

Ontwerp-besluit

De raad van de gemeente Krimpen aan den IJssel;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 13 september 2011;

b e s l u i t :

vast te stellen de volgende

Afstemmingsverordening Wet werk en bijstand 2011

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsomschrijving

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. het college: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Krimpen aan den IJssel;
- b. de wet: de Wet werk en bijstand (WWB);
- c. algemene bijstand: de bijstand bedoeld in artikel 5, onderdeel b, van de wet;
- d. bijzondere bijstand: de bijstand bedoeld in artikel 5, onderdeel d, van de wet;
- e. bijstand: algemene en bijzondere bijstand;
- f. bijstandsnorm: de bijstandsnorm bedoeld in artikel 5, onderdeel c, van de wet;
- g. maatregel: het verlagen van de bijstand op grond van artikel 18, tweede lid, van de wet;
- h. voorliggende voorziening: elke voorziening buiten de wet waarop de belanghebbende of het gezin aanspraak kan maken, dan wel een beroep kan doen, ter verwerving van middelen of ter bekostiging van specifieke uitgaven;
- i. netto bijstand: de bijstand zonder de verhoging op grond van artikel 19, vierde lid, of artikel 35, achtste lid, van de wet.

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 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 hij verkeert.

Artikel 3. Afzien van een maatregel

Het college kan volstaan met een schriftelijke waarschuwing als de verwijtbare gedraging van de belanghebbende niet heeft geleid tot het ten onrechte of tot een te hoog bedrag verlenen van bijstand, tenzij die gedraging heeft plaatsgevonden binnen twaalf maanden nadat aan de belanghebbende eerder een schriftelijke waarschuwing is gegeven of een maatregel is opgelegd.

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 de belanghebbende kan achterwege worden gelaten als:
 - 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;
 - d. het horen van de belanghebbende redelijkerwijs niet noodzakelijk is voor de vaststelling van de ernst van de gedraging, van de mate van verwijtbaarheid en van de persoonlijke omstandigheden van de belanghebbende.
3. Voor de toepassing van het tweede lid, onderdeel c, wordt met het niet binnen de gestelde termijn verstrekken van inlichtingen gelijkgesteld, het geen gevolg geven aan een oproep voor een onderzoek dat in het kader van de wet noodzakelijk geacht kan worden, waaronder begrepen de medewerking aan een huisbezoek.

Artikel 6. Berekeningsgrondslag

1. De maatregel wordt toegepast op de bijstandsnorm.
2. In afwijking van het eerste lid kan de maatregel ook worden toegepast op de bijzondere bijstand 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 daartoe aanleiding geeft.

Artikel 7. Ingangsdatum en tijdvak

1. De maatregel wordt opgelegd vanaf de datum waarop het besluit tot het opleggen van de maatregel aan de belanghebbende is bekend gemaakt.
2. In afwijking van het eerste lid kan de maatregel met terugwerkende kracht worden opgelegd, voor zover de bijstand nog niet is uitbetaald.

3. In afwijking van het eerste lid kan de maatregel eveneens met terugwerkende kracht worden opgelegd voor zover de bijstand reeds beëindigd is of beëindigd zal worden, waardoor het effectueren van de maatregel naar de toekomst toe niet of niet volledig mogelijk is.
4. 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, eerste lid, inhouden, wordt voor het bepalen van de hoogte en duur van de maatregel uitgegaan van de gedraging waarop de zwaarste maatregel is gesteld.

Artikel 9. De hoogte en duur van de maatregel

1. Voor de bepaling van de hoogte en de duur van een maatregel wordt, onverminderd artikel 2, tweede lid, een categorie-indeling gehanteerd. De hoogte en de duur van de categorieën worden als volgt onderscheiden:
 - a. Eerste categorie: 30% van de uitkering voor de duur van een maand.
 - b. Tweede categorie: 100% van de uitkering voor de duur van een maand.
 - c. Derde categorie: 100% van de uitkering voor de duur van drie maanden.
2. De omvang en de duur van de maatregel als bedoeld in het eerste lid kan worden verdubbeld, indien de belanghebbende zich binnen 24 maanden na bekendmaking van een besluit waarbij een maatregel is opgelegd, opnieuw schuldig maakt aan een verwijtbare gedraging van dezelfde of hogere categorie.

Hoofdstuk 2. Maatregelwaardige gedragingen

Artikel 10. Niet nakomen plicht tot arbeidsinschakeling

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 het UWV/Werkbedrijf of het niet tijdig laten verlengen van de registratie;
 - b. het niet tijdig voldoen aan een oproep om in verband met de arbeidsinschakeling op een aangegeven tijd, datum en plaats te verschijnen;
 - c. het niet tijdig, binnen de door het college gestelde termijn, verstrekken van informatie die van belang is voor de arbeidsinschakeling of het recht op bijstand.
2. Tweede categorie:
 - a. het niet naar vermogen trachten algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen of te aanvaarden;
 - b. het niet aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid;
 - c. het niet of in onvoldoende mate meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling;
 - d. gedragingen die de arbeidsinschakeling belemmeren;
 - e. als belanghebbende in onvoldoende mate gebruik maakt van de door het college op basis van de daaraan ten grondslag liggende re-integratieverordening aangeboden voorziening gericht op arbeidsinschakeling, waaronder begrepen activiteiten gericht op participatie;

- f. het niet of in onvoldoende mate gebruikmaken van een door het college aangeboden voorziening gericht op arbeidsinschakeling, waaronder begrepen sociale activering;
 - g. het door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid.
3. Derde categorie:
Bijzondere omstandigheden, wanneer ernstig tekortschietend besef van verantwoordelijkheid daartoe aanleiding geeft.
4. Bij de weging zijn mede de omstandigheden van belang, een jaar voorafgaand aan de eerste melding bij het Werkplein.

Artikel 11. Niet nakomen van de inlichtingenplicht met financieel nadeel

1. Het niet nakomen van de verplichting op grond van artikel 17 van de wet, als gevolg waarvan ten onrechte of tot een te hoog bedrag bijstand is verleend, leidt tot een maatregel.
2. Een maatregel op grond van het eerste lid wordt afgestemd op de hoogte van het benadelingsbedrag gerelateerd aan de netto-bijstand. Daarbij worden, onder verwijzing naar artikel 9 en artikel 10 van deze verordening, de volgende categorieën onderscheiden:
 - a. een benadelingsbedrag tot € 3.000,-- leidt tot een maatregel van de eerste categorie;
 - b. een benadelingsbedrag tot € 6000,-- leidt tot een maatregel van de tweede categorie;
 - c. een benadelingsbedrag vanaf 6.000,-- leidt tot een maatregel van de derde categorie, tenzij zich verdere verzwarende verwijtbare omstandigheden voordoen die aanleiding geven aan te sluiten bij artikel 9, tweede lid.

Artikel 12. Zeer ernstige misdragingen

Indien een belanghebbende zich zeer ernstig misdraagt tegenover het college of zijn ambtenaren, onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van de wet, als bedoeld in artikel 18, tweede lid van de wet, kan een maatregel opgelegd worden van de tweede of derde categorie.

Artikel 13. Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid

1. Gedragingen van de belanghebbende die niet vallen onder de voorgaande bepalingen van deze verordening, maar wel aangemerkt kunnen worden als tekortschietend besef van verantwoordelijkheid als bedoeld in artikel 18 van de wet, leiden tot een maatregel.
2. Onder de in het eerste lid bedoelde gedragingen valt in ieder geval een onverantwoorde besteding van vermogen, waaronder begrepen het doen van schenkingen, op een moment dat de noodzaak van bijstandsverlening aanwezig was of redelijkerwijs was te voorzien en het verwijtbaar verspelen van de aanspraak op een voorliggende voorziening. De maatregel dient te worden opgelegd op basis van artikel 11.

Artikel 14. Nadere regels

1. Het college stelt ter uitvoering van deze verordening beleidsregels vast in de vorm van richtlijnen. De richtlijnen worden algemeen op papier beschikbaar gesteld en worden gepubliceerd op de gemeentelijke website.
2. Iedere burger heeft recht op een persoonlijke toelichting op de strekking van de richtlijnen in het licht van eventuele bijzondere individuele omstandigheden.

3. Bij het opstellen en uitvoeren van de verordening respectievelijk de richtlijnen wordt rekening gehouden met de beleidsaanbevelingen inzake subsidiëring arbeidsplaatsen in het kader van re-integratie werkzoekenden.

Hoofdstuk 3. Slotbepalingen

Artikel 15. De inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking met ingang van 1 oktober 2011.

Artikel 16. Citeertitel

1. Deze verordening wordt aangehaald als: de Afstemmingsverordening Wet werk en bijstand 2011.
2. De Afstemmingsverordening Krimpen aan den IJssel 2005 wordt gelijktijdig ingetrokken.

Aldus besloten door de raad van de gemeente Krimpen aan den IJssel in zijn openbare vergadering van 22 september 2011.

De griffier,

De voorzitter,

Algemene toelichting

Bij de totstandkoming van de WWB is het sanctiestelsel van de voorgaande bijstandswetgeving min of meer overgenomen, zij het dat wegens de specifieke vormgeving van de WWB de beleidsvrijheid van de gemeenten is vergroot. Immers: de gemeenten dragen sindsdien de financiële risico's van de wet, hetgeen vergroting van de beleidsvrijheid ten opzichte van voorgaande jaren legitimeert. Bij de inrichting van de Afstemmingsverordening 2005 is door onze gemeente aangesloten bij de gangbare praktijk van de voorheen toepasselijke Algemene bijstandswet.

Tegelijkertijd hebben zich nieuwe ontwikkelingen voorgedaan. In dezelfde jaren is bijvoorbeeld de gedachte van Work First in de lokale praktijk doorontwikkeld. Dit was nog niet vorm gegeven in de landelijke wetgeving. De gemeenten zijn op dit terrein voorlopers geweest, in afwijking van de werkmethoden van UWV/Werkbedrijf. Met succes: de Centrale Raad van Beroep heeft deze methode van de gemeenten in de jurisprudentie toegestaan en in overeenstemming geacht met verdragsbepalingen, zij het dat de Raad extra zorgvuldigheidseisen heeft beklemtoond.

De coalitiepartijen hebben in onze gemeente –bij de totstandkoming van het coalitieakkoord– de eigen verantwoordelijkheid van de burger benadrukt. In het licht van de vorengenoemde nieuwe ontwikkelingen en gelet op bedoelde eigen verantwoordelijkheid is er voldoende aanleiding om de Afstemmingsverordening 2005 te actualiseren.

Het belangrijkste punt is wel dat de eerste standaardmaatregel van verlaging van de uitkering met 100% gedurende een maand thans wordt aangescherpt, wanneer zich bijzondere omstandigheden voordoen. Voortaan kan in dergelijke gevallen een maatregel van 100% gedurende drie maanden worden toegepast. De wet laat de gemeenten terzake vrij. Verwacht wordt dat ook deze aanscherping past binnen tot stand te brengen nieuwe jurisprudentie. Immers: de Centrale Raad van Beroep laat in CRvB 14 maart 2011, nr. 09/1860 WWB, USZ 2011/99, LJN: BP6843 reeds ruimte voor een dergelijke individualisering. Uit de jurisprudentie kan tevens worden afgeleid dat een permanente uitsluiting niet is toegestaan. Zie thans artikel 10 met de aanwijzingen voor tweede en derde categorie waarin geen permanente uitsluiting is geformuleerd.

Hoewel deze aanscherping kan leiden tot een periode van ontbrekend inkomen op bijstandsniveau, hetgeen verschuldiging tot gevolg kan hebben, wordt het uit oogpunt van preventieve werking verantwoord geacht om de eigen verantwoordelijkheid te benadrukken. De overige bepalingen van de verordening zijn tevens aangepast zodat een consistent geheel kan worden vastgesteld.

Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsomschrijving

In artikel 8 WWB is bepaald dat de gemeenteraad het verlagen van de algemene bijstand regelt, als bedoeld in artikel 18 WWB. De begrippen die in de verordening worden gebruikt hebben een gelijkkluidende betekenis als de omschrijving in de WWB.

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

De WWB kent het begrip netto-bijstand niet. Dit begrip is gedefinieerd met het oog op het opleggen van maatregelen in situaties waarin sprake is van financiële benadeling. Vanwege de uitvoerbaarheid is in deze verordening geregeld dat de hoogte van een maatregel wordt gerelateerd aan het bedrag dat ten onrechte als netto-bijstand is uitgekeerd, dit is het bedrag aan bijstand zonder dat rekening wordt gehouden met de daarover af te dragen loonbelasting, premies volksverzekeringen en ziekenfondspremie.

Het begrip maatregel is in de sociale zekerheid een ingeburgerd begrip, waarmee het verlagen van een uitkering wordt bedoeld als reactie op het niet nakomen van verplichtingen door de bijstandsontvanger.

Artikel 2. Het opleggen van een maatregel

Het eerste lid is ontleend aan artikel 18 van de WWB, dat in algemene zin de situaties beschrijft waarin een maatregel kan worden opgelegd. Zoals in het algemeen deel van de toelichting uiteen gezet is, wordt overigens tot opschorting of intrekking van het recht op bijstand of de langdurigheidstoeslag overgegaan, als door de schending van verplichtingen het recht daarop niet (langer) vastgesteld kan worden. Verder kan een maatregel worden opgelegd bij tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan.

Daarnaast kan een maatregel worden opgelegd bij het niet nakomen van verplichtingen die op grond van de WWB aan de bijstandsontvanger zijn opgelegd. In de WWB zijn een aantal algemeen geldende verplichtingen opgenomen, zoals:

- de verplichting om algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden;
- de plicht om gebruik te maken van een door het college aangeboden voorziening gericht op arbeidsinschakeling;
- de inlichtingenplicht op grond waarvan de bijstandsontvanger gegevens moet verstrekken die van belang kunnen zijn voor het recht op bijstand of zijn arbeidsinschakeling;
- de verplichting om de medewerking te verlenen die noodzakelijk is voor de uitvoering van de wet. Hieronder kan onder meer de medewerking aan een noodzakelijk huisbezoek worden geschaard. Ook zeer ernstige misdragingen kunnen worden aangemerkt als een schending van deze verplichting.

Ook kunnen aan de bijstandverlening bijzondere op de bijstandsontvanger of de aard, het doel of de vorm van de bijstand toegespitste verplichtingen worden verbonden. Dat is met name het geval als zij kunnen leiden tot het verminderen of beëindigen van de bijstand. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om de verplichting:

- een beroep te doen op een voorliggende voorziening (art. 15 WWB);
- mee te werken aan het vestigen van een krediethypotheek of pandrecht als zekerheid voor de terugbetaling van leenbijstand, bijvoorbeeld bij een eigen woning (art. 48, derde lid WWB);
- om mee werken aan een noodzakelijke behandeling van medische aard, zij het dat dit alleen kan op advies van een arts (art. 55 WWB);
- een verzoek tot toekenning van kinderalimentatie in te stellen als de bijstandsontvanger daarop aanspraak heeft (art. 55 WWB);
- mee te werken aan de betaling van (een deel van) de bijstand aan derden als de bijstandsontvanger zelf niet in staat is tot een verantwoorde besteding van zijn bestaansmiddelen (art. 57 WWB).

In het tweede lid zijn de algemene criteria voor het bepalen van de hoogte van de maatregel opgenomen. Van toepassing is het beginsel dat de zwaarte van een sanctie in een redelijke verhouding tot de gedraging moet staan. Aan deze proportionaliteitseis wordt voldaan als de genoemde criteria in voldoende mate zijn meegewogen.

Zo kan de omvang en duur van de maatregel worden aangepast, indien het geheel van de omstandigheden aan de handelwijze of opstelling van de belanghebbende de verwijtbaarheid niet (nagenoeg) geheel ontnemt, maar deze wel zodanig sterk vermindert dat dit leidt tot het niet in overwegende mate verwijtbaar zijn van het niet nakomen van de verplichting.

Artikel 3. Afzien van een maatregel

Deze bepaling is ontleend aan artikel 18, tweede lid, van de WWB. Hierbij kan met name gedacht worden aan situaties waarin de bijstandsontvanger bij ontbrekende verwijtbaarheid resp. overmacht niet in staat is geweest om verplichtingen na te komen. Overigens kan daarbij het tijdstip waarop de bijstandsontvanger het college daarover heeft geïnformeerd nog wel een rol spelen. Zo kan verlangd worden dat een bijstandsontvanger die vanwege ziekte niet in staat is om op een afspraak te komen, dat doorgeeft of door laat geven zodra dat redelijkerwijs mogelijk is.

De waarschuwing is in de verordening opgenomen omdat het, met name bij bijstandsontvangers die voor het eerst in de fout gaan, een instrument kan zijn met voldoende corrigerend vermogen. Daarbij is van belang dat een waarschuwing volledig meetelt bij de bepaling van recidive, zoals geregeld in artikel 9, tweede lid, van deze verordening. Ook een waarschuwing kan, ingeval van herhaling, dus aanleiding zijn om een maatregel in duur te verdubbelen. In die zin heeft een waarschuwing rechtsgevolg, zodat er bezwaar tegen kan worden aangetekend.

De bepaling is facultatief geformuleerd, zodat ook in situaties waarin geen sprake is van financiële benadeling toch direct een maatregel opgelegd kan worden. Dat kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als de bijstandsontvanger al eerder, bijvoorbeeld via een herinneringsbrief, de kans is geboden om alsnog aan zijn verplichtingen te voldoen. Er kan evenmin volstaan worden met een waarschuwing als, in de voorafgaande twaalf maanden, eerder een waarschuwing is gegeven of een maatregel is opgelegd.

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, derde lid). 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 Algemene wet bestuursrecht (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

In Afdeling 4.1.2. van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn bepalingen opgenomen over het horen van belanghebbenden in het kader van de voorbereiding van een besluit. Een van de uitgangspunten is dat een belanghebbende de gelegenheid wordt geboden zijn zienswijze naar voren te brengen, voordat een belastende beschikking wordt gegeven waar hij zelf niet om heeft gevraagd of wanneer deze is gebaseerd op gegevens die hij zelf niet heeft verstrekt (art. 4:8 Awb).

Op grond van artikel 4:12 Awb kan een bestuursorgaan ervan afzien om de belanghebbende te horen onder meer als het gaat om een financiële verplichting of aanspraak waartegen bezwaar kan worden aangetekend en de nadelige gevolgen in bezwaar volledig ongedaan gemaakt kunnen worden. Dat is bij het opleggen van een maatregel het geval. Dit betekent dat de bijstandsontvanger formeel niet gehoord hoeft te worden voordat een maatregel wordt opgelegd.

Niettemin is in deze verordening, die mede beoogt een zorgvuldige behandeling te waarborgen, het horen van de bijstandsontvanger als uitgangspunt genomen. Daarbij speelt ook een rol dat, in het bijzonder met het oog op de vaststelling van de verwijtbaarheid, het vaak al noodzakelijk is de bijstandsontvanger te horen. Voor de vaststelling van de ernst van de gedraging en de persoonlijke omstandigheden is dit van minder belang, omdat deze factoren door de categorisering en de koppeling aan de bijstandsnorm zijn geobjectiveerd.

In het tweede lid zijn de aan de Awb ontleende uitzonderingen op deze hoorplicht opgesomd. Hoewel de uitzonderingen ruim en in algemene termen zijn geformuleerd, betekent dit geenszins dat het uitgangspunt dat de bijstandsontvanger gehoord wordt voordat een maatregel wordt opgelegd, wordt verlaten. In gevallen waarin daarvan wordt afgezien, zal dat steeds op een of meer van de genoemde gronden gemotiveerd moeten kunnen worden. Bovendien zal er ook uit bedrijfsmatige overwegingen een terughoudend gebruik van gemaakt worden, omdat anders de kans groot is dat het horen zich verplaatst naar de arbeidsintensieve bezwaarfase.

De in onderdeel a. genoemde uitzonderingsgrond doet zich zelden voor, omdat bij een ernstige schending van verplichtingen, in het bijzonder van de inlichtingenplicht, het recht op bijstand volgens de bestaande beleidsregels wordt opgeschort. Het opleggen van de maatregel kan dan direct worden betrokken bij het noodzakelijk onderzoek voor het herstellen van de uitkering.

De in onderdeel b. al dan niet in combinatie met onderdeel d. genoemde uitzondering kan bij een opschorting of een ingesteld rechtmatigheidsonderzoek goede diensten bewijzen. Het is mogelijk dat in die situatie het voornemen om een maatregel op te leggen niet expliciet aan de orde is geweest, terwijl wel alle relevante aspecten voor het opleggen van een maatregel de revue zijn gepasseerd. Het is dan niet noodzakelijk de bijstandsontvanger nogmaals te horen voordat een maatregel wordt opgelegd.

In onderdeel c. is, conform artikel 4:8, tweede lid, Awb geregeld dat een bijstandsontvanger ook niet gehoord hoeft te worden als vaststaat dat hij zijn inlichtingenplicht niet is nagekomen. Ook dan zal overigens vaak tot opschorting van het recht op bijstand overgegaan worden.

De uitzonderingen, met name onderdeel d, laten ruimte voor nadere instructies ter vergroting van de uitvoerbaarheid van het maatregelenbeleid. Zo kan bij een relatief lichte maatregel, bijvoorbeeld vanwege het niet nakomen van administratieve verplichtingen, zoals het te laat inleveren van het maandformulier, volstaan worden met het horen van de bijstandsontvanger aan de balie, zonder dat daarvoor een afspraak met de bijstandsontvangermanager nodig is. Het enige wat dan feitelijk een rol speelt, is de reden van de te late inlevering.

Artikel 6. Berekeningsgrondslag

Op grond van het eerste lid wordt een maatregel in beginsel alleen toegepast op de bijstandsnorm. Dit is de bijstand die is bestemd voor de voorziening in de algemeen noodzakelijke kosten van bestaan. Doordat de bijstandsnorm inclusief vakantietoeslag is, leidt toepassing van een maatregel automatisch tot een evenredig lagere reservering voor de jaarlijks uit te keren vakantietoeslag.

In het tweede lid zijn de uitzonderingen geformuleerd op grond waarvan een verlaging ook kan worden toegepast op de bijzondere bijstand. De eerste uitzondering betreft jongeren van 18-21 jaar die geen beroep kunnen doen op de onderhoudsplicht van de ouders. Aan hen kan bijzondere bijstand worden verleend voor de noodzakelijke kosten van het bestaan. De bijstand, die weliswaar voortvloeit uit bijzondere omstandigheden, is belast, vrij besteedbaar en feitelijk bestemd voor de voorziening in de algemeen noodzakelijke kosten van bestaan. Dit in aanmerking nemend is er geen reden om deze vorm van bijstand bij voorbaat uit te sluiten van een mogelijke verlaging bij wijze van maatregel. Bij een samenloop tussen algemene en de hier bedoelde bijzondere bijstand kan overigens ook worden besloten om geen maatregel toe te passen op de bijzondere bijstand, maar uitsluitend een maatregel van een hoger percentage op de algemene bijstand, mits een vergelijkbaar resultaat wordt bereikt. Bij andere vormen van bijzondere bijstand zal het niet voldoen aan verplichtingen in veel gevallen aanleiding zijn om de aanvraag af te wijzen of het recht op uitkering in te trekken. Niettemin zijn er situaties denkbaar dat een volledige afwijzing of intrekking redelijkerwijs een te zwaar middel is. Zo kan gedacht worden aan het verstrekken van woonkostentoeslag, waarbij de bijstandsontvanger de verplichting opgelegd krijgt tijdig informatie te geven over een eventuele belastingteruggave of op zoek moet naar goedkopere woonruimte. Het volledig intrekken van de woonkostentoeslag kan dan, bij te laat verstrekken van de informatie of het niet optimaal nakomen van zijn inspanningsverplichting, onevenredig zijn.

Artikel 7. Ingangsdatum

Op grond van het eerste lid wordt een maatregel als regel opgelegd vanaf de datum dat het besluit bekend is gemaakt. Dit om een duidelijk lik-op-stuk beleid vorm te geven.

Op zich is het wettelijk gezien mogelijk om, bij gedragingen in het verleden, een maatregel ook met terugwerkende kracht op te leggen, via een besluit tot herziening van de eerder verleende bijstand en de terugvordering daarvan. Dat resulteert echter feitelijk slechts in een schuld van de bijstandsontvanger, die deze schuld met de gebruikelijke incassobedragen moet terugbetalen.

Het tweede lid voorziet in de mogelijkheid een maatregel wel met terugwerkende kracht op te leggen als het recht op bijstand is opgeschort. In dat geval kan de maatregel, bij herstel van de uitkering, immers wel direct geëffectueerd worden, zodat de hiervoor bij het eerste lid genoemde bezwaren niet gelden. Daarbij geldt steeds dat een maatregel niet verder terug kan werken dan het moment waarop de bijstandsontvanger in verzuim is geraakt of waarop het verzuim betrekking heeft.

Het derde lid voorziet in de gevallen dat een maatregel niet (geheel) ten uitvoer kan worden gelegd aangezien de bijstand reeds beëindigd is of beëindigd zal worden. In dergelijke gevallen wordt de maatregel met terugwerkende kracht opgelegd waardoor het recht op bijstand over een bepaalde periode wordt herzien, hetgeen leidt tot (gedeeltelijke) terugvordering van de verstrekte bijstand.

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.

Artikel 9. De hoogte en de duur van de maatregel

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

De eerste categorie noemt een percentage van tijdelijke verlaging wanneer zich een geval van lichte verwijtbaarheid voordoet. De tweede categorie heeft betrekking op ernstige verwijtbaarheid. De derde categorie ziet op zeer ernstige verwijtbaarheid.

In artikel 9 is de hoogte en duur van de maatregel vermeld. Deze bepaling houdt verband met de omvang van de verwijtbaarheid en dus de omvang van de maatregel. Verwezen wordt naar artikel 10 voor het hiermee corresponderende verwijtbare gedrag.

Het tweede lid behandelt recidive. Op basis van deze bepaling kan een recidivemaatregel slechts één keer als standaard worden verdubbeld. Indien de belanghebbende vervolgens bij herhaling 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 betrokkene.

Hoofdstuk 2. Maatregelwaardige gedragingen

Artikel 10. Niet nakomen plicht tot arbeidsinschakeling

De gedragingen die verband houden met het geen of onvoldoende medewerking verlenen aan het verkrijgen of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid, worden in diverse categorieën onderscheiden. Hierbij is de ernst van de gedraging het onderscheidend criterium. Bij de weging zijn mede de omstandigheden van belang, een jaar voorafgaand aan de melding bij het Werkplein. Indien vanaf de datum melding –praktisch gezien- een zoektijd wordt gehanteerd, alvorens een aanvraag om een uitkering wordt ingenomen, wordt de termijn van de zoektijd hieraan toegevoegd. De omstandigheden die zich in de aldus berekende periode voordoen kunnen aanleiding zijn om een maatregel toe te passen vanaf de datum melding. De eerste categorie betreft formele verplichtingen, zoals de verplichting om zich als werkzoekende in te schrijven op het Werkplein en ingeschreven te blijven, en hieraan gelijk te stellen verplichtingen.

In de tweede categorie gaat het o.a. 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. Ook betreft het niet aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid, het door eigen toedoen voorafgaand aan de aanvraag algemeen geaccepteerde arbeid niet behouden dan wel tijdens de bijstand deeltijdarbeid niet behouden alsmede het niet meewerken aan voorzieningen in het kader van Work first.

De derde categorie ziet op het gedrag volgens de tweede categorie, echter in het licht van een ernstige verwijtbaarheid. Daarvan kan ook sprake zijn bij een eerste maatregel.

Artikel 10 van de verordening ziet derhalve op gedrag, benoemd in artikel 9 WWB. Ook ziet deze bepaling op het gedrag, als bedoeld in artikel 18 WWB.

Artikel 11. Niet nakomen van de inlichtingplicht met financieel nadeel.

Als de schending van de inlichtingenplicht tot gevolg heeft gehad dat de bijstand ten onrechte of tot een te hoog bedrag is verleend, wordt de hoogte van de maatregel vastgesteld aan de hand van de in artikel 11, tweede lid, opgenomen staffels.

In het tweede lid is geregeld dat de hoogte van de maatregel wordt gerelateerd aan het bedrag van de netto-bijstand, met het oog op de uitvoerbaarheid. De langdurigheidstoeslag is

een onbelaste verstrekking.

Artikel 12. Zeer ernstige misdragingen

Een bijzondere situatie waarin sprake is van het niet nakomen van aan de uitkering verbonden verplichtingen, is die waarin een bijstandsontvanger zich zeer ernstig misdraagt jegens het college of een van zijn ambtenaren. Hieronder worden verschillende vormen van agressie begrepen, zij het dat steeds sprake moet zijn van gedrag dat in het normale menselijke verkeer als onacceptabel kan worden beschouwd.

Verder geldt steeds dat er verband moet bestaan tussen het wangedrag en mogelijke belemmeringen voor het college om het recht op uitkering vast te stellen. Wanneer die relatie ontbreekt, is het volgens de jurisprudentie niet mogelijk om een maatregel wegens agressie op te leggen.

Het opleggen van een maatregel is niet de enige reactie die een bijstandsontvanger ervaart indien er sprake is van agressief gedrag. In eerste instantie zal de betreffende medewerker zelf de bijstandsontvanger op zijn gedrag aanspreken. Mocht dit niet leiden tot verandering van het gedrag dan volgt een ordebrief van de directeur Samenleving, waarin nadrukkelijk naar voren wordt gebracht dat agressief gedrag niet wordt getolereerd. Daarnaast kan een bijstandsontvanger, direct na het gesprek met de medewerker of op een later moment, ook in persoon door of namens de directeur Samenleving op zijn agressieve gedrag worden aangesproken in een zogeheten ordegesprek. Ook een (tijdelijk) bouwverbod kan het uiteindelijke gevolg zijn van agressief gedrag.

Indien er sprake is van agressief gedrag volgt altijd de inschakeling van en aangifte bij de politie. Het agressieve gedrag van de bijstandsontvanger zal dan via een strafrechtelijk traject worden beoordeeld. De gehele procedure zoals hierboven vermeld staat beschreven in het Agressieprotocol.

Artikel 13. 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 bijstandsaanvraag 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, 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 principe is in dergelijke gevallen de sanctieladder volgens artikel 11 van toepassing.

Artikel 14. Nadere regels

Voor de juiste uitvoering van de verordening kan het noodzakelijk zijn dat nadere uitvoeringsregels worden vastgesteld. Dit artikel geeft het college de bevoegdheid om dergelijke regels vast te stellen via de gangbare richtlijnen.