

VERORDENING SOCIAAL DOMEIN

Voorstel onderdeel **handhaving & naleving**

Versie: 14-12-2021
Status: bespreking in commissie MO 13-01-2022

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds 1 januari 2021 voert de gemeente Oude IJsselstreek samen met STOER de Participatiewet uit. In dat kader heeft de gemeenteraad op 21 januari 2021 de Verordening Sociaal Domein 2021 vastgesteld. Destijds is ervoor gekozen om de bepalingen vanuit de toenmalige zeven Participatiewet verordeningen beleidsarm op te nemen. Tevens is ervoor gekozen om 2021 te gebruiken om deze bepalingen te herijken en aan te laten sluiten bij de visie “Naar het hart van de beweging”, “Transformatie in de kijk op werk” en de bestuursopdracht.

De raadscommissie Maatschappelijke Ontwikkeling heeft ingestemd met het voorstel om de bepalingen die betrekking hebben op de Participatiewet themagewijs te bespreken aan de hand van het “dakpan-principe” waarbij op basis van een inhoudelijke discussie over uitgangspunten eventueel gekomen wordt tot een wijziging van de bestaande verordening.

Voor de behandeling van de thema’s hanteren we de volgende aangepaste planning:

Thema	Thematische bespreking	Voorstel verordening
Loopbaanbegeleiding	Commissie Juni 2021	Commissie september 2021
Inwonersparticipatie	Commissie september 2021	Commissie oktober 2021
Inkomensbegeleiding	Commissie oktober 2021	n.v.t. ¹
Handhaving en naleving	Commissie november 2021	Commissie januari 2022
Inburgering	Commissie december 2021	Aanpassing verordening
Vaststelling verordening door gemeenteraad januari 2022		

In dit document worden voorstellen gedaan over de wijze waarop de uitkomsten van de bespreking rondom het thema “handhaving en naleving” in de commissie MO van 18 november 2021, leiden tot aanpassing van de huidige verordening Sociaal Domein 2021.

1.2 Handhaving en naleving

Bij de vorige thema’s hebben we gesproken over wat de inwoner van onze dienstverlening mag verwachten. Vertrouwen, samenwerking, maatwerk en oprechte aandacht voor de inwoner zijn daarbij belangrijke aspecten.

We vinden het belangrijk dat inwoners naar hun volle vermogen mee kunnen doen en deel kunnen nemen aan de samenleving zonder dat ze zich zorgen hoeven te maken over hun bestaanszekerheid. Wij gaan daarbij uit van wederkerigheid tussen gemeente en STOER aan de ene kant en de inwoner aan de andere kant.

Het thema handhaving en naleving gaat over hoe we kunnen voorkomen dat inwoners (onbedoeld) de verkeerde dingen doen en hoe we om willen gaan met de kleine groep mensen die – ondanks al onze inspanningen, want dat staat voorop - willens en wetens niet meewerken, bewust onjuiste informatie verstrekken en frauderen. Voor ons is dit het “laatste station” in onze aanpak, een station waar we liever niet komen

En ook bij dit thema, misschien juist ook wel bij dit thema staat zorgvuldigheid en ruimte voor het inwonersperspectief centraal.

¹ Collegeregeling: na bespreking in commissie van januari 2022 vaststelling door college.

1.3 Leeswijzer

Dit document start met een beschrijving van de kaders waar rekening mee dient te worden gehouden bij de herijking. Vervolgens worden de hoofdlijnen rondom het thema beschreven. In bijlage 1 is de tekst in de huidige verordening terug te vinden.

In het document wordt afwisselend gesproken over handhaving door de gemeente en STOER. Een eventuele handhavende bevoegdheid ligt formeel bij de gemeente, hier wordt in het werkproces in voorzien.

2 Handhaving & naleving vanuit de kaders

2.1 Visie

Wij geloven in wederkerigheid, daarom zijn we er helder in dat meedoen ook een verplichting is. Wij geloven in de waarde van ieder mens, daarom vinden wij het een verspilling van kwaliteiten wanneer mensen aan de kant blijven staan. Wij geloven in inclusie, daarom doet iedereen mee en wordt niemand buitengesloten.

(Bron: Bestuursopdracht Transformatie in de kijk op werk en inkomen)

In de bestuursopdracht Transformatie in de kijk op werk en inkomen hebben we aangegeven dat we inwoners die een beroep doen op inkomensondersteuning op grond van de Participatiewet beschouwen als werknemers, als collega's.

We willen die parallel ook doortrekken als we spreken over handhaving en naleving. Een werkgever probeert een medewerker die niet goed functioneert of ongewenst gedrag vertoont eerst met het goede gesprek in de gewenste richting te sturen. Ook zal hij eventueel ondersteuning inzetten als dat nodig is. Wanneer dat ook na herhaling niet helpt zal een werkgever duidelijk maken dat het gedrag van de medewerker gevolgen heeft en uiteindelijk zal een medewerker eventueel ontslagen worden.

Dat is ook de kern van ons handelen vanuit de visie, primair vanuit respect en vertrouwen, duidelijk over wat we verwachten en zorgvuldig in ons handelen.

Wij zijn ons er terdege van bewust dat handhaving grote (financiële) gevolgen kan hebben voor de inwoner en gevoelens van onveiligheid kan veroorzaken omdat het direct ingrijpt in de bestaanszekerheid van mensen. Dat is geen reden om niet te handelen. Maar we zijn er ons daarmee ook terdege van bewust dat er hoge eisen worden gesteld aan de zorgvuldigheid van ons handelen en dat we oog moeten houden voor de effecten van ons handelen.

In het kader van inwonersparticipatie zullen wij actief feedback ophalen bij inwoners als het gaat om onze werkwijze bij handhaving en naleving en daar ook gevolg aan geven.

2.2 Strategische agenda

Het college heeft in de Strategische agenda Transformatie Werk en Inkomen 2021 de ambities voor 2021 bepaald. Deze ambities hebben vooral betrekking op loopbaanontwikkeling ook voor die mensen voor wie het niet altijd gemakkelijk is om deel te nemen aan de samenleving, bijvoorbeeld door het creëren van maatschappelijke banen. Ze hebben betrekking op inkomensondersteuning waarbij het accent ligt op financieel ontzorgen van mensen. En ze hebben betrekking op lobbyactiviteiten om ruimte te krijgen om de transformatie in de kijk op werk en inkomen daadwerkelijk vorm te geven. Op het gebied van Handhaving en naleving zijn geen specifieke ambities geformuleerd, de strategische agenda zelf kleurt natuurlijk wel, evenals de visie, de manier waarop wij kijken naar handhaving en naleving

2.3 Participatiewet

Zoals al omschreven in de Bestuursopdracht Transformatie in de kijk op werk en inkomen schuurt de huidige Participatiewet stevig met de doelen die wij nastreven, de manier waarop we die doelen willen halen en vooral ook met het mensbeeld dat wij hanteren. En dit schuren doet zich het meest nadrukkelijk voor in het onderdeel handhaving en naleving.

Het is goed om vooraf helder te stellen dat naast de algemene regels zoals ze verwoord zijn in de Participatiewet er ook het zogenaamde individualiseringsbeginsel is zoals verwoord in artikel 18 lid 1 van genoemde wet. Dit artikel geeft het college de bevoegdheid om de hoogte van de uitkering af te stemmen op de individuele omstandigheden van de betreffende inwoner. Hieraan is de voorwaarde gekoppeld dat dit altijd gemotiveerd moet gebeuren en dat het toegespitst moet zijn op individuele situaties.

Hiermee ontstaat voor de gemeente ruimte om te doen wat nodig is en aan te sluiten bij de bedoeling. Zolang de Participatiewet nog niet is aangepast is dat een belangrijke route om te volgen.

Lokale bevoegdheden t.o.v. landelijke wetgeving

De Participatiewet kent een aantal onderwerpen waarbij de gemeente verplicht is te handhaven en te sanctioneren, we hebben het dan over de inlichtingenplicht en een gelimiteerd aantal verplichtingen rond arbeidsinschakeling, dit zijn de zogeheten geüniformeerde verplichtingen.

Bij toepassing van deze regels heeft de gemeente overigens wel de ruimte om te zoeken naar de menselijke maat. Een ruimte waar wij op grond van onze visie nadrukkelijk gebruik zullen maken.

Gemeenten zijn verplicht om een boete op te leggen op het moment dat de inwoner de verkeerde of onvolledige informatie heeft verstrekt.

Daarnaast heeft de wetgever een achttal gedragingen opgenomen in de Participatiewet (art 18 lid 4 Pw) op basis waarvan de gemeente verplicht is om de inkomensvoorziening met 100% te verlagen als de inwoner niet conform handelt. Denk hierbij onder andere aan het weigeren van passende arbeid, het niet ingeschreven staan bij een uitzendbureau, werk weigeren vanwege een reistijd tot 3 uur per dag, verhuizen als er elders wel werk is.

Vervolgens hebben gemeenten de mogelijkheid om zelf een aantal gedragingen te bepalen waaraan een verlaging van de inkomensvoorziening gekoppeld kan worden. Denk hierbij aan het niet meewerken aan het opstellen van een ontwikkelplan of het niet meewerken aan het financieel ontzorgen (specifiek voor statushouders). In het vervolg gaan lichten wij toe waarom wij van deze mogelijkheid geen gebruik maken.

De kaders van de Participatiewet lijken in eerste instantie rigide. Zoals blijkt uit het vervolg zit de gemeentelijke ruimte met name bij de toepassing van de regels en het zoeken naar de menselijke maat.

Menselijke maat

Het opleggen van een maatregel of een boete start met het feit dat voldoende onderbouwd geconstateerd wordt dat er sprake is van een maatregel- of boetewaardige gedraging. Vervolgens dient beoordeeld te worden of er ook sprake is van verwijtbaarheid. Op het moment dat de verwijtbaarheid ontbreekt kan afgezien worden van het opleggen van een maatregel of boete. Daarnaast dient bij het opleggen van de

maatregel en de boete, rekening te worden gehouden met de omstandigheden van de inwoner wanneer daar bijzondere en dringende (psychische) redenen voor zijn.

Hieronder volgt een omschrijving van de plichten van inwoner en gemeente zoals die nu in de Participatiewet staan beschreven. Deze zijn dus stellig geformuleerd en hierop kan altijd het individualiseringsprincipe worden toegepast.

Hoewel de wet dus in eerste instantie heel rigide overkomt, biedt de wet ook ruimte om – mits voldoende onderbouw – de menselijke maat toe te passen en rekening te houden met de omstandigheden van de inwoner.

Plichten inwoner

In grote lijn heeft de inwoner volgens de Participatiewet de volgende verplichtingen:

1. voorkomen dat hij afhankelijk wordt van een gemeentelijke inkomensvoorziening;
2. meewerken aan het loopbaanplan gericht op werk of een andere dagbesteding;
3. verrichten van een tegenprestatie;
4. informatie verstrekken die mogelijk van belang kan zijn;
5. inspannen om de Nederlandse taal voldoende te beheersen.

Daarnaast is de inwoner volgens de Participatiewet verplicht om desgevraagd mee te werken aan een noodzakelijke behandeling van medische aard en – als hij onverstandig met zijn geld om gaat – mee te werken aan betaling van vaste lasten vanuit zijn inkomensvoorziening.

Plichten gemeente

De gemeente kent volgens de Participatiewet op haar beurt de verplichting om te handhaven op het moment dat de inwoner de bovenstaande verplichtingen niet nakomt. Daarnaast heeft de wetgever zelf ook nog een aantal hele specifieke (geüniformeerde) verplichtingen in de wet opgenomen die de gemeente moet handhaven. Zo dient de inwoner bijvoorbeeld ingeschreven te staan bij uitzendbureaus, moet hij werk accepteren met maximaal 3 uur reistijd per dag en moet hij bereidheid zijn om te verhuizen als hij ergens anders wel werk kan krijgen.

Maatregel of boete

De soort sanctie is afhankelijk van de verplichting die niet nagekomen is. Zo zegt de Participatiewet dat de uitkering wordt verlaagd als iemand onvoldoende meewerkt aan de verplichtingen op basis van de wet (maatregel). Op het moment dat de inwoner onvolledige of onjuiste informatie verstrekt is de gemeente verplicht om de te veel verstrekte inkomensvoorziening terug te vorderen en te overwegen om een boete op te leggen (boete).

Hoogte maatregel

Gemeenten zijn voor een deel vrij om zelf te bepalen met welk percentage zij de uitkering verlagen. Op dit moment zijn de percentages vastgelegd in de verordening (zie bijlage 1).

De hoogte van de verlaging is voor de uniforme verplichtingen volgens de Participatiewet bepaald op 100% per maand waarbij de gemeenteraad aan moet geven voor hoeveel maanden (1-3 maanden). In geval van recidive is de gemeente verplicht om 100% te verlagen gedurende steeds 3 maanden.

De hoogte van de verlaging als de inwoner zich onvoldoende inspant om de Nederlandse taal te beheersen stijgt volgens de Participatiewet bij volharding met 20% gedurende de eerste zes maanden, naar 40% en uiteindelijk na 12 maanden op 100% voor onbepaalde tijd.

Hoogte bestuurlijke boete

Als de inwoner onvoldoende of onjuiste informatie verstrekt, is de gemeente verplicht om – naast terugvordering van de te veel verstrekte bijstand - een bestuurlijke boete op te leggen (art 18a Pw).

De hoogte van de bestuurlijke boete is wettelijk vastgelegd en wordt als volgt bepaald:

- a) hoogte benadelingsbedrag: boete bedraagt maximaal 100% van de ten onrechte verstrekte inkomensvoorziening;
- b) de gedraging: de gedraging is gekoppeld aan een bepaalde boetecategorie die vervolgens weer gekoppeld zijn aan een bepaalde indeling in het strafrecht met een eigen maximumbedrag lopend van 435,- euro (categorie 1.) tot 87.000 euro (categorie 5);
- c) Recidive: indien er sprake is van recidive kan de boete tot een periode van 5 jaar oplopen tot 150% van het benadelingsbedrag;
- d) Proportionaliteitsbeginsel: de mate waarin de effecten van de boete opwegen tegen de getoonde gedraging.

Net als bij de verlagingen kan de gemeente afzien van het opleggen van een bestuurlijke boete wanneer daar volgens de gemeente dringende redenen voor zijn. Dus ook in het geval van een bestuurlijke boete kan de gemeente maatwerk toepassen.

Aangifte

Op het moment dat er sprake is van zware fraude (boven de 50.000 euro) kan aangifte worden gedaan bij het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie bepaalt vervolgens of zij wel of niet over gaat strafvervolgning.

2.4 Ontwikkelingen

In de inleiding bij paragraaf 2.3 over de Participatiewet is al iets geschreven over het feit dat de huidige wet schuurt met de Transformatie in de kijk op werk en inkomen zoals wij die voorstaan. Het is goed om te constateren dat het onbehagen over de werking van de wet de laatste tijd steeds breder gedeeld wordt. Zo heeft bijvoorbeeld de gemeente Enschede een onderzoek uit laten voeren naar de manier waarop de Participatiewet wordt uitgevoerd. De gemeente heeft op basis van de resultaten besloten om afscheid te nemen van het harde en strenge beleid en meer uit te gaan van de menselijke maat.

De Toeslagenaffaire waarbij mensen op voorhand gecriminaliseerd werden en in hun bestaan en rechtszekerheid werden aangetast heeft het onbehagen over de bestaande uitvoeringspraktijk en de inhoud van de Participatiewet bij veel gemeenten zeker aangewakkerd.

We noemen een aantal van de huidige ontwikkelingen.

Aanpak hardheid Participatiewet

In een brief aan de Tweede Kamer van 18 januari 2021 heeft de voormalige staatssecretaris, B. van 't Wout aangegeven dat het binnen het sociaal Domein belangrijk

is om een goede balans te vinden tussen “streng zijn waar nodig en zacht waar het kan”. Hij heeft daarbij aangegeven te willen kijken naar:

- a) een definitie van uitkeringsfraude om daarmee expliciet te erkennen dat er verschil bestaat tussen bewuste regelovertreding en vergissingen of fouten;
- b) het instellen van een Aanjaagteam preventie met te kijken hoe het handelen binnen het sociaal domein verbeterd kan worden waardoor sancties voorkomen kunnen worden;
- c) de effectiviteit van de beschikbare handhavinginstrumenten en de mogelijkheid tot bieden van maatwerk.

Verder heeft hij in zijn brief aangekondigd om gesprekken te voeren met gemeenten, inwoners en belangengroepen rondom de thema's terugvordering, giften en ruimte voor maatwerk. Doel van de gesprekken is om onevenredige hardheden in de Participatiewet op te sporen en zo weg te nemen.

De vraag is hoe de huidige demissionaire staatssecretaris en het nieuwe kabinet met deze voornemen om wil gaan.

Initiatiefwet ChristenUnie

Met de huidige regels zijn gemeenten verplicht om bij schending van de zogeheten inlichtingenplicht de uitkering terug te vorderen, een boete op te leggen en de uitkering te herzien. Door de initiatiefwet worden deze verplichtingen omgezet in een "kan"-bepaling, waardoor gemeenten zelf de ruimte krijgen om een afweging te maken, met oog voor de specifieke situatie. De initiatiefwet van ChristenUnie wordt ondersteund door een Kamermeerderheid van GroenLinks, D66, CDA, SP en PvdA. De vraag is hoe het nieuwe kabinet met deze initiatiefwet om wil gaan.

De gedeelde noemer in de ontwikkelingen is de roep om een andere manier van kijken naar mensen die een beroep doen op inkomensondersteuning en meer ruimte voor gemeenten om te doen wat nodig is.

3 Herijking onderdeel handhaving en naleving

3.1 Waarom is een zorgvuldige werkwijze bij handhaven en naleving belangrijk

Handhaving is het sluitstuk van onze aanpak en is niet gericht op straf maar gericht op gedragsverandering in die situaties waarin verandering wel mogelijk is maar de inwoner de stap niet zet. Dat kan betekenen het bieden van de noodzakelijke “stok achter de deur” maar in sommige gevallen kan het ook betekenen dat iemand eerst geconfronteerd moet worden met de effecten van zijn handelen. Maar steeds gericht op verandering van geconstateerd gedrag en niet op het vooraf voorkomen van mogelijk niet gewenst gedrag

We willen onze manier van werken niet laten leiden door het kleine percentage mensen dat mogelijk misbruik maakt van voorzieningen. Zoals we ook hebben omschreven in ons visiedocument ‘Naar het hart van de beweging’; gaan we uit van het goede in anderen. Dat wil niet zeggen dat iedereen altijd de goede dingen doet of dat er geen fouten worden gemaakt. Maar we gaan uit van vertrouwen. We nodigen de ander uit om te laten zien dat dit terecht is.

Als we dan toch over gaan tot handhaving en naleving doen we dat uiterst zorgvuldig richting inwoner. Als we besluiten niet over te gaan tot handhaving en naleving doen we dat ook zorgvuldig door dit op de juiste manier te documenteren en beargumenteren zodat er geen nalatigheid ontstaat in relatie tot de Participatiewet en er daarmee geen risico's ontstaan ten aanzien van het rijksbudget.

3.2 Aanpak handhaving en naleving

In onze aanpak focussen we ons op drie aspecten:

1. Preventie: voorkomen dat iemand (onbedoeld) de fout in gaat;
2. Menselijke maat: inwoner centraal en doen wat nodig is op het moment van handhaven;
3. Rechtszekerheid: bewaking op ons handelen omdat we betrouwbaar zijn.

Preventie

Het zoveel mogelijk voorkomen dat inwoners (onbedoeld) iets doen of nalaten waardoor er mogelijk een maatregel wordt opgelegd is de basis van ons handelen. Dat begint bij de gesprekken met onze medewerkers.

Daarbij is goede en begrijpelijke voorlichting en informatie cruciaal. Als dat in het begin nodig is doen we dat in de eigen taal of gebruikmakend van een tolk. Deze informatie herhalen we regelmatig en op het moment dat dit van belang is. Denk bijvoorbeeld aan informatie over het aanvragen van een vakantie in het voorjaar. Daarnaast richten we onze processen zo in dat ze aansluiten bij de logica van de inwoners zodat er minder risico bestaat op misverstanden en problemen.

We proberen zoveel mogelijk te voorkomen dat informatie die van belang is voor het bepalen van het recht op inkomensondersteuning ons te laat bereikt. We maken hiervoor gebruik van de ICT-systemen waardoor we sneller inzicht hebben in de situatie van de inwoner. Hierdoor voorkomen we het risico dat mensen te veel ontvangen inkomensondersteuning terug moeten betalen.

We bieden inwoners ook de mogelijkheid tot automatische verrekening van parttime inkomsten (Surplus) waardoor er een helder betalingssysteem voor inwoners ontstaat, er tijdig kan worden betaald en er later niet hoeft te worden verrekend.

Menselijke maat en doen wat nodig is in de aanpak:

We gaan in alle gevallen uit van vertrouwen in de inwoner tot het tegendeel bewezen wordt. Op het moment dat we iets constateren gaan we open het gesprek aan met de inwoner om te kijken wat er aan de hand is. Hierbij houden wij nadrukkelijk rekening met de individuele omstandigheden van een inwoner. We sluiten hierbij aan bij het uitgangspincipe van situationele gelijkheid waarbij mensen gemotiveerd niet zonder maar juist met zoveel mogelijk aanzien des persoons worden behandeld om zo écht te doen wat nodig is.

Dit betekent dat we ook kijken naar het effect van de eventuele sanctie op de situatie van de inwoner en zijn gezin. Daarbij maken we de afweging of het effect van de sanctie in verhouding staat tot de gedraging (proportionaliteitsbeginsel). Indien dit niet het geval is passen we de sanctie aan.

Uitgangspunt is gedragsverandering. Dat betekent ook dat we logischerwijs de inwoner belonen op het moment dat hij zijn gedrag aanpast. We maken dan ook maximaal gebruik van de mogelijkheden die de zogeheten inkeerregelingen van de Participatiewet bieden.

Om te kunnen doen wat nodig is willen we zo weinig mogelijk werken met afvinklijsten en protocollen. We vinden het belangrijk dat onze professionals, die de inwoner het beste kennen, ruimte krijgen om gedegen en onderbouwd te kunnen vaststellen of er aanleiding is tot het treffen van een maatregel en wat deze dan moet zijn. Dit betekent dat we in de verordening een aantal vormvoorschriften willen opnemen die aansluiten bij de uitgangspunten van preventie, menselijke maat en doen wat nodig is en rechtsbescherming. De vormvoorschriften in de huidige verordening staan verwoord in artikelen 9.4.1 tot en met 9.4.6.

Er wordt in de huidige verordening gesproken over geüniformeerde en niet-geüniformeerde verplichtingen. De geüniformeerde verplichtingen zijn limitatief opgesomd in de Participatiewet in artikel 18 lid 4. Bijvoorbeeld het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid, bereid zijn om te verhuizen, bereid zijn om te reizen over een afstand met een maximale reisduur van drie uur per dag, Deze verplichtingen worden door de wetgever als belangrijk beschouwd, wanneer daartoe aanleiding bestaat zullen wij dus onderzoeken wat er aan de hand is. Hierbij nemen we vanzelfsprekend de vormvoorschriften in acht en kijken we wat nodig en passend is.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid tot het opleggen van niet-geüniformeerde verplichtingen, deze staan nu bijvoorbeeld vermeld in artikel 9.4.7 van de op dit moment geldende verordening. Het is een gemeentelijke bevoegdheid om niet-geüniformeerde verplichtingen op te leggen en daar een maatregel aan te verbinden. Aansluitend bij het uitgangspunt van ruimte voor de professional om te doen wat nodig is en het voorkomen van afvinklijsten en protocollen willen wij bij voorkeur geen of zo weinig mogelijk niet-geüniformeerde verplichten in de verordening opnemen.

Een belangrijk punt bij het werken vanuit de menselijke maat en de bedoeling is de rechtszekerheid van inwoners. Zie daarvoor verder hieronder.

Daarnaast is het onze overtuiging een goed gesprek veel in het overgrote deel van de gevallen effectiever is dan een verplichting met bijbehorende maatregel wanneer wij gedragsverandering bij die groep mensen teweeg willen brengen die nu nog niet willen participeren of waarvan wij denken dat dit het geval is. Wij leggen daar dan ook bij voorkeur de nadruk op in plaats van het beschrijven van een serie verplichtingen.

Rechtszekerheid

We zijn ons terdege bewust van het feit dat sanctioneren een forse ingreep is in het leven van de inwoner omdat we ingrijpen in het inkomen van mensen die al op het minimumbestaansniveau moeten leven en in een ongelijkwaardige afhankelijkheidspositie verkeren. Dat betekent dat we vooraf zeer zorgvuldig zijn bij het maken van een afweging of wel of niet een sanctie opgelegd wordt. We werken dan ook standaard via het “vier-ogen-principe” waarbij altijd twee professionals betrokken zijn.

In het kader van de transformatie zijn we momenteel bezig om een gezamenlijk afwegingskader te bepalen voor ons handelen. Een dergelijk afwegingskader dient ook in het kader van handhaving te worden ontwikkeld. Vandaar dat we – aansluitend op het “vier-ogen-principe” – voorlopig alleen een boete of maatregel opleggen na bespreking in het casuïstiekoverleg. Aan het casuïstiekoverleg nemen, naast directe collega’s, ook de kwaliteitsmedewerkers en iemand vanuit het management deel. Daarnaast wordt het opleggen van maatregelen en boetes meegenomen in het intern kwaliteitsprotocol als ook in het opleidingsprogramma. In het opleidingsprogramma wordt expliciet ingezet op methodieken van gespreksvoering die zoveel mogelijk moeten voorkomen dat er een situatie kan ontstaan waarbij overwogen moet worden om een maatregel of boete op te leggen.

Naast rechtszekerheid is ook rechtsbescherming een belangrijk onderwerp. Tijdens het thema Inwonersparticipatie² is aangegeven dat STOER en de gemeente onderzoeken hoe de rechtsbescherming van inwoner – mogelijk samen met sociaal raadslieden – verbeterd kan worden. Dit sluit aan bij ons uitgangspunt om aanspreekbaar te zijn op ons handelen. Zeker als het gaat om het opleggen van een maatregel of sanctie.

² Herijking thema 2. Inwonersparticipatie 3.2. onderdeel h. rechtsbescherming

4 Voorstel handhaving en naleving

4.1 Algemeen

Getracht is om de toonzetting beter aan te laten sluiten bij de visie van waaruit gemeente en STOER werken en zoals beschreven in hoofdstuk 3 van deze notitie.

In de verordening wordt bij het hoofdstuk over handhaving en naleving gestart met een inleiding die aangeeft hoe we als gemeente/STOER aankijken tegen handhaving en welke plek dit thema binnen onze dienstverlening heeft.

In de artikelen over handhaving en naleving gaan we eerst in op de mogelijkheid af te zien van een verlaging, daarna beschrijven we het belang van preventie en enkele zorgvuldigheidseisen bij het eventueel toepassen van een verlaging. Daarna gaan we in op het toepassen van verlagingen de afwegingen die daarbij een rol spelen;

We met een artikel wanneer we afzien van het verlagen van de inkomensvoorziening. Dat artikel wordt gevolgd door een tweetal artikelen die betrekking hebben op onze wijze van handelen. Hierin vindt u nieuwe artikelen die te maken hebben met het bieden van helderheid en gedragssturing (o.a. 9.4.2. lid c) .

4.2 Ruimte voor maatwerk

Maatwerk en ruimte voor de professional zijn belangrijke uitgangspunten in ons handelen. Vandaar dat de verordening op dit punt ook veralgemeniseerd is en detailbepalingen zijn samengevoegd tot algemenere handelingsrichtlijnen. Dit sluit beter aan bij de afspraken die op individueel niveau gemaakt worden met de inwoner in het kader van zijn persoonlijk ontwikkelplan. Door het opnemen van een inleiding worden de handelingsrichtlijnen ingekaderd en van de juiste context voorzien.

Maatwerk zit ook in het feit dat de effecten van een verlaging of boete voor de inwoner meewegen in de mate waarin besloten wordt om wel of niet een verlaging of boete op te leggen (o.a.9.4.1. lid 1 sub d; 9.4.2. lid 4 sub c) .

Artikel 9.4.2 lid 5 geeft de mogelijkheid om een bij een eventuele verlaging af te wijken van de standaardverlagingen. Dit kan alleen gemotiveerd gebeuren waarbij afgewogen moet worden of de ernst van het gedrag, de mate van verwijtbaarheid en de persoonlijke omstandigheden van de inwoner daar aanleiding toe geven.

4.3 Preventie

Op basis van het nieuwe artikel 9.4.2. ligt er bij de gemeente/STOER een belangrijke verantwoordelijkheid om de inwoner tijdig en volledig te informeren. Niet alleen over zijn formele rechten en plichten, maar met name over hoe we met elkaar om wensen te gaan. Ook op het moment dat blijkt dat iemand zich niet aan die omgangsvormen heeft gehouden gaan we in alle gevallen hierover met de inwoner (art 9.4.2. lid 2) in gesprek.

4.4 Menselijke maat

Zoals aangegeven onder het kopje “maatwerk” staat de menselijke maat centraal in deze verordening. Steeds dient oog te worden gehouden voor de effecten van ons handelen op de situatie van de inwoner en zijn directe omgeving.

Ons doel is gedragsverandering. Daarbij geloven we niet zo zeer in de kracht van hoge sancties, maar in het voeren van een goed gesprek en van daaruit (weer) komen tot nieuwe afspraken. Vandaar dat we de mogelijkheid bieden om in geval het van het niet nakomen van de wettelijke arbeidsverplichtingen, de verlaging van 100% te spreiden over drie maanden (art 9.4.4.). Verder is de hoogte van de verlaging als iemand willens en wetens niet meewerkt aan zijn traject, gemaximaliseerd op 20% gedurende een maand. Daarbij houden we de mogelijkheid om als iemand er echt een potje van maakt, de maatregel te verhogen. Door deze optie niet standaard op te nemen verplichten we onszelf om de reden van afwijking voldoende te onderbouwen.

4.5 Werken vanuit een positieve benadering en vertrouwen

In dit hoofdstuk beschrijven we de gevolgen wanneer iemand niet voldoet aan de verplichtingen zoals die in de wet zijn opgenomen. We hebben, zoals eerder vermeld, als gemeente de keuzevrijheid om aanvullend op deze verplichtingen nog extra verplichtingen of bepalingen toe te voegen. Dit zijn de zogeheten niet-geüniformeerde verplichtingen, Passend bij de visie van waaruit we werken kiezen we daar niet voor, we zetten primair in op positieve motivatie in onze gesprekken met inwoners.

Een ander belangrijk uitgangspunt is dat wij onze manier van werken willen laten aansluiten bij het overgrote deel van de inwoners dat van goede wil is en werken wij vanuit vertrouwen

Zoals eerder beschreven gaan wij in onze manier van werken uit van de kracht van het gesprek dat gericht is op gedragsverandering wanneer dat nodig is om inwoners te laten participeren.

Artikel 18 lid 2 van de Participatiewet handelt o.a. over tekortschietend besef van verantwoordelijkheid. De gemeente kan de uitkering van een inwoner verlagen als er naar het oordeel sprake is van een dergelijk tekortschietend besef van verantwoordelijkheid. Het gaat hier dan bijvoorbeeld om het te snel interen op vermogen en verwijtbaar ontslag. Om de uitkering te kunnen verlagen dient daarvoor een artikel opgenomen te worden in de verordening. Wij kiezen ervoor om een dergelijk artikel niet op te nemen omdat wij in onze manier van werken uitgaan van gedragsverandering richting de toekomst en niet willen sanctioneren op basis van gedrag uit het verleden.

Met ingang van 2022 zal een artikel worden opgenomen in de Participatiewet waarbij inburgeraars verplicht kunnen worden om mee te werken aan financieel ontzorgen, dit is bijvoorbeeld het doorbetaling van vaste lasten. Werken inburgeraars hier niet aan mee dan kan de gemeente de uitkering verlagen. Daarvoor moet een artikel worden opgenomen in de verordening dat er een verlaging kan worden toegepast bij verplichtingen die niet zijn gericht op arbeidsinschakeling.

Wij kiezen ervoor om dit niet te doen omdat wij geloven dat een intensieve begeleiding die gebaseerd is op een positieve bejegening effectiever is dan het dreigen met een mogelijke verlaging.

4.5 Rechtsbescherming

De nieuwe artikelen in de verordening zorgen voor een betere balans tussen wat er van de inwoner verwacht wordt én wat er van de gemeente/STOER verwacht wordt. Beide hebben op basis van deze verordening verplichtingen waardoor het geen eenzijdige bepalingen meer zijn.

Het feit dat de verordening meer mogelijkheden tot maatwerk biedt is niet alleen belangrijk in het kader van de "menselijke maat", maar ook in het kader van de rechtsbescherming. Onze professionals kunnen niet meer volstaan naar een verwijzing naar een artikel in de verordening, maar zullen moeten onderbouwen waarom een bepaalde verlaging is opgelegd. Ook moet worden vastgelegd wat de effecten van de verlaging voor de inwoner en zijn directe omgeving betekenen en of er dus wel sprake is van proportionaliteit. Maatwerk leidt daarmee dus niet tot ongewenste willekeur, maar tot een verplichting om goed doordacht en onderbouwd te komen tot een besluit.

Bijlage 1. Voorstel handhaving en naleving binnen de nieuwe verordening

9.4. Het verlagen van een gemeentelijke inkomensvoorziening

[PW, IOAW, IOAZ, Awb]

In dit hoofdstuk van de verordening waarin het gaat over afspraken tussen inwoner en gemeente wordt in artikel 9.4 ingegaan op handhaving en naleving. De huidige Participatiewet schuurt stevig met de doelen die wij als gemeente nastreven rond werk en inkomen. En dit schuren doet zich het meest nadrukkelijk voor in het onderdeel handhaving en naleving. We gaan in onze gemeente in alle gevallen uit van vertrouwen in de inwoner tot het tegendeel bewezen wordt. Op het moment dat we iets constateren gaan we open het gesprek aan met de inwoner om te kijken wat er aan de hand is. Hierbij houden wij nadrukkelijk rekening met de individuele omstandigheden van een inwoner. We sluiten hierbij aan bij het uitgangsprincipe van situationele gelijkheid waarbij mensen gemotiveerd niet zonder maar juist met zoveel mogelijk aanzien des persoons worden behandeld om zo écht te doen wat nodig is. Dit betekent dat we ook kijken naar het effect van de eventuele verlaging op de situatie van de inwoner en zijn of haar gezin. Daarbij maken we de afweging of het effect van de verlaging in verhouding staat tot de gedraging. Indien dit niet het geval is passen we de verlaging aan. We zijn ons terdege bewust van het feit dat het verlagen van een inkomensvoorziening een forse ingreep is. We grijpen nl in op het inkomen van mensen die al op het minimumbestaansniveau moeten leven en in een ongelijkwaardige afhankelijkheidspositie verkeren. Dat betekent dat we vooraf zeer zorgvuldig zijn bij het maken van een afweging of wel of niet een verlaging wordt toegepast.

9.4.1. Afzien van verlaging

1. De gemeente verlaagt de gemeentelijke inkomensvoorziening niet
 - a. als het gedrag van de inwoner hem niet te verwijten is;
 - b. als het gedrag meer dan één jaar voor het nemen van een besluit heeft plaatsgevonden;
 - c. als de gemeente binnen één jaar na constatering van het gedrag nog geen besluit genomen heeft;
 - d. als de gemeente daar dringende redenen voor ziet.
2. De gemeente informeert de inwoner via een brief met daarin het besluit en de motivering.

9.4.2. Het betrachten van zorgvuldigheid bij het besluit tot opleggen van een verlaging

1. De inwoner wordt op tijd geïnformeerd over:
 - a. zijn rechten en plichten;
 - b. wat er van hem wordt verwacht;
 - c. welk gedrag niet geaccepteerd wordt;
 - d. wat de reactie van de gemeente is op gedrag dat niet geaccepteerd wordt; en
 - e. waarom de gemeente tegen het gedrag optreedt.
2. De gemeente stelt de inwoner in staat om zijn reactie te geven vóóordat de gemeente beslist om naar aanleiding van niet geaccepteerd gedrag van de inwoner te handelen.
3. De gemeente stemt de reactie op niet geaccepteerd gedrag af op:
 - a. de ernst van het gedrag;
 - b. de mate waarin dat de inwoner verweten kan worden; en
 - c. de individuele omstandigheden van de inwoner.

4. De gemeente verlaagt een gemeentelijke inkomensvoorziening als:
 - a. dat volgens de regels van de wet en deze verordening past bij het gedrag van de inwoner,
 - b. als het gedrag van de inwoner als verwijtbaar wordt aangemerkt
 - c. de individuele omstandigheden van de inwoner zich daar niet tegen verzetten..
5. Het afstemmen, zoals bedoeld in lid 3 , kan er toe leiden dat de gemeente afwijkt van de in dit hoofdstuk genoemde standaardverlagingen.
6. De gemeente stuurt de inwoner een brief met daarin duidelijk vermeld wat de gemeente gaat doen als reactie op het gedrag, wat dit precies betekent voor de inwoner en wat de inwoner daartegen kan doen. De gemeente maakt de inwoner ook duidelijk op welke manier hij het gedrag kan aanpassen, zodat de relatie hersteld wordt.
7. De gemeente kan op verzoek van de inwoner of na eigen afweging de verlaging herzien zodra uit de houding en gedragingen van de belanghebbende is gebleken dat hij de niet of onvoldoende nagekomen verplichtingen, nakomt.

9.4.3. Vaststelling van de verlaging

1. De verlaging wordt berekend over de gemeentelijke inkomensvoorzieningsnorm die van toepassing is op de inwoner, inclusief vakantietoeslag. Bij een zelfstandig wonende inwoner van 18, 19 of 20 jaar wordt de gemeentelijke inkomensvoorzieningsnorm verhoogd met de verleende bijzondere bijstand op grond van artikel 12 van de Participatiewet.
2. De verlaging wordt toegepast vanaf de eerstvolgende kalendermaand waarover nog geen gemeentelijke inkomensvoorziening is uitbetaald.
3. Soms wordt de gemeentelijke inkomensvoorziening beëindigd en kan de gemeente de gemeentelijke inkomensvoorziening niet verlagen. Als de inwoner dan binnen zes maanden opnieuw een gemeentelijke inkomensvoorziening gaat ontvangen, kan de gemeente besluiten de verlaging alsnog toe te passen.
4. Een verlaging die voor een periode van meer dan 3 maanden wordt opgelegd, wordt uiterlijk na 3 maanden nadat deze ten uitvoer is gelegd heroverwogen.

9.4.4. Niet nakomen van de wettelijke arbeidsverplichtingen

1. Als een inwoner een verplichting als bedoeld in artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet niet of onvoldoende nakomt, bedraagt de standaard verlaging 100 procent van de bijstandsnorm gedurende een maand.
2. Ook in deze situaties past de gemeente altijd artikel 18 lid 1 Participatiewet of artikel 9.4.2 van deze verordening toe, te weten de mogelijkheid om de verlaging af te stemmen op de individuele omstandigheden van de inwoner.
3. De gemeente kan daarnaast de verlaging spreiden over drie opeenvolgende maanden als dat door bijzondere omstandigheden nodig is.

9.4.5. Overige bepalingen rondom verplichtingen

1. Als een inwoner een, door de gemeente uitdrukkelijk opgelegde arbeidsverplichting en verplichtingen om participatie te bevorderen om een verwijtbare reden niet of onvoldoende nakomt, verlaagt de gemeente de gemeentelijke inkomensvoorziening met 10% gedurende een maand. Dit gebeurt alleen als de individuele omstandigheden van de inwoner zich hier niet tegen verzetten.
2. Als een gedraging zowel kan leiden tot een boete op grond van de Wet Inburgering 2021 als tot een verlaging op grond van deze verordening, dan past de gemeente deze verordening toe.

9.4.6. Zeer ernstige misdragingen

De gemeente verlaagt de gemeentelijke inkomensvoorziening van een inwoner die zich zeer ernstig misdraagt tegenover personen en instanties die de Participatiewet, de IOAW

en de IOAZ uitvoeren. De gemeentelijke inkomensvoorziening wordt verlaagd met 50% gedurende een maand.