

Algemene toelichting Afstemmings- en robuuste incassoverordening WWB, IOAW, IOAZ gemeente Vught

Rechten en plichten in de WWB

De gemeenteraad heeft in de WWB een verantwoordelijkheid met betrekking tot de invulling van de rechten en plichten van bijstandsgerechtigden. Mede gelet op de rechtszekerheid van een bijstandsgerechtigde moet de gemeenteraad het eigen gemeentelijk beleid vastleggen in een verordening.

Rechten en plichten zijn twee kanten van één medaille. Het recht op algemene bijstand is altijd verbonden aan de plicht zich in te zetten om weer onafhankelijk te worden van de uitkering.

Artikel 18 lid 1 WWB spreekt over het afstemmen van de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van een belanghebbende. In deze bepaling wordt benadrukt dat het vaststellen van de hoogte van de uitkering en de daaraan verbonden verplichtingen voor bijstandsgerechtigden maatwerk is. Daarbij moet recht worden gedaan aan de individuele situatie en de persoonlijke omstandigheden van bijstandsgerechtigden.

Artikel 18 lid 2 WWB legt een directe koppeling tussen de rechten en verplichtingen van uitkeringsgerechtigden: het recht op een uitkering is altijd verbonden aan de plicht zich in te zetten om weer onafhankelijk te worden van de uitkering. Dit betekent dat de vaststelling van de hoogte van de uitkering niet alleen afhangt van de toepasselijke uitkeringsnorm en de beschikbare middelen van de belanghebbende, maar ook van de mate waarin de verplichtingen worden nagekomen.

Wanneer het college tot het oordeel komt dat een bijstandsgerechtigde zijn verplichtingen niet of in onvoldoende mate nakomt, verlaagt het de uitkering. Er is dus geen sprake van een bevoegdheid, maar van een verplichting. Alleen wanneer iedere vorm van verwijtbaarheid ontbreekt, ziet het college af van een dergelijke verlaging. Het college moet niettemin bij de vaststelling van de verlaging rekening houden met de persoonlijke omstandigheden en de individueel vastgestelde verplichtingen. Het college kan dan ook van een verlaging afzien indien het college daartoe zeer dringende redenen aanwezig acht.

Is afgezien van een verlaging wegens het ontbreken van elke vorm van verwijtbaarheid, dan is het niet mogelijk om bij toepassing van bepalingen ten aanzien van recidive deze gedraging mee te tellen. Is vanwege de afstemming op grond van artikel 18 lid 1 WWB van een verlaging afgezien dan is daarin geen reden gelegen om de betreffende gedraging buiten beschouwing te laten in geval van recidive.

Wordt een verlaging voor een langere duur dan drie maanden opgelegd, dan zal het college de verlaging aan een herbeoordeling moeten onderwerpen. Dat volgt uit artikel 18 lid 3 WWB. Bij een dergelijke herbeoordeling hoeft niet opnieuw een besluit te worden genomen, waarbij alle feiten en omstandigheden opnieuw tegen het licht worden gehouden. Het heeft slechts als doel vast te stellen of belanghebbende tussentijds (binnen de periode waarover de verlaging zich uitstrekt) blijkt heeft gegeven van een zodanige gedragsverandering of dat sprake is van een zodanige wijziging van omstandigheden, dat aanleiding bestaat de eerder opgelegde verlaging in zwaarte of duur bij te stellen (zie CRvB 19-04-2011, nr. 10/4882 WWB).

Een verlaging krachtens de afstemmingsverordening moet niet gezien worden als een strafrechtelijke sanctie. Indien een betreffende gedraging ook een strafbaar feit oplevert, kan belanghebbende hier strafrechtelijk voor vervolgd worden. Ondanks het feit dat de verlaging

geen strafrechtelijke sanctie is, kunnen de verlaging en de strafvervolgning niet naast elkaar bestaan als sprake is van hetzelfde rechtsfeit. Het beginsel van 'ne bis in idem' staat daaraan in de weg.

Afstemmen in de IOAW en de IOAZ

Sinds 1 juli 2010 heeft het college de mogelijkheid een IOAW of IOAZ uitkering te verlagen of te weigeren indien een belanghebbende de aan het recht op uitkering verbonden verplichtingen niet of onvoldoende nakomt (artikel 20 IOAW en artikel 20 IOAZ). De gemeente moet het gemeentelijk beleid vastleggen in een verordening (artikel 35 lid 1 onderdeel b IOAW en artikel 35 lid 1 onderdeel b IOAZ).

De verlaging van de uitkering komt in de plaats van het boeten- en maatregelenregime, waarbij zij opgemerkt dat de mogelijkheid om een boete op te leggen al per 1 januari 2010 was vervallen.

Niet verlenen van medewerking

Het niet verlenen van medewerking zal niet snel aanleiding geven tot verlaging van de bijstand. Het belangrijkste voorbeeld van de medewerkingsplicht is het toestaan van een huisbezoek. In de praktijk zal het niet toestaan van een huisbezoek echter leiden tot beëindiging of intrekking van het recht op bijstand omdat het recht op bijstand niet kan worden vastgesteld. Het verlagen van de bijstand is in dat geval niet aan de orde. Het niet voldoen aan een oproep om op een bepaald tijdstip te verschijnen, kan ook worden uitgelegd als het niet voldoen aan de medewerkingsplicht. In de praktijk betreft het echter veelal oproepen voor gesprekken om bepaalde inlichtingen te verstrekken zodat het niet verschijnen dan wordt gezien als het niet nakomen van de inlichtingenplicht. Daarom heeft de gemeenteraad ervoor gekozen het niet verlenen van medewerking zoals bedoeld in artikel 17 lid 2 WWB niet als verlagingswaardige gedraging op te nemen in deze verordening.

Wet aanscherping handhaving- en sanctiebeleid SZW-wetgeving en de invoering van de boete bij schending inlichtingenplicht

Per 1 januari 2013 is de Wet aanscherping handhaving- en sanctiebeleid SZW-wetgeving in werking getreden. Met deze wet wordt het college verplicht een boete op te leggen als er sprake is van schending van de inlichtingenplicht. Daarmee verdwijnt de bevoegdheid om een maatregel op te leggen als er sprake is van schending van de inlichtingenverplichting. Als uitgangspunt geldt dat de boete gelijk is aan het bedrag dat de belanghebbende teveel aan bijstand heeft ontvangen.

Als er sprake is van het bij herhaling schenden van de inlichtingenplicht (waarbij de wet aangeeft welke termijn van recidive dan geldt) dan wordt deze boete in beginsel verhoogd tot 150% van het dan teveel ontvangen bedrag. Als er sprake is van een uitkering op grond van de Wet werk en bijstand krijgt het college daarbij de bevoegdheid in de eerste drie maanden na de oplegging van de boete de bijstand volledig te verrekenen met de openstaande boetevordering.

Het aanvankelijke wetsvoorstel voorzag in een plicht tot volledige verrekening gedurende maximaal drie maanden als een uitkering op grond van de Wet werk en bijstand werd ontvangen. Na kritiek van de Raad van State over dit voorstel is bij amendement deze verplichting omgezet in een bevoegdheid.

Gemeenten hebben daarbij de mogelijkheid om indien volledige verrekening ongewenste effecten heeft (en te denken valt bijvoorbeeld aan hogere maatschappelijke kosten in verband met uithuisplaatsing) de verrekening ongedaan te maken of bij de verrekening, zoals normaliter zou gebeuren, de beslagvrije voet volledig te respecteren.

Maar denkbaar is dus ook dat de gemeenteraad de mogelijkheid heeft om over te gaan tot volledige verrekening van de boete bij recidive met de uitkering en hierbij gedurende drie maanden de beslagvrije voet tijdelijk buiten werking te stellen.

Gelet op deze beleidskeuzes heeft de wetgever er voor gekozen om in de Wet werk en bijstand de gemeenteraad te verplichten de nadere regels hierover vast te leggen in een verordening.

Samenvoeging van de bepalingen over verrekening bestuurlijke boete bij recidive met de bepalingen over maatregelbesluiten in één verordening

Op grond van overwegingen van deregulering heeft de gemeenteraad ervoor gekozen de regels in verband met verrekening bestuurlijke boete bij recidive samen te voegen met de reeds aanwezige bepalingen over maatregelbesluiten in de afstemmingsverordening WWB, IOAW en IOAZ.

Vanwege deze samenvoeging is gekozen voor een nieuwe citeertitel, te weten: *de Afstemmings- en robuuste incassoverordening WWB, IOAW, IOAZ gemeente Vught*.

Reikwijdte van de bepalingen over verrekening van de boete bij recidive in verband met schending inlichtingenplicht

Nog op te merken is dat de verordening alleen de verrekening regelt van personen die afhankelijk zijn van bijstand en te maken krijgen met een door het college op te leggen recidiveboete. Is deze recidiveboete opgelegd op het moment dat belanghebbende elders bijstand ontvangt, dan kan het college, dat de boete oplegt, aan het college, dat de bijstand verstrekt, verzoeken om overeenkomstig de regels van het college, dat de boete oplegt, tot verrekening over te gaan. Indien de belanghebbende tussentijds het college dat de bijstand verstrekt vraagt de beslagvrije voet te respecteren, is dat college gehouden de eigen regels voor verrekening toe te passen.

Artikelsgewijze toelichting Afstemmings- en robuuste incassoverordening WWB, IOAW, IOAZ gemeente Vught

Artikel 1. Begrippen

Er is voor gekozen om begrippen die al zijn omschreven in de WWB, IOAW, IOAZ, Awb of de Gemeentewet niet afzonderlijk te definiëren in deze verordening. Dit voorkomt dat in geval van wijziging van betreffende definities in de betreffende wetten ook de verordening moet worden gewijzigd. Onder de 'bijstandsnorm' (lid 2 onderdeel d) wordt in deze verordening verstaan de in de situatie van belanghebbende geldende bijstandsnorm. Dit is de toepasselijke norm, vermeerderd met toeslagen, en verminderd met verlagingen, alles inclusief vakantietoeslag. Voor zover sprake is van een uitkering op grond van de IOAW of de IOAZ wordt onder bijstandsnorm verstaan de toepasselijke grondslag zoals bedoeld in artikel 5 IOAW en artikel 5 IOAZ.

Artikel 2. Het besluit tot opleggen van een verlaging

Het verlagen van een uitkering op grond van deze verordening vindt plaats door middel van een besluit. Tegen dit besluit kan een belanghebbende bezwaar en beroep indienen. In artikel 2 van deze verordening is aangegeven wat in het besluit in ieder geval moet worden vermeld. Deze eisen vloeien rechtstreeks voort uit de Awb en dan met name uit het motiveringsvereiste. Het motiveringsvereiste houdt onder andere in dat een besluit kenbaar is en van een deugdelijke motivering is voorzien. Bovendien moet het besluit met inachtneming van de nodige zorgvuldigheid worden genomen. Daarbij past het dat belanghebbende, voordat het besluit tot het toepassen van een maatregel wordt genomen, op de hoogte wordt gesteld van de verwijtbare gedragingen en van de eventueel op te leggen maatregel en hem de gelegenheid wordt gegeven daarop een reactie te geven. Dit past in een eerdere nadrukkelijke keuze van de raad dat het college belanghebbende hoort voordat een maatregel wordt opgelegd.

Artikel 3. De berekeningsgrondslag

Eerste lid

Bij de vaststelling van de berekeningsgrondslag heeft de raad de beleidskeuze de maatregel op te leggen over de bijstand exclusief de gemeentelijke toeslag of verlaging en inclusief vakantietoeslag of over de volledige bijstandsnorm.

In dit lid is het uitgangspunt vastgelegd dat een maatregel wordt opgelegd over de uitkering.

Onder uitkering wordt verstaan de wettelijke norm, inclusief gemeentelijke toeslag of verlaging en inclusief vakantietoeslag onder aftrek van het in aanmerking te nemen inkomen als bedoeld in artikel 19 lid 2 WWB. Met deze bepaling wordt vastgesteld dat de maatregel niet wordt berekend over het inkomen dat op de bijstandsnorm in mindering wordt gebracht. Bij een uitkering op grond van de IOAW/IOAZ wordt gekeken naar de grondslag als bedoeld in artikel 5 IOAW/IOAZ. Het betreft hier dus de zogenaamde netto grondslag.

Tweede lid

In dit lid is het zojuist genoemde uitgangspunt nader uitgewerkt voor twee bijzondere situaties.

Onderdeel a: de 18 tot 21-jarigen ontvangen een lage jongerennorm, die indien noodzakelijk wordt aangevuld door middel van aanvullende bijzondere bijstand in de kosten van levensonderhoud. Indien de maatregel alleen op de lage jongerennorm ad € 199,83 (peildatum 01-01-2004) wordt opgelegd, zou dit leiden tot rechtsongelijkheid ten opzichte van de 21-jarigen.

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

Artikel 4. Het afzien van het opleggen van een maatregel

Afzien van verlagen (lid 1)

Het afzien van het opleggen van een verlaging “indien elke vorm van verwijtbaarheid” ontbreekt, is overgenomen uit artikel 18 lid 2 WWB (respectievelijk artikel 20 lid 3 IOAW en artikel 20 lid 3 IOAZ). Aangenomen moet worden dat hiervan uitsluitend sprake is bij evidente afwezigheid van verwijtbaarheid (zie CRvB 24-07-2001, nr. 99/1857 NABW, LJN AD4887). Het is aan het college te beoordelen of elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt aan het betreffende gedrag. Is vanwege de afwezigheid van elke vorm van verwijtbaarheid afgezien van een verlaging, dan is het niet mogelijk om bij toepassing van recidive deze gedraging mee te tellen (zie artikel 12 van deze verordening). Is vanwege de afstemming op grond van artikel 18 lid 1 WWB van een verlaging afgezien dan is daarin geen reden gelegen om de betreffende gedraging buiten beschouwing te laten in geval van recidive.

Een andere reden om af te zien van het opleggen van een verlaging is dat de gedraging te lang geleden heeft plaatsgevonden (verjaring). Twee aspecten zijn hierbij relevant.

(1) Omwille van de effectiviteit (“lik op stuk”) is het nodig dat een verlaging spoedig nadat de gedraging heeft plaatsgehad, wordt opgelegd. Om die reden is in artikel 4, lid 1 aanhef sub b bepaald dat wordt afgezien van een verlaging indien meer dan is een jaar is verstrekken vanaf het moment dat het college kennis heeft genomen van de verwijtbare gedraging.

Deze bepaling strekt ertoe te bevorderen dat het college de handhaving van de arbeids- en re-integratieverplichting slagvaardig ter hand neemt nadat zij heeft kennis genomen van de niet-nakoming hiervan door een belanghebbende. Beide aspecten hebben als voordeel dat een uitkeringsgerechtigde niet te lang in onzekerheid wordt gehouden over de vraag of de gemeente overgaat tot het opleggen van een verlaging.

(2) Tegelijkertijd is het vanuit oogpunt van handhavingsbeleid ook wenselijk dat de niet-nakoming van de arbeids- en/of re-integratieverplichting of anderszins tekortschietend besef van verantwoordelijkheid niet zonder gevolgen mag blijven.

Om die reden is in artikel 4, lid 1 aanhef en sub c bepaald dat van een verlaging alleen wordt afgezien wanneer tussen de datum waarop de verwijtbare gedraging heeft plaatsgevonden en het tijdstip waarop het college daarvan kennis heeft genomen, méér dan drie jaar is verstreken.

Deze bepaling strekt ertoe te bevorderen dat een belanghebbende die zijn arbeids- en re-integratieverplichting niet is nagekomen, weet dan wel redelijkerwijs kan weten dat hij/zij hier niet zomaar mee weg kan komen. Aan het college wordt namelijk een termijn gegund van drie jaar om kennis te nemen van deze verwijtbare gedraging en om binnen deze termijn een maatregelbesluit te nemen. Deze bepaling sluit aan bij de afschrikwekkende en preventieve werking zoals de wetgever die voor ogen heeft gehad met de Wet aanscherping handhavingsbeleid SZW.

Afzien van verlagen in verband met dringende redenen (lid 1 en 2)

In artikel 4, lid 1 onder d en lid 2 van deze verordening is geregeld dat kan worden afzien van het opleggen van een verlaging indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. De verordening stelt een algemene verplichting tot het opleggen van een verlaging voorop. Uitzonderingen moeten echter mogelijk zijn indien voor de belanghebbende onaanvaardbare consequenties zouden optreden. Uit het woord "dringend" blijkt dat er wel iets heel bijzonders en uitzonderlijks aan de hand moet zijn, wil een afwijking van het algemene principe gerechtvaardigd zijn. Wat dringende redenen zijn, is afhankelijk van de concrete situatie en kan dus niet op voorhand worden vastgelegd. Er kan worden gedacht aan enerzijds een mindere mate van verwijtbaarheid ten aanzien van de gedraging en anderzijds aan de financiële of sociale gevolgen voor belanghebbende en/of diens gezin. Daarbij moet worden opgemerkt dat ernstige financiële gevolgen op zichzelf geen reden zijn om van een verlaging af te zien, aangezien dit inherent is aan het verlagen van een uitkering.

Het doen van een schriftelijke mededeling dat het college afziet van het opleggen van een verlaging wegens dringende redenen is van belang in verband met eventuele recidive. Het opleggen van een verlaging bij recidive is geregeld in artikel 6 van deze verordening.

Opmerking [mkh1]: Er is geen artikel 3 lid 3...

Artikel 5. Ingangsdatum en tijdvak van een verlaging

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

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

Het verlagen van de uitkering die in de nabije toekomst wordt verstrekt, is de gemakkelijkste methode. Dan hoeft namelijk niet te worden overgegaan tot herziening van de uitkering en terugvordering van het te veel betaalde bedrag. In de praktijk zal dit meestal inhouden dat een verlaging wordt opgelegd met ingang van de eerste dag volgend op de dag waarop het besluit tot het opleggen van een maatregel aan belanghebbende is bekendgemaakt. Voor de berekening van de hoogte van de verlaging moet worden uitgegaan van de bijstandsnorm die gold binnen de maand waarin die verwijtbare gedraging heeft plaatsgevonden.

Het is niet altijd mogelijk om een lopende uitkering af te stemmen. In die gevallen dient de verlaging met terugwerkende kracht te worden toegepast (zie lid 2). Het afstemmingsbesluit dat in dat geval wordt genomen, is een bijzondere vorm van herziening van de uitkering. Het besluit leidt namelijk tot teveel verstrekte uitkering.

De uitkering die op grond van het afstemmingsbesluit teveel is verstrekt kan met toepassing van artikel 58 lid 2 onderdeel a WWB, respectievelijk artikel 25 lid 2 IOAW en IOAZ, worden teruggevorderd. Hierbij moet wel worden bedacht dat afstemming met terugwerkende kracht niet altijd mogelijk is. Als alle uitkering over de betreffende periode is ingetrokken en teruggevorderd, resteert er niets meer om af te stemmen.

Het derde lid regelt dat indien de maatregel niet of niet geheel kan worden uitgevoerd omdat de uitkering van belanghebbende is beëindigd of ingetrokken en ook oplegging met terugwerkende kracht niet mogelijk is dat dan alsnog de (restant) maatregel wordt toegepast op de uitkering indien deze wordt toegekend binnen een jaar na de datum waartegen deze is ingetrokken of beëindigd. Een dergelijk besluit wordt dan genomen bij het besluit tot het hervatten van die uitkering.

Ten slotte regelt het vierde lid dat de maatregel in beginsel voor een maand worden toegekend. E kunnen redenen zijn om de maatregel voor een langere periode toe te kennen waarbij recidive het meest aansprekende voorbeeld is.

Artikel 6 . Recidive, samenloop en geïndividualiseerde maatregeloplegging

Het eerste en tweede lid van de verordening bevat een regeling in het geval van recidive. Indien binnen twaalf maanden na een eerste verwijtbare gedraging wederom sprake is van een verwijtbare gedraging, heeft de raad de beleidsvrijheid te bepalen of de duur of de hoogte van de maatregel wordt verdubbeld.

In het eerste lid van deze verordening wordt tot uitdrukking gebracht dat bij een eerste herhaling van een verwijtbare gedraging alleen de duur wordt verdubbeld. De grotere mate van verwijtbaarheid wordt daarmee tot uitdrukking gebracht. .

Met een eerste verwijtbare gedraging wordt ook bedoeld de eerste gedraging die aanleiding is geweest tot een maatregel, ook indien deze maatregel wegens dringende redenen niet is geëffectueerd of daarvan is afgezien en in plaats van een maatregel een waarschuwing is gegeven. Voor het bepalen van de aanvang van de termijn van twaalf maanden, geldt het tijdstip waarop het besluit waarmee de maatregel is opgelegd, bekend is gemaakt via een beschikking.

Op basis van artikel 6. lid 2 van deze verordening kan een recidiveverlaging slechts één keer worden toegepast. Indien een belanghebbende na een tweede verwijtbare gedraging wederom verwijtbaar gedrag vertoont, zal de hoogte en de duur van de verlaging individueel moeten worden vastgesteld, waarbij gekeken zal moeten worden naar de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden.

Deze individuele vaststelling past binnen de bedoeling van de wetgever bij artikel 18 van de WWB waarbij nadrukkelijk te wens blijkt bij de bepaling van de financiële gevolgen bij de niet-nakoming van dergelijke verplichtingen door een belanghebbende, uit te gaan van maatwerk. In dat kader wordt gekozen voor een individuele afstemming in plaats van een vooraf bepaalde forfaitaire benadering met betrekking tot duur of hoogte van een maatregel.

Bij een opeenvolging van verwijtbare gedragingen die tegelijkertijd of binnen een korte periode plaats vinden (ook wel samenloop genoemd), heeft de raad de beleidskeuze om op elke verwijtbare gedraging afzonderlijk te reageren middels een maatregelbesluit dan wel om in één besluit een op het individu afgestemde maatregel te bepalen.

In dit lid is gekozen voor het laatste alternatief om aldus een integrale beoordeling van alle feiten en verwijtbare gedragingen mogelijk te maken. Hierbij wordt verwezen naar artikel 2, derde lid van deze verordening waarbij enerzijds rekening wordt gehouden met de ernst van de gedraging

maar anderzijds de op te leggen maatregel in overeenstemming moet blijven met het evenredigheidsbeginsel zoals bedoeld in artikel 3:4 tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht waarbij is bepaald dat er een evenredigheid dient te bestaan tussen de zwaarte van de verwijtbare gedraging en de zwaarte van de maatregel.

Artikel 7. Indeling in categorieën

De artikelen 7, 8 en 9 van deze verordening moeten in onderlinge samenhang worden gelezen. De verwijtbare gedragingen die zijn genoemd in artikel 6, zijn ondergebracht in categorieën. Aan die categorieën wordt in artikel 9 een gewicht is toegekend in de vorm van een verlagingspercentage. De categorieën zijn gerangschikt naar toenemende zwaarte. Een gedraging wordt ernstiger geacht naarmate de gedraging meer concrete gevolgen heeft voor het niet verkrijgen of behouden van betaalde arbeid.

De eerste categorie bevat de niet-nakoming van de formele verplichting om zich als werkzoekende bij het UWV-werkbedrijf in te schrijven en ingeschreven te blijven.

De tweede categorie betreft gedragingen die enerzijds verband houden met de verplichtingen die in het kader van reïntegratie- en arbeidsverplichtingen aan belanghebbende zijn opgelegd waarbij ook aan de bijzondere verplichtingen van de personen van jonger dan 27 jaar aandacht is besteed. Verder betreft het de bijzondere verplichtingen die aan de bijstand zijn verbonden ex artikel 55 WWB en 57 sub a WWB. Als voorbeeld van een verplichting ex 55 WWB kan worden genoemd de verplichting die opgelegd kan worden tot het vorderen van alimentatie waarmee een lager beroep op bijstand nodig zou kunnen zijn.

De derde categorie betreft het niet aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid en het door eigen toedoen niet behouden van arbeid voorafgaand aan de bijstandsverlening of het tijdens de bijstand niet behouden van deeltijdarbeid. Bovendien is in deze categorie opgenomen een gedraging die zich uit in het niet of onvoldoende nakomen van een verplichting tot gebruik maken van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling, waaronder begrepen sociale activering, indien dit heeft geleid tot het niet doorgaan of voortijdige beëindiging van dat traject. Deze laatste gedraging wordt als ernstig aangemerkt omdat in die situaties al duidelijk is dat een directe bemiddeling een zeer geringe kans van slagen heeft en dat het niet aangaat dat die laatste kans tot arbeidsinschakeling de belanghebbende door eigen toedoen ernstig belemmert.

Artikel 8. Indeling in categorieën

Hoewel de IOAW en IOAZ over het weigeren van de uitkering spreekt waar de WWB het heeft over het afstemmen van de bijstand is het feitelijk effect hetzelfde en wordt in beide gevallen de uitkering verlaagd.

Dit artikel 8 kent onder andere vergelijkbare gedragingen die voor de WWB-ontvanger in artikel 7 van de verordening zijn opgenomen. Op te merken is dat enkele gedragingen die in artikel 7 zijn opgenomen niet gelden voor de IOAW/IOAZ'er. Gelet op de doelgroep van de IOAW valt te denken aan de specifieke verplichtingen van de jongere maar ook een bijzondere verplichting die aan de bijstand verbonden kan worden op grond van de artikel 55 en 57 sub a WWB kent de IOAW en IOAZ niet.

Daarentegen bestaat er wel aanleiding enkele andere gedragingen te benoemen die weer specifiek in de IOAW en IOAZ aanleiding kunnen zijn voor het opleggen van een maatregel.

Het betreft hier de in de derde categorie onder b en c genoemde gedragingen nl. de beëindiging van het dienstverband op grond van dringende reden en de beëindiging van het dienstverband door of op verzoek van belanghebbende zonder dat aan de voortzetting ervan zodanige

bezwaren waren verbonden dat deze voortzetting redelijkerwijs niet van hem zou kunnen worden geveerd.

Artikel 20, lid 1 aanhef en onder a en b IOAW en IOAZ bieden de mogelijkheid bij deze gedragingen de uitkering blijven of tijdelijk te weigeren naar de mate waarin de belanghebbende inkomen als bedoeld in of op grond van artikel 8 van de IOAW en IOAZ zou hebben kunnen verwerven, indien:

Artikel 9. Hoogte en duur van de maatregel bij een eerste verwijtbare gedraging.

Het regeerakkoord betreffende het kabinet Rutte II voorziet in het wettelijk opleggen van het stopzetten van een uitkering voor een periode van 3 maanden indien niet of onvoldoende wordt voldaan aan de sollicitatieverplichting, de reïntegratieverplichting en het niet naar vermogen verrichten van opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige activiteiten. Naar verwachting zal deze wetwijziging per juli 2014 worden ingevoerd waarbij er geen gemeentelijke beleidsvrijheid meer bestaat voor het vaststellen van de hoogte en duur van de maatregel. Dit voorstel is enerzijds ingegeven door wetenschappelijk onderzoek waaruit blijkt dat zwaarder straffen leidt tot grotere naleving van deze verplichtingen en anderzijds een behoefte aan centrale uniforme wetgeving op dit gebied.

Gegeven deze achtergronden en de ophanden zijnde verscherping van de hoogte en duur van de maatregelen past het om in deze verordening een verscherping te voorzien ten opzichte van de eerdere Afstemmingsverordeningen.

In die zin past het ook om enkel bij een overtreding van de eerste categorie (het zich niet tijdig laten registreren als werkzoekende bij het UWV-werkbedrijf of het niet tijdig laten verlengen van die registratie) een waarschuwing in plaats van een maatregel op te leggen.

Indien echter binnen een jaar vanaf de datum van die eerder gegeven waarschuwing wederom die verplichting wordt geschonden zal niet meer worden volstaan met een waarschuwing en zal een maatregel moeten worden overwogen.

Artikel 10. Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid

Aan de WWB ligt het beginsel ten grondslag dat eenieder in eerste instantie in zijn eigen bestaan (skosten) dient te voorzien. Pas wanneer dat niet mogelijk is, kan men een beroep doen op bijstand. Hoofregel is dus dat iedereen alles zal moeten doen en nalaten om een beroep op bijstand te voorkomen. Leidt een gedraging ertoe dat belanghebbende eerder, langer of voor een hoger bedrag is aangewezen op bijstand, dan is veelal sprake van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan. Hiervan is in ieder geval sprake bij de volgende gedragingen (als die er toe leiden dat belanghebbende eerder, langer of voor een hoger bedrag is aangewezen op bijstand):

- het te snel interen van vermogen;
- het door eigen schuld verliezen van het recht op een uitkering;
- het door eigen schuld te laat aanvragen van een voorliggende voorziening.

Het door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid is een gedraging die ook zou kunnen worden gekwalificeerd als een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan. Vanwege de samenhang met de arbeidsverplichtingen is er echter voor gekozen deze gedraging onder te brengen in artikel 7 van deze verordening (zie artikel 7 lid 3 onderdeel c).

Op grond van artikel 10 van deze verordening kan een verlaging worden opgelegd wegens het betonen van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan.

De ernst van de gedraging komt tot uitdrukking in de hoogte van het benadelingsbedrag. Dat is in dit geval het gedeelte van de uitkering waarop eerder, langer of tot een hoger bedrag een beroep wordt gedaan.

Het tweede lid van dit artikel voorziet in een zogenaamde staffel waarbij navenant het benadelingsbedrag groter is de maatregel langer duurt. Bewust is ervoor gekozen niet een bepaling op te nemen waarbij de maatregel van 100% meer dan één maand zou bedragen wordt. Immers daadwerkelijk beschikt belanghebbende niet meer over voldoende middelen waardoor hij recht op WWB heeft en een langdurige maatregel van 100% niet past bij de sluitstukfunctie die de bijstand heeft. Daarentegen is wel gekozen voor een meer langdurige maatregel indien het benadelingsbedrag daartoe aanleiding geeft. Hierbij wordt opgemerkt dat op basis van artikel 18 lid 3 WWB er een heroverweging plaats dient te vinden binnen maximaal drie maanden.

Artikel 11. Maatregel bij verlies van een passende en toereikende voorliggende voorziening door toepassing van bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete die aan belanghebbende wordt opgelegd omdat hij bij herhaling de inlichtingenverplichtingen heeft geschonden kan tot gevolg hebben dat hij daarmee geen beroep kan doen gelden op een passende en toereikende voorliggende voorziening. De boete die hem dan wordt opgelegd zal immers met het recht op die voorziening worden verrekend en daarmee kan hij geen feitelijk beroep meer doen op die passende en toereikende voorliggende voorziening. Belanghebbende zou vanwege die toepassing van die verrekening een beroep kunnen doen op bijstand. Met inachtneming van de mogelijkheid een recidiveboete die aan belanghebbende wordt opgelegd indien deze bij herhaling de inlichtingenplicht schendt gedurende maximaal 3 maanden te verrekenen met de bijstandsuitkering wordt voorzien in een maatregel van gelijke duur: 3 maanden. Daarmee wordt ook recht gedaan aan de ernst van de gedraging die bij herhaling schending van de inlichtingenverplichting inhoudt.

Het tweede lid van artikel 11 kent een uitzondering op de onder de eerste lid genoemde hoofdregel. Indien belanghebbende minder tegoed heeft op zijn bankrekeningen dan driemaal de voor hem geldende bijstandsnorm dan wordt weliswaar, gelet op de ernst van de gedragingen, de maatregel over de eerste maand gesteld op 100% maar vervolgens minder in de tweede en nog minder in de derde maand. Daarmee wordt recht gedaan aan het feit dat belanghebbende feitelijk over onvoldoende middelen beschikt om die drie maanden maatregel van 100% te overbruggen waarmee maatschappelijk ongewenste situaties zouden kunnen gaan bestaan.

Artikel 12. Zeer ernstige misdragingen

Onder de term 'zeer ernstige misdragingen' kunnen diverse vormen van agressie worden verstaan, zij het dat er sprake moet zijn van verwijtbaarheid en van gedrag dat in het normale menselijke verkeer in alle gevallen als onacceptabel wordt beschouwd. Het college kan alleen een verlaging opleggen indien er een verband bestaat tussen de ernstige misdraging en (mogelijke) belemmeringen bij het vaststellen van het recht op een uitkering. De WWB, maar ook de IOAW en IOAZ bevatten immers geen afzonderlijke plicht tot het nalaten van zeer ernstige misdragingen. Het recht op uitkering kan daarom alleen worden afgestemd wegens het zich zeer ernstig misdragen als dit heeft plaatsgevonden bij het (niet) nakomen van een (andere) aan de uitkering verbonden verplichting (zie bijvoorbeeld CRvB 06-07-2010, nr. 08/2025 WWB, LJN BN0660).

Vandaar dat in artikel 9 van deze verordening wordt bepaald dat de zeer ernstige misdragingen moeten hebben plaatsgevonden onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van WWB, IOAW of IOAZ.

Indien een belanghebbende zich zeer ernstig misdraagt, geheel los van een (andere) aan de uitkering verbonden verplichting - hij komt bijvoorbeeld uit eigen beweging stennis maken - dan is binnen de WWB (respectievelijk IOAW en IOAZ) tegen deze gedraging geen sanctie mogelijk.

Een belanghebbende heeft ook een inlichtingenplicht jegens het UWV. Daarom kan geconcludeerd worden dat ook zeer ernstige misdragingen jegens (medewerkers van) het UWV, zouden kunnen leiden tot een verlaging van de bijstand op grond van de afstemmingsverordening. Het zich zeer ernstig misdragen jegens het college in de zin van artikel 18 lid 2 WWB omvat tevens het zich misdragen jegens een medewerker van het re-integratiebureau, omdat deze personen werken in opdracht van het college en de misdraging van negatieve invloed is op de op belanghebbende uit hoofde van de WWB rustende verplichting tot arbeidsinschakeling (zie Rechtbank Rotterdam 26-03-2008, nr. 07/1478, LJN BC9884).

De maatregel bij een dergelijke gedraging wordt qua hoogte gelijk gezien als een maatregel die hoort bij een gedraging van de derde categorie van artikel 7 en 8 van de verordening, namelijk 100% gedurende één maand.

Artikel 13. De uitoefening van de bevoegdheid tot verrekening

Artikel 4:93, vierde lid, van Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat verrekening niet mogelijk is voor zover beslag op de vordering nietig zou zijn. Concreet houdt dit in dat bij verrekening in beginsel rekening moet worden gehouden met de beslagvrije voet zoals geregeld in artikel 475c tot en met 475e van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

Zoals aangegeven geeft de Wet werk en bijstand het college de bevoegdheid om deze bepaling in de eerste drie maanden na oplegging van de boete buiten toepassing te laten. Het college mag dus de openstaande boetevordering (zowel de recidiveboete als een wellicht nog openstaand bedrag in verband met de eerdere boete) in deze eerste drie maanden volledig met een eventueel bijstandsrecht verrekenen.

In eerste instantie was deze verrekening – zoals nog steeds in de IOAW en IOAZ – als een verplichting opgenomen in de wet. De Kamer achtte echter - juist bij bijstandsverlening – het risico reëel dat zich situaties zouden kunnen voordoen waarbij de uiteindelijke totale maatschappelijke kosten beduidend hoger lagen dan het met deze invorderingsmethodiek bereikte resultaat. Dat was reden voor de Kamer om de gemeente in dit kader meer handelingsvrijheid te geven, om juist in deze individuele situaties af te kunnen wijken van het principe. Vandaar dat bij de verrekening met de bijstand niet gesproken wordt over een plicht, maar over een bij verordening nader in te kaderen bevoegdheid.

In deze verordening is er voor gekozen om in lijn met deze bedoeling uit te gaan van het principe van volledige verrekening, om vervolgens in artikel 14 en 15 de mogelijkheden te benoemen om van dit principe af te wijken.

Voor de volledigheid is op te merken dat de wet de vrijheid geeft anders met de bevoegdheid om te gaan. Zo zou er ook voor gekozen kunnen worden om standaard in de eerste drie maanden niet de volledige bijstand te verrekenen, maar een bepaald percentage daarvan of zelfs alleen te verrekenen met inachtneming van de beslagvrije voet. Juist de behoefte aan maatwerk maakt dat de keuze voor een bepaald percentage of door alleen te verrekenen met inachtneming van de beslagvrije voet niet logisch is. Juist daar waar via maatwerk ruimte wordt gevonden om naast een boete ook een openstaande bijstandsvordering zoveel mogelijk te kunnen incasseren, gelet op het financiële belang voor de gemeente, is gekozen voor bepalingen waarbij in met name genoemde gevallen de boete wordt geïncasseerd met inachtneming van de beslagvrije voet.

Het spreekt voor zich dat het hier gaat om een maximum bedrag. Mocht het recht op bijstand van belanghebbende beperkter zijn, dan bedraagt de inhouding natuurlijk dit beperktere recht.

Artikel 14. Verrekening met inachtneming van de beslagvrije voet bij geen of onvoldoende gelden

Uitgangspunt van deze verordening is dat volledige verrekening met de beslagvrije voet plaats vindt voor de maximale termijn van drie maanden als een belanghebbende over voldoende vermogen beschikt om dit op te kunnen vangen. Dat uitgangspunt is vastgelegd in artikel 3 van deze verordening.

In het belang van een efficiënte uitvoering is nadrukkelijk niet gekozen voor een beoordeling door het college in alle gevallen of er aanleiding bestaat een uitzondering op de hoofdregel te maken dat wordt verrekend zonder de beslagvrije voet in acht nemen. Gekozen is om het initiatief hiertoe bij de belanghebbende zelf te leggen en deze zelf te laten verzoeken de beslagvrije voet toe te laten passen bij de verrekening van de recidiveboete.

Op de tweede plaats is ook nadrukkelijk niet gekozen voor de term “vermogen” of “bezittingen”. Ook deze keuze is ingegeven in het belang van een efficiënte uitvoering en ter voorkoming van geschillen over waarde van vermogensbestanddelen. Gekozen is daarom voor een bepaling waarbij het saldo van alle bankrekeningen van belanghebbende en zijn eventuele in de bijstand begrepen gezinsleden bepalend is. Het vaststellen van dit saldo is relatief eenvoudig en dus weinig tijdrovend.

Om een ijkmoment te hebben ter vaststelling van dat saldo is gekozen voor het saldo zoals dat bestond op de eerste dag van de maand waarin dit recidiveboetebesluit is bekendgemaakt.

Met de keuze om de grens te bepalen op een aanwezig vermogen in de vorm van tegoeden op bankrekeningen van drie maal de bijstandsnorm per maand die voor belanghebbende geldt, wordt rechtgedaan aan wat in de praktijk vaak het geval zal zijn; dat bijstandsgerechtigden vaak niet een dergelijk tegoed hebben op hun bankrekeningen. Een enkel verzoek van belanghebbende, voorzien van overlegging van alle bankrekeningen waarop op de genoemde peildatum, blijkt dat het tegoed lager is dan drie maal de geldende bijstandsnorm is dan voldoende om de beslagvrije voet toe te passen.

Is daarentegen het tegoed op de bankrekeningen wel meer dan driemaal de geldende bijstandsnorm, dan wordt belanghebbende geacht om het feitelijk niet betaald krijgen van de uitkering (in verband met de verrekening van de boetevordering) te kunnen opvangen. Hierbij is op te merken dat het hier een belanghebbende betreft die bij herhaling een boete heeft ontvangen omdat hij verwijtbaar de wettelijke inlichtingenverplichting niet is nagekomen.

Bovendien geldt als aanvullende verplichting dat het bedrag dat als boete bij recidive is opgelegd hoger moet zijn dan € 500,- om deze op verzoek van belanghebbenden te kunnen verrekenen met toepassing van de beslagvrije voet. Betreft het een lager recidiveboetebedrag dan wordt ervan uitgegaan dat deze boete in een bedrag ineens, dus via verrekening met de eerste maand uitkering invorderbaar is. Deze bepaling houdt dus ook in dat al zou belanghebbende kunnen aantonen dat het aanwezige saldo op de genoemde peildatum lager is dan driemaal de geldende bijstandsnorm dat zijn verzoek om toepassing van de beslagvrije voet wordt afgewezen indien het boetebedrag lager is dan € 500,-. Hiermee wordt ook recht gedaan aan het feit dat het hier een boete is die wordt opgelegd wegens herhaalde verwijtbare schending van de wettelijke inlichtingenverplichting.

Bovendien heeft een eenmalige verrekening ook tot gevolg dat daarna in de volgende maanden op de openstaande vorderingen wegens teveel/ ten onrechte ontvangen bijstand kan worden ingehouden, bij wijze van verrekening, waarbij dan wel de beslagvrije voet wordt gerespecteerd.

Artikel 15. Verrekening met inachtneming van de beslagvrije voet bij overige omstandigheden

In artikel 15 is een tweetal situaties benoemd waarin het college ondanks de in de wet opgenomen bevoegdheid toch de beslagvrije voet bij verrekening in acht neemt. De genoemde omstandigheden betreffen situaties die ook tijdens de parlementaire behandeling expliciet zijn benoemd. Ook hiervoor geldt dat uit een oogpunt van een aantoonverplichting van belanghebbende ten opzichte van een onderzoeksverplichting van het college gekozen is voor het schriftelijk moeten indienen van het verzoek.

Artikel 16. Eerder opgelegde bestuurlijke boetes.

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 artikel 5 dat de bepalingen in deze verordening van overeenkomstige toepassing zijn.

Artikel 17. Citeertitel, inwerkingtreding en overgangsrecht

Het tweede lid van deze bepaling voorziet in intrekking van de eerdere Afstemmingsverordening en de Maatregelverordening IOAW en IOAZ met ingang van de dag na publicatie van deze verordening. Enkele artikelen blijven echter nog hun werking behouden.

Dit zijn de artikelen die gerelateerd zijn aan de schending van de inlichtingenverplichting. Indien er sprake is van schending van de inlichtingenverplichting die heeft plaatsgevonden voor 1 januari 2013 en die niet opgeheven of geconstateerd is na 31 januari 2013, bestaat de wettelijke mogelijkheid op basis van die eerdere verordeningen een maatregel op te leggen.

Daarbij is op te merken dat het overgangsrecht in artikel XXV van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW voorziet in toepassing van oud recht indien de overtreding in zijn geheel voor 1 januari 2013 is gepleegd en ook in toepassing van oud recht indien die overtreding weliswaar is aangevangen voor 1 januari 2013 maar is opgehouden of geconstateerd uiterlijk op de dertigste dag na die wet in werking is getreden, dus vóór 31 januari 2013.