

Afstemmingsverordening Wet werk en bijstand Gemeente Schinnen

Afstemmingsverordening Wet werk en bijstand Gemeente Schinnen

De raad van de gemeente Schinnen;

- gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 10 augustus 2004;
- gezien het advies van de adviesraad Sociale Zaken van 23 augustus 2004;
- gezien het advies van de Raadscommissie Zorg van 24 augustus 2004;
- gezien het advies van de Raadscommissie BZK van 26 augustus 2004;
- gelet op artikel 8 lid 1 onderdeel b en artikel 18 Wet werk en bijstand;

besluit vast te stellen de volgende verordening:

Afstemmingsverordening Wet werk en bijstand gemeente Schinnen

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsomschrijving

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. de wet: de Wet werk en bijstand (WWB);
- b. algemene bijstand: de bijstand als bedoeld in artikel 5 onderdeel b van de wet;
- c. bijzondere bijstand: de bijstand bedoeld in artikel 5 onderdeel d van de wet;
- d. bijstand: algemene en bijzondere bijstand;
- e. bijstandsnorm: de bijstandsnorm bedoeld in artikel 5 onderdeel c van de wet;
- f. langdurigheidstoelage: de langdurigheidstoelage bedoeld in artikel 5 onderdeel e van de wet;
- g. maatregel: het verlagen van de bijstand of de langdurigheidstoelage op grond van artikel 18 lid 2 van de wet;
- h. benadelingsbedrag: het bedrag, dat als gevolg van het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichting ten onrechte of teveel is verleend als bijstand;
- i. het college: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Schinnen.

Artikel 2. Het opleggen van een maatregel

1. Als de belanghebbende naar het oordeel van het college tekortschietend besef van verantwoordelijkheid betoont voor de voorziening in het bestaan dan wel de uit de wet of de artikelen 28 lid 2 of artikel 29 lid 1 Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen voortvloeiende verplichtingen niet of onvoldoende nakomt, waaronder begrepen het zich jegens het college zeer ernstig misdragen, wordt overeenkomstig deze verordening een maatregel opgelegd.
2. Een maatregel wordt afgestemd op de ernst van de gedraging, de mate waarin de belanghebbende de gedraging kan worden verweten en de omstandigheden waarin belanghebbende verkeert.

Artikel 3. Berekeningsgrondslag

1. De maatregel wordt toegepast op de bijstandsnorm.
2. In afwijking van lid 1 kan de maatregel ook worden toegepast op de bijzondere bijstand of de langdurigheidstoelage indien:
 - a. aan belanghebbende bijzondere bijstand wordt verleend met toepassing van artikel 12 van de wet; of
 - b. de verwijtbare gedraging van belanghebbende, in relatie met zijn recht op bijzondere bijstand of de langdurigheidstoelage, daartoe aanleiding geeft.

Artikel 4. Het besluit tot opleggen van een maatregel

In het besluit tot opleggen van een maatregel worden in ieder geval vermeld: de reden van de maatregel, de duur van de maatregel, het percentage waarmee de bijstand wordt verlaagd, het bedrag waarmee de bijstand wordt verlaagd uitgaande van de uitkeringsnorm en, indien van toepassing, de reden om af te wijken van een standaardmaatregel.

Artikel 5. Horen van belanghebbende

1. Voordat een maatregel wordt opgelegd, wordt de belanghebbende in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen.
2. Het horen van belanghebbende kan achterwege worden gelaten indien:
 - a. de vereiste spoed zich daartegen verzet;
 - b. de belanghebbende reeds eerder in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen en zich sindsdien geen nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan;

- c. de belanghebbende niet heeft voldaan aan een verzoek van het college of van een derde aan wie het college met toepassing van artikel 7 van de wet werkzaamheden in het kader van de wet heeft uitbesteed om binnen een gestelde termijn inlichtingen te verstrekken als bedoeld in artikel 17 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 6. Afzien van het opleggen van een maatregel

1. Het college ziet af van het opleggen van een maatregel indien:
 - a. elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt; of
 - b. de gedraging meer dan één jaar vóór constatering van die gedraging door het college heeft plaatsgevonden, tenzij de gedraging een schending van de inlichtingenplicht inhoudt en als gevolg van die gedraging ten onrechte bijstand is verleend. Een maatregel wegens schending van de inlichtingenplicht wordt niet opgelegd na verloop van vijf jaren nadat de betreffende gedraging heeft plaatsgevonden.
2. Het college kan afzien van het opleggen van een maatregel, indien het daarvoor dringende redenen aanwezig acht.
3. Indien het college afziet van het opleggen van een maatregel op grond van dringende redenen, wordt de belanghebbende daarvan schriftelijk mededeling gedaan.

Artikel 7. Ingangsdatum en tijdvak

1. De maatregel wordt opgelegd met ingang van de eerstvolgende kalendermaand volgend op de datum waarop het besluit tot het opleggen van de maatregel aan de belanghebbende is bekendgemaakt. Daarbij wordt uitgegaan van de voor die maand geldende bijstandsnorm.
2. In afwijking van lid 1 kan de maatregel met terugwerkende kracht worden opgelegd.
3. Een maatregel wordt voor bepaalde tijd opgelegd. Een maatregel die voor een periode van meer dan drie maanden wordt opgelegd, wordt uiterlijk na drie maanden, nadat deze ten uitvoer is gelegd, heroverwogen.

Artikel 8. Samenloop van gedragingen

Indien een belanghebbende zich tegelijkertijd schuldig maakt aan verschillende gedragingen die het niet nakomen van een verplichting als genoemd in artikel 2 lid 1 inhouden, wordt voor het bepalen van de hoogte en duur van de maatregel uitgegaan van de gedraging waarop de zwaarste maatregel is gesteld.

Hoofdstuk 2. Geen of onvoldoende medewerking verlenen aan het verkrijgen of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid

Artikel 9. Indeling in categorieën

Gedragingen van belanghebbenden, waardoor de verplichting op grond van artikel 9 van de wet niet of onvoldoende is nagekomen, worden onderscheiden in de volgende categorieën:

1. Eerste categorie:
 - a. het zich niet tijdig laten registreren als werkzoekende bij de Centrale organisatie werk en inkomen of het niet tijdig laten verlengen van de registratie;
 - b. het niet ondertekenen of het niet aan het college verstrekken van de bijlage bij het besluit tot toekenning of voortzetting van de bijstand.
2. Tweede categorie:
 - a. het niet naar vermogen trachten algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen of te aanvaarden;
 - b. het niet of in onvoldoende mate meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling.
3. Derde categorie:
 - a. gedragingen die de inschakeling in arbeid belemmeren;
 - b. het niet of in onvoldoende gebruikmaken van een door het college aangeboden voorziening gericht op arbeidsinschakeling als bedoeld in de artikelen 9 lid 1 onderdeel b en 10 lid 1 van de wet, waaronder begrepen sociale activering.
4. Vierde categorie:
 - a. het niet aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid;

- b. het door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid.

Artikel 10. De hoogte en duur van de maatregel

1. Onverminderd artikel 2 lid 2 wordt de maatregel vastgesteld op:
 - a. 5% van de bijstandsnorm gedurende een maand bij gedragingen van de eerste categorie;
 - b. 10% van de bijstandsnorm gedurende een maand bij gedragingen van de tweede categorie;
 - c. 20% van de bijstandsnorm gedurende een maand bij gedragingen van de derde categorie;
 - d. 100% van de bijstandsnorm gedurende een maand bij gedragingen van de vierde categorie.
2. De duur van de maatregel als bedoeld in lid 1 wordt verdubbeld, indien de belanghebbende zich binnen twaalf maanden na bekendmaking van een besluit, waarbij een maatregel is opgelegd, opnieuw schuldig maakt aan een verwijtbare gedraging. Met een besluit waarmee een maatregel is opgelegd, wordt gelijkgesteld het besluit om daarvan af te zien op grond van dringende redenen als bedoeld in artikel 6 lid 2.

Hoofdstuk 3. Niet nakomen van de inlichtingenplicht

Artikel 11. Te laat verstrekken van gegevens

1. Indien een belanghebbende de verplichting op grond van artikel 17 van de wet niet is nagekomen door informatie die van belang is voor de verlening van bijstand of de voortzetting daarvan niet binnen de door het college daartoe gestelde termijn te verstrekken, wordt met toepassing van artikel 54 van de wet een maatregel opgelegd van 5% van de bijstandsnorm gedurende een maand, onverminderd het bepaalde in artikel 2 lid 2.
2. De duur van de maatregel wordt verdubbeld, indien de belanghebbende zich binnen twaalf maanden na bekendmaking van een besluit, waarbij een maatregel wordt opgelegd, opnieuw schuldig maakt aan dezelfde als verwijtbare aan te merken gedraging. Met een besluit waarmee een maatregel is opgelegd, wordt gelijkgesteld het besluit om daarvan af te zien op grond van dringende redenen als bedoeld in artikel 6 lid 2.
3. Van het opleggen van de maatregel kan worden afgezien en volstaan met het geven van een schriftelijke waarschuwing, tenzij het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichting plaatsvindt binnen een periode van twee jaar te rekenen vanaf de datum van het besluit waarop eerder aan de belanghebbende een schriftelijke waarschuwing is gegeven.

Artikel 12. Verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen met gevolgen voor de bijstand

1. Indien het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht bedoeld in artikel 17 van de wet heeft geleid tot het ten onrechte of tot een te hoog bedrag verlenen van bijstand, wordt de maatregel afgestemd op de hoogte van het benadelingsbedrag.
2. Onverminderd artikel 2 lid 2 wordt de maatregel op de volgende wijze vastgesteld:
 - a. bij een benadelingsbedrag tot € 1000,-: 10% van de bijstandsnorm gedurende *een* maand;
 - b. bij een benadelingsbedrag van € 1000,- tot € 2000,-: 20% van de bijstandsnorm gedurende *een* maand;
 - c. bij een benadelingsbedrag van € 2000,- tot € 4000,-: 40% van de bijstandsnorm gedurende *een* maand;
 - d. bij een benadelingsbedrag van € 4000,- of meer: 100% van de bijstandsnorm gedurende *een* maand.
3. De maatregel wegens schending van de inlichtingenplicht wordt niet opgelegd zolang de gedraging wordt onderzocht door het Openbaar Ministerie en blijft definitief achterwege indien ter zake een strafvervolging is ingesteld en het onderzoek terechtzitting een aanvang heeft genomen dan wel het recht tot strafvervolging is vervallen ingevolge artikel 74 van het Wetboek van Strafrecht.
4. Indien het Openbaar Ministerie besluit niet over te gaan tot strafvervolging, wordt alsnog een maatregel opgelegd en wordt de zwaarte van de maatregel afgestemd op de hoogte van het benadelingsbedrag, zulks analoog aan het bepaalde in lid 2 van dit artikel.

Artikel 13. Verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen zonder gevolgen voor de bijstand

Indien het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht bedoeld in artikel 17 van de wet niet heeft geleid tot het ten onrechte of tot een te hoog bedrag verlenen van bijstand, bedraagt de maatregel € 50,- gedurende een maand onverminderd het bepaalde in artikel 2 lid 2.

Hoofdstuk 4. Overige gedragingen die leiden tot een maatregel

Artikel 14. Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid

1. Indien een belanghebbende een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan heeft getoond als bedoeld in artikel 18 lid 2 van de wet, wordt een maatregel opgelegd die wordt afgestemd op de periode dat de belanghebbende als gevolg van zijn gedraging eerder of langer recht heeft op bijstand dan wel door het verwijtbaar niet recht hebben op andere voorliggende inkomstenbronnen een hoger recht op de bijstand moet doen.
2. Onverminderd artikel 2 lid 2 wordt de maatregel op de volgende wijze vastgesteld:
 - a. bij een periode van 3 maanden of korter: 20% van de bijstandsnorm gedurende een maand;
 - b. bij een periode van 3 tot 6 maanden: 20% van de bijstandsnorm gedurende drie maanden;
 - c. bij een periode van 6 maanden en langer: 20% van de bijstandsnorm gedurende zes maanden.

Artikel 15. Zeer ernstige misdragingen

Indien een belanghebbende zich zeer ernstig misdraagt tegenover het college of de in zijn opdracht werkende medewerkers en organisaties, onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van de wet, wordt onverminderd het bepaalde in artikel 2 lid 2 een maatregel opgelegd van minimaal 20% en maximaal 100% van de bijstandsnorm gedurende een maand.

Artikel 16. Nadere verplichtingen

Indien aan belanghebbende een of meer verplichtingen zoals bedoeld in artikel 55 van de wet zijn opgelegd en deze niet in voldoende mate worden nagekomen, wordt een maatregel opgelegd van 25% van de bijstandsnorm gedurende een maand onverminderd het bepaalde in artikel 2 lid 2.

Hoofdstuk 5. Slotbepalingen

Artikel 17. Hardheidsclausule en onvoorziene omstandigheden

1. Het college kan in bijzondere gevallen gemotiveerd afwijken van de bepalingen in deze verordening, indien onverkorte toepassing daartoe aanleiding geeft of zou leiden tot onredelijkheid of onbillijkheid.
2. In gevallen waarin deze verordening niet voorziet, beslist het college.

Artikel 18. Het handhavingsbeleid

Het college biedt jaarlijks een handhavingsplan aan de gemeenteraad aan met daarin het te voeren beleid op gebied van handhaving, bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet en de te verwachten resultaten en rapporteert hierover jaarlijks aan de gemeenteraad.

Artikel 19. De inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking met ingang van 1 november 2004.

Artikel 20. Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: de Afstemmingsverordening Wet werk en bijstand gemeente Schinnen.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 16 september 2004.

de griffier

de voorzitter

Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsomschrijving

De begrippen die in de verordening worden gebruikt, hebben een gelijklopende betekenis als de omschrijving in de WWB.

In de verordening wordt het begrip 'belanghebbende' gebruikt. Dit begrip wordt in artikel 1:2 Algemene wet bestuursrecht (Awb) omschreven als 'degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken'.

Artikel 2. Het opleggen van een maatregel

Lid 1

De WWB verbindt aan het recht op een bijstandsuitkering de volgende verplichtingen:

1. Het tonen van voldoende besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan (artikel 18 lid 2 WWB).
2. De plicht tot arbeidsinschakeling (artikel 9 WWB). Deze plicht bestaat uit twee soorten verplichtingen:
 - de plicht om naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en deze te aanvaarden; en
 - de plicht gebruik te maken van een door het college aangeboden voorziening gericht op ondersteuning bij arbeidsinschakeling. Deze verplichtingen zullen nader moeten worden uitgewerkt in specifieke verplichtingen die zijn toegesneden op de situatie en mogelijkheden van de bijstandsgerechtigde. De reïntegratieverordening die elke gemeente moet opstellen, vormt de juridische basis voor opleggen van deze specifieke verplichtingen. Deze verplichtingen zullen in het besluit tot het verlenen van bijstand moeten worden neergelegd.
3. De informatieplicht (artikel 17 lid 1 WWB). Op een uitkeringsgerechtigde rust de verplichting aan het college op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling te doen van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn, dat zij van invloed kunnen zijn op zijn arbeidsinschakeling of het recht op bijstand.
4. De medewerkingsplicht (artikel 17 lid 2 WWB). Dit is de plicht van uitkeringsgerechtigden om desgevraagd het college de medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van de wet. De medewerkingsplicht kan uit allerlei concrete verplichtingen bestaan, zoals:
 - het toestaan van huisbezoek;
 - het meewerken aan een psychologisch onderzoek.

Artikel 18 lid 2 WWB noemt een gedraging die in ieder geval een schending van de medewerkingsplicht inhoudt: *'het zich jegens het college zeer ernstig misdragen'*.

De Wet SUWI legt ook verplichtingen op aan uitkeringsgerechtigden. Het betreft de verplichting om alle gevraagde gegevens en bewijsstukken aan de Centrale organisatie werk en inkomen te verstrekken die nodig zijn voor de beslissing door het college (artikel 28 lid 2 Wet SUWI) en de verplichting om op verzoek of onverwijld uit eigen beweging alle feiten en omstandigheden mee te delen aan de Centrale organisatie werk en inkomen, waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn, dat zij van invloed kunnen zijn op het recht op bijstand, het geldend maken van het recht op bijstand of de hoogte of de duur van de bijstand.

Lid 2

In de afstemmingsverordening zijn voor allerlei gedragingen die een schending van een verplichting betekenen, standaardmaatregelen vastgesteld in de vorm van een vaste (percentuele) verlaging van de bijstandsnorm.

In lid 2 is de hoofdregel neergelegd: het college dient een op te leggen maatregel af te stemmen op de individuele omstandigheden van de belanghebbende 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 uitkeringsgerechtigde afwijking van de hoogte en de duur van de voorgeschreven standaardmaatregel geboden is. Afwijking van de standaardmaatregel kan zowel een verzwaring als een matiging betekenen.

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 uitkeringsgerechtigde.

De ernst van de gedraging komt tot uitdrukking in het standaardpercentage waarmee de bijstand wordt verlaagd. Wat betreft de beoordeling van de mate van verwijtbaarheid, wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 6.

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

- bijzondere financiële omstandigheden van de belanghebbende, 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 3. De berekeningsgrondslag

Lid 1

In dit lid is het uitgangspunt vastgelegd, dat een maatregel wordt opgelegd over de bijstandsnorm. Onder de bijstandsnorm wordt verstaan de wettelijke norm, inclusief gemeentelijke toeslag of verlaging en inclusief vakantietoeslag.

Lid 2

Onderdeel a: de 18 tot 21-jarigen ontvangen een lage jongerennorm, die indien noodzakelijk wordt aangevuld door middel van aanvullende bijzondere bijstand in de kosten van levensonderhoud. Indien de maatregel alleen op de lage jongerennorm ad € 196,92 (peildatum 01-07-2003) wordt opgelegd, zou dit leiden tot rechtsongelijkheid ten opzichte van de 21-jarigen.

Onderdeel b: deze bepaling maakt het mogelijk, dat het college in incidentele gevallen een maatregel oplegt over de bijzondere bijstand of de langdurigheidstoeslag. Er moet dan wel een verband bestaan tussen de gedraging van een belanghebbende en zijn recht op bijzondere bijstand of de langdurigheidstoeslag.

Artikel 4. Het besluit tot opleggen van een maatregel

Het verlagen van de bijstand, omdat een maatregel wordt opgelegd, vindt plaats door middel van een besluit. Wanneer de maatregel bij een lopende uitkering wordt opgelegd, wordt een besluit tot vaststelling van de algemene bijstand op grond van artikel 45 WWB genomen.

Wordt een maatregel met terugwerkende kracht opgelegd, dan moet een besluit tot herziening van de bijstand worden genomen (artikel 54 lid 3 WWB). Tegen beide besluiten kan door de belanghebbende bezwaar en beroep worden aangetekend.

In dit artikel wordt aangegeven wat in het besluit in ieder geval moet worden vermeld. Deze eisen vloeien rechtstreeks voort uit de Awb en dan met het motiveringsbeginsel. Het motiveringsvereiste houdt onder andere in, dat een besluit kenbaar is en van een deugdelijke motivering wordt voorzien.

Artikel 5. Horen van belanghebbende

Op grond van afdeling 4.1.2 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 Awb).

In dit artikel wordt het horen van de belanghebbende, voordat een maatregel wordt opgelegd, in beginsel voorgeschreven.

Lid 2 bevat een aantal uitzonderingen op deze hoorplicht. De onderdelen a en b staan ook genoemd in artikel 4:11 Awb.

Artikel 6. Afzien van het opleggen van een maatregel

Lid 1

Het afzien van het opleggen van een maatregel 'indien elke vorm van verwijtbaarheid' ontbreekt, is geregeld in artikel 18 lid 2 WWB.

Een andere 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 ('lik op stuk') is het nodig dat een maatregel spoedig nadat de gedraging heeft plaatsgehad, wordt opgelegd. Om deze reden wordt in lid 1 onder b geregeld, dat het college geen maatregelen oplegt voor gedragingen die langer dan één jaar geleden hebben plaatsgevonden.

Voor gedragingen die een schending van de informatieplicht inhouden en als gevolg waarvan ten onrechte of een te hoog bedrag aan bijstand is verleend, geldt in de verordening een verjaringstermijn van vijf jaar. Met deze termijn wordt aangesloten bij de termijn die staat in artikel 14e Abw 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

Lid 2

Hierin wordt geregeld, dat het college kan afzien van het opleggen van een maatregel, indien het daarvoor dringende redenen aanwezig acht. Wat dringende redenen zijn, is afhankelijk van de concrete situatie en kan dus niet op voorhand worden vastgelegd.

Lid 3

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.

Overigens is in het individuele gevallen altijd mogelijk af te zien van het opleggen van een maatregel en in plaats daarvan een waarschuwing te geven. In dat geval wordt gebruik gemaakt van lid 1 onderdeel a (afzien van een maatregel omdat elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt) of lid 2 (afzien van een maatregel omdat daarvoor dringende redenen aanwezig zijn).

Artikel 7. Ingangsdatum en tijdvak

Lid 1

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

1. met terugwerkende kracht, door middel van een herziening van de uitkering; of
2. door middel van verlaging van het uitkeringsbedrag in de eerstvolgende maand(en).

Het verlagen van de uitkering die in de nabij toekomst wordt verstrekt, is de gemakkelijkste methode. Gemeenten hoeven in dat geval niet over te gaan tot herziening van de bijstand en het te veel betaalde bedrag aan bijstand 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 bijstandsnorm.

Lid 2

Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen kan ervoor gekozen worden om de maatregel met terugwerkende kracht op te leggen. In dat geval moet de bijstand worden herzien en teruggevorderd.

Lid 3

Dit lid regelt, dat een maatregel voor bepaalde tijd wordt opgelegd. Door een maatregel voor een bepaalde periode op te leggen, weet de uitkeringsgerechtigde die met een maatregel wordt geconfronteerd waar hij aan toe is. Het college kan na afloop van de periode waarvoor de maatregel is getroffen opnieuw een maatregel opleggen. Hiervoor is dan wel weer een apart besluit nodig.

Wordt een maatregel voor een langere duur dan drie maanden opgelegd, dan zal het college de maatregel aan een herbeoordeling moeten onderwerpen. Dit is geregeld in artikel 18 lid 3 WWB. Gemeenten mogen zelf bepalen wanneer die herbeoordeling plaatsvindt, als dat maar gebeurt binnen drie maanden nadat het besluit is genomen. Bij zo'n herbeoordeling hoeft niet opnieuw een besluit te worden genomen, waarbij alle relevante feiten en omstandigheden opnieuw tegen het licht worden gehouden. Een marginale beoordeling volstaat: het college moet beoordelen of het redelijk is, dat de opgelegde maatregel wordt gecontinueerd. Daarbij kan worden gekeken naar de omstandigheden waarin betrokkene verkeert, maar bijvoorbeeld ook of de betreffende persoon nu wel aan zijn verplichtingen voldoet.

Artikel 8. Samenloop van gedragingen

De regeling voor de samenloop van gedragingen heeft betrekking op verschillende gedragingen van een bijstandsgerechtigde die (min of meer) gelijktijdig plaatsvinden. De regeling geldt dus niet voor een bepaalde gedraging die verschillende schendingen van verplichtingen met zich meebrengt.

Indien sprake is van schending van meerdere verplichtingen door één gedraging, dan dient voor het toepassen van de maatregel te worden uitgegaan van de gedraging waarop de zwaarste maatregel van toepassing is.

Hoofdstuk 2. Geen of onvoldoende medewerking verlenen aan het verkrijgen of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid

Artikel 9. Indeling in categorieën

De gedragingen, die verband houden met het geen of onvoldoende medewerking verlenen aan het verkrijgen of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid, worden in vier categorieën onderscheiden. Hierbij is de ernst van de gedraging het onderscheidend criterium. Een gedraging wordt ernstiger geacht naarmate de gedraging concretere gevolgen heeft voor het niet verkrijgen of behouden van betaalde arbeid.

De gedragingen die in dit artikel worden genoemd zijn minder concreet omschreven dan in het Maatregelenbesluit. De reden hiervoor is dat de WWB, in tegenstelling tot de Abw, volstaat met een algemene omschrijving van de plicht tot arbeidsinschakeling. De concrete invulling van de verplichtingen dient zoveel mogelijk te worden afgestemd op de mogelijkheden van de individuele bijstandsgerechtigde.

De eerste categorie, onderdeel a, betreft de formele verplichting om zich als werkzoekende in te schrijven bij het CWI en ingeschreven te doen blijven.

Onderdeel b betreft de verplichting om het individuele activeringsplan, het (standaard) trajectplan, te ondertekenen. Het trajectplan wordt als bijlage bij het besluit tot toekenning of voortzetting van de bijstand meegestuurd.

De tweede categorie betreft de verplichting tot een actieve opstelling op de arbeidsmarkt, de eigen verantwoordelijkheid van de belanghebbende om bijvoorbeeld voldoende te solliciteren en te voldoen aan een oproep.

In de derde categorie gaat het om gedragingen die direct een aanleiding vormen tot een beroep op bijstand of het zonder noodzaak langer voortduren daarvan. Het gaat hier om het stellen van niet verantwoorde beperkingen ten aanzien van de aanvaardbare arbeid en om gedragingen die de kansen op arbeidsinschakeling verminderen. Voorbeelden van deze categorie zijn negatieve gedragingen bij sollicitaties en onvoldoende meewerken aan het opgesteld trajectplan waaronder ook sociale activering verplicht kan worden gesteld.

De vierde categorie betreft het niet aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid alsmede door eigen toedoen voorafgaand aan de aanvraag algemeen geaccepteerde arbeid niet behouden dan wel tijdens de bijstand deeltijdarbeid niet behouden.

Artikel 10. De hoogte en duur van de maatregel

Lid 1

Deze bepaling bevat de standaardmaatregelen voor de vier categorieën van gedragingen die verband houden met het geen of onvoldoende medewerking verlenen aan het verkrijgen of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid.

Lid 2

Indien binnen één jaar na een eerste verwijtbare gedraging sprake is van herhaling wordt de grotere mate van verwijtbaarheid tot uitdrukking gebracht in een verdubbeling van de duur van de maatregel. Met eerste verwijtbare gedraging wordt de eerste gedraging verstaan die aanleiding is geweest tot een maatregel, ook indien de maatregel wegens dringende redenen niet is geëffectueerd. Voor het bepalen van de aanvang van de termijn van 12 maanden, geldt het tijdstip waarop het besluit waarmee de maatregel is opgelegd, bekend is gemaakt.

Op basis van deze bepaling kan een recidivemaatregel slechts één keer worden toegepast. Indien belanghebbende na een tweede verwijtbare gedraging wederom 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 betrokkene.

Hoofdstuk 3. Niet nakomen van de inlichtingenplicht

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

1. Artikel 11: het niet tijdig verstrekken van inlichtingen aan de gemeente. In deze situatie is artikel 54 WWB van toepassing. Het college kan in dat geval het recht op bijstand opschorten en belanghebbende in de gelegenheid stellen binnen een door hem te stellen termijn het verzuim te herstellen.
2. Artikel 12: het verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen aan de gemeente, waardoor er ten onrechte een uitkering is verstrekt of een te hoog bedrag aan bijstand is verstrekt. In deze situatie heeft de uitkeringsgerechtigde niet voldaan aan de inlichtingenplicht van artikel 17 WWB. Het opzettelijk verzwijgen van relevante informatie tegenover de gemeente, met het oogmerk een (hogere) uitkering te krijgen (fraude) vormt een schending van de informatieplicht van artikel 17.

Het kan ook voorkomen, dat bepaalde gevraagde gegevens *niet* aan de gemeente worden verstrekt. In dat geval kan het college de rechtmatigheid van de uitkering niet vaststellen. De bijstand moet dan worden geweigerd (in de situatie dat een uitkering wordt aangevraagd) of het besluit tot toekenning van de bijstand moet worden ingetrokken (bij een lopende uitkering). Het opleggen van een maatregel is dus bij het niet verstrekken van gegevens die noodzakelijk zijn voor het vaststellen van de rechtmatigheid van de uitkering niet aan de orde.

Artikel 11. Te laat verstrekken van gegevens

Lid 1

Indien een cliënt de voor de verlening van de bijstand van belang zijnde gegevens of gevorderde bewijsstukken niet op tijd verstrekt, kan het college het recht op bijstand opschorten (artikel 54 lid 1 WWB). Het college geeft de cliënt vervolgens een termijn waarbinnen hij zijn verzuim kan herstellen (de hersteltermijn).

Wordt de gevraagde informatie niet binnen de gestelde termijn aan de gemeente verstrekt, dan kan het college bijstand stopzetten (het intrekken van het besluit tot toekenning van de bijstand). Worden de gevraagde gegevens wél binnen de hersteltermijn verstrekt, dan wordt de bijstand voortgezet, maar wordt tevens een maatregel opgelegd. Dit lid regelt de hoogte van de maatregel.

Lid 3

Een schriftelijke waarschuwing is geen maatregel. Dit wil zeggen, dat bij herhaling van dezelfde gedraging in principe een maatregel wordt opgelegd zonder toepassing van de recidivemaatregel.

Artikel 12. Verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen met gevolgen voor de bijstand

Lid 1

In artikel 17 lid 1 WWB is bepaald, dat belanghebbende 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 arbeidsinschakeling of het recht op bijstand. Om ongestructureerde meldingen van cliënten te voorkomen, wordt onder 'onverwijld' verstaan: 'op het eerstvolgende rechtmatigheidsformulier'.

De ernst van de gedraging komt tot uitdrukking in de hoogte van het benadelingsbedrag. Dat is het door de gemeente teveel betaalde bedrag aan bijstand.

Lid 2

De maatregel wegens het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht bedoeld in artikel 17 WWB wordt afhankelijk gesteld van de hoogte van het bedrag aan bijstand dat als gevolg van de schending van die verplichting ten onrechte of te veel aan de belanghebbende is betaald. De maatregel wordt toegepast op de toekomstige bijstandsuitkering van de belanghebbende.

Lid 3

In principe wordt bij fraude vanaf het bedrag zoals in de frauderichtlijn sociale zekerheid aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie (OM) en dient er een proces-verbaal opgemaakt te worden. Indien er ter zake van hetzelfde feit een strafvervolging is ingesteld, wordt het opleggen van de maatregel opgeschort zolang het OM de gedraging onderzoekt. Indien er strafvervolging is ingesteld die zover is gevorderd dat het onderzoek ter terechtzitting een aanvang heeft genomen dan wel er een schikking heeft plaatsgevonden op grond van artikel 74 Wetboek van Strafrecht, blijft de maatregel definitief achterwege.

Lid 4

Indien het OM een zaak in termen van strafrechtelijke bewijsbaarheid niet accepteert, bijvoorbeeld omdat er vormfouten zijn gemaakt of dit nadeel becijfert op minder dan het in de frauderichtlijn genoemde bedrag, zal alsnog een maatregel opgelegd worden.

Artikel 13. Verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen zonder gevolgen voor de bijstand

In dit artikel wordt de zogeheten 'nulfraude' geregeld: het verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen zonder dat deze gedraging gevolgen heeft voor de hoogte van de bijstand.

Hoofdstuk 4. Overige gedragingen die leiden tot een maatregel

Artikel 14. Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid

De verplichting om voldoende besef van verantwoordelijkheid te tonen voor de voorziening in het bestaan, geldt reeds voordat een bijstandsuitkering wordt aangevraagd. Dit betekent, dat wanneer iemand in de periode voorafgaand aan de bijstandaanvraag een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid heeft getoond, waardoor hij niet langer beschikt over de middelen om in de kosten van het bestaan te voorzien en als gevolg daarvan een bijstandsuitkering aanvraagt of een hoger recht op de bijstandsuitkering krijgt dan noodzakelijk was geweest, de gemeente bij de toekenning van de bijstand hiermee rekening kan houden door het opleggen van een maatregel.

Een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid kan uit allerlei gedragingen blijken, zoals:

- een onverantwoorde besteding van vermogen;
- geen of te late aanvraag doen voor een voorliggende voorziening;
- het niet nakomen van de verplichting tot instellen alimentatievordering.

In dit artikel is sprake van een vast kortingspercentage op de bijstand (20 %) en wordt ernst van de gedraging uitgedrukt in de duur van de maatregel. Bij de vaststelling van de duur van de maatregel dient beoordeeld te worden hoe lang betrokkene onafhankelijk van bijstand zou zijn gebleven, indien hij wel voldoende besef van verantwoordelijkheid had betoond. In lid 2 worden hiervoor richtlijnen gegeven. Dit laat onverlet de mogelijkheid voor het college om af te wijken van duur en/of hoogte op basis van de mate van verwijtbaarheid en de individuele omstandigheden van de belanghebbende.

Artikel 15. Zeer ernstige misdragingen

Onder de term 'zeer ernstige 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 kan worden beschouwd.

Gemeenten 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 uitkering. Vandaar, dat in dit artikel wordt bepaald, dat de zeer ernstige misdragingen moeten hebben plaatsgevonden onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van WWB. In artikel 18 lid 2 WWB wordt gesproken over 'het zich jegens het college zeer ernstig misdragen'. Logischerwijs zijn dit ook de eigen medewerkers en de medewerkers van andere organisaties (zoals o.a. het CWI en reïntegratiebedrijven) die in opdracht van het college belast zijn met de uitvoering van de WWB.

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

Hiervoor wordt een werkprotocol opgesteld. Hierin kun je de mate van bestraffing van de volgende vormen van agressief gedrag in een olopende reeks (steeds ernstiger) vastleggen:

- 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.

Artikel 16. Nadere verplichtingen

Artikel 55 WWB geeft het college de bevoegdheid om naast de verplichtingen die op grond van hoofdstuk 2 WWB aan het recht op bijstand verbonden zijn of kunnen worden vanaf de dag van melding aan een belanghebbende bepaalde andere verplichtingen op te leggen die strekken tot arbeidsinschakeling dan wel verband houden met aard en doel van een bepaalde vorm van bijstand of strekken tot vermindering of beëindiging van de bijstand.

Het opleggen van deze nadere verplichtingen kan bijvoorbeeld aan de orde zijn, wanneer in de persoon gelegen problemen arbeidsinschakeling in de weg staan, zoals bij psychische moeilijkheden of verslavingsproblematiek. Een actieve zonnig bemiddelende opstelling van het college om dergelijke factoren door inschakeling van professionele hulp weg te nemen, is alsdan zeer gewenst.

Het college kan, indien dit noodzakelijk wordt geacht, voor het herstel van de zelfstandige bestaansvoorziening van belanghebbende aan de bijstand de verplichting verbinden, dat belanghebbende een medische behandeling ondergaat dan wel enigerlei andere vorm van professionele hulpverlening die naar zijn aard met een medische behandeling kan worden vergeleken. De zorgvuldigheid vergt dat het college alvorens een dergelijke verplichting op te leggen het deskundig advies inwinnen van een onafhankelijk arts.

Hoofdstuk 5. Slotbepalingen

Artikel 17. Hardheidsclausule en onvoorziene omstandigheden

Lid 1

Het is nadrukkelijk de bedoeling van de wetgever om gemeenten een zo groot mogelijke beleidsvrijheid te geven en aldus maatwerk op lokaal niveau te kunnen leveren. Daarom is afgestapt van het rigide stelsel van standaardisering, dat wil zeggen een korting op de uitkering met een vaststaande termijn en een percentage gekoppeld aan standaardcategorieën van gedragingen.

In deze verordening wordt op gemeentelijk niveau vastgelegd op welke wijze de bijstand wordt verlaagd, indien een belanghebbende een tekortschietende besef van verantwoordelijkheid betoont voor de voorziening in het bestaan dan wel de uit de wet voortvloeiende verplichtingen niet of onvoldoende nakomt.

Aan de bedoeling van de wetgever wordt inhoud gegeven door de bepaling, dat in bijzondere gevallen gemotiveerd kan worden van de in de verordening genoemde verlagingen van de bijstand. Maatwerk dus.

Lid 2

Deze bepaling is in de verordening opgenomen voor het geval zich een situatie mocht voordoen die niet onder de bepalingen van de verordening te brengen is. In een dergelijk geval beslist het college.

Beleidskeuzes afstemmingsverordening

Hoofdstuk 1. Algemene beleidskeuzes

1. De regeling in de Wet werk en bijstand

Met de inwerkingtreding van de WWB komt het systeem van boeten en maatregelen van de Algemene bijstandswet (Abw) - de artikelen 14 tot en met 14f, nader uitgewerkt in het Maatregelenbesluit en Boetebesluit - te vervallen. In plaats daarvan zullen gemeenten zelf hun sanctiebeleid moeten vormgeven. De WWB kent slechts één soort sanctie: het verlagen van de uitkering. De boete als sanctie voor uitkeringsgerechtigden, die hun inlichtingenplicht hebben geschonden, verdwijnt.

Artikel 18 WWB geeft aan gemeenten de opdracht om een maatregelenbeleid in een verordening vast te leggen. Dit artikel luidt:

1. *Het college stemt de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen af op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende.*
2. *Indien de belanghebbende naar het oordeel van het college tekortschietend besef van verantwoordelijkheid betoont voor de voorziening in het bestaan dan wel de uit deze wet dan wel de artikelen 28 lid 2 of 29 lid 1 Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen voortvloeiende verplich-*

tingen niet of onvoldoende nakomt, waaronder begrepen het zich jegens het college zeer ernstig misdragen, verlaagt het college overeenkomstig de verordening, bedoeld in artikel 8 lid 1 onderdeel b de bijstand of de langdurigheidstoelage. Van een verlaging wordt afgezien indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.

3. *Het college heroverweegt een besluit als bedoeld in lid 2 binnen een door hem te bepalen termijn die ten hoogste drie maanden bedraagt.*
4. *Bij de toepassing van lid 1 wordt onder belanghebbende mede verstaan het gezin.*

In artikel 18 lid 1 WWB wordt gesproken over het *afstemmen* van de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende. In deze bepaling wordt benadrukt, dat het vaststellen van de hoogte van de uitkering en de daaraan verbonden verplichtingen voor de uitkeringsgerechtigden *maatwerk* is,

waarbij recht wordt gedaan aan de individuele situatie en de persoonlijke omstandigheden van uitkeringsgerechtigden. In lid 2 wordt een directe koppeling gelegd tussen de rechten en plichten van uitkeringsgerechtigden: het recht op een uitkering is altijd verbonden aan de plicht zich in te zetten om weer onafhankelijk van de uitkering te worden. Dit betekent, dat de vaststelling van de hoogte van de uitkering niet alleen afhangt van de toepasselijke uitkeringsnorm en de beschikbare middelen van de belanghebbende, maar ook van de mate waarin de opgelegde verplichtingen worden nagekomen. Wanneer het college tot het oordeel komt, dat een bijstandsgerechtigde zijn verplichtingen niet of in onvoldoende mate nakomt, wordt de uitkering verlaagd.

Er is dus geen sprake van een bevoegdheid, maar van een *verplichting*. Alleen wanneer iedere vorm van verwijtbaarheid ontbreekt, ziet het college af van zo'n verlaging.

Verlaging van de uitkering moet plaatsvinden overeenkomstig een door de gemeenteraad vast te stellen verordening. Dit is de afstemmingsverordening.

2. De term 'maatregel'

Het verlagen van de bijstand op grond van het feit, dat de belanghebbende zijn verplichtingen niet of in onvoldoende mate is nagekomen, wordt in de terminologie van de WWB aangeduid als het *afstemmen* van de uitkering op de mate waarin de belanghebbende de opgelegde verplichtingen nakomt. Met het begrip 'afstemmen' wordt het uitgangspunt van de WWB benadrukt, dat rechten en plichten één kant van dezelfde medaille vormen.

Zonder dat uitgangspunt los te laten, is het logischer om het verlagen van de bijstand vanwege het niet of onvoldoende nakomen van verplichtingen aan te duiden als *het opleggen van een maatregel*. Daarmee wordt niet alleen aangesloten bij het spraakgebruik, dat sinds de Wet Boeten en Maatregelen gangbaar is, maar wordt ook het sanctionerende karakter ervan benadrukt. Gemeenten zullen wel steeds voor ogen moeten houden, dat het opleggen van een maatregel géén *punitieve* sanctie is, waarbij het leedtoevoegend karakter voorop staat, maar een *reparatoire* sanctie (ook wel herstelsanctie genoemd), gericht op het (weer) in overeenstemming brengen van de hoogte van de bijstand met de mate, waarin de bijstandsgerechtigde de aan de uitkering verbonden verplichtingen nakomt.

In de Memorie van Toelichting bij het ontwerp van de WWB wordt steeds gesproken over de 'afstemmingsverordening'. Om te onderstrepen, dat de verordening de juridische grondslag vormt voor gemeenten om maatregelen op te leggen wanneer een uitkeringsgerechtigde niet aan een verplichting voldoet, duiden wij de verordening aan als 'afstemmingsverordening Wet werk en bijstand'.

Besispunt: Deze verordening aan te duiden als 'afstemmingsverordening Wet werk en bijstand'.

3. Het verlagen van de bijstand

Op grond van artikel 18 lid 2 WWB kunnen zowel de bijstand (dat wil zeggen: algemene bijstand en bijzondere bijstand) als de langdurigheidstoelage worden verlaagd.

In deze verordening is ervoor gekozen, dat maatregelen in beginsel worden opgelegd over de bijstandsnorm (de op belanghebbende van toepassing zijnde norm plus eventuele toeslagen).

De uitzondering hierop vormt de bijzondere bijstand voor jongeren van 18 tot 21 jaar. Deze groep ontvangt een lage algemene bijstandsuitkering die wordt aangevuld door middel van aanvullende bijzondere bijstand in de kosten van levensonderhoud. Indien de maatregel alleen op de lage jongerennorm wordt opgelegd, zou dit leiden tot rechtsongelijkheid ten opzichte van de groep 21-jarigen en ouder.

In deze verordening wordt het mogelijk gemaakt om in incidentele gevallen een maatregel toe te passen op de langdurigheidstoelage.

De keuze om niet in zijn algemeenheid maatregelen toe te passen op de langdurigheidstoelage, houdt verband met artikel 36 lid 1 onderdeel c WWB.

Op grond van deze bepaling moet het college de langdurigheidstoelage weigeren als iemand gedurende 60 maanden (= vijf jaar) naar het oordeel van het college onvoldoende heeft getracht algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en aanvaarden.

De verplichting om de langdurigheidstoelage te weigeren, verhoudt zich niet met een eventuele verplichting deze toeslag te verlagen.

Het ligt niet voor de hand om niet-bijstandsgerechtigden die in aanmerking komen voor een langdurigheidstoelage een maatregel op te leggen. De enige verplichting, die zij kunnen schenden in verband met de langdurigheidstoelage, is het verstrekken van geen of onvoldoende gegevens, waardoor het

college de rechtmatigheid van het verlenen van deze uitkering niet kan vaststellen. De sanctie die hierop rust, is niet het verlagen van de langdurigheidstoelage, maar het weigeren van deze toeslag. Gezien het karakter van de bijzondere bijstand, ligt een verlaging van het uitkeringsbedrag wegens schending van een of meer verplichtingen ook niet in de rede. Wel kan bij de beoordeling of iemand in aanmerking komt voor bijzondere bijstand een rol spelen of betrokkene zijn verplichtingen in voldoende mate is nagekomen. Dit geldt dan vooral voor de plicht om voldoende besef van verantwoordelijkheid te tonen voor de voorziening in het bestaan.

Besispunt: De maatregelen in beginsel opleggen over de bijstandsnorm (norm+toeslag).

4. De invoeringstermijn en overgangsregeling

Gemeenten hebben tot 1 januari 2005 de tijd om de afstemmingsverordening vast te stellen. Wel geldt de voorwaarde, dat de afstemmingsverordening gelijktijdig met de reïntegratieverordening in werking treedt.

Tot het moment, dat de afstemmingsverordening van kracht is geworden, blijven de artikelen 14 tot en met 14f Abw en het huidige gemeentelijke beleid op basis van de Nota Wet boeten, maatregelen, terug- en invordering sociale zekerheid in de gemeente gelden. Dit geldt ook voor het Maatregelenbesluit en het Boetebesluit sociale zekerheidswetten.

De afstemmingsverordening heeft onmiddellijke werking. Dit betekent, dat alle maatregelen die zijn opgelegd op grond van de Abw, gelden als maatregelen die zijn opgelegd op grond van de WWB en de afstemmingsverordening op basis van deze wet.

Bovendien is de afstemmingsverordening van toepassing op gedragingen die zich vóór de inwerking-treding van deze verordening hebben voorgedaan. Uitzondering hierop vormen zeer ernstige misdra-gingen jegens het college (en gemeenteambtenaren die belast zijn met de uitvoering van de wet). Op grond van de Abw kan naar aanleiding van dergelijke gedragingen geen maatregel worden opgelegd. Dit betekent, dat alleen zeer ernstige misdragingen van cliënten, die plaatsvinden nadat de gemeentelijke afstemmingsverordening van kracht is geworden, kunnen leiden tot het opleggen van een maatregel.

5. De relatie met de reïntegratieverordening

Gemeenten moeten ook een reïntegratieverordening vaststellen. In deze verordening zullen zij moeten vastleggen hoe zij de cliënten gaan ondersteunen bij de arbeidsinschakeling en hoe zij omgaan met het aanbieden van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling. Voorbeelden van voorzieningen zijn: scholing, loonkostensubsidies, gesubsidieerde arbeid, sociale activering, premies, kinderopvang en stages.

In beginsel wordt aan iedere cliënt de arbeidsverplichting opgelegd. De algemene verplichting staat in de wet genoemd. Gemeenten kunnen deze verplichting echter ook nader specificeren (invullen met specifieke voorzieningen) en de specificaties in de beschikking en een daarbij behorend trajectplan vastleggen. In de reïntegratieverordening wordt aandacht geschonken aan de voorzieningen die de gemeente kan inzetten. De vertaling daarvan vindt plaats in de individuele beschikking cq. trajectplan. Indien een cliënt de verplichtingen niet nakomt, leidt dit in beginsel tot een maatregel, waarvoor de basis is gelegd in de afstemmingsverordening.

Besispunt: Het niet ondertekenen of het niet aan het college verstrekken van de bijlage bij het besluit tot toekenning of voortzetting van de bijstand (trajectplan) wordt aangemerkt als een gedraging van de eerste categorie in de zin van artikel 9 lid 1 onderdeel b van de verordening en leidt tot een maatregel van 5% van de bijstandsnorm gedurende een maand.

6. Regelen in de verordening of in beleidsregels

Het vastleggen van gedragingen, die een schending van een wettelijke verplichting betekenen, kan in beginsel op twee manieren. De eerste mogelijkheid is, dat de gemeente alle denkbare gedragingen die een schending van een verplichting inhouden in de verordening vastlegt. Dit heeft als voordeel, dat bijstandsgerechtigden weten waar ze aan toe zijn. Alleen die gedragingen die in de verordening worden genoemd, kunnen leiden tot het opleggen van een maatregel. Het nadeel is de gebrekkige flexibiliteit. De verordening moet worden aangepast als blijkt, dat een bepaalde gedraging die in principe wel een schending van een verplichting betekent, niet in de verordening is opgenomen.

De tweede mogelijkheid is, dat de gedragingen in hoofdlijnen in de verordening worden opgenomen en dat het college deze nader uitwerkt in beleidsregels. Het voordeel van beleidsregels is, dat deze gemakkelijker kunnen worden gewijzigd en dat afwijken van beleidsregels onder bepaalde voorwaarden mogelijk is. Beleidsregels bieden dus meer mogelijkheden voor flexibiliteit.

In deze verordening is er voor gekozen de gedragingen in hoofdlijnen vast te leggen. Dit betekent, dat het college in beleidsregels zou kunnen vastleggen welke soort gedragingen vallen onder de algemeen omschreven aanduidingen.

Het opstellen van beleidsregels kan ook aan de orde zijn bij het beoordelen van de mate van verwijtbaarheid en eventuele verzachtende omstandigheden.

Bovendien is er in artikel 17 lid 1 een hardheidsclausule opgenomen, waardoor het college in bijzondere gevallen gemotiveerd kan afwijken van de bepalingen van deze verordening. In artikel 17 lid 2 is een bepaling opgenomen, dat het college beslist in gevallen waarin de verordening niet voorziet.

Besispunt: De gedragingen worden in hoofdlijnen in de verordening opgenomen.

7. De verordening op grond van artikel 8a WWB

Door een amendement van de heer Weekers, Tweede Kamerlid voor de VVD, is artikel 8a in de WWB terechtgekomen. Dit artikel bepaalt, dat de gemeenteraad in het kader van het financiële beheer bij verordening regels stelt voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van bijstand alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet.

Het doel van dit artikel is de handhaving van de WWB en het fraudebeleid op de agenda van de gemeenteraden te zetten. De vraag is hoe dit het beste door gemeenten geregeld kan worden.

In de toelichting van het amendement staat, dat op grond van artikel 212 Gemeentewet de gemeenteraad een verordening moet vaststellen voor de uitgangspunten voor het financiële beleid en voor het financiële beheer. Daarmee dient te worden gewaarborgd, dat aan de eisen van rechtmatigheid wordt voldaan. In dat kader kan ook aandacht besteed worden aan de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen. Een goed financieel beheer bij de uitvoering van de WWB brengt met zich mee, dat daarbij ook voortdurend aandacht bestaat voor de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik. Het is wenselijk dit expliciet in de WWB te regelen.

Artikel 8a WWB houdt in dat de gemeenteraad in een verordening regels stelt over misbruik en oneigenlijk gebruik. De gemeenteraad kan aansluiten bij de afstemmingsverordening en hoeft in dat geval geen aparte fraudeverordening op te stellen.

Besispunt: Uit praktische overwegingen wordt er geen aparte fraudeverordening opgesteld, maar wordt in deze verordening een apart artikel opgenomen, waarin verwezen wordt naar het handhavingplan, dat jaarlijks aan de gemeenteraad wordt aangeboden met daarin het te voeren beleid op gebied van handhaving, bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van de WWB en de te verwachten resultaten.

Hoofdstuk 2. Artikelsgewijze beleidskeuzes

1. Horen van belanghebbende (artikel 5)

In artikel 5 wordt het horen van een belanghebbende voorgeschreven, voordat er in beginsel een maatregel wordt opgelegd. Het opnemen van een regeling voor het horen van belanghebbenden in deze verordening is facultatief. De gemeente kan zo'n regeling ook achterwege laten. In het kader van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur – in casu het zorgvuldigheidsbeginsel - wordt geadviseerd om de belanghebbende te horen alvorens er een maatregel wordt opgelegd.

Besispunt: Uit oogpunt van zorgvuldigheid wordt belanghebbende gehoord alvorens een maatregel wordt opgelegd.

2. Afzien van het opleggen van een maatregel (artikel 6)

Omwille van de effectiviteit ('lik op stuk') is het nodig, dat een maatregel zo spoedig mogelijk, nadat de gedraging heeft plaatsgehad, wordt opgelegd. Om deze reden wordt in lid 1 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 of een te hoog bedrag aan bijstand is verleend, geldt in de verordening een verjaringstermijn van vijf jaar. Met deze termijn wordt aangesloten bij de termijn die staat in artikel 14e Abw 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

- Besispunten:
- Voor gedragingen die langer dan één jaar geleden hebben plaatsgevonden wordt geen maatregel opgelegd;
 - Voor gedragingen die een schending van de informatieplicht inhouden en als gevolg waarvan ten onrechte of een te hoog bedrag aan bijstand is verleend, geldt een verjaringstermijn van vijf jaar.

Een waarschuwing in plaats van een maatregel

Gemeenten zouden in hun verordening kunnen regelen, dat in beginsel eerst altijd een waarschuwing wordt gegeven, voordat een maatregel wordt opgelegd.

In deze verordening is hiervoor niet gekozen. Hiervoor zijn twee redenen. De eerste reden is, dat een waarschuwing ervan uitgaat, dat uitkeringsgerechtigden (nogmaals) op de hoogte gesteld moeten worden van hun verplichtingen.

Gemeenten hebben de opdracht hun klanten zo goed mogelijk te informeren over de verplichtingen die aan de bijstand verbonden zijn.

Klanten dienen op maat geïnformeerd te worden en ook de dienstverlening zal op maat verzorgd moeten worden. Deze werkwijze maakt onderdeel uit van hoogwaardig handhaven, waarbij handhaven in de bedrijfsvoering is geïntegreerd. Hierdoor zal waarschijnlijk ook de naleving van de verplichtingen groter worden en maatregelen die worden opgelegd beter worden geaccepteerd. De informatie over de maatregelen moet goed toegankelijk zijn en in begrijpelijke taal geschreven zijn. Een waarschuwing richting klanten kan bij zo'n beleid achterwege blijven. De tweede reden om niet te kiezen voor een waarschuwing heeft te maken met het feit, dat een waarschuwing ervan uitgaat, dat herstel van de oude situatie mogelijk is. Dat is echter niet het geval. Uitgezonderd het niet of niet op tijd voldoen aan bepaalde administratieve verplichtingen, waarbij het verzuim geen gevolgen heeft voor de hoogte van

de bijstand, hebben alle andere gedragingen in meer of mindere mate gevolgen (gehad) voor het verkrijgen of behouden van betaalde arbeid.

Om die reden wordt in deze verordening alleen bij het te laat verstrekken van informatie aan het college de mogelijkheid geboden om te volstaan met een waarschuwing. Overigens is in het individuele gevallen altijd mogelijk af te zien van het opleggen van een maatregel en in plaats daarvan een waarschuwing te geven. In dat geval wordt gebruik gemaakt van lid 1 onderdeel a (afzien van een maatregel, omdat elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt) of lid 2 (afzien van een maatregel, omdat daarvoor dringende redenen aanwezig zijn).

Beslispunt: Alleen bij het te laat verstrekken van informatie aan het college is het mogelijk om te volstaan met een waarschuwing.

3. Ingangsdatum en tijdvak (artikel 7)

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

1. Met terugwerkende kracht, door middel van een herziening van de uitkering; of
2. Door middel van verlaging van het uitkeringsbedrag in de eerstvolgende maand(en).

Het verlagen van de uitkering die in de nabij toekomst wordt verstrekt, is de gemakkelijkste methode. Gemeenten hoeven in dat geval niet over te gaan tot herziening van de bijstand en het te veel betaalde bedrag aan bijstand terug te vorderen. Om die reden is in lid 1 vastgelegd, dat een maatregel wordt opgelegd met ingang van de eerstvolgende kalendermaand, waarbij wordt uitgegaan van de voor die maand geldende bijstandsnorm.

Beslispunt: Een maatregel wordt in beginsel in de toekomst opgelegd. Slechts in uitzonderlijke gevallen is het mogelijk de maatregel met terugwerkende kracht op te leggen.

4. Samenloop van gedragingen (artikel 8)

De regeling voor de samenloop van gedragingen heeft betrekking op verschillende gedragingen van een bijstandsgerechtigde die (min of meer) gelijktijdig plaatsvinden. De regeling geldt dus niet voor een bepaalde gedraging die verschillende schendingen van verplichtingen met zich meebrengt.

Indien sprake is van schending van meerdere verplichtingen door één gedraging, dan dient voor het toepassen van de maatregel te worden uitgegaan van de gedraging waarop de zwaarste maatregel van toepassing is.

Is er sprake van meerdere maatregelwaardige gedragingen, dan dienen de verschillende normeringen te worden opgeteld. Niet solliciteren en het niet verlengen van de inschrijving bij het CWI leidt daarom tot een maatregel van 25% (10% + 5%) van de bijstandsnorm gedurende een maand.

Beslispunten:

- Bij schending van meerdere verplichtingen door één gedraging voor het toepassen van de maatregel uitgaan van de gedraging waarop de zwaarste maatregel van toepassing is;
- Bij meerdere maatregelwaardige gedragingen de verschillende normeringen optellen.

5. Hoogte maatregel (artikel 10 lid 1 en artikel 11 lid 1)

Deze bepaling bevat de standaardmaatregelen voor de vier categorieën van gedragingen die verband houden met het geen of onvoldoende medewerking verlenen aan het verkrijgen of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid.

Aangesloten is bij het Maatregelenbesluit Abw, loaw, loaz.

6. Recidive (artikel 10 lid 2 en artikel 11 lid 2)

Bij herhaling van een verwijtbare gedraging binnen een bepaalde periode is er sprake van recidive. Het Maatregelenbesluit bevat de bepaling, dat de periode van (gedeeltelijke) weigering van de bijstand wordt verdubbeld, indien de belanghebbende zich binnen 12 maanden na de vorige als verwijtbaar aangemerkte gedraging opnieuw schuldig maakt aan een verwijtbare gedraging. De WWB bevat een dergelijke bepaling niet. Het behoort tot de beleidsvrijheid van de gemeente om een dergelijke bepaling al dan niet in deze verordening op te nemen. Geadviseerd wordt om in aansluiting op het Maatregelenbesluit in de verordening een dergelijke recidivebepaling op te nemen.

Beslispunt: De recidivebepaling opnemen in de verordening.

7. 'Onverwijld' (artikel 17 lid 1 WWB jo. artikel 12 lid 1 Afstemmingsverordening)

In artikel 17 lid 1 WWB is bepaald, dat belanghebbende 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 de arbeidsinschakeling of het recht op bijstand. Het college zal moeten vaststellen wat het onder 'onverwijld' verstaat. Om ongestructureerde meldingen van cliënten te voorkomen, wordt geadviseerd om onder 'onverwijld' te verstaan: 'op het eerstvolgende rechtmatigheidsformulier'.

Beslispunt: Onder 'onverwijld' als bedoeld in artikel 17 lid 1 WWB wordt verstaan: 'direct uit eigener beweging doch uiterlijk op het eerstvolgende rechtmatigheidsonderzoekformulier schriftelijk meedelen'.

8. Verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen met gevolgen voor de bijstand (artikel 12 lid 2)

De maatregel wegens het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht bedoeld in artikel 17 WWB wordt in artikel 12 lid 2 van de verordening afhankelijk gesteld van de hoogte van het bedrag aan bijstand, dat als gevolg van de schending van die verplichting ten onrechte of teveel aan de belanghebbende is betaald. De maatregel wordt toegepast op de toekomstige bijstandsuitkering van de belanghebbende.

Geadviseerd wordt te kiezen voor een maatregelbedrag dat afhankelijk van het benadelingsbedrag en naar de toekomst toe wordt bepaald, omdat er in dat geval geen herziening van het recht op bijstand hoeft plaats te vinden, waardoor er minder uitvoeringskosten zijn.

Beslispunten:

- De maatregel wegens het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht bedoeld in artikel 17 WWB en artikel 12 lid 2 van de verordening afhankelijk stellen van de hoogte van het bedrag aan bijstand, dat als gevolg van de schending van die verplichting ten onrechte of teveel aan de belanghebbende is betaald.
- De maatregel toepassen op de toekomstige bijstandsuitkering.

9. Het Openbaar Ministerie (artikel 12 lid 3 en 4)

In principe wordt bij fraude vanaf het bedrag zoals in de frauderichtlijn sociale zekerheid aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie (OM) en dient er een proces-verbaal opgemaakt te worden. Indien er ter zake van hetzelfde feit een strafvervolging is ingesteld, wordt geadviseerd het opleggen van de maatregel op te schorten, zolang het OM de gedraging onderzoekt. Indien er strafvervolging is ingesteld die zover is gevorderd, dat het onderzoek ter terechtzitting een aanvang heeft genomen dan wel er een schikking heeft plaatsgevonden op grond van artikel 74 Wetboek van Strafrecht, blijft de maatregel definitief achterwege.

Indien het OM een zaak in termen van strafrechtelijke bewijsbaarheid niet accepteert, bijvoorbeeld omdat er vormfouten zijn gemaakt of dit nadeel becijfert op minder dan het in de frauderichtlijn genoemde bedrag, wordt geadviseerd alsnog een maatregel op te leggen.

Deze handelswijze sluit aan bij de huidige Wet boeten en maatregelen.

Beslispunten:

- Het opleggen van een maatregel opschorten, zolang het OM de gedraging onderzoekt.
- Indien er strafvervolging is ingesteld die zover is gevorderd, dat het onderzoek ter terechtzitting een aanvang heeft genomen dan wel er een schikking heeft plaatsgevonden op grond van artikel 74 Wetboek van Strafrecht, blijft de maatregel definitief achterwege;
- Indien het OM een zaak in termen van strafrechtelijke bewijsbaarheid niet accepteert, alsnog een maatregel opleggen.

10. Nulfraude (artikel 13)

In artikel 13 wordt de zogeheten 'nulfraude' geregeld: het verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen zonder dat deze gedraging gevolgen heeft voor de hoogte van de bijstand. Toch adviseren wij om hiervoor een minimale maatregel op te leggen van € 50,- van de bijstand gedurende een maand om zo een cliënt te laten blijken, dat zijn gedraging niet door de gemeente wordt geaccepteerd. Het doel is om een gedragsverandering bij de cliënt te bewerkstelligen.

Beslispunt: Bij een zogenaamde 'nulfraude' een maatregel opleggen van € 50,- gedurende een maand.

14. Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid (artikel 14)

In dit artikel is sprake van een vast kortingspercentage op de bijstand (20 %) en wordt ernst van de gedraging uitgedrukt in de duur van de maatregel. Bij de vaststelling van de duur van de maatregel dient beoordeeld te worden hoe lang betrokkene onafhankelijk van bijstand zou zijn gebleven of lager recht op de bijstand had gehad, indien hij wel voldoende besef van verantwoordelijkheid had betoond. In lid 2 worden hiervoor richtlijnen gegeven. Dit laat onverlet de mogelijkheid voor het college om af te wijken van duur en/of hoogte op basis van de mate van verwijtbaarheid en de individuele omstandigheden van de belanghebbende.

Het college kan er ook voor kiezen om dezelfde lijn te volgen als in artikel 12 lid 2. Geadviseerd wordt echter om hier niet voor te kiezen, omdat in de praktijk het vaststellen van de periode makkelijker en duidelijker is dan het berekenen van het benadelingsbedrag. Bijvoorbeeld het niet of te laat aanvragen van een voorliggende voorziening, zoals een WW-uitkering. De duur van het recht op WW-uitkering is makkelijker te berekenen, dan de hoogte van de WW-uitkering. Bovendien is een bruterij dan niet nodig.

Beslispunt: Bij een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid bepaalt de ernst van de gedraging de duur van de maatregel.

15. Zeer ernstige misdragingen (artikel 15)

De WWB biedt het college de mogelijkheid bij zeer ernstige misdragingen jegens het college en de in zijn opdracht werkende medewerkers en organisaties de cliënt een maatregel op te leggen. Afhankelijk van de ernst van de misdrijving wordt de hoogte van de maatregel per individueel geval bepaald. Een minimaal percentage van 20% van de bijstandsnorm gedurende een maand wordt daarbij redelijk geacht.

Afhankelijk van de ernst van de gedraging kan de hoogte van de maatregel oplopen tot 100% van de bijstandsnorm. Bovendien blijft het mogelijk om naast een maatregel ook een bouwverbod op te leggen.

Besispunt: Bij zeer ernstige misdragingen jegens het college en de in zijn opdracht werkende medewerkers en organisaties een maatregel opleggen van minimaal 20% en maximaal 100% van de bijstandsnorm gedurende een maand.

16. Nadere verplichtingen (artikel 16)

Artikel 55 WWB geeft het college de bevoegdheid om naast de verplichtingen, die op grond van hoofdstuk 2 WWB aan het recht op bijstand verbonden zijn of kunnen worden, vanaf de dag van melding aan een belanghebbende bepaalde andere verplichtingen op te leggen, die strekken tot arbeidsinschakeling dan wel verband houden met aard en doel van een bepaalde vorm van bijstand of strekken tot vermindering of beëindiging van de bijstand.

Geadviseerd wordt om bij het niet nakomen van een nadere verplichting een maatregel op te leggen van 25% van de bijstandsnorm gedurende een maand.

Besispunt: Bij het niet nakomen van een nadere verplichting een maatregel opleggen van 25% van de bijstandsnorm gedurende een maand