



Algemene toelichting Reïntegratieverordening WWB 2012 gemeente Heerde

De WWB geeft het college de opdracht te zorgen voor de reïntegratie van bijstandsgerechtigden, niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een Anw-uitkering. Het college bepaalt welke voorzieningen in de gemeente worden aangeboden en stelt tevens vast wie voor welke voorziening in aanmerking komt. De WWB draagt aan de gemeenteraad op om een verordening op te stellen waarin het beleid van de gemeente ten aanzien van haar re-integratietraject wordt neergelegd. In de WWB is vastgelegd dat in de verordening regels moeten worden opgenomen waaruit onder andere aandacht blijkt voor de in de WWB onderscheiden doelgroepen en de daarbinnen te onderscheiden subgroepen.

De gemeenteraad heeft gekozen voor een algemene, globale verordening. Dit heeft te maken met de aard van de opdracht die de raad heeft gekregen. Die leent zich niet tot het formuleren van gedetailleerde regels die op iedere situatie van toepassing zijn. Immers, re-integratie is maatwerk. Het is helemaal afhankelijk van iemands mogelijkheden en beperkingen wat in het concrete geval een passend re-integratietraject is. Daarom wordt aan het college de bevoegdheid gegeven om op een aantal punten eigen afwegingen te maken. Artikel 10 WWB bepaalt dat personen uit de doelgroep aanspraak hebben op ondersteuning bij de arbeidsinschakeling en de door het college noodzakelijk geachte voorziening binnen de kaders van de re-integratieverordening. Daarom is ervoor gekozen in de verordening de voorzieningen vast te leggen die het college in ieder geval kan aanbieden.

Artikelsgewijze toelichting Reïntegratieverordening WWB 2012 gemeente Heerde

Artikel 1. Begrippen

Er is voor gekozen om begrippen die al zijn omschreven in de WWB, IOAW, IOAZ, Awb of de Gemeentewet niet afzonderlijk te definiëren in deze verordening. Dit voorkomt dat in geval van wijziging van betreffende definities in de betreffende wetten ook de Verordening moet worden gewijzigd.

In lid 2 onderdeel d is een definitie opgenomen van het begrip 'langdurig werkloze'.

Artikel 2. Beleidsplan

De WWB verplicht de gemeenteraad het re-integratiebeleid in een verordening vast te leggen. Hier is gekozen voor de systematiek om niet alles in de verordening te regelen, maar ook gebruik te maken van beleidsplannen.

Op grond van artikel 2, lid 1 van deze verordening moet de gemeenteraad een beleidsplan opstellen. Dat kan jaarlijks zijn, maar er kan ook voor worden gekozen naast een jaarlijks plan tevens een meerjarenbeleidsplan vast te stellen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid met deelplannen te werken. Artikel 2, lid 2 van deze verordening legt vast welke specifieke beleidsonderwerpen in het beleidsplan in elk geval aan de orde dienen te komen. Daarmee voldoet de gemeenteraad ook aan de plicht van artikel 8, lid 2 WWB om in de verordening vast te leggen dat er evenwichtige aandacht is voor verschillende doelgroepen en subdoelgroepen en de wijze waarop rekening wordt gehouden met zorgtaken.

Artikel 2, lid 3 van deze verordening biedt de basis voor de verantwoording van het beleid.

Artikel 2, lid 4 van deze verordening biedt de mogelijkheid nadrukkelijk de cliëntenraad te betrekken bij de vaststelling van en de verantwoording over het beleid. Hier kan ook een relatie gelegd worden met de verordening cliëntenparticipatie, die de gemeente op grond van artikel 47 WWB verplicht is op te stellen.

Artikel 3 Bepalingen ten aanzien van een persoon met een Anw-uitkering of een niet-uitkeringsgerechtigde

Bij een persoon met een Anw-uitkering of een niet-uitkeringsgerechtigde kan de gemeente de uitkering niet verlagen als maatregel, als de persoon niet of onvoldoende meewerkt aan een voorziening. Artikel 3 lid 1 van deze verordening biedt de mogelijkheid om de kosten van een

voorziening geheel of gedeeltelijk terug te vorderen als de persoon verwijtbaar niet of niet naar behoren gebruik maakt van de aangeboden voorziening. Het is noodzakelijk dat de afspraken hierover schriftelijk worden vastgelegd.

In lid 2 wordt een inkomens- en vermogensgrens gesteld. Bij de beoordeling wat als inkomen en vermogen in aanmerking wordt genomen wordt aangesloten bij de Wet werk en bijstand (WWB). Beoordeling van de grenzen vindt plaats op het moment van aanvraag.

Artikel 4. Algemene bepalingen over voorzieningen

De WWB schrijft niet dwingend 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 belanghebbende. Al naar gelang de afstand van belanghebbende tot de arbeidsmarkt kan een voorziening gericht zijn op bijvoorbeeld sociale activering en het voorkomen van een 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). Ook is het mogelijk dat een gemeente in individuele gevallen een persoonsgebonden re-integratiebudget ter beschikking stelt.

In de lijn van het systeem van deze verordening strekt dit artikel ertoe enkele zaken te regelen die te maken hebben met alle voorzieningen, ook die voorzieningen die niet met name in de verordening zijn opgenomen. Artikel 3, lid 1 van deze verordening geeft daarom aan dat de verordening geen uitputtende opsomming van voorzieningen bevat.

Artikel 3, lid 2 van deze verordening geeft aan dat het college een voorziening kan beëindigen en in welke gevallen het dat kan doen. Onder beëindigen wordt hierbij ook verstaan het stopzetten van de subsidie aan een werkgever of het opzeggen van de arbeidsovereenkomst bij een detacheringsbaan. Bij deze laatste wijze van beëindigen dienen vanzelfsprekend de toepasselijke bepalingen uit het arbeidsrecht en de eventueel aanwezige rechtspositieregeling in acht te worden genomen.

Artikel 5. Werkstages

Het is belangrijk in de gaten te houden onder welke voorwaarden de werkstage aangeboden wordt. Dit vanwege het gevaar dat de werkstage beschouwd kan worden als een gewone arbeidsovereenkomst. Bij een beoordeling of er al dan niet sprake is van een arbeidsovereenkomst toetst de rechter aan de drie criteria voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst: persoonlijk verrichten van arbeid, loon en gezagsverhouding. Daarbij wordt gekeken naar een aantal aspecten zoals de bedoeling van de partijen en hetgeen al dan niet schriftelijk is overeengekomen. De rechter besteedt vooral aandacht aan de feitelijke invulling van de overeenkomst. De Hoge Raad heeft bepaald dat er bij werkstages weliswaar sprake is van het persoonlijk verrichten van arbeid, maar dat dit overwegend gericht is op het uitbreiden van de kennis en ervaring van de werknemer. Daarnaast is bij een werkstage in de regel geen sprake van beloning. Het is daarom verstandig terughoudend te zijn met het verstrekken van een gerichte stagevergoeding. Er kan wel een onkostenvergoeding worden gegeven, maar daarbij moet dan ook daadwerkelijk sprake zijn van een vergoeding van gemaakte kosten.

Artikel 4, lid 1 van deze verordening geeft de algemene bepaling voor het aanbieden van een werkstage. Lid 2 geeft nog eens specifiek aan wat het doel is van de werkstage, om het verschil met een normale arbeidsverhouding aan te geven. Dit is met name van belang om te voorkomen dat een belanghebbende claimt dat sprake is van een arbeidsovereenkomst en bij de rechter loonbetaling afdwingt.

De werkstage kan twee doelen hebben. Op de eerste plaats kan het gaan om het opdoen van specifieke werkervaring. Dit is vergelijkbaar met de zogenaamde 'snuffelstage', waarbij een belanghebbende de gelegenheid krijgt om te bezien of het soort werk als passend kan worden beschouwd. Op de tweede plaats kan het gaan om het leren werken in een arbeidsrelatie. In de werkstage kan een belanghebbende wennen aan aspecten als gezag, op tijd komen, werkritme en samenwerken met collega's.

Artikel 4, lid 3 van deze verordening geeft de maximale duur van de werkstage aan. Hierbij kan gedacht worden aan een termijn van bijvoorbeeld drie tot zes maanden. De maximale termijn is gesteld op 12 maanden. In lid 4 is geregeld dat bij plaatsing geen verdringing plaats mag vinden en de concurrentieverhoudingen niet nadelig mogen worden beïnvloed. Het college kan dit doen door expliciet na te gaan dat het werk dat verricht gaat worden niet productief is, of dat er geen recent ontslag heeft plaatsgevonden.

In lid 4 is bepaald dat voor de werkstage een schriftelijke overeenkomst wordt opgesteld. Hierin kan expliciet het doel van de stage worden opgenomen, alsmede de wijze van begeleiding. Door deze schriftelijke overeenkomst kan nog eens gewaarborgd worden dat het bij een werkstage niet gaat om een reguliere arbeidsverhouding.

Artikel 6. Sociale activering

Volgens de WWB dient ook sociale activering uiteindelijk gericht te zijn op arbeidsinschakeling. Voor bepaalde doelgroepen is arbeidsinschakeling echter een te hoog gegrepen doel. Voor deze personen staat dan ook niet re-integratie, maar participatie voorop. Artikel 5, lid 2 van deze verordening geeft een omschrijving van het begrip 'sociale activering'. Lid 3 geeft het college de mogelijkheid om de duur van een dergelijke voorziening nader te bepalen. Gezien de mogelijk sterk verschillende behoeften op dit gebied, is het niet raadzaam een al te rigide termijn te stellen.

In het vierde lid wordt aangegeven dat de voorziening ook gericht kan zijn om het perspectief op regulier werk te onderzoeken. Ook kan sociale activering ingezet worden als aan de hand van een onderzoek is gebleken dat de persoon op (middel)lange termijn een reëel perspectief op regulier werk heeft.

Artikel 7. Detacheringsbanen

De WWB biedt de mogelijkheid personen een dienstverband aan te bieden om op detachingsbasis werkervaring op te doen. In de verordening kunnen de randvoorwaarden worden vastgelegd waarbinnen de banen vormgegeven worden.

Artikel 6, lid 1 van deze verordening biedt de mogelijkheid tot het aangaan van het dienstverband. In lid 2 wordt bepaald dat het gaat om detachering. Daarbij worden op twee vlakken afspraken gemaakt. Ten eerste tussen het inlenende bedrijf en de werkgever. Hierin worden zaken geregeld als de verhouding tot de werkgever, de hoogte van de inleenvergoeding en de wijze waarop de begeleiding wordt vormgegeven. In de overeenkomst tussen werknemer en inlener worden afspraken gemaakt over werktijden, verlof en de inhoud van het werk. Voor artikel 6, lid 3 van deze verordening wordt verwezen naar de toelichting bij het artikel over werkstages. Lid 4 geeft aan welke rechtspositie van toepassing is. Hierbij kan verwezen worden naar een bestaande rechtspositieregeling.

Lid 5 van artikel 6 geeft het college de mogelijkheid het materieel werkgeverschap te mandateren aan een uitvoeringsorganisatie of re-integratiebedrijf. Voor de uitbesteding dient een mandaatbesluit te worden genomen. Daarnaast is het zaak een uitvoeringscontract op te stellen.

Artikel 8. Loonkostensubsidies

Gesubsidieerde arbeid kan als één van de voorzieningen worden ingezet om de arbeidsinschakeling te bevorderen. In de WWB zijn geen specifieke eisen opgenomen voor gesubsidieerde arbeid. Er geldt alleen de algemene bepaling dat alle voorzieningen moeten dienen om de belanghebbende uiteindelijk aan regulier werk te helpen.

Het doel van de loonkostensubsidie is het bieden van compensatie voor het feit dat voor de belanghebbende tenminste het wettelijk minimumloon moet worden betaald, terwijl de werkgever de belanghebbende (nog) niet ten volle kan inzetten. Zo kan het college een loonkostensubsidie aan de werkgever verstrekken om tijdelijk het verschil in arbeidsproductiviteit te compenseren en zo de re-integratie van de bijstandsgerechtigde te bewerkstelligen (zie TK 2004-2005, 28 870, nr. 125). In artikel 7, lid 1 van deze verordening is de doelgroep opgenomen en in lid 2 de maximaal toe te kennen loonkostensubsidie opgenomen. Een nadere uitwerking van de doelgroep volgt in lid 3 en 4. Lid 5 van artikel 7 bepaalt dat de loonkostensubsidie alleen wordt verstrekt als er geen verdringing van de arbeidsmarkt plaatsvindt. Het opvullen van een vacature met een persoon voor wie loonsubsidie wordt verstrekt is alleen toegestaan als de vacature niet is ontstaan door afvloeiing, maar door ontslag op grond van een van de volgende redenen:

- eigen initiatief van de werknemer;
- handicap;
- ouderdomspensioen;
- vermindering van werktijd op initiatief van de werknemer; of
- gewettigd ontslag om dringende redenen.

Artikel 9. Scholing

Scholing is bij uitstek een maatwerkinstrument, waarbij het moeilijk is vooraf algemene richtlijnen te geven die in de verordening moeten worden opgenomen. Daarom is artikel 8 van deze verordening alleen nodig indien de gemeente op het niveau van de verordening een aantal randvoorwaarden wil formuleren.

Onder startkwalificatie wordt verstaan een havo of VWO-diploma of een diploma van het middelbaar beroepsonderwijs (mbo), niveau 2. Het Regionaal Meld- en Coördinatiepunt registreert jongeren die voortijdig dergelijke opleidingen verlaten. Aan hen wordt geen scholing aangeboden. Personen jonger dan 27 jaar die nog mogelijkheden hebben binnen het uit 's Rijks kas bekostigde onderwijs kunnen vanaf 1 juli 2012 sowieso geen voorziening ontvangen die hen ondersteunt bij de arbeidsinschakeling (artikel 7, lid 3 onderdeel a WWB). Dit is voor de volledigheid opgenomen in lid 2 van artikel 8.

Wanneer een belanghebbende die in aanmerking is gebracht voor een participatieplaats niet over een startkwalificatie beschikt, dient het college aan deze belanghebbende scholing of opleiding aan te bieden. Dit geldt vanaf zes maanden na aanvang van de werkzaamheden op de participatieplaats (artikel 10a, lid 6 WWB). De gemeenteraad dient met betrekking tot de opleiding of scholing bij verordening regels te stellen. Dat is in deze verordening gebeurd in lid 2 van artikel 8. De wetgever heeft aangegeven dat deze regels onder meer betrekking kunnen hebben op het type scholing of opleiding dat wordt ingezet in relatie tot de afstand tot de arbeidsmarkt (zie TK 2007-2008, 31 577, nr. 3, p. 12). Omdat dit per gemeente sterk kan verschillen is dat in deze modelverordening verder opengelaten.

Artikel 10. Participatieplaats

Een participatieplaats is bedoeld voor personen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Voor personen jonger dan 27 jaar is ondersteuning in de vorm van een participatieplaats niet mogelijk (artikel 7, lid 8 WWB). Dit volgt ook uit artikel 9, lid 1 van deze verordening.

Op een participatieplaats worden additionele werkzaamheden verricht. Niet de te verrichten werkzaamheden staan centraal maar het leren werken dan wel het (opnieuw) wennen aan werken. Aspecten als omgaan met gezag, op tijd komen, werkritme en samenwerking met collega's zijn allemaal zaken waaraan in een participatieplaats gewerkt kan worden. Ook kan bezien worden of het werkterrein past bij de capaciteiten van de uitkeringsgerechtigde, zodat een belanghebbende bijvoorbeeld een opleiding op het betreffende terrein kan gaan volgen en daarmee voor zichzelf een duurzaam perspectief op arbeid kan realiseren. De duur van de participatieplaats is wettelijk beperkt tot maximaal vier jaar. Na negen maanden wordt beoordeeld door het college of de participatieplaats de kans op arbeidsinschakeling heeft vergroot. Zo niet dan wordt de participatieplaats beëindigd. Uiterlijk 24 maanden na aanvang van de participatieplaats wordt opnieuw beoordeeld of de participatieplaats wordt voortgezet. Indien de gemeente concludeert dat voortzetting van de participatieplaats met het oog op in de persoon gelegen factoren aanmerkelijk bijdraagt tot de arbeidsinschakeling, dan kan de participatieplaats nog één jaar verlengd worden. Echter in dat geval dient een andere werkomgeving geboden te worden. Na 36 maanden vindt opnieuw een dergelijke beoordeling plaats.

De belanghebbende die werkzaamheden verricht op een participatieplaats heeft recht op een premie voor het eerst na 6 maanden en vervolgens iedere 6 maanden na aanvang van de additionele werkzaamheden (artikel 10a, lid 6 WWB). Voorwaarde is dat de belanghebbende naar het oordeel van het college voldoende heeft meegewerkt aan het vergroten van zijn kansen op de arbeidsmarkt. De hoogte van de premie moet de gemeenteraad in de verordening vastleggen (artikel 8, lid 1 onderdeel f en lid 2 onderdeel c WWB). Dat is gebeurd in artikel 9, lid 6 van deze verordening. Het is van belang dat de gemeenteraad bij het bepalen van de hoogte van de premie ook de risico's van de armoedeval betreft, die bijvoorbeeld speelt bij toekenning van de maximaal vrij te laten premie aan een gezin.

De premie wordt vrijgelaten op grond van artikel 31, lid 2 onderdeel j WWB. In verband hiermee is de hoogte van de premie begrensd door het in de vrijlatingsbepaling genoemde bedrag.

Artikel 11. Inwerkingtreding

Gelijk met de datum van inwerkingtreding van een aantal voor de WWB van belang zijnde wetsvoorstellen, zoals het wetsvoorstel "Wijziging van de Wet werk en bijstand en samenvoeging van die wet met de Wet investeren in jongeren gericht op bevordering van deelname aan de arbeidsmarkt en vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van uitkeringsgerechtigden" (32 815), is een tijdelijk raadsbesluit van kracht geworden. Op basis daarvan zijn verschillende

verordeningen beleidsarm aangepast om daarmee aan de wetswijzigingen te voldoen. Deze nieuwe verordening komt in de plaats van de aangepaste oude versie en treedt in werking met ingang van 1 juli 2012.

Artikel 12. Citeertitel

In dit artikel is de citeertitel neergelegd van deze verordening en welke verordening hiermee wordt vervangen.