

Toelichting algemeen

Inleiding

Op grond van de WWB hebben B en W de opdracht gekregen voor de reïntegratie van bijstands-gerechtigden, nuggers en Anw-ers. De WWB draagt aan de gemeenteraad op om een verordening vast te stellen waarin het beleid van de gemeente ten aanzien van haar reïntegratietaak wordt neergelegd. Tevens wordt hierin de aanspraak van burgers op ondersteuning bij reïntegratie geregeld.

De basis voor de verordening is neergelegd in artikel 8, eerste lid onder a en tweede lid en artikel 10 eerste en tweede lid:

Artikel 8 lid 1 onder a:

De gemeenteraad stelt bij verordening regels met betrekking tot het ondersteunen bij arbeidsinschakeling en het aanbieden van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling, bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a.

Artikel 8 lid 2:

De regels, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, hebben in ieder geval betrekking op de evenwichtige aandacht voor de in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, genoemde groepen, alsmede voor de verschillende doelgroepen daarbinnen, en de wijze waarop rekening wordt gehouden met zorgtaken.

Artikel 10 lid 1 en 2:

1. Personen die algemene bijstand ontvangen, personen met een nabestaanden- of halfwezen uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet en niet-uitkeringsgerechtigden hebben, overeenkomstig de verordening, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel a, aanspraak op ondersteuning bij arbeidsinschakeling en op de naar het oordeel van het college noodzakelijk geachte voorziening gericht op arbeidsinschakeling.

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op personen die vanwege een voorziening gericht op arbeidsinschakeling niet tot een van de groepen, bedoeld in het eerste lid, behoren.

Naast deze wettelijke basis valt uit de memorie van toelichting af te leiden welke zaken in of via de verordening geregeld moeten of kunnen worden:

- De aanspraak van de doelgroepen op ondersteuning door de gemeente;
- het beleid ten aanzien van de diverse doelgroepen en subdoelgroepen;
- het beleid ten aanzien van de combinatie van werk en zorgtaken;
- De beschikbaarheid van financiële middelen.

De verordening: procedureel of uitgebreid

De WWB vraagt aan de gemeenteraad om het reïntegratiebeleid in een verordening vast te leggen. Op het eerste gezicht lijkt dat vreemd: beleid leg je neer in een beleidsplan. Desondanks kan de gemeenteraad van oordeel zijn, dat zij belangrijke uitgangspunten en voorwaarden die bij bepaalde voorzieningen moeten gelden, wél in de verordening vast wil leggen.

Het beleid kan op een aantal niveaus geregeld worden:

1. In de verordening zelf. Hiermee ligt het beleid voor langere duur vast. Het aanpassen van de verordening vergt langere tijd. Uitgangspunt kan zijn dat je een verordening vaststelt die vervolgens op hoofdlijnen een aantal jaren meekan.
2. In beleidsregels. Het voordeel van het regelen in beleidsregels is, dat hiermee flexibeler kan worden omgegaan. Deze figuur geeft aan B en W ook meer mogelijkheden in individuele gevallen af te wijken.
3. In het beleidsplan, dat ook door de raad vastgesteld wordt. Naast algemene uitgangspunten kunnen hierin ook onderwerpen aan de orde komen als het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de afstemming met andere beleidsterreinen als onderwijs, zorg en economie.
4. In delegatie aan het college (uitvoeringsbesluiten).

Hieruit vloeit voort dat er twee extremen zijn in de vormgeving van de verordening: een procedurele en een uitgebreide verordening.

In de eerste variant wordt alleen vastgelegd op welke wijze in de gemeente het beleid bepaald wordt, hoe de verhouding tussen raad en college moet zijn alsmede enkele algemene artikelen over de opdracht aan het college, de aanspraak op voorzieningen, de inzet van voorzieningen en de rechten en plichten van de klant. Al het overige wordt vastgelegd in een beleidsplan, beleidsregels of in uitvoeringsbesluiten van het college.

De gemeente zal met de inrichting van de verordening dus bij elk onderwerp na moeten gaan in welke mate criteria en uitgangspunten vast moeten liggen ofwel in welke mate het college de bevoegdheid krijgt om eigen afwegingen te maken. Een combinatie van de verschillende niveaus ligt voor de hand. De genoemde afwegingen hebben in WALBRENG-verband geleid tot de nu voorliggende concept verordening.

Relatie met andere verordeningen

De WWB geeft de gemeenteraad ook opdracht om verordeningen vast te stellen op een tweetal terreinen, die een relatie hebben met de reïntegratieverordening: afstemming en klantenparticipatie.

Afstemmingverordening

De WWB vraagt tevens aan gemeenten een verordening op te stellen waarin het samenstel van de rechten en plichten van de klant wordt geregeld.

De reïntegratieverordening en de maatregelenverordening zijn nauw met elkaar verbonden. Immers, aan de plicht tot meewerken aan een traject kunnen sancties worden verbonden die gevolgen hebben voor de hoogte van de uitkering. Dit zou ervoor pleiten de beide verordeningen te integreren. Echter, de gemeente kan ook aan de verstrekking van bijstand verplichtingen verbinden, die geen directe relatie hebben met reïntegratie. Dit pleit ervoor om de verordeningen te scheiden, maar wel om duidelijke verwijzingen aan te brengen.

Verordening cliëntenparticipatie

De WWB geeft aan de gemeenteraad tevens de opdracht een verordening cliëntenparticipatie op te stellen. In de reïntegratieverordening is in artikel 3 lid 4 opgenomen dat bij de vaststelling van het beleidsplan de lokale cliëntenraad wordt betrokken.

Algemene subsidieverordening

Veel gemeenten kennen een algemene subsidieverordening. Dit heeft als voordeel dat in andere verordeningen op grond waarvan subsidies worden verstrekt, voor algemene onderdelen als termijnen, informatieverplichtingen e.d. verwezen kan worden naar de algemene subsidieverordening. In de algemene bepalingen bij deze verordening kan dan ook de bepaling opgenomen worden dat op subsidies die op grond van de reïntegratieverordening kunnen worden verstrekt, de algemene subsidieverordening van toepassing is.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsbepalingen

Hierbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de begripsbepalingen uit de Wet werk en bijstand. De definitie van jongeren (onderdeel d) is nodig omdat de gemeente specifieke voorzieningen voor jongeren wenst in te zetten.

Onder gesubsidieerde arbeid wordt verstaan werk, waarbij een werknemer over het algemeen wel in staat is om productieve arbeid te verrichten, maar waarbij een verschil bestaat tussen de loonkosten van de werkgever en de mate waarin een gemiddelde werknemer deze productieve arbeid verricht.

Artikel 2 Opdracht college

In het eerste lid is de opdracht aan het college vormgegeven analoog aan artikel 7 van de WWB. Hiervoor is gekozen uit oogpunt van kenbaarheid en consistentie. Tevens biedt dit artikel de mogelijkheid om aan het college specifieke opdrachten mee te geven. Een voorbeeld kan zijn een speciale opdracht om uitstroom uit bestaande gesubsidieerde arbeid te stimuleren.

In de WWB is in artikel 10, derde lid aangegeven dat de aanspraak op voorzieningen alleen geldt voor die personen die ook daadwerkelijk inwoners van de gemeente zijn, door middel van een verwijzing naar artikel 40, eerste lid van de wet. Door deze verwijzing ook aan de opdracht aan het college te koppelen, kan de gemeente aangeven voorzieningen alleen voor de eigen doelgroep in te willen zetten.

Het tweede lid is de vertaling van de opdracht uit de WWB dat de gemeente evenwichtige aandacht aan de diverse doelgroepen moet besteden, en rekening moet houden met de combinatie arbeid en zorg. In het beleidsplan, maar met name in de uitvoering komt vervolgens tot uiting hoe dit punt uitgewerkt wordt.

Het derde lid geeft het college de specifieke opdracht een zodanig aanbod van voorzieningen te realiseren, dat zoveel mogelijk personen ondersteund kunnen worden. Dit is met name van belang omdat de gemeente de aanspraak op een voorziening niet kan weigeren als slechts het budget ontoereikend is: er dient altijd een alternatief voorhanden te zijn.

Artikel 3 Beleidsplan

Zoals ook in de algemene toelichting is gesteld, vraagt WWB aan de gemeenteraad om het reïntegratiebeleid 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 en uitvoeringsbesluiten.

Het eerste lid geeft aan dat de gemeenteraad een beleidsplan opstelt. Dit is jaarlijks, maar er kan ook voor worden gekozen naast een jaarlijks plan ook een meerjarenbeleidplan vast te stellen. Daarnaast is er de mogelijkheid om met deelplannen te werken.

Het tweede lid biedt de gemeenteraad de mogelijkheid aan te geven welke specifieke onderwerpen in het beleidsplan aan de orde dienen te komen.

Het derde lid biedt de basis voor de verantwoording van het beleid. De WWB geeft aan dat het college elk jaar een voorlopig en een definitief verslag over de uitvoering (VODU) naar het rijk zendt. Deze verslagen dienen gepaard te gaan van een verklaring van de gemeenteraad. Daarom is ervoor gekozen expliciet op te nemen dat er een verantwoordingsverslag aan de raad moet worden gezonden. Het ligt voor de hand dat bij de vormgeving van het verslag op grond van deze verordening wordt aangesloten bij de inhoud van het VODU.

Het vierde lid, biedt de mogelijkheid nadrukkelijk de cliëntenraad te betrekken bij de vaststelling van en de verantwoording over het beleid. Hier ligt ook een relatie met de verordening cliëntenparticipatie, die de gemeente moet opstellen.

Artikel 4 Aanspraak op ondersteuning

De WWB stelt niet zo expliciet dat de aanspraak op voorzieningen in de verordening geregeld moet worden. Immers, het is ook al in de WWB zelf geregeld. Eveneens uit oogpunt van kenbaarheid en consistentie is ervoor gekozen een algemene bepaling over de aanspraak op te nemen (eerste lid).

In het tweede lid wordt expliciet de koppeling gelegd tussen de algemene aanspraak van de klant en de criteria die gehanteerd worden bij het aanbieden van voorzieningen. Daarbij wordt verwezen naar elk document waarin die criteria geformuleerd kunnen worden, doch minimaal de verordening en het beleidsplan. Er wordt ervan uitgegaan dat ieder reëel eigen initiatief van de klant moet worden ondersteund.

Artikel 5 Geen aanspraak op ondersteuning

In dit artikel zijn criteria genoemd wanneer er geen aanspraak op ondersteuning kan worden gemaakt.

Artikel 6 Verplichtingen van de klant

In de WWB is al uitgebreid aangegeven welke verplichtingen gelden bij het recht op een uitkering. Wederom uit oogpunt van kenbaarheid en consistentie zijn in het eerste en tweede lid de verplichtingen conform de wet geformuleerd.

Het derde lid biedt de verbinding met de afstemmingsverordening. Deze verordening regelt het opleggen van een maatregel indien de uitkeringsgerechtigde niet aan zijn verplichtingen voldoet. Deze maatregel bestaat uit het verlagen van de uitkering met een bepaald percentage. Echter, voor personen zonder uitkering, ANW-ers en personen in gesubsidieerde arbeid kan de gemeente de uitkering niet verlagen als maatregel. Daarom is in het vierde lid de mogelijkheid opgenomen dat in die gevallen de gemeente (een deel van) de kosten die gemaakt zijn terug kan vorderen.

Artikel 7 Subsidie- en budgetplafonds

De gemeente kan, om de financiële risico's te beheersen, een verdeling maken van de middelen over de verschillende voorzieningen. Dit kan in het beleidsplan gebeuren (zie artikel 3 over beleidsplan). Het uitgeput zijn van begrotingsposten kan echter nooit een reden zijn om aanvragen voor voorzieningen te weigeren. Om dat wel mogelijk te maken kan de gemeente bij verordening subsidie- en budgetplafonds instellen.

De WWB stelt dat het ontbreken van financiële middelen alleen geen reden kan zijn voor de afwijzing van een aanvraag. De gemeente dient dan na te gaan welke andere, goedkopere alternatieven er beschikbaar zijn. Dit houdt dus in dat er geen algemeen plafond ingesteld kan worden. Wat wel kan is dat per voorziening een plafond wordt ingebouwd; dit laat de mogelijkheid open dat er naar een ander instrument wordt uitgeweken.

Bij dit artikel wordt uitgegaan van de bevoegdheid van het college om plafonds in te stellen. Een mogelijkheid is dat bij de vaststelling van de plafonds wordt verwezen naar de bedragen die in het beleidsplan of in de begroting voor de verschillende voorzieningen worden gereserveerd.

Een budgetplafond geldt voor de overige uitgaven die het college doet in het kader van voorzieningen. Een subsidieplafond geldt voor voorzieningen die subsidies inhouden. Een subsidieplafond dient wel bekendgemaakt te worden vóór de periode waarvoor deze geldt (art. 4:27 lid 1 Awb).

Artikel 8 Algemene bepalingen over voorzieningen

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. Het eerste lid geeft daarom aan dat de verordening geen uitputtende opsomming van voorzieningen bevat.

Het tweede lid geeft het college de bevoegdheid om aan een voorziening nadere verplichtingen te verbinden. Dit kunnen verplichtingen van diverse aard zijn. Zo kan bepaald worden dat een klant gedurende het traject op gezette tijden met de consulent de voortgang bespreekt.

Het derde lid geeft aan dat het college een voorziening kan beëindigen en in welke gevallen zij 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 detacheringbaan. Bij deze laatste wijze van beëindigen dienen vanzelfsprekend de toepasselijke bepalingen uit het arbeidsrecht en de eventueel aanwezige rechtspositieregeling in acht te worden genomen.

Een bijzonder aandachtspunt is hier het uitbesteden van voorzieningen aan reïntegratiebedrijven. Immers, bij uitbesteden wordt een deel van de regie uit handen gegeven. In de contracten met reïntegratiebedrijven zal worden opgenomen dat deze reïntegratieverordening van toepassing is.

Het vierde lid geeft het college de algemene bevoegdheid om voor voorzieningen nadere regels te stellen. Deze regels kunnen in ieder geval betrekking hebben op:

- a. de voorwaarden waaronder een voorziening wordt aangeboden;
- b. de weigeringsgronden bij het aanbieden van voorzieningen;
- c. de intrekking of wijziging van de subsidieverlening of -vaststelling;
- d. de aanvraag van en de besluitvorming over subsidies en premies;
- e. de betaling van subsidies en het verlenen van voorschotten;
- f. het vragen van een eigen bijdrage;
- g. overige criteria voor het aanbieden van voorzieningen en het verstrekken van subsidies.

Dit heeft met name tot doel om bij subsidieverstrekking de uitvoering zoveel mogelijk aan het college over te laten.

De bepaling over het vragen van een eigen bijdrage heeft betrekking op de doelgroep Nuggers. Immers, van deze groep is het niet vanzelfsprekend dat zij op een laag inkomensniveau zitten. Het vragen van een eigen bijdrage, eventueel gerelateerd aan de hoogte van het inkomen, kan dan op zijn plaats zijn. Dit is ook met zoveel woorden terug te vinden in de Nota naar aanleiding van het verslag van de WWB.

In het vijfde lid wordt de SZW-beleidsaanbeveling "*Subsidiëring arbeidsplaatsen in het kader van reïntegratie werkzoekenden*" als zodanig geïncorporeerd in de verordening.

Gesubsidieerde arbeid kan als één van de gemeentelijke voorzieningen worden ingezet om de arbeidsinschakeling te bevorderen. De WWB schrijft niet voor aan welke eisen gesubsidieerde arbeid moet voldoen. Ondanks het vervallen van de landelijke regelgeving op dit punt blijft de Europese regelgeving gelden. Op grond van de EU-regelgeving worden overheidssubsidies onder bepaalde omstandigheden aangemerkt als staatssteun.

In de bij deze verordening als bijlage opgenomen beleidsaanbeveling is aangegeven in welke situaties loonkostensubsidies buiten de Europese regelgeving vallen. Ook wordt verduidelijkt waarop gelet moet worden wanneer loonkostensubsidie wel als staatssteun moet worden aangemerkt. De aanbeveling is vooral bedoeld om de administratieve last voor de gemeente te beperken.

Door de beleidsaanbeveling te incorporeren in de reïntegratieverordening, te voldoen aan de in de beleidsaanbeveling gestelde voorwaarden en in de reïntegratieverordening expliciet te verwijzen naar deze beleidsaanbeveling, hoeft de subsidieverordening niet ter goedkeuring voorgelegd te worden aan de Europese Commissie en hoeft geen samenvatting van de regeling aan de Commissie te worden toegestuurd.

De beleidsaanbeveling is zowel van toepassing op het verstrekken van loonkostensubsidie als op de financiering van detacheringbanen.

Artikel 9 beleidsregels.

Voor de uitvoering van deze verordening stellen het college Beleidsregels vast.

Artikel 10 Hardheidsclausule

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 11 Citeertitel

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.