Gemeente Gouda

raadsvoorstel

afdeling	steller	gouda
Maatschappelijk beleid	A. Malcinovic	26 maart 2024
dossiernummer	telefoon	
7772	14-0182	

onderwerp
Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ Gouda 2024 en Handhavingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ Gouda 2024

Gevraagd besluit

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad van de gemeente Gouda voor te besluiten:

1. De Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ Gouda 2024 vast te stellen;
2. De Handhavingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ Gouda 2024 vast te stellen.

Toelichting

De verordeningen die het lokale beleidskader bieden voor handhaving binnen het domein van Werk en Inkomen dienen geactualiseerd te worden. De veranderende samenleving vraagt een andere manier van kijken naar de betekenis en waarde van handhaven. De Participatiewet en de IOAW/IOAZ laten beperkte ruimte voor lokale beleidskeuzes; wel kan en wordt in de uitvoeringspraktijk altijd gekeken naar de situatie van bijstandsgerechtigden en maatwerk geboden. Met de nieuwe verordeningen worden de, reeds bestaande of nieuwe ontstane, mogelijkheden benut om in het handhavingsbeleid waar mogelijk milder te zijn en meer tegemoet te kunnen komen aan inwoners die gedragsverbetering laten zien.
De beleidskeuzes die nu worden voorgesteld zijn gebaseerd op de Handhavingsvisie Participatiewet, IOAW en IOAZ Gouda 2024. In de Handhavingsvisie is beschreven welke uitgangspunten worden gehanteerd om aan de handhavende opdracht te voldoen, de visie is door het college op 26 maart 2024 vastgesteld.

1 Nadere uitleg op gevraagd besluit

De Participatiewet voorziet in een inkomen voor mensen die door omstandigheden niet in staat zijn om zelf in hun eigen levensonderhoud te voorzien. De bijstand is het uiterste vangnet binnen ons sociale zekerheidsstelsel en is alleen bedoeld voor mensen die het echt nodig hebben. Daarom beschrijft de Participatiewet regels en verplichtingen waaraan mensen met een bijstandsuitkering zich moeten houden. Vergelijkbare verplichtingen staan ook in de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ). In grote lijnen zijn het regels om zo snel als mogelijk weer voor eigen inkomen te zorgen en regels over het delen van informatie over de leefsituatie om het recht en de hoogte van de uitkering te bepalen.

Het college voert de Participatiewet uit en dient deze regels, die veelal een dwingend karakter hebben, te handhaven. De gemeenteraad stelt hiervoor verordeningen vast. De Afstemmingsverordening bevat regels op grond waarvan het college de bijstand kan verlagen als een bijstandsgerechtigde niet voldoet aan de verplichtingen gerelateerd aan onder andere arbeidsmarktdeelname. De Handhavingsverordening ziet op regels voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van bijstand en ook van misbruik en oneigenlijk gebruik in het kader van financieel beheer.

De bestaande verordeningen zijn verouderd en dienen te worden herzien. Het betreft zowel een juridische veroudering, alsook een veroudering in het licht van de ontwikkelingen met betrekking tot de menselijke maat.

In onderstaand schema zijn de voorgestelde wijzigingen weergegeven.

Voorgestelde wijziging Afstemmingsverordening	**Toelichting**
Artikel 2 lid 3 Mogelijkheid heroverweging binnen drie maanden, inclusief gedragsherstel	Het opleggen van een maatregel is geen doel op zich. Insteek is om gedragsverandering te veroorzaken. Expliciet wordt in de verordening opgenomen dat bij getoond gedragsherstel het eerdere maatregelbesluit kan worden herzien met een matiging naar 0% van de maatregel.
Artikel 17 De gedraging 'niet meewerken aan verplichte ontzorging' (in het kader van inburgering) opnemen	Volgens de Wet inburgering 2021 moeten gemeenten inburgeringsplichtige statushouders in het eerste halfjaar dat zij een bijstandsuitkering hebben verplicht 'financieel ontzorgen'. Vanaf 1 januari 2022 wordt het niet meewerken aan de financiële ontzorging door nieuwkomers opgenomen als gedraging op basis waarvan kan worden afgestemd. Deze maatregel was nog niet in verordening vastgelegd en betreft een wettelijk kader.
Meer categorieën hoogte afstemming (20-40-60-80-100%)	Dit betreft de percentages die worden gehanteerd voor het bepalen van de hoogte van de afstemming. Met meer categorieën is ook meer variatie op gedragingen die minder zwaar wegen en kan meer maatwerk geleverd worden.
Betere omschrijving van de gedragingen	De gedragingen zijn meer specifiek omschreven waar dit kan, met name op de medewerkingsplicht (artikel 10) en de arbeidsplicht (artikel 11). Dit schept meer duidelijkheid voor cliënt en de uitvoering.
Onverantwoord interen op vermogen valt niet meer onder betonen tekortschietend besef	Een maatregel in die situatie is niet op zijn plaats omdat het geld tenslotte al op is en het gedrag niet meer kan worden gecorrigeerd. Een maatregel is immers gericht op gedragsherstel. Een maatregel zorgt in deze situatie ook voor dat de cliënt voor een bepaalde periode over onvoldoende inkomsten beschikt om in zijn levensonderhoud te kunnen voorzien, dit is een zeer ongewenste situatie. In zulke situaties wordt daarom een geldlening verstrekt voor een maximale duur van 12 maanden. Een goede belangenafweging bij het verstrekken van bijstand in de vorm van een geldlening is cruciaal. Daarom wordt dit ook uiterst zorgvuldig gedaan en staat de menselijke maat voorop.
Weigering IOAW/IOAZ als aparte categorie opgenomen	Onder de IOAW en IOAZ zijn maatregelen wel als sanctiemiddel aangemerkt, anders dan de Participatiewet. Per gedraging is toegelicht of het een weigering of verlaging betreft. Ook zijn deze gedragingen meer concreet omschreven en, daar waar kan, gelijkend op de gedragingen in de Participatiewet. Dit biedt een duidelijk kader voor cliënt en uitvoering.
Bijzondere bijstand die ziet op doelverstrekkingen is uit de maatregelen gehaald	De term uitkering is gedefinieerd onder artikel 1 van de verordening. De bijzondere bijstand die ziet op doelverstrekkingen en niet op levensonderhoud (zoals bedoeld op grond van artikel 12 van de Participatiewet) is uit de maatregelen gehaald. Is de bijzondere bijstand ondoelmatig verstrekt, niet aangetoond of anderszins, dan volgt primair een intrekkingsgrond en/of terugvorderingsgrond en geen maatregel.
Samenloop met de Wet Inburgering 2021	Aan samenloop is een bepaling toegevoegd die ziet op de samenloop tussen boetwaardige gedragingen onder de Wet Inburgering 2021 en de maatregelwaardige gedragingen onder de Participatiewet. Dit betreft een wettelijke plicht en is ter verduidelijking voor de uitvoering opgenomen.

Voorgestelde wijziging Handhavingsverordening	**Toelichting**
Definities aangepast en uitgebreid	Term fraude is vervangen door schending inlichtingenplicht. Definities zijn toegevoegd die bijdragen aan het begrip van deze verordening.
Artikel 3 Aangifte OM duidelijk benadrukt	Verplichting tot het doen van aangifte in specifieke situaties is benadrukt, hierbij wordt de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude gevolgd.
Artikel 4 Preventief voorlichten	In het kader van draagvlak en preventie is opgenomen dat het college stuurt op voldoende voorlichting en uitleg over de regels, toegespitst op de situatie van de cliënt. Door inzet op preventie kan eventuele regelovertreding zoveel als mogelijk voorkomen worden.
Artikel 2 lid 5 Verantwoording over het handhaven	Het college hecht waarde aan transparantie. Toegevoegd is dat het college haar handhavende opgave tweejaarlijks aan de gemeenteraad verantwoord.

2 Argumenten

2.1 Het voorstel biedt een modern beleidskader voor handhaving op het gebied van werk en inkomen

De huidige verordeningen dateren alweer van 2015 en 2017. Dat betekent dat ze juridisch gezien verouderd zijn. Het is niet zo dat de wet in de tussentijd op dit punt is gewijzigd, maar het is wel zo dat de juridische inzichten over de interpretatie van de wet op onderdelen veranderd zijn.

2.2 Het voorstel faciliteert de uitvoeringsorganisatie en is duidelijker voor inwoners

Diverse bepalingen zijn nader uitgewerkt en verduidelijkt om de uitvoeringsorganisatie beter te faciliteren om uniform te handelen en de inwoner meer duidelijkheid te bieden over de verplichtingen. De gedragingen in de Afstemmingsverordening zijn meer specifiek omschreven. Dit zorgt ervoor dat de medewerkers, met toepassing van de menselijke maat, beslissingen kunnen voorbereiden en de rechtmatigheid van het besluit kunnen verantwoorden. De keuze om de gedragingen zo specifiek te omschrijven zorgt voor transparantie en het beter uitleggen en begrijpen van de regels.

2.3 De Afstemmingsverordening biedt perspectief voor cliënten die zich niet aan de verplichtingen hebben gehouden

Onder de Participatiewet is de maatregel uitdrukkelijk niet straffend bedoeld. De maatregel is een gedragscorrigerend instrument. Omdat de Participatiewet het laatste vangnet is, is het van belang dat bijstandsgerechtigden nog een mogelijkheid hebben om hun gedrag te herstellen. Na herstel van het gedrag kan de maatregel worden gematigd naar 0%, hiermee worden de gevolgen van de maatregel teruggedraaid. Daarnaast is er, door meer categorieën toe te voegen, meer mogelijkheid om gedragingen die minder zwaar wegen dan ook minder hard te corrigeren.

2.4 De verordeningen bieden een juridische basis voor de bescherming van publieke middelen

De bijstandsuitkering is het absolute vangnet van ons sociale zekerheidsstelsel. Voor de (financiële) houdbaarheid van dit vangnet is het belangrijk dat wordt opgetreden tegen misbruik, hiervoor zijn duidelijke kaders van belang.

2.5 De huidige tijd vraagt van de overheid om meer transparant te zijn

De strikte focus in de wetgeving op het bestrijden van misbruik kan hele vervelende gevolgen hebben, zoals te zien is rondom de toeslagenaffaire. De veranderende samenleving vraagt een andere manier van kijken naar de betekenis en waarde van handhaven. En om een overheid die meer transparant is in de wijze van uitvoering van handhaven. De besluiten van de gemeente heeft effect op de inwoners. Om meer inzicht te geven in de handhavende en toezichthoudende taak heeft het college een handhavingsvisie opgesteld en zal het college deze taak tweejaarlijks aan de gemeenteraad verantwoorden.

3 Kanttekeningen

3.1 Het college past al zoveel mogelijk maatwerk toe

Binnen de Integrale Uitvoeringsorganisatie staat de inwoner centraal en wordt er rekening gehouden met de situatie van de inwoner. Het college vindt het echter wel belangrijk dat de kaders voor de noodzakelijke handhaving helder zijn voor de inwoners, de uitvoering en de gemeenteraad. In de ontwikkelingen vanuit het Rijk richting de hervorming van de Participatiewet en de aanwijzingen over de toepassing van de menselijke maat, is de nadruk komen te liggen op een betere uitleg van de regels aan cliënten. Een op de individuele situatie toegespitste uitleg draagt bij aan het voorkomen van (nieuwe) onrechtmatige situaties. Vanwege het belang van goede voorlichting voor de bereidheid tot naleving van de regels is dit als bepaling de Handhavingsverordening opgenomen.

3.2 Het voorstel geeft een beeld van een harde overheid terwijl het toch vooral is bedoeld voor een beperkte groep mensen die zich moedwillig niet aan de regels houdt

Om inwoners te kunnen helpen is wederzijdse vertrouwen nodig, aan de andere kant is controle nodig om te zorgen dat uitkeringen volgens de voorwaarden van de Participatiewet verstrekt worden. De strenge wetgeving laat maar weinig ruimte voor een eigen invulling.

Deze regels zijn met name bedoeld voor de beperkte groep mensen die zich moedwillig niet aan de regels houden, en we deze regels immers moeten hebben.

4 Juridische- / financiële gevolgen

Juridische gevolgen
De huidige verordeningen stammen uit 2015 en 2017. Het is niet zo dat de wet in de tussentijd op dit punt is gewijzigd, maar de juridische inzichten over de interpretatie van de wet zijn op onderdelen veranderd. Naar aanleiding van het rapport 'Ongekend onrecht' heeft het kabinet aangekondigd te gaan kijken naar de strikt gebonden bevoegdheden in de Participatiewet. Herziening van de Participatiewet (in Balans) laat nog enige tijd op zich wachten. De wetsvoorstellen brengen wijzigingen met zich mee die gevolgen kunnen hebben voor de vast te stellen verordeningen, deze dienen waarschijnlijk nogmaals aangepast te worden.

Financiële gevolgen
Wijziging van de verordeningen heeft geen tot zeer beperkte financiële gevolgen. Het opleggen van maatregelen leidt in principe tot lagere uitkeringslasten. Het aantal maatregelen is evenwel beperkt en heeft geen significante weerslag op de begroting. De focus ligt op preventie en beperken van de verplichting om bijstand terug te vorderen of een maatregel op te leggen. Het effect van preventie is lastig te meten.

5 Personele- / organisatorische gevolgen / duurzaamheid / positie mensen met een beperking

De verordeningen dragen bij aan de bescherming van publieke middelen, en dat deze beschikbaar zijn voor inwoners die het echt nodig hebben.

6 Communicatie / interactiviteit

De Goudse Adviesraad Sociaal Domein heeft advies uitgebracht op de concept verordeningen, en heeft zijn waardering uitgesproken voor de verordeningen en de handhavingsvisie. Na vaststelling door de gemeenteraad wordt de Afstemmingsverordening en Handhavingsverordening gepubliceerd op overheid.nl en treedt deze in werking een dag na bekendmaking.

Bijlagen
1. Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ Gouda 2024
2. Handhavingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ Gouda 2024
3. Handhavingsvisie Participatiewet, IOAW en IOAZ Gouda 2024
4. Advies van de GASD
5. Reactie college op het advies van de GASD

Burgemeester en wethouders van Gouda,

de secretaris,	de burgemeester,
drs. R.C. Bakker	mr. drs. P. Verhoeve