

Toelichting Verzamelverordening WWB, IOAW, IOAZ en Bbz 2013

Inleiding

De verordeningen op re-integratie, afstemming, handhaving en toeslagen (voor alleen WWB) zijn in Tilburg samengevoegd tot één verzamelverordening. Dit omdat de onderwerpen zeer nauw samenhangen en vanwege de lokale actie stofkam: vereenvoudigen en terugdringen van regels.

De WWB wordt met ingang van 2013 wederom gewijzigd vanwege de invoering van de zgn. Fraudewet. Op basis hiervan moet de gemeente de afstemmingsbepaling m.b.t. de schending van de inlichtingenplicht vervangen door een bestuurlijke boete. Daarnaast moet de gemeente een verordening vaststellen rondom de verrekening van de recidiveboete. Vanwege bovenstaande redenen wordt deze nieuwe verordening ook weer opgenomen in de Verzamelverordening in § 4.2 en geldt ook alleen voor de WWB. De bestuurlijke boete geldt wel voor de andere regelingen (IOAW, IOAZ en Bbz) maar de bepalingen rondom de recidive zijn in deze regelingen wettelijk bepaald. De rijksoverheid heeft de fraudewet vastgesteld omdat uitkeringsfraude streng bestraft moet worden. Dit vanwege de financiële houdbaarheid, maar vooral vanwege het maatschappelijk draagvlak. De overige sociale zekerheidsregelingen kennen een strenger regime dan de WWB omdat hier nog steeds de vangnetfunctie voor geldt. Bij recidive fraude bij de andere regelingen wordt maximaal vijf jaar de beslagvrije voet losgelaten, wat betekent dat mensen ook vijf jaar geen uitkering ontvangen. Als er dan geen inkomen is, moet er bijstand verleend worden. Feitelijk ontvangen de mensen dan 2 inkomens, waarvan er één niet uitbetaald wordt. Om grotere problemen te voorkomen kent de fraudewet een vrijlating van een deel van de uitkering ter compensatie van de huur- en zorgtoeslag.

Het kabinet beschrijft deze ontwikkelingen als volgt:

Individueel, maatschappelijk én financieel belang nieuwe aanpak

“Ieder mens heeft recht op zelfbeschikking, verdient de kans het beste uit zichzelf te halen en zich te ontplooiën. We schrijven niemand af, maar spreken iedereen aan. Een baan is immers de beste sociale zekerheid. Natuurlijk zorgen we samen voor wie echt niet kan meedoen.” Zo beschrijft het regeerakkoord van dit kabinet het individuele belang dat iedereen die dat kan, ook naar vermogen meedoet. Meedoen naar vermogen dient daarnaast ook een maatschappelijk en economisch belang. De arbeidsmarkt staat voor grote veranderingen. Voor het eerst sinds decennia neemt het aantal werkenden af. Als er niets gebeurt, komt de samenleving straks mensen tekort om het werk te doen. Terwijl er intussen om uiteenlopende redenen nog veel mensen langs de kant staan die (gedeeltelijk) wel kunnen werken. Dat is sociaal en economisch ongewenst.¹

Aanpassingen vanwege de aanscherping WWB

In de verzamelverordening wordt het nieuwe beleid voor het verhogen van de participatie van mensen die langere tijd aan de kant staan, afgestemd op het eveneens aangepaste sanctiebeleid. De Rijksoverheid wil naast meer participatie op de (zoveel mogelijk reguliere) arbeidsmarkt meer inzet op handhaving en afstemming. Misbruik van sociale zekerheid moet bestraft worden om het draagvlak hiervoor in de samenleving te kunnen behouden. De gemeenten moeten vanwege een rijksbezuiniging hierop ook meer geld besparen. Dit maakt dat naast daadwerkelijk opsporen en bestraffen van fraude ook het strakker invorderen van openstaande schulden noodzakelijk wordt.

Aanpassing verordening 2013

De verordeningen hebben de status van beleidskader. Daarom worden hierin de kaders voor de uitvoering van de regelingen gesteld. Het college zal in beleidsregels en uitvoeringsrichtlijnen deze kaders verder invullen voor de uitvoering, meer dan tot nu toe het geval was. In de basis bestaat de verzamelverordening voor een groot deel uit overname van voort te zetten beleid (soms wat minder gedetailleerd op uitvoering) uit de voormalige verordeningen. De grootste wijzigingen zitten in de verplichte aanpassingen n.a.v. de wetswijzigingen WWB 2013:

- Afschaffing huishoudinkomenstoets;
- Invoering bestuurlijke boete en paragraaf recidiveboete.

¹ Citaat uit de hoofdlijnen notitie Werken naar vermogen

Aanpassingen vanwege gemeentelijke beleid NOMA

De gemeente Tilburg heeft een nieuw beleidskader Nieuw ondersteuningsmodel Arbeidsmarkt (NOMA) vastgesteld. Dit beleidskader zal in de loop van de komende jaren geïmplementeerd gaan worden. Waar mogelijk is in deze verordening al geanticipeerd op de wijzigingen die gaan komen. Zo is er een zoektermijn ingevoerd van vier weken voor alle aanvragers van bijstand, niet alleen de jongeren tot 27 jaar. Ook zijn hierop de afstemmingsmogelijkheden aangepast. Wellicht zal in de loop der jaren de verordening hierop wederom moeten worden aangepast, omdat op dit moment nog niet alle consequenties van NOMA voor de uitvoering scherp zijn.

Overige aanpassingen vanwege onderhoud in 2012

Vanwege de Wet bundeling van uitkeringen inkomensvoorzieningen aan gemeenten moet er een maatregelen- en misbruikverordening voor de IOAW en IOAZ zijn. De Bbz moest worden toegevoegd omdat hiervoor het besluit boeten en maatregelen is ingetrokken per 1 januari 2012. Uit oogpunt van eenheid van beleid is deze verplichting uitgewerkt naar de systematiek van het sanctie- en handhavingsbeleid voor de Wet werk en bijstand (WWB). Het afstemmen van het sanctiebeleid voor de IOAW/IOAZ/Bbz op het WWB beleid voorkomt dat voor gelijksoortig gedrag verschillend beleid gaat gelden. Tevens voorkomt/ beperkt het de mogelijkheid tot (ongewenste) samenloop van IOAW/IOAZ/Bbz met een bijstandsuitkering.

De regels over het voorkomen en bestrijden van uitkeringsfraude IOAW/IOAZ/Bbz zijn gelijk aan die voor de uitkeringen algemene bijstand. Om deze reden is voor de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van de IOAW/IOAZ/Bbz volledige aansluiting gezocht bij de hiertoe voor de WWB vastgestelde regels. Uitzondering hierop is de recidiveboete, omdat deze van rechtswege anders is voor alle uitkeringen dan de WWB.

Voor de WWB is de controle naar de rechtmatigheid van de verstrekte bijstand ingericht naar het SoZaWe-model voor programmatisch en hoogwaardig handhaven. Dit model is van overeenkomstige toepassing op het werkproces voor de IOAW/IOAZ/Bbz. Al deze aanpassingen zijn terug te vinden in deze verzamelverordening.

De Verzamelverordening 2013 is als volgt opgebouwd:

1. algemene bepalingen
2. re-integratie
3. maatregelen (afstemming)
4. bestuurlijke boete
5. handhaving
6. toeslagen
7. slotbepalingen

§1 Algemene bepalingen

Artikel 1. Definities

De centrale rol van participatie in de WWB (werk boven inkomen en iedereen doet mee) raakt in het bijzonder de doelgroep, het karakter en de reikwijdte van begrippen als arbeidsinschakeling, ondersteuning en voorzieningen. De in de verzamelverordening gebruikte begrippen sluiten zoveel als mogelijk aan bij die van de WWB en de andere wetten. Dit uit het oogpunt van helderheid en structuur. Hiermee wordt het voor de burger makkelijker om de samenhang te doorzien tussen het doel van de wetgeving en de in de verordening uitgewerkte beleidskaders. Voor zover er definities niet in de Verordening zijn opgenomen, gelden deze zoals in de wet bedoeld.

De definities in deze paragraaf gelden voor de gehele Verzamelverordening, met uitzondering van de paragrafen 4 en 6, omdat deze alleen gelden voor de WWB.

§2 Re-integratie

Dit hoofdstuk regelt het ondersteunen en het aanbieden van voorzieningen aan werkzoekenden die behoren tot de doelgroep. De opdracht hiertoe is geregeld in artikel 7 van de WWB en 34 IOAW. Voor de IOAZ en Bbz gelden deze regels niet.

Artikel 2. Opdracht en taak van het college

Het is aan het college om te zorgen voor een voldoende aanbod van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling. De wet en de verordening gaan uit van door het college noodzakelijk geachte voorzieningen. Door deze omschrijving is het aanbieden van een voorziening afhankelijk te stellen van sociaaleconomische factoren en de middelen uit het Participatiebudget. De ondersteuning is dan ook geen afdwingbaar recht zoals een belanghebbende dat het liefst zou zien. Het college moet zorgen voor een gevarieerd aanbod aan voorzieningen en legt deze vast in de beleidsregels.

De raad heeft in NOMA het beleidskader re-integratie vastgesteld (december 2012). Met teruglopende middelen vanuit het Participatiebudget en oplopende bestanden uitkeringsgerechtigden moeten meer mensen sociaal stijgen. Uitgangspunt is om in het nieuwe model te kiezen voor het ondersteunen naar werk van zoveel mogelijk mensen, waarbij niet langer geïnvesteerd wordt in activiteiten die niet direct te koppelen zijn aan een plek op de arbeidsmarkt op termijn. De verordening is een vertaling van dit beleidskader naar de uitvoering. Er is voor gekozen geen uitgebreide invulling te geven aan alle in te zetten instrumenten, omdat dit tot de taak en bevoegdheid van het college behoort. Het college zal dan ook de beleidskader in concrete instrumenten omzetten.

Lid 3: Het college betreft bij het afwegen van de belangen bij het aanbieden van voorzieningen onder meer de situatie op de arbeidsmarkt, de mate van investering in een belanghebbende (eerder aangeboden voorzieningen), het vooruitzicht op inkomen uit betaalde arbeid als ook de mogelijkheid van een voorliggende voorziening waaronder voor jongeren de terugkeer naar het reguliere onderwijs.

Lid 6: Wanneer het college derden inschakelt voor het uitvoeren van re-integratievoorzieningen zal het hierbij de gemeentelijke richtlijnen voor in-, aan- en uitbesteden in acht nemen.

Lid 7: Het plan van aanpak (dit is het trajectplan) dat per individu wordt opgesteld bevat in ieder geval een omschrijving van de te verrichten activiteiten naar doel, aard en omvang en de duur hiervan.

Lid 8: Bij flankerend beleid voor het wegnemen van belemmeringen voor arbeidsinschakeling valt te denken aan voorzieningen als indicatiestelling, nazorg, schuldhulpverlening, e.d.

Artikel 3. Aanspraak

Nieuw in deze verordening is dat de belanghebbende pas aanspraak kan maken op ondersteuning vier weken nadat de melding (wachttijd). In deze periode heeft de klant een inspanningsverplichting om alles op alles te zetten om zelf werk te vinden. De gemeente biedt in deze periode geen actieve ondersteuning gericht op arbeidsinschakeling of inkomen. Indien de klant zich echter onvoldoende heeft ingezet om aan het werk te komen wordt bij de toekenning van de uitkering direct een sanctie opgelegd. Hiermee wordt de zoektermijn die van rechtswege voor jongeren (tot 27 jaar) geldt ook voor 27+ers ingezet. Het gevolg van niet meewerken kan echter voor de 27+ers anders zijn dan voor de jongeren. Wanneer jongeren totaal niet meewerken tijdens de zoektermijn, ontstaat er van rechtswege geen recht op uitkering. Voor de 27+ers ontstaat dit recht wel, maar wordt een maatregel opgelegd. Dit kan overigens voor de jongere ook, vanwege een onvoldoende actieve houding.

Van het opleggen van een zoektermijn kan worden afgezien als er sprake is van zodanig bijzondere omstandigheden waardoor een wachttijd niet verantwoord is. Bijvoorbeeld omdat er acute problematiek speelt op het terrein van armoede (aansluiten bij betalingscyclus), crisissituaties (broodnood, dreigende uithuis zetting) of omdat relatief eenvoudig objectief kan worden vastgesteld dat de klant niet beschikt over voldoende zelfredzaamheid (bijv. beperkte verstandelijke vermogens).

In dit artikel gaat het om de aanspraak die iemand vanuit de doelgroep heeft of kan hebben richting college voor ondersteuning bij re-integratie. Uiteindelijk beslist het college aan de hand van de criteria zoals deze vastgelegd zullen worden in de beleidsregels. Uitgangspunt van de inzet is gericht op de kortste weg naar duurzaam en regulier werk voor belanghebbenden met arbeidsperspectief, maar die niet in staat zijn om zonder ondersteuning aan het werk te komen. De problematiek die maakt dat de klant nog niet direct bemiddelbaar is, is in beginsel op te lossen c.q. beheersbaar te maken in een periode van maximaal 12 maanden.

De aanspraak voor mensen zonder uitkering, die wel tot de doelgroep behoren is beperkt. Dit past in de visie op re-integratie waarbij de steeds schaarsere middelen worden ingezet voor de doelgroepen die dit het hardst nodig hebben. De Raad heeft in de kader nota NOMA besloten om primair het P-budget in te zetten voor mensen met een bijstandsuitkering. Het college kan besluiten om toch voorzieningen in te zetten op NUG-gers, maar gezien de primaire doelstelling WWB-ers is dit beperkt.

Artikel 4. Voorzieningen aan de belanghebbende en voorzieningen aan de werkgevers

Dit artikel geeft het college de mogelijkheid om de aard van de voorzieningen in beleidsregels vast te leggen.

Lid 1 onder f geeft het college de mogelijkheid om in de beleidsregels een uitstroompremie vast te leggen voor de belanghebbende wiens uitkering op grond van de WWB of IOAW wordt beëindigd als gevolg van duurzame werkaanvaarding. Duurzame werkaanvaarding is in beginsel minimaal voor 6 maanden uitstroom.

Lid 2 geeft het college de mogelijkheid om in beleidsregels de tegenprestatie nader uit te werken. De tegenprestatie moet bestaan uit tijdelijke maatschappelijk nuttige activiteiten, zonder dat deze er toe bijdragen dat het arbeidsmarktperspectief perse verbetert. Het moet hierbij altijd gaan om kortdurende, tijdelijke activiteiten die geen verdringing op de arbeidsmarkt met zich meebrengen. Het moet ook proportioneel zijn: wat kun je in redelijkheid van iemand verwachten. De gedachte achter de tegenprestatie is dat iemand iets terug doet voor de uitkering.

Lid 4 geeft het college de mogelijkheid om ook te verwijzen naar maatschappelijke participatie. Dit bestond tot NOMA uit klassieke sociale activering. Met de beleidswijzigingen van NOMA maar ook de overgang van de dagbesteding AWBZ naar gemeenten zal de invulling hiervan gaan wijzigen. De gemeente zal nog steeds haar verantwoordelijkheid nemen voor ondersteuning naar maatschappelijke participatie van mensen die een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Maar dit zal op andere manieren ingevuld gaan worden door het college.

Artikel 5. Voorzieningen aan de werkgevers

Het college kan ook voorzieningen toekennen ten behoeve van werkgevers. Dit is dan altijd gekoppeld aan een individuele rechthebbende, nooit in het algemeen. Voorzieningen die ten behoeve van de werkgever kunnen worden verstrekt zijn o.a. de uitstroompremie, loonkostensubsidie en loondispensatie. Bij het laatste krijgt de werkgever toestemming om naar loonwaarde voor de betreffende werknemer te gaan betalen, wat lager kan

zijn dan het wettelijk minimumloon. Het college zal de loonwaarde bepalen, maar doet dit in overleg met de werkgever. Hiertoe worden regels gesteld door het college.

Aan de ID-er/WIW-er die uitstroomt naar een reguliere baan wordt op basis van een apart besluit een premie verstrekt. Deze premie is niet opgenomen in de Verordening omdat deze een andere grondslag heeft. Neemt niet weg dat er nog wel een premie verstrekt kan worden.

Artikel 6. Handhaven participatie en beëindigen ondersteuning

De regels op het sanctioneren van het niet nakomen van verplichtingen, met uitzondering van de inlichtingenplicht zoals genoemd in artikel 17 WWB, zijn opgenomen in paragraaf 3 van deze verordening. Wanneer een niet uitkeringsgerechtigde of ANW-er een voorziening krijgt aangeboden en zich niet houdt aan de hierbij horende verplichtingen, dan zal de voorziening worden beëindigd.

Volgens lid 4 kan het college besluiten enige tijd geen voorzieningen aan te bieden. Het is afhankelijk van de soort voorziening die eerder beëindigd is, en vooral van de kostprijs hiervan, hoe lang enige tijd zal duren. Hoe duurder de voorziening, hoe langer het college kan wachten met het aanbieden van een nieuwe voorziening. Dit is maatwerk, afhankelijk van de soort voorziening en de mate van niet-nakoming hiervan en de verwijtbaarheid hier van. Het college zal dit individueel moeten motiveren als de belanghebbende hier om vraagt.

Artikel 7. Premie en bijdrage participatie(plaats) voor personen ouder dan 27 jaar

Bijstandsgerechtigden met een kleine kans op inschakeling in het arbeidsproces, en die daardoor voornamelijk niet bemiddelbaar zijn op de arbeidsmarkt, kunnen voor een terugkeerbaan in aanmerking komen. De werkzaamheden in een terugkeerbaan moeten aan twee voorwaarden voldoen, namelijk dat de werkzaamheden in het kader van de re-integratie van de betrokkene worden verricht en dat het om additionele werkzaamheden gaat. Mensen verrichten werkzaamheden in een terugkeerbaan in het perspectief van hun re-integratie met behoud van uitkering. Dit wil zeggen dat de activiteit primair gericht moet zijn op het bevorderen van de mogelijkheden van de betrokkene om uit de bijstand te stromen naar reguliere arbeid. Nadere uitwerking vindt in beleidsregels plaats.

§3 Maatregelen / afstemming

Deze paragraaf laat de volgende indeling zien:

- 3.1 algemene bepalingen
- 3.2 gedragingen en bijbehorende maatregelen

§3.1 Algemene bepalingen

De wetten kennen meerdere verplichtingen voor uitkeringsgerechtigden. De gemeente kan besluiten om mensen vanwege individuele redenen een ontheffing te verlenen van sommige van deze verplichtingen. Nooit kan er een ontheffing worden gegeven van de inlichtingen- of medewerkingsplicht. Wel kan vanwege dringende redenen een ontheffing gegeven worden van de arbeids- en/of re-integratieverplichting. De ontheffing is tijdelijk en individueel en geldt nooit voor een echtpaar als geheel. Het onderscheid in verplichtingen vergroot de mogelijkheid tot participatie naar het uitgangspunt: iedereen doet mee naar vermogen. In de regel wordt geen ontheffing gegeven van de re-integratieverplichting. Toch kan het in bepaalde situaties voorkomen dat er van beide verplichtingen ontheffing wordt gegeven, maar dit is de uitzondering.

De wet kent geen categoriale ontheffingen van de verplichtingen. Alleen de alleenstaande ouders, die de volledige zorg hebben van een tot last komend kind tot 5 jaar, nemen een bijzondere positie in. Zij kunnen een verzoek indienen om ontheffing te krijgen van de arbeidsverplichting (niet de re-integratieverplichting!). Deze ontheffing wordt slechts één keer verleend en geldt voor de periode waarin het jongste kind de leeftijd van vijf jaar nog niet bereikt, met dien verstande dat de totale duur van de ontheffing ten hoogste zes jaar kan bedragen. Als er een ontheffing wordt verleend wordt een plan van aanpak opgesteld waarin de activiteiten gedurende de ontheffing van de arbeidsplicht worden opgenomen. Nadere uitwerking vindt in beleidsregels plaats.

Bij mantelzorg is ontheffing aangewezen als dit noodzakelijk is en ondersteunde zorg ontbreekt. Meer in het algemeen mag de wens van een werkzoekende om mantelzorg te verlenen de kortste weg door of naar betaald

regulier werk in redelijkheid niet belemmeren. Bij het afwegen van belangen moet ook de geschiktheid van de mantelzorger voor de zorgtaak betrokken worden. Er zijn afspraken gemaakt met het expertisecentrum familie zorg (Exfam). Zij kunnen een indicatie voor de mantelzorger afgeven, waardoor deze ontheven kan worden van zowel de arbeids- als de re-integratieverplichting.

Een maatregel of een boete

Tot 1 januari 2013 werd een maatregel opgelegd als een uitkeringsontvanger zich niet aan zijn verplichtingen hield, ongeacht om welke verplichting het ging. Na 1 januari 2013, met de invoering van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (fraudewet), verandert dit. Met de wet krijgt het college de plicht om een boete op te leggen indien sprake is van schending van de inlichtingenplicht. De eerdere bevoegdheid om een maatregel in deze situatie op te leggen verdwijnt. Gaat het om de schending van een andere verplichting dan de inlichtingenplicht dan is een maatregel nog wel aan de orde. Denk aan schending van de meewerkplicht, arbeid- en re-integratieplicht, aan tekortschietend besef van verantwoordelijkheid, het zich zeer ernstig misdragen of als het gaat om nadere verplichtingen die leiden tot vermindering of beëindiging van het beroep op bijstand.

De bestuurlijke boete is uitgewerkt in paragraaf 4. In paragraaf 3 is de verplichting als bedoeld in artikel 18 van de WWB uitgewerkt om vorm en inhoud te geven aan een sanctiebeleid (vaststellen afstemmingsverordening). Het verlagen van de uitkering is voorgeschreven als de belanghebbende naar het oordeel van het college:

- a. tekortschietend besef van verantwoordelijkheid betoont voor de voorziening in het bestaan;
- b. de uit de WWB, IOAW, IOAZ of Bbz voortvloeiende verplichtingen, anders dan benoemd in artikel 17 WWB niet of onvoldoende nakomt. Hieronder begrepen het zich jegens het college zeer ernstig misdragen.

Het sanctiebeleid is uitgewerkt tegen de visie, dat een uitkering als een tijdelijke overbrugging wordt gezien tot participatie door en naar betaald (gesubsidieerd) werk. Op grond van de eigen verantwoordelijkheid zijn uitkeringsgerechtigden wettelijk verplicht al datgene te doen wat nodig en mogelijk is om in het eigen bestaan te voorzien. Zij worden hierin ondersteund en aangemoedigd via het beleid voor het stimuleren van participatie. De tegenhanger is het sanctiebeleid. Als een noodzakelijk traject tot het verhogen van de participatie wordt gefrustreerd, wordt metterdaad en streng benaderd (lik op stuk beleid). Zeker waar het betreft agressie/geweld tegen de dienstverleners die de wetten uitvoeren treedt de gemeente op. We willen laten zien dat dit niet getolereerd wordt. Maar vooral willen we er voor zorgen dat mensen hun verplichtingen nakomen.

De preventieve prikkel (de pakkans) willen we bevorderen, zodat er niet hoeft te worden gesanctioneerd. Maar als het nodig is, dan zal er een maatregel worden opgelegd.

In deze paragraaf worden de algemene bepalingen met betrekking tot het opleggen van maatregelen opgenomen. De meeste artikelen spreken voor zich en behoeven geen toelichting. De bepalingen in deze paragraaf zijn dwingend, er is in beginsel weinig ruimte voor afwijkingen. Het sanctiebeleid moet voldoen aan de vereisten van de specifieke wetten en de Algemene wet bestuursrecht. Deze bepaling komt tegemoet aan de beginselen van zorgvuldigheid, rechtszekerheid en motivering bij het opleggen van een sanctie. De gestelde waarborgen verduidelijken de rechtspositie van de klant in relatie tot de inkomensgarantie op minimumniveau.

In het samengevoegde sanctiebeleid voor WWB en IOAW/ IOAZ/Bbz wordt uit oogpunt van uniformiteit gesproken over 'het verlagen van de uitkering'. Voor de WWB gaat het om het verlagen van de "bijstandsnorm", voor de IOAW/ IOAZ om het verlagen van de 'grondslag'. Bij de Bbz gaat het om de bijstandsuitkering voor levensonderhoud.

Maatwerk uitgewerkt in de artikelen 8 t/m 10

Het sanctiebeleid moet voldoen aan de vereisten van de WWB en de Algemene wet bestuursrecht. Deze bepalingen komen tegemoet aan de beginselen van zorgvuldigheid, rechtszekerheid en motivering bij het opleggen van een sanctie. De gestelde waarborgen verduidelijken de rechtspositie van de klant in relatie tot de WWB inkomensgarantie op minimumniveau.

Artikel 11. Ingangsdatum en tijdvak

Lid 1: de maatregel kan pas ingaan op het moment dat iemand hiervan op de hoogte is gesteld, dus als hij of zij de beschikking heeft ontvangen. Daarom gaat de maatregel in de maand volgend op de maand waarin de beschikking wordt verstuurd. Meestal wijzigt de bijstandsnorm niet. Voor de effectivering van de maatregel

geldt de norm in de maand waarin deze wordt geëffectueerd om te voorkomen dat iemand financieel onevenredig wordt benadeeld. Een voorbeeld hierbij is dat iemand de norm alleenstaande heeft op het moment dat de maatregelwaardige gedraging wordt geconstateerd en de norm echtpaar op het moment dat de maatregel wordt geëffectueerd. Als er 10% gedurende 1 maand wordt opgelegd, zal deze geëffectueerd worden op de norm echtpaar. In dit geval is de maatregel hoger, maar het kan andersom ook zo zijn dat de maatregel lager wordt als de situatie omgekeerd is (echtpaar wordt alleenstaande).

Lid 2: De maatregel heeft geen terugwerkende kracht en gaat in per de eerste van de maand volgend op de beschikkingsdatum. Uitzondering hierop is bij de aanvraag. Als er dan sprake is van een maatregelwaardige gedraging gaat deze in per datum aanvraag of datum gedraging, als deze hierna ligt, mits de uitkering niet al is uitbetaald. Is dit wel zo, dan geldt de hoofdregel van de eerste van de maand volgend op de beschikking.

Lid 4: Als er sprake is van meerdere maatregelwaardige gedragingen, dan zal altijd de maatregel met de hoogste sanctie worden opgelegd. De sancties worden dus niet bij elkaar opgeteld en opgelegd.

Lid 5: als de uitkering is beëindigd kan er geen maatregel meer worden geëffectueerd omdat dit altijd de verlaging is van de uitkering. Wanneer echter de klant binnen een half jaar terugkomt in de uitkering en er is nog enig causaal verband tussen de verwijtbare gedraging en de bijstandsbehoefte, dan kan het college besluiten om alsnog vanwege ongenoegzaam besef van verantwoordelijkheid alsnog een maatregel op te leggen. Let wel: dit is dan een nieuwe afstemming!

Artikel 12. De berekeningsgrondslag van de maatregel

De bijzondere bijstand wordt niet verlaagd tenzij er sprake is van bijzondere bijstand voor levensonderhoud, zoals bedoeld in de wet in artikel 12, de jongerentoeslag.

Artikel 13. Waarschuwing

In plaats van het opleggen van een maatregel kan in sommige situaties volstaan worden met het geven van een schriftelijke waarschuwing. Dit kan alleen in de situaties waarin de verordening dit toestaat en is beperkt tot de inschrijving UWV en bij schending van de inlichtingenplicht zonder benadeling.

Bij een alleenstaande ouder die ontheffing heeft van de re-integratieverplichting op grond van artikel 9a, wordt een maatregel opgelegd als uit de houding en gedragingen van de alleenstaande ouder ondubbelzinnig blijkt dat de verplichtingen op grond van artikel 9, eerste lid, onderdeel b, van de WWB niet wil nakomen. De ontheffing wordt dan door het college opgeschort en een maatregel beoordeeld. De opschorting (of weigering) van de toestemming volgt uit de wet en hoeft niet in de verordening te worden herhaald. Het zelfde geldt voor de jongeren die ondubbelzinnig weigert mee te werken tijdens de zoektermijn: het recht op uitkering ontstaat van rechtswege niet.

De waarschuwing telt mee voor de recidive en moet hiertoe dan ook geregistreerd worden.

Artikel 14. Horen van de belanghebbende(n)

De belanghebbende moet worden gehoord en het besluit moet altijd schriftelijk worden genomen. Vanzelfsprekend zijn de bepalingen van de Awb hierop ook van toepassing. In dit artikel staan alleen de bijzondere bepalingen voor de uitvoering van de WWB.

De sanctie gaat pas in als de belanghebbende hier van op de hoogte is gesteld. Het college kan slechts in bepaalde situaties gemotiveerd afzien van het horen.

§3.2 Gedragingen en bijbehorende maatregelen

Artikel 15. Geen of onvoldoende meewerken aan het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid

Verlaging van 100% gedurende 1 maand

De activiteiten die hier genoemd worden wegen allemaal zeer zwaar gelet op de eigen verantwoordelijkheid van de uitkeringsgerechtigde om al datgene te doen wat nodig en mogelijk is om in het eigen bestaan te voorzien. Een tekortkoming van deze aard druist zo in tegen het centrale uitgangspunt tot participatie naar vermogen, dat een verlaging van de uitkering van 100% voor de duur van één maand proportioneel wordt

toegepast. Deze maatregel wordt redelijk en billijk geacht, omdat de belanghebbende door diens opstelling, houding of gedrag niet zelf in het bestaan kan voorzien. Met name de gedraging het weigeren van een passend re-integratieaanbod en het niet naar vermogen meewerken aan het verrichten van de tegenprestatie moet gezien worden tegen het licht van het sterk teruglopende participatiebudget, wat maakt dat het niet waarderen van de financiële inzet t.b.v. re-integratie gewaardeerd moet worden.

Nieuw in dit artikel is de maatregel van 100% gedurende 1 maand bij het niet meewerken aan de diagnose en/of re-integratieprogramma in de poort (dus bij de aanvang van de uitkering). In de implementatie van NOMA wordt de poort zo ingericht dat iedereen hier langs komt en uitgebreid gescreend wordt op de (on)mogelijkheden richting de arbeidsmarkt. Niet of onvoldoende meewerken hieraan heeft grote gevolgen voor het vervolg van de uitkeringsverstrekking en het inzetten van voorzieningen. Eigenlijk zou gesteld kunnen worden dat het recht op uitkering niet goed vastgesteld kan worden, maar deze mogelijkheid biedt de wet ons niet, nu het hier gaat om een doelmatigheidsinstrument. Om toch te bewerkstelligen dat mensen hier naar vermogen aan meewerken is een strenge maatregel aangewezen.

Het college kan op basis van individuele omstandigheden besluiten de maatregel op te knippen in 2 maanden 50%. Dit kan b.v. het geval zijn bij gezinnen met kleine kinderen die door de maatregel van 100% in grote problemen komen en waardoor de huisvesting in het geding komt.

In lid 3 worden een aantal gedragingen genoemd die gesanctioneerd worden met 50%. Ook in het licht van het teruglopende participatiebudget wordt deze maatregel redelijk en niet disproportioneel geacht.

In lid 4 is opgenomen het niet ingeschreven staan bij het UWV werkbedrijf met 5% sanctie. Het college werkt met een instrument om de afstand tot de arbeidsmarkt van de uitkeringsgerechtigden (en aanvragers) te meten. Uitgangspunt is hoe dichter men staat bij de arbeidsmarkt, hoe hoger de sanctie. Daarom wordt verderop in dit artikel bepaald dat de hoogte van de maatregel wordt gehalveerd bij een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Er moet aangesloten worden bij de indeling van de uitvoering binnen de afdeling Werk & Inkomen om te bepalen of iemand kansrijk is op de arbeidsmarkt: mensen die bemiddeld worden door de teams Activering (inclusief TNK en Werkplein) zijn kansrijk, mensen die onder Basis dienstverlening vallen zijn minder kansrijk. Hiermee kan ook geanticipeerd worden op NOMA: mensen die begeleid worden of via werkgeversdienstverlening worden bemiddeld zijn kansrijk. De mensen die alleen dienstverlening krijgen hebben een grotere afstand tot de arbeidsmarkt.

Bij recidive wordt de duur van de maatregel verdubbeld.

Voor alle maatregelen die betrekking hebben op doelmatigheid geldt dat wanneer een belanghebbende bij herhaling geen gehoor geeft aan een oproep om ergens te verschijnen in het kader hiervan, het onderzoek naar doelmatigheid een onderzoek naar de rechtmatigheid wordt. Uit de jurisprudentie van de CRvB blijkt dat er in deze situaties gerechtvaardigde twijfel ontstaat naar het daadwerkelijk verblijven binnen de gemeente van de belanghebbende nu deze steeds niet verschijnt of anderszins laat blijken niet op de hoogte te zijn van afspraken. Er moet dan een onderzoek worden gedaan naar het voortgezet recht op uitkering.

De uitkering kan beëindigd worden als dit recht op uitkering niet langer vastgesteld kan worden door het herhaaldelijk niet reageren op oproepen. Er moet wel duidelijk overgegaan worden van een doelmatigheidsonderzoek naar een rechtmatigheidsonderzoek.

Jongeren

Er bestaat geen recht op ondersteuning en ook niet op uitkering als uit het gedrag en de houding van de jongere ondubbelzinnig blijkt dat hij geen inspanningen heeft gepleegd en onwillig blijft om aan de verplichtingen te voldoen. Jongeren die zich zodanig aan de verantwoordelijkheid om te voorzien in het eigen bestaan onttrekken, kunnen geen aanspraak maken op bijstand. Jongeren kunnen deze consequenties voorkomen door afspraken na te komen, actief naar werk te zoeken en al datgene te doen wat nodig en mogelijk is om zelf aan het werk te komen.

WSW

Het lijkt een tegenspraak dat mensen verplicht zijn om mee te werken aan het onderzoek naar de doelgroep WSW, maar als ze tot deze doelgroep behoren geen verplichting hebben om hier verder aan mee te werken. Dit heeft te maken met het feit dat via de toelating tot de WSW vastgesteld wordt dat iemand een 'arbeidshandicap' heeft, toch in ieder geval niet eenvoudig bemiddelbaar zal zijn op de reguliere arbeidsmarkt. Dat verklaart waarom als eenmaal de indicatie is gesteld, deze mensen ontheven kunnen worden van de arbeids- en (verdere) re-integratieverplichting.

Artikel 16: nadere verplichtingen

De WWB kent in artikel 55 de mogelijkheid om nadere verplichtingen te verbinden aan de uitkering. Een klant is verplicht om desgevraagd de medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van de WWB. Het betreft verplichtingen die strekken tot arbeidsinschakeling, dan wel in het verlengde liggen van de inlichtingenplicht. Het zijn verplichtingen afgestemd op de individuele situatie van een klant. Voorbeelden van een nadere verplichting zijn:

- Meewerken aan een budgetteringscursus
- Melden als je met vakantie gaat in het kader van het re-integratietraject.
- Meewerken aan een onderzoek naar de kansen op de arbeidsmarkt
- Meewerken aan verhaals-/debiteurenonderzoek
- Het zich onderwerpen, op advies van een arts, aan een noodzakelijke behandeling van medische aard omdat de beperkingen arbeidsinschakeling in de wet staat.
- Het toestaan van een (on)aangekondigd huisbezoek ter verificatie van verstrekte gegevens. In het bijzonder in verband met de problematiek van de gezamenlijke huishouding.

Bij de beoordeling of de belanghebbende in een concreet geval verplicht is mee te werken aan een onderzoek dient de nadere verplichting getoetst te worden aan zorgvuldigheid, evenredigheid en recht op privacy.

Artikel 17. Inburgering

Vervallen.

Artikel 18. Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid

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 het instellen van een alimentatievordering;
- het door eigen toedoen niet behouden van werk.

De sanctie wordt afgestemd op het benadelingsbedrag. Wanneer er geen benadelingsbedrag kan worden vastgesteld (maar er is wel benadeling) dan wordt 20% van de uitkering gedurende 1 maand opgelegd. Dit geldt zowel voor algemene bijstand als bijzondere bijstand.

Onverantwoord interen

Bij het onverantwoord interen van vermogen of het weggeven (schenken) van vermogen met het doel om eerder uitkering te verkrijgen is de hoogte van de sanctie gekoppeld aan de duur van de schadelast voor de gemeente. Deze maatregel geldt niet voor de IOAW nu deze regeling geen vermogensbepaling kent. Let wel: er moet dus wel sprake zijn van causaliteit tussen het wegslijzen van het vermogen (of te snel uitgeven hiervan)

en de uitkeringsafhankelijkheid en zelfs enige mate van opzet hiertoe. Wanneer iemand luxe heeft geleefd en te snel heeft ingeteerd maar de bijstandsbehoefte was op geen enkele manier voorzienbaar, dan zal er geen sanctie worden opgelegd. Het verdient dus een heel zorgvuldig onderzoek om te komen tot deze zware sanctie.

Wanneer er sprake is van versneld interen of wegschenken van vermogen wordt de uitkering gedurende het eerder bijstandsafhankelijk zijn met 100% verlaagd. Als dit tot problemen leidt kan bijstand in de vorm van een lening worden verstrekt conform artikel 48 van de wet.

Versneld interen van vermogen wordt berekend naar de systematiek van 1,5x de norm per maand + de premie van de zorgverzekering. Daarnaast moet ook altijd rekening gehouden worden met eventuele extra kosten die iemand heeft puur omdat er sprake is van een hoger inkomen en dus ook levensstandaard.

Eventueel kan er leenbijstand worden toegekend als iemand echt geen geld heeft om van te leven. Dit kan zijn als er niets meer over is van het spaargeld of vermogen. Is er b.v. een auto die niet strikt noodzakelijk is om te gaan werken, dan zou die verkocht kunnen worden om van te leven, ook al blijft de waarde onder het maximaal vrij te laten vermogen. Als er een lening wordt toegekend, zal de aflossingscapaciteit 10% per maand zijn, hier wordt aangesloten bij de beslagvrije voet omdat er sprake is van ongenoegzaam besef van verantwoordelijkheid.

Niet behouden algemeen geaccepteerde arbeid

Een bijzondere vorm van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid is het door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid, waaronder begrepen gesubsidieerde arbeid. Volgens vaste jurisprudentie kan het door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid namelijk niet worden teruggevoerd op de arbeids- en re-integratieverplichting, maar valt deze gedraging onder het begrip tekortschietend besef van verantwoordelijkheid (artikel 18 WWB).

Het gaat hierbij zowel om het door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid voorafgaand aan de aanvraag dan wel het tijdens de bijstand door eigen toedoen niet behouden van deeltijdarbeid. Het gaat bijvoorbeeld om verwijtbaar ontslag, bijvoorbeeld een ontslag op staande voet wegens diefstal of werk-weigering. Omdat het in de praktijk gaat om een gedraging die toch een zekere samenhang laat zien met het niet aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid, wordt voor de hoogte van de maatregel daarbij aangesloten (100%). Met dien verstande dat bij het niet behouden van arbeid van geringe omvang de hoogte van de maatregel wordt vastgesteld naar de mate waarin belanghebbende inkomen heeft verloren.

Artikel 19. Verlies van een passende en toereikende voorliggende voorziening door verrekening bestuurlijke boete

Iemand die vanwege recidive wel recht heeft op een voorliggende voorziening die niet tot uitbetaling komt, kan vanaf dat moment aanspraak maken op bijstand. De voorliggende voorziening is namelijk niet meer passend en toereikend. Er bestaat wel formeel recht, maar het komt niet meer tot uitbetaling. Als iemand een beroep doet op bijstand vanwege verrekening van de bestuurlijke boete, wordt een maatregel opgelegd van 100% gedurende de eerste maand gerekend vanaf de start van de verrekening van de voorliggende voorziening. Dit is een nieuwe bepaling vanwege de mogelijkheid voor de andere SZW-wetgeving om gedurende 5 jaar 100% te verrekenen.

Als dan de beslagvrije voet bij een voorliggende voorziening op nihil wordt gesteld, dan wordt een – bij ministeriële regeling bepaald – deel van de zorgkosten, woonkosten en de kosten van kinderen vrijgesteld. Het vrij te laten deel van de uitkering kan afhankelijk worden gesteld van de leefsituatie. Wordt de beslagvrije voet op nihil gesteld en krijgt iemand als gevolg daarvan bijstand, dan ontstaat de situatie dat iemand op papier twee (volledige) uitkeringen ontvangt.

Dit heeft gevolgen voor de toeslagen, nu het jaarinkomen op papier hoog is. Er zal dus geen recht meer zijn op huur- en zorgtoeslag en kindgebonden budget waardoor de kosten van bestaan niet meer betaald kunnen worden uit de bijstandsuitkering. Om dit op te lossen is in de WWB geregeld dat dit vrijgelaten bedrag voor de bijstand niet als middel wordt aangemerkt (artikel 31 lid 2 X WWB).

Artikel 20. Zeer ernstig misdragen

De landelijke ontwikkelingen laten een toenemende dreiging van agressie, geweld en intimidatie tegen hulp- en dienstverleners zien. Op nadrukkelijk verzoek van de uitvoering is het sanctiebeleid gekoppeld aan het al eerder door het college vastgesteld agressieprotocol. Dat protocol voorziet in onder meer in een afkoelperiode, een ordegesprek, het doen van justitiële aangifte (altijd bij fysiek geweld), een bouwverbod (ontzeggen toegang tot het gebouw waarin de sector Sociale Zaken en/of UWV-WERKbedrijf is gehuisvest) en dergelijke.

Uit de jurisprudentie blijkt dat er sprake moet zijn van het samengaan van agressie met het nakomen (of niet-nakomen) van een verplichting verbonden vanuit de wet. De maatregel wordt verhoogd wanneer er sprake is van recidive.

Als er sprake is van agressie zonder dat hiertoe een aanleiding is vanwege een verplichting vanuit de wet, dan kan er geen afstemming van de uitkering plaatsvinden, maar wordt in principe altijd aangifte gedaan en kan een bouwverbod worden opgelegd.

§4 Bestuurlijke boete

4.1 Schending inlichtingenplicht

Op 1 januari 2013 is de "Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving" (fraudewet) in werking getreden. Voor de Wet werk en bijstand (WWB) introduceert deze wet de bestuurlijke boete bij een schending van de inlichtingenplicht. Het college is verplicht de bestuurlijke boete met de lopende uitkering te verrekenen. In beginsel moet bij deze verrekening de bescherming van de beslagvrije voet in acht genomen worden. Is echter sprake van een recidiveboete (binnen 5 jaar), dan kan het college besluiten gedurende maximaal drie maanden met de beslagvrije voet te verrekenen.

De WWB verplicht de gemeenteraad in een verordening nadere regels te stellen over de bevoegdheid de beslagvrije voet tijdelijk buiten werking te stellen bij verrekening van de recidiveboete. Gemeenten krijgen daarmee de ruimte een afweging te maken van situaties of omstandigheden waarin het buiten werking stellen van de beslagvrije voet niet proportioneel wordt geacht. De nieuwe bevoegdheid kan op veel verschillende manieren worden ingevuld.

De bevoegdheid van de gemeenteraad strekt zich slechts uit over het al dan niet in acht nemen van de beslagvrije voet bij verrekening van de recidiveboete. De wetgever geeft gemeenten verder heel weinig beleidsruimte waar het gaat om terugvorderen (verplicht) en het opleggen van een boete (ook verplicht).

Artikel 21. Niet nakomen van de inlichtingenplicht en bestuurlijke boete

Bij het niet nakomen van deze verplichting wordt, met opschorting van het recht op uitkering, een hersteltermijn geboden. Het gaat hier veelal om de plicht tot het verstrekken of aanvullen van informatie (aanvraagformulier, inkomstenverklaring en nader onderzoek rechtmatigheid). De WWB/IOAW-inlichtingenplicht heeft mede betrekking op het nakomen van de verplichting bedoeld in artikel 30c van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.

Als een aanvraag of lopende uitkering formeel correct is af te doen via het buiten behandeling laten van de aanvraag of het tijdig stopzetten van een lopende uitkering en er géén sprake is van financiële benadeling wordt geen sanctie toegepast. Dus alleen bij verwijtbare nalatigheid van de inlichtingenplicht met gevolgen voor de uitkering wordt een maatregel toegepast.

De hoogte van de maatregel wordt afgestemd op de hoogte van het benadelingsbedrag. Dit bedrag is netto voor de WWB, tenzij het kalenderjaar wordt overschreden en bruto voor de IOAW en IOAZ. Wanneer er sprake is van een benadelingsbedrag van € 50.000 of meer wordt er in beginsel aangifte gedaan bij het OM en blijft sanctionering achterwege (ne bis in idem) tenzij het OM besluit te seponeren om een andere reden dan dat er geen sprake is van fraude of benadeling van de gemeente. Dan zal er wel gesanctioneerd worden, vandaar dat er geen restrictie is in dit artikel tot € 50.000.

Wanneer er sprake is van opzettelijke niet nakoming wordt de duur van de maatregel verdubbeld. Er is sprake van opzettelijk misbruik b.v. bij criminele activiteiten of als dit uit het gedrag of de houding van de belanghebbende ondubbelzinnig blijkt. Dit zal altijd apart onderzocht moeten worden waarbij in beginsel de bewijslast bij de gemeente ligt.

Dit onderdeel van het sanctiebeleid steunt mede op het kosten-/baten-principe. Is wel ten onrechte of tot een te hoog bedrag uitkering verleend, dan wordt het nadeelbedrag in beginsel volledig teruggevorderd. Dit onder handhaving van het recht tot het verlagen van de uitkering.

Artikel 22 Matigen en afzien van opleggen bestuurlijke boete

Als alle verwijtbaarheid ontbreekt mag de gemeente volgens de wet geen boete opleggen. Let wel: het gaat hier om objectiveerbare niet-verwijtbaarheid. Of er sprake is van opzet is niet relevant, hoewel het woord fraude wel enige opzettelijkheid in zich heeft. Het college kan wel de boete matigen als er sprake is van verminderde verwijtbaarheid. Ook weer objectiveerbaar natuurlijk.

Bij de beoordeling van de mate waarin de gedraging aan de betrokkene kan worden verweten, leiden in ieder geval de volgende criteria tot verminderde verwijtbaarheid:

- a. de betrokkene verkeerde in onvoorziene en ongewenste omstandigheden, die niet tot het normale levenspatroon behoren en die hem weliswaar niet in de feitelijke onmogelijkheid brachten om aan de inlichtingenplicht te voldoen, maar die emotioneel zo ontwrichtend waren dat hem niet volledig valt toe te rekenen dat de inlichtingen niet tijdig of volledig zijn verstrekt;
- b. de betrokkene verkeerde in een zodanige geestelijke toestand dat hem de overtreding niet volledig valt aan te rekenen, of
- c. de betrokkene heeft wel inlichtingen verstrekt, die echter onjuist of onvolledig waren, of heeft anderszins een wijziging van omstandigheden niet onverwijld gemeld, maar uit eigen beweging alsnog de juiste inlichtingen verstrekt voordat de overtreding is geconstateerd, tenzij de betrokkene deze inlichtingen heeft verstrekt in het kader van toezicht op de naleving van een inlichtingenplicht.

Het college kan in andere, zeer dringende situaties ook besluiten tot matiging van de boete. Dit is altijd maatwerk en zal individueel goed gemotiveerd worden.

4.2 Bescherming beslagvrije voet bij verrekening wegens recidive (alleen WWB)

Artikel 23 Verrekenen zonder beslagvrije voet bij voldoende bezit

Bij het begrip bezit zoals dat in deze paragraaf wordt gebruikt, gaat het nadrukkelijk niet om vermogen als bedoeld in artikel 34 van de WWB. Eventueel aanwezige schulden spelen immers geen rol en worden dus ook niet op het bezit in mindering gebracht. Ook de vrijlatingen van artikel 34, tweede lid, van de WWB zijn hier niet van toepassing. Een belanghebbende die vanwege de volledige verrekening met de beslagvrije voet zonder inkomsten komt te zitten, zal de bezittingen waarover hij beschikt of redelijkerwijs kan beschikken, volledig moeten aanwenden om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te kunnen voorzien. Een uitzondering is gemaakt voor de door belanghebbende en zijn gezin bewoonde (eigen) woning en de aanwezige huisraad.

Uitgangspunt van deze verordening is dat volledige verrekening met de beslagvrije voet plaatsvindt voor de maximale termijn van drie maanden als een belanghebbende over voldoende bezittingen beschikt om dit op te kunnen vangen. Dat uitgangspunt is vastgelegd in artikel 22 van deze verordening. Van voldoende bezit is

sprake als de waarde van de bezittingen waarover belanghebbende beschikt (of redelijkerwijs kan beschikken), ten minste driemaal de toepasselijke bijstandsnorm bedraagt. Immers, bij aanwending of tegeldemaking van deze bezittingen, zou een periode van drie maanden overbrugd moeten kunnen worden.

Artikel 24 Verrekenen bij geen of onvoldoende bezit

Heeft een belanghebbende onvoldoende bezittingen om een periode van drie maanden volledige verrekening met de beslagvrije voet te kunnen overbruggen, dan verrekent het college slechts één maand zonder inachtneming van de beslagvrije voet. Voor de overige twee maanden vindt weliswaar verrekening met de beslagvrije voet plaats, maar niet volledig. Belanghebbende blijft beschikken over een inkomen ter hoogte van 80% van de toepasselijke bijstandsnorm.

Voor het percentage van 80% is aansluiting gezocht bij de invorderingsmogelijkheden die de Belastingdienst heeft bij notoire wanbetalers. Onder omstandigheden kan deze de beslagvrije voet (90% van de toepasselijke bijstandsnorm) verlagen met 10% op grond van artikel 19, eerste lid, van de Invorderingswet 1990.

Met de gekozen opzet wordt enerzijds uiting gegeven aan het principe dat fraude niet mag lonen. Het gaat hier immers om belanghebbenden die herhaaldelijk hun inlichtingenplicht hebben geschonden. Daar mag een duidelijk signaal tegenover staan. Anderzijds wordt rekening gehouden met de zorgplicht van gemeenten. Het volledig buiten werking stellen van de beslagvrije voet gedurende drie maanden kan kwalijke maatschappelijke consequenties hebben. Dat moet voorkomen worden, nu de regeling daarmee zijn doel voorbij zou schieten. Een belanghebbende kan inkomsten uit arbeid hebben die op grond van artikel 31, tweede lid, onderdelen n of r, van de WWB worden vrijgelaten voor de algemene bijstand. Bij verrekening van een recidiveboete tot 80% van de bijstandsnorm, tellen deze inkomsten echter gewoon mee. Het college laat deze inkomsten dus niet buiten beschouwing bij de beoordeling van de vraag of een belanghebbende nog over voldoende inkomen beschikt. Dat is geregeld in lid 3.

Artikel 25. Verrekenen met inachtneming beslagvrije voet

Hoewel het hier gaat om een herhaaldelijke schending van de inlichtingenplicht, zijn situaties denkbaar waarin volledige verrekening met de beslagvrije voet niet aanvaardbaar wordt geacht. Het gaat daarbij altijd om individuele omstandigheden waaraan het college zal moeten toetsen.

In onderdeel a is geregeld dat het college kan besluiten in afwijking van de artikelen 22 en 23 toch de beslagvrije voet te respecteren wanneer volledige verrekening waarschijnlijk leidt tot huisuitzetting van belanghebbende en diens gezin. Voorkomen moet worden dat een belanghebbende door de volledige verrekening op straat komt te staan, nu dit de problematiek alleen maar verergert, met alle maatschappelijke kosten van dien.

Een dreigende huisuitzetting wordt in deze verordening gezien als een dringende reden om van verrekening met de beslagvrije voet af te zien. Dat volgt uit het woord 'anderszins' in onderdeel b. Ook bij aanwezigheid van andere dringende redenen dan een dreigende huisuitzetting, kan het college rekening houden met de bescherming van de beslagvrije voet. Van dringende redenen is niet snel sprake. Het gaat slechts om incidentele gevallen, waarbij de behoeftige omstandigheden waarin de belanghebbende en diens gezinsleden verkeren op geen enkele andere wijze te verhelpen zijn. Het enkele feit dat het belanghebbende door de verrekening aan middelen ontbreekt om in het bestaan te voorzien, is op zich geen voldoende voorwaarde om te kunnen spreken van dringende redenen.

In het kader van pseudoverrekening kunnen gemeenten te maken krijgen met verzoeken van andere gemeenten om een door hen opgelegde recidiveboete te verrekenen. Het college dat de boete heeft opgelegd zal in dat geval aangeven in hoeverre het de beslagvrije voet in acht wil nemen (volgens de regels van zijn gemeentelijke verordening). De gemeente die de uitkering verstrekt, moet in beginsel gehoor geven aan dit verzoek. Mocht de beslagvrije voet niet gerespecteerd worden, dan kan de belanghebbende het college waarvan hij uitkering ontvangt, verzoeken de beslagvrije voet toch in acht te nemen. In artikel 60b, tweede lid, van de WWB is geregeld dat het college die de uitkering verstrekt, de bevoegdheid heeft aan dit verzoek van belanghebbende tegemoet te komen. Het ligt voor de hand dat het college bij de beslissing op dat verzoek handelt analoog aan de regels die in de eigen gemeentelijke verordening zijn vastgelegd.

Artikel 26. Eerder opgelegde bestuurlijke boete

In artikel 60b, derde lid, van de WWB is bepaald dat de bevoegdheid om te verrekenen met de beslagvrije voet ook van toepassing is op eerder opgelegde bestuurlijke boetes voor zover op het moment van verrekening van de recidiveboete, die eerdere boetes nog niet zijn betaald. Mocht het college die eerdere, nog openstaande boetes gaan verrekenen, dan regelt dit artikel dat de bepalingen in deze verordening van overeenkomstige toepassing zijn.

§5 Bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik

In deze paragraaf is de verplichting uitgewerkt als bedoeld in artikel 8a van de WWB: in het kader van goed financieel beheer regels opstellen voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van bijstand alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik van de WWB. Deze regels moeten waarborgen dat aan de eisen van rechtmatigheid wordt voldaan. Gelet op de financiële verantwoordelijkheid van de gemeente is naast controle van de rechtmatigheid van de bijstand ook het beheersen van het volume in de bijstand belangrijk. Een effectieve handhaving vertaalt zich immers in een besparing op het inkomensdeel. In de bedrijfsvoering van de sector Sociale Zaken is het beleid voor handhaving reeds lang ingericht naar het model van hoogwaardig handhaven.

Dit model voor integraal en hoogwaardig handhaven is opgebouwd uit vier pijlers, waarvan twee preventief en twee repressief van aard zijn:

1. goede en tijdige voorlichting over rechten en verplichtingen;
2. het optimaliseren van de dienstverlening (creëren draagvlak voor spontane naleving WWB);
3. het vroegtijdig achterhalen (detecteren) van oneigenlijk gebruik en misbruik en
4. het metterdaad straffen van oneigenlijk gebruik en misbruik.

Het college werkt de pijlers van hoogwaardig handhaven verder uit in beleidsregels en richtlijnen voor de uitvoering.

Het rechtmatig verstrekken van uitkeringen, het voorkomen en het bestrijden van oneigenlijk gebruik en misbruik van de WWB, IOAW, IOAZ en Bbz is gewaarborgd door te werken naar de uitgangspunten van het landelijke model voor programmatisch en hoogwaardig handhaven. De vier visievelden van dat model worden in samenhang uitgevoerd. De nadruk ligt op preventie en gedragsverandering (spontaan naleven verplichtingen). Voorkomen is beter dan genezen, zeker met de aanscherping van de WWB door de fraudewet.

Fraudebedragen.

Ten onrechte of tot een te hoog bedrag verleende bruto uitkering door oneigenlijk gebruik of misbruik van de WWB, IOAW, IOAZ of Bbz wordt volledig teruggevorderd volgens de door het college vastgestelde nadere regels in het beleidskader terug- en invordering van kosten van bijstand. Deze regels voorzien mede in het afzien van het terugvorderen van (marginale) kosten van bijstand, de termijn waarover naar draagkracht moet worden terugbetaald en het matigen dan wel afboeken (kwijtschelden) van terug te vorderen kosten van bijstand.

Artikel 29 Aangifte bij het Openbaar Ministerie

Er wordt geen boete opgelegd als er aangifte wordt gedaan bij het OM, vanwege het beginsel "ne bis in idem" (geen 2x straffen voor hetzelfde feit). Als het OM echter besluit niet tot vervolging over te gaan, dan kan er wel worden gesanctioneerd. Dit kan wel enige tijd later zijn, omdat het OM de aangifte zal moeten beoordelen en dat kost tijd.

§6 Toeslagen WWB

Systematiek normbedragen en toeslagen.

De hoogte van de bijstandsuitkering/-norm wordt bepaald door twee componenten:

- de landelijk normbedragen en
- de lokale toeslag op of verlaging van deze normbedragen.

De landelijke normbedragen zijn de in de WWB vastgelegde uitkeringsbedragen voor de verschillende soorten huishoudens en bepaalde leeftijdscategorieën. Er zijn normbedragen voor jongeren tot 21 jaar, voor mensen van 21 tot pensioengerechtigde leeftijd en voor personen in een inrichting ter verpleging of verzorging.

De normen zijn afgeleid van het wettelijk minimumloon en bedragen hiervan:

- 50% voor alleenstaanden
- 70% voor alleenstaande ouders
- 100% voor gezinnen.

De landelijke normbedragen voor personen van 21 tot pensioengerechtigde leeftijd kunnen door de gemeente worden verhoogd of verlaagd op grond van de in de WWB benoemde criteria en moeten in een gemeentelijke verordening worden vastgesteld, de zogenaamde toeslagenverordening.

Met de invoering van de gezinsbijstand per 1 januari 2012 zijn er een aantal bepalingen in de toeslagenverordening weggefallen, omdat die specifiek gericht waren op inwonende meerderjarige kinderen met een bepaald inkomen. Deze bepalingen moeten vanaf 2013 weer terugkomen nu de huishoudinkmenstoets is afgeschaft. Daarnaast is gekeken naar een vereenvoudiging van de toeslagen vanwege een wens om een verminderde regeldruk vanuit de overheid.

§6.1 Algemene bepalingen

Artikel 32. Aanvullende definities voor deze paragraaf

In deze verzamelverordening worden regels voor de WWB, IOAW, IOAZ en Bbz samengevoegd. Omdat de toeslagenverordening alleen betrekking heeft op de WWB uitkeringen worden in dit hoofdstuk van de verzamelverordening alle specifiek op dit hoofdstuk betrekking hebbende definities toegevoegd.

b. het normbedrag: in de wet worden bedragen genoemd die gekoppeld zijn aan leeftijd en / of woonsituatie.

d. en e. de toeslag of verlaging is nooit hoger dan 20% van de gehuwdennorm.

(commerciële) kamerbewoner:

De kamerbewoner op commerciële basis betaalt een huur, die vergelijkbaar is met de normhuur voor de huurtoeslag. Daarnaast moet de woning geschikt zijn voor zelfstandige bewoning. Dit betekent niet dat er geen onderdelen van de woning gedeeld mogen wonen, maar wel dat deze kamerbewoner zelfstandig zijn dagpatroon indeelt en niet als een soort kostganger ook "in de kost" is.

Kostganger:

Kostgangers betalen zowel voor kost als inwoning. Veelal is er sprake van een all-in prijs. Om een zuiver beeld te verkrijgen van de woonkosten wordt een correctie toegepast. Die bestaat uit een aftrek op het verschuldigde kostgeld ter hoogte van de voedingskosten en gebruik van de goederen volgens de normen van het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud). Als leidraad gebruiken we de Nibud bedragen voor ontbijt/lunch en diner (€ 7,80 per dag) en afschrijving energie/meubilair etc. (€ 1,36 per dag) (= € 278,62 per maand). Let op: dit zijn de bedragen 2012, de Nibud lijst maakt onderdeel uit van het handboek Schulinc en de daarin vermelde bedragen moeten bij de aanvraag van de uitkering gehanteerd worden.

De persoon die onderhuurt dient aan de volgende criteria te voldoen:

- er is sprake van een vergoeding op contractbasis, er moet dus een contract overgelegd worden.
 - er is sprake van een commerciële relatie: dit betekent dat er geen familiale relatie moet bestaan maar echt op basis van een huurcontract met een huurprijs en daadwerkelijke betaling.
 - de woning is geschikt voor inwoning en er is toestemming verleend door de woningbouwvereniging of eigenaar van het pand: de kostganger is geen bankslaper maar heeft minimaal een eigen kamer met bed en kastruimte.
- de kostganger staat ingeschreven in de basisadministratie van de gemeente op het onderhuuradres.

i. zorgbehoevende: Voor het beoordelen van de zorgbehoevendheid kan aansluiting worden gezocht bij een voor de belanghebbende afgegeven indicatiestelling. De relatie zorgbehoevende en verzorger medebewoner wordt mede getoetst aan de mogelijkheden binnen het traject van voorzieningen als thuis-/ gezinszorg e.d. Van zorgbehoevendheid is dus ook sprake bij een positieve indicatiestelling waarvoor een zorginstelling (nog) niet aan de hulpvraag kan voldoen. Deze uitzondering kan bijdragen aan het zelfstandig blijven wonen van zorgbehoevenden.

j. verzorgende: dit is de persoon die minimaal 10 uur per week zorg biedt aan de zorgbehoevende, zoals genoemd in i.

k. woonkosten: het gaat hier om alle met wonen samenhangende kosten, dus zowel huur, hypotheek als kosten van energie en water. Gedeeltelijke woonkosten betreft dan alleen of huur of b.v. energielasten.

l. woonlasten: dit is wat iemand moet betalen als b.v. onderhuur of kostganger. Er moet wel enigszins sprake zijn van het betalen van onkosten voor wonen, het mag niet gaan om een z.g.n. bankslaper die niets betaalt voor zijn of haar inwoning. Als dat wel zo is, zijn er geen woonkosten en dus ook geen toeslag of wel een verlaging bij gehuwden.

Artikel 33. De rechtsgronden

De gemeente Tilburg maakt geen gebruik van de mogelijkheid tot het verlagen van de landelijk vastgestelde *normbedragen* voor jongeren van 18 tot 21 jaar en voor alleenstaanden en alleenstaande ouders van 21 tot pensioengerechtigde leeftijd. Voor alleenstaande en alleenstaande ouders wordt de maximum toeslag afwijkend vastgesteld binnen de bandbreedte 0% tot 20%.

De gemeente Tilburg maakt voorts geen gebruik van de mogelijkheid tot het tijdelijk voor de duur van een half jaar verlagen van het normbedrag na schoolverlaten. Dit uit een oogpunt van vereenvoudiging van de uitvoering. Schoolverlaters verkrijgen hierdoor in vergelijking met het inkomen uit WFS of WTOS gedurende het eerste half jaar na schoolverlaten een hoger inkomen via de bijstand. Instroombeperking vanwege de wachttijd van vier weken, de uitsluitingsgrond dat jongeren die terug naar school kunnen ook terug moeten en de mogelijkheid tot het laten verrichten van een tegenprestatie behoren er toe bij te dragen dat deze specifieke doelgroep geen respectievelijk een kort beroep behoeven te doen op algemene bijstand.

Het "kunnen delen" van de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan wijst er op, dat in voorkomende gevallen niet bepalend is of ook feitelijk de bestaanskosten met een ander worden gedeeld, maar of het redelijk is ervan uit te gaan dat deze kosten kunnen worden gedeeld. Een toeslag is dus niet afhankelijk gesteld van het feit of een medebewoner die daartoe financieel in staat is, ook feitelijk een bijdrage levert in de kosten. Om een duidelijke en eenduidige uitwerking te verkrijgen is per leefvorm de mate van verhoging of verlaging van het normbedrag uitgewerkt. Hierdoor zijn de aanspraken in één artikel per leefvorm te regelen.

§6.2 Criteria voor het verhogen van de bijstandsnorm

Artikel 35. Toeslag alleenstaanden en alleenstaande ouders

Lid 1 en 2: (20% toeslag voor een alleenstaande van 23 tot pensioengerechtigde leeftijd).

Deze bepaling voldoet aan de verplichting uit artikel 25 van de WWB die voorschrijft dat bij het niet kunnen delen van de noodzakelijke kosten van het bestaan met een ander, aanspraak bestaat op de maximum toeslag van 20%. Dit voor zover er geen samenloop is met een of meer andere rechtsgronden voor het afwijkend vaststellen van de toeslag.

Lid 3 en 4: De toeslag kan afwijkend worden vastgesteld als de noodzakelijke kosten van het bestaan kunnen worden gedeeld met een ander (art 25 WWB) of als de woonsituatie daartoe aanleiding geeft waaronder begrepen het niet aanhouden van een woning (art 27 WWB).

Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt door de toeslag bij "kosten delen" voor de hoofdbewoner forfaitair vast te stellen op 10% van het netto minimumloon. In vergelijking met een persoon die alleen een woning bewoont levert een gezamenlijke huisvesting een schaalvoordeel op. Dit voordeel heeft zowel betrekking op woonkosten (in uitgebreide of beperkte zin) als op alle andere uitgaven waarbij gedacht wordt aan duurzame gebruiksgoederen, vaste lasten en diverse andere kosten. Een geconcretiseerde opsomming ervan is niet mogelijk, gelet op de verscheidenheid en aard van deze kosten.

Wanneer sprake is van het commercieel delen van de woning met meer dan 2 personen wordt er van uit gegaan dat er sprake is van beroepsmatige verhuur en zal geen toeslag worden toegekend. Als de inkomsten uit verhuur hoger zijn dan 20% van de gezinsnorm worden deze meerinkomsten op de uitkering in mindering gebracht.

Lid 5: er wordt geen toeslag toegekend bij het totaal ontbreken van woonkosten én woonlasten. Denk hierbij aan kraakpanden of als iemand anders de woonkosten betaald. Bij gedeeltelijke woonkosten moet gedacht worden aan wel huur maar geen andere lasten of andersom.

Ook wordt er geen toeslag toegekend aan personen die inwonen bij hun ouders, ongeacht hun leeftijd. Deze mensen ontvangen dus 50% van het wettelijk minimum loon (of 70% als ze alleenstaande ouder zijn). De gedacht hierachter is dat ouders geacht worden terug te treden tbv de bijstand (zoals ook het geval is bij schulden aan ouders die niet meetellen voor de vaststelling van het vermogen). Hier staat wel tegenover dat ouders, die hun huis alleen delen met kinderen met een bijstandsuitkering geen verlaging of 20% toeslag krijgen.

Lid 8: gehuwden worden aangemerkt als één inwonende (idem artikel 33 lid 5). Hiermee wordt bedoeld dat als een echtpaar of samenwonenden bij iemand inwonen zij niet meetellen als 2 onderhuurders of inwonenden, omdat met hen één huurcontract zal zijn afgesloten. Zij betalen samen huur of een onkostenvergoeding.

Artikel 37. Afwijkende toeslag bij personen van 21 of 22 jaar

Waarom krijgt een alleenstaande van 21-jaar geen toeslag en een alleenstaande van 22-jaar een 5%-toeslag, terwijl hun algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan niet wezenlijk verschillen? Is een verschil in toeslag voor een 21- en 22-jarige alleenstaande te rechtvaardigen als hun algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan niet wezenlijk verschillen?

Ja, omdat een zodanige vergelijking niet redelijk en billijk is. De WWB schrijft voor dat alleenstaanden van 21 tot de pensioengerechtigde leeftijd, in wiens woning geen ander zijn hoofdverblijf heeft en die de kosten van het bestaan niet met een ander kan delen, recht heeft op een lokale toeslag van maximaal 20% van het netto minimumloon. Voor deze doelgroep is daarmee de bijstandsuitkering ter voorziening in de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan vastgesteld op 70% van het netto minimumloon. De WWB regelt voorts, dat voor een alleenstaande van 21 of 22 jaar de toeslag afwijkend kan worden vastgesteld als deze, gezien de hoogte van het minimumjeugdloon, een belemmering kan vormen voor het aanvaarden van betaalde arbeid.

Om effecten van werkloosheidsval: situatie waarbij het aanvaarden van betaald werk niet loont omdat de bijstandsuitkering hoger is dan het (minimumjeugd)loon uit betaald werken, te voorkomen dient er een juiste afstemming te zijn tussen de verdien capaciteit van jongeren en de bijstandsuitkering. De verdien capaciteit in de vorm van het minimumjeugdloon verschilt voor een 21- en 22-jarige alleenstaande. Gelet hierop werd onder de werking van de Abw aan een alleenstaande van 21 jaar geen toeslag en van 22-jaar een 5% toeslag verleend. In het verschil in verdien capaciteit ligt de verklaring voor het verschil in lokale toeslag.

22 jarigen die inwonen bij hun ouders ontvangen geen toeslag op basis van artikel 35 lid 5b.

§6.3 Criteria voor het verlagen van de bijstandsnorm of de toeslag voor gehuwden

Artikel 38. Verlagen bijstandsnorm gehuwden

Gehuwden hebben in beginsel aanspraak op bijstand gelijk aan 100% van het netto minimumloon. Dit is de rijksnorm. Gelet hierop is voor deze categorie voorzien in de mogelijkheid tot het verlagen van die 100% bijstandsnorm met maximaal 20%.

Wanneer de gehuwden kosten kunnen delen met een derde, niet zijnde bloedverwant in de eerste graad, dan wordt in beginsel de uitkering verlaagd met 10%. Als er sprake is van meer dan 2 commerciële huurders dan zal de uitkering worden verlaagd met 20% en worden eventuele meer inkomsten op de uitkering in mindering gebracht als inkomen uit beroepsmatige verhuur.

Wanneer de woning wordt gedeeld met enkel bloedverwanten 1^e graad, dan wordt de norm verlaagd met 10% als deze > 50% van het wettelijk minimumloon verdient. Heeft deze bloedverwant een bijstandsuitkering zonder toeslag (= 50% minimum loon of minder) dan wordt de norm niet verlaagd.

§6.4 Slotbepalingen toeslagen

Artikel 39 . Verhogen of verlagen van het normbedrag bij zorgbehoevendheid

Als er sprake is van een inwonende zorgbehoevende of de hoofdbewoner heeft verzorging door de inwoner dan gaat men er fictief vanuit dat hiermee geen kosten kunnen worden gedeeld en vice versa. Dit heeft te maken met het feit dat er maatschappelijke kosten uitgespaard worden doordat deze zorgbehoevenden thuis verzorging kunnen krijgen.

Artikel 40. Anti-cumulatiebepaling

Met deze bepaling wordt voorkomen, dat er door samenloop van toeslagen zodanige inkomenseffecten optreden waarvan op voorhand vaststaat dat de resterende bijstand ontoereikend is om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien.

Wanneer zowel hoofd- als medebewoner op een bijstandsuitkering zijn aangewezen, geldt voor beiden het regiem van de toeslagverordening. Voor een zorgbehoevende blijft samenloop met een of meer andere rechtsgronden voor toeslag mogelijk. Dit met in acht name van de anticumulatie van rechtsgronden voor verhoging of verlaging.

De anticumulatie van rechtsgronden laat voorts onverlet de mogelijkheid tot het anderszins afstemmen van de bijstand op grond van artikel 18 WWB: het afstemmen van de algemene bijstand (norm plus eventuele toeslag) op grond van de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van een belanghebbende. Dit betekent o.a. dat samenloop van het toeslagenbeleid met een bestuurlijke maatregel op grond van de afstemmingsverordening steeds mogelijk is.

§7 Slotbepalingen

Deze bepalingen spreken voor zich. Er hoeft geen bepaling opgenomen te worden voor wat betreft overgangsrecht, omdat deze volgt uit de wet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.