

## **Toelichting op de verordening**

### **Algemeen:**

De Wet investeren in jongeren (WIJ) verplicht gemeenten om tijd en middelen vrij te maken voor de arbeidsparticipatie van jongeren tot 27 jaar, ook als het gaat om jongeren met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Doestelling van de WIJ is de duurzame arbeidsparticipatie in regulier werk van jongeren tot 27 jaar. Daartoe dienen gemeenten aan jongeren vanaf 18 jaar een werkleeraanbod te doen. Het werkleerrecht berust op het uitgangspunt dat jongeren die goed geschoold zijn en over voldoende kwalificaties beschikken, gemakkelijker aan het werk zullen komen en daardoor zelfstandig in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Een inkomensvoorziening is alleen beschikbaar als het werkleer-aanbod wegens in de persoon gelegen of niet verwijtbare omstandigheden zijnerzijds geen optie is, als het werkleeraanbod onvoldoende inkomsten genereert of als er nog geen werkleeraanbod kan worden gedaan.

Evenals in de WWB bestaat in de WIJ een stelsel van rechten en plichten. Zoals de gemeente verplicht is om een werkleeraanbod te doen, zo dient de jongere aan zijn verplichtingen te voldoen. Worden deze verplichtingen geschonden dan dient de inkomensvoorziening verlaagd te worden. Artikel 41 van de wet gaat in op de verlaging van de bedragen van de inkomensvoorziening als de jongere zich niet houdt aan zijn verplichtingen. Dat wordt in deze verordening uitgewerkt. Op grond van artikel 41 kunnen alleen zaken gesanctioneerd worden die te maken hebben met de identificatie-plicht, de inlichtingenplicht en de medewerkingsplicht en een aantal concrete verplichtingen zoals geformuleerd in artikel 45 van de wet. Het scala is daardoor beperkter van aard dan bij de WWB want aan het werkleeraanbod zijn minder uiteenlopende verplichtingen verbonden. Als de jongere een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid toont, anders dan in de vorm van schending van de in artikel 41 genoemde verplichtingen, dan is een verlaging van de inkomensvoorziening niet op zijn plaats. Is de reden van de aanvraag het onverantwoord interen of verwijtbare werkloosheid? Anders dan bij de WWB kan het maandbedrag in deze gevallen niet worden verlaagd. De wetgever heeft immers het belang van duurzame arbeidsintegratie prioriteit gegeven boven het sanctioneren van verwijtbaar gedrag.

### **Verlagen is maatwerk**

De verlaging dient te worden afgestemd op de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden van de jongere. De verordening geeft aan wanneer en met welk percentage de inkomensvoorziening verlaagd dient te worden. Toch zijn er omstandigheden denkbaar dat er moet worden afgeweken van de standaardverlagingen, juist in verband met de omstandigheden van de jongere en de mate van verwijtbaarheid. Als elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt, dan wordt afgezien van verlaging.

Om ervoor te zorgen dat de jongere niet onaanvaardbaar lang over een te laag inkomen beschikt, bepaalt de wet dat binnen drie maanden een heroverweging van de verlaging plaatsvindt.

In deze verordening is voor vaste percentages gekozen, niet voor vaste bedragen. De reden daarvoor is dat vaste bedragen zouden leiden tot rechtsongelijkheid. Immers, een korting van € 250, - betekent voor iemand van 20 jaar iets heel anders dan voor iemand van 21 jaar. In deze verordening is ervoor gekozen om de hoogte van de sanctie te relateren aan de mate van benadeling van de gemeente. Hoe hoger de benadeling, hoe hoger de korting op de inkomensvoorziening.

Van de mogelijkheid om eerst een waarschuwing te geven alvorens over te gaan tot het toepassen van een verlaging wordt in deze verordening geen gebruik gemaakt. Op de eerste plaats dient de voorlichting over de rechten en plichten vanaf het begin van het aanvraagproces optimaal te zijn, waardoor een waarschuwing overbodig wordt. Op de tweede plaats gaat een waarschuwing ervan uit dat er een herstel van de oude situatie mogelijk is, terwijl een aantal gedragingen onomkeerbare gevolgen heeft voor het werkleeraanbod of de inkomensvoorziening.

Wel is in de verordening opgenomen dat de jongere gehoord dient te worden voordat tot een verlaging van de inkomensvoorziening wordt overgegaan.

## **Verlaging of intrekking?**

Deze verordening gaat uit van een beleid waarbij zo weinig mogelijk sprake is van een intrekking van het werkleeraanbod. Als in de aanvraagfase de jongere niet of niet voldoende meewerkt of uit houding en gedrag ondubbelzinnig laat blijken zijn verplichtingen niet te zullen nakomen, dan wordt er geen werkleeraanbod gedaan en is er ook geen sprake van een inkomensvoorziening. Als er sprake is van een minder ernstige schending van de verplichtingen, bijvoorbeeld meewerken in onvoldoende mate, dan kan na de toekenning een verlaging plaatsvinden van de eventuele inkomensvoorziening. Werkt de jongere in eerste instantie mee, maar weigert hij na totstandkoming van het werkleeraanbod alsnog, dan kan het werkleeraanbod worden ingetrokken.

Herziening of intrekking kan ook plaatsvinden als de jongere een verplichting schendt die direct te maken heeft met de voorbereiding op of de uitvoering van het werkleeraanbod. Dit is het geval als hij bijvoorbeeld een medische behandeling weigert of onredelijke eisen stelt met betrekking tot de arbeid, zoals de wens om niet voor 's morgens 11 uur te beginnen.

In verband met het belang van duurzame arbeidsparticipatie wordt in deze verordening de voorkeur gegeven aan sancties die het werkleeraanbod in stand houden, maar waarbij de inkomensvoorziening wordt verlaagd. Bij minder ernstige vergrijpen zal zoveel mogelijk eerst verlaging van de inkomensvoorziening plaatsvinden en pas bij schending van meerdere verplichtingen tegelijk of bij herhaald gedrag, een intrekking van het werkleeraanbod. Als er geen inkomensvoorziening is, dan ontbreekt de mogelijkheid om door middel van een verlaging een sanctie op te leggen en soms zal naar dit uiterste middel moeten worden gegrepen.

## **Toelichting per artikel**

### **Artikel 1 Begripsomschrijvingen**

*WIJ-norm:*

In artikel 41 van de wet is sprake van verlaging van *het bedrag*. In de memorie van toelichting is er sprake van een *inkomensvoorzieningsnorm* waarmee hetzelfde wordt bedoeld. Voor de leesbaarheid wordt in deze verordening de term "WIJ-norm" gebruikt, waarmee wordt bedoeld de van toepassing zijnde norm, inclusief toeslag en verlaging.

*Benadelingsbedrag:*

Hierbij wordt aangesloten bij het Boetebesluit socialezekerheidswetten. Onder het bruto benadelings-bedrag wordt tevens verstaan de afgedragen loonbelasting, de premies volksverzekeringen en de vergoeding Zorgverzekeringswet, als bedoeld in artikel 54, vierde lid van de wet. Als er nog geen sprake is geweest van afdracht aan belastingen e.d., dan blijft het benadelingsbedrag beperkt tot een netto bedrag.

In de definitie is aangegeven dat het ook kan gaan om kosten die gemaakt zijn voor het ten onrechte toegekende of uitgevoerde werkleeraanbod. Deze kosten zijn niet altijd eenvoudig vast te stellen, maar als het gaat om een voorziening die ten onrechte door de jongere is benut, valt daarvan een raming te maken. Deze kosten tellen mee voor het vaststellen van de hoogte van de maatregel bij een schending van de inlichtingenplicht.

### **Artikel 2 Verlaging**

Verwezen wordt naar artikel 42 van de wet om aan te geven dat de verplichtend voorgeschreven verlaging niets afdoet aan de intrekking van de inkomensvoorziening als het werkleeraanbod wordt ingetrokken. Als daartoe wordt besloten, komt verlaging niet meer aan de orde. Als er wel een werkleeraanbod is maar geen inkomensvoorziening, is sanctioneren middels een verlaging niet mogelijk.

Het tweede lid brengt met zich mee dat het K5- bestuur bij elke op te leggen maatregel zal moeten nagaan of, gelet op de individuele omstandigheden van de jongere van de voorgeschreven hoogte en duur moet worden afgeweken. De afwijking kan een matiging betekenen, maar ook een verzwaring.

Dit betekent dat bij de beoordeling van de gedraging steeds ten minste de volgende stappen moeten worden doorlopen:

- vaststelling van de ernst van de gedraging;

- vaststelling van de verwijtbaarheid;
- vaststelling van de omstandigheden van de jongere.

De ernst van de gedraging komt vervolgens tot uiting in het percentage waarmee de inkomensvoorziening wordt verlaagd.

### **Artikel 3 Berekeningsgrondslag**

De verlaging wordt toegepast op de voor de jongere van toepassing zijnde WIJ - norm (zie artikel 1 voor een begripsomschrijving). Als er wel een werkleeraanbod is maar geen inkomensvoorziening, is sanctioneren middels een verlaging derhalve niet mogelijk.

### **Artikel 4 Het besluit tot opleggen van een maatregel**

In dit artikel wordt nader aangegeven wat er in het besluit ten minste dient te worden vermeld. Deze eisen vloeien voort uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb), met name het motiveringsbeginsel (afdeling 3.7 Awb).

### **Artikel 5 Horen van belanghebbende**

Op grond van afdeling 4.1.2. van de Awb is in een aantal gevallen het horen van de belanghebbende verplicht bij de voorbereiding van beschikkingen. Het opnemen van een regeling voor het horen van belanghebbende is in dit geval echter facultatief. In deze verordening is gekozen voor de opnemings van een artikel over het horen, zodat de visie van de jongere betrokken kan worden bij het vaststellen van de mate van verwijtbaarheid. In de regel zal dit horen gebeuren door de klantmanager.

Het tweede lid bevat een aantal uitzonderingen op deze hoorplicht. De onderdelen a. en b. zijn conform het bepaalde in artikel 4:11 van de Awb.

### **Artikel 6 Afzien van het opleggen van een verlaging**

Van het opleggen van een verlaging kan alleen in individuele omstandigheden wegens dringende redenen worden afgezien. Dat komt alleen voor als de gevolgen van het opleggen onaanvaardbaar zouden zijn. Dat vergt een beoordeling van de situatie van de jongere.

Bij het afzien van een verlaging worden de redenen beschreven die tot dat besluit hebben geleid. Ook wordt dan verwezen naar artikel 41, tweede lid, van de wet, waarin is vastgelegd dat, als elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt, er wordt afgezien van het opleggen van een verlaging. Er is in deze verordening niet gekozen voor de mogelijkheid om in plaats van het opleggen van een verlaging een waarschuwing te geven (zie toelichting algemeen hierboven).

Het eerste lid ziet op de "verjaring" van de gedraging een jaar nadat deze heeft plaatsgevonden, omdat anders weinig sprake zou zijn van een effectief beleid. De periode van een jaar is gekozen omdat daarmee een redelijke balans wordt bereikt tussen een effectief handhavingsbeleid en de roep om ook gedragingen uit het verleden te sanctioneren.

De verjaringstermijn is vijf jaar als de gedraging een schending betreft waardoor ten onrechte of tot een te hoog bedrag inkomensvoorziening is verleend. Met deze termijn wordt aangesloten bij de termijn die gold voor de Algemene bijstandswet. Een termijn van vijf jaar drukt de ernst van de gedraging uit (fraude) en is tevens redelijk gezien de tijd die het kost om de omvang van het benadelingsbedrag vast te stellen.

Het tweede lid van dit artikel legt vast dat als het K5- bestuur afziet van een verlaging, daarvan schriftelijk mededeling wordt gedaan aan de jongere. Dit is van belang vanwege eventuele recidive.

### **Artikel 7 Ingangsdatum**

Het opleggen van een verlaging kan door middel van verlaging van de WIJ - norm bij de komende uitbetaling of met terugwerkende kracht, door middel van een herziening van de inkomensvoorziening. De eerste wijze is het meest eenvoudig.

Het tweede lid ziet op situaties waarin de inkomensvoorziening al beëindigd is en maakt het mogelijk dat er alsnog een verlaging wordt opgelegd. Is het bedrag nog niet geheel uitbetaald, dan kan verrekening plaatsvinden. In dat geval dient de inkomensvoorziening

eerst te worden herzien en teruggevorderd. Ook als de inkomensvoorziening reeds is uitbetaald kan terugvordering plaatsvinden op basis van een besluit tot herziening van de inkomensvoorziening op grond van artikel 40, derde lid, van de wet.

### **Artikel 8 Samenloop**

Als er sprake is van verschillende gedragingen die een schending betekenen van één of meer verplichtingen, dan dient voor elke gedraging afzonderlijk het percentage te worden berekend en gelijktijdig te worden opgelegd. Als dat laatste niet verantwoord is, kan de maatregel worden uitgesmeerd over meer maanden. Daarnaast dient altijd de individuele toets aan artikel 2, tweede lid, van deze verordening plaats te vinden.

### **Artikel 9 Indeling in categorieën**

Artikel 17, vijfde lid van WIJ stelt dat aan een jongere geen werkleeraanbod wordt gedaan zolang de jongere niet voldoet aan de verplichting, bedoeld in artikel 45, onderdeel a: het meewerken aan het opstellen van een plan tot arbeidsinschakeling. Als de jongere niet meewerkt aan de totstandkoming van een werkleeraanbod, dan wordt er geen werkleeraanbod gedaan en is verlaging van de inkomensvoorziening niet aan de orde.

De categorieën sancties in artikel 10 hebben betrekking op de situatie dat al een werkleeraanbod is aangeboden en in gang is gezet. In dit artikel wordt gekozen voor verschillende maatregelpercentages bij de schending van verschillende verplichtingen. De categorieën komen niet geheel overeen met die van de WWB- verordening, omdat de verplichtingen onder de WIJ enigszins afwijken. In verband met de uitvoerbaarheid is gekozen voor niet meer dan twee categorieën.

### **Artikel 10 De hoogte en de duur van de verlaging**

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

Als er binnen een jaar na de bekendmaking van het besluit waarmee een eerdere maatregel is opgelegd, sprake is van een herhaling van de verwijtbare gedraging, dan wordt niet de hoogte maar de duur van de sanctie verdubbeld.

Op basis van deze bepaling kan een verlaging wegens recidive slechts één keer plaatsvinden. Bij recidive op recidive wordt de hoogte en de duur van de afstemming individueel vastgesteld, waarbij gekeken wordt naar de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de individuele omstandigheden van de jongere. Een zwaardere afstemming is dan verdedigbaar.

### **Artikel 11 Schending inlichtingenplicht zonder benadeling gemeente**

Als een jongere de gevraagde gegevens of bewijsstukken niet op tijd verstrekt, kan het K5-bestuur het recht op inkomensvoorziening *opschorten* op grond van artikel 40, lid 1 van de wet. Aan de jongere wordt een termijn gegund waarbinnen het verzuim kan worden hersteld. Als de jongere niet binnen deze termijn de informatie of bewijsstukken levert, dan kan het bestuur het besluit tot vaststelling van de inkomensvoorziening *intrekken* op grond van artikel 40, lid 4, tweede volzin, van de wet.

Als de jongere wel binnen de hersteltermijn de gevraagde informatie levert, dan wordt de inkomensvoorziening voortgezet, maar wordt *tevens een verlaging* opgelegd. Dit lid regelt de hoogte van de afstemming als de schending de gemeente financieel niet benadeelt. Een voorbeeld van deze "nulfraude" is het niet melden van een niet- rechthebbende partner.

### **Artikel 12 Schending inlichtingenplicht met benadeling gemeente**

Artikel 44, lid 1 van de wet bepaalt dat de jongere op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling doet van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat deze van invloed kunnen zijn op zijn werkleeraanbod of zijn recht op

inkomensvoorziening. Er is in deze verordening voor gekozen om niet alleen de kosten van onterecht uitbetaalde inkomensvoorziening tot uitdrukking te brengen in het benadelingsbedrag, maar ook de kosten die zijn gemaakt in het kader van het werkleeraanbod. Hoewel door deze doorberekening in de sanctie deze kosten niet zullen worden teruggehaald, geeft het wel de ernst van de gedraging weer.

Lid 4 van dit artikel verwijst naar het “una via- beginsel”, want de jongere wordt ofwel door de gemeente ofwel door de strafrechter gesanctioneerd, niet door beiden.

Volgens de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude zoals die sinds 1 januari 2009 is gewijzigd, wordt er aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie, als er redelijk vermoeden bestaat dat het *bruto* benadelingsbedrag € 10.000, - of hoger is. Als er echter sprake is van “witte fraude”, dus als er wel belastingen en premies zijn afgedragen over de verdiensten, maar de inkomsten niet zijn opgegeven aan de uitkeringsinstantie, dan is de gemeente primair verantwoordelijk tot een benadelingsbedrag van € 35.000, - Bij hogere bedragen wordt het OM ingeschakeld (zie Handhavingsverordening). Dit gebeurt ook als er met de jongere geen uitkeringsrelatie meer bestaat en er dus geen sanctie kan worden opgelegd

### **Artikel 13 Zeer ernstige misdragingen**

De wet spreekt van *zeer ernstige* gedragingen en om die reden wordt die term in de verordening overgenomen. Het onderscheid tussen de in de wet genoemde *zeer ernstige* gedragingen en de in de praktijk voorkomende *ernstige* gedragingen is niet vastgelegd in de wet en is ter beoordeling van het K5- bestuur.

Als de jongere zich herhaaldelijk schuldig maakt aan zeer ernstige misdragingen jegens het K5 -bestuur of diens ambtenaren, waarbij het gedragingen betreft die in het maatschappelijke verkeer in alle gevallen als onacceptabel worden beschouwd, dan kan de jongere worden uitgesloten van het recht op een werkleeraanbod. Dit besluit moet binnen een maand worden heroverwogen. Er moet een rechtstreeks verband bestaan tussen de ernstige misdraging en mogelijke belemmeringen voor de gemeente bij het vaststellen van het recht op een werkleeraanbod of inkomensvoorziening. Hoewel in de wet alleen misdragingen jegens het college (lees: K5 - bestuur) worden genoemd, geldt dit volgens de jurisprudentie ook diens ambtenaren. De CRvB heeft zich nog niet uitgesproken over agressie gepleegd tegen uitvoerders als UWV - werkbedrijf, re-integratiebedrijven en personeel van opleidings-instituten. Het K5 - agressieprotocol geeft aan hoe er moet worden omgegaan met ernstige misdragingen.

Uitsluiting van een werkleeraanbod wegens ernstige misdraging betekent echter niet perse dat er geen recht meer is op een inkomensvoorziening, want zeer ernstige misdragingen maken geen deel uit van artikel 42 (geen recht op inkomensvoorziening), maar van artikel 41 (verlaging bedrag inkomensvoorziening). Mocht uit de agressie op ondubbelzinnige wijze blijken dat de jongere zijn verplichtingen niet wil nakomen, dan is uitsluiting van de inkomensvoorziening wel weer mogelijk. Om onzekerheden op dit punt te voorkomen, wordt in deze verordening ervoor gekozen om bij zeer ernstige misdragingen jegens het K5- bestuur over te gaan tot het verder verlagen van de inkomensvoorziening op grond van artikel 41 van de wet, zodat er feitelijk een (tijdelijke) uitsluiting ontstaat.

De overige artikelen behoeven geen toelichting.