

Beleidsregels Participatiewet: verzamelbeleidsregels en individuele inkomenstoelage

Collegebesluit 150127 - 19

Aanleiding

Vanwege de invoering van de Participatiewet (incl. WWB maatregelen) in 2015 moeten er een aantal nieuwe beleidsregels worden vastgesteld en bestaande worden gewijzigd. In Tilburg hebben wij deze beleidsregels gebundeld in de Verzamelbeleidsregels. Daarnaast moeten de beleidsregels voor de individuele inkomenstoelage vastgesteld worden.

De beleidsregels met betrekking tot de commerciële kostendelers zijn separaat aangeboden en inmiddels vastgesteld.

Beoogd effect/ bestuurlijk kader

De Verzamelbeleidsregels Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2015 worden vastgesteld. Hierin zijn de volgende beleidsregels opgenomen:

- Re-integratie, waaronder:
 - Voorzieningen
 - Individuele studietoelage
 - Tegenprestatie
- Verplichting, afstemming en bestuurlijke boete
- Handhaving
- Terug- en invordering
- Verhaal

Daarnaast wordt de beleidsregel voor de individuele inkomenstoelage vastgesteld.

Met deze beleidsregels wordt invulling gegeven aan alle in de wet en in de verordening genoemde verplichte, toegezegde, dan wel voor de uitvoering noodzakelijk op te nemen regels.

Besluit:

Het college heeft besloten om:

1. De volgende beleidsregels in te trekken:
 - a. Beleidsregels afstemming WWB, IOAW, IOAZ en Bbz 2012
 - b. Beleidsregels terugvordering en verhaal 2012
 - c. Beleidsregels handhaving 2012
2. De beleidsregel Individuele inkomenstoelage 2015 vast te stellen.
3. Het ontwerpbesluit te nemen om de Verzamelbeleidsregels Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2015 vast te stellen. Naast tekstuele aanpassing aan de Participatiewet worden door het vaststellen van deze beleidsregels de volgende inhoudelijke wijzigingen doorgevoerd:
 - a. Invulling van en voorwaarden voor re-integratievoorzieningen in het kader van de wet
 - b. Voorwaarden aangaande de individuele studietoelage
 - c. Invulling en voorwaarden met betrekking tot de tegenprestatie
 - d. Invulling van de inspanningsverplichtingen
 - e. Regels m.b.t. verplichtingen, afstemming en bestuurlijke boete, waaronder:
 - i. waarschuwing i.p.v. maatregel bij verzuim inschrijving UWV
 - ii. duiding toepassing van artikel 17 lid 2 P-wet
 - iii. verzoek tot herziening maatregel geüniformeerde verplichtingen
 - iv. regels omtrent de bestuurlijke boete
 - v. regels omtrent informatie gestuurd handhaven

4. Het ontwerpbesluit via een raadsnotitie aan de raad aan te bieden en te verzoeken haar wensen en bedenkingen aan het college kenbaar te maken.
5. Een definitief besluit te nemen aan de hand van de bespreking in de raadscommissie Sociale Stijging van 23 februari 2014.
6. Klanten die al rechten hebben ontleend aan de beleidsregels genoemd bij punt 1, daarop nog zes maanden, dan wel zoveel korter bij toekenning / besluit vastgesteld, deze rechten te laten houden mits er geen wijzigingen plaatsvinden in de individuele situatie van de klant die wijziging of stopzetten rechtvaardigen. Besluiten in dit kader zullen altijd in het voordeel van de klant genomen worden.
7. Gedurende de periode gelegen tussen 1 januari 2015 en het moment van vaststellen van de beleidsregels, zal in geval van een besluit de voor de klant voordeligste optie gehanteerd worden.

Argumenten

1. De intrekking van de eerder vastgestelde beleidsregels is evident. Het betreft hier niet de verzamelbeleidsregels, maar hierin opgenomen aparte regels m.b.t. handhaving, afstemming en terug- en invordering. De andere beleidsregels zijn nieuw. Dit is ook de reden waarom deze voorgelegd worden aan uw college. In een eerder collegebesluit is geregeld dat de wijziging van beleidsregels t.g.v. wetswijziging en kleine uitvoeringsaanpassingen onder mandaat van het afdelingshoofd Werk & Inkomen valt.

2.a. Voorzieningen

In de verzamelverordening is opgenomen dat de voorzieningen die het college kan aanbieden gericht op re-integratie nader omschreven worden in de beleidsregel.

De volgende voorzieningen zijn opgenomen. Een gedeelte van deze voorzieningen werd voor 1 januari 2015 ook al ingezet, echter waren er nog geen regels vastgesteld omtrent deze voorzieningen. De opgenomen voorzieningen, inclusief een korte beschrijving, zijn hieronder genoemd.

- **Bemiddeling naar werk:** bemiddeling zoals deze plaatsvindt door het Team Werk, waarbij werkzoekenden worden gematcht op vacatures en het zelf-zoekgedrag wordt gestimuleerd.
- **Scholing:** scholing kan worden ingezet in het kader van arrangementen richting werkgevers, maar in bepaalde gevallen is het college ook wettelijk verplicht om scholing aan te bieden. Het uitgangspunt is dat, indien de noodzaak bestaat voor het aanbieden van (vergoeding voor) scholing, er gekozen wordt voor het meest goedkope adequate alternatief.
- **Werkervaringsplaats:** een werkplek, meestal bij een werkgever, waar een uitkeringsgerechtigde met behoud van uitkering werkt om een vak te leren en vaardigheden op te doen. Een decor zoals wordt ingezet binnen de nieuwe dienstverlening valt veelal onder de werkervaringsplaats.
- **Meesterbeurs:** een nieuw instrument dat ook open staat voor niet uitkeringsgerechtigden. Het instrument is geïntroduceerd om 50-plussers een opstap richting de arbeidsmarkt te bieden, doordat ze tijdelijk met behoud van uitkering kunnen werken. Ook krijgen zij gedurende de maanden dat zij werkzaamheden in het kader van de Meesterbeurs verrichten een premie.
- **Tilburgs Alternatief:** het Tilburgse Alternatief voor beschut werk. De regels die door het college en de raad zijn vastgesteld op 15 december 2015 in het vervolg op de nota P-wet zijn hierin opgenomen.
- **Persoonlijke ondersteuning / jobcoach:** op grond van de wet zijn we verplicht deze voorziening te bieden aan personen met zodanige structurele functionele beperkingen richting werk waardoor deze persoon de werkzaamheden zonder deze ondersteuning niet zou kunnen verrichten. Bij de voorwaarden is zoveel mogelijk aangesloten bij de voorwaarden die hiervoor bij het UWV gesteld zijn. Zij hebben namelijk al jarenlange ervaring met het inzetten van deze vorm van ondersteuning.
- **No-riskpolis:** een verzekering voor de werkgever bij ziekte van een werknemer. Inmiddels is duidelijk geworden dat er vanaf 2015 geen no-risk polis meer kan worden afgenomen bij Achmea. Het college zal evt. afspraken maken met het UWV voor wat betreft de inzet van de no-risk polis. Het UWV verstrekt deze polissen reeds voor haar doelgroep. Zolang het college niet beschikt over de no-risk polis, kunnen ze logischerwijs ook niet worden verstrekt. Daarom is opgenomen dat de polis enkel verstrekt wordt indien deze voor het college beschikbaar is.
- **Werkplekaanpassingen:** Ook dit is een voorziening die bedoeld is voor personen met een structurele functionele beperking. Het betreffen niet meeneembare voorziening zoals bijvoorbeeld aangepaste

toiletvoorzieningen. Omdat moeilijk in te schatten is hoeveel aanspraak er zal worden gemaakt en dit een kostbare voorziening betreft, is getracht de voorwaarden scherp te stellen zodat het college maximale controle heeft bij het bepalen van de noodzaak tot het inzetten van deze voorziening.

- **Loonkostensubsidie:** hier is invulling gegeven aan de wettelijke taak van de gemeente om voor de doelgroep loonkostensubsidie deze voorziening in te zetten. Op het moment van het opstellen van deze beleidsregels is de loonwaardemethodiek nog niet beschikbaar. Wel kunnen er al regels gesteld worden omtrent het inzetten van de proefplaats ten behoeve van het vaststellen van de loonwaarde.
- **Participatieplaats:** het college is op grond van de P-wet verplicht om regels te stellen aangaande de participatieplaats. In de verordening is deze voorziening reeds opgenomen, de beleidsregels bevatten een verdere uitwerking.
- **Bemiddeling naar maatschappelijke participatie:** dit betreft de bemiddeling door de netwerkconsulent van personen met een uitkering naar vrijwilligerswerk. In de beleidsregels is opgenomen dat deze voorziening kan worden ingezet voor personen die vooralsnog geen uitzicht hebben op betaald werk. Het is dus een voorziening voor personen met een lange afstand tot de arbeidsmarkt.
- **Onkostenvergoeding:** soms moeten personen kosten maken in verband met hun re-integratietraject of hebben zij 'opstartkosten' wanneer zij bijvoorbeeld in een proefplaats aan het werk gaan. In bepaalde gevallen is het op zijn plaats dat het college hiervoor een vergoeding biedt. Deze beleidsregel bevat de voorwaarden die daarmee samenhangen. Het college bepaalt altijd de noodzakelijkheid van de (te maken) kosten.
- **Stimuleringspremie:** deze voorziening wordt al langer ingezet om werkgevers te stimuleren een uitkeringsgerechtigde in dienst te nemen. Hierover waren reeds richtlijnen opgesteld. De richtlijnen zijn nu vastgelegd in deze beleidsregel. Er wordt momenteel een voorstel voorbereid omtrent de stimuleringspremie binnen E&A. Hierin zal de maximale premie worden vastgesteld.
- **Nazorg:** nazorg houdt verband met de inzet van een voorziening. Het is bedoeld om de duurzaamheid van een plaatsing te vergroten. Er zijn geen strenge voorwaarden verbonden aan deze voorziening, die vaak een logisch vervolg betreft op een reeds ingezette voorziening.
- **Startersbeurs (NUG voorziening):** deze voorziening is niet direct gericht op uitkeringsgerechtigden maar is voor de volledigheid opgenomen in deze beleidsregels. Het kan dienen als een voorliggende voorziening, voor jongeren die zich melden aan de poort. De Startersbeurs gaat niet samen met het ontvangen van een uitkering.

2.b. Individuele Studietoelage

Dit is een nieuwe voorziening die is afgeleid van de studieregeling die reeds wordt uitgevoerd door het UWV ten behoeve van Wajongers. De gemeentelijke keuzes met betrekking tot de studietoelage zijn voor het grootste gedeelte geregeld in de Verzamelverordening. Een van de wettelijke voorwaarden m.b.t. de studietoelage is dat er pas recht bestaat op studietoelage indien is vastgesteld dat de aanvrager niet in staat is tot het verdienen van het wettelijk minimumloon, doch wel mogelijkheden heeft tot arbeidsparticipatie. Er is niet gespecificeerd welke grenzen gehanteerd moeten worden. Daarom zijn in dit deze beleidsregel nadere voorwaarden gesteld.

In deze beleidsregel is opgenomen dat personen met een arbeidsbeperking, die naar verwachting in staat zijn om zelfstandig minimaal 20 %, dan wel maximaal 80% van het wettelijk minimumloon te verdienen, in aanmerking komen voor de toeslag. Deze doelgroep komt overeen met de doelgroep van de pilot loondispensatie. De toets of iemand aan deze voorwaarde voldoet komt dan ook overeen met die van de pilot.

2.c. Invulling en voorwaarden tegenprestatie

De regels omtrent de invulling van de tegenprestatie zijn opgenomen conform hetgeen is besloten naar aanleiding van het raadsvoorstel 'vervolg nota Participatiewet'. Zo wordt aan personen die al een nuttige activiteit verricht geen tegenprestatie opgedragen. Een uitkeringsgerechtigde gaat eerst zelf op zoek naar een activiteit en krijgt hierbij indien gewenst hulp van het college. De nadruk voor wat betreft de invulling van de activiteit, ligt met name op de vermogens, de wensen en het perspectief op sociale stijging van de belanghebbende. Als een persoon bij wie een tegenprestatie is opgelegd niet meewerkt vindt afstemming van de uitkering plaats.

2.d. Invulling inspanningsverplichting

Met de omslag naar de nieuwe dienstverlening wordt (in beginsel) van iedere uitkeringsaanvrager verwacht dat hij zich de eerste vier weken maximaal inzet om aan de slag te gaan. Dit is vertaald in de verplichtingen van de inspanningsverplichting. De beleidsregels beschrijven wat er van de uitkeringsaanvrager verwacht wordt, en welke criteria er gelden om af te zien van het opleggen van de inspanningsverplichting.

2.e. Verplichtingen afstemming en bestuurlijke boete

a. Waarschuwing ipv maatregel bij verzuim inschrijving UWV

In artikel 25 van de Verzamelverordening is bepaald dat het college bij gedragingen uit de tweede categorie zoals bedoeld in 27 sub b en 29 sub b van deze verordening, in plaats van een verlaging, een waarschuwing kan opleggen indien, ter beoordeling van het college, de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden waarin belanghebbende verkeert daartoe aanleiding geven. In dit artikel is bepaald dat de verplichting met betrekking tot de inschrijving bij het UWV altijd eerst wordt afgedaan met een waarschuwing. Dit omdat de verlaging naar aanleiding van deze gedraging fors is (50%). Mensen krijgen de kans om zich na de waarschuwing alsnog in te schrijven dan wel hun inschrijving te verlengen. Indien dat niet gebeurt dan wordt er alsnog een maatregel opgelegd. Dit betreft in dat geval een recidive maatregel, aangezien een waarschuwing mee telt voor recidive. Ook is er in dit artikel opgenomen wanneer niet wordt volstaan met een maatregel.

b. Duiding toepassing artikel 17 lid 2 P-wet

In deze beleidsregel is opgenomen dat de toepassing van dit wetsartikel ook strekt tot voortgangsgesprekken in het kader van de doelmatigheid wanneer de gesprekken plaatsvinden met medewerkers van de begeleidingspartijen. Hiermee is geborgd dat, indien een persoon herhaaldelijk niet voldoet aan zijn verplichtingen, de uitkering kan worden opgeschort. Met de nieuwe dienstverlening is het casemanagement voor een groot deel overgedragen aan deze partijen; deze rol is overgenomen van de casemanagers van Werk & Inkomen. Op deze wijze kan dit pressiemiddel ook worden ingezet, indien personen niet of nauwelijks verschijnen op hun afspraken. Het besluit wat aan de opschorting ten grondslag ligt wordt nog altijd genomen door een medewerker van Werk & Inkomen.

c. Verzoek tot herziening maatregelen geüniformeerde verplichting

In de wet is geregeld dat een persoon bij wie een maatregel is opgelegd voor het schenden van de geüniformeerde verplichtingen een verzoek kan indienen bij het college tot herziening van de maatregel indien hij van mening is dat hij weer voldoet aan de verplichting. Deze beleidsregel beschrijft dat een verzoek pas kan worden ingediend wanneer het een maatregel van twee maanden of langer betreft. Indien het verzoek wordt ingewilligd, gebeurt dat niet eerder dan de tweede maand van de verlaging. Dit betekent dat in alle gevallen een maatregel van 1 maand van toepassing is. Hiermee krijgt de belanghebbende de kans zich te herstellen, maar geldt er geen soepeler regime dan bij de niet-geüniformeerde maatregelen.

d. Regels omtrent de bestuurlijke boete

Ondanks dat de bestuurlijke boete al sinds langere tijd wordt toegepast, zijn regels hieromtrent niet eerder vastgesteld. De voorliggende periode is gebruikt als proefperiode, om te bezien welke zaken terug dienen te komen in de beleidsregels. Tot nu toe is er bij iedere boete beoordeling een individuele afweging op basis van de wet en de Verzamelverordening gemaakt. Per direct heeft de uitspraak van de CRvB (24 november 2014) een nieuwe juridische realiteit doen ontstaan waarnaar UWV, SVB en gemeenten moeten handelen. De uitspraak betekent voor de huidige praktijkuitvoering van het boeteregime in de sociale zekerheidswetten dat:

- bij boeteoplegging voor overtredingen die zijn aangevangen voor 1 januari 2013, maar voortduren na 1 januari 2013 een knip wordt gemaakt. Op handelen of nalaten in strijd met de inlichtingenplicht voor 1 januari 2013 wordt het dan geldende lichtere sanctieregime toegepast;
- er een indringende toets moet plaatsvinden aan het evenredigheidsbeginsel. Gemeenten moeten de overtredingen van de inlichtingenplicht individueel beoordelen op de ernst van de overtreding, de omstandigheden van het geval en verminderde verwijtbaarheid.
- de hoogte van de boete moet worden afgestemd op deze individuele situatie. Er wordt alleen een boete van 100% opgelegd als opzet is bewezen en van 75% als grove schuld is bewezen. In de overige

gevallen is 50% het uitgangspunt. Als er sprake is van verminderde verwijtbaarheid wordt de boete verlaagd tot 25%.

De beleidsregels houden, in tegenstelling tot de beleidsregels in veel andere gemeenten, rekening met een variatie in verwijtbaarheid. Er bestaat een mogelijkheid om de boete te reduceren indien er sprake is van verwijtbaarheid. Gedeelde verwijtbaarheid betekent dat het niet voldoen aan de inlichtingenplicht de belanghebbende valt toe te rekenen, maar dat het college ook voor een gedeelte verantwoordelijk is voor het feit dat de inlichtingenverplichting niet is nagekomen. Dit is bijvoorbeeld van toepassing als het college deels onvolledige informatie heeft gegeven. Natuurlijk is er altijd de mogelijkheid om af te zien van een boete wanneer de verwijtbaarheid geheel ontbreekt. Met deze beleidsregels wordt rekening gehouden met de bezwaren die in de afgelopen periode zijn opgeworpen door de Nationale Ombudsman en ook de uitspraak van de CRvB

e. Regels omtrent informatiegestuurd handhaven

Op 04-11-2015 heeft het college kennis genomen van de gewijzigde aanpak door het gebruik van een applicatie voor de opsporing van fraude bij bijstandsverlening. Deze beleidsregel is naar aanleiding hiervan opgesteld Alleen op dit vlak heeft er een wijziging plaatsgevonden in de beleidsregels handhaving; dit hoofdstuk is inhoudelijk verder ongewijzigd ten opzichte van de voorgaande versie.

3. We creëren een overgangsrecht voor de mensen, waaraan op basis van de oude regels voorzieningen zijn toegekend. Hiermee willen we voorkomen dat de ingezette voorzieningen voortijdig moeten worden beëindigd en niet het juiste resultaat wordt bereikt. Ook komen we hiermee tegemoet aan de eis van rechtszekerheid.
4. Op verzoek van de fractie Groen Links bieden we de uitwerking van de beleidsregels (o.a. m.b.t. de tegenprestatie), conform de toezegging aan de wethouder, nadere uitwerking van de beleidsregels actief aan de raad aan voor wensen en bedenkingen (toezegging 48508). Direct na de behandeling in de commissie Sociale Stijging kan het college een definitief besluit nemen.
6. De beleidsregels zijn gekoppeld aan de Verzamelverordening en de Verordening Individuele inkomensvoetstuk, welke ingegaan zijn op 1 januari 2015 (gelijk met de wet). De beleidsregels zouden ook in moeten gaan per deze datum, maar vanwege het korte tijdsbestek van implementatie is dit niet eerder mogelijk gebleken. Vandaar dat deze terugwerken tot 1 januari 2015. Voor mensen die in de tussenliggende periode rechten zouden kunnen ontlenen aan deze regels, geldt de voor hen meest gunstige regeling.
7. Tot 2015 kenden we de zogenaamde Langdurigheidstoelage. Om in aanmerking te komen voor die toeslag was het van belang te bepalen wanneer geen zicht was op inkomensverbetering. Met de Participatiewet is daaraan toegevoegd dat wordt gekeken naar de krachten en bekwaamheden van persoon en naar de inspanningen die belanghebbende heeft verricht om te komen tot inkomensverbetering. Daarom is in de huidige beleidsregel opgenomen dat geen recht op de individuele inkomensvoetstuk bestaat als belanghebbende niet heeft voldaan aan inspannings en re-integratieverplichtingen. Daarnaast is in de beleidsregels opgenomen van welke groepen mensen wij vaststellen dat zij niet de krachten en bekwaamheden hebben om tot inkomensverbetering te komen of wel hier aan voldoen. Met voorliggende beleidsregels blijven we vrijwel iedereen bereiken die we voor 1 januari 2015 bereikten met de langdurigheidstoelage, mits ze voldoen aan de voorwaarden voor de nieuwe regeling. Hiermee komen we tegemoet aan de wens om beleidsarm de regeling in te voeren, met in achtname van de wettelijke vereisten van de Participatiewet.

Kosten en dekking

De verzamelbeleidsregels hebben geen financiële consequenties, maar geven invulling aan wet en verordening. Ook voor de individuele inkomensvoetstuk geldt dat er geen financiële consequenties worden verwacht. Dekking is uit het budget bijzondere bijstand. Naar verwachting blijft het aantal ontvangers gelijk aan die van de Langdurigheidstoelage. Ook de uitvoeringskosten blijven nagenoeg gelijk.

Vervolg

Na vaststelling van de beleidsregels worden deze gepubliceerd op de hiervoor voorgeschreven wijze. Ook worden ze opgenomen in het gemeentelijk handboek voor de uitvoering.

Evaluatie

Alle gevolgen van de nieuwe wetgeving zal worden gevolgd. Nadrukkelijk hebben de consequenties van de tegenprestatie en van het Tilburgs alternatief de aandacht. De beleidsregels zijn hierop volgend, dus als er uit deze evaluaties aanpassingen op het beleid volgen, worden ook de beleidsregels hierop aangepast.

Bijlagen

1. Verzamelbeleidsregels P-wet, IOAW, IOAZ en Bbz 2015
2. Beleidsregel individuele inkomstenstoeslag 2015