VERORDENING

Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ gemeente Dijk en Waard

Zaaknummer: 0000626256

De raad van de gemeente Dijk en Waard;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 12 september 2023.

gelet op artikel 147, eerste lid Gemeentewet, artikel 8 eerste lid, aanhef onderdelen a en c, artikel 8b van de Participatiewet, artikel 35 van de Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en artikel 35 van de Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen;

gezien het advies van de cliëntenadviesraad van Zaffier;

besluit vast te stellen de hierna volgende verordening:
‘Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ gemeente Dijk en Waard’

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsomschrijvingen

1. Alle begrippen die in deze verordening worden gebruikt en die niet nader worden omschreven hebben dezelfde betekenis als in de Participatiewet, de Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), de Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAZ), de Wet inburgering 2021, de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Gemeentewet.
2. In deze verordening wordt verstaan onder:

a.	norm	toepasselijke bijstandsnorm als bedoeld in artikel 5, onderdeel c van de Participatiewet of de grondslag van de voorziening als bedoeld in artikel 5 van de IOAW/IOAZ, voor zover er sprake is van een voorziening op grond van de IOAW/IOAZ;
b.	uitkering	uitkering voor levensonderhoud ingevolge de Participatiewet met inbegrip van de toegekende bijzondere bijstand voor levensonderhoud overeenkomstig artikel 12 en 13, derde lid van die wet;
c.	voorziening	uitkering ingevolge de IOAW/IOAZ;
d.	medewerkingsverplichting	de verplichting als bedoeld in artikel 17, tweede lid van de Participatiewet, artikel 13, tweede lid van de IOAW/IOAZ;
e.	afstemmen	het verlagen van de norm als bedoeld in de artikelen 9a, twaalfde lid en 18 van de Participatiewet, de artikelen 20 en 38, twaalfde lid van de IOAW/IOAZ;
f.	PIP	het Persoonlijk plan Inburgering en Participatie, bedoeld in artikel 15 van de Wet inburgering2021;
g.	MAP	de Module Arbeidsmarkt en Participatie, bedoeld in artikel 6, eerste lid onder b van de Wet inburgering 2021.

Artikel 2. Het besluit tot opleggen van een verlaging

In het besluit tot het afstemmen inhoudende een verlaging van de uitkering wordt in ieder geval vermeld**:**

a. de reden van de verlaging;
b. de duur van de verlaging;
c. het percentage waarmee de norm wordt verlaagd;
d. indien van toepassing, de reden om af te wijken van de standaard verlaging; en
e. de mogelijkheid om gebruik te maken van de inkeerregeling overeenkomstig artikel 18, elfde lid van de Participatiewet. Het gestelde onder e is niet van toepassing op de IOAW en IOAZ.

Artikel 3. Afzien van het verlagen van de norm

Het college ziet af van het toepassen van een verlaging indien:

a. iedere vorm van verwijtbaarheid ontbreekt;
b. de gedraging meer dan zes maanden vóór constatering door het college heeft plaatsgevonden.

Artikel 4. Ingangsdatum en tijdvak van een verlaging

1. Een verlaging vindt plaats met ingang van de eerstvolgende kalendermaand volgend op de maand waarin het besluit is bekend gemaakt. Indien over deze periode de norm reeds is verlaagd of er geen recht op de uitkering of voorziening bestaat, vindt de verlaging aansluitend op deze periode plaats.

2. Bij een lopende aanvraag vindt de verlaging plaats met ingang van de datum toekenning uitkering of voorziening.
3. In afwijking van het eerste lid wordt bij een hernieuwde aanvraag, mits de aanvraagdatum ligt binnen 3 maanden na de datum van beëindiging of intrekking, de norm alsnog verlaagd of met dat deel van de verlaging verminderd dat nog niet is uitgevoerd en wel vanaf de datum van de hernieuwde ingang van de uitkering/voorziening.

Artikel 5. Berekeningsgrondslag

1. Een verlaging wordt berekend over de norm die van toepassing is in de maand waarin de verlaging plaatsvindt.
2. In afwijking van het eerste lid kan een verlaging worden toegepast op de bijzondere bijstand voor levensonderhoud als:
    a. aan belanghebbende bijzondere bijstand voor levensonderhoud wordt verleend met toepassing van artikel 12 van de Participatiewet, en
    b. de verwijtbare gedraging van belanghebbende in relatie met zijn recht op bijzondere bijstand voor levensonderhoud daartoe aanleiding geeft.
3. Bij toepassing van het tweede lid, onderdeel a, moet in deze verordening ‘norm’ worden gelezen als ‘bijstandsnorm inclusief de op grond van artikel 12 van de Participatiewet verleende bijzondere bijstand voor levensonderhoud’.
4. Bij toepassing van het tweede lid, onderdeel b, moet in deze verordening ‘norm’ worden gelezen als ‘de verleende bijzondere bijstand voor levensonderhoud’.

Artikel 6. Verrekenen verlaging

Het bedrag van de verlaging, bedoeld in de artikelen 8 sub c, voor zover voortvloeiend uit de Participatiewet, en 9 van deze Verordening, wordt verdeeld over de maand van oplegging van de maatregel en de volgende twee maanden als bijzondere omstandigheden naar het oordeel van het college dit rechtvaardigen.

Hoofdstuk 2. Niet nakomen van de niet geüniformeerde verplichtingen met betrekking tot de arbeidsinschakeling

Artikel 7. Gedragingen Participatiewet/IOAW/IOAZ

Gedragingen van een belanghebbende, waardoor de verplichting op grond van artikel 9, artikel 9a en artikel 17, tweede lid van de Participatiewet, of 13, tweede lid, 37 en 38 IOAW en 20, eerste lid onder a en b IOAW/IOAZ niet of onvoldoende wordt nagekomen, worden onderscheiden in de volgende categorieën:

1. Eerste categorie:
    a. het niet (tijdig) als werkzoekende geregistreerd zijn of het niet tijdig verlengen van de registratie bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV);

2. Tweede categorie:
    a. het niet of onvoldoende meewerken aan het opstellen, uitvoeren of evalueren van een plan van aanpak, genoemd in artikel 44a van de Participatiewet ;
    b. het uit houding en gedrag ondubbelzinnig laten blijken verplichtingen als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b van de Participatiewet dan wel artikel 37, eerste lid IOAW en IOAZ niet te willen nakomen, wat heeft geleid tot het intrekken van de ontheffing van de arbeidsplicht voor een alleenstaande ouder, bedoeld in artikel 9a, eerste lid, van de Participatiewet dan wel artikel 38, eerste lid IOAW/IOAZ;

c. het niet of onvoldoende verrichten van een door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden naar vermogen als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel c van de Participatiewet dan wel artikel 37, eerste lid onder f IOAW/IOAZ;

3. Derde categorie:
   a. het tijdens de zoektijd van 4 weken als bedoeld in artikel 41, vierde lid van de Participatiewet niet naar vermogen solliciteren en/of zoeken naar mogelijkheden binnen het ‘s Rijks kas bekostigd onderwijs;
   b. het niet naar vermogen proberen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen in de gemeente van inwoning voor zover dit niet voortvloeit uit een gedraging als bedoeld in artikel 18, vierde lid van de Participatiewet;
   c. het door eigen toedoen niet verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid als bedoeld in 37 lid 1 onder a IOAW/IOAZ;
   d. het niet aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid als bedoeld in 37 lid 2 onder IOAW/IOAZ;
   e. het door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid als bedoeld in artikel 20, eerste lid, onderdeel a of b van de IOAW of artikel 20, tweede lid, onderdeel a of b van de IOAZ;
   f. overige gedragingen die de inschakeling in arbeid belemmeren voor de IOAW/IOAZ-gerechtigde.

Artikel 8. Hoogte en duur van een verlaging

De verlaging wordt bij gedragingen uit voorgaand artikel vastgesteld op:
   a. 10% van de norm gedurende één maand bij gedragingen van de eerste categorie;
   b. 50% van de norm gedurende één maand bij gedragingen van de tweede categorie;
   c. 100 % van de norm gedurende één maand bij gedragingen van de derde categorie.

Hoofdstuk 3. Niet nakomen van de geüniformeerde verplichtingen met betrekking tot de arbeidsinschakeling

Artikel 9. Duur van een verlaging

Als belanghebbende de verplichtingen zoals genoemd in artikel 18, vierde lid van de Participatiewet niet (tijdig) of onvoldoende of te laat nakomt, dan verlaagt het college de norm met 100% voor de duur van 1 maand.

Hoofdstuk 4. Overige gedragingen die leiden tot een verlaging

Artikel 10. Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid

1. Een verlaging wegens tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan, zoals bedoeld in artikel 18, tweede lid van de Participatiewet, vindt plaats voor een percentage van maximaal 100% en gedurende ten hoogste 3 maanden;
2. Deze verlaging wordt toegepast in de gevallen dat belanghebbende:
   a. voorliggende voorzieningen (periodiek inkomen of vermogensbestanddelen) had kunnen benutten voor de kosten van levensonderhoud maar deze verwijtbaar niet (heeft) benut;
   b. voorliggende voorzieningen door eigen toedoen niet kan benutten;
   c. onverantwoord inteert op vermogen en daarmee langer of voor een hoger bedrag een beroep moeten worden gedaan op een uitkering.

Artikel 11. Ontzorgplicht

1. Het college oordeelt welk instrument op grond van artikel 56a, tweede lid van de Participatiewet noodzakelijk is voor het verkrijgen van (financiële) zelfredzaamheid, meestal zijnde het in naam van de belanghebbende rechtstreeks verrichten van betalingen vanuit de toegekende bijstand van huur, gas, water en stroom en de verplichte zorgverzekering.
2. Als belanghebbende door eigen toedoen niet (tijdig) of onvoldoende meewerkt aan de in artikel 56a, tweede lid van de Participatiewet neergelegde verplichting om gedurende een periode van zes maanden, gerekend vanaf de dag waarop het recht op bijstand ontstaat, mee te werken aan de ontzorgplicht van de gemeente dan wordt de verlaging, vastgesteld op 20 % van de norm gedurende ten hoogste 1 maand.

Artikel 12. Zeer ernstige misdragingen

1. Indien een belanghebbende zich zeer ernstig misdraagt door verbaal geweld, of discriminatie tegenover personen of instanties, die zijn belast met de uitvoering van de Participatiewet als bedoeld in artikel 9, zesde lid van die wet of de uitvoering van de IOAW/IOAZ als bedoeld in artikel 37, eerste lid, onderdeel g de uitkering of voorziening verlaagd met 50% van de norm gedurende een maand.
2. Indien een belanghebbende zich zeer ernstig misdraagt door intimidatie (uitoefenen van psychische druk), zaakgericht fysiek geweld (vernielingen), mensgericht fysiek geweld of een combinatie van agressievormen tegenover personen of instanties, die zijn belast met de uitvoering van de Participatiewet als bedoeld in artikel 9, zesde lid van die wet of de uitvoering van de IOAW/IOAZ als bedoeld in artikel 37, eerste lid, onderdeel g, de uitkering of voorziening verlaagd met 100% van de norm gedurende een maand.

Artikel 13. Niet nakomen van overige verplichtingen

Indien een belanghebbende één of meerdere door het college opgelegde verplichtingen als bedoeld in artikel 55 van de Participatiewet niet (tijdig) of onvoldoende nakomt, wordt een verlaging toegepast van maximaal 100% gedurende maximaal 3 maanden.

Hoofdstuk 5. Recidive en samenloop

Artikel 14. Recidive

1. De duur van de afstemming zoals bedoeld in artikel 8, 9, 10 en 12 van deze Verordening wordt verdubbeld indien belanghebbende zich binnen twaalf maanden na bekendmaking van een besluit waarbij de uitkering of voorziening is afgestemd, opnieuw schuldig maakt aan een verwijtbare gedraging van dezelfde categorie.
2. Het percentage van de afstemming als bedoeld in artikel 11, eerste lid van deze Verordening wordt verdubbeld indien belanghebbende na 1 maand na de gedraging uit het eerste lid nog steeds niet (tijdig) of onvoldoende meewerkt aan deze verplichting.
3. Bij voortduren van de gedraging uit artikel 11, eerste lid van deze Verordening wordt het percentage van de afstemming met ingang van de derde maand telkens maandelijks verhoogd met 20% met een maximum van 100%.

Artikel 15. Samenhang handhaving Wet Inburgering en handhaving Participatiewet

1. Als een Inburgeringsplichtige een uitkering ontvangt en zich niet aan de verplichtingen en afspraken houdt van het PIP, waarbij de nadruk ligt op het bevorderen van re-integratie en het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt, dan vindt verlaging van de uitkering plaats op grond van artikel 18 van de Participatiewet en deze verordening. Het gaat hierbij om

verplichtingen en afspraken anders dan in het aanbod in de MAP. Het college legt voor dezelfde gedraging dan geen bestuurlijke boete op grond van de Wet Inburgering 2021 op.
2. Als een Inburgeringsplichtige een uitkering ontvangt en zich niet aan de verplichtingen en afspraken houdt van het PIP, waarbij de nadruk ligt op het vergroten van de taalbeheersing en overige afspraken en verplichtingen in het PIP, dan wordt door het college een bestuurlijke boete op grond van de Wet inburgering 2021 opgelegd. Het college verlaagt in dat geval voor dezelfde gedraging de uitkering niet.
3. Bij de keuze tussen handhaving op grond van de Participatiewet door een verlaging van de uitkering op grond van deze verordening en handhaving op grond van de Wet Inburgering 2021 via een bestuurlijke boete weegt het college ook af welke wijze van handhaving, rekening houdend met de gevolgen hiervan voor Inburgeringsplichtige/gezinsmigrant, naar diens oordeel het best bijdraagt aan het beoogde effect, te weten het succesvol voltooien van het inburgeringstraject en financieel het minst belastend is.
4. In de beschikking aan de Inburgeringsplichtige vermeldt het college of er een bestuurlijke boete op grond van de Wet inburgering 2021 wordt opgelegd of dat de uitkering wordt verlaagd op grond van de Participatiewet.

Hoofdstuk 6. Verrekening bestuurlijke boete

Artikel 16. Verrekening bestuurlijke boete Wet Inburgering 2021

Het college maakt gebruik van de bevoegdheid tot het verrekenen van de bestuurlijke boete Wet Inburgering 2021 met de Participatiewet uitkering, zoals dit haar op grond van artikel 4:93 van de Algemene wet bestuursrecht toekomt.

Hoofdstuk 7. Slotbepalingen

Artikel 17. Beslissing van het college in gevallen waarin de verordening niet voorziet

In gevallen die de uitvoering van deze verordening betreffen en waarin deze verordening niet voorziet, beslist het college.

Artikel 18. Hardheidsclausule

Het college kan in bijzondere gevallen ten gunste van de belanghebbende afwijken van de bepalingen in deze verordening, indien toepassing van de verordening tot onbillijkheden van overwegende aard leidt.

Artikel 19. Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2024.

Artikel 20. Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als de Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ gemeente Dijk en Waard.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van Dijk en Waard van 10 oktober 2023

De griffier, De voorzitter,

M. Horjus M.F. Poorter

Algemene toelichting

Rechten en plichten in de Participatiewet, de IOAW en de IOAZ
De gemeenteraad heeft ingevolge de Participatiewet, de IOAW en de IOAZ een verantwoordelijkheid met betrekking tot de invulling van de rechten en plichten van de uitkeringsgerechtigden. Daarnaast leggen deze wetten een handhavingsverplichting op aan de gemeenteraad ingeval van schending van arbeidsverplichtingen en andere verplichtingen. Dit geldt voor alle verplichtingen.

Mede gelet op de rechtszekerheid van een uitkeringsgerechtigde moet de Raad nadere regels stellen over het opleggen van een afstemming (het verlagen van de norm bij niet-nakoming plichten). Rechten en plichten zijn twee kanten van één medaille. Het recht op een uitkering of voorziening is altijd verbonden aan de plicht zich aan de regelgeving te houden en zich naar vermogen in te zetten om weer onafhankelijk te worden van de uitkering. Dit betekent dat de vaststelling van de hoogte van de uitkering of voorziening niet alleen afhangt van de toepasselijke norm en de beschikbare middelen van de belanghebbende, maar ook van de mate waarin verplichtingen naar vermogen worden nagekomen.

Afstemming uitkering of voorziening
Afstemming van de uitkering of voorziening vindt plaats indien belanghebbende zijn medewerkingsverplichting, zoals bepaald in artikel 9, artikel 9a, artikel 17, tweede tot en met vierde lid of voortvloeiende uit artikel 55 of 56a van de Participatiewet dan wel zoals bepaald in artikel 13, tweede lid, artikel 37 of artikel 38 van de IOAW/IOAZ **verwijtbaar** niet, niet volledig of te laat nakomt.
Ook gedragingen voortvloeiend uit ongenoegzaam besef voor de verantwoordelijkheid van het bestaan leiden tot een afstemming van de norm bij een uitkering ingevolge de Participatiewet. Afstemming van de norm vindt eveneens plaats als belanghebbende zich zeer ernstig misdraagt jegens Raadsleden, College of Zaffier.
Artikel 18, eerste lid van de Participatiewet spreekt over het afstemmen van de uitkering en de daaraan verbonden verplichtingen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van een belanghebbende. Het is dus maatwerk en is afhankelijk van de inspanningen die van de uitkeringsgerechtigde naar vermogen kan worden verwacht.

De afstemming wordt daarnaast zwaarder en geldt voor een langere duur naarmate de gedragingen ernstiger en meer van invloed zijn op het onnodig (lang) ontvangen van een uitkering of voorziening. Naast de nadelige financiële gevolgen voor de gemeente speelt daarbij een nog grotere rol dat het onnodig lang of teveel ontvangen van een uitkering of voorziening meer nadelige gevolgen voor de belanghebbende zelf kan opleveren.

Verwijtbaarheid
Afstemming vindt alleen plaats als er sprake is van aantoonbare verwijtbaarheid. De Algemene wet bestuursrecht als hogere wetgeving dan de Participatiewet bepaalt dat als er geen sprake is van verwijtbaarheid een sanctie achterwege dient te blijven.
Afstemming is dus alleen aan de orde op het moment dat een verplichting willens en wetens wordt geschonden oftewel dat de gedraging aantoonbaar verwijtbaar is. Bij twijfel over de verwijtbaarheid kan evenmin een sanctie worden opgelegd.
Naast artikel 2 zijn ook het proportionaliteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel uit de Algemene wet bestuursrecht meetlatten waar langs de uitvoering van de Aftstemmingsverordening wordt gelegd.

Kortom de wet en regelgeving bieden ook nu al voldoende mogelijkheden om menselijke maat en maatwerk in de uitvoering vorm te geven.

Inkeerregeling
Het college beoordeelt uiterlijk drie maanden na de datum van de beschikking of de omstandigheden en het gedrag van belanghebbende aanleiding geven de beslissing te herzien (artikel 18, derde lid van de Participatiewet).

Samenloop maatregel/sanctie en Strafrecht
Een verlaging krachtens de afstemmingsverordening is een punitieve sanctie voor zover de verlaging wordt opgelegd omdat belanghebbende zich zeer ernstig heeft misdragen. Als een betreffende gedraging ook een strafbaar feit oplevert, kan belanghebbende hier strafrechtelijk voor worden vervolgd. Deze verlaging en de strafvervolging kunnen alleen naast elkaar bestaan als sprake is van juridisch te onderscheiden feiten.

Wet Inburgering 2021 in relatie tot Participatiewet
Gelijktijdig met het in werking treden van de Wet Inburgering 2021 per 1 januari 2022 is aan de Participatiewet het artikel 56a toegevoegd aangaande de ontzorgplicht van de gemeente. De inburgeringsplichtige dient hiermee dan in te stemmen. Het niet meewerken aan deze verplichting door de inburgeringsplichtige wordt aangemerkt als een maatregelwaardige gedraging. Voorts is in de Wet Inburgering de bestuurlijke boete geïntroduceerd. Nu de Wet Inburgering 2021 geen verrekening heeft geregeld, moet dit alsnog in een verordening gebeuren.

Onderstaand volgt de artikelsgewijze uitleg waar nodig.

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 2. Het besluit tot opleggen van een verlaging

In dit artikel is aangegeven wat in het besluit in ieder geval moet worden vermeld. Deze eisen vloeien rechtstreeks voort uit de Awb en dan met name uit de vereisten dat een besluit kenbaar is en dat het besluit van een deugdelijke motivering is voorzien.

Artikel 3. Afzien van het verlagen van de norm

Omwille van de effectiviteit is het nodig dat een verlaging spoedig nadat de gedraging is geconstateerd, wordt opgelegd. Om deze reden regelt dit artikel dat het college geen verlagingen oplegt voor gedragingen die inmiddels langer dan zes maanden voor constatering hebben plaatsgevonden. Daarnaast wordt uiteraard afgezien van een verlaging indien iedere vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.

Artikel 4. Ingangsdatum en tijdvak van een verlaging

In het eerste lid is bepaald dat het opleggen van een afstemming plaatsvindt door middel van het verlagen van de norm in de eerstvolgende maand(en).

In het tweede lid staat dat bij een nieuwe aanvraag de uitkering of voorziening wordt verlaagd vanaf de datum van ingang van de uitkering of voorziening. De uitkering of voorziening hoeft dan niet te worden herzien.

In het derde lid staat een uitzondering op het eerste lid omschreven. Als een verlaging niet of niet geheel ten uitvoer kan worden gelegd als gevolg van de beëindiging of intrekking van de uitkering of voorziening, is het ook mogelijk om de verlaging of dat deel van de verlaging dat nog niet is uitgevoerd, alsnog op te leggen als belanghebbende binnen 3 maanden na datum beëindiging of intrekking van de uitkering of voorziening opnieuw een uitkering of voorziening op grond van die wet toegekend krijgt.
Het college moet bij het opnieuw toekennen van het recht op de uitkering of voorziening beoordelen in hoeverre er nog aanleiding bestaat om een verlaging toe te passen.

Artikel 5. Berekeningsgrondslag

In dit artikel is het uitgangspunt vastgelegd dat een verlaging wordt berekend over de norm.

In het tweede lid is bepaald dat een verlaging ook kan worden toegepast op de bijzondere bijstand als aan een belanghebbende bijzondere bijstand wordt verleend met toepassing van artikel 12 van de Participatiewet. Personen tussen de 18 en 21 jaar ontvangen een lage jongerennorm, die indien noodzakelijk wordt aangevuld door middel van aanvullende bijzondere bijstand in de kosten van levensonderhoud. De berekeningsgrondslag bestaat in dat geval uit de bijstandsnorm inclusief de verleende bijzondere bijstand op grond van artikel 12 van de Participatiewet.
Op grond van het tweede lid, onderdeel b, is het mogelijk dat het college in incidentele gevallen een verlaging oplegt over de bijzondere bijstand. Er moet dan wel een verband bestaan tussen de gedraging van een belanghebbende en zijn recht op bijzondere bijstand.

Artikel 6. Verrekenen verlaging

Het college heeft volgens de Participatiewet de mogelijkheid bij verlaging van de bijstand wegens schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting, de verlaging te verrekenen. Dit over de maand van oplegging van de maatregel en ten hoogste over de twee volgende maanden. Over

de eerste maand moet minimaal een derde van het bedrag van de verlaging worden verrekend (artikel 18, vijfde lid, tweede volzin, van de Participatiewet).
Het college past deze mogelijkheid eveneens uitsluitend in geval van bijzondere omstandigheden ook toe bij de niet-geüniformeerde arbeidsverplichtingen in de categorie verlaging van 100%.
Wanneer belanghebbende tot inkeer komt, wordt de verlaging stopgezet en ontvangt belanghebbende weer de volledige uitkering (artikel 18, elfde lid, van de Participatiewet). Het gaat hier om een facultatieve bepaling.

Verrekenen bij bijzondere omstandigheden
Er is dus voor gekozen gebruik te maken van de mogelijkheid tot het verrekenen van het bedrag van de verlaging als bijzondere omstandigheden dit rechtvaardigen. Hierbij kan worden gedacht aan:
- vergroting schuldenproblematiek;
- (dreigende) huisuitzetting;
- afsluiting van gas en elektriciteit.

Het voorgaande is niet van toepassing op de IOAW/IOAZ, omdat deze wetten die mogelijkheid niet bieden. Vanwege samenhang tussen wet en verordening is dit dus ook niet toepasbaar gemaakt op de niet-geüniformeerde verplichtingen IOAW/IOAZ.

Hoofdstuk 2. Niet nakomen van de niet geüniformeerde verplichtingen met betrekking tot de arbeidsinschakeling

Artikel 7. Gedragingen Participatiewet/IOAW/IOAZ

Participatiewet
De regering is van mening dat het niet nakomen van een aantal specifieke (arbeids-) verplichtingen, alle voortvloeiend uit de algemene verplichtingen van de artikelen 9, 17, 41 en 55 van de Participatiewet van dien aard zijn dat daar een uniform optreden vanuit gemeenten wenselijk is. Hier past naar de mening van de regering geen discretionaire bevoegdheid bij. Bij wet is bepaald dat, ingeval er sprake is van een in de Participatiewet benoemde gedraging, de norm dient te worden verlaagd. Deze verplichtingen zijn daarom geharmoniseerd oftewel landelijk is de afstemmingsverplichting en de hoogte van de afstemming gelijk.
Ook is de (hoogte en de duur van de) afstemming ingeval van recidive bij wet bepaald.

De gedragingen in artikel 18, vierde lid Pw zijn echter niet limitatief opgesomd. Hiermee blijft de bevoegdheid bestaan om nog andere gedragingen te benoemen en deze dan op te nemen in de verordening. De gemeente heeft hierin weliswaar een discretionaire bevoegdheid, maar is ook gehouden om te handhaven waar verwijtbaar andere dan in voornoemd wetsartikel benoemde verplichtingen niet worden nagekomen.
Zoals eerder aangegeven is evenwel in deze verordening een andere keuze gemaakt.

Om onderscheid te maken tussen de in de verordening benoemde gedragingen en de gedragingen uit artikel 18, vierde lid van de Participatiewet (zijnde de zogeheten “geüniformeerde verplichtingen”), worden de in de verordening genoemde gedragingen de gedragingen genoemd als gevolg van “niet nakomen van de niet-geüniformeerde verplichtingen met betrekking tot de arbeidsinschakeling”.
De IOAW en IOAZ kennen geen geüniformeerde verplichtingen.

IOAW en IOAZ

De rangschikking van de gedragingen is geharmoniseerd aan de rangschikking van de gedragingen uit de Participatiewet met als oogmerk het voeren van een consistent en coherent (handhavings-)beleid voor elk van deze sociale zekerheidswetten. Om deze reden is ook niet gekozen voor de wettelijke opties tot tijdelijk of blijvend weigeren van de IOAW/IOAZ maar bij situaties zoals omschreven in artikel 20, eerste lid onder a of b van de IOAW of artikel 20, tweede lid onder a of b van de IOAZ de uitkering te verlagen. Dit komt ook de uniformiteit van de uitvoering ten goede.
Dit betekent dat de mate waarin belanghebbende een inkomen zou hebben kunnen verwerven, niet tot uiting gebracht wordt in de maatregel. Dit is ook praktischer daar het zeer lastig is om te bepalen wat de duur en de hoogte van het inkomen had kunnen zijn indien belanghebbende zijn inkomen had behouden.

Artikel 8. Hoogte en duur van een verlaging

In dit artikel wordt gewicht aan de categorie, waaronder de gedraging valt, toegekend in de vorm van een verlagingspercentage alsmede de duur van de verlaging. Dit artikel heeft betrekking op de gedragingen zoals benoemd in de artikel 7 van deze verordening.
De categorieën zijn gerangschikt naar toenemende zwaarte.
Een gedraging wordt ernstiger geacht naarmate de gedraging meer concrete gevolgen heeft voor het niet verkrijgen of behouden van betaalde arbeid.

Hoofdstuk 3. Niet nakomen van de geüniformeerde verplichtingen met betrekking tot de arbeidsinschakeling

Artikel 9. Duur van een verlaging

Artikel 18 van de Participatiewet is dwingendrechtelijk bepaald. De enige uitzondering hierop is het bepalen van de duur van de afstemming. Deze discretionaire bevoegdheid is echter wel beperkt, want er is een verordeningsplicht met betrekking tot het vastleggen van de duur van de afstemming en de duur dient te vallen binnen de bandbreedte zoals bepaald in artikel 18, vijfde en zesde lid van de Participatiewet.

Hoofdstuk 4. Overige gedragingen die leiden tot een verlaging

Artikel 10. Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid

Dit artikel heeft alleen betrekking op de Participatiewet, want de IOAW en de IOAZ kennen deze wettelijke grondslag niet.
Aan de Participatiewet ligt het beginsel ten grondslag dat een ieder in eerste instantie in zijn eigen bestaan(skosten) dient te voorzien. Pas wanneer dat niet mogelijk is, kan men een beroep doen op een uitkering. Hoofdregel is dus dat iedereen alles zal moeten doen en nalaten om een beroep op een uitkering te voorkomen.

Leidt een gedraging ertoe dat belanghebbende eerder, langer of voor een hoger bedrag is aangewezen op een uitkering, dan is veelal sprake van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan.

Hiervan is in elk geval sprake bij de volgende gedragingen (als die er toe leiden dat belanghebbende eerder, langer of voor een hoger bedrag is aangewezen op bijstand):

- het te snel interen van vermogen (erfenis, echtscheidingsboedel, winnend lot);

- het door eigen schuld verliezen van het recht op een uitkering of het ontvangen van een verlaagde uitkering UWV/SVB wegens opgelegde maatregel;
- het door eigen schuld te laat aanvragen van of door eigen toedoen geen aanspraak maken op een voorliggende voorziening, bijv. studiefinanciering, inkomsten uit alimentatie.

Tevens is in dit artikel het maximale verlagingspercentage en de maximale duur van de afstemming benoemd.

Artikel 11. Ontzorgplicht

Inburgeringsplichtigen met een bijstandsuitkering worden in de eerste zes maanden vanaf het recht op de uitkering ontzorgd. Doel van het ontzorgen is te voorkomen dat onzekerheid over de financiële positie in de beginfase van het inburgeringstraject afleidt van inburgering en om financiële problemen te voorkomen. Gemeenten betalen voor deze doelgroep de huur, de rekeningen voor gas, water en stroom en de verplichte zorgverzekering vanuit de bijstandsuitkering. Het financieel ontzorgen is een verplichting vanuit de Pw (artikel 56a). Dat betekent dat er geen samenloop is met de Wet inburgering 2021 (Wi2021).
Inmiddels laat de praktijk zien dat financieel ontzorgen niet altijd een meerwaarde heeft voor de Inburgeringsplichtige. Binnenkort zal de Participatiewet hierop aangepast gaan worden (Verzamelbrief inburgering van 6 april 2023 aan de Tweede Kamer) en is meer maatwerk mogelijk, waarbij ook gedacht kan worden aan bijvoorbeeld monitoren van de uitgaven voor vaste lasten in plaats van doorbetaling vanuit de uitkering of de inzet van andere instrumenten om te komen tot financiële zelfredzaamheid. Het college oordeelt of de ontzorgplicht van de gemeente van toepassing is op de situatie van de Inburgeringsplichtige en zo ja, welke vorm deze behoort te krijgen.

Artikel 12. Zeer ernstige misdragingen

Onder de term 'zeer ernstige misdraging' dient in elk geval te worden verstaan: elke vorm van ongewenst en agressief fysiek contact met een persoon of het ondernemen van pogingen daartoe. Hieronder valt bijvoorbeeld schoppen, slaan of het (dreigen met) gooien van voorwerpen naar een persoon. Ook het toebrengen van schade aan een gebouw of inventarisonderdeel, evenals het ondernemen van pogingen daartoe in enige vorm wordt als zeer ernstige misdraging gezien. Handelingen die door hun grote en mogelijk blijvende impact op de desbetreffende persoon of personen grote invloed hebben zoals het opzetten van gerichte lastercampagnes, seksuele intimidatie, het tonen van steek en/of vuurwapens evenals (pogingen tot) opsluiting in een ruimte zijn eveneens als zeer ernstige misdraging te beschouwen. Ook verbaal geweld en discriminatie vallen onder deze noemer. Het is anders als betrokkenen elkaar buiten werktijd tegen komen; dan is alleen het strafrecht van toepassing.

<u>Algemeen</u>

In lid 1 en lid 2 van dit artikel wordt onderscheid gemaakt tussen de ernst van de gedraging; hetgeen leidt tot differentiatie in de hoogte van de afstemming. Daarbij is rekening gehouden met het psychische of fysieke effect dat het gedrag zal hebben op leden van het bestuur of ambtenaren.

Voor het bepalen van de mate van verwijtbaarheid van de gedraging wordt gekeken naar de omstandigheden waaronder de gedraging heeft plaatsgehad. Er is daarbij onderscheid tussen instrumenteel geweld en frustratiegeweld. Van instrumenteel geweld is sprake als iemand het toepassen van geweld bewust gebruikt om een bepaald doel te bereiken (bijvoorbeeld het verkrijgen van een uitkering).
Agressie, ontstaan door onmacht, ontevredenheid, onduidelijkheid en dergelijke, kan worden aangeduid met frustratieagressie.

Artikel 13. Niet nakomen van overige verplichtingen

Dit artikel heeft alleen betrekking op de Participatiewet, want de IOAW en de IOAZ kennen deze grondslag niet.
Artikel 55 van de Participatiewet geeft het college de bevoegdheid om personen verplichtingen op te leggen die volledig individueel bepaald zijn, De wet beperkt deze tot een viertal categorieën, te weten:
1. verplichtingen die strekken tot arbeidsinschakeling;
2. verplichtingen die verband houden met de aard en het doel van een bepaalde vorm van uitkering (bijv. bijzondere bijstand);
3. verplichtingen die strekken tot vermindering van de uitkering;
4. verplichtingen die strekken tot beëindiging van de uitkering.

Omdat de verplichtingen die het college op grond van artikel 55 van de Participatiewet kan opleggen een zeer individueel karakter hebben, dient de verlaging afgestemd te worden op de individuele omstandigheden van een belanghebbende. Daarom zijn alleen maximale duur en percentage aangegeven. Het college zal altijd rekening houden met artikel 18, eerste lid van de Participatiewet.

Hoofdstuk 5. Samenloop

Artikel 15. Samenhang handhaving Wet Inburgering 2021 en handhaving Participatiewet

Het college heeft op grond van de Wet Inburgering 2021 de taak om de voortgang van het inburgeringstraject te monitoren. Dit gebeurt door voortgangsgesprekken te houden. Het niet meewerken aan deze voortgangsgesprekken kan leiden tot een boete

Als blijkt dat de inburgeraar zich niet inzet tijdens het inburgeringstraject kan dit aanleiding vormen voor een boete op grond van de Wet Inburgering 2021, omdat de inburgeraar de afspraken in het PIP niet nakomt.
In een situatie dat geen voortgang wordt geboekt of de inzet om de taal te leren uitblijft en hierdoor de taaltoets van artikel 18b van de Participatiewet moet worden afgelegd en de bijstandsgerechtigde inburgeraar niet reageert of niet daadwerkelijk start of herstart met het inburgeringstraject of ook in deze inzet en voortgang uitblijft, dan wordt de uitkering verlaagd.
Als een inburgeraar onvoldoende meewerkt aan de inburgering, kan dit zowel een overtreding van een verplichting van de Wet inburgering 2021 als van de Participatiewet zijn. Het kan dus gebeuren dat een zelfde gedraging aanleiding is voor zowel het verlagen van de uitkering op grond van de Participatiewet als voor het opleggen van een bestuurlijke boete op basis van de Wet Inburgering i2021. In laatstgenoemde wet is geregeld dat een inburgeraar niet voor dezelfde gedraging 2 sancties kan krijgen en dat dus geen boete opgelegd kan worden wanneer voor dezelfde gedraging de bijstand van een inburgeraar al is verlaagd (artikel 27 Wet Inburgering 2021).

Boete of maatregel?
Om een boete of verlaging op te kunnen leggen moet er een wettelijke grondslag zijn. Bij de beslissing tussen een boete of een verlaging moet dus bezien worden vanuit welke wet de verplichting voortvloeit.

- Volgt een verplichting alleen uit Wet Inburgering 2021: Boete op grond van de Wet Inburgering i2021.

- Volgt een verplichting alleen uit de Participatiewet: verlaging op grond van de Participatiewet.
- Volgt een verplichting uit de Wet Inburgering 2021 én Participatiewet: verlaging gaat voor op boete.

Hoofdstuk 6. Verrekening bestuurlijke boete

Artikel 16. Verrekening bestuurlijke boete Wet Inburgering 2021

Wanneer de Inburgeringsplichtige een boete op grond van de Wet Inburgering 2021 wordt opgelegd in de periode dat de gemeente verantwoordelijk is voor het financieel ontzorgen op grond van artikel 56a van de Participatiewet, dan maakt het college gebruik van de bevoegdheid de boete met de uitkering verrekenen.
De Wet Inburgering voorziet niet in de verrekening mogelijkheid (een omissie in de wetgeving), terwijl artikel 4:93 van de Algemene wet bestuursrecht wel vereist dat deze bevoegdheid in een wettelijk voorschrift staat. Het Ministerie heeft geadviseerd deze omissie te ondervangen door dit in de Afstemmingsverordening op te nemen. Dit advies is overgenomen.