

DE RAAD VAN DE GEMEENTE RIJSWIJK; Gezien: - het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van Rijswijk d.d. 3 november 2009 nr. 09.055517 Gelet: - op artikel 8, eerste lid, onderdeel b, op artikel 9 van de Wet werk en bijstand, op artikel 17 van de Wet werk en bijstand, op artikel 37 van de Wet inburgering, op artikel 147, eerste lid, van de Gemeentewet; Overwegende: - dat het noodzakelijk is om een nadere invulling te geven aan de in de Wet werk en bijstand opgenomen verplichting tot het bij verordening vaststellen van regels met betrekking tot het verlagen van de bijstand, als bedoeld in artikel 18, tweede lid van de Wet werk en bijstand; Besluit: - vast te stellen de

**Afstemmingsverordening Gemeente Rijswijk 2010.
HOOFDSTUK 1: ALGEMENE BEPALINGEN**

Artikel 1:1 – Begripsomschrijvingen

1. Alle begrippen die in deze verordening worden gebruikt en die niet nader worden omschreven, hebben dezelfde betekenis als in de Wet werk en bijstand, de Algemene wet bestuursrecht of de overige in deze verordening aangehaalde wetten.
2. In deze verordening wordt verstaan onder:
 - a. de wetde Wet werk en bijstand, (WWB);
 - b. het collegehet college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rijswijk;
 - c. de gemeenteraad de gemeenteraad van de gemeente Rijswijk;
 - d. uitkeringsgerechtigde persoon aan wie bijstand wordt verleend voor de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan, op grond van de Wet werk en bijstand;
 - e. inburgeringsplichtigepersoon als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel b van de Wet inburgering en die tevens kan worden aangemerkt als een persoon als is omschreven onder artikel 1:1 tweede lid, onderdeel d van deze verordening;
 - f. afstemminghet verlagen van de bijstand op grond van artikel 18 tweede lid van de wet met een bepaalde omvang voor een bepaalde in duur gelimiteerde periode;
 - g. zeer ernstige misdragingen het op een dusdanige wijze benaderen of bejegenen van het college, dan wel van personen die in opdracht van het college de wet uitvoeren, dat deze zich op een fysieke of psychische wijze, dan wel een combinatie van beide, bedreigd voelen;
 - h. trajectovereenkomst een tussen belanghebbende en het college gesloten overeenkomst waarin in ieder geval is opgenomen de wijze waarop en de voorwaarden waaronder de arbeidsinschakeling zal worden gerealiseerd;
 - i. trajectactiviteiten de door het college noodzakelijk geachte activiteiten, die de belanghebbende in het kader van de arbeidsinpassing dient te verrichten;

HOOFDSTUK 2: AFSTEMMING VAN HET RECHT OP BIJSTAND

Artikel 2:1 – Afstemming

1. Indien de belanghebbende, in de periode voorafgaand aan de bijstandsaanvraag of nadien, naar het oordeel van het college een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid betoont voor de voorziening in het bestaan, de uit de wet, de artikel 30c, tweede lid of derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, voortvloeiende verplichtingen niet of onvoldoende nakomt, of zich jegens het college zeer ernstig misdraagt, wordt het recht op bijstand afgestemd.
2. Voor zover het betreft de verlening van algemene bijstand aan personen van 65 jaar of ouder en hun gezinsleden inclusief eventuele partners jonger dan 65 jaaris, in afwijking van artikel 2:1, eerste lid, het Besluit Beleidsregels SVB ter uitvoering van de mandaatbesluiten inzake de WWB van toepassing.
3. Het college stemt het recht op bijstand af rekening houdend met:

de ernst van de gedraging,

de mate waarin belanghebbende de gedraging verweten kan worden, en de persoonlijke omstandigheden van belanghebbende.

Artikel 2:2 – Afzien van afstemming

1. Het college ziet af van afstemming van het recht op bijstand, indien:

- a. elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt,
 - b. het college daarvoor dringende redenen aanwezig acht, of
 - c. de verwijtbare gedraging meer dan één jaar vóór constatering van die verwijtbare gedraging heeft plaatsgevonden, tenzij door de verwijtbare gedraging ten onrechte bijstand is ontvangen.
2. Het onvoldoende beheersen van de Nederlandse taal kan op zichzelf geen reden zijn om af te zien van de afstemming.
3. Indien het college besluit tot het afzien van afstemming van het recht op bijstand op grond van dringende redenen, wordt de belanghebbende daarvan schriftelijk mededeling gedaan.

Artikel 2:3 – Indeling in categorieën – Bij verwijtbaar gedrag in relatie tot de arbeidsinschakeling

De verwijtbare gedragingen worden onderscheiden in vijf categorieën:

a. Eerste categorie Het zich niet als werkzoekende laten inschrijven bij het UWV werkbedrijf of deze inschrijving niet of niet tijdig verlengen.

b. Tweede categorie 1 Het niet of in onvoldoende, op verzoek of uit eigen beweging, melden van alle feiten en omstandigheden, waarvan het belanghebbende redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op de arbeidsinschakeling

2 Het niet of in onvoldoende mate voldoen aan de op grond van artikel 55 van de wet, aan het recht op bijstand verbonden nadere verplichtingen.

c. Derde categorie 1 Het niet of in onvoldoende mate naar vermogen trachten algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen of te aanvaarden;

2 Het niet of in onvoldoende mate meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling dan wel aan een onderzoek naar de geschiktheid voor scholing of opleiding;

3 Het niet dan wel niet tijdig voldoen aan een oproep om, in verband met de inschakeling in de arbeid, op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen.

4 Het door de inburgeringsplichtige niet dan wel niet tijdig voldoen aan een oproep om gegevens te verstrekken en die medewerking te verlenen die voor diens inburgeringsplicht van belang zijn.

d. Vierde categorie 1 Het niet dan wel in onvoldoende mate meewerken aan een traject gericht op een voor de inschakeling in de arbeid noodzakelijk geachte scholing of opleiding, dan wel aan andere aangewezen activiteiten die de zelfstandige bestaansvoorziening bevorderen;

2 Het weigeren van een passend aanbod voor kinderopvang, dat noodzakelijk is voor de deelname aan het traject gericht op arbeidsinschakeling, waaronder mede begrepen wordt inburgering als onderdeel van de arbeidsinschakeling;

3 Het in strijd handelen door de inburgeringsplichtige met artikel 23, eerste lid, van de Wet inburgering of de krachtens artikel 23, derde lid, gestelde regels van de Wet inburgering

4 Het niet naleven van de uit artikel 7, eerste lid, van de Wet inburgering voortvloeiende verplichting door de inburgeringsplichtige tot het verwerven van mondelinge en schriftelijke vaardigheden van de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving binnen de in de Wet inburgering vastgestelde periode.

e. Vijfde categorie 1 Het niet aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid, waaronder begrepen deeltijdarbeid;

2 Het door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid, waaronder begrepen deeltijdarbeid;

3 Het door eigen toedoen niet behouden van een dienstbetrekking in de zin van hoofdstuk 2 of 3 van de Wsw, waaronder begrepen deeltijdarbeid;

4 Het niet of in onvoldoende mate gebruikmaken van een door het college aangeboden voorziening gericht op arbeidsinschakeling als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, en artikel 10, eerste lid, van de wet, waaronder begrepen wordt het weigeren mee te werken aan of gebruik te maken van "Work First" of elk ander, thans of in de toekomst onder een andere naam door het college aangeboden traject, gericht op arbeidsinschakeling.

5 Het door de inburgeringsplichtige niet behalen van het inburgeringsexamen binnen de bij of krachtens de artikelen 32 en 33 van de Wet inburgering gestelde termijnen.

Artikel 2:4 – Indeling in categorieën – Bij verwijtbaar gedrag in relatie tot de inlichtingenplicht.

De verwijtbare gedragingen worden onderscheiden in vijf categorieën:

a. Eerste categorie Het niet of onvoldoende nakomen van de inlichtingenplicht, bedoeld in artikel 17, eerste lid van de wet, waaronder begrepen het niet tijdig inleveren van het rechtmatigheid onderzoeksformulier (ROF), en voor zover dit niet heeft geleid tot het ten onrechte ontvangen van bijstand.

b. Tweede categorie Het niet of onvoldoende nakomen van de inlichtingenplicht, bedoeld in artikel 17, eerste lid van de wet, voor zover dit heeft geleid tot het ten onrechte ontvangen van bijstand tot een bedrag van € 1.000,--.

c. Derde categorie Het niet of onvoldoende nakomen van de inlichtingenplicht, bedoeld in artikel 17, eerste lid van de wet, voor zover dit heeft geleid tot het ten onrechte ontvangen van bijstand van een bedrag van tussen € 1.000,-- en € 2.000,--.

d. Vierde categorie Het niet of onvoldoende nakomen van de inlichtingenplicht, bedoeld in artikel 17, eerste lid van de wet, voor zover dit heeft geleid tot het ten onrechte ontvangen van bijstand van een bedrag tussen € 2.000,-- en € 4.000,--.

e. Vijfde categorie Het niet of onvoldoende nakomen van de inlichtingenplicht, bedoeld in artikel 17, eerste lid van de wet, voor zover dit heeft geleid tot het ten onrechte ontvangen van bijstand van een bedrag vanaf € 4.000,-

Artikel 2:5 – Indeling in vormen – Bij zeer ernstige misdragingen.

Zeer ernstige misdragingen jegens het college, dan wel van personen die in opdracht van het college de wet uitvoeren, worden onderscheiden in vijf vormen:

a. Eerste vorm Discriminatie.

b. Tweede vorm Verbaal geweld.

c. Derde vorm Intimidatie.

d. Vierde vorm Zaakgericht fysiek geweld.

e. Vijfde vorm Mensgericht fysiek geweld.

Artikel 2:6 – Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan

1. Gedragingen van de belanghebbende die niet vallen onder de artikelen 2:3 tot en met 2:5 van deze verordening, die aangemerkt kunnen worden als tekortschietend besef van verantwoordelijkheid als bedoeld in artikel 17 van de wet, leiden tot een afstemming.
2. Onder een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan wordt begrepen elke verwijtbare gedraging die leidt of heeft geleid tot een verwijtbaar beroep op bijstandsverlening. Hieronder valt in ieder geval een onverantwoorde besteding van vermogen, waaronder begrepen het doen van schenkingen, op een moment dat de noodzaak van bijstandsverlening aanwezig was of redelijkerwijs was te voorzien.
3. Voor een afstemming op grond van het eerste lid wordt **zo mogelijk** aangesloten bij de hoogte van het benadelingsbedrag, met inbegrip van het onverantwoord bestede vermogen, gerelateerd aan de netto-bijstand, waarbij de volgende categorieën worden onderscheiden:
 - a. **Eerste categorie** benadelingsbedrag nihil
 - b. **Tweede categorie** benadelingsbedrag tot € 1.000,--
 - c. **Derde categorie** benadelingsbedrag van € 1.000,-- tot € 2.000,--
 - d. **Vierde categorie** benadelingsbedrag van € 2.000,-- tot € 4.000,--
 - e. **Vijfde categorie** benadelingsbedrag van € 4.000,--

Artikel 2:7 – De hoogte en duur van de afstemming

1. De afstemming van het recht op bijstand bij gedragingen zoals deze in de artikelen 2:3, 2:4 en 2:6 zijn omschreven is vastgesteld op:

- a. 5% van de bijstandsnorm gedurende één maand bij gedragingen van de eerste categorie,
- b. 10% van de bijstandsnorm gedurende één maand bij gedragingen van de tweede categorie,
- c. 20% van de bijstandsnorm gedurende één maand bij gedragingen van de derde categorie,
- d. 40% van de bijstandsnorm gedurende één maand bij gedragingen van de vierde categorie,
- e. 100% van de bijstandsnorm gedurende één maand bij gedragingen van de vijfde categorie.

2. De afstemming van het recht op bijstand bij gedragingen zoals deze in artikel 2:5 zijn omschreven, is vastgesteld op:

- a. 10% van de bijstandsnorm gedurende één maand bij gedragingen van de eerste vorm,
- b. 20% van de bijstandsnorm gedurende één maand bij gedragingen van de tweede vorm,
- c. 40% van de bijstandsnorm gedurende één maand bij gedragingen van de derde vorm,
- d. 100% van de bijstandsnorm gedurende één maand bij gedragingen van de vierde vorm,
- e. 100% van de bijstandsnorm gedurende één maand bij gedragingen van de vijfde vorm.

Artikel 2:8 – Afwijking van de standaard afstemming

Het college kan afwijken van de in artikel 2:7 genoemde percentages en duur van de afstemming indien het gestelde in artikel 2:1, derde lid, daartoe aanleiding geeft.

Artikel 2:9 – Berekeningsgrondslag

1. Als berekeningsgrondslag voor de afstemming van het recht op bijstand geldt de voor de belanghebbende van toepassing zijnde bijstandsnorm.
2. Onder bijstandsnorm dient begrepen te worden, de voor de belanghebbende geldende norm als bedoeld artikel 5, onderdeel c. van de wet en de bijzondere bijstand op grond van artikel 12 van de wet.

Artikel 2:10 – Uitvoering, ingangsdatum en tijdvak afstemming

1. Het besluit tot afstemming van het recht op bijstand wordt uitgevoerd met ingang van de eerste dag van de maand volgend op de maand waarin de afstemming per beschikking is meegedeeld. Daarbij wordt uitgegaan van de voor die maand geldende bijstandsnorm als omschreven in artikel 2:9, tweede lid van deze verordening.
2. De afstemming van het recht op bijstand wordt voor een bepaalde tijd opgelegd.
3. In afwijking van het eerste lid kan de afstemming van het recht op bijstand met terugwerkende kracht worden opgelegd, voor zover de bijstand (inclusief de aanspraak op vakantiegeld) nog niet is uitbetaald.
4. Indien een besluit tot afstemming van het recht op bijstand niet kan worden uitgevoerd omdat de bijstand is beëindigd of ingetrokken, wordt het besluit alsnog uitgevoerd indien de belanghebbende binnen 12 maanden na de dagtekening van de beschikking, waarin het besluit tot beëindiging of intrekking van de bijstand bekend is gemaakt, wederom een beroep doet op bijstand voor de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan.

Artikel 2:11 – Recidive

1. Indien belanghebbende zich, binnen 12 maanden na de eerste als verwijtbaar aangemerkte gedraging, opnieuw schuldig maakt aan dezelfde of een ernstiger verwijtbare gedraging wordt, in afwijking van artikel 2:7, eerste of tweede lid, de duur van de afstemming vastgesteld op twee maanden.
2. Indien belanghebbende zich, binnen 12 maanden na de eerste als verwijtbaar aangemerkte gedraging voor de derde maal schuldig maakt aan dezelfde of een ernstiger verwijtbare gedraging wordt, in afwijking van artikel 2:7, eerste en tweede lid, het percentage van de categorie waarin de (ernstiger) verwijtbare gedraging is omschreven verdubbeld voor de duur van twee maanden. Voor zover het een gedraging betreft die in de vijfde categorie is omschreven wordt de duur van de afstemming vastgesteld op vier maanden.
3. Het zich, binnen 12 maanden, na de derde als verwijtbaar aangemerkte gedraging, wederom schuldig maken aan dezelfde of een ernstiger verwijtbare gedraging, wordt aangemerkt als volharding in het verwijtbare gedrag.
4. Indien er sprake is van volharding als omschreven in het vorige lid, en daartoe op grond van artikel 2:1, derde lid aanleiding bestaat, kan het college krachtens artikel 2:8, in afwijking van artikel 2:7, eerste of tweede lid, het percentage van de afstemming hoger, en de duur van de afstemming langer vaststellen.
5. Indien belanghebbende blijft volharden in een verwijtbare gedraging, als bedoeld in het derde lid, wordt met toepassing van het vierde lid, het percentage van de laatst toegepaste afstemming verhoogd met 20%, voor zover het percentage niet meer gaat bedragen dan 100%. De duur van de afstemming wordt daarbij bepaald op de laatst toegepaste duur van de afstemming plus twee maanden.
6. De recidive periode vangt aan op de dag nadat het eerste besluit tot afstemming bekend is gemaakt.
7. Als eerste besluit wordt aangemerkt, elk besluit waar voorafgaand aan dit besluit in een periode van twaalf maanden geen sprake is geweest van een besluit tot afstemming.
8. Indien een besluit tot afstemming wordt uitgevoerd, en ten gevolge van recidive in dezelfde periode een besluit tot afstemming uitgevoerd dient te worden wordt, in afwijking van artikel 2:10, eerste lid, dit besluit uitgevoerd in aansluiting op de periode waarin het voorliggende besluit tot afstemming wordt uitgevoerd.

Artikel 2:12 – Cumulatie

Indien een belanghebbende zich tegelijkertijd schuldig maakt aan verschillende verwijtbare gedragingen zoals die zijn omschreven in de artikelen 2:3, 2:4, 2:5 en 2:6 van deze verordening, worden de daarvoor geïndiceerde afstemmingen van het recht op bijstand elk afzonderlijk opgelegd. Vorenstaande voor zover er geen sprake is van een verwijtbare gedraging behorende tot de vijfde categorie. In dat geval wordt alleen de verwijtbare gedraging uit de vijfde categorie opgelegd.

Artikel 2:13 – Het besluit tot afstemming

1. In het besluit tot afstemming van het recht op bijstand wordt in ieder geval vermeld:
 - de reden van de afstemming,
 - de datum van aanvang van de afstemming,
 - de duur van de afstemming,
 - het percentage waarmee de bijstand wordt afgestemd,
 - het financiële gevolg van de afstemming,

- indien van toepassing, de reden om af te wijken van de duur en hoogte van de afstemming die volgt uit deze verordening,
- de zienswijze van de belanghebbende.

2. Met een besluit waarmee het recht op bijstand wordt afgestemd, wordt gelijkgesteld het besluit om daarvan af te zien op grond van dringende redenen conform artikel 2:2, eerste lid, onderdeel b. van deze verordening.

HOOFDSTUK 3: SLOT- EN OVERGANGSBEPALINGEN

Artikel 3:1 – Uitvoering

De uitvoering van deze verordening berust bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rijswijk;

Artikel 3:2 – Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2010.

Artikel 3:3 – Intrekking

Per datum als in artikel 3:2 genoemd wordt de Afstemmingsverordening Wet werk en bijstand 2009 ingetrokken.

Artikel 3:4 – Overgangsrecht

De Afstemmingsverordening Wet werk en bijstand 2009 blijft van toepassing voor gedragingen die voor de inwerkingtreding van de Afstemmingsverordening 2010 zijn geconstateerd maar per deze datum nog niet tot een besluit hebben geleid.

Artikel 3:5 – Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als de "Afstemmingsverordening 2010".

Aldus besloten door de raad van de gemeente Rijswijk in zijn openbare vergadering van 15 december 2009

TOELICHTING OP DE AFSTEMMINGSVERORDENING

ALGEMEEN

1 - Nummering en formulering van de verordening

De nummering en formulering van deze verordening zijn zoveel mogelijk in overeenstemming met de Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving (Adr.) van de VNG.

2 - Opbouw artikelen:

In de artikelen wordt eerst de hoofdregel omschreven en daarna de uitzonderingen op de hoofdregel of een nadere definiëring van hetgeen in de hoofdregel is omschreven.

3 - Gehanteerde begrippen

In deze verordening is gekozen zoveel mogelijk gebruik te maken van het begrip belanghebbende. Dit is in overeenstemming met voornoemde Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving (Adr.). Hierin wordt bepaald dat, met betrekking tot de terminologie van regelgeving, de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dient te worden gevolgd. In artikel 1:2 Awb wordt onder het begrip belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtsreeks bij een besluit is betrokken. Zou hiervan worden afgeweken en worden gekozen voor het begrip bijstands- of uitkeringsgerechtigde dan zou daarvan een aparte begripsomschrijving dienen te worden opgenomen. De term belanghebbende is neutraler.

4 - De relatie met de Participatieverordening

De gemeente Rijswijk heeft ook een Participatieverordening vastgesteld. In deze verordening heeft zij vastgelegd hoe zij de tot de doelgroep behorende belanghebbenden gaat ondersteunen bij de arbeidsinschakeling en hoe zij omgaat met het aanbieden van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling. Voorbeelden van voorzieningen zijn: scholing, loonkostensubsidies, gesubsidieerde arbeid, sociale activering, premies, kinderopvang en stages. In beginsel heeft iedere uitkeringsgerechtigde een arbeidsverplichting. Deze algemene verplichting staat in de wet genoemd. De gemeente Rijswijk heeft deze verplichting nader gespecificeerd en legt deze specificaties in de betreffende beschikking vast. In de participatieverordening en de daaruit voortvloeiende beleidsregels, wordt aandacht geschonken aan de voorzieningen die de gemeente Rijswijk kan inzetten. De vertaling daarvan vindt plaats in de individuele beschikking. Indien een belanghebbende aan wie bijstand wordt verleend voor de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan, de verplichtingen niet nakomt, leidt dit in beginsel tot een afstemming van het recht op bijstand, overeenkomstig deze afstemmingsverordening.

INLEIDING

HOOFDSTUK 1 - DEFINITIES

In hoofdstuk 1 worden de begripsbepaling omschreven.

HOOFDSTUK 2 - AFSTEMMING VAN HET RECHT OP BIJSTAND

Als een belanghebbende de voor hem geldende verplichtingen niet nakomt stemt het college de aan de belanghebbende verleende bijstand af, conform het gestelde in dit hoofdstuk. Afstemming van bijstand houdt in dat de verleende bijstand met een bepaald percentage van de toepasselijke bijstandsnorm voor een bepaalde duur verlaagd wordt. De grondslag hiervoor is artikel 18 WWB. Dit betekent in de praktijk dat de belanghebbende adequaat en vroegtijdig moet worden voorgelicht over de van toepassing zijnde rechten en plichten, en dat bij het niet nakomen van deze verplichtingen het recht op bijstand wordt afgestemd, en indien van toepassing de teveel of ten onrechte verleende bijstand wordt teruggevorderd.

HOOFDSTUK 3 - SLOT- EN OVERGANGSBEPALINGEN

Dit hoofdstuk behoeft geen nadere toelichting daar de inhoud voor zich spreekt. Wel dient vermeld te worden dat is afgezien van het opnemen van een zogenaamde hardheidsclausule. Aan het opnemen van een dergelijke clausule kleven praktische bezwaren. In de praktijk kan het opnemen van een hardheidsclausule leiden tot aanvragen om toepassing ervan, terwijl inwilliging slechts in uitzonderlijke en vooraf gedefinieerde gevallen mogelijk is. Tegen de afwijzing van de aanvraag van de toepassing van de hardheidsclausule staat bezwaar en beroep open op grond van de Awb. Dit betekent dat tot aan de Centrale Raad van Beroep door geprocedeerd kan worden. Om dit soort nodeloze procedures te voorkomen dient afgezien te worden van het opnemen van een hardheidsclausule. Vorenstaande visie is mede gebaseerd op het uitgangspunt van de bepalingen in de Adr. De Adr. stelt dat een verordening op zodanige wijze dient te worden ingericht dat zij zo weinig mogelijk conflicten oproept. Voor zover de verordening een zekere mate van beleidsvrijheid in het leven roept voor het college, die in nader vast te stellen beleidsregels kunnen worden vastgelegd, kan daarvan onder omstandigheden worden afgeweken door middel van de toepassing van de in artikel 4:84 Awb vastgelegde inherente afwijkingsbevoegdheid.

TOELICHTING PER ARTIKEL

Artikel 1:1 – Begripsomschrijvingen

Lid 1 In aanwijzing 20 voor de decentrale regelgeving is bepaald dat voor lagere overheden met betrekking tot de terminologie in een regeling de Algemene wet bestuursrecht, de Provincie- of Gemeentewet en zo nodig de Europese en internationale regelgeving, wordt gevolgd. Daarbij geldt tevens dat regels uit een hogere wettelijke regeling niet worden herhaald in een provinciale of gemeentelijke regeling. Om hieraan tegemoet te komen is in het eerste lid bepaald dat alle begrippen die niet nader worden omschreven in de verordening dezelfde omschrijving hebben als in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Wet werk en bijstand (WWB) of de van toepassing zijnde wet. Deze systematiek zorgt in de uitvoeringspraktijk voor een uniforme hantering van de diverse begrippen.

Lid 2 Dit lid behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 2:1 - Afstemming van het recht op bijstand - Algemeen.

Het afstemmen van het recht op bijstand met toepassing van de afstemmingsverordening is alleen mogelijk in die gevallen waarin de WWB dat voorschrijft. Het college is verplicht om in voorkomende gevallen de bijstand af te stemmen op de gedragingen en omstandigheden van belanghebbende. Op grond van artikel 18, tweede lid, WWB gaat het om de volgende gedragingen:

- Het niet of onvoldoende nakomen van de plicht tot arbeidsinschakeling,
- Het niet of onvoldoende nakomen van de inlichtingenplicht jegens het college of het CWI,
- Het niet of onvoldoende nakomen van de medewerkingsplicht,
- Het betonen van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het eigen bestaan,
- Het niet of onvoldoende nakomen van de nadere verplichtingen welke aan het recht op bijstand ingevolge de WWB verbonden zijn,
- Het niet of onvoldoende nakomen van verplichtingen uit hoofde van andere wetten welke verplichtingen op grond van deze andere wetten aan artikel 18 lid 2 van de WWB verbonden zijn,
- Het zich jegens, dan wel van personen die in opdracht van het college de wet uitvoeren, zeer ernstig misdragen.

Juridisch onderscheid tussen de inlichtingenplicht en de overige verplichtingen

Drie jaar na de invoering van de WWB is door de CRvB in haar uitspraak van 19-12-2006 (LJN: AZ 4922), bevestigd dat de afstemming in reactie op een schending van de inlichtingenplicht, die van belang is om het recht de hoogte of de duur van de bijstand te kunnen vaststellen, moet worden gezien als een punitieve (=bestraffende) sanctie. De CRvB geeft hiermee een geheel andere invulling aan het karakter,

de aard en omvang van de afstemming dan de toenmalige wetgever bij de invoering van de wet voor ogen had. De CRvB had deze lijn al eerder ingezet op basis van de bepalingen van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR).

Nu de CRvB de afstemming als gevolg van een schending inlichtingenplicht heeft gekarakteriseerd als een punitieve sanctie, (=bestraffende), zal in de uitvoeringspraktijk dit qua procedure op gelijke wijze moeten worden behandeld als de destijds onder de Abw op te leggen boete. Onderdeel van deze procedure tot het afstemmen van het recht op bijstand vormt tevens de cautie of zwijgrecht. Dit betekent dat de belanghebbende niet verplicht is te antwoorden op vragen die te maken hebben met de verwijtbare gedraging. De cautie is onderdeel van de vereisten die voortkomen uit artikel 6 EVRM (Funke-arrest – EHRM). Het tweede lid van deze bepaling dat dit zwijgrecht regelt, is in overeenstemming met het wetsontwerp Vierde Tranche Algemene wet bestuursrecht waar het gaat om de bestraffende sancties (Eerste Kamer, Kamerstuknummer 29702, Vergaderjaar 2006-2007).

De gedragingen welk onder de cautie vallen zijn opgenomen in artikel 2:4 en artikel 2:5 van deze verordening.

Artikel 2:1 – Afstemming van het recht op bijstand.

Artikel 2:1 – Afstemming van het recht op bijstand.

Lid 1 Als een belanghebbende zijn verplichtingen niet nakomt, stemt het college de bijstand af onder de voorwaarden zoals geregeld in dit hoofdstuk. De grondslag hiervoor is artikel 18 WWB. Het afstemmen van bijstand houdt in dat de bijstand verlaagd wordt met een percentage van de toepasselijke bijstandsnorm. In de artikelen 2:3, 2:4, 2:5 en 2:6. worden de verschillende verwijtbare gedragingen ingedeeld in categorieën of vormen. In artikel 2:7 worden de percentages en de duur van de afstemming bepaald.

Lid 2 Bij collegebesluit van 10 juni 2008 is aan de SVB per 1 juli 2008 mandaat verleend de WWB uit te voeren voor 65-plussers en hun gezinsleden. Dit is dus inclusief eventuele partners jonger dan 65 jaar. Dit heeft mede tot gevolg dat een maatregel wordt opgelegd conform het genoemde Besluit Beleidsregels SVB.

Lid 3 In het eerste lid van artikel 18 van de WWB is bepaald dat de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen worden afgestemd op:

de omstandigheden,
mogelijkheden, en
middelen van de belanghebbende.

In deze bepaling wordt benadrukt dat het vaststellen van de hoogte van de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen voor de belanghebbende maatwerk is, waarbij recht moet worden gedaan aan de individuele situatie en de persoonlijke omstandigheden van de belanghebbende. Het college dient bij de afstemming ook rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden van belanghebbende, hetgeen tot uitdrukking is gebracht in de in artikel 2:1, derde lid omschreven criteria. Wanneer het college tot het oordeel komt dat een belanghebbende zijn verplichtingen niet of in onvoldoende mate nakomt, wordt het recht op bijstand afgestemd. Er is dus geen sprake van een vrije bestuursbevoegdheid maar van een verplichting. Het verlagen van de bijstand wordt aangeduid als het afstemmen van het recht op bijstand. Daarmee wordt aangesloten bij de terminologie van de wet.

Artikel 2:2 – Afzien van afstemming:

Lid 1 - Onderdeel a.: Het afzien van afstemming, indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt, komt voort uit artikel 18, tweede lid WWB.

Lid 1 - Onderdeel b.: Een andere reden om af te zien van het afstemmen van het recht op bijstand is indien het college daar dringende redenen voor aanwezig acht. De verordening stelt een algemene verplichting tot het afstemmen van het recht op bijstand voorop. Uitzonderingen moeten echter mogelijk zijn indien er voor de belanghebbende onaanvaardbare consequenties zouden optreden. Uit het

gebruik van het woord “dringend” blijkt dat er wel iets heel bijzonders aan de hand moet zijn, wil een afwijking van het algemene principe gerechtvaardigd zijn. Wat dringende redenen zijn, is afhankelijk van de situatie en kan dus niet op voorhand worden vastgelegd. Uit de in deze van toepassing zijnde jurisprudentie kan de conclusie getrokken worden dat een beroep op dringende redenen zeer beperkt is, daar deze alleen gevonden kunnen worden in bijzondere omstandigheden van financiële of sociale aard. Het moet dan gaan om zeer ernstige gevolgen voor belanghebbende of diens gezin. Het feit dat een belanghebbende financieel zwaar getroffen wordt door een afstemming is op zichzelf nog geen dringende reden (CRvB, 01-04-2003, AK0118).

Als het college het toepassen van het afstemmen achterwege laat op grond van dringende redenen, moet dit in een beschikking aan belanghebbende worden medegedeeld. Vorenstaande daar de betreffende gedragingen wel meetellen voor de recidive.

Lid 1 - Onderdeel c.: Indien de gedraging te lang geleden heeft plaatsgevonden, kan dit als één van de redenen worden gezien om af te zien van het afstemmen van het recht op bijstand (verjaring). Omwille van de effectiviteit is het nodig dat de afstemming geschiedt spoedig nadat de verwijtbare gedraging heeft plaatsgevonden. Om deze reden is bepaald dat geen afstemming plaatsvindt voor gedragingen die langer dan één jaar geleden hebben plaatsgevonden en de gedraging niet heeft geleid tot het teveel

of ten onrechte verlenen van bijstand. Dit laatste is op grond van het uitgangspunt dat fraude niet mag lonen. De gekozen termijn van één jaar heeft tevens als voordeel dat de belanghebbende niet te lang in onzekerheid wordt gehouden of het college overgaat tot afstemming. Voor de termijn is aansluiting gezocht bij de in artikel 14e van de Abw genoemde termijn betreffende het opleggen van een boete. Deze termijn was in het leven geroepen om ervoor te zorgen dat, uit een oogpunt van rechtszekerheid, de mogelijkheid tot het opleggen van een boete niet eindeloos kan bestaan.

Lid 2 Indien de belanghebbende zich niet houdt aan de opgelegde verplichtingen kan het onvoldoende machtig zijn van de Nederlandse taal geen beletsel zijn voor het afstemmen van het recht op bijstand. Het niet beheersen van de Nederlandse taal is niet aan te merken als gedrag dat in een al of niet limitatieve opsomming van verwijtbare gedragingen kan worden opgenomen maar als een niet aan te rekenen feit. Dit laat onverlet dat het de verantwoording van de belanghebbende blijft om zelf zorg te dragen voor een juist begrip van de aan het recht op bijstand verbonden rechten en verplichtingen. Vorenstaande in acht genomen en het feit dat aan belanghebbenden voor wie de WI van toepassing is algemene bijstand kan worden verleend, draagt het opnemen in artikel 2:2 van dit criterium er toe bij dat hieromtrent geen onduidelijkheid kan ontstaan. Dit is tevens in overeenstemming met het uitgangspunt van de bepalingen in de Adr. Aanwijzing 11 van de Adr. stelt dat een verordening op zodanige wijze dient te worden ingericht dat zij zo weinig mogelijk conflicten oproept.

Lid 3 Het doen van een schriftelijke mededeling waarin het college afziet van afstemming van het recht op bijstand, wegens dringende redenen, is van belang uit hoofde van de rechtszekerheid voor de belanghebbende. De mededeling geschiedt in de vorm van een besluit in de zin van de Awb en is daarmee vatbaar voor bezwaar en beroep. Het rechtsgevolg is immers dat het besluit geregistreerd wordt in het recidiveregister van de gemeente Rijswijk en dus meetelt voor de beoordeling of er bij een volgende gedraging sprake is van recidive of niet. De verwijtbare gedraging is immers afstemmingswaardig. Het enkele effect van dringende redenen is niet anders dan dat de werking van het besluit tot afstemming van het recht op bijstand wordt teruggebracht tot 0%.

Waarschuwing

Onder de Abw bestond de mogelijkheid om aan een belanghebbende een waarschuwing af te geven. De CRvB heeft in haar uitspraak van 16-01-2007 (LJN: AZ 7812), uitgemaakt dat de WWB daarvoor geen grondslag meer biedt. De wetgever heeft immers een bewuste keuze gemaakt om de sancties van de Abw (waarschuwing, boeten en maatregelen), te vervangen door een systeem van verlagingen. Bovendien was de waarschuwing bedoeld voor die situaties waarin niet voldaan werd aan de inlichtingenplicht (artikel 65 lid 1 Abw) en dit niet had geleid tot het ten onrechte of een te hoog bedrag aan verleende bijstand en niet bedoeld voor de medewerkingsplicht. Tenslotte is van belang dat op grond van artikel 2:2 van deze verordening afgezien kan worden van de afstemming. De afstemming in de vorm van een waarschuwing is daarom in deze verordening niet opgenomen.

Indeling in categorieën:

Inleidend dient opgemerkt te worden dat, ten behoeve van een efficiënte en een zo eenvoudig mogelijke uitvoering van de afstemming van het recht op bijstand en het door de CRvB gemaakte onderscheid tussen reparatoire afstemming en punitieve afstemming, de verwijtbare gedragingen in verschillende artikelen zijn onderverdeeld in verwijtbare gedragingen welke zijn te relateren aan:

a. - artikel 2:3 - de plicht tot arbeidsinpassing,

- de daaraan gerelateerde medewerkingsplicht,
- een ongenoegzaam besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het eigen bestaan,
- de Wet inburgering

b. - artikel 2:4 - de inlichtingenplicht

c. - artikel 2:5 - zeer agressief gedrag

d. - artikel 2:6 - tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan.

Deze verdeling leidt er toe dat voor de bepaling of een afstemming van het recht op bijstand van toepassing is, een zo maximaal mogelijk duidelijk kader is gecreëerd, dat niet voor misinterpretatie vatbaar is. De gedragingen welke zijn ondergebracht in de artikelen 2:3, 2:4, 2:5 en 2:6, worden in vijf categorieën of vormen onderscheiden. Vanuit het kader dat er sprake dient te zijn van een evenwichtige afstemming met hanteerbare gradaties is er voor vijf categorieën of vormen gekozen. Bij de indeling is er vanuit gegaan dat de ernst van het feit toeneemt naarmate de gedraging grotere concrete gevolgen heeft voor de arbeidsinschakeling van belanghebbende of het behouden van betaald werk. De ernst van de verwijtbare gedraging is derhalve het onderscheidende criterium. Er is gekozen een systematiek te hanteren dat leidt tot een effectief, passend, correct en sociaal verantwoord antwoord op de verwijtbare gedragingen van de belanghebbende. Dit heeft tot gevolg dat de nadruk komt te liggen op de hoogte van de financiële consequentie die het verwijtbare gedrag tot gevolg heeft, en niet op de duur van deze consequentie.

Artikel 2:3 – Indeling in categorieën:

a. Eerste categorie:

De verwijtbare gedraging in de eerste categorie is onder te brengen in de fase van het niet nakomen van de formele verplichting die op belanghebbende rust om als werkzoekende

ingeschreven te staan bij het UWV werkbedrijf, en de inschrijving tijdig te verlengen. Indien belanghebbende dit nalaat kan er geen optimale arbeidsinschakeling plaats vinden.

b. Tweede categorie:

De verwijtbare gedragingen in de tweede categorie zijn onder te brengen in de fase van arbeidsinpassing die is aan te merken als de fase waarin er sprake kan zijn van situaties welke tijdelijk de arbeidsinschakeling belemmeren. Het niet doorgeven van wijzigingen en/of opheffing of juist het ontstaan van belemmeringen kan er toe leiden dat geen gerichte actie plaats kan vinden in het kader van de arbeidsinschakeling. Hierdoor wordt de kans op deelname aan de arbeidsinschakeling verkleind. Het niet ondertekenen of retourneren van een trajectovereenkomst valt eveneens in de tweede categorie daar ook deze verwijtbare gedraging onnodig leidt tot het een verkleining van de kansen op arbeidsinschakeling. Tot slot is het niet voldoen aan de aan de verlening van de bijstand verbonden nadere verplichtingen ondergebracht in de tweede categorie daar dit verwijtbaar gedrag kan leiden tot het gedeeltelijk onnodig verlenen van bijstand.

c. Derde categorie:

De verwijtbare gedragingen in de derde categorie zijn onder te brengen in de fase van arbeidsinpassing die is aan te merken als de fase waarin onderzocht wordt hoe en op welke wijze belanghebbende ondersteund dient te worden in de wijze waarop de arbeidsinschakeling gerealiseerd kan worden. De verwijtbare gedragingen in de derde categorie kunnen aanleiding zijn tot een beroep op bijstand of het onnodig langer voortduren daarvan. Het gaat hierbij, zowel om niet verantwoorde beperkingen die de belanghebbende stelt te hebben ten aanzien van de voor hem aanvaardbare algemeen geaccepteerde arbeid, als om gedragingen die de kansen op het bepalen van de inzet van de juiste instrumenten inzetten in het kader van de arbeidsinschakeling verminderen. In deze categorie is ook ondergebracht het verwijtbaar gedrag met betrekking tot de voor de inburgeringsplichtige geldende verplichting als is omschreven in artikel 25 lid 4 van de Wet inburgering daar deze verplichting een gelijke strekking heeft met de in de derde categorie omschreven verwijtbare gedragingen.

d. Vierde categorie:

De verwijtbare gedragingen in de vierde categorie zijn onder te brengen in de fase van arbeidsinpassing die is aan te merken als de fase waarin al is vastgesteld hoe en op welke wijze belanghebbende ondersteund dient te worden in de wijze waarop de arbeidsinschakeling gerealiseerd kan worden. Het gaat hierbij om gedragingen die aan te merken zijn als het niet of onvoldoende meewerken aan een traject of andere aangewezen activiteiten die de zelfstandige bestaansvoorziening bevorderen. Deze gedraging leiden in een zwaardere mate dan de derde categorie tot een onnodig beroep op bijstand of het onnodig langer voortduren daarvan. In deze categorie is ook ondergebracht het verwijtbaar gedrag met betrekking tot de voor de inburgeringsplichtige geldende verplichting als is omschreven in de artikelen 7, eerste lid en 23, eerste en derde lid van de Wet inburgering. Het voorgaande volgt uit artikel 34 van de Wet inburgering, waaruit blijkt dat deze verwijtbare gedragingen twee maal zo zwaar aangerekend worden als verwijtbare gedragingen welke in de derde categorie zijn ondergebracht.

e. Vijfde categorie:

De verwijtbare gedragingen in de vijfde categorie zijn onder te brengen in de fase van arbeidsinpassing waarin er sprake is van het kunnen verkrijgen, aanvaarden of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid, waaronder begrepen deeltijdarbeid, waardoor de afhankelijkheid van bijstand geheel of gedeeltelijk kan worden beëindigd. Het begrip deeltijdarbeid is ingevoegd voor die groep belanghebbenden die niet volledig belastbaar zijn. Dit laat onverlet dat de personen die behoren tot deze roep wel algemeen geaccepteerde arbeid dienen te aanvaarden voor de tijdsduur dat zij wel belastbaar zijn.

Tot de vijfde categorie wordt tevens gerekend de situatie waarin door eigen toedoen op verwijtbare wijze, voorafgaand aan de bijstandsaanvraag, dan wel tijdens de duur van de bijstandsverlening indien het gaat om deeltijdarbeid, betaald werk of een dienstbetrekking in de zin van hoofdstuk 2 of 3 van de Wsw, niet behouden wordt. In de vijfde categorie is eveneens ondergebracht de weigering om deel te nemen aan een traject en/of project waaronder begrepen "Work First", of elk ander met "Work First" vergelijkbaar traject/project of een traject/project dat voor "Work First in de plaats treden en dat is gericht op arbeidsinschakeling.

Deze gedraging leidt verwijtbaar tot een onnodig of langer beroep op bijstand. In deze categorie is ook ondergebracht het verwijtbaar gedrag met betrekking tot de voor de inburgeringsplichtige geldende verplichting als is omschreven in de artikelen 32 en 33 van de Wet inburgering. Vorenstaande daar uit artikel 34 van de Wet inburgering blijkt dat deze verwijtbare gedragingen twee maal zo zwaar aangerekend worden als de verwijtbare gedragingen welke in de vierde categorie zijn ondergebracht.

Artikel 2:4 - Indeling in categorieën:

Dit artikel heeft in zijn geheel betrekking op verwijtbare gedragingen ten aanzien van de inlichtingenplicht. Bij de indeling in categorieën is er vanuit gegaan dat de ernst van het feit toeneemt naarmate de gedraging heeft geleid tot een hoger bedrag aan teveel of ten onrechte verleende bijstand.

a. Eerste categorie:

Bij de toekenning van het recht op bijstand wordt aan de belanghebbende kenbaar gemaakt dat deze onder andere, op verzoek of uit eigen beweging, mededeling dient te doen van alle feiten en omstandigheden waarvan het aan de belanghebbende redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op het recht op bijstand. Indien de belanghebbende dit nalaat wordt dit aangemerkt als een verwijtbare gedraging, ook indien het verwijtbare gedrag niet heeft geleid tot het te veel of ten onrechte verlenen van bijstand. Deze situatie is bekend onder het begrip "nul-fraude". Voorbeelden van "nul-fraude" zijn het niet opgeven van een vermogensbestanddeel onder de vermogensgrens, het niet tijdig melden van het zich bevinden in het buitenland, of het niet melden van vrijwilligerswerk.

b. Tweede categorie:

In deze categorie is de verwijtbare gedraging ondergebracht die heeft geleid tot het teveel of ten onrechte verlenen van bijstand tot een bedrag van € 1000,--

c. Derde categorie:

In deze categorie is de verwijtbare gedraging ondergebracht die heeft geleid tot het teveel of ten onrechte verlenen van bijstand van een bedrag tussen de € 1000,-- en € 2000,-- .

d. Vierde categorie:

In deze categorie is de verwijtbare gedraging ondergebracht die heeft geleid tot het teveel of ten onrechte verlenen van bijstand van een bedrag tussen de € 2000,-- en € 4000,-- .

e. Vijfde categorie:

In deze categorie is de verwijtbare gedraging ondergebracht die heeft geleid tot het teveel of ten onrechte verlenen van bijstand tot een bedrag vanaf € 4000,-- .

Indien er sprake is van een verwijtbare gedraging van de vijfde categorie en het bedrag van de teveel of ten onrechte verleende bijstand meer bedraagt dan € 10.000,-- , blijft de aangifteplicht onverlet.

Artikel 2:5 - Indeling in vormen - Zeer ernstige misdragingen:

Bij de behandeling van de WWB heeft de wetgever aangegeven dat een afstemming ten gevolge van zeer ernstige misdraging, aangemerkt dient te worden als een reparatoire sanctie, zolang er maar enig verband is tussen de ernstige gedraging en mogelijke belemmeringen voor burgemeester en wethouders bij het vaststellen van de uitkering. Indien er geen verband is tussen het wangedrag van de belanghebbende en de mogelijkheid van het vaststellen van het recht op uitkering is er sprake van een punitieve sanctie. Op basis van deze wetsgeschiedenis is in lagere jurisprudentie aangegeven dat het college alleen dan een verlaging wegens het zich jegens het college zeer ernstig misdragen kan opleggen, indien er enig verband is tussen de ernstige gedraging en mogelijke belemmeringen voor burgemeester en wethouders bij het vaststellen van de uitkering.

Deze lagere jurisprudentie wordt niet gevolgd door de Centrale Raad van Beroep (CRvB). In haar uitspraak van 31 december 2007 (LJN BC1811), wijst de CRvB erop dat onder verlaging, wegens het zich jegens het college zeer ernstig misdragen als bedoeld in artikel 18, tweede lid, WWB, dient te worden verstaan diverse vormen van agressie, zij het dat sprake moet zijn van verwijtbaarheid en van gedrag jegens het college of hun ambtenaren dat in het normale menselijke verkeer in alle gevallen als onacceptabel kan worden beschouwd. Naar het oordeel van de CRvB dient een dergelijke verlaging te worden aangemerkt als een punitieve (bestraffende) sanctie. Het is volgens de CRvB dus niet noodzakelijk dat er een verband dient te zijn tussen de ernstige gedraging en mogelijke belemmeringen voor het college bij het vaststellen van het recht op bijstand. Dit betekent dat, ook indien een dergelijk verband niet aanwezig is en belanghebbende zich zeer ernstig misdragen heeft, het recht op bijstand kan worden afgestemd op grond van in de verordening vast te stellen criteria.

Punitieve sancties stellen andere eisen dan reparatoire sancties. Zo rust op het college de bewijslast om voldoende aannemelijk te maken dat van agressie in de zin van artikel 18, tweede lid WWB, sprake is geweest. Punitieve sancties vallen onder het bereik van artikel 6 EVRM. De waarborgen die in die bepaling zijn opgenomen zijn van toepassing. Het college zal aan degene die zich misdraagt de cautie moeten geven, dat wil zeggen hem moeten wijzen op het zwijgrecht. De belanghebbende moet ervan op de hoogte worden gesteld dat deze mag zwijgen en dat deze niet hoeft mee te werken aan het opgelegd krijgen van een dergelijke sanctie. Daarnaast moet de procedure binnen een redelijke termijn worden afgehandeld, dat wil zeggen dat binnen een redelijke termijn een beslissing moet zijn genomen. Wat onder een redelijke termijn moet worden verstaan, is opgenomen in artikel 2:2, eerste lid onderdeel c. van deze verordening.

In artikel 18 lid 2 WWB wordt gesproken over "het zich jegens het college zeer ernstig misdragen". Dit betekent dat alleen zeer ernstige misdragingen tegenover leden van het college en de ambtenaren of diegenen aan wie op grond van artikel 7 WWB door het college mandaat is verleend, aanleiding kan zijn voor het afstemmen van het recht op bijstand. Op grond van de wettekst zou er dus geen afstemming kunnen plaatsvinden indien een belanghebbende zich zeer ernstig heeft misdragen tegenover een medewerker van een andere organisatie die belast is met de uitvoering van de WWB, bijvoorbeeld een re-integratiebedrijf.

In afwijking hiervan is inmiddels door de Rechtbank Rotterdam in een ter zake doende uitspraak, bepaald dat het zich zeer ernstig misdragen jegens het college, als bedoeld in artikel 18, tweede lid, WWB, ook bedoeld worden die personen die werken in opdracht van het college, (26-03-2008, LJN BC9884). De RB Rotterdam is zeer expliciet in deze bepaling. Dit komt tot uiting in het oordeel van de RB dat het zich zeer ernstig misdragen jegens een medewerker van een re-integratiebureau wel degelijk te kwalificeren is als het zeer ernstig misdragen jegens het college als bedoeld in artikel 18, tweede lid, WWB, nu ook deze personen werken in opdracht van het college. Daar niet uit te sluiten is dat deze lijn voortgezet zal worden, is in artikel 1:1, tweede lid, onder g, de zin toegevoegd: dan wel van personen die in opdracht van het college de wet uitvoeren.

Criteria afstemming bij misdragingen:

Bij het vaststellen van afstemming in de situatie dat een belanghebbende zich ernstig heeft misdragen, zal gekeken moeten worden naar:

de ernst van de gedraging,
de mate van verwijtbaarheid, en
de persoonlijke omstandigheden van de belanghebbende.

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:

discriminatie – beledigende opmerkingen met een discriminatoir karakter;

verbaal geweld – schelden;

intimidatie – uitoefenen van psychische druk ('als ik geen uitkering krijg dan weet ik je wel te vinden');

zaakgericht fysiek geweld (vernielingen);

mensgericht fysiek geweld (lijfelijk);

Buiten deze vormen is een combinatie van agressievormen mogelijk.

Bepaling mate van verwijtbaarheid van de misdraging:

Voor het bepalen van verwijtbaarheid van de ernstige 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. Agressie die ontstaat door onmacht, ontevredenheid, onduidelijkheid, en dergelijke, kan worden aangeduid met frustratie agressie. Het zal duidelijk zijn dat de mate van verwijtbaarheid bij instrumenteel geweld in beginsel groter is dan bij frustratiegeweld.

Ontzegging:

Als additionele mogelijkheid kan het college aan de belanghebbende de toegang tot het stadhuis of andere ter uitvoering van de WWB aangewezen locatie, ontzeggen.

Artikel 2:6 – Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan

In dit artikel is het begrip tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan nader omschreven. Onder dit begrip vallen alle gedragingen die ertoe leiden dat een belanghebbende door eigen toedoen verwijtbaar eerder en/of een onnodig beroep op bijstand doet. Het betreft derhalve een verzamelbegrip waarvan geen limitatieve opsomming mogelijk is. Om te voorkomen dat verwijtbare gedragingen niet afgestemd kunnen worden is dit begrip gedefinieerd.

Uit de jurisprudentie van de CRvB blijkt dat, onder andere, als een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan aangemerkt kunnen worden de navolgende gedragingen:

Voorliggende voorziening niet te gelde gemaakt, (LJN AS8217);

Geen WW-uitkering aangevraagd, (LJN AU6837);

Schenking aan zus, (LJN AO8704);

Onjuiste verdeling gezinstaken i.v.m. arbeidsinschakeling, (LJN BC3467);

Te snel interen van vermogen, (LJN BA0850);

Op vakantie gaan per 1^{ste} dag van werkloosheid – WW rechten verspeeld, (LJN AT3923);

Vermogen te snel ingeteerd, (LJN BB4383);

Overdadige besteding woninginrichting na echtscheiding, (LJN AR7895).

In alle voorstaande gevallen is door de CRvB geoordeeld dat er sprake is van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan daar de gedragingen hebben geleid tot het eerder of een onnodig beroep doen op bijstand.

Op grond van het derde lid wordt voor de hoogte van de afstemming **waar mogelijk** aangesloten bij de uit het tekortschietend besef voortvloeiende financiële benadeling (benadelingsbedrag). Indien vaststelling van het benadelingsbedrag niet mogelijk is, is afwijking van de standaard afstemming mogelijk (zie artikel 2:8 van deze verordening)

Artikel 2:7 – De hoogte en de duur van de afstemming:

Uitgangspunt voor het onderbrengen van een verwijtbare gedraging in een categorie en de daarbij behorende hoogte en de duur van de afstemming van het recht op bijstand, is dat deze afstemming van het recht op bijstand een beoogd effect dient te sorteren. Het beoogd effect is dat de belanghebbende alsnog die verplichtingen nakomt en blijft nakomen welke nu eenmaal aan het verkrijgen en

behouden van het recht op bijstand verbonden zijn voor de duur dat belanghebbende niet in staat is om in zijn eigen kosten van het bestaan te voorzien. De hoogte en de duur van de afstemming van het recht op bijstand dienen derhalve zodanig te zijn dat het traineren van al hetgeen gericht is op het kunnen verwerven van betaald werk, waardoor belanghebbende zelf weer in het eigen bestaan kan gaan voorzien, geen voordeel meer oplevert. Op grond van het vorenstaande zijn, in afwijking van de "Afstemmingsverordening Wet werk en bijstand Rijswijk 2005", de percentages welke aan een verwijtbare gedraging gekoppeld zijn, in de hoogte bijgesteld

Lid 1 Voor de verschillende in de artikelen 2:3, 2:4 en 2:6 van deze verordening omschreven categorieën van verwijtbare gedragingen worden in het eerste lid van artikel 2:7 de bijbehorende percentages en tijdseenheden gegeven. Deze spreken alle voor zich zodat zij hier niet verder worden toegelicht.

Lid 2 Voor de verschillende in artikel 2:5 van deze verordening omschreven vormen van ernstige misdragingen worden in het tweede lid van artikel 2:7 de bijbehorende percentages en tijdseenheden gegeven. Deze spreken alle voor zich zodat zij hier niet verder worden toegelicht.

Artikel 2:8 – Afwijking van de standaard afstemming

De afstemming van het recht op bijstand dient in relatie te staan tot de individuele omstandigheden van de belanghebbende en de mate van verwijtbaarheid. Dat wil zeggen dat bij elke afstemming van het recht op bijstand zal moeten worden nagegaan of, gelet op de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de individuele omstandigheden van de belanghebbende, een afwijking van de hoogte en/of de duur van de voorgeschreven standaard afstemming geboden is. Afwijking van de standaard afstemming kan zowel een verzwarende als een matiging betekenen.

Dit betekent dat het college bij het beoordelen of een afstemming van het recht op bijstand moet worden opgelegd telkens de volgende drie stappen moet doorlopen:

stap 1 vaststellen van de ernst van de gedraging,

stap 2 vaststellen van de mate van verwijtbaarheid,

stap 3 vaststellen van de omstandigheden van de belanghebbende.

Bovenstaande lijn is gebaseerd op jurisprudentie van de CRvB, (LJN - AZ 5456).

Artikel 2:9 – Berekeningsgrondslag:

Lid 1 In het eerste lid is de berekeningsgrondslag van de afstemming omschreven.

Lid 2 In het tweede lid is omschreven wat onder de bijstandsnorm dient te worden verstaan. De 18- tot 21-jarigen ontvangen een lage jongeren norm, die indien noodzakelijk wordt aangevuld door middel van bijzondere bijstand voor de kosten van levensonderhoud. Indien de afstemming van het recht alleen geschiedt op de lage jongeren norm, zou dit leiden tot rechtsongelijkheid ten opzichte van 21-jarigen en ouder.

Artikel 2:10 – Uitvoering, ingangsdatum en tijdvak afstemming

Lid 1 Het afstemmen van het recht op bijstand vindt plaats door het verlagen van de algemene bijstand of de bijzondere bijstand voor de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan op grond van artikel 12 WWB.

Er is voor gekozen om af te zien van een afstemming op de langdurigheidstoeslag (LDT) of de bijzondere bijstand (behoudens de bijzondere bijstand op grond van artikel 12 WWB). Aan de verlaging van de LDT is het bezwaar verbonden dat de LDT wordt uitgekeerd indien belanghebbende hiervoor een aanvraag indient en aan de hiervoor gestelde voorwaarden voldoet. Dat kan leiden tot de situatie dat in een voorliggend geval de LDT reeds is uitbetaald en belanghebbende daarmee aan de verlaging ontkomt, terwijl in een ander geval de LDT mogelijk nog niet is uitbetaald hetgeen leidt tot rechtsongelijkheid. Het ligt verder niet voor de hand om niet-bijstandsgerechtigden die in aanmerking komen voor een LDT deze LDT af te stemmen. De enige verplichting die zij kunnen schenden in verband met de LDT is het verstrekken van geen of onvoldoende gegevens. De aanvraag LDT dient in deze situatie te worden afgewezen. De rechtbank Den Haag heeft hierover uitspraak gedaan (LJN: AZ1554 van 11-10-2006). De CRvB heeft deze rechtsgedachte in haar uitspraak van 24-04-2007 bevestigd, (LJN: BA 3841). Gezien het karakter van de bijzondere bijstand, ligt een verlaging van het recht op bijstand wegens schending van een of meer verplichtingen ook niet in de rede. Bovendien is de mogelijkheid van de uitvoering van de afstemming op het recht op bijzondere bijstand ook twijfelachtig, daar in artikel 8, eerste lid onderdeel b. WWB wordt gesproken over het verlagen van de algemene bijstand en niet van de bijstand. In samenhang met het vorenstaande is nog van belang dat de WWB is gewijzigd in verband met, onder andere, de decentralisering van de LDT (TK 2007-2008, 31 441, nr. 2 waardoor de LDT sindsdien gezien moet worden als een vorm van bijzondere bijstand.

Lid 2 Dit lid regelt dat een afstemming voor bepaalde tijd geldt. Betreft het een afstemming voor een langere duur dan drie maanden, dan zal het college de afstemming, conform de verplichting in artikel 18, derde lid WWB, aan een herbeoordeling moeten onderwerpen. Het is aan het college te bepalen wanneer die herbeoordeling plaatsvindt zolang dit maar gebeurt binnen drie maanden nadat het besluit tot afstemming in werking is getreden. Bij zo'n herbeoordeling hoeven niet opnieuw alle relevante feiten en omstandigheden tegen het licht te worden gehouden. Een marginale beoordeling volstaat. Het college moet beoordelen of het redelijk is dat de afstemming wordt gecontinueerd. Daarbij kan bijvoorbeeld

worden gekeken naar de omstandigheden waarin belanghebbende verkeert, maar ook of de betreffende persoon nu wel aan zijn verplichtingen voldoet.

Lid 3: Wanneer het recht op bijstand nog niet, of niet volledig aan de belanghebbende is uitbetaald, kan het praktisch zijn om de verlaging van het recht op bijstand te verrekenen met het bedrag dat nog moet worden uitbetaald, waaronder begrepen het gereserveerde vakantiegeld. De bevoegdheid wordt ontleend aan artikel 6:127 BW. De CRvB heeft dit in haar uitspraak van 10-04-2007 bevestigd, (LJN:BA 3024).

Lid 4 Indien het recht op bijstand is beëindigd of ingetrokken en al volledig is uitbetaald, kan er geen afstemming van het recht plaatsvinden. Dit lid opent de mogelijkheid om het besluit alsnog uit te voeren indien de belanghebbende binnen 12 maanden na datum van het besluit tot afstemming terugkomt in de bijstand. Een termijn van 12 maanden wordt een redelijke termijn geacht.

Verlaging van de bijstand kan in beginsel op twee manieren:

met terugwerkende kracht, door middel van herziening van het recht op bijstand, of

door middel van verlaging van het recht op bijstand met ingang van de eerstvolgende kalendermaand nadat het besluit tot afstemming kenbaar is gemaakt.

Het verlagen van het recht op bijstand in de toekomst, is de meest eenvoudige methode, omdat niet hoeft te worden overgegaan tot herziening van het recht op bijstand en het terugvorderen van het te veel aan bijstand betaalde bedrag. Bovendien heeft de CRvB in haar uitspraak van 3 augustus 2004 (LJN AQ6658) bepaald dat een maatregel (= afstemming onder de WWB), niet kan geschieden met ingang van de maand waarin de gedraging heeft plaatsgevonden. Anders gezegd: de ingangsdatum van de afstemming van het recht op bijstand dient altijd te liggen na de datum waarop de verwijtbare gedraging heeft plaatsgevonden. Om deze redenen is in het eerste lid vastgelegd dat de afstemming van het recht op bijstand wordt opgelegd met ingang van de eerste dag van de kalendermaand die volgt op de kalendermaand waarin het besluit bekend is gemaakt. Voor de berekening van de hoogte van de afstemming van het recht op bijstand moet worden uitgegaan van de voor die maand geldende bijstandsnorm als is bedoeld in artikel 2:9 van deze verordening.

Artikel 2:11 – Recidive

Inleidend dient opgemerkt te worden dat met betrekking tot recidive en met name herhaalde recidive, de uitspraak van de CRvB van 11-03-2008 (LJN BC7032), als richting bepalend dient te worden gezien. Kort samengevat stelt de CRvB in deze uitspraak dat de mogelijkheden van afstemming bij herhaalde recidive dienen te zijn vastgelegd in de gemeentelijke Afstemmingsverordening.

Lid 1 Indien binnen twaalf maanden na de eerste als verwijtbare aangemerkte gedraging (= besluit tot afstemming), er wederom sprake is van een zelfde of ernstiger verwijtbare gedraging, wordt de grotere mate van verwijtbaarheid tot uitdrukking gebracht in een verdubbeling van de periode van afstemming. Elk besluit tot afstemming waarbij uit het recidive register blijkt dat er geen sprake is van recidive wordt aangemerkt als "eerste" besluit tot afstemming.

Lid 2 Indien binnen twaalf maanden na de eerste verwijtbare gedraging (= besluit tot afstemming), er voor een derde maal sprake is van een zelfde of ernstiger verwijtbare gedraging, wordt de nog grotere mate van verwijtbaarheid tot uitdrukking gebracht in een verdubbeling van het percentage van de categorie of vorm waarin de verwijtbare gedraging is omschreven. De periode van afstemming wordt daarbij bepaald op twee maanden. Daar een verdubbeling van het percentage van de vijfde categorie niet mogelijk is, wordt in die gevallen waarin er sprake is van een verwijtbare gedraging die in de vijfde categorie of vorm is omschreven, de duur van de afstemming bepaald op vier maanden.

Lid 3 Dit lid spreekt voor zichzelf en behoeft geen nadere toelichting.

Lid 4 Dit lid stelt het college in staat om de hoogte en de duur van de afstemming aan te passen aan het feit dat er sprake is van het volharden in het verwijtbare gedrag.

Lid 5 Het vijfde lid is in hoofdzaak bedoeld voor personen met een notoir weigerachtig gedrag met betrekking tot de arbeidsinpassing. Dit lid legt vast dat bij blijvende volharding het percentage van de afstemming telkens met 20% verhoogd wordt, voor zover het percentage van 100% niet wordt overschreden. De duur van de periode van afstemming is gelijk aan de laatste duur van de afstemming + 2 maanden. In de praktijk leidt dit ertoe dat bij het blijvend weigeren om mee te werken aan de arbeidsverplichting, de hoogte van de afstemming kan oplopen tot 100% en kan duren totdat de belanghebbende de tekortkoming heeft hersteld, dus wel gaat meewerken aan de arbeidsverplichting. Indien er sprake is van volharding in verwijtbaar gedrag als omschreven is in de vijfde categorie of vorm, dient enkel de duur van de afstemming aangepast te worden, daar de hoogte van de afstemming al is gemaximaliseerd. Indien de afstemming als zodanig wordt uitgevoerd dient er wel rekening mee gehouden te worden dat de duur van deze afstemming niet leidt tot een voor de belanghebbende sociaal onaanvaardbare situatie. Tevens dient de rechtmatigheid van de verleende bijstand onderzocht te worden daar, gezien de hoogte en de duur van de eerder opgelegde afstemmingen, er een reden is om te onderzoeken hoe belanghebbende in zijn levensonderhoud kan voorzien terwijl er sprake is van een langdurige afstemming tot 100%.

Lid 6 Dit lid legt het ijkpunt van de recidive periode vast.

Lid 7 Dit lid definieert wat onder een eerste besluit tot afstemming verstaan dient te worden. Indien een besluit tot afstemming gegeven wordt en voorafgaand aan dit besluit in een periode van 12 maanden geen besluit tot afstemming is gegeven, wordt dit besluit tot afstemming aangemerkt als een

eerste besluit tot afstemming. Daarmee wordt de beoordeling of er sprake is van recidive of van volharding nauwkeurig bepaald.

Lid 8 Bij de uitvoering van een besluit tot afstemming, waarbij de periode van afstemming langer duurt dan één maand, kan het voorkomen dat ten gevolge van recidive de uitvoering van de afstemming gelijk of in de periode valt waarin het eerdere besluit tot afstemming wordt uitgevoerd. In deze gevallen wordt het nieuwe besluit tot afstemming dat volgt op het eerdere besluit tot afstemming, uitgevoerd in aansluiting op het eerdere besluit tot afstemming.

Artikel 2:12 – Cumulatie

De regeling voor de samenloop van verwijtbare gedragingen heeft betrekking op verschillende gedragingen van de belanghebbende die, min of meer, gelijktijdig hebben plaatsgevonden. Indien er sprake is van verschillende gedragingen waarvoor in een zelfde periode een afstemming van het recht op bijstand opgelegd zou kunnen worden, kan voor deze verschillende gedragingen een afstemming worden opgelegd. De uitvoering geschiedt opeenvolgend en niet samengevoegd. Dit betekent dat indien er sprake is van drie afstemmingen van één maand, in een aaneensluitende periode van drie maanden de betreffende besluiten worden uitgevoerd.

Artikel 2:13 – Het besluit tot afstemming

Het opleggen van een afstemming van het recht op bijstand vindt plaats door middel van een besluit. Tegen dit besluit kan door de belanghebbende bezwaar en eventueel beroep of hoger beroep worden ingesteld. Dit artikel bevat een minimum aantal vormvereisten voor het afstemmingsbesluit. Naast deze minimumvereisten voor het afstemmingsbesluit is het motiveringsbeginsel van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Dit bepaalt dat een besluit van een deugdelijke motivering voorzien moet zijn.

Wanneer besloten wordt tot het opleggen van een afstemming, maar dit besluit om dringende redenen niet wordt uitgevoerd, telt dit besluit mee bij de bepaling van eventuele recidive.

Horen van belanghebbende.

Afdeling 4.1.2 van de Awb regelt een aantal zaken bij de voorbereiding van besluiten. Met name artikel 4:8 Awb ziet op de situatie waarin een bestuursorgaan voornemens is ambtshalve een beschikking af te geven die de belanghebbende niet heeft aangevraagd. In een dergelijke situatie dient de belanghebbende te worden gehoord. Met horen wordt niet bedoeld een formele hoorprocedure zoals in de bezwaarfase. De belanghebbende moet op enigerlei wijze in de gelegenheid zijn gesteld om zijn/haar visie met betrekking tot de geconstateerde gedraging te geven. Deze zienswijze maakt uitdrukkelijk onderdeel uit van de rapportage die aan het uiteindelijke besluit ten grondslag ligt. Met andere woorden, de zienswijze van de belanghebbende vormt onderdeel van de zorgvuldige voorbereiding van een besluit zoals vereist op grond van artikel 3:2 Awb.

Zowel het motiveringsbeginsel van de Awb als het horen van belanghebbende zijn dwingendrechtelijk geformuleerd. Dit betekent dat zij fungeren als beschermingsregel voor de burger ter waarborging van het rechtszekerheidsbeginsel. Het horen van belanghebbende kan dan ook als extra beschermingsvereiste ten opzichte van het motiveringsbeginsel worden gezien. Zoals uit de aanhef van deze toelichting blijkt is de verplichting van het horen al opgenomen in de Awb. Op grond van de Adr-regels kan die bepaling dan ook niet opgenomen worden in deze verordening.

Artikel 3:1 – Uitvoering

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 3:2 – Inwerkingtreding

Deze bepaling spreekt voor zich en wordt dan ook niet verder toegelicht.

Artikel 3:3 – Intrekking

Deze bepaling spreekt voor zich en wordt dan ook niet verder toegelicht.

Artikel 3:4 – Overgangsbepaling

Ter voorkoming van onduidelijkheden over de van toepassing zijnde verordening is in dit artikel vastgesteld dat de datum van constatering van de verwijtbare gedraging, bepaalt welke verordening van toepassing is.

Artikel 3:5 – Citeertitel

Deze bepaling spreekt voor zich en wordt dan ook niet verder toegelicht.

LIJST MET GEBRUKTE AFKORTINGEN

Adr.- Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving

Awb - Algemene wet bestuursrecht

BW - Burgerlijk Wetboek

CRvB - Centrale Raad van Beroep

EVRM - Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten voor de Mens

EHRM - Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

IVBPR - Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten

LDT - Langdurigheidstoeslag
LJN - Landelijk jurisprudentie nummer
RB - Rechtbank
ROF - Rechtmatigheid onderzoeksformulier
SUWI - Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
SVB - Sociale verzekeringsbank
SZW - Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV - Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen
VNG - Vereniging Nederlandse Gemeenten
WI - Wet inburgering
Wsw - Wet sociale werkvoorziening
WWB - Wet werk en bijstand