

TOELICHTING

Algemeen

Deze verordening is tot stand gekomen als gevolg van de inwerkingtreding van de Participatiewet en de Wet Maatregelen WWB per 1 januari 2015 (samengevat in de Participatiewet).

Uit de Wet Maatregelen WWB per 1 januari 2015 vloeit voort dat bij het schenden van een aantal bij wet vastgelegde verplichtingen met betrekking tot arbeidsinschakeling de gemeente niet langer beleidsvrijheid heeft ten aanzien van de hoogte van de verlaging, maar slechts nog de duur van de verlaging en de wijze van verrekening mag bepalen. Dit worden ook wel de geüniformeerde arbeidsverplichtingen genoemd. De Afstemmingsverordening is hierop aangepast.

Artikelsgewijs

Artikel 1 Begripsomschrijving

De begrippen die in de verordening worden gebruikt hebben een gelijkkluidende betekenis als de omschrijving in de Participatiewet. Tevens wordt in de verordening "belanghebbende" gebruikt. Dit begrip is in artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht gedefinieerd.

Met de term zoekperiode wordt bedoeld de in artikel 43 van de wet opgenomen periode van vier weken na melding waarna een jongere (tot 27 jaar) pas een aanvraag in kan indienen. Door het college dient in ogenschouw genomen te worden wat de jongere in de vier weken na de melding heeft gedaan. De gemeente Den Helder maakt ook met aanvragers van 27 jaar en ouder afspraken over welke inspanningen ten aanzien van werk en scholing een belanghebbende gedurende de eerste vier weken na melding moet verrichten. In tegenstelling tot de jongeren wordt wel direct een aanvraag ingenomen. Ook in dit geval wordt gesproken over de term zoekperiode.

Nieuw is de term geüniformeerde verplichtingen. In artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet is een achttal arbeidsverplichtingen opgenomen waarvan de wetgever van mening is dat deze van dien aard zijn dat, bij schending van deze verplichtingen, het wenselijk is dat daar direct krachtdadig en uniform door de gemeente tegen wordt opgetreden. Hiervoor bestaat geen discretionaire bevoegdheid meer. In de wet is vastgesteld dat in beginsel de bijstand moet worden verlaagd met 100% gedurende één tot drie maanden. Alleen met betrekking tot de duur van de verlaging en de wijze van verrekening heeft de gemeente nog beleidsvrijheid. Dat is dan ook in deze verordening bepaald.

Artikel 2 Het toepassen van een verlaging

Lid 1

De Wet Suwi en de Participatiewet verbinden aan het recht op uitkering verschillende verplichtingen welke voor deze verordening van belang zijn:

- het tonen van voldoende besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan (artikel 18 tweede lid Participatiewet);
- de plicht tot arbeidsinschakeling (artikel 9 Participatiewet);
- aanvullende verplichtingen (artikel 55 Participatiewet).

Uit het oogpunt van de Participatiewet is het recht op bijstand geen basisinkomen voor een belanghebbende maar een voorwaardelijk recht, waaraan bij de toekenning nadrukkelijk vorenstaande verplichtingen zijn verbonden. Wanneer de verplichtingen niet worden nagekomen, wordt de bijstandsnorm verlaagd.

Lid 2

In het tweede lid is de hoofdregel neergelegd dat het college de verlaging dient af te stemmen op de individuele omstandigheden van de belanghebbende en de mate van verwijtbaarheid.

Behoudens de in deze verordening opgenomen uitzonderingen, brengt deze bepaling met zich mee dat het college bij afstemming zal moeten nagaan of, gelet op de individuele omstandigheden van de belanghebbende, afwijking van de hoogte en de duur van de voorgeschreven standaard verlaging geboden is. Afwijking van de standaard verlaging kan zowel een verzwaaring als een matiging betekenen.

Artikel 3 Duur verlaging

De eerste keer dat het college een verwijtbaar niet naleven van een geüniformeerde arbeidsverplichting vaststelt, bedraagt de verlaging 100% van de bijstandsnorm gedurende één maand (artikel 18, vijfde lid, van de Participatiewet).

Artikel 4 Verrekening verlaging

Het college heeft de mogelijkheid bij verlaging van de bijstand wegens een eerste maal schending van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen, het bedrag van de verlaging te verrekenen of één, twee of drie maanden.

De verlaging wordt toegepast (verrekend) in gelijke delen over drie maanden, met twee uitzonderingen, namelijk het schenden van de verplichtingen zoals deze in artikel 18, vierde lid, in de onderdelen a en e, van de wet zijn opgenomen.

Bij het bepalen van de wijze van verrekening is meegenomen of de verwijtbare gedraging van belanghebbende geleid heeft tot het daadwerkelijk onnodig (meer) bijstandsafhankelijk worden of blijven. In geval van de verplichtingen zoals opgenomen in de onderdelen a en e van artikel 18, vierde lid, van de wet is er sprake van het kunnen krijgen of behouden van arbeid.

De overige verplichtingen hebben ook met arbeidstoeleiding te maken, maar er is nog geen sprake van het daadwerkelijk kunnen verkrijgen van arbeid. Wanneer de belanghebbende zich niet aan deze verplichtingen houdt, vertraagt hij mogelijk de arbeidsmarkttoeleiding. De gevolgen zijn minder groot, deze gedragingen hebben niet rechtstreeks invloed op de hoogte van het recht op uitkering. Daarom wordt bij deze gedragingen de verlaging verrekend in gelijke delen over drie maanden. Naast het feit dat hierdoor de financiële consequenties iets minder ingrijpend zijn, heeft een belanghebbende ook nog de mogelijkheid om een verzoek om herziening in te dienen (zie ook artikel 6 van deze verordening).

Artikel 5 Recidive geüniformeerde verplichtingen

Lid 1

Indien de belanghebbende binnen twaalf maanden nadat een eerste verwijtbare gedraging als dusdanig is aangemerkt, opnieuw niet of onvoldoende de geüniformeerde verplichtingen nakomt, wordt de verlaging verdubbeld naar een verlaging van 100% van de bijstandsnorm gedurende twee maanden.

Lid 2

Het bedrag van de verlaging wordt in geval van de tweede verwijtbare gedraging volledig verrekend over twee maanden.

Bij een derde, vierde en volgende schending van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen, telkens binnen twaalf maanden na oplegging van de vorige maatregel, bedraagt de verlaging 100% gedurende drie maanden. Dit is wettelijk vastgelegd, reden waarom er geen aparte bepalingen hieromtrent in deze verordening zijn opgenomen.

Artikel 6 Verzoek om herziening

Indien de uitkering wordt verlaagd vanwege het schenden van de geüniformeerde verplichtingen, kan de belanghebbende een verzoek indien om de verlaging te herzien. In dit artikel is geregeld dat dit verzoek schriftelijk moet worden ingediend. De verlaging kan vervolgens pas herzien worden indien uit houding en gedragingen van belanghebbende ondubbelzinnig blijkt dat hij de betreffende verplichtingen (alsnog) nakomt.

Artikel 7 Indeling in categorieën

De gedragingen die verband houden met het niet nakomen van de aan de arbeidsinschakeling en bijstandsverlening zijn ingedeeld in categorieën op basis van de verwijtbare gedraging. Een gedraging wordt ernstiger naar mate de gedraging concrete gevolgen heeft voor het niet verkrijgen of behouden van betaalde arbeid dan wel voor het niet bereiken van de doelstelling van een participatietraject. Ook hebben de categorieën een bandbreedte. Niet elke gedraging binnen dezelfde categorie is even ernstig of heeft even grote gevolgen. Ook dit aspect zal in de afweging moeten worden betrokken, waarbij nadrukkelijk overwogen dient te worden of de belanghebbende de gevolgen van zijn gedrag redelijkerwijs had kunnen voorzien.

Artikel 8 Eerste categorie

In deze categorie valt de weigering te voldoen aan de op grond van de artikelen 55 en 57 van de wet opgelegde nadere verplichtingen. De aanvullende verplichtingen moeten expliciet bij beschikking worden opgelegd. Dat kan zowel plaatsvinden bij aanvang van de bijstand als in een later stadium, zodra de omstandigheden daartoe aanleiding geven. Het gaat hier om de aanvullende verplichtingen, die niet rechtstreeks van invloed zijn op de hoogte van het recht, maar wel de arbeidsinschakeling en

uitstroom bevorderen of verband houden met de aard en het doel van de bijstand (het kan bijvoorbeeld gaan om de verplichting om mee te werken aan een schuldhulpverleningstraject of om een medische behandeling te ondergaan).

Daarnaast is in deze categorie opgenomen het zonder afbericht geen gehoor geven aan een schriftelijke uitnodiging in verband met een gesprek over participatie(mogelijkheden). Het gaat daarbij om gesprekken welke van belang worden geacht om de mogelijkheden tot participatie te bespreken. Indien de belanghebbende geen gehoor geeft aan deze oproep, kan niet beoordeeld worden óf en zo ja, welk participatietraject kan worden ingezet.

Artikel 9 Tweede categorie

De gedragingen in deze categorie behoren onder andere tot het niet of onvoldoende meewerken in de voorfase van de arbeidsinschakeling dan wel de minder positieve houding met betrekking tot de medewerkingsverplichting.

De in deze categorie opgenomen gedragingen zullen leiden tot vertraging van de arbeidsinschakeling of het participatietraject. Van onvoldoende medewerking is in ieder geval sprake als de belanghebbende niet op afspraken in het kader van arbeidsinschakeling/gemeentelijke ondersteuning verschijnt welke voor de voorzetting van een reeds ingezet participatietraject noodzakelijk worden geacht, opdrachten in het kader van het plan van aanpak of scholing niet naar behoren uitvoert of zich niet coöperatief opstelt ten aanzien van diagnostisch onderzoek.

Ook het niet of niet voldoende gebruik maken van een reeds aangeboden participatie-instrument zonder dat dit leidt tot het geen doorgang vinden of tot voortijdig beëindigen van het ingezette traject, behoort tot deze categorie. Gedacht kan worden aan veelvuldige ziekmeldingen of afwezigheid tijdens een traject, waarbij nog niet meteen besloten wordt tot beëindiging van het traject.

In deze categorie is tevens opgenomen het niet naar vermogen door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijke nuttige werkzaamheden te verrichten die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt. Omdat het niet nakomen van deze verplichtingen geen belemmering vormen met betrekking tot (het komen tot) het zelfstandig voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan, is deze gedraging in een lagere categorie geplaatst dan bijvoorbeeld het weigeren van algemeen geaccepteerde arbeid.

Een te snelle intering vermogen waardoor (eerder) een beroep op de bijstand gedaan wordt is ook in de tweede categorie opgenomen. Bij de vaststelling of vermogen onverantwoord is ingeteerd dienen de omstandigheden van betrokkene in ogenschouw genomen te worden. Het college stelt aparte regels op over wat verstaan wordt onder onverantwoord interen.

Artikel 10 Derde categorie

In deze categorie vallen de gedragingen welke belemmerend werken voor het aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid, het niet of onvoldoende meewerken aan het behoud van werk. Het gaat in deze categorie om een negatieve houding en gedrag van de belanghebbende ten aanzien van de arbeidsinschakeling en participatie. Het gaat in deze categorie om dezelfde soort gedragingen als bedoeld in de tweede categorie maar met het belangrijke verschil dat de gedragingen al gevolgen hebben (gehad) zoals bij voorbeeld het geen doorgang vinden of afbreken van een participatietraject of de gemeentelijke ondersteuning, het niet nakomen van gemaakte afspraken zoals opgenomen in het plan van aanpak e.d.

Artikel 11 Vierde categorie

a. Het niet naar vermogen trachten algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen, is in deze verordening gelijk gesteld aan de geüniformeerde arbeidsverplichtingen zoals die uit de wet voortvloeien en daardoor valt deze gedraging onder de vierde categorie. Bij de beoordeling van de verlaging is het wel van belang of een belanghebbende een reële kans heeft op werk. Onder andere de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt spelen daarbij een belangrijke rol en wegen mee bij de overweging de bijstand te verlagen.

b. Onder tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan wordt in deze verordening verstaan: het nodeloos in bijstandsbehoevende omstandigheden verkeren. Hiertoe wordt in ieder geval (niet limitatief) gerekend:

- verwijtbaar ontslag uit dienstbetrekking (nemen of krijgen);
- vet niet aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid;
- verkoop woning beneden de waarde;
- onderbedeling bij echtscheiding;
- niet of te laat aanvragen van voorliggende voorziening.

c. Door deze zeer negatieve houding wordt afgezien van de kans om geheel of gedeeltelijk uit de bijstand te komen en blijft de uitkeringsafhankelijkheid voortduren.

d. Met zeer ernstig misdragen wordt vooral bedoeld agressief gedrag. Onder "het college en in zijn opdracht werkende ambtenaren en medewerkers" wordt niet alleen de consultant verstaan, maar ook de medewerker van de receptie, de telefonist en iedere andere medewerker die namens het college met de belanghebbende in contact treedt.

Onder agressief gedrag wordt verstaan: alle vormen van fysiek geweld, van dreiging met geweld, van intimidatie, stalking, discriminatie naar geslacht, geloof of ras, seksuele intimidatie, vernieling en het dragen van wapens of gevaarlijke voorwerpen. Als er sprake is van agressief gedrag moet uitvoerig worden gerapporteerd over de exacte aard van het gedrag en de omstandigheden waarin het zich heeft voorgedaan. Voor de vaststelling van de ernst van de gedraging en de mate van verwijtbaarheid (en daarmee dus ook voor de hoogte van het percentage van de verlaging) vormen de omschrijvingen van agressief gedrag in het "Veiligheidsprotocol gemeente Den Helder" het uitgangspunt. In dit protocol worden de diverse gedragingen omschreven en is een onderverdeling gemaakt naar ernst van gedragingen.

Het toepassen van een verlaging staat overigens geheel los van het doen van aangifte bij de politie. Het college besluit tot verlaging, terwijl de medewerker tegen wie de agressie zich richtte aangifte kan doen bij de politie. Het verlagen van de bijstand wegens ernstig wangedrag laat de bevoegdheid onverlet om de pleger gedurende een periode de toegang tot het gebouw te ontzeggen.

Artikel 12 Berekeningsgrondslag

Lid 1

In dit lid is het uitgangspunt vastgelegd dat de verlaging plaats vindt op de bijstandsnorm. Mogelijk ten overvloede wordt hierbij nogmaals gesteld dat onder de bijstandsnorm wordt verstaan de van toepassing zijnde wettelijke norm exclusief een eventuele gemeentelijke verlaging en inclusief vakantietoeslag.

Lid 2

De 18 tot 21- jarigen ontvangen een lage jongerennorm, die indien noodzakelijk wordt aangevuld door middel van bijzondere bijstand in de kosten van levensonderhoud. Indien de verlaging alleen op die lage jongerennorm zou worden opgelegd, zou dat leiden tot rechtsongelijkheid ten opzichte van de 21- jarigen.

Artikel 13 Ingangsdatum en tijdvak

Lid 1

Het afstemmen van de bijstand vindt plaats door het verlagen van de uitkering. Verlagen van de bijstand kan in beginsel op twee manieren, te weten: met terugwerkende kracht door middel van een herziening van de uitkering of door middel van verlaging van de bijstandsnorm in de eerstvolgende maand(en). In deze verordening is bewust gekozen voor de tweede manier, omdat in dat geval niet overgegaan hoeft te worden tot herziening en terugvordering van bijstand. Om die reden is in dit lid vastgelegd dat de verlaging ingaat per de eerstvolgende kalendermaand, waarbij wordt uitgegaan van de voor die maand geldende bijstandsnorm.

Lid 2

De verlaging vindt direct plaats in de situatie dat het besluit tot verlaging is genomen (middels beschikking) en de uitkering nog niet is uitbetaald aan belanghebbende.

Lid 3

Voornamelijk met betrekking tot de duur van de verlaging zijn door het college beleidsregels opgesteld die specifiek betrekking hebben op de onverantwoorde wijze van interen vermogen. Deze "categorie" van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan vormt daarom een uitzondering voor wat betreft de duur van de verlaging. Het derde lid regelt de duur van de verlaging bij een eerste gedraging (sub a) en bij recidive binnen twaalf maanden (sub b). Een eerste gedraging kan hoogstens leiden tot een verlaging voor de duur van één kalendermaand, een tweede gedraging tot maximaal twee kalendermaanden. Bepalend voor recidive is de datum waarop de eerste gedraging als verwijtbaar is aangemerkt en de belanghebbende hiervan redelijkerwijs op de hoogte had kunnen zijn (dus de verzenddatum van de beschikking naar aanleiding van de eerste gedraging).

Artikel 14 Het besluit tot toepassen van een verlaging

Het verlagen van de bijstand als gevolg van een verwijtbare gedraging vindt plaats door middel van een besluit. In dit artikel wordt aangegeven wat in ieder geval moet worden vermeld. Deze eisen vloeien rechtstreeks voort uit de Awb en dan in het bijzonder het motiveringsbeginsel.

Artikel 15 Afzien van het toepassen van een verlaging

Lid 1

In artikel 18, tweede lid, van de Participatiewet is bepaald dat het college van een verlaging afziet indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.

Lid 2

Dit lid regelt de schriftelijke waarschuwing en geeft de mogelijkheid om bij een eerste verwijtbare gedraging met een waarschuwing te volstaan. Uitgangspunt blijft echter dat verwijtbaar gedrag in beginsel tot verlaging van de bijstand leidt. Als wordt overwogen om met een waarschuwing te volstaan, moet dit uitdrukkelijk worden gemotiveerd. Het zal in vrijwel alle gevallen gaan om relatief onbeduidende gedragingen met geen voor het recht op, of de hoogte van de bijstand directe gevolgen en/of van geringe mate van verwijtbaarheid. De feitelijke gedraging moet wel worden omschreven in een waarschuwingsbeschikking en telt gewoon mee bij recidive. Bij iedere categorie gedragingen kan, met inachtneming van bovenstaande, in beginsel met een waarschuwing worden volstaan.

Een andere reden om af te zien van het verlagen van de bijstand is dat de gedraging te lang geleden heeft plaatsgevonden. In verband met de effectiviteit (lik-op-stuk) is het nodig dat de verlaging spoedig nadat de gedraging heeft plaatsgevonden, wordt toegepast. Om deze reden is dan ook in dit lid geregeld dat het college geen verlagingen toepast voor gedragingen die langer dan een jaar geleden hebben plaatsgevonden.

Om de verwijtbare gedraging toch niet als onopgemerkt voorbij te laten gaan, wordt volstaan met een schriftelijke waarschuwing.

Lid 3

Hierin wordt geregeld dat het college kan afzien van het toepassen van een verlaging indien het daarvoor dringende redenen aanwezig acht. Wat dringende redenen zijn, is afhankelijk van de concrete (nood)situatie en kan daarom niet op voorhand worden vastgelegd. De (nood)situatie mag echter niet het gevolg zijn van de verwijtbare gedraging. Als de belanghebbende door verwijtbaar ontslag in ernstige financiële nood komt te verkeren, kan dat nooit een reden zijn om van de afstemming van bijstand af te zien. Die omstandigheden zijn immers het gevolg van het verwijtbare gedrag. Om af te zien van een verlaging bij dringende redenen moet onomstotelijk vaststaan dat er sprake is van een dermate acute noodsituatie dat het opleggen van verlaging van de bijstand tot onevenredige omstandigheden leidt.

Lid 4

Het doen van een schriftelijke mededeling dat het college afziet van het toepassen van een verlaging wegens dringende redenen is van belang in verband met eventuele recidive en in het kader van het motiveringsbeginsel (artikel 3:46 Awb).

Artikel 16 Samenloop van gedragingen

Lid 1

Indien door één gedraging meerdere verplichtingen tegelijkertijd worden geschonden, wordt éénmaal een verlaging toegepast. Uitgegaan wordt dan van de verlaging met het hoogste percentage.

Lid 2

Het toepassen van meerdere verlagingen tegelijkertijd is mogelijk. Het dient dan echter wel te gaan om verschillende gedragingen waarvoor een verlaging mogelijk is. Bij samenloop van verschillende verwijtbare gedragingen die schending van één of meerdere verplichtingen tot gevolg hebben, dient het college de percentages bij elkaar op te tellen (de zogenaamde stapeling). Bij de beoordeling van de ernst van het feit en de mate van verwijtbaarheid kunnen de verschillende gedragingen uiteraard wel in onderlinge samenhang worden gezien. Dit kan reden zijn om voor het geheel aan gedragingen een verlaging met een lager percentage toe te passen.

Artikel 17 Heroverweging

Lid 1

Artikel 18, derde lid, Participatiewet bepaalt dat het college de verlaging van de bijstand moet heroverwegen binnen uiterlijk drie maanden. Deze heroverweging kan achterwege blijven als de verlaging voor een periode van ten hoogste drie maanden is opgelegd. Binnen drie maanden na het besluit tot verlaging van bijstand voor onbepaalde duur moet het college beginnen met het onderzoek in het kader van de heroverweging. Dit onderzoek kan schriftelijk plaatsvinden, afhankelijk van de aard van de verplichting of gedraging. Zo kan, in de situatie van het niet nakomen van de sollicitatieplicht, worden volstaan met het opvragen van schriftelijke bewijzen waaruit blijkt dat belanghebbende wel voldoende inspanningen heeft gepleegd om werk te vinden. In andere situaties kan het noodzakelijk zijn om de belanghebbende op te roepen. Als de

belanghebbende de gevraagde gegevens niet overlegt, of geen gehoor geeft aan oproepen, dan vindt de heroverweging plaats op basis van de dan bekende gegevens, die veelal tot voortzetting van de verlaging zal leiden. De heroverweging resulteert in een beschikking.

Lid 2

Het resultaat van de heroverweging kan tweeledig zijn. Beëindiging van de verlaging na drie maanden vindt plaats als de belanghebbende laat blijken zich inmiddels niet langer schuldig te maken aan de verwijtbare gedraging waarvoor de verlaging was toegepast of aannemelijk maakt dat hij zich voortaan aan de opgelegde verplichtingen zal houden.

Van voortzetting is sprake als de belanghebbende zich ook ten tijde van de heroverweging nog steeds aan de verwijtbare gedraging schuldig maakt. De voortzetting kan, afhankelijk van de omstandigheden, mate van verwijtbaarheid en ernst van de gedraging, plaatsvinden voor bepaalde of onbepaalde duur. Bij voortzetting voor onbepaalde duur moet binnen uiterlijk drie maanden opnieuw een heroverweging plaatsvinden. Heroverweging kan overigens leiden tot voortzetting met vaststelling van een lager percentage als de belanghebbende blijkt geeft zijn gedrag enigszins, maar onvoldoende, te hebben verbeterd.

Lid 3

Deze bepaling biedt de mogelijkheid om bij volharding het percentage van de verlaging te verdubbelen. Hierbij moet gedacht worden aan bijvoorbeeld de weigerachtigheid om mee te werken aan een plan van aanpak of participatietraject. Als hiervoor een verlaging is toegepast en belanghebbende blijft medewerking weigeren, ook na een tweede verlaging van bijstand voor twee maanden en na een derde voor onbepaalde duur, dan kan bij voortzetting het percentage worden verdubbeld.

Artikelen 18 t/m artikel 22

Behoeven geen nadere toelichting.