

Toelichting bij de Verordening Participatie ISD Bollenstreek 2010

Algemeen

De op 1 januari 2004 in werking getreden Wet werk en bijstand (WWB) regelt in artikel 7 dat het college verantwoordelijk is voor:

- a. het ondersteunen van personen die algemene bijstand ontvangen, personen met een nabestaanden- of halfwezenuitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (ANW'ers) en niet-uitkeringsgerechtigden (NUG'ers) bij arbeidsinschakeling;
- b. het bepalen en aanbieden van voorzieningen, waaronder begrepen sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling, indien het college deze daarbij noodzakelijk acht.

In artikel 8 van de WWB wordt aan de gemeenteraad de opdracht gegeven om bij verordening regels te stellen met betrekking tot het ondersteunen bij arbeidsinschakeling en het aanbieden van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling.

Daarbij moet er sprake zijn van een evenwichtige aandacht voor de hierboven genoemde groepen en voor verschillende doelgroepen daarbinnen. Vergelijkbare bepalingen zijn opgenomen in de artikelen 34 en 35 van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (loaw) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (loaz).

Daarnaast regelt de op 1 januari 2007 in werking getreden Wet inburgering (Wi) de inburgeringsplicht voor in beginsel alle onderdanen van derdelanden van 16 tot 65 jaar die duurzaam in Nederland willen en mogen verblijven. Ook in deze wet krijgen de gemeenten een aantal belangrijke taken op het vlak van inburgering toebedeeld, zoals de informatieplicht, het aanbieden van inburgeringsvoorzieningen aan inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars en handhaving van de inburgeringsplicht. In verband met deze taken draagt de Wi de gemeenteraad op om bij verordening regels te stellen over voornoemde taken.

Deze Participatieverordening is een uitvloeisel van de hierboven genoemde opdrachten aan de gemeenteraad. Daarbij is overwogen dat beide hoofdtaken (re-integratie en inburgering) dusdanig met elkaar vervlochten zijn dat het gezamenlijk oppakken van deze beide taken de effectiviteit enkel ten goede kan komen. Extra argument vormt het samengaan van de middelen voor re-integratie en inburgering, waardoor een geïntegreerde aanpak op dit vlak ook meer dan wenselijk zal worden.

De huidige verordening kent daarom regelingen voor een viertal groepen binnen de samenleving:

- uitkeringsgerechtigden in de zin van de WWB, loaw en loaz;
- personen met een nabestaanden- of halfwezenuitkering op grond van de Algemene Nabestaandenwet (ANW'ers);
- niet-uitkeringsgerechtigden (NUG'ers);
- inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars.

Uit het oogpunt van overzichtelijkheid zullen de beide taakvelden afzonderlijk van elkaar in deze toelichting worden besproken.

Re-integratie

Volgens de WWB krijgt het college van burgemeester en wethouders (= dagelijks bestuur) de opdracht voor de re-integratie van uitkeringsgerechtigden, niet-uitkeringsgerechtigden en Anw-ers zorg te dragen.

Gekozen is voor een participatieverordening waarin alleen wordt vastgelegd op welke wijze in de gemeente het beleid bepaald wordt en hoe de verhouding tussen raad (raden) en dagelijks bestuur is. Er zijn enkele algemene artikelen opgenomen over de opdracht aan het dagelijks bestuur, de aanspraak op voorzieningen, subsidie- en budgetplafonds, de inzet van voorzieningen en de rechten en plichten van de cliënt e.d., maar zie ook de artikelen 11 en 12 van de verordening die zijn ingevoerd naar aanleiding van de Wet STAP. Al het overige wordt vastgelegd in een uitvoeringsbesluit en een beleidsplan.

In Hoofdstuk 1 "Algemene bepalingen", worden de begripsomschrijvingen gegeven wat in deze verordening onder de betreffende begrippen moet worden verstaan.

In hoofdstuk 2, paragraaf 1 (Beleid en financiën) wordt de bevoegdheid van het dagelijks bestuur beschreven om in een uitvoeringsbesluit vast te leggen op welke wijze de zorg voor ondersteuning en voorzieningen aan leden van de doelgroep wordt geregeld. Het dagelijks bestuur dient een beleidsplan vast te stellen en kan hierin voorzieningen- en subsidieplafonds opnemen. Ook de jaarlijkse verantwoording aan de gemeenteraad is hier geregeld.

In paragraaf 2 (Aanspraken van de doelgroep) zijn de aanspraken op ondersteuning en voorzieningen opgenomen, alsmede de mogelijkheden om de doelgroep uit te breiden met adreslozen en personen die een uitkering ontvangen via het UWV.

In paragraaf 3 (Verplichtingen en premies) zijn de verplichtingen die op de leden van doelgroep rusten opgenomen en is de mogelijkheid gecreëerd om werkgevers te stimuleren een persoon uit de doelgroep duurzaam in dienst te nemen met een premie. Ook zijn daarbij opgenomen de premies bij onbeloonde additionele arbeid.

Inburgering

De Wi regelt de inburgeringsplicht voor inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars. Aan de inburgeringsverplichting is voldaan wanneer het inburgerings- of staatsexamen Nederlands als tweede taal is behaald (een resultaatverplichting).

Wat betreft inburgering zijn in de Participatieverordening de (meeste) algemene bepalingen betreffende beleid en financiën die gelden voor re-integratie van overeenkomstige toepassing (hoofdstuk 3, paragraaf 5 van de verordening). Deze algemene bepalingen staan in hoofdstuk 2, paragraaf 1. Het door het dagelijks bestuur vast te stellen beleidsplan en ook de jaarlijkse verantwoording aan de gemeenteraad (raden) gaat dus over zowel de re-integratie als de inburgering. Daarnaast kan het dagelijks bestuur bij uitvoeringsbesluit bijvoorbeeld ook een inburgeringsbudget- of voorzieningenplafonds opnemen.

Hoofdstuk 3 gaat vervolgens specifiek over inburgering. Gemeenten (en de ISD Bollenstreek, op grond van de gemeenschappelijke regeling) krijgen in de Wi een aantal taken toebedeeld. In verband met die taken draagt de Wi gemeenten op om bij verordening regels te stellen over de nagenoemde onderwerpen:

In paragraaf 1 (de informatieverstrekking) is de informatieverstrekking door de gemeente aan inburgeraars (inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars) geregeld.

In paragraaf 2 (doelgroepen en samenstelling van de inburgeringsvoorziening of taalkennisvoorziening) is geregeld aan welke groepen inburgeraars inburgeringsvoorzieningen of taalkennisvoorzieningen kunnen worden aangeboden. Ook is weergegeven welke onderdelen een inburgeringsvoorziening kan omvatten. Daarnaast zijn rechten en verplichtingen van inburgeraars (waaronder de wettelijk verplichte eigen bijdrage voor de inburgeringsplichtigen) hier opgenomen.

In paragraaf 3 (het aanbod van een inburgeringsvoorziening of taalkennisvoorziening) is de procedure van het aanbieden van een inburgeringsvoorziening aan een inburgeringsplichtige omschreven.

Vervolgens is in paragraaf 4 (de bestuurlijke boete) geregeld hoe hoog de maximale bestuurlijke boete is die aan inburgeringsplichtigen kan worden opgelegd voor verschillende overtredingen. En wat de gevolgen kunnen zijn voor de vrijwillige inburgeraars wanneer zij de met hen gesloten overeenkomst niet nakomen.

In paragraaf 5 (overige bepalingen) zijn tenslotte de meeste algemene bepalingen betreffende beleid en financiën van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1. Begripsomschrijvingen

In lid 1 wordt bij het beschrijven van de begrippen die in de verordening voorkomen zoveel als mogelijk aangesloten bij de begripsbepalingen uit de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet inburgering (Wi) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Daar waar mogelijk wordt naar de betreffende artikelen in de WWB of Wi verwezen.

Artikel 2, lid 1

De WWB geeft aan het dagelijks bestuur de verantwoordelijkheid voor het bieden van ondersteuning en een voldoende gevarieerd aanbod van voorzieningen aan de doelgroep. De leden van de doelgroep moeten in de ISD gemeenten woonachtig zijn. Hoewel leden van de doelgroep aanspraak kunnen maken op ondersteuning is er geen afdwingbaar recht op ondersteuning op de manier zoals belanghebbende het zich bij voorkeur zou wensen.

Artikel 2, lid 2

Het dagelijks bestuur kan bij het bepalen van het aanbod van voorzieningen prioriteiten stellen in verband met de financiële mogelijkheden en met maatschappelijke, economische en conjuncturele ontwikkelingen.

Artikel 3. Beleidsplan

Artikel 3, lid 1

De doelstellingen en de daarmee beoogde resultaten worden in een beleidsplan vastgelegd. In het kader van het duale stelsel wordt dit beleidsplan vastgesteld door het dagelijks bestuur.

Artikel 3, lid 2

Het tweede lid biedt de basis voor de verantwoording van het beleid.

Deze verantwoording kan onderdeel uitmaken van het programmaverslag. Het programmaverslag maakt onderdeel uit van de haarrekening, waarin door de ISD verantwoording wordt afgelegd over de beleidsuitvoering van het afgelopen kalenderjaar en dat door het dagelijks bestuur uiterlijk 1 mei volgend op het jaar van de uitvoering ter vaststelling aan het algemeen bestuur wordt aangeboden onder gelijktijdige toezending aan de ISD gemeenteraden.

Artikel 4. Subsidieplafonds en plafonds betreffende voorzieningen

Artikel 4, lid 1 en 2

De gemeente (ISD) kan, om de financiële risico's te beheersen, een verdeling maken van de middelen over de verschillende voorzieningen. Dit kan in het uitvoeringsplan gebeuren (zie artikel 4 van deze verordening). Een subsidieplafond geldt voor voorzieningen die subsidies inhouden. Het tweede lid creëert daarom tevens de mogelijkheid om een plafond in te stellen voor het aantal personen dat in aanmerking kan komen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het maximaleren van het aantal re-integratie- en participatiebanen. Een subsidieplafond dient wel bekend gemaakt te worden vóór de periode waarvoor deze geldt (art. 4:27 lid 1 Awb).

Artikel 4, lid 3

De WWB stelt dat het ontbreken van financiële middelen geen reden kan zijn voor de afwijzing van een aanvraag. De gemeente dient dan na te gaan welke alternatieven er beschikbaar zijn. Dit houdt dus in dat er geen algemeen plafond ingesteld kan worden. Wat wel kan is dat per voorziening een plafond wordt ingebouwd; dit laat de mogelijkheid open dat er op een ander vlak aan de aanvrager wel ondersteuning kan worden geboden.

Bij dit artikel wordt uitgegaan van de bevoegdheid van het dagelijks bestuur om plafonds in te stellen. Een mogelijkheid is dat bij de vaststelling van de plafonds wordt verwezen naar de bedragen die in het uitvoeringsplan of in de begroting voor de verschillende voorzieningen worden gereserveerd.

Artikel 5. Aanspraak op ondersteuning

Artikel 5, lid 1

De WWB stelt niet zo expliciet dat de aanspraak op voorzieningen in de verordening geregeld moet worden. Immers, het is ook al in de WWB zelf geregeld. Uit oogpunt van kenbaarheid en consistentie is ervoor gekozen een algemene bepaling over de aanspraak op te nemen in het eerste lid.

Artikel 5, lid 2

In het tweede wordt de reikwijdte van de ondersteuning aangegeven. Deze kan zowel preventief (behoud van arbeid) als curatief (verwerven van arbeid) van aard zijn. Dit houdt in dat het dagelijks bestuur ook ondersteuning kan inzetten om (terug)val in de bijstand te voorkomen.

Ondersteuning wordt geboden door het aanbieden van een traject, waarbij zo nodig voorzieningen worden ingezet of door het bieden van praktische hulp, advies of doorverwijzing naar andere instanties.

Artikel 6. Voorzieningen

Artikel 6, lid 2

In het tweede lid wordt wederom de reikwijdte van het palet aan voorzieningen aangegeven.

Onderdeel a. spreekt zowel over het verwerven als behouden van arbeid, waarmee wordt aangegeven dat ook voorzieningen kunnen worden ingezet in de preventieve sfeer.

Onderdeel b. spreekt over voorzieningen ter verbetering of behouden van de positie op de arbeidsmarkt of binnen de maatschappij. Gedacht kan dan onder meer worden aan leerwerktrajecten en scholingen, maar ook aan een resocialisatie traject, wanneer een sociaal isolement dreigt.

Onderdeel c. meldt voorzieningen om belemmeringen weg te nemen. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan een schuldhulpverleningstraject, voor zover is vastgesteld dat de schulden een belemmering binnen de verdere arbeidintegratie van betrokkene vormen.

Onderdeel d. beidt de mogelijkheid om wachtlijsttrajecten voor Wsw-geïndiceerden die tot de doelgroep behoren vorm te geven en onderdeel e. spreekt voor zich. In de WWB zijn t.a.v. gesubsidieerde arbeid verder geen specifieke eisen opgenomen. Ondanks het vervallen van de landelijke regelgeving op dit punt blijft de Europese regelgeving gelden. Op grond van de EU-regelgeving worden overheidssubsidies onder bepaalde omstandigheden aangemerkt als staatssteun. In de in de aanhef van de verordening aangehaalde beleidsaanbeveling is ondermeer aangegeven in welke situaties loonkostensubsidie buiten de Europese regelgeving vallen. De beleidsaanbeveling is vooral bedoeld om de administratieve last te beperken. Door de beleidsaanbeveling in de verordening op deze wijze te incorporeren; te voldoen aan de in de beleidsaanbeveling gestelde voorwaarden en in de verordening expliciet naar de beleidsaanbeveling te verwijzen, hoeft de subsidieregeling niet ter goedkeuring te worden voorgelegd aan de Europese Commissie en hoeft er geen samenvatting van de regeling aan de Commissie te worden toegestuurd.

Artikel 6, lid 3

Tenslotte wordt in het derde lid het palet aan voorzieningen nog uitgebreid met voorzieningen die bepaalde met de arbeidsinschakeling noodzakelijk verbandhoudende kosten kunnen dekken.

Onderdeel a. ziet daarbij vooral op de kosten die de betrokkene moet maken om deel te kunnen nemen aan de voorziening. Denk daarbij aan reiskosten, kosten voor kinderopvang of zelfs - indien noodzakelijk – verhuiskosten.

Onderdeel b. ziet op de kosten die noodzakelijkerwijs moeten worden gemaakt om de aard en omvang van de eventueel in te zetten voorziening te bepalen. Denk hierbij onder meer aan een assessment.

Onderdeel c. ziet tenslotte op kosten in verband met de loonvormende arbeid. Gedacht moet dan worden aan de werkgeverskosten die rechtstreeks verband hebben met de arbeidsinschakeling activiteiten van een persoon uit de doelgroep.

Artikel 7. Uitbreiding doelgroep

Onder de wet Participatiebudget is de doelgroep aanmerkelijk uitgebreid. Deze beperkt zich niet alleen tot de doelgroepen van de drie materiewetten (WWB, Wi en WEBb), maar tot de doelgroep behoort iedere Nederlander of daarmee gelijkgestelde van 18 jaar en ouder en onder voorwaarden ook 16-en 17- jarigen. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen uitkeringsgerechtigden of werkenden. Door de systematiek van de verordening kan het dagelijks bestuur bij uitvoeringsbesluit zo op een eenvoudige en snelle wijze bepalen welke doelgroepen naast de expliciet in de verordening gedefinieerde ook aanspraak hebben op ondersteuning.

Artikel 8. Verplichtingen

Voor Nuggers, Anw-ers en personen in gesubsidieerde arbeid kan de gemeente (ISD) de uitkering niet verlagen als maatregel. Daarom is in het vijfde lid de mogelijkheid opgenomen dat in die gevallen het dagelijks bestuur (een deel van) de kosten bij de betrokken persoon in rekening kan brengen.

Artikel 9. Premies

Dit artikel biedt de ruimte om in het uitvoeringsbesluit regels vast te leggen in welke situaties premies aan werkgevers verstrekt kunnen worden. Tevens is in dit artikel een maximum opgenomen.

Artikel 10. en 11. Premies bij onbeloonde additionele arbeid en scholing of opleiding bij additionele arbeid

Premies bij onbeloonde additionele arbeid

Artikel 8 van de WWB - zoals dit per 1 april 2009 luidt - verlangt van de gemeenteraad dat zij regels stelt met betrekking tot de hoogte van de premie, alsmede de eventuele inzet van scholing of opleiding, zo sprake is van een persoon die algemene bijstand ontvangt en die in het kader van een door het college aangeboden voorziening onbeloonde additionele arbeid verricht. Daarbij vraagt artikel 8, tweede lid van de WWB specifiek om regels te stellen met betrekking tot de hoogte van de premie in relatie tot de armoedeval. Daarnaast geeft de Memorie van Toelichting aan dat deze regels tevens kunnen zien op de hoogte van de premie in relatie tot de inspanningen van de betrokkene.

In artikel 10. is voorzien in regelgeving. Een regeling waarbij een relatie wordt gelegd tussen de hoogte van de premie en de inspanningen van betrokkene is – mede gelet op de beperkte hoogte van de premie – achterwege gelaten.

Er is verder specifiek voor gekozen om geen daadwerkelijke regels met betrekking tot de hoogte van de premie in relatie tot de armoedeval op te nemen, anders dan dat deze premie maximaal telkens € 300 mag bedragen. Een premie van maximaal dien aard vormt immers geen risico met betrekking tot de armoedeval. Daartoe wordt ook steun gevonden in de parlementaire behandeling, waarin de staatssecretaris overwoog dat:

“de Nederlandse gemeenten op dit moment in het kader van de Wet werk en bijstand – want daar kennen wij dit instrument al – een praktijk kennen van een gemiddelde premie van zo'n € 600 per persoon die een baan vindt. Dat is geen bedrag waarover je je heel veel zorgen moet maken ten aanzien van armoedevaleffecten. Ten tweede geeft deze aanpak op zichzelf geen aanleiding om andere redenen te denken dat armoedevaleffecten zullen optreden, omdat op deze manier iemand de mogelijkheid krijgt om zowel horizontaal als verticaal uit te stromen. Het horizontaal uitstromen is uitstromen naar een inkomenspositie die vergelijkbaar is met wat iemand heeft met bijstand plus een premie. Hij moet die kans grijpen, want als hij dat niet doet, is er alleen nog een uitstroom naar beneden mogelijk, namelijk naar de bijstand. Dan is hij ver van huis. Het loont dus niet om die stap te zetten. Een andere mogelijkheid om uit te stromen is dat iemand vervolgens in een hoger cao-loon terecht komt. Dat loont echt de moeite. Dan hebben wij bereikt wat wij willen bereiken. Ook de gemeenten hebben er belang bij om rustig aan te doen met de premies, want naarmate de premies een armoedevaleffect in de hand werken, wordt er geen uitstroom uit de bijstand bereikt en schiet de gemeente dus in eigen voet, want dan moet zij de kosten opbrengen.”

(Tweede Kamer, Handelingen 2008 – 2009, 31577, nr 21, p. 1700)

De nadere vaststelling van de hoogte van de premie is in artikel 10. overgelaten aan het dagelijks bestuur. Daarbij is, zoals vermeld, een maximale grens aangegeven van telkens € 300. Dit komt overeen met een maximale premie van € 600 jaarlijks. Aldus zullen niet of nauwelijks armoedevaleffecten optreden.

In artikel 10. is niet de mogelijkheid opgenomen om van de organisatie waar de betrokkene zijn werkzaamheden verricht een bijdrage te vragen in de uit te keren premie.

Weliswaar acht het kabinet het als vanzelfsprekend dat degene voor wie de werkzaamheden worden verricht (derde) na het eerste jaar een vergoeding betaalt aan het college (dagelijks bestuur), echter de ervaring leert dat werkgevers niet zitten te wachten op participatiebanen (het kost meer tijd dan dat het oplevert).

Scholing of opleiding bij additionele arbeid

Wanneer de betrokkene niet beschikt over een startkwalificatie staat dit veelal de duurzame arbeidsinschakeling in de weg. In artikel 10 vijfde lid, WWB wordt bepaald dat scholing of opleiding onderdeel uit moet maken van een participatieplaats en dat gemeenten de plicht hebben scholing of opleiding aan te bieden aan betrokkenen zonder startkwalificatie op een participatieplaats. Deze scholing moet gericht zijn op het vergroten van de kansen op de arbeidsmarkt. Er hoeft geen scholing of opleiding aangeboden te worden indien deze naar het oordeel van het college (dagelijks bestuur) niet bijdraagt aan de kansen op de arbeidsmarkt. Onder scholing of opleiding vallen al die vormen van onderricht die de kansen op de arbeidsmarkt vergroten. Het dagelijks bestuur kan ingevolge artikel 12 nader regels hieromtrent stellen

Het (niet) aanbieden van scholing door het dagelijks bestuur is overigens géén besluit in de zin van de Awb. In de wet wordt namelijk gesproken over het aanbieden van scholing, en niet van vaststellen. Een aanbod *sec* is niet gericht op een rechtsgevolg.

Verstrekking van de premie en verlenging van de participatieplaats vloeien rechtstreeks voort uit artikel 10a WWB en hebben daarmee wel een zelfstandig rechtsgevolg, en zijn dus wel een besluit in de zin van de Awb.

Artikel 12. De informatieverstrekking aan inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars

De gemeente heeft als taak de inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars in haar gemeente goed te informeren over de rechten en plichten die voortvloeien uit de Wi. De wet laat gemeenten vrij om zelf te bepalen op welke wijze de informatievoorziening wordt georganiseerd. Wel bepaalt de Wi dat de gemeenteraad bij verordening regels vaststelt over de informatieverstrekking door de gemeente. Dit artikel in de verordening vormt de uitwerking van deze verplichting.

Artikel 13. Aanwijzen van de doelgroepen

In de Wi staat dat het dagelijks bestuur inburgeringsvoorziening of taalkennisvoorziening aan *moet* bieden aan alle asielgerechtigde inburgeringsplichtigen (oud- en nieuwkomers) en geestelijke bedienaren. Het dagelijks bestuur *kan* daarnaast aan alle overige inburgeringsplichtigen en desgewenst ook aan vrijwillige inburgeraars eveneens een inburgeringsvoorziening of taalkennisvoorziening aanbieden.

De gemeenteraad moet bij verordening regels stellen met betrekking tot de criteria die worden gehanteerd bij het doen van een aanbod aan inburgeringsplichtigen (artikel 19, vijfde lid, onderdeel a, Wi). Dit artikel vormt de uitwerking van deze verplichting. De criteria zijn ruim gedefinieerd, zodat flexibel en snel kan worden ingespeeld op de omstandigheden en de beschikbare middelen optimaal kunnen worden benut (zonder dat eerst een verordeningswijziging nodig is).

Dit artikel regelt dat de groepen die het dagelijks bestuur aanwijst *bij voorrang* een inburgeringsvoorziening krijgen aangeboden. Dit betekent dat het dagelijks bestuur de ruimte heeft om in bepaalde gevallen ook een inburgeringsvoorziening of taalkennisvoorziening aan te bieden aan inburgeraars die niet behoren tot de aangewezen groep(en).

Artikel 14. De samenstelling van de inburgeringsvoorziening of taalkennisvoorziening

In de verordening moeten regels worden gesteld met betrekking tot de vaststelling door het dagelijks bestuur van een passende inburgeringsvoorziening of taalkennisvoorziening, met in begrip van de totstandkoming en samenstelling van die voorziening (artikel 19, vijfde lid, onderdeel b, Wi). In dit artikel worden de kaders vastgesteld waarbinnen het dagelijks bestuur de opdracht heeft voor iedere inburgeraar die daarvoor in aanmerking komt, een op de persoon toegesneden inburgeringsvoorziening samen te stellen.

Het tweede en derde lid regelen de bijkomende faciliteiten die het dagelijks bestuur als onderdeel van de inburgerings- of taalkennisvoorziening aan inburgeringsplichtigen kan aanbieden. In de wet is geregeld dat wat de inburgeringsvoorziening in ieder geval moet bestaan. (Een cursus die toe leidt naar het inburgeringsexamen of het staatsexamen Nederlands als tweede taal I of II en het eenmaal kosteloos afleggen van dat examen maakt deel uit van de inburgeringsvoorziening. En voor asielgerechtigde inburgeringsplichtigen is maatschappelijke begeleiding verplicht onderdeel). Wat betreft de bijkomende faciliteiten die het dagelijks bestuur als onderdeel van de inburgerings- of taalkennisvoorziening aan inburgeraars kan aanbieden, kan worden gedacht aan bijvoorbeeld trajectbegeleiding en andere re-integratievoorzieningen (omschreven in artikel 6).

Dit zal vooral van belang zijn bij inburgeraars die een inburgerings- of taalkennisvoorziening krijgen aangeboden in combinatie met een voorziening gericht op arbeidsinschakeling (re-integratie). Het vierde lid bepaalt dat ook kosten van flankerende inburgeringsvoorzieningen (bijvoorbeeld reiskosten) onderdeel van de inburgeringsvoorziening kunnen zijn.

Artikel 14a. Het persoonlijk inburgeringsbudget (PIB)

De artikelen 19, tweede lid en 24a, tweede lid, van de Wi bepalen dat de inburgerings- of taalkennisvoorziening op verzoek van de inburgeringsplichtige of vrijwillige inburgeraar in de vorm van een persoonlijk inburgeringsbudget (PIB) kan worden aangeboden.

Het PIB wordt gezien als geschikt instrument om invulling te geven aan meer maatwerk en meer eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar bij de vormgeving en invulling van zijn inburgeringstraject. De inburgeraar legt namelijk zelf in een voorstel neer hoe hij zijn inburgering vorm wil geven (het inburgeringsprogramma). Een PIB veronderstelt dus motivatie en eigen initiatief bij de inburgeraar. Zijn voorstel behoeft de instemming van het dagelijks bestuur. Op die manier houdt het dagelijks bestuur de regie.

Op grond van de artikelen 19, vijfde lid en 24a, vijfde lid van de Wi dient de gemeenteraad bij verordening regels te stellen over de procedure en criteria die worden gehanteerd bij verzoeken om een PIB.

Het eerste lid regelt op welke wijze verzoeken van de inburgeringsplichtige of vrijwillige inburgeraar om toekenning van een PIB worden ingediend respectievelijk behandeld (procedure).

Het tweede lid legt de criteria vast aan de hand waarvan het dagelijks bestuur een inburgeringsprogramma (de basis voor een PIB) beoordeelt. De eerste eis is dat het door de inburgeringsplichtige of vrijwillige inburgeraar ingediende inburgeringsprogramma passend is om toe te leiden naar het inburgeringsexamen, Staatsexamen NT2 of passend is om de Nederlandse taal te verwerven die nodig is om de mbo-opleiding (niveau 1 of 2) met goed gevolg af te kunnen ronden. De tweede eis is dat het reguliere inburgeringsprogramma dat wordt aangeboden door het dagelijks bestuur niet of onvoldoende aansluit op de behoefte van de inburgeraar. De inburgeraar wil bijvoorbeeld graag deelnemen aan het inburgeringsprogramma dat binnen het bedrijf van zijn werkgever wordt aangeboden.

De derde eis houdt in dat het inburgeringsprogramma concreet en haalbaar (realistisch) moet zijn. Concreet wil zeggen dat de behoeften/ambities (het doel) vertaald zijn in specifieke stappen die naar dat doel leiden. Haalbaar wil zeggen dat de inburgeraar het programma succesvol kan doorlopen en afronden, gezien de persoon (taalniveau, leerbaarheid, ambities) en zijn/haar omstandigheden. Volgens de vierde eis moeten de kosten die zijn gemoeid met het inburgeringsprogramma aanvaardbaar zijn. Het dagelijks bestuur beoordeelt dit en kan hierover (op grond van het vierde lid) nadere regels stellen.

In artikel 4.27, derde lid, van het Besluit inburgering is opgenomen dat de gemeenteraad bij verordening bepaalt wie als enige partij of partijen met het inburgeringsbedrijf een overeenkomst met betrekking tot de inburgering van de inburgeringsplichtige of vrijwillige inburgeraar sluit.

Het derde lid regelt dat het dagelijks bestuur een overeenkomst sluit met het inburgeringsbedrijf wanneer de inburgerings- of taalkennisvoorziening in de vorm van een PIB wordt toegekend. Het dagelijks bestuur heeft de regie bij toekenning van een PIB. Deze regiefunctie wordt benadrukt door het dagelijks bestuur de overeenkomst met het inburgeringsbedrijf te laten sluiten. In de overeenkomst worden de afspraken op bijvoorbeeld het vlak van het doel, de duur van de inburgering en controle geregeld.

Het vierde lid bepaalt dat het dagelijks bestuur nadere regels kan stellen omtrent het PIB.

Artikel 15. De inning van de eigen bijdrage

In de verordening moeten regels worden gesteld die betrekking hebben op de inning van de eigen bijdrage van de inburgeringsplichtige en de vrijwillige inburgeraar door het dagelijks bestuur en de mogelijkheid van betaling in termijnen. De hoogte van de eigen bijdrage die is verschuldigd door inburgeringsplichtigen is vastgelegd in de Wi en bedraagt € 270 (dit bedrag kan bij algemene maatregel van bestuur worden gewijzigd).

In het tweede lid van dit artikel van de verordening wordt geregeld dat de inburgeringsplichtige het recht heeft de eigen bijdrage in zes termijnen te betalen.

In het vierde lid staat dat de vrijwillige inburgeraar geen eigen bijdrage is verschuldigd (artikel 24e, tweede lid Wi).

Artikel 16. Opleggen van verplichtingen

Het eerste lid van dit artikel vormt de uitwerking van artikel 23, derde lid, Wi dat bepaalt dat de gemeenteraad bij verordening regels stelt over de rechten en plichten van de inburgeringsplichtige voor wie een inburgerings- of taalkennisvoorziening is vastgesteld. Dit artikel delegeert de bevoegdheid aan het dagelijks bestuur om de verplichtingen die in het artikel worden genoemd aan inburgeringsplichtigen in het kader van een inburgerings- of taalkennisvoorziening op te leggen. Het dagelijks bestuur legt deze verplichtingen vast in de beschikking tot de toekenning van de inburgerings- of taalkennisvoorziening.

Voor vrijwillige inburgeraars zal gelden dat de rechten en verplichtingen zullen worden vastgelegd in een overeenkomst. Artikel 24d Wi bepaalt namelijk dat – wanneer een vrijwillig inburgeraar een inburgeringsvoorziening aanvaardt – het dagelijks bestuur een overeenkomst moet sluiten met de vrijwillig inburgeraar. In het tweede lid is geregeld dat een of meer van de in het eerste lid genoemde verplichtingen kunnen worden opgenomen in de overeenkomst. In de overeenkomst kan ook worden opgenomen wat de gevolgen zijn, wanneer de vrijwillige inburgeraar de in de overeenkomst afgesproken verplichtingen niet nakomt.

Artikel 17. De procedure van het doen van een aanbod

Dit artikel bevat enkele procedurele bepalingen die er voor moeten zorgen dat het doen van een aanbod aan inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars op zorgvuldige wijze gebeurt. Dit is van belang omdat zo'n aanbod de start is van een procedure die – als het goed is – leidt tot een besluit tot het toekennen van een inburgerings- of taalkennisvoorziening of tot een overeenkomst.

Een inburgeraar is overigens niet verplicht is om het aanbod bedoeld in het eerste lid te accepteren. De verordening is namelijk een zogenaamde 'aanbodverordening'. Daarbij heeft de inburgeraar de vrijheid om een aangeboden inburgeringsvoorziening te weigeren. In dat geval zal hij zich zelfstandig moeten voorbereiden op het inburgeringsexamen.

Voor inburgeringsplichtigen is een beschikking het 'sluitstuk' van de procedure van het doen van een aanbod. Volgens artikel 24d van de Wi moet de aanbodprocedure aan vrijwillige inburgeraars uitmonden in een overeenkomst.

Artikel 17a. Het vaststellen van de identiteit van de vrijwillige inburgeraar

Artikel 24f draagt de gemeenteraad op om bij verordening regels te stellen over het vaststellen van de identiteit van de vrijwillige inburgeraar. Dit artikel van de verordening is een uitwerking van deze verplichting. Dit artikel is gelijk aan artikel 27 van de Wi, waarin is geregeld op welke wijze de identiteit van de inburgeringsplichtige wordt vastgesteld.

Artikel 18. De hoogte van de bestuurlijke boetes voor de verschillende overtredingen

Artikel 35 Wi draagt de gemeenteraad op bij verordening de hoogte van de bestuurlijke boete vast te stellen die voor de verschillende overtredingen kan worden opgelegd. In artikel 34 Wi zijn voor de verschillende overtredingen de maximumbedragen van de bestuurlijke boete vastgelegd. De gemeente kan deze boetebedragen in haar verordening overnemen, maar ze kan ook lagere bedragen vaststellen. In deze Verordening worden de maximale boeten gehanteerd.

De boetebedragen die in de verordening worden opgenomen zijn maximumbedragen en géén gefixeerde bedragen. In de Awb (voorheen in de Wi) is geregeld dat het dagelijks bestuur bij elke op te leggen bestuurlijke boete zal moeten nagaan welke boete passend is, gelet op de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de individuele omstandigheden van de betrokken inburgeringsplichtige.

Artikel 19. Verhoging van de bestuurlijke boete bij herhaling van de overtreding

Dit artikel biedt het dagelijks bestuur de mogelijkheid om bij herhaling van de overtreding een hogere boete op te leggen dan op grond van de verordening mogelijk is. Omdat in voorgaand artikel van deze verordening al de maximale boeten zijn opgenomen, is de recidivebepalingen niet op deze twee leden van toepassing.

Artikel 34, onderdeel d, Wi biedt de mogelijkheid voor gemeenten om de bestuurlijke boete te verhogen van maximaal € 500 naar maximaal € 1000 in het geval dat de inburgeringsplichtige bij herhaling niet voldoet aan de verplichting binnen de gestelde termijn het inburgeringsexamen of staatsexamen Nederlands als tweede taal I of II te behalen. Dit is geregeld in dit artikel.

Artikel 20. De gevolgen van niet nakoming van de overeenkomst door de vrijwillige inburgeraar
Op grond van artikel 24f moet de gemeenteraad bij verordening regels stellen over de niet-nakoming van de overeenkomst. In dit artikel legt de gemeenteraad de sancties vast die het dagelijks bestuur kan toepassen als de vrijwillige inburgeraar de verplichtingen die zijn neergelegd in de overeenkomst (verwijtbaar) niet nakomt.

Het tweede lid bepaalt dat het dagelijks bestuur algemene regels kan stellen betreffende de gevolgen van het niet of niet volledig nakomen van de overeenkomst door de vrijwillige inburgeraar.

Artikel 21. Van overeenkomstige toepassing zijnde bepalingen

Dit artikel bepaalt dat artikel 2, tweede lid, en artikel 3 en 4 van de verordening van overeenkomstige toepassing zijn op inburgering. In genoemde artikelen wordt gesproken over voorziening.

In het kader van inburgering wordt daarmee niet bedoeld de voorziening gericht op re-integratie (zoals aangegeven in de begripsomschrijvingen van artikel 1), maar de inburgeringsvoorziening en taalkennisvoorziening.

Artikel 22. Toepassing verordening

In de Wet inburgering is sinds 1 januari 2010 ook de vrijwillige inburgering opgenomen. Ook is het persoonlijk inburgeringsbudget opgenomen in de wet. Deze Verordening wordt daarom met terugwerkende kracht toegepast.

Artikel 23. Hardheidsclausule

Dit artikel geeft de mogelijkheid tot individualiserend handelen als strikte toepassing van de verordening tot onbillijkheden leidt. Het dagelijks bestuur kan hiermee in bijzondere gevallen ten gunste van de belanghebbende afwijken van de bepalingen van deze verordening.

Dit afwijken kan alleen maar ten gunste van de betrokken belanghebbende en nooit ten nadele.

Verder is met nadruk gemeld: de hardheidsclausule kan slechts in bijzondere gevallen worden toegepast. Het moet een uitzondering blijven en niet tot regel worden. Het dagelijks bestuur moet, in verband met mogelijke precedentwerking, duidelijk aangeven waarom in een bepaalde situatie van de verordening wordt afgeweken.

Artikel 24. Situaties waarin deze verordening niet voorziet

Mocht zich een situatie voordoen waarin deze verordening niet voorziet, dan beslist het dagelijks bestuur met inachtneming van het doel en de overwegingen die aan deze verordening ten grondslag liggen.

Artikel 25. Inwerkingtreding

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 26. Citeertitel

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.