

De raad van de gemeente Schiermonnikoog

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 7 oktober 2010;

gelet op artikel 147, eerste lid Gemeentewet, en de artikelen 12, eerste lid, onderdeel b en 41, eerste lid, van de Wet investeren in jongeren;

overwegende dat het noodzakelijk is het verlagen van uitkeringen van jongeren van 18 jaar of ouder doch jonger dan 27 jaar bij wijze van sanctie bij verordening te regelen;

B E S L U I T:

vast te stellen de volgende **Maatregelenverordening Wet Investeren in Jongeren (WIJ) Schiermonnikoog 2009 e.v.**

HOOFDSTUK 1 - ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1. Begripsomschrijving

1. In deze verordening wordt verstaan onder:
 - a. wet: de Wet investeren in jongeren (WIJ);
 - b. WIJ-norm: de op grond van hoofdstuk 4 van de wet op de jongere van toepassing zijnde norm, vermeerderd of verminderd met de op grond van dat hoofdstuk door het college vastgestelde verhoging of verlaging;
 - c. maatregel: de verlaging van de inkomensvoorziening op grond van artikel 41, eerste lid WIJ;
 - d. benadelingsbedrag: het bruto bedrag dat als gevolg van het niet of niet behoorlijk nakomen van een inlichtingenverplichting ten onrechte is verleend als inkomensvoorziening of werkleeraanbod op grond van de wet;
 - e. college: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Schiermonnikoog.
2. In deze verordening wordt mede verstaan onder benadelingsbedrag: de kosten van het werkleeraanbod.

Artikel 2. Het opleggen van een maatregel

1. Onverminderd artikel 42 van de wet, verlaagt het college, overeenkomstig deze verordening, het bedrag van de aan de jongere toegekende inkomensvoorziening, indien de jongere naar het oordeel van het college de op hem rustende verplichtingen, bedoeld in hoofdstuk 5 van de wet, of de uit artikel 30c, tweede lid of derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen voortvloeiende verplichtingen, niet of onvoldoende nakomt, dan wel zich jegens het college zeer ernstig misdraagt.
2. Een maatregel wordt afgestemd op de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden van de jongere kan daarom afwijken van de in deze verordening genormeerde maatregelen.

Artikel 3. De wijze van opleggen van een maatregel

1. De maatregel wordt toegepast op de voor de jongere van toepassing zijnde WIJ-norm.
2. De maatregel wordt opgelegd met ingang van de kalendermaand volgend op de datum waarop het besluit tot het opleggen van de maatregel aan de jongere is bekendgemaakt.
3. In afwijking van het eerste lid kan de maatregel met terugwerkende kracht worden opgelegd, voor zover de ingangsdatum daardoor niet voor de datum van de gesanctioneerde gedraging komt te liggen.

Artikel 4. Afzien van het opleggen van een maatregel

1. Onverminderd artikel 41, tweede lid, van de wet, ziet het college af van het opleggen van een maatregel indien:
 - a. 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 inkomensvoorziening is verleend. Een maatregel wegens schending van de inlichtingenplicht wordt niet opgelegd na verloop van vijf jaren nadat de betreffende gedraging heeft plaatsgevonden;
 - b. het college kan geheel of gedeeltelijk afzien van het opleggen van een maatregel indien het daarvoor dringende redenen aanwezig acht.
2. Indien het college afziet van het opleggen van een maatregel, wordt de jongere daarvan schriftelijk mededeling gedaan.

Artikel 5. Samenloop

1. Indien een belanghebbende zich tegelijkertijd schuldig maakt aan verschillende gedragingen die het niet nakomen van een verplichting als genoemd in artikel 2, eerste lid, inhouden, vindt cumulatie plaats van de maatregelen.
2. Indien de cumulatie van de maatregelen hoger is dan 100%, en dus niet in één kalendermaand kan worden geëffectueerd, kan het resterende deel van de maatregel opgelegd worden in de volgende maand.

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

Artikel 6. Gedragingen

Gedragingen van de jongere inhoudende het niet of onvoldoende nakomen van de verplichtingen bedoeld in artikel 45 van de wet, worden onderscheiden in de volgende categorieën:

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

Artikel 7. De hoogte en duur van de maatregel

1. De maatregel wordt vastgesteld op:
 - a. 25 procent van de WIJ-norm bij gedragingen van de eerste categorie;
 - b. 50 procent van de WIJ-norm bij gedragingen van de tweede categorie.
2. De duur van de maatregel bedoeld in het eerste lid wordt vastgesteld op een maand.
3. In afwijking van het vorige lid kan de duur van de maatregel worden verdubbeld, indien de jongere zich binnen twaalf maanden na bekendmaking van een besluit waarbij een maatregel is opgelegd, opnieuw schuldig maakt aan een verwijtbare gedraging van dezelfde of hogere categorie. Met een besluit waarmee een maatregel

is opgelegd wordt gelijkgesteld het besluit om daarvan af te zien op grond van dringende redenen, bedoeld in artikel 4, tweede lid.

HOOFDSTUK 3 - NIET NAKOMEN VAN DE INLICHTINGENPLICHT

Artikel 8. Schending inlichtingenplicht zonder benadeling gemeente

1. Indien het niet, niet tijdig of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht, bedoeld in artikel 44, eerste lid, van de wet, en artikel 30 c, eerste en derde lid van de wet SUWI, niet heeft geleid tot het ten onrechte toekennen of uitvoeren van het werkleeraanbod of tot het ten onrechte of tot een te hoog bedrag verlenen van de inkomensvoorziening, wordt een maatregel opgelegd van 10 procent van de WIJ-norm,
2. De duur van de maatregel bedoeld in het eerste lid wordt vastgesteld op een maand.
3. In afwijking van het tweede lid kan de duur/ hoogte van de maatregel worden verdubbeld, indien de jongere 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, bedoeld in artikel 4 tweede lid.

Artikel 9. Schending inlichtingenplicht met benadeling gemeente

1. Indien het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht, bedoeld in artikel 44 eerste lid, van de wet en artikel 30 c, tweede en derde lid van de wet SUWI, heeft geleid tot het ten onrechte toekennen of uitvoeren van het werkleeraanbod of tot het ten onrechte of tot een te hoog bedrag verlenen van de inkomensvoorziening, wordt de maatregel afgestemd op de hoogte van het bruto benadelingsbedrag.
2. Onverminderd artikel 2 tweede lid, wordt de maatregel vastgesteld op tien procent van het benadelingsbedrag, met dien verstande dat zij tenminste € 50,00 wordt gesteld en gemaximeerd op € 2.250,00.
3. Van een maatregel wordt afgezien;
 - a. zodra ter zake van de gedraging strafvervolgning is ingesteld en het onderzoek ter rechtzitting een aanvang heeft genomen;
 - b. zodra het recht tot strafvervolgning is vervallen, doordat het Openbaar Ministerie een schikking met belanghebbende heeft getroffen.

HOOFDSTUK 4 - ZEER ERNSTIGE MISDRAGINGEN

Artikel 10. Zeer ernstige misdrijvingen

1. Indien een belanghebbende zich zeer ernstig misdraagt tegenover het college of zijn medewerkers, stemt het college de uitkering van belanghebbende af door de hoogte van de inkomensvoorziening te verlagen.

De maatregel bedraagt:

- a. tien procent van de WIJ-norm gedurende een maand indien de gedraging gekwalificeerd kan worden als verbaal geweld;
 - b. vijftieng procent van de WIJ-norm gedurende een maand indien de gedraging gekwalificeerd kan worden als vernieling;
 - c. vijftig procent van de WIJ-norm gedurende een maand indien de gedraging gekwalificeerd kan worden als bedreiging;
 - d. honderd procent van de WIJ-norm gedurende een maand indien de gedraging gekwalificeerd kan worden als mishandeling;
2. In aanvulling op het eerste lid kan door of namens het college aangifte worden gedaan bij de politie dan wel aan belanghebbende de toegang tot het gemeentehuis (of locatie waar de werkzaamheden in verband met de WIJ worden uitgevoerd) worden ontzegd.
 3. Het opleggen van een maatregel laat de mogelijkheid onverlet om de door de gedraging veroorzaakte schade op de belanghebbende te verhalen.

4. De duur van de maatregel wordt verdubbeld, indien de belanghebbende zich binnen twaalf maanden na bekendmaking van een besluit waarbij een maatregel is opgelegd, opnieuw schuldig maakt aan een gedraging genoemd in het eerste lid.

HOOFDSTUK 5 - SLOTBEPALINGEN

Artikel 11. Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking met terugwerkende kracht met ingang van 1 oktober 2009.

Artikel 12. Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: de Maatregelenverordening Wet investeren in jongeren Schiermonnikoog 2009 e.v.

Aldus besloten in de openbare vergadering van 19 oktober 2010,

, voorzitter (L.K. Swart).

, griffier (S.T. van der Zwaag).

Toelichting maatregelenverordening WIJ

De Wet investeren in jongeren en de inkomensvoorziening

Op 1 oktober 2009 treedt de Wet investeren in jongeren (WIJ) in werking. Doelstelling van deze wet is de duurzame arbeidsparticipatie in regulier werk van jongeren tot 27 jaar. Om dit te bereiken is in de wet een recht op een zogenaamd werkleeraanbod vastgelegd. Het werkleerrecht berust op het uitgangspunt dat jongeren die goed geschoold zijn en over voldoende kwalificaties beschikken gemakkelijker aan het werk zullen komen en daardoor zelfstandig in hun levensonderhoud kunnen voorzien.

De WIJ verplicht gemeenten om te investeren in de arbeidsinschakeling van alle jongeren, ook bij een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Daartoe moeten gemeenten jongeren in beginsel een werkleeraanbod doen. Afgeleide van het werkleeraanbod is een inkomensvoorziening voor jongeren vanaf 18 jaar als de jongere onvoldoende inkomsten heeft. Deze inkomensvoorziening is alleen beschikbaar als het werkleeraanbod wegens in de persoon van de jongere gelegen of niet verwijtbare omstandigheden zijnerzijds geen optie is, als het werkleeraanbod onvoldoende inkomsten genereert of er nog geen werkleeraanbod kan worden gedaan. De samenhang tussen het werkleeraanbod enerzijds en de inkomensvoorziening anderzijds is een bepalend element in de WIJ.

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

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

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

Reikwijdte Maatregelverordening WIJ

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

Een verschil tussen de WIJ en de WWB is dat de inkomensvoorziening niet verlaagd kan worden als de jongere zich schuldig maakt aan tekortschietend besef van verantwoordelijkheid in de voorziening in het bestaan, anders dan in de vorm van schending van één van de in artikel 41 WIJ genoemde verplichtingen. Dat heeft tot gevolg dat de inkomensvoorziening niet verlaagd kan worden in geval van het onverantwoord interen van vermogen en bij verwijtbare werkloosheid, als deze gedragingen leiden tot het indienen van een aanvraag voor een werkleeraanbod. Het belang van duurzame arbeidsparticipatie van de jongere heeft in deze geprevaleerd boven het als maatregelwaardig aanmerken van de bovengenoemde gedragingen.

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

Verlagen is maatwerk

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

Berekeningsgrondslag en duur van de maatregel

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

In deze verordening wordt gekozen voor een maand als de reguliere duur van de maatregel. Bij recidive geldt als regel dat deze duur verdubbeld wordt.

De term 'maatregel'

Het verlagen van de inkomensvoorziening op grond van het feit dat de belanghebbende zijn verplichtingen niet of in onvoldoende mate is nagekomen, wordt in de WIJ aangeduid als het verlagen van de inkomensvoorziening. Gebruikelijk onder gemeenten is echter de term 'maatregel'.

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

Verlaging of intrekking inkomensvoorziening?

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

Aanvraagfase

Betreft het een schending van verplichtingen die betrekking hebben op de aanvraagbehandeling, dan geldt het volgende: als de jongere in het geheel niet meewerkt aan het opstellen van een plan voor zijn arbeidsinschakeling en zo zijn arbeidsinschakeling

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

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

DE VERPLICHTINGEN DIE TOT EEN MAATREGEL KUNNEN LEIDEN

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

- de inlichtingenplicht (artikel 44 eerste lid, WIJ);
- de medewerkingsplicht (artikel 44 tweede lid, WIJ);
- de identificatieplicht (artikel 44 derde lid, WIJ);
- verplichtingen m.b.t. de arbeidsinschakeling en het werkleeraanbod.

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

Bezondigt de jongere zich herhaaldelijk aan zeer ernstige misdragingen, dan kan het college de jongere tijdelijk uitsluiten van het recht op een werkleeraanbod (artikel 22 eerste lid, WIJ). Een dergelijk besluit moet uiterlijk binnen een maand heroverwogen worden. Anders dan de memorie van toelichting suggereert, betekent dit niet per definitie uitsluiting van het recht op een inkomensvoorziening (zie Kamerstukken II 2008-2009, 31 775, nr. 3, p. 46/47 voor het standpunt van de regering ter zake). Artikel 42 WIJ, dat daarvoor de grondslag zou moeten bieden, kent ' (tijdelijke) uitsluiting van het recht op een werkleeraanbod bij zeer ernstige misdragingen' niet als afzonderlijke uitsluitingsgrond voor de inkomensvoorziening. Het is wel denkbaar dat het bij herhaling zeer ernstig misdragen kan worden aangemerkt als houding en gedragingen van de jongere waaruit ondubbelzinnig blijkt dat deze de verplichtingen, bedoeld in hoofdstuk 5, niet wil nakomen. Om onzekerheid op dit punt uit te sluiten, wordt in deze verordening gekozen voor het (verder) verlagen van de inkomensvoorziening op grond van artikel 41, eerste lid, WIJ, zodat feitelijk een tijdelijke uitsluiting ontstaat.

ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1. Begripsomschrijving

De begrippen die in de verordening worden gebruikt hebben een gelijkkluidende betekenis als in de WIJ.

De term 'WIJ-norm' wordt in deze verordening gebruikt. Daarmee wordt bedoeld de van toepassing zijnde norm, inclusief toeslag/verlaging. Het equivalent in de WWB, de bijstandsnorm (artikel 5, onderdeel c, WWB) is in de WIJ zelf niet opgenomen en

gedefinieerd. Wel wordt in de memorie van toelichting tweemaal gesproken van 'inkomensvoorzieningsnorm', waarmee kennelijk hetzelfde begrip wordt bedoeld. In artikel 41 WIJ is opgenomen dat het bedrag van de inkomensvoorziening wordt verlaagd; bedoeld is echter de norm.

Omdat hantering van het begrip 'inkomensvoorzieningsnorm' of 'bedrag van de inkomensvoorziening' de leesbaarheid niet ten goede komt, is het begrip 'WIJ-norm' geïntroduceerd.

Er is een omschrijving van het begrip 'benadelingsbedrag' gegeven, omdat dit begrip uitgangspunt is bij het bepalen van de hoogte van de maatregel die verbonden is aan schending van de inlichtingenplicht (zie artikel 12). Aangesloten is bij de omschrijving van dit begrip in het Boetebesluit socialezekerheidswetten. In artikel 1, onderdeel s van dit Besluit is het begrip 'benadelingsbedrag' gedefinieerd voor het opleggen van boetes op grond van een vijftiental socialezekerheidswetten, waaronder de IOAW en IOAZ, in verband met schending van de inlichtingenplicht.

Gegeven de toelichting op dit artikel wordt onder bruto benadelingsbedrag tevens verstaan de (inmiddels) afgedragen loonbelasting, premies volksverzekeringen en de vergoeding bedoeld in de Zorgverzekeringswet, als bedoeld in artikel 54, vierde lid WIJ. Voor zover er ten tijde van het maatregelbesluit nog geen sprake is geweest van afdracht aan belastingen etc. , bijvoorbeeld omdat de teveel verstrekte inkomensvoorziening reeds is terugbetaald in hetzelfde kalenderjaar als waarin de inkomensvoorziening ten onrechte is verstrekt, blijft het benadelingsbedrag uiteraard beperkt tot een netto bedrag.

Onder benadelingsbedrag wordt niet slechts verstaan de ten onrechte verstrekte uitkering (inkomensvoorziening) maar ook het werkleeraanbod, eveneens conform artikel 1, onderdeel s van het Boetebesluit. Analoot aan het Boetebesluit is daarnaast in het tweede lid nog expliciet bepaald dat onder benadelingsbedrag in deze verordening mede wordt verstaan de kosten die de gemeente maakt voor het ten onrechte toegekende en/of uitgevoerde werkleeraanbod. Die kosten zullen niet altijd eenvoudig zijn vast te stellen, maar als het een voorziening betreft die de jongere ten onrechte heeft benut, is het meestal wel mogelijk om een raming te maken van de daaraan verbonden kosten. Deze kosten tellen mee voor het bepalen van de hoogte van de maatregel bij schending inlichtingenplicht.

Artikel 2. Het opleggen van een maatregel

Eerste lid

Herhaald is de wettelijke grondslag voor het opleggen van een maatregel (artikel 41, eerste lid, WIJ). Verwezen wordt naar artikel 42 WIJ om aan te geven dat de imperatief voorgeschreven verlaging middels een maatregel niets afdoet aan intrekking van de inkomensvoorziening vanwege intrekking van het werkleeraanbod. Als daartoe wordt besloten, dan komt verlaging veelal niet meer aan de orde.

Tweede lid

In het tweede lid is de hoofdregel neergelegd: het college dient een op te leggen maatregel af te stemmen op de individuele omstandigheden van de jongere en de mate van verwijtbaarheid. Deze bepaling brengt met zich mee dat het college bij elke op te leggen maatregel zal moeten nagaan of gelet op de individuele omstandigheden van de betrokken jongere afwijking van de hoogte en de duur van de voorgeschreven standaardmaatregel geboden is. Afwijking van de standaardmaatregel kan zowel een verzwaaring als een matiging betekenen en kan zowel zijn gebaseerd op de ernst van de gedraging als de mate van verwijtbaarheid of de omstandigheden van de jongere afzonderlijk. Waar verderop in de verordening gedragingen worden genormeerd, kan daarvan dus worden afgeweken op de genoemde gronden. Dat is om redactionele redenen expliciet verwoord, zodat bij de normering van de maatregelen in het vervolg van de verordening niet steeds hoeft te worden gesteld dat de maatregel een x-percentagel bedraagt 'onverminderd artikel 2, tweede lid', m.a.w. met de mogelijkheid af te wijken.

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

Stap 1: vaststellen van de ernst van de gedraging.

Stap 2: vaststellen van de verwijtbaarheid.

Stap 3: vaststellen van de omstandigheden van de jongere.

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

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

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

Artikel 3. De wijze van opleggen van een maatregel

Eerste lid

Het opleggen van een maatregel vindt plaats door het verlagen van de WIJ-norm.

Verlaging van de WIJ-norm kan in beginsel op twee manieren:

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

Tweede lid

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

Derde lid

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

Artikel 4. Afzien van het opleggen van een maatregel

Eerste lid

Naast de redenen genoemd in dit artikel waarin afgezien kan worden van het opleggen van een maatregel wordt verwezen naar artikel 41, tweede lid, WIJ waarin is vastgelegd dat van een maatregel wordt afgezien als iedere vorm van verwijtbaarheid ontbreekt..

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

Voor gedragingen die een schending van de informatieplicht inhouden en als gevolg waarvan ten onrechte inkomensvoorziening is verleend of een te hoog bedrag aan inkomensvoorziening is verleend, geldt in de verordening een verjaringstermijn van vijf jaar.

Met deze termijn wordt aangesloten bij de termijn die gelet op artikel 14 van de Algemene bijstandswet gold in verband met het opleggen van een boete wegens niet-nakoming van de informatieplicht. Een termijn van vijf jaar ligt voor de hand gelet op de ernst van de gedraging

(fraude) en gelet op het feit dat de gemeente vaak tijd nodig zal hebben om de omvang van de fraude (het benadelingsbedrag) vast te stellen.

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

Tweede lid

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

Artikel 5. Samenloop

Indien er sprake is van verschillende gedragingen (meerdaadse samenloop) waarbij het gezamenlijke percentage hoger is dan 100%, kan het resterende deel van de maatregel opgelegd worden over de volgende maand(en). Bijvoorbeeld bij samenloop van een maatregel van 100% gedurende één maand met een maatregel van 10% gedurende één maand wordt de eerstvolgende maand na het besluit tot het opleggen van de maatregel, 100% gekort en de maand daarna nog eens 10%.

Artikel 6. Gedragingen

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

Artikel 7. De hoogte en duur van de maatregel

In aansluiting op het vorige artikel en de daarin gepresenteerde varianten worden verschillende percentages genoemd bij de verschillende varianten.

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

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

Hoofdstuk 3. Niet nakomen van de inlichtingenplicht

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

1. het niet tijdig verstrekken van inlichtingen aan de gemeente. In deze situatie is artikel 40, eerste lid WIJ van toepassing. Het college kan in dat geval het recht op inkomensvoorziening opschorten en de jongere in de gelegenheid stellen binnen een door hem te stellen termijn het verzuim te herstellen. In dat geval kan ook een maatregel aan de orde zijn;
2. artikel 44 WIJ: het verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen aan de gemeente. Daardoor is het mogelijk dat er ten onrechte of een te hoog bedrag aan inkomensvoorziening is verstrekt of ten onrechte een werkleeraanbod is toegekend. Het is ook denkbaar dat het inlichtingenverzuim niet tot benadeling heeft geleid. In beide gevallen kan een maatregel aan de orde zijn.

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

Artikel 8. Schending inlichtingenplicht zonder benadeling gemeente

Eerste lid

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

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

Artikel 9. Schending inlichtingenplicht met benadeling gemeente

Eerste lid

In artikel 44, eerste lid, WIJ is bepaald dat de jongere op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling doet van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op zijn werkleeraanbod of het recht op inkomensvoorziening. Het college zal moeten vaststellen wat het onder 'onverwijld' verstaat. De ernst van de gedraging komt tot uitdrukking in de hoogte van het benadelingsbedrag. Dat is het door de gemeente te veel betaalde bedrag aan inkomensvoorziening alsmede de kosten van het werkleeraanbod. Het is n.l. ook denkbaar dat een jongere wel gebruik heeft gemaakt van een werkleeraanbod, maar geen inkomensvoorziening heeft ontvangen, omdat het aanbod voldoende inkomsten genereert. In dat geval kan het gewenst zijn om bij schending van de inlichtingenplicht toch een maatregel te kunnen opleggen, die wordt afgestemd op de kosten van het werkleeraanbod.

Tweede lid

De maatregel wegens het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht wordt afhankelijk gesteld van de hoogte van het bedrag aan inkomensvoorziening dat als gevolg van de schending van die verplichting ten onrechte of te veel aan de jongere is betaald. De maatregel wordt in de regel toegepast op de toekomstige inkomensvoorziening van de jongere maar kan ook met terugwerkende kracht worden opgelegd, zie artikel 3, derde lid.

Derde lid

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

Per 1 januari 2009 is de bestaande Aanwijzing sociale zekerheidsfraude gewijzigd (zie Stcrt. 2008/187).

Uitgangspunt is het zogenaamde 'una via'-beginsel. De jongere wordt hetzij door de gemeente, hetzij door de strafrechter gesanctioneerd. Niet door beide.

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

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

Hoofdstuk 4. Zeer ernstige misdragingen

Artikel 10. Zeer ernstige misdragingen

Eerste lid

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 wordt 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 werkleeraanbod en/of inkomensvoorziening. 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 de WIJ. In artikel 41, eerste lid, WIJ wordt gesproken over 'het zich jegens het college zeer ernstig misdragen'. Dit betekent dat alleen (zeer) agressief gedrag tegenover leden van het college en hun ambtenaren aanleiding zijn voor het opleggen van een maatregel.

Of dit ook 'a contrario' betekent dat geen maatregel kan worden opgelegd als er sprake is van zeer ernstige misdragingen jegens externe uitvoerders van de WIJ, zoals het UWV-WERKbedrijf, re-integratiebedrijven, opleidingsinstituten e.d. is niet duidelijk. De Centrale Raad van Beroep heeft zich daar tot dusver niet over uitgelaten.

Bij het vaststellen van de maatregel in de situatie dat een jongere zich ernstig heeft misdragen, zal evenzeer gekeken moeten worden naar de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de persoonlijke omstandigheden van de jongere. Wat betreft het vaststellen van de ernst van de gedraging, kunnen de volgende vormen van agressief gedrag in een oplopende reeks (steeds ernstiger) worden onderscheiden: a. verbaal geweld (schelden); b. zaakgericht fysiek geweld (vernieling); c. bedreiging (uitoefenen van psychische druk/intimidatie); d. mensgericht fysiek geweld.

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.

Tweede lid

Het opleggen van een maatregel staat geheel los van het doen van aangifte bij de politie. Het college legt een maatregel op, terwijl de functionaris tegen wie de agressie zich richtte aangifte kan doen bij de politie. Het is aan te bevelen dat een gemeente over een agressieprotocol beschikt waarin is aangegeven hoe wordt omgegaan met lastige en agressieve klanten. In zo'n agressieprotocol kan een relatie worden gelegd met het maatregelenbeleid ten aanzien van agressieve klanten, in de vorm van beleidsregels.

Derde lid

In lid 3 is vastgelegd dat een maatregel kan worden opgelegd en de veroorzaakte schade kan worden verhaald op de belanghebbende.

Vierde lid

In het vierde lid komt evenals bij andere gedragingen tot uitdrukking dat recidive een reden kan zijn de maatregelduur te verlengen. Vergelijk ook het geen in de Algemene toelichting is gesteld over de mogelijkheid om bij herhaald wangedrag de jongere wel tijdelijk uit te sluiten van het recht op werkleeraanbod maar niet van de inkomensvoorziening. Gelet op de wens van de wetgever om bij herhaald zeer ernstige misdragingen de jongere (tijdelijk) uit te sluiten van een inkomensvoorziening, is bij recidive in beginsel een percentage van 100% van toepassing, gedurende de periode van uitsluiting van het werkleeraanbod. Er kan uiteraard ook gekozen worden voor een periode van een maand of enkele maanden. Wel geldt daarbij dat binnen een maand de uitsluiting van het werkleeraanbod heroverwogen moet worden, vanwege de grote consequenties en gelet op het belang van duurzame arbeidsparticipatie.