemaakt.Een verlaging kan niet worden toegepast na de datum waarop het recht op inkomensondersteuning is beëindigd.
3. Het college kan het bedrag van de maatregel (weigering) verrekenen in de maand van oplegging en ten hoogste de twee daaropvolgende maanden, waarbij in de eerste maand ten minste een derde deel wordt verrekend.

Artikel 4:7 Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid

1. Het college verlaagt de inkomensondersteuning van de inwoner als het college vaststelt dat de inwoner tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan heeft betoond als bedoeld in artikel 18, tweede lid van de wet.
2. Onder tekortschietend besef van verantwoordelijkheid worden in ieder geval de volgende gedragingen verstaan waardoor eerder, langer of tot een hoger bedrag een beroep op inkomensondersteuning wordt gedaan:
 - a. het in de periode voorafgaand aan de bijstandsverlening verwijtbaar niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid;
 - b. het nalaten om tijdig een aanvraag te doen voor een voorliggende voorziening;

- c. het voor of tijdens de bijstandsverlening per maand meer dan anderhalf keer de relevante bijstandsnorm besteden aan algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan zonder dat sprake is van bijzondere omstandigheden die dat rechtvaardigen;
 - d. het voor of tijdens de bijstandsverlening onverantwoord interen op eigen vermogen door het schenken of opmaken van vermogen dat, als het was gebruikt voor de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan, ertoe had geleid dat de belanghebbende gedurende een langere tijd geen beroep had hoeven doen op inkomensondersteuning.
3. Bij het onverantwoord omgaan met inkomen of vermogen als bedoeld in het tweede lid, onder a. wordt de maatregel vastgesteld op 20% gedurende ten hoogste 3 maanden.
4. In de overige gevallen wordt de maatregel afgestemd op het benadelingsbedrag:

Benadelingsbedrag	Percentage uitkeringsnorm	Duur verlaging
Tot €1.000	10%	1 maand
Vanaf €1.000 tot €5.000	20%	1 maand
Vanaf €5.000	50%	1 maand

5. Als het benadelingsbedrag niet kan worden vastgesteld, bepaalt het college de categorie waarin het benadelingsbedrag naar redelijke schatting valt.

Artikel 4:8 Waarschuwing

1. Bij schending van een verplichting, als bedoeld in deze verordening, kan het college volstaan met een schriftelijke waarschuwing in plaats van het opleggen van een maatregel, als:
 - a. de gedraging naar haar aard en gevolgen als gering ernstig is aan te merken, en
 - b. niet is gebleken van eerdere schending van dezelfde of vergelijkbare verplichting(en) in de voorafgaande 6 maanden.
2. In de beschikking waarmee de waarschuwing moet worden gegeven, motiveert het college in ieder geval:
 - a. welke verplichting is geschonden;
 - b. waarom de gedraging als gering ernstig wordt aangemerkt, en
 - c. dat bij een volgende schending binnen 6 maanden een maatregel wordt opgelegd.
3. Het college geeft een schriftelijke waarschuwing binnen een redelijke termijn, zoals bedoeld in artikel 4:3.

Paragraaf 2 Regels bestrijding misbruik

Artikel 4:9 Handhavingsplan

1. Het college stelt periodiek een handhavingsplan vast waarin staat beschreven hoe zorg wordt gedragen voor een rechtmatige uitvoering van de wet, de IOAW en de IOAZ, waaronder de bestrijding van fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik van deze wetten.
2. Het college beschrijft in het handhavingsplan in ieder geval:
 - a. de manier van communicatie over de rechten en plichten die aan het ontvangen van inkomensondersteuning of een voorziening zijn verbonden;
 - b. de manier van controle bij aanvraag, de voortzetting en bij beëindiging van de inkomensondersteuning of een voorziening;
 - c. het gebruik van signaal- en risicosturing bij de beoordeling van het recht op een inkomensondersteuning of een voorziening waaronder ook anonieme tips;
 - d. de uitvoering van onderzoeken en bestandsvergelijkingen waarbij actuele gegevens worden gecontroleerd;

- e. de manier waarop agressie en geweld bij het uitvoeren van de opgedragen taken wordt tegengegaan;
- f. de manier waarop het college reageert op misbruik of oneigenlijk gebruik van inkomensondersteuning of een voorziening.

Artikel 4:10 Kaders voor preventie en handhaving

Het uitgangspunt van het college bij het voorkomen en tegengaan van misbruik of oneigenlijk gebruik van inkomensondersteuning of een voorziening, is optimale informatievoorziening naar de inwoner. Hiervoor hanteert het college in het handavingsplan de volgende kaders:

- a. het vroegtijdig informeren van inwoners over rechten, plichten en handhaving;
- b. het optimaliseren van de dienstverlening;
- c. het vroegtijdig ontdekken en afhandelen van signalen;
- d. het terugvorderen op maat van een ten onrechte verstrekte inkomensondersteuning of voorziening;
- e. het effectief samenwerken met het Openbaar Ministerie.

Artikel 4:11 Waarborgen rechtmatigheidsonderzoek

Bij het onderzoek naar de rechtmatige verstrekking van inkomensondersteuning of een voorziening, zorgt het college ervoor dat

- a. de regels in het kader van de opsporing van strafbare feiten, worden nageleefd;
- b. een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, niet verder gaat dan wat noodzakelijk, passend en op grond van wet- en regelgeving toegestaan is.

Artikel 4:12 Aangifte bij het Openbaar Ministerie

Als gedrag van een inwoner met inkomensondersteuning of voorziening op grond van de Wet, IOAW en IOAZ leidt tot financiële benadeling van de gemeente, doet het college aangifte bij het Openbaar Ministerie, als dit aansluit bij de uitgangspunten, die het Openbaar Ministerie heeft vastgesteld.

Hoofdstuk 5 Schuldhulp

Artikel 5:1 Beslistermijn schuldhulpverlening

1. Het college beslist op een verzoek om schuldhulpverlening door het nemen van een beschikking, als bedoeld in artikel 4a, eerste lid Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, binnen een termijn van maximaal 8 weken, te rekenen vanaf het eerste gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld, als bedoeld in artikel 4 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.
2. Als de beschikking niet binnen de in het eerste lid bedoelde termijn kan worden gegeven, kan het college de beslistermijn eenmalig verlengen met een zo kort mogelijke termijn. Van deze verlenging wordt vóór afloop van de oorspronkelijke beslistermijn schriftelijk mededeling gedaan aan de inwoner, onder vermelding van de nieuwe beslistermijn.
3. De beslistermijn wordt opgeschort in de gevallen, als bedoeld in artikel 4:15 Algemene wet bestuursrecht.

Hoofdstuk 6 Slotbepalingen

Artikel 6:1 Hardheidsclausule

Het college kan één of meer artikelen van deze verordening buiten toepassing laten of daarvan afwijken, voor zover toepassing daarvan, gelet op het belang dat deze verordening beoogt te

dienen, namelijk een samenhangende, evenwichtige en rechtvaardige uitvoering van het gemeentelijke beleid op het terrein van werk, inkomen en schuldhulpverlening, leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Artikel 6:2 Intrekking oude verordening

De Verzamelverordening werk en inkomen gemeente Zutphen 2017, zoals vastgesteld bij besluit van 9 oktober 2017 en laatstelijk gewijzigd bij besluit van 3 juli 2023, wordt ingetrokken.

Artikel 6:3 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2027.

Artikel 6:4 Overgangsrecht

1. Op besluiten en trajecten die vóór de inwerkingtreding van deze verordening zijn genomen of aangevangen, blijven de bepalingen van de Verzamelverordening werk en inkomen gemeente Zutphen 2017 van toepassing, zolang deze besluiten of trajecten voortduren, tenzij toepassing van deze verordening voor de inwoner gunstiger uitpakt en de toepasselijke wetgeving dat toelaat.
2. Op aanvragen, verzoeken en nieuwe trajecten die na de inwerkingtreding van deze verordening worden ingediend of aangevangen, is deze verordening van toepassing.
3. Als voor de inwerkingtreding van deze verordening een aanvraag is ingediend waarop nog niet is beslist, wordt op die aanvraag beslist met toepassing van deze verordening. Dit mag niet leiden tot een voor de inwoner ongunstiger resultaat dan op grond van het vóór de inwerkingtreding geldende recht.
4. Op bezwaren en beroepen tegen besluiten die zijn genomen vóór de inwerkingtreding van deze verordening, wordt beslist met toepassing van het recht zoals dat gold ten tijde van het nemen van het bestreden besluit.
5. Het college kan nadere regels stellen over de toepassing van dit overgangsrecht, voor zover dat noodzakelijk is voor een ordelijke overgang naar de nieuwe bepalingen over handhaving, terugvordering en schuldhulpverlening in samenhang met de Wet in balans en de landelijke regelgeving handhaving socialezekerheidswetten.

Artikel 6:5 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening bestaanszekerheid en participatie gemeente Zutphen 2026.

Aldus besloten in de openbare vergadering van
de raad van de gemeente Zutphen,
gehouden op: 2026

De voorzitter,

de griffier,

Toelichting

Algemene toelichting

Deze verordening geeft gemeentelijke regels over de volgende onderwerpen:

- Arbeidsinschakeling en participatie
- Inkomensondersteuning en geldzorgen
- Toezicht en naleving
- Schuldhulp

Waarom deze regels?

Het gemeentebestuur van de gemeente Zutphen vindt het belangrijk dat inwoners (financiële) bestaanszekerheid hebben. En daarmee dat:

- inwoners zich kunnen ontwikkelen en met gelijke kansen mee kunnen doen aan onze samenleving.
- inwoners actief mee kunnen doen aan onze samenleving en/of aan het werk kunnen gaan.
- inwoners in elk geval een minimum inkomen hebben

Het is de taak van het gemeentebestuur om onze inwoners hierbij te ondersteunen. De wetgever heeft wetten gemaakt om dit te bereiken. Het gaat om de:

- Gemeentewet;
- Algemene wet bestuursrecht;
- Participatiewet (Pw), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte zelfstandigen (IOAZ);
- Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs);
- Wet van school naar duurzaam werk;
- Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

De regels in deze verordening vullen de wettelijke regels aan. Deze verordening vormt het juridische kader voor de uitvoering van de wetten binnen onze gemeente. Het zijn regels op hoofdlijnen die de gemeenteraad vaststelt. De verordening biedt daarmee helderheid over de bevoegdheden, verantwoordelijkheden en grondslagen waarop besluiten berusten.

De verdere uitwerking van deze verordening staat in de bijbehorende nadere regels/ beleidsregels. In de nadere regels/ beleidsregels staat hoe de regels in de praktijk worden toegepast. Zodat voor inwoners duidelijk is wat zij kunnen verwachten, hoe zij ondersteuning kunnen aanvragen en welke stappen worden gevolgd.

Door deze scheiding tussen juridische verankering en praktische uitvoering ontstaat een transparant en begrijpelijk geheel.

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

In dit hoofdstuk zijn door middel van een bij deze verordening behorende Bijlage 1, begrippen en definities opgenomen.

Hoofdstuk 2 Arbeidsinschakeling en participatie

Het gemeentebestuur vindt het belangrijk dat inwoners actief kunnen meedoen aan de samenleving. Voor wie dat kan, is betaald werk de meest duurzame vorm van participatie. Maar niet iedereen is daar meteen aan toe. Daarom ondersteunen we inwoners bij het vinden en behouden van werk, en bij hun persoonlijke ontwikkeling.

Als betaald werk (nog) niet haalbaar is, kijken we samen naar andere vormen van meedoen. Zo faciliteren we dat iedereen een passende invulling van de dag heeft, via werk of maatschappelijke participatie.

Om dit mogelijk te maken, zetten we voorzieningen in. Welke voorzieningen worden aangeboden, hangt vooral af van iemands kansen op (betaald) werk. Daarbij houden we altijd oog voor wat iemand nodig heeft om mee te kunnen doen. Immers, re-integratie is maatwerk. Daarom wordt aan het college de bevoegdheid gegeven om op een aantal punten eigen afwegingen te maken.

Artikel 10 Participatiewet bepaalt dat personen uit de doelgroep aanspraak hebben op ondersteuning bij de arbeidsinschakeling en de door het college noodzakelijk geachte voorzieningen. Het is daarbij van belang dat kenbaar is welke voorzieningen en ondersteuningsmogelijkheden er zijn. Daarom is ervoor gekozen in de verordening de voorzieningen vast te leggen die het college aanbiedt.

Bij de volgende voorzieningen is de gemeenteraad verplicht om regels op te nemen in deze verordening:

- persoonlijke ondersteuning bij het verrichten van opgedragen taken (artikelen 8a, eerste lid, onderdeel a, en tweede lid, onderdeel a. en e. en 10, eerste lid Participatiewet);
- scholing of opleiding, als bedoeld in artikel 10a, vijfde lid Participatiewet (artikel 8a, eerste lid, onderdeel c. en tweede lid, onderdeel b. Participatiewet);
- participatievoorziening beschut werk, als bedoeld in artikel 10b Participatiewet (artikelen 8a, eerste lid, onderdeel e. en 10b, zevende lid Participatiewet);
- loonkostensubsidie, als bedoeld in artikel 10d Participatiewet, voor zover het gaat om de vormgeving van het administratieve proces tot verstrekking hiervan (artikel 8a, tweede lid, onderdeel c. Participatiewet);
- proefplaats (artikel 8a, tweede lid, onderdeel d. Participatiewet);
- vervoersvoorziening, als bedoeld in artikel 10, eerste lid Participatiewet, die ertoe strekt dat de persoon zijn werkplek, proefplaats of opleidingslocatie kan bereiken (artikel 8a, tweede lid, onderdeel f. Participatiewet);
- intermediaire activiteit, als bedoeld in artikel 10, eerste lid Participatiewet, die noodzakelijk is in verband met een motorische beperking (artikel 8a, tweede lid, onderdeel f. onder 2 Participatiewet);
- meeneembare voorziening, als bedoeld in artikel 10, eerste lid Participatiewet, voor de inrichting van de werkplek, de productie- en werkmethoden, de inrichting van de opleidingslocatie of de proefplaats en de bij het werk of opleiding te gebruiken hulpmiddelen (artikel 8a, tweede lid, onderdeel f. Participatiewet);

De regels dienen aandacht te besteden aan de wijze waarop, rekening houdende met de persoonlijke omstandigheden, ten behoeve van de doelgroep en doelgroep loonkostensubsidie, wordt voorzien in de integraliteit van de geboden ondersteuning bij de arbeidsinschakeling en de continuïteit van de geboden ondersteuning bij de overgang van onderwijs naar werk, van werk naar onderwijs en van werk naar werk (artikel 8a, eerste lid, onderdeel a. en tweede lid, onderdelen a. en g. en 10 eerste lid Participatiewet).

Aanpassingen naar aanleiding van 'Wet van school naar duurzaam werk'

Met de Wet van school naar duurzaam werk wil de regering de kansengelijkheid vergroten door betere begeleiding mogelijk te maken voor jongeren tot 27 jaar met een risico op een afstand tot de arbeidsmarkt bij de overgang van school naar werk en bij het behouden van werk. De

doelgroep bestaat uit personen van wie het college oordeelt dat het volgen van uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs niet mogelijk of niet passend is (artikel 7a, eerste lid, onderdeel a. Participatiewet). Daarnaast bestaat de doelgroep uit personen voor wie de ondersteuning wordt verzocht door het bevoegd gezag van een instelling als bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs, een school voor praktijkonderwijs als bedoeld in de Wet voortgezet onderwijs 2020 of een instelling of een school als bedoeld in de Wet op de expertisecentra. Ten slotte bestaat de doelgroep ook uit personen die initieel onderwijs volgen als bedoeld in de Wet op het hoger en wetenschappelijk onderwijs (artikel 7a, eerste lid, onderdeel c. Participatiewet). HBO- en WO-studenten, dus.

Op grond van artikel 8a Participatiewet stellen gemeenten bij verordening regels vast met betrekking tot het ondersteunen van en het bieden van voorzieningen aan deze nieuwe doelgroep. Deze verordening voorziet dan ook in regels en ondersteuningsmogelijkheden om jongeren tot 27 jaar meer preventieve en passende ondersteuning te bieden en om deze jongeren beter te begeleiden bij de overgang van school naar werk én bij het behouden van werk. Dit betekent dat de gemeente niet alleen reageert op problemen, maar ook actief zorgt voor begeleiding en ondersteuning die voorkomt dat jongeren uitvallen op de arbeidsmarkt.

Naast de ondersteuning op basis van deze verordening wordt op grond van (nieuw) artikel 9.2.8 Wet educatie en beroepsonderwijs binnen elke arbeidsmarktregio een regionaal programma ontwikkeld. In dit programma werken onderwijsinstellingen, gemeenten en andere relevante regionale partijen samen aan een gezamenlijke aanpak voor jongeren van 12 tot 27 jaar. Deze aanpak richt zich op het voorkomen van voortijdig schoolverlaten én het bevorderen van een duurzame overgang naar werk. De maatregelen in het kader van dit programma zijn aanvullend op de voorzieningen en ondersteuning die op grond van deze verordening in het kader van artikel 7a Participatiewet aan jongeren worden aangeboden.

Hoofdstuk 3 Inkomensondersteuning en geldzorgen

Voor inwoners die (tijdelijk) financieel niet rondkomen, bieden we als gemeentebestuur een financieel vangnet. Dit kan een maandelijks gemeentelijke inkomensondersteuning (uitkering) zijn. Om daarnaast inwoners met een laag inkomen extra te ondersteunen kunnen zij bij ons een aantal extra inkomensvoorzieningen aanvragen. Zoals miniregelingen en bijzondere bijstand. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste extra's geregeld. Ook worden er enkele basisregels gegeven voor de hulp die het gemeentebestuur biedt bij geldzorgen.

Hoofdstuk 4 Toezicht en naleving

In sommige situaties kan het college de inkomensondersteuning tijdelijk verlagen. Dit gebeurt wanneer iemand zich niet houdt aan verplichtingen behorend bij de inkomensondersteuning op grond van de Participatiewet, IOAW of IOAZ, zoals het zoeken naar werk of het volgen van een traject.

Dit hoofdstuk legt vast wanneer het college een verlaging kan toepassen, hoe hoog deze is en hoe lang deze duurt. Ook staat erin hoe het college tot een besluit komt. Hiermee geeft dit hoofdstuk invulling aan artikel 18 Participatiewet en aanverwante regelgeving.

Hoofdstuk 5 Schuldhulp

In dit hoofdstuk is het nodige over de beslistermijn die geldt bij schuldhulpverlening vastgelegd.

Hoofdstuk 6 Slotbepalingen

In dit hoofdstuk zijn de gebruikelijke slotbepalingen in een verordening opgenomen.

Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1:1 Begripsomschrijvingen

Begrippen die al zijn omschreven in de Participatiewet, de Algemene wet bestuursrecht (Awb) of de Gemeentewet worden niet afzonderlijk gedefinieerd in deze verordening. Deze zijn vanzelfsprekend van toepassing op deze verordening.

In de Bijlage 1 zijn de begrippen omschreven en gedefinieerd. Waar nodig, worden deze begrippen en definities hieronder nog toegelicht.

Bij artikel 1:2, onder a. doelgroep: deze wordt gevormd door inwoners zoals bedoeld in artikel 7, eerste lid, onder a. Participatiewet en inwoners zoals bedoeld in artikel 7a, eerste lid Participatiewet. Het betreft:

- inwoners die algemene bijstand ontvangen;
- inwoners jonger dan 27 jaar, bedoeld in artikel 7a, eerste lid Participatiewet.
- inwoners als bedoeld in de artikelen 34a, vijfde lid, onderdeel b., 35, vierde lid, onderdeel b. en 36, derde lid, onderdeel b. Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (hierna: WIA) tot het moment dat het inkomen uit arbeid in dienstbetrekking gedurende twee aaneengesloten jaren ten minste het minimumloon bedraagt en ten behoeve van die persoon in die twee jaren geen loonkostensubsidie als bedoeld in artikel 10d Participatiewet is verleend;
- inwoners als bedoeld in artikel 10, tweede lid Participatiewet;
- inwoners met een nabestaanden- of wezen uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (hierna: ANW);
- inwoners met een uitkering ingevolge de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (hierna: IOAW);
- inwoners met een uitkering ingevolge de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (hierna: IOAZ);
- inwoners zonder uitkering;
- en, die voor de arbeidsinschakeling zijn aangewezen op een door het college aangeboden voorziening.

Bij artikel 1:2, onder c. interne werkbegeleiding: dit is een vorm van persoonlijke ondersteuning bij werk die wordt geboden door een interne werkbegeleider. Een interne werkbegeleider is een directe collega van een werknemer met een beperking die hem bij de dagelijkse werkzaamheden begeleidt omdat hij zonder die begeleiding niet in staat is zijn werkzaamheden uit te voeren. Het moet hierbij gaan om, in verband met de beperking, meer dan gebruikelijke begeleiding. Om als interne werkbegeleider in het kader van de verordening te kunnen worden beschouwd is het noodzakelijk dat men de vaardigheden heeft om de begeleiding op een kwalitatief verantwoorde manier te kunnen bieden. De wetgever spreekt in dit verband van opgeleide collega's, niet zijnde jobcoaches, die persoonlijke ondersteuning op de werkvloer verlenen (Kamerstukken II 2019/20, 35 394, nr. 3, p. 56).

Bij artikel 1:2, onder d. jobcoaching: dit is een vorm van persoonlijke ondersteuning bij werk die wordt geboden door een jobcoach. Een jobcoach is een erkende deskundige die een werknemer met een beperking en/ of zijn werkgever methodische ondersteuning biedt, zodat de

werknemer een passende baan kan vinden en behouden. Om als jobcoach in het kader van de verordening te kunnen worden beschouwd is het noodzakelijk dat men voldoet aan een aantal eisen die er op zijn gericht om de professionaliteit en de kwaliteit van de jobcoaching te waarborgen.

Bij artikel 1:2, onder g. overige voorzieningen: op grond van artikel 8a, tweede lid, onderdeel f. Participatiewet moeten er in de verordening regels opgenomen worden voor een drietal specifieke voorzieningen die bedoeld zijn voor personen met een arbeidsbeperking. Het gaat om vervoersvoorzieningen, noodzakelijke intermediaire activiteiten en meeneembare voorzieningen. Deze voorzieningen samen worden in deze verordening aangeduid met het begrip 'overige voorzieningen'.

Bij artikel 1:2, onder h. persoonlijke ondersteuning bij werk: persoonlijke ondersteuning als bedoeld in artikel 10, eerste en derde lid Participatiewet moet in samenhang met artikel 8a, tweede lid, onderdeel e. en artikel 10da Participatiewet worden begrepen als een door het college noodzakelijk geachte voorziening gericht op het verkrijgen, verrichten en behouden van arbeid. In de memorie van toelichting bij artikel 8a, tweede lid, onderdeel e. Participatiewet wordt eerst aangegeven dat de gemeenteraad een breed aanbod van beschikbare instrumenten moet opnemen in de verordening. Vervolgens wordt alleen nader ingegaan op de jobcoach. De begrippen persoonlijke ondersteuning en jobcoach zijn evenwel niet identiek. Het begrip persoonlijke ondersteuning is ruimer. Het kan bij persoonlijke ondersteuning zowel gaan om een gekwalificeerde expert (jobcoach) als om een getrainde persoon die binnen het bedrijf zorgdraagt voor de dagelijkse werkbegeleiding (ook wel een "Harrie" genoemd). Combinaties van beiden zijn ook mogelijk (Kamerstukken II 2019/20, 35 394, nr. 3, p. 9).

Hoofdstuk 2 Arbeidsinschakeling en participatie

Paragraaf 1 Algemene bepalingen

Artikel 2:1 Doelgroep

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 2:2 Evenwichtige verdeling

Op grond van artikel 8a, tweede lid, onderdeel a. Participatiewet moet de gemeenteraad in de verordening aangeven onder welke voorwaarden welke inwoners, bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a. Participatiewet en artikel 7a, eerste lid Participatiewet, en werkgevers van deze inwoners, in aanmerking komen voor in de verordening omschreven voorzieningen en hoe deze rekening houdende met omstandigheden, zoals de zorgtaken, en het feit, dat die inwoner tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort of gebruik maakt van de voorziening beschut werk, of een andere structurele functionele beperking heeft, evenwichtig over deze personen worden verdeeld. Hierin is besloten dat de gemeenteraad ook rekening houdt met de omstandigheden en functionele beperkingen van inwoners met een handicap. Dit is in overeenstemming met het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. De doelstelling van dit verdrag is het bevorderen, beschermen en waarborgen van het volledige genot door alle personen met een handicap van alle mensenrechten en fundamentele vrijheden op voet van gelijkheid en het bevorderen van de eerbiediging van hun inherente waardigheid. In dit artikel is aan het voorgaande uitvoering gegeven.

Wij maken in het eerste tot het derde lid onderscheid door voorzieningen te koppelen aan focusgebieden.

Focusgebied zorg en welzijn

Inwoners die binnen dit focusgebied vallen, ondervinden zodanige belemmeringen dat participatie in de samenleving op dit moment niet mogelijk is en er (tijdelijk) geen arbeidsmarktpotentieel aanwezig is. De ondersteuning richt zich primair op het borgen van voldoende bestaanszekerheid en het organiseren van passende zorg of ondersteuning. Waar dit verantwoord kan, worden inwoners gestimuleerd in hun ontwikkeling, maar de nadruk ligt op stabilisatie en het wegnemen van urgente zorgbehoeften.

Focusgebied maatschappelijke participatie

Inwoners binnen dit focusgebied worden gestimuleerd om, vanuit hun eigen mogelijkheden en behoeften, mee te doen en bij te dragen aan de samenleving. Een deel van deze inwoners participeert al; dit wordt waar mogelijk versterkt. De ondersteuning is gericht op het bevorderen van maatschappelijke inzet, zonder dat sprake is van een verplichting tot doorstroom naar betaald werk. Voor deze inwoners is die stap (nog) niet haalbaar, maar participatie op andere manieren is wel mogelijk en wordt actief gefaciliteerd.

Focusgebied re-integratie

Inwoners die tot dit focusgebied behoren, werken stapsgewijs toe naar (betaald) werk. Hoewel er nog belemmeringen bestaan om regulier te kunnen werken, is er duidelijk perspectief op groei richting arbeid. De ondersteuning is gericht op het versterken van arbeidsvaardigheden, het wegnemen van belemmeringen en het voorbereiden op uitstroom naar werk, al dan niet met inzet van loonkostensubsidie.

Focusgebied betaald werk

Voor inwoners binnen dit focusgebied ligt de nadruk op betaald werk. De ondersteuning richt zich op het vinden, verkrijgen en behouden van een baan. Een deel van deze inwoners wordt actief begeleid naar passend werk; een ander deel is al werkzaam op het voor hen maximaal haalbare niveau, eventueel met aanvullende inkomensondersteuning of andere voorzieningen.

Het vierde lid borgt dat het college transparant en toetsbaar motiveert welke voorziening wordt ingezet, hoe die samenhangt met de afstand tot de arbeidsmarkt en met de stroomindeling van de inwoner. Daarmee sluit het aan bij het uitgangspunt van maatwerk: voorzieningen worden afgestemd op de individuele positie op de arbeidsmarkt én op het re-integratiebeleid waarin stromen worden gehanteerd om de afstand tot de arbeidsmarkt te typeren.

De koppeling met het plan van aanpak en beschikking zorgt ervoor dat keuzes voor voorzieningen schriftelijk vastliggen en vatbaar zijn voor bezwaar en beroep.

Het vijfde lid concretiseert dat het college bij de inzet van voorzieningen rekening moet houden met de mogelijkheden en omstandigheden van de inwoner, zoals zorgtaken, doelgroep loonkostensubsidie en een indicatie beschut werk.

De nadere omschrijving van zorgtaken sluit aan bij landelijke inzichten over de noodzaak van kinderopvang en mantelzorgondersteuning om participatie en arbeidsinschakeling mogelijk te maken.

Voor inwoners met loonkostensubsidie of beschut werk benadrukt dit lid dat de inzet van voorzieningen moet aansluiten bij hun structurele arbeidsbeperkingen en bij artikel 10b Participatiewet (beschut werk).

Het zesde lid verankert het uitgangspunt dat voorzieningen niet mogen leiden tot oneerlijke mededinging of verdringing van reguliere arbeid. Dit sluit aan bij zowel het gemeentelijk beleid als de landelijke lijn dat re-integratievoorzieningen additioneel moeten zijn en geen reguliere banen mogen vervangen.

Met het zevende lid wordt benadrukt de noodzaak van een integrale benadering: het college beoordeelt of naast re-integratievoorzieningen andere hulp nodig is (zoals schuldhulpverlening, Wmo-ondersteuning, jeugdhulp) om ontwikkelingskansen te vergroten. Zo wordt invulling gegeven aan de opdracht om belemmeringen voor arbeidsinschakeling ook via andere domeinen weg te nemen en te komen tot een sluitende aanpak van werkloosheid.

Artikel 2:3 Algemene bepalingen over voorzieningen

De Participatiewet schrijft niet uitputtend voor welke voorzieningen het college aan moet bieden. Het enige criterium is dat de voorziening gericht moet zijn op de arbeidsinschakeling en moet bijdragen aan het (op termijn) mogelijk maken van reguliere arbeid door een inwoner. Al naar gelang de afstand van een inwoner tot de arbeidsmarkt kan een voorziening gericht zijn op bijvoorbeeld arbeidsgerichte participatie en het voorkomen van isolement (zoals het doen van vrijwilligerswerk met behoud van uitkering), het leren van vaardigheden of kennis, of het opdoen van werkervaring (bijvoorbeeld via gesubsidieerd werk).

Weigeringsgronden

Het eerste lid geeft aan dat het college een voorziening kan weigeren en in welke gevallen dat kan. De weigeringsgronden in deze bepaling zijn niet uitputtend, omdat voor een aantal voorzieningen er ook weigeringsgronden zijn die voortvloeien uit de specifieke aard van die voorziening. Die gronden vloeien voort uit de artikelen in deze verordening die specifiek betrekking hebben op die voorzieningen.

Het college kan een voorziening voor de doelgroep uit artikel 7a, eerste lid Participatiewet, voorts weigeren wanneer de inwoner jonger is dan de in dit onderdeel vastgestelde leeftijdsgrens van zestien jaar (onderdeel f). Jongeren tot zestien jaar zijn leerplichtig en gaan in beginsel naar school. Zij mogen slechts beperkt werken, met strikte regels voor werktijden en werkzaamheden die volgen uit de Arbowetgeving. Ook zestien- en zeventienjarigen zijn beperkt in de werkzaamheden die zij mogen verrichten vanwege veiligheids- en gezondheidsrisico's.

Het college kan een jongere al tijdens de schoolperiode ondersteuning bieden gericht op werk. Dit kan op verzoek van een school uit het praktijkonderwijs, voortgezet speciaal onderwijs of een mbo-instelling of op verzoek van een student uit het hoger of wetenschappelijk onderwijs (artikel 7a, eerste lid, onder b. Participatiewet). De school stelt voor iedere jongere uit het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel een overgangsdokument op. Wanneer de school het college vervolgens om ondersteuning van de jongere verzoekt, dan verstrekt de school daarbij het overgangsdokument van de jongere met de daarvoor relevante informatie. Ontbreekt het document, dan kan het college dit ook als reden aanvoeren om een voorziening te weigeren (onderdeel g).

Ook zal het college bij de beoordeling van het recht op een voorziening de in artikel 2:2 opgenomen verdeling over verschillende doelgroepen in acht moeten nemen.

Het betreft hier een “kan- bepaling”, zodat het college altijd een afweging moet maken of een weigering in een individuele situatie al dan niet op zijn plaats is. Hoewel het weigeren van een voorziening, als een afwijzingsgrond zich voordoet, wel het uitgangspunt vormt, is dit geen automatisme. Dit hangt samen met het feit dat re-integratie vraagt om maatwerk.

Beëindigingsgronden

Het tweede lid regelt in welke gevallen het college een voorziening kan beëindigen. Onder beëindiging valt ook het beëindigen of niet voortzetten van een loonkostensubsidie aan een werkgever. Deze beëindiging vindt plaats bij afzonderlijke beschikking aan de werkgever. Bij het bepalen van de beëindigingsdatum houdt het college rekening met de arbeidsrechtelijke positie van de werknemer en de werkgever, waaronder toepasselijke cao- en opzegtermijnen. Uiteraard blijft de werkgever zelf verantwoordelijk voor het naleven van de arbeidsrechtelijke regels bij beëindiging of wijziging van de dienstbetrekking.

Het college kan een voorziening beëindigen in de gevallen zoals opgenomen in artikel 2:3, tweede lid. Een voorziening wordt bijvoorbeeld beëindigd als een inwoner algemeen geaccepteerde arbeid aanvaardt. Voor de inwoner zoals bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a. onder 2 Participatiewet wordt op dit punt een uitzondering gemaakt. Het gaat om de inwoner als bedoeld in de artikelen 34a, vijfde lid, onderdeel b., 35, vierde lid, onderdeel b. en 36, derde lid, onderdeel b. WIA tot het moment dat het inkomen uit arbeid in dienstbetrekking gedurende twee aaneengesloten jaren ten minste het minimumloon bedraagt en ten behoeve van die persoon in die twee jaren geen loonkostensubsidie als bedoeld in artikel 10d Participatiewet is verleend. Voor deze doelgroep geldt dat het college ondersteuning bij de arbeidsinschakeling moet bieden tot het moment dat het inkomen uit arbeid in dienstbetrekking gedurende twee aaneengesloten jaren ten minste het minimumloon bedraagt en ten behoeve van die persoon in die twee jaren geen loonkostensubsidie als bedoeld in artikel 10d Participatiewet is verstrekt.

De Participatiewet voorziet niet in een terugvorderingsgrond van re-integratiekosten die onnodig zijn gemaakt. Noch van een bijstandsgerechtigde, noch van een niet bijstandsgerechtigde kunnen die kosten worden teruggevorderd (Rechtbank Arnhem 14-09-2006, nr. AWB 06/999, ECLI:NL:RBARN:2006:AZ3540). Terugvordering dient te geschieden op grond van het Burgerlijk Wetboek.

Afstemming van voorzieningen

Het derde lid regelt het uitgangspunt dat het college, afgestemd op de situatie van de inwoner, de goedkoopst adequate voorziening verstrekt. Dit betekent dat de voorziening goed genoeg moet zijn om een verantwoorde oplossing te bieden. Die oplossing hoeft dus niet noodzakelijkerwijs de meest optimale oplossing te zijn. Zijn er meerdere adequate opties om de klant te ondersteunen, dan zullen de kosten van de oplossingen doorslaggevend zijn. Deze afweging wordt per (individuele) inwoner gemaakt.

Het derde lid regelt ook de afstemming binnen het gemeentelijke sociale domein. Op grond van artikel 8a, tweede lid, onderdeel g. Participatiewet moeten er regels opgenomen worden over de samenwerking binnen het gehele sociale domein als dat nodig is voor een integrale ondersteuning van de inwoner (Kamerstukken II 2019/20, 35 394, nr. 3, p. 56). Het gaat zowel om de integraliteit van de geboden ondersteuning bij de arbeidsinschakeling als de continuïteit van de geboden ondersteuning bij de overgang van onderwijs naar werk, van werk naar onderwijs en van werk naar werk. Het is belangrijk om hier bij de inzet van voorzieningen

rekening mee te houden en dit te benoemen in het plan van aanpak. Deze bepaling biedt ook een grondslag voor het uitwisselen van de noodzakelijke informatie binnen het sociaal domein om tot de integrale aanpak te kunnen komen.

Paragraaf 2 Maatschappelijke participatie

Maatschappelijke participatie is bedoeld voor inwoners met inkomensondersteuning voor wie een stap naar werk (nog) niet haalbaar is, bijvoorbeeld vanwege medische, psychosociale of persoonlijke omstandigheden. Binnen maatschappelijke participatie onderscheiden we twee vormen. Ten eerste maatschappelijke participatie als maximaal haalbare vorm van participatie. Hierbij is doorstroom naar betaald werk geen doel of verwachting. De ondersteuning vindt voornamelijk plaats vanuit het voorliggende veld, zoals bijvoorbeeld perspectief. Ten tweede maatschappelijke participatie als ontwikkelstap richting betaald werk. De ondersteuning richt zich op het versterken van vaardigheden, structuur, zelfvertrouwen. Naast de ondersteuning vanuit het voorliggende veld kunnen ook onderstaande instrumenten ingezet worden.

Artikel 2:4 Meedoenplek

Dit artikel beschrijft wanneer het college een meedoenplek kan aanbieden en wat het doel daarvan is. Een meedoenplek is bedoeld voor inwoners die (nog) niet in staat zijn om regulier werk te verrichten, maar wel kunnen deelnemen aan activiteiten die bijdragen aan hun ontwikkeling, structuur en participatie.

Het eerste lid bepaalt dat een meedoenplek alleen wordt aangeboden aan inwoners die tot de doelgroep behoren en voor wie de kans op betaald werk klein is. Het gaat om inwoners die ondersteuning nodig hebben om mee te doen in de samenleving, maar voor wie arbeidsinschakeling op korte termijn niet realistisch is.

Het tweede lid beschrijft de doelen van een meedoenplek. De activiteiten moeten bijdragen aan het benutten en ontwikkelen van talenten, het opbouwen van dagstructuur en het versterken van het sociale netwerk. Daarnaast kan een meedoenplek helpen om werkritme en werkervaring op te doen, wat op langere termijn kan bijdragen aan participatie of zelfs uitstroom naar werk.

Het derde lid waarborgt dat een meedoenplek geen verdringing van regulier werk veroorzaakt. De activiteiten mogen geen werk vervangen waarvoor normaal gesproken iemand wordt betaald. Ook mogen bedrijven niet worden benadeeld. Dit voorkomt dat de meedoenplek leidt tot oneerlijke concurrentie of ongewenste verschuivingen op de arbeidsmarkt.

Het vierde lid bepaalt dat de afspraken over de meedoenplek worden vastgelegd in een schriftelijke overeenkomst tussen de gemeente, de inwoner en de organisatie waar de activiteiten plaatsvinden. In ieder geval wordt het doel van de meedoenplek opgenomen. Dit zorgt voor duidelijkheid over verwachtingen, verantwoordelijkheden en de beoogde resultaten.

Dit artikel biedt daarmee een zorgvuldig kader voor het aanbieden van meedoenplekken, waarbij ontwikkeling, participatie en bescherming van regulier werk centraal staan.

Artikel 2:5 Maatschappelijke participatie gericht op arbeidsinschakeling

Het eerste lid regelt de wijze waarop het college ondersteuning kan bieden bij maatschappelijke participatie gericht op arbeidsinschakeling. Daarbij worden twee routes onderscheiden

waarlangs deze ondersteuning tot stand kan komen. Het college kan een aanbod doen aan een inwoner die tot de doelgroep behoort, wanneer zij aanleiding ziet om maatschappelijke participatie in te zetten als middel richting arbeidsinschakeling. Het college kan daarbij ondersteuning bieden om de maatschappelijke participatie op basis van het aanbod vorm te geven. Daarnaast kan een inwoner maatschappelijke participatie ook zelf vormgeven. In dat geval kan het college ondersteuning bieden om dat initiatief mogelijk te maken.

In het tweede lid wordt concreet gemaakt waaruit de ondersteuning gericht op arbeidsinschakeling kan bestaan. Deze ondersteuning hoeft echter niet altijd te zien op activiteiten of voorzieningen die door de gemeente worden aangeboden. Het kan ook gaan om het bieden van een zetje in de rug, het geven van de verzekering dat een inwoner iets mag zonder dat dit gevolgen heeft voor de uitkering of het wijzen door de consultant van een inwoner op bestaande initiatieven en activiteiten waar diegene aan kan deelnemen. Dit is uitgewerkt in de onderdelen a. en b.. Onderdeel a. ziet op activiteiten of voorzieningen die direct gericht zijn op arbeidsinschakeling, zoals scholing en proefplaatsing. Onderdeel b. ziet op meer ondersteunende en activerende vormen van begeleiding in het voorstadium van arbeidsinschakeling. Deze vormen van ondersteuning zijn uiteindelijk eveneens gericht op arbeidsinschakeling, maar kunnen ook betrekking hebben op het faciliteren van eerste stappen in dat proces.

In het derde lid zijn voorwaarden opgenomen waaraan de ondersteuning bij maatschappelijke participatie gericht op arbeidsinschakeling moet voldoen. De ondersteuning moet bijdragen aan de doelen van maatschappelijke participatie en kan alleen worden geboden wanneer deze noodzakelijk is om de maatschappelijke participatie mogelijk te maken. Daarnaast moeten de kosten van de ondersteuning in een redelijke verhouding staan tot het te verwachten resultaat. Voorts mag de ondersteuning niet in de weg staan aan reële arbeidsinschakeling en mogen hierdoor de concurrentieverhoudingen niet worden beïnvloed. Zo wordt oneerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt voorkomen. Om die reden is ook verdringing niet toegestaan. Tot slot moet de ondersteuning, waar relevant, worden afgestemd op voorzieningen op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning om samenhang en doelmatigheid van de geboden ondersteuning te waarborgen.

Op grond van het vierde lid wordt de ondersteuning nader vormgegeven. Het college moet de aard, inhoud en duur van de ondersteuning afstemmen op de behoeftes, mogelijkheden en capaciteiten van de inwoner. Gezien deze mogelijk per inwoner verschillen, zal ook de invulling van de ondersteuning verschillen. Daarnaast bepaalt het college de aan de ondersteuning verbonden voorwaarden en verplichtingen en maakt deze kenbaar aan de inwoner. Hiermee wordt invulling gegeven aan het aspect van wederkerigheid, waarbij tegenover de geboden ondersteuning ook inzet en medewerking van de inwoner wordt verwacht.

Artikel 2:6 Maatschappelijke participatie niet gericht op arbeidsinschakeling

Maatschappelijke participatie is niet alleen gericht op arbeidsinschakeling. Als arbeidsinschakeling voor inwoners niet of nog niet mogelijk is, kan maatschappelijke participatie juist ook gericht zijn op het stimuleren van deelname aan de samenleving. Het eerste lid regelt de wijze waarop het college ondersteuning kan bieden bij maatschappelijke participatie wanneer arbeidsinschakeling (nog) niet haalbaar is. Daarbij worden ook weer twee routes onderscheiden waarlangs deze ondersteuning tot stand kan komen. Het college kan ambtshalve een aanbod doen aan een persoon die tot de doelgroep behoort, wanneer zij aanleiding ziet om maatschappelijke participatie die niet gericht is op arbeidsinschakeling in te zetten. Het college kan daarbij ondersteuning bieden om de maatschappelijke participatie op basis van het aanbod

vorm te geven. Daarnaast kan een inwoner maatschappelijke participatie ook zelf vormgeven. In dat geval kan het college ondersteuning bieden om dat initiatief mogelijk te maken.

In het tweede lid wordt concreet gemaakt waaruit de ondersteuning bij maatschappelijke participatie die niet gericht is op arbeidsinschakeling kan bestaan. Deze ondersteuning hoeft echter niet altijd te zien op activiteiten of voorzieningen die door de gemeente worden aangeboden. Het kan ook gaan om het bieden van een zetje in de rug, het geven van de verzekering dat een persoon iets mag zonder dat dit gevolgen heeft voor de uitkering of het wijzen door de consulent van de inwoner op bestaande initiatieven en activiteiten waar diegene aan kan deelnemen. Dit is uitgewerkt in de onderdelen a. en b.. Onderdeel a. ziet op activiteiten of voorzieningen voor personen voor wie arbeidsinschakeling nog niet haalbaar is. Voor deze groep staat participatie centraal in plaats van re-integratie. Daarbij kan onder andere worden gedacht aan mantelzorg, vrijwilligerswerk of deelname aan sociale netwerken. Onderdeel b. ziet op meer ondersteunende en activerende vormen van begeleiding gericht op deelname aan het maatschappelijk leven om sociaal isolement te voorkomen en te doorbreken. Dit gaat bijvoorbeeld om een zetje in de rug, de geruststelling dat deelname geen gevolgen heeft voor de uitkering of een verwijzing naar initiatieven en activiteiten waaraan een persoon kan deelnemen.

In het derde lid is geregeld dat de bepalingen uit artikel 2:5, derde en vierde lid, ook gelden bij maatschappelijke participatie die niet gericht is op arbeidsinschakeling. Dit betekent dat ook in dat geval ondersteuning slechts onder bepaalde voorwaarden wordt geboden. Zo moet de ondersteuning bijdragen aan de doelen van maatschappelijke participatie en kan alleen worden geboden wanneer deze noodzakelijk is om de maatschappelijke participatie mogelijk te maken. Daarnaast moeten de kosten van de ondersteuning in een redelijke verhouding staan tot het te verwachten resultaat. Voorts mag de ondersteuning niet in de weg staan aan reële arbeidsinschakeling en mogen hierdoor de concurrentieverhoudingen niet worden beïnvloed. Zo wordt oneerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt voorkomen. Om die reden is ook verdringing niet toegestaan. Tot slot moet de ondersteuning, waar relevant, worden afgestemd op voorzieningen op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning om samenhang en doelmatigheid van de geboden ondersteuning te waarborgen. Daarnaast geldt dat de aard, inhoud en duur van de ondersteuning wordt afgestemd op de behoeften, mogelijkheden en capaciteiten van de inwoner, en dat de aan de ondersteuning verbonden voorwaarden en verplichtingen aan de inwoner kenbaar worden gemaakt.

Paragraaf 3 Re-integratie

Artikel 2:7 Scholing

De scholing of opleiding (onderwijs) is een re-integratievoorziening en moet zijn gericht op vergroting van de kansen van de inwoner op de arbeidsmarkt. Het college zet scholing alleen in als dit noodzakelijk en passend is om een stap richting werk of een vervolgopleiding mogelijk te maken, rekening houdend met de capaciteiten, belastbaarheid en persoonlijke omstandigheden van de inwoner.

De inwoner heeft recht op ondersteuning bij arbeidsinschakeling, maar geen afdwingbaar recht op een specifieke voorziening of een bepaalde opleiding. Het college bepaalt, binnen de kaders van deze verordening, welke voorziening het meest passend is. Daarbij maakt het college een zorgvuldige afweging op basis van de mogelijkheden van de inwoner en de kansen op duurzame arbeidsinschakeling.

Het college hoeft aan een inwoner geen scholing of opleiding (cursus) aan te bieden als dergelijke scholing of opleiding naar zijn oordeel de krachten of bekwaamheden van de persoon te boven gaat, of als naar zijn oordeel scholing of opleiding niet bijdraagt aan vergroting van de kans op inschakeling van de inwoner in het arbeidsproces. Dit sluit aan bij artikel 10a, vijfde lid Participatiewet.

In overleg met de inwoner, en indien nodig met de werkgever, wordt bepaald welke opleiding of cursus wordt gevolgd, hoe deze eruitziet en hoelang deze duurt. Scholing wordt zo veel mogelijk als maatwerk vormgegeven, zodat deze effectief bijdraagt aan de weg naar werk of vervolgopleiding.

Artikel 2:8 Proefplaats

Een proefplaats is een voorziening gericht op arbeidsinschakeling: de inwoner verricht gedurende een beperkte periode regulier werk zonder loon, met behoud van uitkering, met als doel te beoordelen of functie, werkplek en organisatie passend zijn en of aansluitend een dienstverband kan worden aangegaan. De proefplaats is daarmee een verlengde proefperiode, niet een vorm van loonkostensubsidie.

Het college zet een proefplaats alleen in als dit naar zijn oordeel noodzakelijk en passend is om de stap naar betaald werk te zetten. Dit vergt maatwerk: het aanbod moet het resultaat zijn van een zorgvuldige, op de inwoner toegesneden afweging, waarbij rekening wordt gehouden met vaardigheden, belastbaarheid en overige omstandigheden van de inwoner.

De in het artikel vermelde voorwaarden (duur, begeleiding, geen verdringing, geen herhaalde onbetaalde inzet bij dezelfde werkgever, schriftelijke toezegging van een dienstverband, enz.) geven uitvoering aan artikel 8a, tweede lid, onder d. Participatiewet. Daarmee wordt ook geborgd dat onbeloond werk niet leidt tot verdringing, concurrentievervalsing of feitelijke arbeidsovereenkomsten.

De in het vijfde lid, onder a, bedoelde goede begeleiding door de werkgever tijdens het werk, wordt beoordeeld door middel van evaluaties.

Een proefplaats wordt opgenomen in een individuele beschikking, zodat de inwoner rechtsbescherming heeft (bezwaar en beroep) tegen de toekenning, weigering, wijziging of beëindiging van de voorziening.

Artikel 2:9 Werkervaringsplaats

Doel van de werkervaringsplaats is het opdoen van werkervaring en het leren functioneren in een werkomgeving, als stap naar (betaald) werk of, waar passend, een vervolgoorziening. Het zwaartepunt ligt op leren en ontwikkelen, niet op productieve arbeid.

De inwoner heeft een aanspraak op ondersteuning bij arbeidsinschakeling, maar geen afdwingbaar recht op een specifieke voorziening zoals een werkervaringsplaats. Het college beoordeelt welke voorziening in het individuele geval het meest passend is, binnen de verordening en het beschikbare budget. Daarbij is maatwerk vereist: de werkervaringsplaats moet het resultaat zijn van een zorgvuldige, op de persoon toegesneden afweging.

De werkervaringsplaats mag niet leiden tot verdringing of oneerlijke concurrentie. Daarom is in dit artikel uitdrukkelijk vastgelegd dat door de inzet van de inwoner niemand zijn baan mag verliezen en bedrijven niet mogen worden benadeeld.

De afspraken over doel, duur en begeleiding worden vastgelegd in een schriftelijke overeenkomst tussen gemeente, inwoner en organisatie. Dit sluit aan bij de randvoorwaarden die landelijk worden genoemd voor werken met behoud van uitkering en werkervaringsplaatsen.

De voorziening wordt vastgelegd in een individuele beschikking, zodat de inwoner bezwaar en beroep kan instellen tegen toekenning, weigering, wijziging of beëindiging.

Paragraaf 4 Werk

Artikel 2:10 Vergoeding voor vervoer

Artikel 8a, tweede lid, onder f., onderdeel 1 Participatiewet bepaalt dat in de verordening moet worden geregeld hoe het college zorgdraagt voor het verstrekken van een vervoersvoorziening die ertoe strekt dat de persoon zijn werkplek, proefplaats of opleidingslocatie kan bereiken. Dit artikel regelt, in aanvulling op de artikelen 4 en 7.1, onder welke voorwaarden dit mogelijk is en op welke wijze de hoogte van de vergoeding hiervoor wordt bepaald als het college het vervoer niet zelf (in natura) organiseert. Bij de bepaling van de vergoeding wordt uitgegaan van het reguliere tarief in de markt, waarbij, in lijn met artikel 4, derde lid, de goedkoopst adequate oplossing het uitgangspunt vormt. Het bedrag dat de werknemer voor vervoer ontvangt van zijn werkgever, bijvoorbeeld een reiskostenvergoeding op grond van de arbeidsovereenkomst, wordt door het college in mindering gebracht op de te verstrekken vervoersvoorziening.

Artikel 2:11 Vergoeding voor inrichting/ aanpassing werkplek

In artikel 8a, tweede lid, onder f, onderdeel 3. Participatiewet wordt uitsluitend gesproken van meeneembare voorzieningen. In sommige gevallen zijn er andere voorzieningen nodig op de werkplek om ervoor te zorgen dat de persoon hier kan werken. Hierbij kan gedacht worden aan een aangepast toilet, een entree met automatische deur opener of een traplift. Dit artikel regelt de mogelijkheid om ook in deze behoefte te voorzien door het toekennen van een werkplekaanpassing. Daarmee wordt aansluiting gezocht bij de wetsgeschiedenis, waarin wel wordt gesproken van werkplekaanpassingen in plaats van meeneembare voorzieningen (Kamerstukken II 2019/20, 35 394, nr. 3, p. 20).

Het college beoordeelt per individueel geval of een werkplekaanpassing noodzakelijk en doelmatig is. Inwoners hebben aanspraak op ondersteuning bij arbeidsinschakeling, maar geen recht op een specifieke voorziening; het college kiest binnen deze verordening de meest passende voorziening.

Werkplekaanpassingen worden alleen verstrekt voor zover zij niet behoren tot de normale verplichtingen van de werkgever op grond van de Arbowet en niet kunnen worden aangemerkt als aanpassingen die in het algemeen van een werkgever worden verwacht.

De kosten van de werkplekaanpassing moeten in redelijkheid opwegen tegen de verwachte (maatschappelijke) opbrengsten van duurzame uitstroom naar werk.

Artikel 2:12 Vergoeding voor noodzakelijke intermediaire activiteit bij een visuele of motorische beperking

Dit artikel geeft uitvoering aan de opdracht in artikel 8a, eerste lid, onderdeel a. en tweede lid, onderdeel f. Participatiewet om in de verordening te regelen welke voorzieningen het college kan verstrekken, waaronder een noodzakelijke arbeidsvoorziening bij een motorische beperking. Zoals bijvoorbeeld een aangepast toetsenbord, een speciale muis of

spraakherkenningssoftware. De specifieke voorziening wordt niet vooraf begrensd, omdat deze sterk afhangt van de individuele behoefte.

Omdat wordt genoemd dat de voorziening bedoeld is voor inwoners uit de doelgroep, wordt de koppeling met artikel 7, eerste lid, onderdeel a Participatiewet gemaakt. Deze koppeling maakt duidelijk dat het gaat om de gemeentelijke doelgroep voor ondersteuning bij arbeidsinschakeling.

In het tweede lid wordt omschreven wat de gemeente onder deze arbeidsvoorziening verstaat. De nadruk ligt op het functionele doel: het vervangen of compenseren van een ontbrekende of beperkte motorische functie, zodat betrokkene kan werken. Daarmee wordt aangesloten bij de landelijke uitleg van “noodzakelijke arbeidsvoorziening” als hulpmiddelen/ ondersteuning die nodig zijn om te kunnen functioneren op de werkvloer, zonder een limitatieve opsomming te geven. De open formulering laat ruimte voor maatwerk.

Het derde lid maakt duidelijk dat het college een noodzakelijkheidstoets uitvoert. Dit sluit aan bij artikel 10, vierde lid Participatiewet: het college onderzoekt of, in welke mate en voor welke duur een voorziening noodzakelijk is. Daarbij wordt expliciet verwezen naar de aard en ernst van de beperking, de eisen van het concrete werk én voorliggende voorzieningen (zoals zorgverzekering of middelen van de werkgever). Zo wordt gewaarborgd dat alleen voorzieningen worden verstrekt die niet al via andere regelingen beschikbaar zijn.

Artikel 2:13 Vergoeding voor meeneembare voorziening

Dit artikel geeft uitvoering aan artikel 7, artikel 10 en artikel 8a, tweede lid, onderdeel f., onder 3 Participatiewet. Een meeneembare voorziening is een hulpmiddel dat niet aard- en nagelvast aan de werkplek is verbonden en in principe met de inwoner mee kan verhuizen naar een andere werkplek of opleidingslocatie.

Het doel van de meeneembare voorziening is het compenseren van beperkingen, zodat de inwoner zijn werk (of opleiding/ proefplaats) kan verrichten. Er is bewust geen limitatieve lijst opgenomen: iedere voorziening kan in aanmerking komen, zolang de noodzaak en de meerwaarde in de werksfeer aantoonbaar zijn. Het college beoordeelt de noodzaak op basis van onderzoek; zo nodig wordt een deskundige (bijvoorbeeld een arbeidsdeskundige) ingeschakeld.

Inwoners uit de doelgroep hebben een aanspraak op ondersteuning bij arbeidsinschakeling, maar geen recht op een specifieke voorziening. Het college bepaalt of een meeneembare voorziening noodzakelijk is, welke voorziening passend is en in welke omvang deze wordt verstrekt; dit is maatwerk en vergt een zorgvuldige, op de inwoner toegesneden afweging.

Een meeneembare voorziening wordt in beginsel in bruikleen verstrekt om doelmatige inzet van middelen en hergebruik mogelijk te maken. In bijzondere gevallen kan het college besluiten de voorziening in eigendom te verstrekken, bijvoorbeeld wanneer langdurig gebruik voorzienbaar is of bruikleen praktisch niet uitvoerbaar is. Daarbij weegt het college de noodzaak, de kosten en de (maatschappelijke) opbrengst van duurzame arbeidsinschakeling.

De verantwoordelijkheid van de werkgever voor normale werkmaterialen en Arbo-voorzieningen blijft voorop staan; alleen waar een voorziening specifiek nodig is ter compensatie van een beperking, kan een meeneembare voorziening worden verstrekt.

Artikel 2:14 Persoonlijke ondersteuning

Het eerste lid regelt de aanspraak op persoonlijke ondersteuning bij het verrichten van opgedragen taken. De ondersteuning is aan de orde als de inwoner zonder deze ondersteuning niet in staat is die taken te verrichten. Het college beoordeelt steeds of de ondersteuning in het individuele geval noodzakelijk is.

Het college voorziet, voor zover noodzakelijk, in integrale ondersteuning en voortgezette persoonlijke ondersteuning bij de overgang van onderwijs naar werk, van werk naar onderwijs en van werk naar werk. Integrale ondersteuning houdt in dat het college de persoonlijke ondersteuning zo nodig afstemt op andere noodzakelijke voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling en op betrokken partijen, zoals de werkgever, onderwijsinstelling of andere organisaties. Voortgezette ondersteuning voorkomt dat noodzakelijke ondersteuning bij een overgang wordt onderbroken. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan artikel 8a, tweede lid, onder g, van de wet.

Het tweede lid regelt dat persoonlijke ondersteuning, afhankelijk van de individuele omstandigheden, kan worden geboden door een erkende deskundige of een interne werkbegeleider. De erkende deskundige biedt methodische ondersteuning aan personen met een arbeidsbeperking en aan werkgevers, gericht op het vinden en behouden van werk. De interne werkbegeleider begeleidt de werknemer dagelijks op de werkplek.

Het derde lid regelt dat zowel de inwoner als de beoogde of huidige werkgever persoonlijke ondersteuning kan aanvragen. Bij een aanvraag door de werkgever is de inwoner voor wie de voorziening wordt aangevraagd belanghebbende.

In het vierde lid is vastgelegd dat het college onderzoekt of persoonlijke ondersteuning noodzakelijk is en bepaalt, indien dat het geval is, welke vorm, duur en intensiteit passend zijn. Het college neemt een besluit op basis van de resultaten van dat onderzoek. Bij het onderzoek betreft het college, voor zover nodig, de samenhang met andere voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling en de betrokken werkgever, onderwijsinstelling of andere organisaties. Daardoor kan het college beoordelen of integrale ondersteuning of voortzetting van de ondersteuning bij een overgang nodig is.

Het vijfde en het zesde lid. Het college zorgt dat persoonlijke ondersteuning zowel in natura als via subsidie beschikbaar is. De kwaliteit wordt vooraf getoetst en tijdens de inzet gevolgd en geëvalueerd. Dit bevordert dat de ondersteuning passend en doelmatig blijft.

In het zevende lid is geregeld dat inwoners die behoren tot de doelgroep loonkostensubsidie aanspraak hebben op begeleiding op de werkplek. Indien begeleiding noodzakelijk is, bestaat deze ten minste uit begeleiding door een interne werkbegeleider of een erkende deskundige. De noodzaak, duur en intensiteit worden individueel vastgesteld.

De voorziening is niet beperkt tot regulier dienstverband. Zij kan ook worden ingezet bij werkzaamheden in het kader van bijvoorbeeld een proefplaats of werkervaringsplaats, voor zover die werkzaamheden zijn gericht op arbeidsinschakeling. Dit blijkt uit het achtste lid.

Artikel 2:15 Beschut werk

Het eerste lid werkt de landelijke verordeningplicht van artikel 10b, zevende lid Participatiewet uit: de raad moet vastleggen welke voorzieningen worden aangeboden om de werkzaamheden in een beschutte dienstbetrekking mogelijk te maken én welke voorzieningen beschikbaar zijn tot het moment dat de dienstbetrekking aanvangt.

De vermelde voorzieningen (fysieke aanpassingen, taakverdeling, persoonlijke begeleiding/ jobcoaching) sluiten aan bij de landelijke criteria voor beschut werk (prikkelarme omgeving, vergaande structurering, intensieve begeleiding) en bij het bestaande gemeentelijke beleid.

Het tweede lid regelt expliciet de “wachtrijfase” als er (nog) geen beschutte werkplek beschikbaar is. Dit sluit aan bij artikel 10b, eerste en zesde lid Participatiewet en de landelijke uitwerking waarin is bepaald dat het college zolang de taakstelling nog niet is gehaald voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling moet aanbieden tot de dienstbetrekking start. De opsomming (arbeidsmatige dagbesteding, arbeidsgerichte participatie, scholing, schuldhulpverlening) sluit aan bij de bestaande Zutphense voorzieningen en beleid over werken met behoud van uitkering.

Het derde lid verankert dat het college ten minste het door het Rijk jaarlijks vastgestelde minimumaantal beschutte dienstbetrekkingen realiseert, conform artikel 10b, vierde en zesde lid Participatiewet. De raad kan op grond van artikel 10b, vijfde lid Participatiewet nog besluiten deze taakstelling lokaal te verhogen.

Het vierde lid concretiseert dat bij beschut werk zo nodig loonkostensubsidie wordt ingezet, in lijn met artikel 10b, negende lid jo. artikel 10d Participatiewet. De verwijzing naar de verordening borgt dat het preferente proces loonkostensubsidie en de uniforme loonwaardebepaling ook voor beschut werk gelden.

Het vijfde lid maakt duidelijk dat de praktische werkwijze rondom onderzoek, selectie en plaatsing (inclusief de omgang met de wachtlijst en samenwerking met UWV) niet in de verordening, maar in nadere/ beleidsregels wordt uitgewerkt, volgens artikel 10b, tweede en derde lid Participatiewet.

Artikel 2:16 Loonkostensubsidie doelgroep banenafpraak

Het eerste lid verankert dat het college loonkostensubsidie verstrekt op grond van artikel 10d Participatiewet aan werkgevers die een dienstbetrekking aangaan met personen uit de doelgroep loonkostensubsidie (banenafpraak) of met een indicatie beschut werk. Dit kan zowel ambtshalve als op aanvraag, conform artikel 10d, eerste lid Participatiewet.

De verwijzing naar het tweede tot en met het vijfde lid zorgt ervoor dat bij aanvragen een transparante procedure geldt.

Het tweede en derde lid sluiten aan bij artikel 10d Participatiewet en de landelijke lijn dat zowel werkgever als werknemer kunnen aanvragen en beiden belanghebbende zijn bij de beschikking loonkostensubsidie. De verplichting tot schriftelijke ontvangstbevestiging past bij het preferente proces en bevordert rechtszekerheid. Het preferente proces LKS is het landelijke standaard-werkproces met uniforme termijnen en brieven voor LKS.

Het vierde lid regelt expliciet wat al volgt uit artikel 10c Participatiewet: dient een inwoner zelf een aanvraag in terwijl nog niet is vastgesteld dat hij tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort, dan wordt die aanvraag óók opgevat als verzoek om doelgroep vaststelling. Dit voorkomt dat inwoner en werkgever twee aparte procedures moeten starten en borgt één integraal onderzoek conform artikel 10c, eerste lid, onder a. Participatiewet.

Het vijfde lid bevestigt dat het college in beginsel de loonwaarde vaststelt volgens de uniforme landelijke methode, maar dat college en werkgever samen kunnen kiezen voor forfaitaire loonkostensubsidie (50% van het wettelijke minimumloon (WML) gedurende maximaal 6 maanden) op grond van artikel 10d, vijfde lid Participatiewet. Daarmee wordt de wettelijke keuzevrijheid lokaal ingevuld.

Het zesde lid voldoet aan de verordeningsplicht van artikel 8a, tweede lid, onder c. Participatiewet: de gemeenteraad moet het administratieve proces voor loonkostensubsidie vastleggen. Door expliciet te verwijzen naar het preferente proces kiest het gemeentebestuur voor het landelijk geharmoniseerde werkproces.

Artikel 2:17 Tijdelijke loonkostensubsidie overige groepen

Het eerste lid geeft invulling aan de verordeningsplicht van artikel 8a, tweede lid, onder a. Participatiewet voor andere re-integratievoorzieningen dan de wettelijke loonkostensubsidie. Het gaat om inwoners die tot de gemeentelijke re-integratiedoelgroep van artikel 7, eerste lid, onder a. Participatiewet behoren, maar waarvan het college vindt dat zij met voltijdse arbeid het WML kunnen verdienen. De loonkostensubsidie is hier dus tijdelijk en niet gebaseerd op een structurele verminderde loonwaarde, maar wordt ingezet om instroom of duurzame uitstroom naar regulier werk mogelijk te maken. De criteria onder c. en d. borgen dat het instrument alleen wordt ingezet waar het noodzakelijk en doelmatig is voor duurzame uitstroom en ten goede komt aan inwoners met een kwetsbare arbeidsmarktpositie. De tijdelijke loonkostensubsidie wordt dus ingezet om (tijdelijk) het verschil in arbeidsproductiviteit te compenseren (zie TK 2004-2005, 28 870, nr. 125, p.3).

De subsidie bedraagt ten hoogste 50% van de subsidiabele loonkosten en wordt verleend voor ten hoogste twaalf maanden. Onder subsidiabele loonkosten worden verstaan: het brutoloon, de vakantiebijslag en de werkgeverslasten die voortvloeien uit de dienstbetrekking. Bij een dienstbetrekking met een kortere duur of een kleinere arbeidsomvang wordt de subsidie uitsluitend naar evenredigheid van de feitelijke dienstbetrekking verleend.

Met het maximum van 50% gedurende twaalf maanden wordt aangesloten bij de staatssteunregels voor kwetsbare werknemers. De Algemene Groepsvrijstellingsverordening staat voor deze groep loonsubsidie toe tot maximaal 50% van de loonkosten gedurende maximaal twaalf maanden vanaf indienstneming. De werkgever moet daarbij voldoen aan de overige voorwaarden van die verordening, waaronder de voorwaarden over netto toename van het personeelsbestand of een toegestane vervangingsvacature.

Het achtste lid verankert dat deze gemeentelijke subsidie moet voldoen aan de Europese staatssteunregels. Voor loonkostensubsidies aan niet-LKS-doelgroepen moet het college toetsen aan onder meer de algemene groepsvrijstellingsverordening (Verordening 651/2014) en de De-minimisverordening (1407/2013), zodat de steun ofwel onder een vrijstelling valt of zo nodig wordt aangemeld. Dit voorkomt dat een onverenigbare steunmaatregel moet worden teruggedraaid.

Paragraaf 5 Specifieke bepalingen van school naar duurzaam werk

Artikel 2:18 Verzoeken van scholen en onderwijsinstellingen

Het eerste lid regelt de ontvangstbevestiging van verzoeken van onderwijsinstellingen. Het gaat om instellingen als bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB), scholen voor praktijkonderwijs en voortgezet onderwijs 2020 en instellingen/ scholen onder de Wet op de expertisecentra. Door een termijn van twee weken te noemen, wordt aangesloten bij de

algemene Awb-lijn dat burgers en instellingen snel duidelijkheid moeten krijgen over de ontvangst en verdere behandeling van hun verzoek. Dit sluit aan bij het uitgangspunt van tijdige en zorgvuldige besluitvorming uit artikel 4:13 Awb.

Het tweede lid onderscheidt situaties waarin de reactie van het college wél of geen beschikking is in de zin van de Awb. Gaat het om een besluit met rechtsgevolg voor de leerling/ student (bijvoorbeeld een voorziening of ondersteuning), dan is sprake van een beschikking met de reguliere beslistermijn en bezwaar- en beroepsmogelijkheden. Gaat het alleen om informatieverstrekking of een andere niet-op-rechtsgevolg gerichte reactie, dan is geen beslistermijn uit de Awb van toepassing. Dit artikel legt dan toch een maximale reactietermijn van acht weken vast, gerekend vanaf ontvangst van het overgangsdokument. Daarmee wordt aangesloten bij de in artikel 4:13 Awb neergelegde norm dat een bestuursorgaan in ieder geval binnen acht weken hoort te reageren.

De bepaling dat de schriftelijke reactie wordt gestuurd aan zowel het bevoegd gezag als de jongere op wie het verzoek betrekking heeft, waarborgt transparantie en rechtspositie. De jongere wordt direct geïnformeerd over de uitkomst en kan, als de reactie een beschikking bevat, gebruik maken van zijn bezwaar- en beroepsrechten.

Hoofdstuk 3 Inkomensondersteuning en geldzorgen

In dit hoofdstuk worden regels gegeven over inkomensvoorzieningen, die op grond van de artikelen 35 en 36 van de Participatiewet en artikel 149 van de Gemeentewet kunnen worden verstrekt, in aanvulling op een laag inkomen.

Paragraaf 1 Individuele inkomensvoorziening

Artikel 3:1 Procedure beoordeling

In het eerste lid wordt aangesloten bij artikel 36 Participatiewet, waarin is bepaald dat het college een individuele inkomensvoorziening (hierna ook: IIT) kan verlenen aan inwoners die langdurig een laag inkomen hebben, geen in aanmerking te nemen vermogen hebben en geen uitzicht hebben op inkomensverbetering. Vanaf 1 januari 2027 biedt de wet ruimte om de IIT zowel op aanvraag als ambtshalve te verlenen. Door dit expliciet in de verordening op te nemen, wordt duidelijk dat het college inwoners ook zonder aanvraag een IIT kan toekennen, mits zij aan alle wettelijke en gemeentelijke voorwaarden voldoen. De individuele beoordeling van de omstandigheden, waaronder krachten, bekwaamheden en inspanningen tot inkomensverbetering, blijft daarbij onverminderd verplicht.

Het tweede lid regelt dat een aanvraag wordt ingediend met een door het college vastgesteld aanvraagformulier. Hiermee wordt aangesloten bij de bestaande gemeentelijke uitvoeringspraktijk, waarin al is vastgelegd dat verzoeken om inkomensvoorzieningen via een vastgesteld (eventueel digitaal) aanvraagformulier worden ingediend. Dit bevordert een uniforme en efficiënte behandeling.

In de nadere regels wordt uitgewerkt:

- op welke wijze aanvragen kunnen worden ingediend (papier/ digitaal);
- hoe het college omgaat met ambtshalve toekenningen.

Artikel 3:2 Langdurig laag inkomen

Dit artikel werkt de begrippen “langdurig” en “laag” inkomen uit, zoals bedoeld in artikel 8, tweede lid en artikel 36 Participatiewet.

In het eerste lid bepaalt de gemeenteraad dat sprake is van een langdurig laag inkomen als het in aanmerking te nemen inkomen in de 36 maanden voorafgaand aan de aanvraag onafgebroken lager is dan 105% van de toepasselijke bijstandsnorm.

Met “toepasselijke bijstandsnorm” wordt aangesloten bij de normensystematiek van de Participatiewet en de maandelijkse vaststelling van het recht op bijstand. De kostendelersnorm blijft bij deze toets buiten beschouwing, omdat die ziet op het kunnen delen van lopende bestaanskosten en niet op de mogelijkheid om gedurende langere tijd te reserveren. De raad benut hiermee de verordeningenvrijheid van artikel 8 Participatiewet om te voorkomen dat inwoners met feitelijk lage inkomens en beperkte reserveringsruimte worden uitgesloten enkel vanwege hun woonvorm.

In de nadere/ beleidsregels wordt nader uitgewerkt hoe het inkomen in de referteperiode wordt vastgesteld (netto-inkomen, toepassing van artikel 31 en 32 Participatiewet, marginale overschrijdingen).

Na toekenning van een IIT wordt een inkomensstijging als gevolg van werkaanvaarding gedurende maximaal drie maanden niet meegerekend bij de beoordeling van een volgende aanvraag, op grond van het tweede lid. Deze werkvriendelijke invulling blijft binnen de ruimte van artikel 8 en 36 Participatiewet en voorkomt dat kortdurende uitstroom naar werk een volgend recht op IIT direct blokkeert.

De uitzondering geldt bewust alleen bij een herhaalde aanvraag: dan is eerder al vastgesteld dat sprake was van langdurig laag inkomen en het ontbreken van uitzicht op inkomensverbetering. In de nadere/ beleidsregels wordt nader beschreven hoe deze drie-maandentermijn wordt toegepast en geregistreerd.

Artikel 3:3 Hoogte individuele inkomenstoelage

In het eerste lid legt de gemeenteraad de hoogte van de individuele inkomenstoelage per kalenderjaar vast, zoals artikel 8, tweede lid, Participatiewet voorschrijft.

De bedragen differentiëren naar leefvorm (alleenstaande, alleenstaande ouder, gehuwden/samenwonenden), is in lijn met de normensystematiek van de Participatiewet. Voor inwoners die in een inrichting verblijven en geen woonlasten hebben voor een eigen woning, wordt gekozen voor 50% van het bedrag dat bij hun leefvorm hoort. Daarmee wordt aangesloten bij het bestaande gemeentelijke beleid: bij verblijf in een inrichting zijn de lopende woon- en leefkosten lager, maar de IIT blijft wel toegankelijk.

In de nadere/ beleidsregels kan worden verduidelijkt:

- wanneer sprake is van een “inrichting” (definitie Participatiewet en voorbeelden);
- hoe wordt beoordeeld of sprake is van woonlasten voor een eigen woning (huur/koop).

Het tweede lid regelt de situatie waarin één van de gehuwden op grond van artikel 11 of 13 Participatiewet geen recht heeft op bijstand en daarmee geen recht heeft op IIT.

De rechthebbende partner krijgt dan een toeslag naar de hoogte voor een alleenstaande of alleenstaande ouder. Dit sluit aan bij de (bestaande) verordening en bij de parlementaire geschiedenis: gehuwden hebben in beginsel gezamenlijk recht, maar uitsluiting van één partner mag de andere niet volledig de toegang tot IIT ontnemen.

In de nadere/ beleidsregels kan worden uitgewerkt in welke situaties dit speelt (bijvoorbeeld niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling, detentie).

Het derde lid bevestigt dat de situatie op de peildatum bepalend is voor:

- de toepasselijke leefvorm (alleenstaand, alleenstaande ouder, gehuwd/ samenwonend);
- de vraag of iemand in een inrichting verblijft;
- de vraag of één van de gehuwden is uitgesloten van recht op bijstand.

Dit sluit aan bij de algemene lijn dat bij IIT de peildatum het moment is waarop wordt getoetst of aan alle voorwaarden van artikel 36 Participatiewet wordt voldaan.

Het vierde en vijfde lid regelen dat de in het eerste lid genoemde bedragen jaarlijks worden aangepast op basis van de consumentenprijsindex (CPI) van het CBS en naar boven worden afgerond op een veelvoud van vijf euro. Daarmee blijft de IIT in de tijd waardevast en wordt een uitvoerbare systematiek geboden: het college past jaarlijks via een (bekendmaking) de bedragen aan zonder dat de verordening inhoudelijk hoeft te worden gewijzigd.

In de nadere/ beleidsregels kan worden vastgelegd:

- op welke datum de nieuwe bedragen ingaan (bijvoorbeeld steeds per 1 januari);
- hoe om te gaan met afronding bij sterk afwijkende CPI-ontwikkelingen.

Paragraaf 2 Kindpakket

Artikel 3:4 Voorwaarden

In het eerste lid, onder a. wordt geborgd dat het zogeheten kindpakket alleen wordt ingezet voor kinderen die feitelijk tot de Zutphense bevolking behoren. Dit sluit aan bij het gemeentelijke minimabeleid waarin inschrijving in de BRP een basisvoorwaarde is.

In het eerste lid, onder b. wordt de leeftijdsgrens tot en met 21 jaar aangehouden, in lijn met het bestaande kindpakket en de onderhoudsplicht van ouders tot 21 jaar.

Onder c. wordt aangesloten bij het systeem van kinderbijslag, kindgebonden budget en pleegoudervergoeding. Hiermee wordt verzekerd dat het gaat om kinderen voor wie de ouder/ pleegouder al als onderhoudsplichtige optreedt en dat de regeling aanvullend is op rijksregelingen.

Onder d. wordt de inkomensgrens bepaald op 120% van de toepasselijke bijstandsnorm, volgens het gemeentelijke armoedebelief. De kostendelersnorm en vermogenstoets worden uitgesloten om deelname van kinderen niet te laten afhangen van complexe gezinssituaties of beperkte vermogenspositie.

Onder e. (kalenderjaar) en f. (geen andere voorziening) wordt aangesloten bij de systematiek van bijzondere bijstand en minimaregelingen: er is alleen recht als de kosten in het betreffende jaar worden gemaakt en geen toereikende, passende voorliggende voorziening bestaat (artikel 15 Participatiewet).

Het tweede lid verduidelijkt dat het Kindpakket ziet op participatiekosten (sport, cultuur, school, creativiteit, zwembad). Dit zijn kosten die bijdragen aan gelijke kansen voor kinderen en maatschappelijke participatie, maar niet vallen onder de reguliere levensonderhoudsnormen. De nadere uitwerking in beleidsregels is nodig voor rechtszekerheid en uitvoerbaarheid.

Het derde lid maakt duidelijk dat het college taken mag uitbesteden (bijvoorbeeld aan Stichting Leergeld), maar dat de beslissingsbevoegdheid bij het college blijft. Dit waarborgt dat besluiten

op aanvragen een publiekrechtelijke beslissing van het college zijn, volgens de Participatiewet en Gemeentewet.

Artikel 3:5 Maximale bijdrage

Met het eerste lid wordt per 1 januari 2027 een helder maximumbedrag van €500,00 vastgesteld. Dit biedt rechtszekerheid voor inwoners en uitvoerbaarheid voor de gemeente.

Het tweede lid geeft het college de bevoegdheid om dit bedrag jaarlijks per 1 januari aan te passen volgens de procentuele wijziging van de consumentenprijsindex (CPI) van het CBS. Daarmee wordt aangesloten bij een objectieve, landelijke maatstaf voor prijsstijgingen. Het gemeentebestuur past een vergelijkbare systematiek al toe bij de individuele inkomenstoelag: de bedragen worden jaarlijks geïndexeerd op basis van de CPI en bij collegebesluit vastgesteld. Ook landelijk komt indexering van bedragen van rechtswege voor (bijvoorbeeld artikel 62d Participatiewet).

Bij verordening kan de gemeenteraad het college deze indexeringsbevoegdheid geven. Het gaat om een besluit van algemene strekking, geen individuele beschikking. Jaarlijks mag het college bij dat besluit de financiële haalbaarheid meewegen, zolang het CPI-criterium wordt gerespecteerd en de motivering zorgvuldig is.

Het derde lid regelt dat het aangepaste bedrag wordt afgerond op een veelvoud van vijf euro. Dit bevordert eenvoud en duidelijkheid voor inwoners en uitvoering. De afrondingsregel sluit aan bij gangbare systematiek bij indexering van gemeentelijke bedragen en landelijke normen.

Het vierde lid bepaalt dat de bijdrage per kalenderjaar wordt toegekend. Hiermee wordt aangesloten bij de systematiek van bijzondere bijstand en minimaregelingen: beoordeling en benutting van het recht per jaar, passend bij artikel 35 van de Participatiewet.

Met het vijfde lid wordt vastgelegd dat de bijdrage ook in natura kan worden verstrekt (waardebonnen, rechtstreekse betaling aan aanbieders, inzet via Stichting Leergeld e.d.). Dit sluit aan bij de mogelijkheid van bijstand in natura zoals geregeld in artikel 57 Participatiewet en het gemeentelijke beleid, waarin vergoeding “in een andere vorm dan geld” expliciet is voorzien.

Paragraaf 3 Meedoenregeling

Artikel 3:6 Voorwaarden

In het eerste lid, onder a. wordt vastgelegd dat de regeling geldt voor inwoners van Zutphen van 18 jaar en ouder, die in de Basisregistratie personen (hierna ook: BRP) zijn ingeschreven. Dit sluit aan bij de algemene basisvoorwaarden voor minimaregelingen in de gemeente Zutphen.

In het eerste lid, onder b. wordt het inkomenscriterium bepaald: maximaal 120% van de toepasselijke bijstandsnorm. Hiermee sluit het gemeentebestuur aan bij het uitgangspunt dat minimaregelingen zijn voor lage inkomens rond het sociaal minimum. De kostendelersnorm en vermogenstoets worden uitgesloten om deelname niet te laten afhangen van woonsituatie of beperkte vermogenspositie; dit wijkt bewust af van de algemene bijstandsregels, maar past binnen de gemeentelijke beleidsvrijheid bij minimaregelingen.

In het eerste lid, onder c. wordt gekozen voor toekenning per kalenderjaar, met de voorwaarde dat de bijdrage wordt aangevraagd in het jaar waarin de kosten zijn gemaakt. Dit sluit aan bij het bestaande beleid voor bijzondere bijstand (moment van kosten, aanvraag binnen kalenderjaar).

Onder d. wordt vastgelegd dat er geen andere (voorliggende) voorziening voor deze kosten beschikbaar is. Dit volgt uit artikel 15 Participatiewet: bijstand/ minimaregeling is aanvullend; als een andere regeling de kosten dekt, gaat die voor.

In het tweede lid wordt verduidelijkt dat de bijdrage zowel op verzoek van de inwoner als ambtshalve kan worden toegekend. Ambtshalve verstrekken past bij het gemeentelijke armoedebeleid ("voorzieningen worden benut") en maakt actief benaderen van de doelgroep mogelijk, bijvoorbeeld via signalen uit schuldhulpverlening of samenwerkingspartners.

Artikel 3:7 Hoogte bijdrage en betaling

Met het eerste lid wordt per 1 januari 2027 een duidelijke maximale vergoeding vastgesteld: €200,00 per meerderjarig gezinslid.

Het tweede lid geeft het college vervolgens de bevoegdheid om dit bedrag jaarlijks per 1 januari "aan te passen overeenkomstig de procentuele wijziging van de CPI". Hiermee wordt aangesloten bij een objectieve landelijke maatstaf voor prijsstijgingen (CBS), vergelijkbaar met de indexering van de individuele inkomenstoelage, het kindpakket en de landelijke studietoelage.

Het gebruik van "kan" betekent dat het college een discretionaire bevoegdheid heeft: het mag indexeren, maar is niet verplicht. Het is toegestaan om die bevoegdheid jaarlijks via een afzonderlijk collegebesluit te gebruiken, waarbij:

- wordt onderzocht of indexering financieel haalbaar is binnen het armoedebeleid en de gemeentebegroting;
- wordt gemotiveerd of (en zo ja: met welk CPI-percentages) het maximumbedrag wordt aangepast.

Zo'n besluit is een algemeen verbindend besluit/ beleidsuitwerking van de verordening en past binnen de gemeentelijke regelruimte, zoals beschreven bij verordeningen, nadere regels (regelingen) en beleidsregels.

Het derde lid regelt dat het aangepaste bedrag wordt afgerond een veelvoud van vijf euro. Dit bevordert eenvoud en duidelijkheid voor inwoners en uitvoering. De afrondingsregel sluit aan bij gangbare systematiek bij indexering van gemeentelijke bedragen en landelijke normen.

Hoofdstuk 4 Toezicht en naleving

Dit hoofdstuk gaat over wat er van de inwoner wordt verwacht en geeft invulling aan artikel 8 en 18 Participatiewet, artikel 35, onder a. en c. IOAW, artikel 35, onder a. en c. IOAZ en de daarop gebaseerde lagere regelgeving. Als de inwoner rechten heeft, dan staan daar ook plichten tegenover. Houdt de inwoner daar onvoldoende rekening mee, dan kan het college de uitkering beëindigen, terugvorderen of een maatregel of waarschuwing opleggen. Iedereen kan zich wel eens vergissen of een fout maken. Bij de afweging houdt het college dan ook rekening met de persoonlijke omstandigheden van de inwoner. Bij elke overtreding vindt een zorgvuldige belangenafweging plaats.

Paragraaf 1 Verlagen

Met deze paragraaf wordt invulling gegeven aan de verplichtingen om regels te stellen, zoals hiervoor al gezegd, zoals opgenomen in artikel 8, eerste lid, onder a. en c. Participatiewet, artikel 35 onder a. en c. IOAW en artikel 35, onder a. en c. IOAZ. Op grond van deze artikelen is de raad gehouden om bij verordening regels te stellen over de bij oplegging van een maatregel te hanteren normen, voor zover die nog niet in de wet zijn neergelegd. Ook worden in dit hoofdstuk nadere regels gesteld over de maatregel wegens 'tekortschietend besef van verantwoordelijkheid'.

In de memorie van toelichting bij de Wet handhaving sociale zekerheid heeft de landelijke wetgever toegelicht hoe de regels om meer bij het individuele geval passende handhavingsmaatregelen mogelijk te maken zijn bedoeld (Kamerstukken II 2024/2025, 36785, nr. 3, p. 1 en 2).

Volgens de landelijke wetgever is het voor het maatschappelijk draagvlak van de sociale zekerheid belangrijk dat mensen die een uitkering nodig hebben deze ook ontvangen, maar ook dat misbruik van de sociale zekerheid wordt voorkomen en bestreden. Wanneer een regel wordt overtreden, kan handhaving nodig zijn. De Participatiewet, IOAW en IOAZ bevatten verschillende instrumenten voor handhaving. Daaronder valt ook de maatregel, waar deze paragraaf op ziet. De maatregel is een herstelsanctie en dient als stimulans om de wettelijke verplichting alsnog na te leven of om de financiële gevolgen van het niet naleven (gedeeltelijk) terug te draaien. Deze systematiek wordt onderschreven en met deze paragraaf wordt beoogd deze verordening hierop aan te laten sluiten.

Artikel 4:1 Relatie met landelijke categorieën

Met de inwerkingtreding van de Participatiewet in balans worden de hoogte en duur van maatregelen niet langer in de Participatiewet zelf vastgelegd, maar in het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten (AMvB). De Participatiewet, IOAW en IOAZ worden uitdrukkelijk onder de reikwijdte van dat besluit gebracht.

De verplichtingen van de inwoner, zoals de verplichting om algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen, te aanvaarden en te behouden (art. 9 Participatiewet), blijven in de materiewetten zelf geregeld. De gemeentelijke verordening sluit voor de indeling van gedragingen en de bandbreedtes van maatregelen aan bij de landelijke categorieën uit het Maatregelenbesluit. Daarmee wordt gewaarborgd dat de gemeentelijke maatregel bij een overtreding van een verplichting qua zwaarte en duur past binnen het uniforme landelijke kader.

De gemeenteraad kan binnen deze landelijke bandbreedtes nadere invulling geven, bijvoorbeeld door aan te sluiten bij lokale beleidsdoelen, mits de gekozen percentages en duur binnen de marges van het Maatregelenbesluit blijven. De verordening regelt dus de lokale toepassing en concretisering, terwijl de landelijke AMvB de maximale en minimale bandbreedtes bepaalt.

Voor lopende uitkeringen en al opgelegde maatregelen geldt overgangsrecht op grond van artikel 78ff Participatiewet. Bestaande beschikkingen behouden hun rechtskracht voor de daarin bepaalde duur, tenzij en totdat zij op grond van dat overgangsrecht moeten worden herzien.

Artikel 4:2 Algemene uitgangspunten

Dit artikel verduidelijkt hoe de gemeentelijke maatregelen en waarschuwingen aansluiten op de landelijke categorieën uit het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten. De gemeenteraad heeft ervoor gekozen/ kiest ervoor de landelijke

bandbreedtes niet verder te differentiëren. Zo blijft de ruimte voor maatwerk voor het college maximaal en kan in elk individueel geval worden afgestemd op omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de inwoner. De nadruk ligt op maatwerk, verwijtbaarheid en bescherming van de menselijke maat. De algemene uitgangspunten verduidelijken dat het gemeentebestuur binnen het landelijke sanctiekader maximaal inzet op maatwerk: alleen sanctioneren bij verwijtbaar gedrag, met een integrale afweging van omstandigheden en een duidelijke grens waar een maatregel of waarschuwing niet (meer) passend is.

Het eerste lid beschrijft in welke situaties het college überhaupt een maatregel of waarschuwing kán opleggen. Het gaat om het niet naleven van wettelijke verplichtingen uit de Participatiewet en de verordening (met uitzondering van artikelen 17, eerste lid en 36b, vierde lid Participatiewet), om tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor het eigen bestaan en om het niet nakomen van verplichtingen uit de IOAW/ IOAZ. Dit sluit aan bij de wettelijke afstemmingsbevoegdheid van het college en het uitgangspunt dat gedrag bepalend is voor het toepassen van een maatregel.

Het tweede lid borgt dat elke maatregel of waarschuwing individueel wordt gewogen. Het college moet de aard en ernst van de overtreding, de mate van (herhaalde) verwijtbaarheid, de persoonlijke situatie en de gevolgen voor het huishouden in ogenschouw nemen, evenals de rol van eigen handelen of nalaten van het college. Daarmee wordt aangesloten bij het vereiste van maatwerk en een zorgvuldige, op de persoon toegesneden afweging.

Het derde lid bevat expliciete waarborgen om disproportionele sancties te voorkomen. Geen maatregel of waarschuwing wordt opgelegd als elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt, sprake is van een vergissing, het gedrag te lang geleden is of als een maatregel niet (meer) bijdraagt aan het doel van gedragsverandering. Dit sluit aan bij de wettelijke plicht om bij ontbreken van verwijtbaarheid van een maatregel af te zien en bij de ruimte om bij dringende redenen en bijzondere omstandigheden van verlaging af te zien.

Artikel 4:3 Redelijke termijn bij opleggen maatregel

Dit artikel borgt dat maatregelen voortvarend, maar met ruimte voor zorgvuldig onderzoek, worden opgelegd. De 8-wekentermijn en de informatieplicht bij overschrijding zijn direct geïnspireerd op het Awb-regime voor beslistermijnen en versterken rechtszekerheid en voorspelbaarheid voor inwoners.

De redelijke termijn beschermt de inwoner tegen traag optreden van de overheid. Het eerste lid verduidelijkt dat de termijn start zodra het college beschikt over voldoende informatie om te kunnen beoordelen of een maatregel aan de orde is. Dat kan via een actieve melding van de inwoner (bijvoorbeeld het melden van verwijtbare werkloosheid) of via een signaal uit een eigen of externe administratie (bijvoorbeeld een UWV-sigitaal, Suwinet- gegevens of interne rapportage). Het gaat om het moment waarop het college de informatie ontvangt en daar kennis van kan nemen, vergelijkbaar met het startmoment van de beslistermijn bij aanvragen.

Aangenomen wordt dat na en tijdsverloop van 8 weken de redelijke termijn in ieder geval is verstreken (tweede lid). Het wordt niet redelijk geacht om de inwoner daarna nog te confronteren met een maatregel. Ook het herstelkarakter van de maatregel verzet zich daartegen. De 8 weken sluit aan bij artikel 4:13 van de Awb, waarin is bepaald dat een redelijke beslistermijn in ieder geval is verstreken als niet binnen 8 weken een besluit is genomen.

De hoofdregel is dat het college binnen acht weken een besluit tot verlaging neemt. Alleen als de aard, omvang of complexiteit van het noodzakelijke onderzoek dit vereist, geldt een maximale termijn van 26 weken. Het college moet dan concreet kunnen onderbouwen waarom besluitvorming binnen acht weken niet mogelijk was.

Kan het college niet binnen de toepasselijke termijn beslissen, dan moet het gemotiveerd aangeven waarom dit niet lukt en wanneer alsnog een besluit wordt genomen. Dit vraagt om actieve dossierbewaking en een schriftelijk, toetsbaar uitstelbericht.

Het derde lid legt vast dat het college bij overschrijding van de 8 weken termijn een actieve informatieplicht heeft: uitleggen waarom niet tijdig een maatregel kon worden opgelegd en aangeven binnen welke aanvullende termijn alsnog besloten wordt. Dit sluit aan bij de verplichting in artikel 4:14 Awb, om bij termijnoverschrijding een nieuwe beslistermijn te noemen en de inwoner daarvan op de hoogte te stellen.

Artikel 4:4 Zienswijze over maatregel of waarschuwing

Met dit artikel wordt het college vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid verplicht tot het vragen van een zienswijze op de vastgestelde feiten of geïnventariseerde belangen (eerste lid). Uit artikel 4:8 Awb volgt al dat de inwoner in beginsel in de gelegenheid moet worden gesteld een zienswijze te geven voordat de maatregel wordt opgelegd. Het is in de eerste plaats aan het college om de relevante feiten en belangen in kaart te brengen, voordat een maatregel kan worden opgelegd. Het college informeert de inwoner vervolgens over de voorgenomen maatregel (tweede lid). Met het vragen van een zienswijze wordt de inwoner in de gelegenheid gesteld te reageren op de verzamelde kennis over de relevante feiten en de af te wegen belangen. Het college kan daarbij gerichte vragen stellen aan de inwoner, bijvoorbeeld of de gedraging inderdaad heeft plaatsgevonden, wat de reden daarvoor was en of er bijzondere (individuele) omstandigheden zijn die volgens de inwoner in de besluitvorming moeten worden betrokken. Het college is vervolgens gehouden om de zienswijze van de inwoner daarop te betrekken bij de verdere voorbereiding van de maatregel. In sommige gevallen zal het vragen van een zienswijze op zichzelf al kunnen resulteren in naleving zonder dat een maatregel nodig is. In bepaalde gevallen kan van het vragen van een zienswijze worden afgezien (derde lid), namelijk als de inwoner eerder al een zienswijze naar voren heeft gebracht en er zich sindsdien geen nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan (derde lid, onder a.) of als de inwoner (expliciet) heeft aangegeven van dit recht geen gebruik te maken (derde lid, onder b.). De zienswijzefase kan niet worden gebruikt om alvast bezwaar te maken tegen een voorgenomen besluit.

4:5 Inhoud maatregel

Dit artikel schrijft voor welke informatie het besluit tot het opleggen van de maatregel ten minste moet bevatten. Dit artikel dient als invulling of explicitering van het motiveringsvereiste dat volgt uit artikel 3:47, eerste lid Awb.

De inhoud maakt in elk geval voor de belanghebbende inzichtelijk waarom aan hem een maatregel wordt opgelegd, wat de hoogte en duur van de maatregel is en op welke wijze rekening is gehouden met de individuele omstandigheden van de belanghebbende. Het college moet per geval beoordelen of een maatregel passend is. Daarbij worden in ieder geval de aard en ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de mate waarin de overtreding het gevolg is van een handelen of nalaten van het college betrokken. De uitkomst van die beoordeling moet in het besluit vermeld worden.

Artikel 4:6 Tenuitvoerlegging maatregel

Het eerste lid bepaalt als hoofdregel dat de verlaging ingaat op de eerste dag van de maand ná bekendmaking van het besluit. Dit sluit aan bij de maandelijks vaststelling en betaling van de uitkering en bij de uitvoeringspraktijk die ook in de rechtspraak wordt geaccepteerd: verlagingen worden in de regel naar de toekomst toe opgelegd. Dit vergroot de voorspelbaarheid voor inwoners.

Het tweede lid geeft het college ruimte om de verlaging over een andere periode toe te passen als dat, gelet op maatwerk en uitvoerbaarheid, beter past. Deze ruimte volgt uit de algemene afstemmingsbevoegdheid van artikel 18 Participatiewet en uit de mogelijkheid om bijstand over een andere periode dan een kalendermaand vast te stellen.

De drie in het artikel genoemde opties maken die ruimte concreet.

Onder a. toepassing over de periode van de gedraging: soms is het niet mogelijk om het (volledige) maatregelbedrag in mindering te brengen op nog uit te keren gelden, bijvoorbeeld omdat de inwoner nog maar een maand of tot een beperkt bedrag bijstand zal ontvangen. Het college kan er in dergelijke gevallen voor kiezen om de maatregel met terugwerkende kracht toe te passen over de periode waarin de aan de maatregel ten grondslag liggende gedraging plaatsvond. Dat betekent dat het maatregelbedrag wordt teruggevorderd. De grondslag voor deze terugvordering is artikel 58, tweede lid, onder a. Participatiewet respectievelijk artikel 25, tweede lid IOAW of artikel 25, tweede lid IOAZ. Na beëindiging van de bijstand is oplegging van een maatregel niet meer mogelijk. Dat geldt ook als de redelijke termijn inmiddels is verstreken. Het college kan met de inwoner een betalingsregeling treffen als het direct terugbetalen van het volledige maatregelbedrag gelet op de vastgestelde aflossingscapaciteit van de inwoner in redelijkheid niet kan worden gevraagd. Daartoe biedt artikel 4:94 van de Awb een grondslag.

Onder b. toepassing vanaf de datum van toekenning: dit geeft de mogelijkheid om de maatregel met terugwerkende kracht toe te passen vanaf de datum van toekenning van de uitkering. Op grond van artikel 44, vijfde lid Participatiewet, respectievelijk 16a, vierde lid IOAW en 16a, derde lid IOAZ, kan de uitkering tot maximaal drie maanden met terugwerkende kracht worden toegekend. Deze mogelijkheid kan bijvoorbeeld gebruikt worden als de bijstand zelf met terugwerkende kracht wordt toegekend. De maatregel kan dan direct geëffectueerd worden over de eerste maanden waarover met terugwerkende kracht wordt uitgekeerd.

Onder c. toepassing vanaf een later tijdstip (maximaal drie maanden na bekendmaking en niet nadat het recht op bijstand is beëindigd): in sommige gevallen kunnen onevenredige gevolgen van de maatregel worden voorkomen door de maatregel niet direct, maar op een later moment ten uitvoer te leggen. Artikel 4:6, tweede lid, onder c. biedt voor dergelijke gevallen dus de mogelijkheid om de tenuitvoerlegging van de maatregel aan te houden. Latere tenuitvoerlegging is mogelijk zolang de inwoner een uitkering ontvangt en tot maximaal drie maanden na bekendmaking van de maatregel. Daarbij is van belang dat op het moment van tenuitvoerlegging opnieuw wordt beoordeeld of het (gedeeltelijk) weigeren van de uitkering, gelet op de mogelijk gewijzigde omstandigheden van het geval, op dat moment nog steeds passend is. Na beëindiging van de uitkering is het niet (meer) mogelijk om alvast een maatregel op te leggen die op een later moment ten uitvoer wordt gelegd (CRvB 8 september 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BJ7732, rov. 4.2.1).

Als de uitkering wordt beëindigd terwijl een al opgelegde maatregel nog niet (geheel) ten uitvoer is gelegd, kan het college op het moment van een nieuwe

bijstandsverlening oordelen dat het resterende deel van de maatregel alsnog ten uitvoer moet worden gelegd. Een dergelijke beslissing is een nieuw besluit (nieuwe maatregel). Daarbij moet rekening worden gehouden met de redelijke termijn. Ook moet beoordeeld worden of oplegging van de maatregel op dat moment mede gelet op het herstelkarakter, nog (steeds) gerechtvaardigd is. Ten slotte wordt opgemerkt dat de mogelijkheid tot latere tenuitvoerlegging niet mag worden gebruikt om een zwaardere maatregel op te leggen. Dat kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als de inwoner door een eerdere maatregel al een lagere uitkering ontvangt, waardoor de nieuwe (tweede) maatregel niet volledig geëffectueerd kan worden. Bij een dergelijke samenloop van maatregelen, mag de uitgestelde tenuitvoerlegging niet worden aangewend om daarmee alsnog het volledige maatregelbedrag op de uitkering in te houden.

Artikel 4:7 Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid

Dit artikel werkt artikel 18, tweede lid Participatiewet uit. Daarin is bepaald dat het college de uitkering verlaagt als de inwoner tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan heeft betoond. Tekortschietend besef ziet op situaties waarin iemand, door eigen toedoen of nalaten, eerder, langer of tot een hoger bedrag een beroep op bijstand moet doen dan nodig was. Het is geen grond om het recht op bijstand te weigeren of in te trekken, maar uitsluitend om af te stemmen (verlaging toe te passen).

De opsomming in het tweede lid bevat gedragingen die in ieder geval als tekortschietend besef kunnen worden aangemerkt. De lijst is niet uitputtend; ook andere gedragingen kunnen hieronder vallen, afhankelijk van de concrete omstandigheden.

Onder a. in het tweede lid gaat het om verwijtbaar niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid vóór de melding of aanvraag bijstand.

Tweede lid, onder b. betreft het nalaten een tijdige aanvraag te doen voor een voorliggende voorziening (zoals WW of toeslagen), waardoor deze wordt geweigerd en (extra) bijstand nodig is.

Onder c. en d. in het tweede lid gaat het om onverantwoord omgaan met het inkomen of vermogen, onder meer door te snel in te teren op vermogen of structureel meer dan 1,5 maal de toepasselijke bijstandsnorm te besteden aan algemene kosten van bestaan. Deze 1,5-norm sluit aan bij de in de jurisprudentie aanvaarde interingsnorm. Daarbij blijft een individuele beoordeling nodig, inclusief bijzondere omstandigheden (bijvoorbeeld hoge woonkosten of noodzakelijke vervangingen).

Het derde lid geeft een vaste maatregel bij onverantwoord omgaan met inkomen of vermogen zoals omschreven in het tweede lid. Een verlaging van 20% gedurende maximaal drie maanden past binnen de beleidsvrijheid van het college en sluit aan bij de gebruikelijke bandbreedte bij tekortschietend besef. Het college moet steeds toetsen of verwijtbaarheid aanwezig is en of er dringende redenen zijn om de maatregel te matigen of achterwege te laten. Dit sluit ook aan bij de algemene uitgangspunten zoals opgenomen in dit hoofdstuk van de verordening.

Bij het vierde en vijfde lid: in overige gevallen wordt de maatregel afgestemd op het benadelingsbedrag: het bedrag waarmee de bijstandsuitgaven hoger zijn dan nodig was, bijvoorbeeld door het mislopen van een WW uitkering of door schenken van vermogen.

Als het benadelingsbedrag niet exact kan worden vastgesteld, mag het college het bedrag naar redelijke schatting in een categorie plaatsen. Dit sluit aan bij de ruimte die gemeenten hebben om in de afstemmingsverordening te werken met benadelingscategorieën.

Artikel 4:8 Waarschuwing

Dit artikel geeft het college de bevoegdheid om bij schending van een verplichting uit deze verordening in plaats van een verlaging een schriftelijke waarschuwing te geven. Daarmee wordt invulling gegeven aan het evenredigheidsbeginsel: bij lichte, incidentele overtredingen kan een maatregel onevenredig zwaar zijn.

Onder a. in het eerste lid is vastgelegd dat de gedraging naar aard en gevolgen 'gering ernstig' moet zijn. Het gaat dan om beperkte, licht verwijtbare schendingen, bijvoorbeeld een eenmalige lichte tekortkoming bij het nakomen van een re-integratie- afspraak.

Onder b. in het eerste lid is bepaald dat geen eerdere schending van dezelfde of vergelijkbare verplichting mag zijn vastgesteld in de voorafgaande zes maanden. Bij herhaling binnen deze termijn ligt een verlaging in de rede; de waarschuwing is nadrukkelijk bedoeld voor eerste, lichtere overtredingen.

Dat de VNG-modelverordening per 1 januari 2027 geen afzonderlijk waarschuwingsartikel bevat, staat niet in de weg aan deze keuze. De Participatiewet laat ruimte om in de verordening vast te leggen in welke gevallen het college van verlaging afziet en volstaat met een waarschuwing.

Het tweede lid bepaalt dat de waarschuwing altijd bij beschikking wordt gegeven. Dit sluit aan bij de lijn dat een waarschuwing een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb is, als zij berust op een wettelijk voorschrift (de verordening) én een essentieel onderdeel vormt van het sanctieregime, bijvoorbeeld doordat zij bij een volgende overtreding tot een zwaardere maatregel kan leiden.

De voorgeschreven motivering (onderdelen a tot en met c) borgt:

- rechtszekerheid: de inwoner weet welke verplichting is geschonden en waarom de gedraging als gering ernstig is aangemerkt;
- transparantie: duidelijk wordt gemaakt dat bij een volgende schending binnen 6 maanden een maatregel volgt, waardoor de waarschuwing relevant wordt voor herhaling van gedragingen.

Door dit expliciet in de verordening te regelen, is de waarschuwing appellabel (bezwaar en beroep mogelijk), in tegenstelling tot een louter beleidsmatige, informele waarschuwing.

Paragraaf 2 Regels bestrijding misbruik

Artikel 4:9 Handhavingsplan

Dit artikel bevat de opdracht aan het college om periodiek een handhavingsplan vast te stellen voor de rechtmatige uitvoering van de Participatiewet, IOAW en IOAZ. Deze bepaling sluit aan bij artikel 8b Participatiewet, dat de gemeenteraad verplicht regels te stellen voor de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet en de daarop berustende bepalingen.

Het handhavingsplan is een beleidsinstrument waarmee het college inzichtelijk maakt op welke wijze wordt gezorgd voor rechtmatige uitvoering, fraudebestrijding en het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik. Het plan moet periodiek worden vastgesteld, zodat het beleid actueel blijft en kan inspelen op nieuwe ontwikkelingen of risico's.

In het tweede lid is uitgewerkt welke onderdelen het handhavingsplan ten minste moet bevatten. Dit betreft:

- a. de wijze van communicatie over rechten en plichten richting uitkeringsgerechtigden, waarmee wordt voldaan aan de verplichting om inwoner tijdig en duidelijk te informeren;
- b. de manier van controle bij aanvraag, voortzetting en beëindiging van uitkeringen of voorzieningen, gericht op het waarborgen van rechtmatigheid;
- c. het gebruik van signaal- en risicosturing, waaronder het omgaan met (anonieme) tips. Hierbij geldt dat tips aanleiding kunnen zijn voor onderzoek, maar dat aan anonieme tips geen zelfstandige bewijskracht toekomt;
- d. de uitvoering van onderzoeken en bestandsvergelijkingen, waarmee actuele gegevens worden gecontroleerd ter voorkoming van misbruik;
- e. de aanpak van agressie en geweld tegen medewerkers bij de uitvoering van taken, in lijn met de wettelijke verplichting om een veilige werkomgeving te waarborgen;
- f. de reactie op misbruik of oneigenlijk gebruik van uitkeringen of voorzieningen, waaronder het opleggen van maatregelen, terugvordering en eventueel aangifte bij het Openbaar Ministerie.

Het handhavingsplan vormt zo een integraal kader voor rechtmatige uitvoering, preventie en handhaving, en borgt dat het college voldoet aan de wettelijke eisen en gemeentelijke beleidsdoelstellingen.

Artikel 4:10 Kaders voor preventie en handhaving

Dit artikel beschrijft de inhoudelijke uitgangspunten van het Zutphense preventie- en handhavingsbeleid. Het college kiest nadrukkelijk voor het adagium “voorkomen is beter dan genezen”: eerst goede informatie en dienstverlening, daarna zorgvuldig onderzoek en (als het moet) herstel en sanctionering. Daarmee sluit het artikel aan bij lokale projecten gericht op de menselijke maat en bestaanszekerheid, zoals “Inwoner in beeld” en de “Lokale aanpak bestaanszekerheid”.

Uitgangspunt is vertrouwen. Het college gaat er in beginsel van uit dat inwoners niet opzettelijk misbruik maken van de uitkering. Tegelijk blijft het college wettelijk verplicht om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan (artikel 8b Participatiewet) en beschikt het over onderzoeksbevoegdheden (artikel 53a Participatiewet). Die bevoegdheden worden ingezet om tijdig onjuistheden te herstellen en te voorkomen dat terugvorderingen onnodig hoog oplopen, met nieuwe problemen tot gevolg. Daarbij gelden de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit uit de Awb en artikel 8 EVRM: een onderzoek mag niet verder gaan dan nodig is.

Onderdelen a. en b. (vroegtijdig informeren en optimale dienstverlening) leggen de nadruk op preventie: inwoners moeten hun rechten en plichten begrijpen en de uitvoering moet toegankelijk zijn, zodat onbedoelde fouten zoveel mogelijk worden voorkomen.

Onderdelen c. tot en met e. zien op zorgvuldig, proportioneel ingrijpen als er toch signalen zijn: tijdige en passende reactie op signalen, terugvordering “op maat” en samenwerking met het Openbaar Ministerie (hierna ook: OM) waar misbruik ernstig is. Daarbij wordt rechtmatig onderzoek verricht, met respect voor privacy en alleen met middelen die noodzakelijk en passend zijn.

Artikel 4:11 Waarborgen rechtmatigheidsonderzoek

Dit artikel, onder a. benadrukt dat, zodra onderzoek (mede) ziet op mogelijke fraude (strafbare feiten), het college de regels moet naleven die gelden voor opsporing, zoals vastgelegd

in strafvorderlijk recht en specifieke opsporingsprotocollen. Dit voorkomt dat bewijs onrechtmatig wordt verkregen en vervolgens buiten beschouwing moet blijven.

Hiermee wordt geborgd dat serieuze fraudeonderzoeken niet 'via de achterdeur' van het bestuursrecht worden gevoerd, maar met de passende strafrechtelijke waarborgen.

Het bepaalde onder b. in dit artikel verankert dat elk rechtmatigheidsonderzoek moet voldoen aan proportionaliteit en subsidiariteit: de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer mag niet verder gaan dan noodzakelijk, passend en wettelijk toegestaan is. Dit volgt uit artikel 8 EVRM en de AVG en is uitgewerkt in de rechtspraak over onrechtmatig bewijs (bijvoorbeeld stelselmatige observaties, verborgen camera's, peilbakens).

Artikel 4:12 Aangifte bij het Openbaar Ministerie

Dit artikel regelt wanneer het college bij fraude of misbruik van de Participatiewet kiest voor strafrechtelijke aangifte bij het Openbaar Ministerie, naast of in plaats van bestuurlijke maatregelen zoals boete en terugvordering.

Uitgangspunt van het gemeentelijke beleid is preventie en vertrouwen. Het gemeentebestuur wil problemen voorkomen door inwoners vroeg en duidelijk te informeren over rechten en plichten, aan te sluiten bij projecten als "Inwoner in beeld" en de "Lokale aanpak bestaanszekerheid", en uit te gaan van de gedachte dat inwoners niet bewust willen misleiden. Strafrechtelijke aangifte is daarom voorbehouden aan uitzonderlijke, zwaardere gevallen.

De Participatiewet kent bij schending van de inlichtingenplicht primair het instrument van bestuurlijke boete en terugvordering. Strafrechtelijke vervolging via het OM komt alleen in beeld als de omstandigheden dat rechtvaardigen én dit past binnen de landelijke uitgangspunten van het OM (zoals neergelegd in de aanwijzingen sociale zekerheidsfraude). Daarmee wordt voorkomen dat inwoners dubbel worden bestraft en blijft de inzet van strafrecht proportioneel. Het artikel benadrukt tegelijkertijd dat het gemeentebestuur zijn onderzoeksbevoegdheden zorgvuldig maar ook daadwerkelijk inzet. Door tijdige en zorgvuldige controle kan vroeg worden ingegrepen, zodat terugvorderingen niet onnodig oplopen en daarmee geen nieuwe schuldenproblematiek ontstaat. Aangifte bij het OM sluit dan aan op een bredere, integrale handhavingsvisie waarin terugvordering, boete, eventuele kwijtschelding en schuldhulpverlening in samenhang worden gezien.

Hoofdstuk 5 Schuldhulp

Artikel 5:1 Beslistermijn schuldhulpverlening

De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) kent een vormvrije hulpvraag: een inwoner kan zich mondeling of schriftelijk melden, of via een samenwerkende organisatie. Het eerste gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld, moet binnen vier weken na de melding plaatsvinden (of binnen drie werkdagen bij een bedreigende situatie).

Het eerste lid bepaalt dat de beslistermijn van maximaal 8 weken begint te lopen vanaf dat eerste gesprek; dus daarmee niet vanaf een later schriftelijk formulier. Dit sluit aan bij artikel 4a Wgs, dat de beschikking (plan van aanpak of weigering) "na het eerste gesprek" voorschrijft. Zo is voor inwoner duidelijk wanneer hij uiterlijk een formeel besluit mag verwachten en sluit de verordening aan bij de Awb-systematiek van beslistermijnen.

Het tweede lid biedt het college de mogelijkheid de beslistermijn één keer te verlengen met een zo kort mogelijke termijn. Dit is in lijn met de Awb, waar verlenging van een beslistermijn met een zo kort mogelijke extra termijn is toegestaan, als er een wettelijke termijn is bepaald, zoals hier het geval is met opnemen van de beslistermijn in de verordening, mits tijdig en schriftelijk meegedeeld, inclusief de nieuwe beslistermijn.

Door de verlenging expliciet te beperken tot één keer en “zo kort mogelijk”, wordt de rechtszekerheid van de inwoner versterkt. Bij structurele overschrijding kan de inwoner gebruikmaken van de Awb-instrumenten (dwangsom, beroep wegens niet tijdig beslissen).

Het derde lid verduidelijkt dat de algemene opschortingsgronden van artikel 4:15 Awb volledig van toepassing zijn op schuldhelpbesluiten. Denk aan:

- aanvullen van een onvolledige aanvraag (artikel 4:5 Awb);
- wachten op noodzakelijke informatie uit het buitenland;
- uitstel met instemming van de inwoner;
- vertraging die aan de inwoner kan worden toegerekend;
- overmacht bij het college.

Opschorting verlengt de feitelijke beslistermijn, maar alleen binnen de strikte kaders van artikel 4:15 Awb en met de vereiste mededeling aan de inwoner.

Hoofdstuk 6 Slotbepalingen

Artikel 6:1 Hardheidsclausule

Dit artikel biedt een rechtsgrond voor afwijking in bijzondere gevallen. Afwijking kan gelegen zijn in knellende situaties waar toepassing van de regels het ondersteunen bij het verwerven van inkomen of bij de arbeidsinschakeling juist in de weg staat in plaats van effectief ondersteunt. Dit kan echter alleen in die gevallen die niet zijn voorzien ten tijde van het vaststellen van de verordening. Wordt een geval onder de hardheidsclausule gebracht, dan heeft dit tot gevolg dat de verordening op dit punt moet worden aangepast. Het geval is immers voorzienbaar geworden.

Artikel 6:2 Intrekking oude verordening

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 6:3 Inwerkingtreding

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 6:4 Overgangsrecht

Dit artikel regelt hoe wordt omgegaan met oude én nieuwe gevallen bij de inwerkingtreding van deze (nieuwe) Verordening bestaanszekerheid en participatie gemeente Zutphen, mede in het licht van Participatiewet in balans en de nieuwe landelijke regels voor handhaving en terugvordering sociale zekerheidswetten.

Het uitgangspunt in het bestuursrecht is onmiddellijke werking: nieuwe regels gelden vanaf de datum van inwerkingtreding ook voor bestaande rechtsposities, tenzij de wet of het overgangsrecht anders bepaalt of toepassing van nieuw recht tot een ongunstiger resultaat voor de inwoner zou leiden. Dit artikel formuleert daarom expliciet welke regels op grond van de verordening gelden voor:

- besluiten en trajecten die al lopen op het moment van inwerkingtreding (bijstand, maatregelen en schuldhelpverlening);

- aanvragen en trajecten die ná inwerkingtreding starten;
- bezwaar en beroep tegen besluiten onder oud recht.

De verordening sluit aan bij de systematiek van het overgangsrecht in de Participatiewet, zoals opgenomen in de artikelen 78z, 78aa en 78ff Participatiewet: bestaande besluiten blijven in beginsel onder het oude recht, nieuwe besluiten vallen onder het nieuwe recht, en gunstiger nieuwe regels kunnen worden toegepast voor zover de wet dat toestaat.

Het eerste en het vierde waarborgen dat een inwoner niet met terugwerkende kracht aan strengere gemeentelijke handhavingsskaders wordt onderworpen: lopende besluiten en bezwaar/ beroep worden afgehandeld volgens het recht van de voorheen geldende Verzamelverordening werk en inkomen gemeente Zutphen.

Het tweede en derde lid leggen vast dat nieuwe en nog niet afgedane aanvragen zoveel mogelijk onder het nieuwe, meer op maatwerk en balans gerichte stelsel vallen, mits dit niet leidt tot een slechtere positie dan onder het oude recht.

Het vijfde lid geeft het college tot slot de bevoegdheid om nadere regels te stellen om de overgang in de uitvoering (bijvoorbeeld aanpassing processen bij nieuwe AMvB-regels handhaving) ordelijk te laten verlopen.

Artikel 6:5 Citeertitel

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.