

Maatregelen- en handhavingsverordening WIJ Sociale Dienst Oost Achterhoek 2011

Raadsvergadering : 13 september 2011

Agendanummer : 13

De raad van de gemeente Berkelland;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 19 juli 2011;
gelet op artikel 147, eerste lid Gemeentewet, en de artikelen 10, 12, eerste lid, onderdeel b en c en 41, eerste lid, van de Wet investeren in jongeren;
overwegende dat het noodzakelijk is het verlagen van uitkeringen van jongeren van 18 jaar of ouder doch jonger dan 27 jaar bij wijze van sanctie bij verordening te regelen en regels te stellen met betrekking tot het bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van de Wet investeren in jongeren;

b e s l u i t :

vast te stellen de

MAATREGELEN- EN HANDHAVINGSVERORDENING WET INVESTEREN IN JONGEREN SOCIALE DIENST OOST ACHTERHOEK 2011

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1.

Op grond van artikel 10 van de Wet investeren in jongeren treedt het dagelijks bestuur van de Sociale Dienst Oost Achterhoek op basis van een gemeenschappelijke regeling in de plaats van de betrokken colleges van burgemeester en wethouders.

Artikel 2. Begripsomschrijving

1. In deze verordening wordt verstaan onder:
 - a. wet: de Wet investeren in jongeren (WIJ);
 - b. WIJ-norm: de op grond van hoofdstuk 4 van de wet op de jongere van toepassing zijnde norm, vermeerderd of verminderd met de op grond van dat hoofdstuk door het college vastgestelde verhoging of verlaging;
 - c. maatregel: het verlagen dan wel tijdelijk geheel of gedeeltelijk weigeren van de inkomensvoorziening op grond van artikel 41, eerste lid WIJ;
 - d. benadelingsbedrag: het bruto bedrag dat als gevolg van het niet of niet behoorlijk nakomen van een inlichtingenverplichting ten onrechte is verleend als inkomensvoorziening of de kosten van het werkleeraanbod op grond van de wet;
 - e. het college: het college van burgemeester en wethouders;
 - f. het dagelijks bestuur: het dagelijks bestuur van de Sociale Dienst Oost Achterhoek.
2. Alle begrippen die in deze verordening worden gebruikt en die niet nader worden omschreven hebben dezelfde betekenis als in de Wet investeren in jongeren en de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 3. Het opleggen van een maatregel

1. Het college legt (onverminderd artikel 42 van de wet) overeenkomstig deze verordening een maatregel op als de jongere naar het oordeel van het college:
 - a. tekortschietend besef van verantwoordelijkheid betoont voor de voorziening in het bestaan;
 - b. de op hem rustende verplichtingen bedoeld in hoofdstuk 5 van de WIJ of de uit artikel 30c, tweede of derde lid van de Wet SUWI (Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen) voortvloeiende verplichtingen niet of onvoldoende nakomt;
 - c. zich jegens het college misdraagt.
2. De maatregel wordt afgestemd op de ernst van de gedraging, de mate waarin de jongere de gedraging kan worden verweten en de omstandigheden waarin hij verkeert.

Artikel 4. Berekeningsgrondslag

De maatregel wordt toegepast op de voor de jongere van toepassing zijnde WIJ-norm.

Artikel 5. Het besluit tot opleggen van een maatregel

In het besluit tot opleggen van een maatregel worden in ieder geval vermeld:

-
- a. de reden van de maatregel,
 - b. de periode waarover de maatregel wordt opgelegd,
 - c. het percentage waarmee de inkomensvoorziening wordt verlaagd,
 - d. het bedrag waarmee de inkomensvoorziening wordt verlaagd,
 - e. indien van toepassing, de reden om te wijken van een standaard maatregel.

Artikel 6. Horen van belanghebbende

1. Voordat een maatregel wordt opgelegd, wordt de jongere in de gelegenheid gesteld hierover, mondeling of schriftelijk, zijn zienswijze naar voren te brengen.
2. Het horen van de jongere kan achterwege worden gelaten als:
 - a. de vereiste spoed zich daartegen verzet;
 - b. de jongere al eerder in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen en zich sindsdien geen nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan;
 - c. de jongere niet heeft voldaan aan een verzoek van het college of van een derde aan wie het college met toepassing van artikel 11, vierde lid, van de wet, werkzaamheden in het kader van de wet heeft uitbesteed, om binnen een gestelde termijn inlichtingen te verstrekken als bedoeld in artikel 44 van de wet; of
 - d. het college het horen niet nodig acht voor het vaststellen van de ernst van de gedraging of de mate van verwijtbaarheid.

Artikel 7. Afzien van het opleggen van een maatregel

1. Het college ziet (onverminderd artikel 41, tweede lid, van de wet) af van het opleggen van een maatregel als:
 - a. elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt; of
 - b. de gedraging meer dan **een** jaar voor constatering door het college heeft plaatsgevonden; de jongere geen voorziening meer ontvangt van de sociale dienst én de maatregelwaardige gedraging géén schending van de inlichtingenplicht betreft als gevolg waarvan ten onrechte een voorziening is verleend;
 - c. de betreffende gedraging 5 of meer jaren geleden heeft plaatsgevonden.
2. Het college kan afzien van het opleggen van een maatregel als de jongere zich beroept op de aanwezigheid van dringende redenen en het college deze inderdaad aanwezig acht.
3. Als het college afziet van het opleggen van een maatregel ontvangt de jongere daarvan een schriftelijk besluit.

Artikel 8. Ingangsdatum maatregel

1. De maatregel wordt opgelegd met ingang van de eerst volgende kalendermaand volgend op de datum waarop het besluit tot het opleggen van de maatregel aan de jongere is bekendgemaakt. Daarbij wordt uitgegaan van de voor die maand geldende norm.
2. In afwijking van het eerste lid wordt de maatregel met terugwerkende kracht, door middel van een herziening van de voorziening, opgelegd als
 - a. de voorziening nog niet betaalbaar is gesteld;
 - b. de jongere geen voorziening meer ontvangt.
3. Een maatregel is een tijdelijke verlaging dan wel weigering van de voorziening en wordt derhalve opgelegd gedurende een vastgestelde periode. Een maatregel die voor een periode van meer dan 3 maanden wordt opgelegd, wordt uiterlijk na 3 maanden nadat

deze ten uitvoer is gelegd heroverwogen.

Artikel 9. Samenloop van gedragingen

Als er gedurende eenzelfde periode sprake is van meerdere maatregelwaardige gedragingen wordt voor het bepalen van de hoogte en duur van de maatregel uitgegaan van de gedraging waarop de zwaarste maatregel is gesteld.

Artikel 10. Herhaling van verwijtbaar gedrag/Recidive

De duur en/of de hoogte van een maatregel, als bedoeld in de hoofdstukken 2, 3 en 4 van deze verordening, worden verdubbeld als de jongere zich binnen twaalf maanden na bekendmaking van een besluit waarbij een maatregel is opgelegd, opnieuw schuldig maakt aan een maatregelwaardige gedraging van dezelfde of hogere categorie.

Dit geldt ook als het eerste besluit een besluit is waar is afgezien van een maatregel vanwege een dringende reden, bedoeld in artikel 7, tweede lid van deze verordening.

HOOFDSTUK 2. HET NIET NAKOMEN VAN DE VERPLICHTINGEN BEDOELD IN ARTIKEL 45 VAN DE WET

Artikel 11. Categorieën maatregelen

Gedragingen van jongeren waardoor de verplichting op grond van artikel 45 van de wet niet of onvoldoende is nagekomen, worden onderscheiden in de volgende categorieën:

1. Eerste categorie:
 - a. het onvoldoende meewerken aan het opstellen van een plan met betrekking tot de arbeidsinschakeling of deelname aan een participatietraject, waaronder begrepen het onvoldoende meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling of deelname aan een participatietraject;
 - b. het zich niet onderwerpen aan een noodzakelijke behandeling van medische aard.
2. Tweede categorie:
 - a. het stellen van onredelijke eisen in verband met door de jongere te verrichten algemeen geaccepteerde arbeid of deelname aan een participatietraject die het aanvaarden of verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid of deelname aan een participatietraject belemmeren;
 - b. het niet of onvoldoende meewerken aan het behoud of bevorderen van de arbeidsbekwaamheid;
 - c. het niet of onvoldoende meewerken aan activiteiten of werkzaamheden, gericht op de arbeidsinschakeling of deelname aan een participatietraject;
 - d. het nalaten de opgedragen werkzaamheden of activiteiten naar beste vermogen te verrichten.
 - e. het belemmeren van feitelijke kansen op de arbeidsmarkt door hun gedrag of kleding;

Artikel 12. De hoogte en duur van de maatregel

1. De maatregel wordt vastgesteld op:
 - a. 20 procent van de betreffende WIJ-norm gedurende 1 maand bij gedragingen van de eerste categorie;
 - b. 50 procent van de betreffende WIJ-norm gedurende 1 maand bij gedragingen van de tweede categorie.
2. Het college kan afwijken van de hoogte en duur van de maatregel op grond van dringende redenen en eventueel volstaan met een schriftelijke waarschuwing.

HOOFDSTUK 3. NIET NAKOMEN VAN DE INLICHTINGENPLICHT

Artikel 13. Schending inlichtingenplicht zonder benadeling sociale dienst

1. Als het niet, niet tijdig of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht, bedoeld in artikel 44, eerste lid, van de wet, niet heeft geleid tot het ten onrechte toekennen of uitvoeren van het werkleeraanbod of tot het ten onrechte of tot een te hoog bedrag verlenen van de inkomensvoorziening, wordt een maatregel opgelegd waarbij de betreffende WIJ-norm gedurende 1 maand met 5 procent wordt verlaagd.
2. Bij toepassing van artikel 44, eerste lid van de wet dient als onverwijld te worden verstaan: bij het eerste of eerstvolgende mutatieformulier, indien dit niet van toepassing is, vóór de eerste van de maand volgend op de maand waarin het feit dan wel de omstandigheid als bedoeld in artikel 44, eerste lid van de wet zich heeft voorgedaan.

Artikel 14. Schending inlichtingenplicht met benadeling sociale dienst

1. Als het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht, bedoeld in artikel 44, eerste lid, van de wet heeft geleid tot het ten onrechte toekennen of uitvoeren van het werkleeraanbod of tot het ten onrechte of tot een te hoog bedrag verlenen van de inkomensvoorziening, wordt de maatregel vastgesteld 50 procent van de WIJ-norm gedurende 1 maand;
2. Het college kan afwijken van de hoogte en duur van de maatregel op grond van dringende redenen.
3. Als het benadelingsbedrag boven de aangiftegrens van het Openbaar Ministerie ligt, wordt aangifte gedaan en wordt in eerste instantie de strafmaat aan Justitie overgelaten. Derhalve geen maatregel.
4. Bij het uitblijven van een strafrechtelijke sanctie moet alsnog een maatregel worden opgelegd.

Artikel 15. Waarschuwing

Van het opleggen van een maatregel, als bedoeld in hoofdstuk 3 van deze verordening, kan worden afgezien en worden volstaan met het geven van een schriftelijke waarschuwing, tenzij:

- a. het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichting plaatsvindt binnen een periode van twaalf maanden te rekenen vanaf de datum waarop eerder aan de jongere een schriftelijke waarschuwing is gegeven;
- b. het te laat verstrekken van inlichtingen gevolgen heeft (gehad) voor het recht op het werkleeraanbod of het recht op de inkomensvoorziening of de hoogte daarvan.

HOOFDSTUK 4. MISDRAGINGEN

Artikel 16. Misdragingen

1. Als de jongere zich heeft misdragen tegenover het college of zijn ambtenaren, onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van de wet, als bedoeld in artikel 12, eerste lid onder b van de wet, wordt een maatregel opgelegd waarbij de betreffende WIJ-norm gedurende 1 maand met 50 procent wordt verlaagd.

1a Het college kan afwijken van de hoogte en duur van de maatregel op grond van dringende redenen.

2. Onder misdraging tegenover het bestuur of zijn ambtenaren onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van de wet, als bedoeld in artikel 12, eerste lid onder b van de WIJ, wordt onder anderen verstaan:

- a. extreem verbaal geweld;
 - b. discriminatie;
 - c. ernstige intimidatie (uitoefenen van psychische druk);
 - d. zaakgericht fysiek geweld (vernielingen);
 - e. mensgericht fysiek geweld;
 - f. overige/combinatie van agressievormen.
3. De duur van de maatregel wordt verdubbeld, als de jongere zich binnen

een periode van twee jaar na bekendmaking van een besluit waarbij een maatregel wordt opgelegd opnieuw schuldig maakt aan een als verwijtbaar aan te merken gedraging als bedoeld in het eerste lid. Met een besluit waarmee een maatregel is opgelegd wordt gelijkgesteld het besluit om daarvan af te zien op grond van dringende redenen, bedoeld in artikel 7, tweede lid.

HOOFDSTUK 5. Het handhavingsbeleid

Artikel 17. Het handhavingsbeleid

Het college biedt tweejaarlijks een handhavingsplan aan de gemeenteraden aan met daarin het te voeren beleid op gebied van handhaving, bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van de Wet investeren in jongeren en de te verwachten resultaten.

HOOFDSTUK 6. SLOTBEPALINGEN

Artikel 18. Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: de Maatregelen- en handhavingverordening WIJ Sociale Dienst Oost Achterhoek 2011.

Artikel 19 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking met ingang van 1 oktober 2011 onder gelijktijdige intrekking van de Maatregelen- en handhavingverordening gemeente Berkelland 2009

Aldus vastgesteld in de raadsvergadering van

13 september 2011

de griffier, de voorzitter,

Toelichting maatregelen- en handhavingverordening WIJ Sociale Dienst Oost Achterhoek 2011

De Wet investeren in jongeren en de inkomensvoorziening

Op 1 oktober 2009 is de Wet investeren in jongeren (WIJ) in werking getreden. Doelstelling van deze wet is de duurzame arbeidsparticipatie in regulier werk van jongeren tot 27 jaar. Om dit te bereiken is in de wet een recht op een zogenaamd werkleeraanbod vastgelegd. Het werkleerrecht berust op het uitgangspunt dat jongeren die goed geschoold zijn en over voldoende kwalificaties beschikken gemakkelijker aan het werk zullen komen en daardoor zelfstandig in hun levensonderhoud kunnen voorzien. De WIJ verplicht gemeenten (sociale diensten) om te investeren in de arbeidsinschakeling van alle jongeren, ook bij een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Daartoe moeten sociale diensten jongeren in beginsel een werkleeraanbod doen. Afgeleide van het werkleeraanbod is een inkomensvoorziening voor jongeren vanaf 18 jaar als de jongere onvoldoende inkomsten heeft. Deze inkomensvoorziening is alleen beschikbaar als het werkleeraanbod wegens in de persoon van de jongere gelegen of niet verwijtbare omstandigheden zijnerzijds geen optie is, als het werkleeraanbod onvoldoende inkomsten

generereert of er nog geen werkleeraanbod kan worden gedaan. De samenhang tussen het werkleeraanbod enerzijds en de inkomensvoorziening anderzijds is een bepalend element in de WIJ.

De relatie tussen werken / leren en een uitkering is fundamenteel anders dan de WWB, waarbij het recht op bijstand vooropstaat met als afgeleide de plicht tot arbeidsparticipatie. Met de WIJ wordt een 'paradigmawisseling' beoogd: is het uitgangspunt in de WWB 'een uitkering, mits' in de WIJ is dit omgedraaid en geldt als uitgangspunt 'geen uitkering, tenzij'.

Aanvaardt de jongere het werkleeraanbod en is het inkomen ontoereikend, dan bestaat in principe recht op een inkomensvoorziening. Deze inkomensvoorziening volgt in grote lijnen de WWB voor wat betreft de voorwaarden die aan het recht zijn verbonden en de normering die geldt voor de hoogte van deze voorziening.

Evenals in de WWB geldt binnen de WIJ een stelsel van rechten en plichten. De sociale dienst is verplicht een werkleeraanbod en eventueel een inkomensvoorziening aan te bieden, de jongere is daartegenover verplicht zich te houden aan diverse verplichtingen. Worden deze verplichtingen geschonden, dan dient de inkomensvoorziening verlaagd te worden (artikel 41, eerste lid, WIJ). Die verlaging geschiedt conform de regels die in een gemeentelijke verordening moeten zijn vastgelegd (artikel 12, eerste lid, onderdeel b, WIJ). Dat is de Maatregelenverordening.

Reikwijdte Maatregelen- en handhavingverordening WIJ

In afwijking van het uitgangspunt van de wetgever om de WIJ zoveel mogelijk WWB-conform in te richten, is de in de WIJ vastgelegde reikwijdte van de gemeentelijke Maatregelen-verordening beperkter van aard dan die in de WWB. Aan het werkleeraanbod en de inkomensvoorziening kunnen minder uiteenlopende verplichtingen verbonden worden dan aan de bijstand. Het scala is beperkter van aard. De verplichtingen die op grond van artikel 41 WIJ kunnen worden gesanctioneerd betreffen de inlichtingen-, medewerkings- en identificatieplicht (artikel 44 WIJ), evenals een aantal concreet benoemde verplichtingen over de arbeidsinschakeling en de totstandkoming en tenuitvoerlegging van een werkleeraanbod (artikel 45 WIJ).

Een ander verschil tussen de WIJ en de WWB is dat de inkomensvoorziening niet verlaagd kan worden als de jongere zich schuldig maakt aan tekortschietend besef van verantwoordelijkheid in de voorziening in het bestaan, anders dan in de vorm van schending van één van de in artikel 41 WIJ genoemde verplichtingen.

Dat heeft tot gevolg dat de inkomensvoorziening niet verlaagd kan worden in geval van het onverantwoord interen van vermogen en bij verwijtbare werkloosheid, als deze gedragingen leiden tot het indienen van een aanvraag voor een werkleeraanbod. Het belang van duurzame arbeidsparticipatie van de jongere heeft in deze geprevaleerd boven het als maatregelwaardig aanmerken van de bovengenoemde gedragingen.

De Maatregelenverordening WIJ heeft al met al dus een beperkter strekking en reikwijdte dan de Maatregelenverordening WWB en wijkt daarom af waar het de omschreven maatregelwaardige gedragingen betreft.

Op het punt van vormgeving en redactie is het VNG-model van de Maatregelenverordening WWB uitgangspunt geweest.

Verlagen is maatwerk

Hoewel de gemeenteraden de regels stellen over het verlagen van de inkomensvoorziening, is het verlagen van de inkomensvoorziening een vorm van maatwerk, waarmee het college van burgemeester en wethouders is belast (zie ook Kamerstukken II 2008-2009, 31 775, nr. 7, p. 27). Evenals dat binnen de kaders van de WWB het geval is, dient de maatregel afgestemd te worden op de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden van de jongere. Het uitgangspunt wordt gevormd door de regels die ter zake door de gemeenteraden zijn gesteld. In de Maatregelenverordening zijn de gedragingen die een schending van de verplichtingen opleveren genormeerd. Die normering is echter niet absoluut. Zowel in de ernst van de gedraging als de mate van verwijtbaarheid of de omstandigheden van de jongere kan aanleiding worden gevonden om van de standaardmaatregel af te wijken. Ontbreekt elke vorm van verwijtbaarheid, dan is het college echter zonder meer verplicht om van verlaging af te zien (artikel 41, tweede lid, WIJ). Vanwege het karakter van de inkomensvoorziening als minimuminkomen is tevens bepaald dat binnen drie maanden heroverweging van de verlaging plaatsvindt. Daarmee wordt gewaarborgd dat de verlaging ook afgestemd blijft op de omstandigheden van de jongere en deze niet onaanvaardbaar lang over een te laag inkomen blijft beschikken.

Berekeningsgrondslag en duur van de maatregel

De maatregel wordt in deze verordening toegepast op de toepasselijke WIJ-norm. Ingegeven door overwegingen van uitvoerbaarheid, zou de gedachte kunnen rijzen dat het noemen van vaste bedragen in de verordening wellicht handiger zou zijn. Daar tegenover staat echter dat dit spoedig tot vormen van rechtsongelijkheid en disproportionaliteit kan leiden. Een maatregel van € 250,- betekent voor een 20-jarige een verlies van vrijwel de volledige inkomensvoorziening, terwijl dit voor een 21-jarige verhoudingsgewijs een veel minder groot aandeel betreft. Bovendien roept het verlagen van de inkomensvoorziening met een vast bedrag ook het beeld op van een boete. Mede om die redenen is de maatregel in deze verordening gerelateerd aan de toepasselijke WIJ-norm.

In deze verordening wordt gekozen voor een maand als de reguliere duur van de maatregel. Dit is echter bij de verschillende sanctioneerbare gedragingen in een afzonderlijke bepaling benoemd, zodat ter zake ook andere keuzes gemaakt kunnen worden. Bij recidive geldt als regel dat deze duur verdubbeld wordt. Voor schending van de inlichtingenplicht is dit expliciet opengelaten, zodat ook eenvoudig gekozen kan worden voor verdubbeling van het percentage.

De term 'maatregel'

Het verlagen van de inkomensvoorziening op grond van het feit dat de belanghebbende zijn verplichtingen niet of in onvoldoende mate is nagekomen, wordt in de WIJ aangeduid als het verlagen van de inkomensvoorziening.

Gebruikelijk onder gemeenten is echter de term 'maatregel'. Daarmee wordt niet alleen aangesloten bij het spraakgebruik dat ook binnen de bijstandspraktijk gangbaar is, maar wordt ook het corrigerende karakter ervan benadrukt. Om die reden is in de verordening de term 'maatregel' gebruikt om een verlagingsmaatregel aan te duiden.

Verlaging of intrekking inkomensvoorziening?

Aan het werkleeraanbod en de inkomensvoorziening zijn voor de jongere verplichtingen verbonden. Tegenover het recht op een werkleeraanbod en eventueel inkomensvoorziening staat de verplichting van de jongere om mee te werken aan de totstandkoming daarvan, bijvoorbeeld door mee te werken aan een onderzoek naar de arbeidsmogelijkheden. Ook dient de jongere naar beste vermogen mee te werken aan het werkleeraanbod zodra dat vastgesteld is. Daarnaast geldt een inlichtingen-, medewerkings- en identificatieplicht. Deze verplichtingen zijn vastgelegd in artikel 44 en 45 van de WIJ. Komt de jongere een aan het werkleeraanbod verbonden verplichting verwijtbaar niet na, dan staat de gemeente diverse instrumenten ter beschikking. Onderscheid kan worden gemaakt tussen de verschillende fasen waarop de verplichtingen betrekking hebben.

Aanvraagfase

Betreft het een schending van verplichtingen die betrekking hebben op de aanvraagbehandeling, dan geldt het volgende: als de jongere in het geheel niet meewerkt aan het opstellen van een plan voor zijn arbeidsinschakeling en zo zijn arbeidsinschakeling belemmert, dan doet het college de jongere geen werkleeraanbod (artikel 17, vijfde lid, WIJ). Bijgevolg heeft de jongere, zolang hij niet wenst te voldoen aan die verplichting, geen recht op inkomensvoorziening. Uit artikel 42, eerste lid, onderdeel c, WIJ vloeit immers voort dat voor zover uit houding en gedragingen van de jongere ondubbelzinnig blijkt dat hij de verplichtingen, bedoeld in hoofdstuk 5 niet wil nakomen, geen recht op inkomensvoorziening bestaat (Kamerstukken II 2008-2009, 31 775, nr. 3, p. 39 en 40). Dit geldt in bredere zin ook voor andere gedragingen van de jongere waaruit kan worden afgeleid dat deze de aan het werkleeraanbod verbonden verplichtingen in het geheel niet wil nakomen. Is sprake van een minder ernstige schending van de verplichtingen m.b.t. de totstandkoming van het werkleeraanbod, dan kan na toekenning van een werkleeraanbod de eventuele inkomensvoorziening verlaagd worden conform de Maatregelverordening (artikel 41, eerste lid, WIJ). Zo is het denkbaar dat de jongere wel wil meewerken, maar dat de medewerking onvoldoende is. In dat geval zou een maatregel aan de orde kunnen komen.

Van toekenning tot tenuitvoerlegging

Werkt de jongere wel mee aan de totstandkoming van een werkleeraanbod maar weigert hij dit aanbod na ontvangst van de toekenningsbeschikking, dan kan het werkleeraanbod worden ingetrokken (art. 21, onderdeel b WIJ). Door de weigering bestaat geen recht op een inkomensvoorziening (art. 42, eerste lid, onderdeel a WIJ). Zoals al aangegeven bestaat dat recht evenmin als uit houding en gedrag van de jongere ondubbelzinnig kan worden afgeleid dat hij de verplichtingen die verbonden zijn aan het werkleeraanbod in het geheel niet wil nakomen (artikel 42, eerste lid, onderdeel c, WIJ). Het werkleeraanbod kan *daarnaast* ook worden herzien of ingetrokken als de jongere één of meerdere verplichtingen schendt die specifiek betrekking hebben op de voorbereiding op en uitvoering van het werkleeraanbod (artikel 21, onderdeel b, WIJ). Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het nalaten een behandeling van medische aard te ondergaan, of het stellen van onredelijke eisen over de te verrichten werkzaamheden. Met de intrekking van het werkleeraanbod vervalt automatisch het recht op inkomensvoorziening (artikel 42, eerste lid, onderdeel f, WIJ). Bij een herziening blijft de inkomensvoorziening in stand.

Een andere sanctie op dergelijk gedrag is dat het werkleeraanbod wel in stand blijft maar de inkomensvoorziening verlaagd wordt, conform de Maatregelverordening (artikel 41, eerste lid, WIJ). Het college dient te kiezen welke weg bewandeld wordt, hetzij de intrekking van werkleeraanbod en inkomensvoorziening, hetzij het handhaven van het werkleeraanbod en verlaging van die voorziening. Het past echter in het systeem van de WIJ om bij minder ernstige gedragingen tot verlaging van de inkomensvoorziening te besluiten en bij ernstiger gedrag, bijvoorbeeld waar sprake is van schending van meerdere verplichtingen of van herhaald gedrag, het werkleeraanbod in te trekken. Het is immers in de geest van de regeling om, met het oog op duurzame arbeidsparticipatie, een werkleeraanbod niet te snel in te trekken. Dit is in de wetgeving tot uitdrukking gebracht doordat verlaging van de inkomensvoorziening bij schending van de verplichtingen *imperatief* is voorgeschreven, waar intrekking van het werkleeraanbod (artikel 21 WIJ) een *bevoegdheid* is, juist vanwege de verstrekkende gevolgen daarvan. Bedacht moet daarbij immers worden dat intrekking van het werkleeraanbod tevens intrekking van de inkomensvoorziening tot gevolg heeft (indien toegekend) en dus het effect van 'dubbele' bestraffing kan hebben. Het

is daarom raadzaam om niet lichtvaardig tot intrekking van het werkleeraanbod over te gaan. Een beleid waarbij slechts in uitzonderingsgevallen tot intrekking van het werkleeraanbod wordt overgegaan, mag daarom in lijn met de bedoelingen van de wetgever worden geacht. Een dergelijke uitzonderingssituatie zal zich in de aanloop naar de feitelijke tenuitvoerlegging van het werkleeraanbod niet spoedig voordoen. Daarvan kan sprake zijn als van de sociale dienst niet meer gevergd kan worden dat uitvoering wordt gegeven aan het werkleeraanbod. In de verordening Werkleeraanbod kan worden vastgelegd wanneer de gedragingen van de jongere ernstig genoeg zijn om een intrekking van het werkleeraanbod te rechtvaardigen. Het is ook denkbaar dat dit in beleidsregels nader wordt uitgewerkt.

Vanaf de tenuitvoerlegging

Werkt de jongere onvoldoende mee aan de feitelijke uitvoering van het werkleeraanbod, dan kan de eventuele inkomensvoorziening worden verlaagd, conform de Maatregelverordening (art. 41, eerste lid WIJ). Daarnaast vervalt het recht op inkomensvoorziening als uit de houding en gedragingen van de jongere ondubbelzinnig kan worden afgeleid dat deze de verplichtingen die aan het werkleeraanbod zijn verbonden in het geheel niet wil nakomen (artikel 42, eerste lid, onderdeel c, WIJ). Voorts kan het werkleeraanbod worden herzien of ingetrokken als de jongere één van die verplichtingen niet nakomt (artikel 21, onderdeel b, WIJ). Vindt intrekking plaats dan vervalt daarmee, zoals gezegd, tevens het recht op inkomensvoorziening (artikel 42, eerste lid, onderdeel f, WIJ). Wat hierboven over de keuze tussen verlaging van de inkomensvoorziening en intrekking van het werkleeraanbod is gezegd geldt mutatis mutandis ook voor deze fase.

Factoren die betrokken kunnen worden bij het formuleren van beleid over de keus tussen intrekken van het werkleeraanbod of verlagen van de inkomensvoorziening zouden kunnen zijn:

- is er sprake van herhaald gedrag?
- wat is de kans op herhaling?
- wat is het belang voor de jongere bij dit werkleeraanbod?
- wat zijn de kansen op arbeidsinschakeling bij voortzetting van het werkleeraanbod?
- heeft het gedrag de belangen van derden geschaad?
- kan van de instelling / bedrijf waar het werkleeraanbod feitelijk wordt uitgevoerd nog worden gevergd dat de jongere het werkleeraanbod daar voortzet?

Het valt buiten het bestek van deze verordening om daarover concretere aanbevelingen te doen.

Relatie met Verordening Werkleeraanbod

De verordening Werkleeraanbod en de Maatregelenverordening vormen twee kanten van dezelfde medaille. Immers, de WIJ legt het college de plicht op om jongeren een werkleeraanbod te doen. Het werkleeraanbod wordt door de verordening Werkleeraanbod gefaciliteerd. Anderzijds staat daar wel tegenover dat de jongere verplicht is het aanbod te aanvaarden en de verplichtingen die aan het werkleeraanbod zijn gekoppeld na te leven. Komt de jongere die verplichtingen niet na, dan vormt de Maatregelenverordening het kader voor verlaging van de inkomensvoorziening. Beide verordeningen sluiten dus op elkaar aan. In de verordening Werkleeraanbod kan ook worden vastgelegd onder welke voorwaarden en omstandigheden tot intrekking van het werkleeraanbod (en daarmee de inkomensvoorziening) kan worden overgegaan. Dit is in de verordening Werkleeraanbod vastgelegd in artikel 7. Daarmee wordt dan tevens de grens afgebakend met het verlagen van de inkomensvoorziening bij wijze van maatregel. Zoals gezegd is het in lijn met de wetgever als slechts in bijzondere omstandigheden tot intrekking van het werkleeraanbod wordt overgegaan. Zie verder de verordening Werkleeraanbod.

DE VERPLICHTINGEN DIE TOT EEN MAATREGEL KUNNEN LEIDEN

De verplichtingen die aan het werkleerrecht en de inkomensvoorziening tegenover het college zijn verbonden zijn de volgende:

- de inlichtingenplicht (artikel 44, eerste lid, WIJ)
- de medewerkingsplicht (artikel 44, tweede lid, WIJ)
- de identificatieplicht (artikel 44, derde lid, WIJ)
- verplichtingen over de arbeidsinschakeling en het werkleeraanbod

Daarnaast heeft de jongere bij zijn aanvraag om een werkleeraanbod ook een inlichtingenplicht tegenover het UWV WERKbedrijf, die bij schending ook tot het opleggen van een maatregel kan leiden (artikel 41, eerste lid, WIJ).

Schending inlichtingen- medewerkings- en identificatieplicht

Schending van de verplichtingen genoemd in artikel 44 WIJ verplicht in beginsel tot verlaging van de inkomensvoorziening. De hier genoemde verplichtingen betreffen de inlichtingen- medewerkings- en identificatieplicht. Voor de twee laatstgenoemde verplichtingen geldt dat schending van deze verplichtingen er in beginsel toe leidt dat het recht op werkleeraanbod en op inkomensvoorziening niet kan worden vastgesteld en daarom afgewezen, beëindigd of ingetrokken kan worden, conform de WWB. Om die reden zijn ze in het kader van deze verordening niet als 'maatregelwaardige' gedragingen aangemerkt, naar analogie van de Maatregelenverordening WWB. In de praktijk blijkt dat dit niet als een gemis wordt ervaren.

Schending van de inlichtingenplicht heeft zowel betrekking op de inkomensvoorziening als het werkleeraanbod en ziet niet alleen op de informatieplicht van de jongere tegenover het college maar ook

UWV WERKbedrijf. In deze verordening is ervoor gekozen om de hoogte van de maatregel te relateren aan de mate van benadeling van de gemeente. Hoe hoger de benadeling, hoe zwaarder de maatregel. Dit is conform de Maatregelenverordening WWB.

Schending van de verplichtingen over de arbeidsinschakeling en het werkleeraanbod

In artikel 45 WIJ zijn tamelijk gedetailleerd de verplichtingen omschreven die betrekking hebben op de arbeidsinschakeling en de totstandkoming en de tenuitvoerlegging van het werkleeraanbod. Deze verplichtingen gelden van rechtswege vanaf het moment dat de aanvraag voor een werkleeraanbod wordt ingediend. Schending van één van deze verplichtingen dient in beginsel te leiden tot verlaging van de eventuele inkomensvoorziening. Voor het categoriseren van de gedragingen die tot een verlaging van de inkomensvoorziening leiden bij schending van de verplichtingen over de arbeidsinschakeling en het werkleeraanbod als bedoeld in artikel 45 WIJ zijn verschillende mogelijkheden denkbaar.

Aansluiting bij WWB

In deze verordening worden uiteenlopende maatregelpercentages gehanteerd voor schending van de verschillende verplichtingen, in aansluiting op de huidige bijstandspraktijk. Hierbij sluiten wij zoveel mogelijk aan bij de Maatregelen- en handhavingverordening WWB. In die verordening zijn aan schending van die verplichtingen maatregelen van uiteenlopende hoogte verbonden. Wij handelen in overeenstemming met de wens om bijstands-gerechtigden en jongeren zoveel mogelijk gelijk te behandelen. Bij het inrichten van de Maatregelenverordening WIJ is een categorie-indeling gemaakt van gedragingen die een schending van de verplichtingen opleveren. Daarbij vindt een opbouw plaats in de hoogte van de maatregelen, die zoveel mogelijk in overeenstemming met de Maatregelverordening WWB is. Om aansluiting te krijgen tussen de Maatregelenverordeningen over de WWB en de WIJ is het zaak om de verplichtingen die in de Maatregelenverordening WWB zijn benoemd te vergelijken met die in artikel 45 WIJ.

De verplichtingen, genoemd in de onderdelen a en f van artikel 45 WIJ kunnen ook worden gerangschikt onder de verplichting ‘mee te werken aan een onderzoek naar de mogelijkheden voor arbeidsinschakeling’.

Voor de verplichting om mee te werken aan het opstellen van een plan over de arbeidsinschakeling (eerste zinsnede onderdeel a) wordt verwezen naar onder anderen CRvB 4 september 2007, LJN: BB3443. Voor onderdeel f zijn daarvoor aanknopingspunten te vinden in CRvB 25 maart 2008, LJN: BC7877. Voor schending van deze verplichting geldt in het VNG-model een maatregelpercentage van 10%, omdat dit als een wat lichtere gedraging wordt aangemerkt.

Ten aanzien van de verplichting genoemd in onderdeel b wordt in de memorie van toelichting als voorbeeld van een schending van deze verplichting genoemd: het belemmeren van een bemiddelingspoging door afwijkend gedrag, het stellen van irreële eisen of ongebruikelijke werktijden (Kamerstukken II 2008-2009, 31 775, nr. 3, p. 48). Dat correspondeert in sterke mate met ‘gedragingen die de arbeidsinschakeling belemmeren’, waarover de CRvB 4 juli 2006, LJN: AY2200 heeft overwogen dat daarvan kan worden gesproken als blijkt dat als gevolg van de gedraging kansen op werk of uitzicht op werk is verspeeld. Schending van deze verplichting levert in het VNG-model een maatregelpercentage van 20% op.

De verplichtingen, genoemd in de onderdelen c, d en e kunnen worden gerangschikt onder de verplichting ‘gebruik te maken van een door het college aangeboden voorziening gericht op arbeidsinschakeling’. Daarvoor geldt evenzeer een maatregelpercentage van 20%.

Schematisch overzicht vergelijking verplichtingen uit artikel 45 WIJ en de verplichtingen, opgenomen in de Maatregelen- en handhavingverordening WWB.

Verplichtingen artikel 45 WIJ	Verplichtingen Artikel 9 Maatregelverordening WWB	
a. Meewerken aan het opstellen van een plan m.b.t. de arbeidsinschakeling, waaronder begrepen het meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling	Meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling	lid 2 onder b 20%
b. Geen onredelijke eisen stellen in verband met de te verrichten algemeen geaccepteerde arbeid, die het aanvaarden of verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid belemmeren	Gedragingen die de inschakeling in de arbeid belemmeren	Lid 3 onder a 50%
c. Meewerken aan het behoud of bevorderen van de arbeidsbekwaamheid	Gebruikmaken van een door het dagelijks bestuur aangeboden voorziening gericht op arbeidsinschakeling, waaronder begrepen sociale activering	Lid 3 onder b 50%
d. Meewerken aan activiteiten of werkzaamheden, gericht op arbeidsinschakeling	Idem	Idem 50%
e. Opgedragen werkzaamheden of activiteiten naar beste vermogen verrichten	Idem	Idem 50%
f. Op advies van een arts zich onderwerpen aan een noodzakelijke behandeling van medische aard	Meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling	lid 2 onder b 20%

Misdragingen

Afzonderlijke aandacht verdient de verplichting om de inkomensvoorziening te verlagen als de jongere zich misdraagt (artikel 41, eerste lid, WIJ). Het betreft gedragingen die in het maatschappelijk verkeer

in alle gevallen als onacceptabel worden beschouwd (conform artikel 18, tweede lid, WWB). De redactie van artikel 41, eerste lid, WIJ wijkt af van die van artikel 18, tweede lid, WWB en laat ruimte open voor de gedachte dat een misdraging niet afhankelijk zou zijn van de context waarin deze zich afspeelt, zolang deze zich maar tot het college of diens ambtenaren richt. Hiermee is echter niet beoogd is afstand te nemen van de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep op het gebied van misdragingen in het kader van bijstandverlening (zie ook Kamerstukken II 2008-2009, 31 775, nr. 7, p. 46).

Zoals de CRvB onder meer in zijn uitspraak van 29 juli 2008, LJN BD7970, heeft overwogen, is aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 18, tweede lid, WWB voldaan indien sprake is van het niet of onvoldoende nakomen van een of meer van de in dat artikellid bedoelde verplichtingen met als verzwarende omstandigheid dat sprake is van agressief, aan de belanghebbende toe te rekenen gedrag jegens het college en bij de uitvoering van de WWB betrokken personen dat in het normale menselijke verkeer in alle gevallen als onacceptabel kan worden beschouwd. Een wegens dergelijk gedrag opgelegde verlaging van de bijstand c.q. inkomensvoorziening dient te worden aangemerkt als punitieve (bestrafende) sanctie en op het college rust de bewijslast om voldoende aannemelijk te maken dat van agressie in de zin van de genoemde bepaling sprake is geweest (zie ook de uitspraak van 31 december 2007, LJN BC1811).

Bezondigt de jongere zich herhaaldelijk aan misdragingen, dan kan het college de jongere tijdelijk uitsluiten van het recht op een werkleeraanbod (artikel 22, eerste lid, WIJ). Een dergelijk besluit moet uiterlijk binnen een maand heroverwogen worden.

Anders dan de memorie van toelichting suggereert, betekent dit niet per definitie uitsluiting van het recht op een inkomensvoorziening (zie Kamerstukken II 2008-2009, 31 775, nr. 3, p. 46/47 voor het standpunt van de regering ter zake). Artikel 42 WIJ, dat daarvoor de grondslag zou moeten bieden, kent ' (tijdelijke) uitsluiting van het recht op een werkleeraanbod bij 'misdragingen' niet als afzonderlijke uitsluitingsgrond voor de inkomensvoorziening. Het is wel denkbaar dat het bij herhaling misdragen, kan worden aangemerkt als houding en gedragingen van de jongere waaruit ondubbelzinnig blijkt dat deze de verplichtingen, bedoeld in hoofdstuk 5, niet wil nakomen. Om onzekerheid op dit punt uit te sluiten, wordt in deze verordening gekozen voor het (verder) verlagen van de inkomensvoorziening op grond van artikel 41, eerste lid, WIJ, zodat feitelijk een tijdelijke uitsluiting ontstaat.

ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1.

De gemeente Berkelland, Oost Gelre en Winterswijk hebben op grond van een gemeenschappelijke regeling de uitvoering van de Wet investeren in jongeren opgedragen aan het Sociale Dienst Oost Achterhoek. In artikel 10 van de Wet investeren in jongeren is geregeld dat indien bij een gemeenschappelijke regeling de uitvoering van deze wet volledig is opgedragen aan het bestuur van een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8 van die wet, dat bestuur voor de toepassing van deze wet in de plaats treedt van de betrokken colleges van burgemeester en wethouders.

Artikel 2 Begripsomschrijving

De begrippen in de verordening worden gebruikt hebben een gelijkkluidende betekenis als in de WIJ. De term 'WIJ-norm' wordt in deze verordening gebruikt. Daarmee wordt bedoeld de van toepassing zijnde norm, inclusief toeslag/verlaging. Het equivalent in de WWB, de bijstandsnorm (artikel 5, onderdeel c, WWB) is in de WIJ zelf niet opgenomen en gedefinieerd. Wel wordt in de memorie van toelichting tweemaal gesproken van 'inkomensvoorzieningsnorm', waarmee kennelijk hetzelfde begrip wordt bedoeld. In artikel 41 WIJ is opgenomen dat het *bedrag* van de inkomensvoorziening wordt verlaagd; bedoeld is echter de norm. Omdat hantering van het begrip 'inkomensvoorzieningsnorm' of 'bedrag van de inkomensvoorziening' de leesbaarheid niet ten goede komt, is het begrip 'WIJ-norm' geïntroduceerd.

Artikel 3. Het opleggen van een maatregel

Eerste lid

Herhaald is de wettelijke grondslag voor het opleggen van een maatregel (artikel 41, eerste lid, WIJ). In de Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving wordt dit afgeraden. Toch is deze grondslag omwille van de leesbaarheid, duidelijkheid en consistentie hier herhaald. Verwezen wordt naar artikel 42 WIJ om aan te geven dat de imperatief voorgeschreven verlaging via een maatregel niets afdoet aan intrekking van de inkomensvoorziening vanwege intrekking van het werkleeraanbod. Als daartoe wordt besloten, dan komt verlaging veelal niet meer aan de orde.

Tweede lid

In het tweede lid is de hoofdregel neergelegd: het college dient een op te leggen maatregel af te stemmen op de individuele omstandigheden van de jongere en de mate van verwijtbaarheid. Deze bepaling brengt met zich mee dat het college bij elke op te leggen maatregel zal moeten nagaan of gelet op de individuele omstandigheden van de betrokken jongere afwijking van de hoogte en de duur van de voorgeschreven standaardmaatregel geboden is. Afwijking van de standaardmaatregel kan zowel een verzwarende als een matiging betekenen en kan zowel zijn gebaseerd op de ernst van de gedraging als de mate van verwijtbaarheid of de omstandigheden van de jongere afzonderlijk. Waar verderop in

de verordening gedragingen worden genormeerd, kan daarvan dus worden afgeweken op de genoemde gronden. Dat is om redactionele redenen expliciet verwoord, zodat bij de normering van de maatregelen in het vervolg van de verordening niet steeds hoeft te worden gesteld dat de maatregel een x-percentage bedraagt 'onverminderd artikel 2, tweede lid', met andere woorden: met de mogelijkheid af te wijken.

Dit betekent dat het college bij het beoordelen of een maatregel moet worden opgelegd, en zo ja welke, telkens de volgende drie stappen moet doorlopen:

Stap 1: vaststellen van de ernst van de gedraging.

Stap 2: vaststellen van de verwijtbaarheid.

Stap 3: vaststellen van de omstandigheden van de jongere.

De ernst van de gedraging komt tot uitdrukking in het standaardpercentage waarmee de inkomensvoorziening wordt verlaagd. Wat betreft de beoordeling van de mate van verwijtbaarheid wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 7.

Matiging van de opgelegde maatregel wegens persoonlijke omstandigheden kan bijvoorbeeld in de volgende gevallen aan de orde zijn:

- bijzondere financiële omstandigheden van de jongere, zoals bijvoorbeeld hoge woonlasten of andere vaste lasten of uitgaven van bijzondere aard waarvoor geen financiële tegemoetkoming mogelijk is;
- sociale omstandigheden, gezinnen met kinderen bijvoorbeeld;
- bij een opeenstapeling van maatregelen: de zwaarte van het geheel van maatregelen is niet evenredig aan de ernst van de gedraging en de mate van verwijtbaarheid.

Artikel 4. De berekeningsgrondslag

In dit artikel is het uitgangspunt vastgelegd dat een maatregel wordt opgelegd over de toepasselijke WIJ-norm. Zie artikel 1 voor een begripsomschrijving.

Artikel 5. Het besluit tot opleggen van een maatregel

Het verlagen van de inkomensvoorziening omdat een maatregel wordt opgelegd, vindt plaats door middel van een besluit. In dit artikel wordt aangegeven wat in het besluit in ieder geval moet worden vermeld. Deze eisen vloeien rechtstreeks voort uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en dan vooral het motiveringsbeginsel. Het motiveringsbeginsel houdt onder andere in dat een besluit aan betrokkene kenbaar is gemaakt en deugdelijk is gemotiveerd (afdeling 3.7 Awb).

Artikel 6. Horen van belanghebbende

Op grond van afdeling 4.1.2. van de Awb is in een aantal gevallen het horen van de belanghebbende verplicht bij de voorbereiding van beschikkingen. Deze hoorplicht geldt echter niet bij de voorbereiding van beschikkingen die betrekking hebben op een financiële aanspraak (artikel 4:12), behalve bij subsidies. In dit artikel wordt het horen van de belanghebbende voordat een maatregel wordt opgelegd in beginsel voorgeschreven.

Het tweede lid bevat een aantal uitzonderingen op deze hoorplicht. De onderdelen a en b. staan ook genoemd in artikel 4:11 van de Algemene wet bestuursrecht.

Voor de goede orde: het opnemen van een regeling voor het horen van belanghebbenden in deze verordening is facultatief. Gemeenten kunnen een dergelijke regeling ook achterwege laten.

Artikel 7. Afzien van het opleggen van een maatregel

Naast de redenen genoemd in dit artikel waarin afgezien kan worden van het opleggen van een maatregel wordt verwezen naar artikel 41, tweede lid, WIJ waarin is vastgelegd dat van een maatregel wordt afgezien als iedere vorm van verwijtbaarheid ontbreekt. Daarnaast is het denkbaar dat in plaats van het opleggen van een maatregel eerst een waarschuwing wordt gegeven. Dit kan bij diverse bepalingen in deze verordening worden ingeregeld.

Eerste lid

Een reden om af te zien van het opleggen van een maatregel is dat de gedraging te lang geleden heeft plaatsgevonden (verjaring). Omwille van de effectiviteit is het nodig dat een maatregel spoedig nadat de gedraging heeft plaatsgehad, wordt opgelegd. Om deze reden wordt onder b. geregeld dat het college geen maatregelen oplegt voor gedragingen die langer dan één jaar geleden hebben plaatsgevonden. Gemeenten kunnen uiteraard voor een kortere of langere periode kiezen.

Voor gedragingen die een schending van de informatieplicht inhouden en als gevolg waarvan ten onrechte inkomensvoorziening is verleend of een te hoog bedrag aan inkomensvoorziening is verleend, geldt in de verordening een verjaringstermijn van vijf jaar. Met deze termijn wordt aangesloten bij de termijn die gelet op artikel 14e van de Algemene bijstandswet gold in verband met het opleggen van een boete wegens niet-nakoming van de informatieplicht. Een termijn van vijf jaar ligt voor de hand gelet op de ernst van de gedraging (fraude) en gelet op het feit dat de gemeente vaak tijd nodig zal hebben om de omvang van de fraude (het benadelingsbedrag) vast te stellen.

Tweede lid

Ten slotte kan in individuele omstandigheden wegens dringende redenen worden afgezien van het opleggen van een maatregel. Van dringende redenen is sprake als de gevolgen van het opleggen van een maatregel onaanvaardbaar zijn. Dat vergt een beoordeling van de situatie van de jongere maar daarvan zal niet spoedig sprake zijn.

Derde lid

Het doen van een schriftelijke mededeling dat het college afziet van het opleggen van een maatregel wegens dringende redenen is van belang in verband met eventuele recidive.

Artikel 8. Ingangsdatum maatregel

Eerste lid

Het opleggen van een maatregel vindt plaats door het verlagen van de WIJ-norm. Verlaging van de WIJ-norm kan in beginsel op twee manieren:

1. met terugwerkende kracht, door middel van een herziening van de inkomensvoorziening; of
2. door middel van verlaging van de WIJ-norm in de eerstvolgende maand(en).

Het verlagen van de WIJ-norm die in de nabije toekomst wordt verstrekt, is de gemakkelijkste methode. Sociale diensten hoeven in dat geval niet over te gaan tot herziening van de inkomensvoorziening en het te veel betaalde bedrag aan inkomensvoorziening terug te vorderen. Om die reden is in dit lid vastgelegd dat een maatregel wordt opgelegd met ingang van de eerstvolgende kalendermaand, waarbij wordt uitgegaan van de voor die maand geldende WIJ-norm.

Tweede lid

Is toepassing van lid 1 niet aan de orde, omdat de inkomensvoorziening al beëindigd is, dan biedt het tweede lid de mogelijkheid dat met terugwerkende kracht een maatregel worden opgelegd. Wanneer een uitkeringsbedrag nog niet (volledig) aan de jongere is uitbetaald, is het praktisch om de verlaging van de uitkering te verrekenen met het bedrag dat nog moet worden uitbetaald. In dat geval moet de inkomensvoorziening wel worden herzien en terug-gevorderd. Dat is ook nog mogelijk indien de inkomensvoorziening al is uitbetaald. Uit de jurisprudentie van de Raad blijkt dat de uiterste begrenzing ligt op het moment waarop de gedraging plaatsgevonden heeft. Wordt een dergelijke maatregel opgelegd, dan moet tevens een besluit tot herziening van de inkomensvoorziening op grond van artikel 40, derde lid, WIJ worden genomen.

Artikel 9. Samenloop van gedragingen

De regeling voor de samenloop heeft betrekking op de schending van de verplichtingen genoemd in de wet (artikelen 44 en 45 WIJ). Indien sprake is van één gedraging die als een schending van meerdere verplichtingen kan worden aangemerkt, dan dient voor het toepassen van de maatregel te worden uitgegaan van de verplichting waarop de zwaarste maatregel van toepassing is.

Artikel 10. Herhaling van verwijtbaar gedrag/Recidive

Indien binnen één jaar na bekendmaking van het besluit waarmee een eerdere maatregel is opgelegd sprake is van een herhaling van de verwijtbare gedraging, wordt de grotere mate van verwijtbaarheid tot uitdrukking gebracht in een verdubbeling van de duur van de maatregel.

Op basis van deze bepaling kan een recidivemaatregel slechts één keer worden toegepast. Indien de jongere na een tweede verwijtbare gedraging wederom hetzelfde verwijtbaar gedrag vertoont, zal de hoogte en de duur van de maatregel individueel moeten worden vastgesteld, waarbij gekeken zal moeten worden naar de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de individuele omstandigheden van de jongere. Een zwaardere maatregel dan in geval van recidive is dan doorgaans verdeelbaar.

Hoofdstuk 2 Het niet nakomen van de verplichtingen bedoeld in artikel 45 van de wet

Artikel 11. Categorieën maatregelen

De gedragingen die een schending van artikel 45 WIJ inhouden betreffen de arbeidsinschakeling of deelname aan een participatietraject en de totstandkoming en tenuitvoerlegging van het werkleeraanbod. In deze verordening is gekozen voor zoveel mogelijk aansluiting bij de Maatregelen- en handhavingverordening WWB: verschillende maatregelpercentages bij schending van verschillende verplichtingen. Voor een verdere uitleg wordt verwezen naar de Algemene toelichting.

Artikel 12. De hoogte en duur van de maatregel

In aansluiting op het vorige artikel worden verschillende percentages genoemd bij de verschillende varianten. De percentages worden in cijfers aangeduid.

Hoofdstuk 3. Niet nakomen van de inlichtingenplicht

In dit hoofdstuk worden twee vormen van het niet nakomen van de informatieplicht onderscheiden:

1. het niet tijdig verstrekken van inlichtingen aan de gemeente. In deze situatie is artikel 40, eerste lid WIJ van toepassing. Het college kan in dat geval het recht op inkomensvoorziening opschorten en de jongere in de gelegenheid stellen binnen een door hem te stellen termijn het verzuim te herstellen. In dat geval kan ook een maatregel aan de orde zijn.

2. Artikel 44 WIJ: het verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen aan de gemeente. Daardoor is het mogelijk dat er ten onrechte of een te hoog bedrag aan inkomensvoorziening is verstrekt of ten onrechte een werkleeraanbod is toegekend. Het is ook denkbaar dat het inlichtingenverzuim niet tot benadeling heeft geleid. In beide gevallen kan een maatregel aan de orde zijn.

Het kan ook voorkomen dat bepaalde gevraagde gegevens bij een aanvraag niet aan de sociale dienst worden verstrekt. In dat geval kan het college de rechtmatigheid van het werkleeraanbod en de inkomensvoorziening niet vaststellen. De aanvraag moet dan worden afgewezen. Het opleggen van een maatregel is in dergelijke gevallen niet aan de orde.

Artikel 13. Schending inlichtingenplicht zonder benadeling sociale dienst

Indien een jongere de voor het werkleeraanbod of de inkomensvoorziening van belang zijnde gegevens of gevorderde bewijsstukken niet op tijd verstrekt, kan het college het recht op inkomensvoorziening opschorten (artikel 40, eerste lid, WIJ). Het college geeft de jongere vervolgens een termijn waarbinnen hij zijn verzuim kan herstellen (de hersteltermijn). Wordt de gevraagde informatie niet binnen de gestelde termijn aan de sociale dienst verstrekt, dan kan het college het besluit tot vaststelling van de inkomensvoorziening intrekken (artikel 40, vierde lid, tweede volzin, WIJ). Worden de gevraagde gegevens wél binnen de hersteltermijn verstrekt, wordt de inkomensvoorziening voortgezet, maar wordt tevens een maatregel opgelegd.

Dit lid regelt de hoogte van de maatregel. Tevens wordt daarin de zogeheten 'nulfraude' geregeld: het verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen, zonder dat deze gedraging gevolgen heeft voor het werkleeraanbod of de inkomensvoorziening. Een voorbeeld van nulfraude kan zijn het niet melden van een niet-rechthebbende partner.

Artikel 14. Schending inlichtingenplicht met benadeling sociale dienst.

Eerste lid

In artikel 44, eerste lid, WIJ is bepaald dat de jongere op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling doet van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op zijn werkleeraanbod of het recht op inkomensvoorziening. Het college zal moeten vaststellen wat het onder 'onverwijld' verstaat.

De maatregel wegens het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht wordt niet afhankelijk gesteld van de hoogte van het bedrag aan inkomensvoorziening dat als gevolg van de schending van die verplichting ten onrechte of te veel aan de jongere is betaald.

Derde lid

Het opleggen van een sanctie in reactie op schending van de inlichtingenplicht is in beginsel een verantwoordelijkheid van de gemeente zelf. In de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude hebben de Procureurs-generaal echter richtlijnen gegeven onder welke omstandigheden ter zake van de aan de schending klevende strafrechtelijke delicten (veelal oplichting en valsheid in geschrifte) vervolging door het OM moet plaatsvinden.

Per 1 januari 2009 is de bestaande Aanwijzing sociale zekerheidsfraude gewijzigd (zie Stcrt. 2008/187). Uitgangspunt is het zogenaamde 'una via'-beginsel. De jongere wordt hetzij door de sociale dienst, hetzij door de strafrechter gesanctioneerd. Niet door beide.

In grote lijnen komt het erop neer dat als er een redelijk vermoeden bestaat dat het benadelingsbedrag (bruto) € 10.000 of hoger is, er aangifte en vervolging door het OM dient plaats te vinden. Is er echter sprake van 'witte' fraude (door koppeling van bestanden en dergelijke aan het licht gebracht), dan is de sociale dienst primair verantwoordelijk tot een benadelingsbedrag van € 35.000. Is de benadeling groter dan is altijd het OM aan zet. Dat geldt ook voor gevallen waarin er met de jongere geen uitkeringsrelatie meer bestaat en dus geen maatregel meer kan worden toegepast.

In het derde lid is vastgelegd dat van een maatregel wordt afgezien als al vervolging is ingesteld door het OM of als een schikking is getroffen. In dergelijke situaties is een maatregel niet meer opportuun.

Artikel 15. Waarschuwing

Dit artikel hoeft geen nadere toelichting.

Hoofdstuk 4. Zeer ernstige misdragingen

Artikel 16. Misdragingen

Zie ook de Algemene Toelichting op dit onderdeel.

Eerste lid

Onder de term ' misdragingen' kunnen diverse vormen van agressie worden verstaan, zij het dat er sprake moet zijn van verwijtbaarheid en van gedrag dat in het normale menselijke verkeer in alle gevallen als onacceptabel wordt beschouwd.

Gemeenten (sociale diensten) kunnen alleen een maatregel opleggen indien er een verband bestaat tussen de ernstige misdraging en (mogelijke) belemmeringen voor de gemeente bij het vaststellen van het recht op een werkleeraanbod en/of inkomensvoorziening. Vandaar dat in dit artikel wordt bepaald dat de misdragingen moeten hebben plaatsgevonden onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van de WIJ (zie ook de Algemene toelichting op dit onderdeel). In artikel 41, eerste lid, WIJ wordt gesproken over 'het zich tegenover het college misdragen'. Dit betekent dat alleen (zeer) agressief gedrag tegenover leden van het college en hun ambtenaren aanleiding zijn voor het opleggen van een maatregel. Of dit ook 'a contrario' betekent dat geen maatregel kan worden opgelegd als er sprake is van misdragingen tegenover externe uitvoerders van de WIJ, zoals het UWV-WERKbedrijf, re-integratiebedrijven, opleidingsinstituten e.d. is niet duidelijk. De Centrale Raad van Beroep heeft zich daar tot dusver niet over uitgelaten.

Bij het vaststellen van de maatregel in de situatie dat een jongere heeft misdragen, zal evenzeer gekeken moeten worden naar de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de persoonlijke omstandigheden van de jongere.

Tweede lid

Wat betreft het vaststellen van de ernst van de gedraging, kunnen de volgende vormen van agressief gedrag in een oplopende reeks (steeds ernstiger) worden onderscheiden: a. verbaal geweld (schelden); b. discriminatie; c. intimidatie (uitoefenen van psychische druk); d. zaakgericht fysiek geweld (vernielingen); e. mensgericht fysiek geweld; f. combinatie van agressievormen.

Voor het bepalen van verwijtbaarheid van de misdraging zal gekeken moeten worden naar de omstandigheden waaronder de misdraging heeft plaatsgehad. In dit verband is het relevant een onderscheid te maken tussen instrumenteel geweld en frustratiegeweld. Van instrumenteel geweld is sprake als iemand het toepassen van geweld bewust gebruikt om een bepaald doel te bereiken (bijvoorbeeld het verkrijgen van een uitkering). Agressie die ontstaat door onmacht, ontevredenheid, onduidelijkheid en dergelijke kan worden aangeduid met frustratieagressie. Het zal duidelijk zijn dat de mate van verwijtbaarheid bij instrumenteel geweld in beginsel groter is dan bij frustratiegeweld.

Het opleggen van een maatregel staat geheel los van het doen van aangifte bij de politie. Het college legt een maatregel op, terwijl de functionaris tegen wie de agressie zich richtte aangifte kan doen bij de politie.

Het is aan te bevelen dat een gemeente over een agressieprotocol beschikt waarin is aangegeven hoe wordt omgegaan met lastige en agressieve klanten. In een dergelijk agressieprotocol kan een relatie worden gelegd met het maatregelenbeleid ten aanzien van agressieve klanten, in de vorm van beleidsregels.

Derde lid

Bij recidive wordt de maatregel verdubbeld.

Hoofdstuk 5. Het handhavingsbeleid.

Artikel 17. Het handhavingsbeleid

In artikel 12, eerste lid, onderdeel c, WIJ is vastgelegd dat de gemeenteraad bij verordening regels moet stellen over het bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van de WIJ. De reikwijdte van de verordeningplicht lijkt beperkter te zijn dan die onder de WWB. In artikel 8a WWB is immers bepaald dat de gemeenteraad regels dient te stellen *voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van bijstand* en ook van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet. Artikel 12, eerste lid, onderdeel c, WIJ bevat niet de cursief gedrukte bewoordingen. Uit de beperkte wetshistorie kan worden afgeleid dat bedoeld is de gemeenteraad op te dragen om regels te stellen over het te voeren beleid op het gebied van fraudebestrijding. Vermoedelijk is de zinsnede 'voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van bijstand' geschrapt, omdat deze bewoordingen vaak (ten onrechte) zijn opgevat als opdracht om het terugvorderingsbeleid in een verordening vast te leggen, wat evenwel een taak van het dagelijks bestuur is, getuige de beschikbare jurisprudentie (zie o.a. CRvB 30 januari 2007, LJN: AZ8022). Beoogd is hetzelfde te regelen als in artikel 8a WWB, nl. het vastleggen van regels over fraudebestrijding. Het ligt voor de hand bij de vormgeving van het beleid over fraudebestrijding in het kader van de WIJ aansluiting te zoeken bij het al geregelde en bestaande maatregelen- en handhavingsbeleid in het kader van de WWB.

Het handhavingsbeleid in het kader van de WIJ kan dan zonder veel problemen vastgelegd worden in de Maatregelenverordening WIJ. Diverse argumenten pleiten daarvoor:

- eenvoudig te regelen en te realiseren (beperkte aanpassing verordening vaak voldoende);
- efficiënt (één verordening in plaats van twee);
- De Handhavingsverordening heeft vaak een 'procedureel' karakter, dat wil zeggen dat in de verordening is opgenomen dat jaarlijks een handhavingsbeleidsplan wordt vastgesteld en naar dat

plan wordt verwezen voor het beleid. Het beleid in het kader van de WIJ kan daar zonder problemen aan toegevoegd worden.