

Toelichting Re-integratieverordening Participatiewet 2017 gemeente Rozendaal

Algemene toelichting

Er is gekozen voor een algemene, globale verordening. Dit heeft te maken met de aard van de opdracht die gemeenteraden hebben gekregen, te weten het bij verordening regels stellen waarin het beleid van de gemeente ten aanzien van haar re-integratietraject wordt neergelegd. Hieruit moet onder andere aandacht blijken voor de in de Participatiewet onderscheiden doelgroepen en de daarbinnen te onderscheiden subgroepen. Dit 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 van de wet 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.

Met betrekking tot de volgende voorzieningen is de gemeenteraad verplicht om regels op te nemen in deze verordening:

- - scholing of opleiding, bedoeld in artikel 10a, vijfde lid, van de wet (artikelen 8a, eerste lid, onderdeel c, en tweede lid, van de wet);
- - de premie, bedoeld in artikel 10a, zesde lid, van de wet (artikelen 8a, eerste lid, onderdeel d, van de wet);
- - participatievoorziening beschut werk, bedoeld in artikel 10b van de wet (artikelen 8a, eerste lid, onderdeel e, en 10b, vierde lid, van de wet), en
- - persoonlijke ondersteuning (artikel 10, eerste lid, van de wet);

Artikelsgewijze toelichting

Enkel die bepalingen die verdere toelichting behoeven worden hieronder behandeld.

Artikel 1 Begrippen

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

Light-instrumenten

Zoals gedefinieerd in de update meerjarenbeleidsplan re-integratie, worden Light-instrumenten alleen ingezet voor de groep bijstandsgerechtigden met een korte afstand tot de arbeidsmarkt (oranje cirkel volgens het Rhedens model). Hierbij kan men denken aan relatief goedkope instrumenten zoals een sollicitatietraining of hulp bij het maken van een CV.

Dure instrumenten

In de update meerjarenbeleidsplan re-integratie staat beschreven dat voor de doelgroep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (geel en groen volgens het Rhedens model), duurdere instrumenten worden ingezet. Dit zijn bijvoorbeeld jobcoaching, loonkostensubsidie en participatieplaatsen.

Indien er nieuwe instrumenten aan de Participatiewet worden toegevoegd, worden deze ook onder light of dure instrumenten gecategoriseerd. De inzet van instrumenten heeft geen onuitputtelijk karakter.

De doelgroep wordt gevormd door personen zoals bedoeld in artikel 7, eerste lid, onder a, van de wet. Het betreft:

- personen die algemene bijstand ontvangen;

- personen als bedoeld in artikel 34a, vijfde lid onderdeel b, van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (hierna: WIA), artikel 35, vierde lid, onderdeel b, van de WIA en artikel 36, derde lid, onderdeel b, van de 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 van de wet is verleend;
- personen als bedoeld in artikel 10, tweede lid, van de wet;
- personen met een nabestaanden- of wezenuitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (hierna: ANW);
- personen met een uitkering ingevolge de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (hierna: IOAW);
- personen met een uitkering ingevolge de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (hierna: IOAZ);
- personen zonder uitkering; en
- personen die voor de arbeidsinschakeling zijn aangewezen op een door het college aangeboden voorziening.

Mantelzorg

In artikel 1 van deze verordening is de definitie opgenomen van mantelzorg. Deze begripsbepaling is gebaseerd op het begrip zoals dat wordt gehanteerd in de Wet maatschappelijke ondersteuning (zie artikel 1, eerste lid, van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015). Onder mantelzorg wordt verstaan: langdurige zorg die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt geboden aan een hulpbehoevende door personen uit diens directe omgeving, waarbij zorgverlening rechtstreeks voortvloeit uit de sociale relatie en de gebruikelijke zorg van huisgenoten voor elkaar overstijgt. Het begrip 'mantelzorg' is van belang omdat artikel 2, lid 1 van deze verordening bepaalt dat het college bij het aanbieden van de in deze verordening opgenomen voorzieningen rekening houdt met de omstandigheden van een persoon, waaronder de mantelzorgtaken van die persoon.

Uit kamerstukken met betrekking tot het begrip 'mantelzorg' zoals neergelegd in de Wet maatschappelijke ondersteuning volgt dat de vier belangrijkste kenmerken van mantelzorg zijn:

- - er is een bestaande sociale relatie tussen de zorgvrager en de zorgverlener;
- - mantelzorg wordt niet verricht in een georganiseerd verband;
- - het verrichten van mantelzorg is veelal geen bewuste keuze;
- - het verlenen van mantelzorg is nooit afdwingbaar.

Deze kenmerken zijn ontleend aan diverse kamerstukken zoals TK 2004-2005, 30 169, nr. 1 (Notitie 'De mantelzorger in beeld') en TK 2005-2006, 30 131, nr. C.

Voor mantelzorg is vereist dat de verleende zorg de gebruikelijke zorg van huisgenoten voor elkaar overstijgt. Voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning hanteren gemeenten veelal het protocol Gebruikelijke Zorg van het Centrum Indicatiestelling Zorg om vast te stellen of sprake is van gebruikelijke zorg. Voor de uitleg van wat onder gebruikelijke zorg kan worden verstaan, wordt aangesloten bij de definitie van gebruikelijke zorg in het protocol Gebruikelijke Zorg. Gebruikelijke zorg wordt in dat protocol als volgt omschreven: de normale, dagelijkse zorg die partners of ouders en inwonende kinderen geacht worden elkaar onderling te bieden omdat ze als leefeenheid een gezamenlijk huishouden voeren en op die grond een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben voor het functioneren van dat huishouden.

Artikel 2 Evenwichtige verdeling en financiering

Op grond van artikel 8a, tweede lid, onderdeel a, van de wet moet de gemeenteraad in de verordening rekening houden met de verdeling van de voorzieningen over personen, waarbij rekening wordt gehouden met de omstandigheden en de functionele beperkingen van die personen. Hierin ligt besloten dat de gemeenteraad ook rekening houdt met de omstandigheden en functionele

beperkingen van personen 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.

Rekening houden met omstandigheden en beperkingen

Het college moet bij de inzet van de voorzieningen rekening houden met de omstandigheden en functionele beperkingen van een persoon. In artikel 2, eerste lid, is opgenomen waarmee het college in ieder geval rekening moet houden.

Voor de voorzieningen die zijn opgenomen in deze verordening volgt uit de doelgroepomschrijving aan wie het college deze voorzieningen kan aanbieden. Het gaat om: scholing (artikel 4) en beschut werk (artikel 6).

Meerjarenbeleidsplan

Het college biedt aan de gemeenteraad een meerjarenbeleidsplan ter besluitvorming aan. Het meerjarenbeleidsplan geeft beleidsprioriteiten en de financiering weer. Dit is geregeld in artikel 2, tweede lid van deze verordening.

Verslag doeltreffendheid

Het college zendt eenmaal per jaar een verslag over de doeltreffendheid van het re-integratiebeleid. Dit conform artikel 77 van de wet. Sinds de invoering van SISA (single information single audit) gebeurt dit door middel van een bijlage bij de jaarrekening. Dit verslag moet het advies van de cliëntenraad bevatten. Dit is geregeld in artikel 2, derde lid van deze verordening.

Artikel 3 Algemene bepalingen over voorzieningen

De wet 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 persoon. Al naar gelang de afstand van een persoon tot de arbeidsmarkt kan een voorziening gericht zijn op bijvoorbeeld sociale activering als eerste stap naar betaalde arbeid (zoals het doen van vrijwilligerswerk met behoud van uitkering), het leren van vaardigheden of kennis, of het opdoen van werkervaring (bijvoorbeeld via gesubsidieerd werk).

Beëindigingsgronden

Het tweede lid 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. Bij deze laatste wijze van beëindigen dienen vanzelfsprekend de toepasselijke bepalingen uit het arbeidsrecht en de eventueel aanwezige rechtspositieregeling in acht te worden genomen.

Het college kan een voorziening beëindigen in de gevallen zoals opgenomen in artikel 3, tweede lid, van deze verordening. Een voorziening wordt bijvoorbeeld beëindigd als een persoon algemeen geaccepteerde arbeid aanvaardt. Voor de persoon zoals bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a onder 2, van de wet wordt op dit punt een uitzondering gemaakt. Het gaat om de persoon zoals bedoeld in artikel 34a, vijfde lid, onderdelen b en c, 35, vierde lid, onderdelen b en c en 36, derde lid, onderdelen b en c, van de WIA. Voor deze doelgroep geldt dat het college ondersteuning bij de arbeidsinschakeling moet bieden gedurende twee aaneengesloten jaren, 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 van de wet) is verstrekt.

De wet 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 september 2006, nr. AWB 06/999, ECLI:NL:RBARN:2006:AZ3540.)

Terugvordering dient te geschieden op grond van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 4 Scholing

Dit artikel regelt dat het college een scholingstraject kan aanbieden aan een persoon die behoort tot de doelgroep. Bij de inzet van scholing wordt gekeken naar de arbeidsmarktrelevantie en de duur ervan. Het college hoeft aan een persoon geen scholing aan te bieden als dergelijke scholing naar zijn oordeel de krachten of bekwaamheden van de persoon te boven gaan. Gekozen wordt voor die scholing die het snelst leidt tot het beoogde doel. In beginsel zal er geen scholing ingezet worden die langer dan 24 maanden in beslag neemt.

Startkwalificatie

Onder startkwalificatie wordt verstaan een havo of vwo-diploma of een diploma van het middelbaar beroepsonderwijs (mbo), niveau twee. Scholing kan worden aangeboden aan personen met of zonder een dergelijke startkwalificatie. Vooral voor personen zonder startkwalificatie kan scholing noodzakelijk zijn voor de re-integratie.

Jongeren

Personen jonger dan 27 jaar die nog mogelijkheden hebben binnen het uit 's Rijks kas bekostigde onderwijs kunnen sinds 1 juli 2012 geen voorziening ontvangen die hen ondersteunt bij de arbeidsinschakeling (artikel 7, derde lid, onderdeel a, van de wet). Dit is voor de volledigheid opgenomen in het derde lid.

Artikel 5 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, achtste lid, van de wet en het eerste lid van artikel 5 van deze verordening). Het college kan dan ook enkel aan personen van 27 jaar of ouder met recht op algemene bijstand een participatieplaats aanbieden.

Additionele werkzaamheden

Op een participatieplaats worden additionele werkzaamheden verricht. Niet de te verrichten werkzaamheden staan centraal maar het leren werken of 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 hiermee worden beoordeeld of het werkterrein past bij de capaciteiten van de uitkeringsgerechtigde, zodat een persoon 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 (artikel 10a van de wet). Na negen maanden wordt beoordeeld door het college of de participatieplaats de kans op arbeidsinschakeling heeft vergroot (artikel 10a, achtste lid, van de wet). Zo niet dan wordt de participatieplaats beëindigd. Uiterlijk 24 maanden na aanvang van de participatieplaats wordt opnieuw beoordeeld of de participatieplaats wordt voortgezet. Als 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 (artikel 10a, negende lid, van de wet). Na 36 maanden vindt opnieuw een dergelijke beoordeling plaats (artikel 10a, tiende lid, van de wet).

Premie

De persoon die werkzaamheden verricht op een participatieplaats heeft recht op een premie voor het eerst na zes maanden en vervolgens iedere zes maanden na aanvang van de additionele werkzaamheden (artikel 10a, zesde lid, van de wet). Voorwaarde is dat de persoon naar het oordeel van het college voldoende heeft meegewerkt aan het vergroten van zijn kansen op de arbeidsmarkt.

De hoogte van de premie moet in de verordening vastgelegd worden (artikel 8a, eerste lid, onderdeel d, van de wet). De premie wordt vrijgelaten op grond van artikel 31, tweede lid, onderdeel j, van de wet. In verband hiermee is de hoogte van de premie begrensd door het in de vrijlatingsbepaling genoemde bedrag. Daarnaast moet bij het bepalen van de hoogte van de premie ook de risico's van de armoedeval worden betrokken. (Kamerstukken II 2007/08 31 577, nr. 3, blz. 12.)

Er is gekozen voor een premie van telkens € 750,00 per zes maanden. De hoogte van de premie is daarmee gelijk aan de vrijlating die geldt voor kostenvergoedingen voor het verrichten van vrijwilligerswerk, zoals genoemd in artikel 31 lid 2 onder k van de Participatiewet (circa € 150,00 per maand tot een max van €1500,00 per jaar). Hiermee creëren wij gelijkheid in beloning tussen mensen die (nog) niet betaald kunnen werken en werkzaamheden verrichten op een participatieplaats, en mensen die wel betaald kunnen werken en dat in deeltijd ook doen.

Scholing in combinatie met participatieplaats

Wanneer een persoon die in aanmerking is gebracht voor een participatieplaats niet over een startkwalificatie beschikt, dient het college aan deze persoon scholing of opleiding aan te bieden. Dit geldt vanaf zes maanden na aanvang van de werkzaamheden op de participatieplaats. De scholing of opleiding moet gericht zijn op vergroting van de kansen op de arbeidsmarkt. Het college hoeft aan een persoon alleen geen scholing of opleiding aan te bieden als dergelijke scholing of opleiding naar zijn oordeel de krachten of bekwaamheden van de persoon te boven gaan of als naar zijn oordeel scholing of opleiding niet bijdraagt aan vergroting van de kans op inschakeling in het arbeidsproces van de persoon. Dit volgt uit artikel 10a, vijfde lid, van de wet.

Artikel 6 Voorziening beschut werk

Het college kan de voorziening beschut werk aanbieden aan een persoon uit de doelgroep die door een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking een zodanige mate van begeleiding op en aanpassingen van de werkplek nodig heeft dat van een reguliere werkgever redelijkerwijs niet kan worden verwacht dat hij deze zomaar in dienst neemt (eerste lid).

Het college kan ambtshalve vaststellen of een persoon uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft (artikel 10b, eerste lid, van de wet). Het college moet bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) advies inwinnen voor de beoordeling of de personen uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben. Wij wijzen mensen die eventueel in aanmerking komen, op de mogelijkheid tot het aanvragen van een beschut werk indicatie bij het UWV.

Het UWV voert op basis van landelijke criteria een beoordeling uit (artikel 10b, tweede lid, van de wet). Op basis van het advies van het UWV beslist de gemeente of iemand tot de doelgroep 'beschut werk' behoort. Alleen als sprake is van een onzorgvuldige toestandkoming van het advies van het UWV, kan de gemeente besluiten het advies niet te volgen. (Kamerstukken II 2013/14, 33 161, nr. 113.)

Nadat is vastgesteld dat iemand tot de doelgroep 'beschut werk' behoort, zorgt de gemeente ervoor dat deze persoon in een dienstbetrekking onder beschutte omstandigheden aan de slag gaat (artikel 10b, derde lid, van de wet). Het kan dan gaan om een privaatrechtelijke of een publiekrechtelijke dienstbetrekking (artikel 6, eerste lid, onderdeel f, van de wet). Hoe de dienstbetrekking wordt georganiseerd, behoort tot de beleidsvrijheid van gemeenten. Gemeente Rheden kiest er mede namens Rozendaal voor, om mensen, eventueel via detachering, in een beschutte omgeving zoveel mogelijk bij reguliere werkgevers te laten werken. Zo nodig wordt een beschutte werkvoorziening voor mensen met een beschut werk indicatie via een dienstverleningsovereenkomst ingekocht. (Kamerstukken II 2013/14, 33 161, nr. 107, blz. 66.)

Omvang beschut werk

Bij ministeriële regeling wordt per jaar het aantal beschut werkplekken bepaald. Eén plek bedraagt 31 uur x 40 weken. Meerdere mensen kunnen een beschut werkplek bezitten. Het normniveau bedraagt hiermee het aantal beschut werkplekken x 31 uur x 40 weken.

Indien het aantal beschut werkplekken in een jaar gerealiseerd zijn, worden de personen die in aanmerking komen voor beschut werk, op een wachtlijst geplaatst totdat zij op een beschut werkplek geplaatst kunnen worden. Gedurende deze periode wordt deze persoon op vrijwillige basis activerend werk aangeboden.

Gelet op lid 4, onderdeel a, hebben personen op de wachtlijst voorrang op een plaatsing beschut werk op personen van wie later is vastgesteld dat zij alleen in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben.

Artikel 7 Persoonlijke ondersteuning

In dit artikel wordt de voorziening persoonlijke ondersteuning nader gedefinieerd. Het gaat dan om een voorziening zoals een jobcoach, die op vaste tijden en gedurende een langere periode de werknemer met beperkingen bij het verrichten van zijn taken ondersteunt. Daarnaast kan ook ondersteuning geboden worden aan de werkgever. Het moet gaan om een systematische ondersteuning. Daarnaast moet de ondersteuning noodzakelijk zijn in die zin, dat de werknemer zonder die ondersteuning in redelijkheid niet zijn werkzaamheden zou kunnen verrichten. Persoonlijke ondersteuning heeft tot doel dat een werknemer wordt begeleid naar een situatie dat hij uiteindelijk zonder begeleiding via een dergelijke voorziening bij een reguliere werkgever werkzaam kan zijn.

Artikel 8 Loonkostensubsidie

In de verordening loonkostensubsidie wordt omschreven wie onder de doelgroep valt en hoe de loonwaarde wordt vastgesteld. Ook wordt in genoemde verordening omschreven welke methoden worden toegepast om loonkostensubsidie in te zetten.

Artikel 9 Inwerkingtreding en citeertitel

In dit artikel is de inwerkingtreding en de citeertitel van de verordening neergelegd.