

## **De Wet investeren in jongeren en de inkomensvoorziening**

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

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

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

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

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

### **Reikwijdte Maatregelverordening WIJ**

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

Een ander verschil tussen de WIJ en de WWB is dat de inkomensvoorziening niet verlaagd kan worden als de jongere zich schuldig maakt aan tekortschietend besef van verantwoordelijkheid in de

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

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

### **Verlagen is maatwerk**

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

### **Berekeningsgrondslag en duur van de maatregel**

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

### **De term 'maatregel'**

Het verlagen van de inkomensvoorziening op grond van het feit dat de belanghebbende zijn verplichtingen niet of in onvoldoende mate is nagekomen, wordt in de WIJ aangeduid als het verlagen van de inkomensvoorziening. Gebruikelijk onder gemeenten is echter de term 'maatregel'. Daarmee wordt niet alleen aangesloten bij het spraakgebruik dat ook binnen de bijstandspraktijk gangbaar is, maar wordt ook het corrigerende karakter ervan benadrukt. Om die reden is in de verordening de term 'maatregel' gebruikt om een verlaging aan te duiden.

### **Verlaging of intrekking inkomensvoorziening?**

Aan het werkleeraanbod en de inkomensvoorziening zijn voor de jongere verplichtingen verbonden. Tegenover het recht op een werkleeraanbod en eventueel inkomensvoorziening staat de verplichting van de jongere om mee te werken aan de totstandkoming daarvan, bijvoorbeeld door mee te werken aan een onderzoek naar de arbeidsmogelijkheden. Ook dient de jongere naar beste vermogen mee te werken aan het werkleeraanbod zodra dat vastgesteld is. Daarnaast geldt een inlichtingen-, medewerkings- en identificatieplicht. Deze verplichtingen zijn vastgelegd in artikel 44, respectievelijk 45 van de WIJ.

Komt de jongere een aan het werkleeraanbod verbonden verplichting verwijtbaar niet na, dan staat de gemeente diverse instrumenten ter beschikking. Onderscheid kan worden gemaakt tussen de verschillende fasen waarop de verplichtingen betrekking hebben.

#### Aanvraagfase

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

#### Van toekenning tot tenuitvoerlegging

Werkt de jongere wel mee aan de totstandkoming van een werkleeraanbod maar weigert hij dit aanbod na ontvangst van de toekenningsbeschikking, dan kan het werkleeraanbod worden ingetrokken (art. 21, onderdeel b WIJ). Door de weigering bestaat geen recht op een inkomensvoorziening (art. 42, eerste lid, onderdeel a WIJ). Zoals reeds aangegeven bestaat dat recht evenmin als uit houding en gedrag van de jongere ondubbelzinnig kan worden afgeleid dat hij de verplichtingen die verbonden zijn aan het werkleeraanbod in het geheel niet wil nakomen (artikel 42, eerste lid, onderdeel c, WIJ). Het werkleeraanbod kan daarnaast ook worden herzien of ingetrokken als de jongere één of meerdere verplichtingen schendt die specifiek betrekking hebben op de voorbereiding op en uitvoering van het werkleeraanbod (artikel 21, onderdeel b, WIJ). Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het nalaten een behandeling van medische aard te ondergaan, of het stellen van onredelijke eisen m.b.t. de te verrichten werkzaamheden. Met de intrekking van het werkleeraanbod vervalt automatisch het recht op inkomensvoorziening (artikel 42, eerste lid, onderdeel f, WIJ). Bij een herziening blijft de inkomensvoorziening in stand.

Een andere sanctie op dergelijk gedrag is dat het werkleeraanbod wel in stand blijft maar de inkomensvoorziening verlaagd wordt, conform de gemeentelijke Maatregelverordening (artikel 41, eerste lid, WIJ). Het college dient te kiezen welke weg bewandeld wordt, hetzij de intrekking van werkleeraanbod en inkomensvoorziening, hetzij het handhaven van het werkleeraanbod en verlaging van die voorziening. Het past evenwel in het systeem van de WIJ om bij minder ernstige gedragingen tot verlaging van de inkomensvoorziening te besluiten en bij ernstiger gedrag, bijvoorbeeld waar sprake is van schending van meerdere verplichtingen of van herhaald gedrag, het werkleeraanbod in te trekken. Het is immers in de geest van de regeling om, met het oog op duurzame arbeidsparticipatie, een werkleeraanbod niet te snel in te trekken. Dit is in de wetgeving tot uitdrukking gebracht doordat verlaging van de inkomensvoorziening bij schending van de verplichtingen imperatief is voorgeschreven, waar intrekking van het werkleeraanbod (artikel 21 WIJ) een bevoegdheid is, juist vanwege de verstrekende gevolgen daarvan. Bedacht moet daarbij immers worden dat intrekking van het werkleeraanbod tevens intrekking van de inkomensvoorziening tot gevolg heeft (indien toegekend) en dus het effect van 'dubbele' bestraffing kan hebben. Het is daarom raadzaam om niet lichtvaardig tot intrekking van het werkleeraanbod over te gaan. Een beleid waarbij slechts in uitzonderingsgevallen tot intrekking van het werkleeraanbod wordt overgegaan, mag daarom in lijn met de bedoelingen van de wetgever worden geacht. Een dergelijke uitzonderingssituatie zal zich in de aanloop naar de feitelijke tenuitvoerlegging van het werkleeraanbod niet spoedig voordoen. Daarvan kan sprake zijn als van de gemeente niet meer gevergd kan worden dat uitvoering wordt gegeven aan het werkleeraanbod. In de verordening Werkleeraanbod kan worden vastgelegd wanneer de gedragingen van de jongere ernstig genoeg zijn om een intrekking van het werkleeraanbod te rechtvaardigen. Het is ook denkbaar dat dit in beleidsregels nader wordt uitgewerkt.

#### Vanaf de tenuitvoerlegging

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

#### **Relatie met Verordening Werkleeraanbod**

De verordening Werkleeraanbod en de Maatregelverordening vormen twee kanten van dezelfde medaille. Immers, de WIJ legt het college plicht op om jongeren een werkleeraanbod te doen. Het werkleeraanbod wordt door de verordening Werkleeraanbod gefaciliteerd. Anderzijds staat daar wel tegenover dat de jongere verplicht is het aanbod te aanvaarden en de verplichtingen die aan het werkleeraanbod zijn gekoppeld na te leven. Komt de jongere die verplichtingen niet na, dan vormt de Maatregelverordening het kader voor verlaging van de inkomensvoorziening. Beide verordeningen sluiten dus op elkaar aan. In de verordening Werkleeraanbod kan ook worden vastgelegd onder welke voorwaarden en omstandigheden tot intrekking van het werkleeraanbod (en daarmee de inkomensvoorziening) kan worden overgegaan. Daarmee wordt de grens afgebakend met het

verlagen van de inkomensvoorziening bij wijze van maatregel. Zoals gezegd is het in lijn met de wetgever als slechts in bijzondere omstandigheden tot intrekking van het werkleeraanbod wordt overgegaan.

### **De verplichtingen die tot een maatregel kunnen leiden**

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

- de inlichtingenplicht (artikel 44, eerste lid, WIJ);
- de medewerkingsplicht (artikel 44, tweede lid, WIJ);
- de identificatieplicht (artikel 44, derde lid, WIJ);
- verplichtingen m.b.t. de arbeidsinschakeling en het werkleeraanbod (artikel 45 WIJ).

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

### **Schending inlichtingen-, medewerkings- en identificatieplicht**

Schending van de verplichtingen genoemd in artikel 44 WIJ verplicht in beginsel tot verlaging van de inkomensvoorziening. De hier genoemde verplichtingen betreffen de inlichtingen- medewerkings- en identificatieplicht. Voor de twee laatstgenoemde verplichtingen geldt dat schending van deze verplichtingen er in beginsel toe leidt dat het recht op werkleeraanbod en op inkomensvoorziening niet kan worden vastgesteld en daarom afgewezen, beëindigd of ingetrokken kan worden, conform de WWB. Om die reden zijn ze in het kader van deze verordening niet als 'maatregelwaardige' gedragingen aangemerkt.

Schending van de inlichtingenplicht heeft zowel betrekking op de inkomensvoorziening als het werkleeraanbod en ziet niet alleen op de informatieplicht van de jongere jegens het college maar ook UWV WERKbedrijf. In deze verordening is ervoor gekozen om de hoogte van de maatregel te relateren aan de mate van benadeling van de gemeente. Hoe hoger de benadeling, hoe zwaarder de maatregel.

### **Schending van de verplichtingen m.b.t. de arbeidsinschakeling en het werkleeraanbod**

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

Voor schending van de verschillende verplichtingen is voor het verlagingspercentage aansluiting gezocht bij de Afstemmingsverordening WWB. Hieronder zijn de verplichtingen van artikel 45 WIJ en de vergelijkbare gedragingen van de Afstemmingsverordening WWB naast elkaar gezet:

Verplichtingen artikel 45 WIJ	Verplichtingen Artikel 9 Afstemmingsverordening WWB
a. Meewerken aan het opstellen van een plan m.b.t. de arbeidsinschakeling,	Meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling
	lid 2 onder

	waaronder begrepen het meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling		b 50%
b.	Geen onredelijke eisen stellen in verband met de te verrichten algemeen geaccepteerde arbeid, die het aanvaarden of verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid belemmeren	Gebruikmaken van een door het college aangeboden voorziening gericht op arbeidsinschakeling	Lid 2 onder b 50%
c.	Meewerken aan het behoud of bevorderen van de arbeidsbekwaamheid	Idem	Idem 50%
d.	Meewerken aan activiteiten of werkzaamheden, gericht op arbeidsinschakeling	Idem	Idem 50%
e.	Opgedragen werkzaamheden of activiteiten naar beste vermogen verrichten	Idem	Idem 50%
f.	Op advies van een arts zich onderwerpen aan een noodzakelijke behandeling van medische aard	Meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling	lid 2 onder b 50%

Bij schending van de verschillende verplichtingen van artikel 45 WIJ behoort in de Afstemmingsverordening WWB een verlaging van 50%. Dit percentage wordt voor schending van de WIJ-verplichtingen overgenomen.

### **Zeer ernstige misdragingen**

Afzonderlijke aandacht verdient de verplichting om de inkomensvoorziening te verlagen als de jongere zich zeer ernstig misdraagt (artikel 41, eerste lid, WIJ). Het betreft gedragingen die in het maatschappelijk verkeer in alle gevallen als onacceptabel worden beschouwd (conform artikel 18, tweede lid, WWB). De redactie van artikel 41, eerste lid, WIJ wijkt af van die van artikel 18, tweede lid, WWB en laat ruimte open voor de gedachte dat een zeer ernstige misdraging niet afhankelijk zou zijn van de context waarin deze zich afspeelt, zolang deze zich maar tot het college of diens ambtenaren richt. Hiermee is echter niet beoogd afstand te nemen van de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep inzake zeer ernstige misdragingen in het kader van bijstandverlening (zie ook Kamerstukken II 2008-2009, 31 775, nr. 7, p. 46).

Zoals de CRvB onder meer in zijn uitspraak van 29 juli 2008, LJN BD7970, heeft overwogen, is aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 18, tweede lid, WWB voldaan indien sprake is van het niet of onvoldoende nakomen van een of meer van de in dat artikellid bedoelde verplichtingen met als verzwarende omstandigheid dat sprake is van agressief, aan de belanghebbende toe te rekenen gedrag jegens het college en bij de uitvoering van de WWB betrokken personen dat in het normale menselijke verkeer in alle gevallen als onacceptabel kan worden beschouwd. Een wegens dergelijk gedrag opgelegde verlaging van de bijstand c.q. inkomensvoorziening dient te worden aangemerkt als punitieve (bestraffende) sanctie en op het college rust de bewijslast om voldoende aannemelijk te

maken dat van agressie in de zin van de genoemde bepaling sprake is geweest (zie ook de uitspraak van 31 december 2007, LJN BC1811).

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

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel 1 - Begripsbepalingen**

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

De term 'WIJ-norm' wordt in deze verordening gebruikt. Daarmee wordt bedoeld de van toepassing zijnde norm, inclusief toeslag/verlaging. Het equivalent in de WWB, de bijstandsnorm (artikel 5, onderdeel c, WWB) is in de WIJ zelf niet opgenomen en gedefinieerd. Wel wordt in de memorie van toelichting tweemaal gesproken van 'inkomensvoorzieningsnorm', waarmee kennelijk hetzelfde begrip wordt bedoeld. In artikel 41 WIJ is opgenomen dat het bedrag van de inkomensvoorziening wordt verlaagd; bedoeld is echter de norm. Omdat hantering van het begrip 'inkomensvoorzieningsnorm' of 'bedrag van de inkomensvoorziening' de leesbaarheid niet ten goede komt, is het begrip 'WIJ-norm' geïntroduceerd.

Er is een omschrijving van het begrip 'benadelingsbedrag' gegeven, omdat dit begrip uitgangspunt is bij het bepalen van de hoogte van de maatregel die verbonden is aan schending van de inlichtingenplicht (zie artikel 11). Aangesloten is bij de omschrijving van dit begrip in het Boetebesluit socialezekerheidswetten. In artikel 1, onderdeel s van dit Besluit is het begrip 'benadelingsbedrag' gedefinieerd voor het opleggen van boetes op grond van een vijftiental socialezekerheidswetten, waaronder de IOAW en IOAZ, in verband met schending van de inlichtingenplicht. Gegeven de toelichting op dit artikel wordt onder bruto benadelingsbedrag tevens verstaan de (inmiddels) afgedragen loonbelasting, premies volksverzekeringen en de vergoeding bedoeld in de Zorgverzekeringswet, als bedoeld in artikel 54, vierde lid WIJ. Voor zover er ten tijde van het maatregelbesluit nog geen sprake is geweest van afdracht aan belastingen etc., bijvoorbeeld omdat de teveel verstrekte inkomensvoorziening reeds is terugbetaald in hetzelfde kalenderjaar als waarin de inkomensvoorziening ten onrechte is verstrekt, blijft het benadelingsbedrag uiteraard beperkt tot een netto bedrag.

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

## **Artikel 2 - Afstemming**

1. Herhaald is de wettelijke grondslag voor het opleggen van een maatregel (artikel 41, eerste lid, WIJ). In de Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving wordt dit afgeraden, niettemin is deze grondslag omwille van de leesbaarheid, duidelijkheid en consistentie hier herhaald. Verwezen wordt naar artikel 42 WIJ om aan te geven dat de imperatief voorgeschreven verlaging middels een maatregel niets afdoet aan intrekking van de inkomensvoorziening vanwege intrekking van het werkleeraanbod. Als daartoe wordt besloten, dan komt verlaging veelal niet meer aan de orde.
2. In dit tweede lid is de hoofdregel neergelegd: het college dient een op te leggen maatregel af te stemmen op de individuele omstandigheden van de jongere en de mate van verwijtbaarheid. Deze bepaling brengt met zich mee dat het college bij elke op te leggen maatregel zal moeten nagaan of gelet op de individuele omstandigheden van de betrokken jongere afwijking van de hoogte en de duur van de voorgeschreven standaardmaatregel geboden is. Afwijking van de standaardmaatregel kan zowel een verzwaring als een matiging betekenen en kan zowel zijn gebaseerd op de ernst van de gedraging als de mate van verwijtbaarheid of de omstandigheden van de jongere afzonderlijk. Waar verderop in de verordening gedragingen worden genormeerd, kan daarvan dus worden afgeweken op de genoemde gronden. Dat is om redactionele redenen expliciet verwoord, zodat bij de normering van de maatregelen in het vervolg van de verordening niet steeds hoeft te worden gesteld dat de maatregel een x-percentag bedraagt 'onverminderd artikel 2, tweede lid', m.a.w. met de mogelijkheid af te wijken.

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

Stap 1: vaststellen van de ernst van de gedraging.

Stap 2: vaststellen van de verwijtbaarheid.

Stap 3: vaststellen van de omstandigheden van de jongere.

De ernst van de gedraging komt tot uitdrukking in het standaardpercentage waarmee de inkomensvoorziening wordt verlaagd. Wat betreft de beoordeling van de mate van verwijtbaarheid wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 5.

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

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



### **Artikel 3 – Berekeningsgrondslag**

In dit artikel is het uitgangspunt vastgelegd dat een maatregel wordt opgelegd over de toepasselijke WIJ-norm. Zie artikel 1 voor een begripsomschrijving.

### **Artikel 4 – Maximale maatregel**

Eerst moet het bedrag van inkomensvoorziening worden vastgesteld waarop de jongere recht zou hebben als er geen sprake zou zijn van een verlaging. De verlaging kan nooit meer zijn dan dit bedrag.

### **Artikel 5 – Afzien van het opleggen van een maatregel**

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

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

Voor gedragingen die een schending van de informatieplicht inhouden en als gevolg waarvan ten onrechte inkomensvoorziening is verleend of een te hoog bedrag aan inkomensvoorziening is verleend, geldt in de verordening een verjaringstermijn van vijf jaar. Met deze termijn wordt aangesloten bij de termijn die gelet op [artikel 14e van de Algemene bijstandswet](#) gold in verband met het opleggen van een boete wegens niet-nakoming van de informatieplicht. Een termijn van vijf jaar ligt voor de hand gelet op de ernst van de gedraging (fraude) en gelet op het feit dat de gemeente vaak tijd nodig zal hebben om de omvang van de fraude (het benadelingsbedrag) vast te stellen.

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

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

### **Artikel 6 – Ingangsdatum**

1. Het opleggen van een maatregel vindt plaats door het verlagen van de WIJ-norm. Verlaging van de WIJ-norm kan in beginsel op twee manieren:

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

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

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

### **Artikel 7 – Samenloop**

De regeling voor de samenloop heeft betrekking op de schending van de verplichtingen genoemd in de wet (artikelen 44 en 45 WIJ). Indien sprake is van één gedraging die als een schending van meerdere verplichtingen kan worden aangemerkt, dan dient voor het toepassen van de maatregel te worden uitgegaan van de verplichting waarop de zwaarste maatregel van toepassing is.

Is sprake van verschillende gedragingen (meerdaadse samenloop) dan dient voor iedere gedraging afzonderlijk het maatregelpercentage te worden berekend en gelijktijdig te worden opgelegd, tenzij dit niet verantwoord is. In dat geval kan de maatregel over meerdere maanden worden uitgesmeerd.

Daarnaast dient altijd de individuele toets aan artikel 2, tweede lid te worden toegepast.

### **Artikel 8 – De hoogte van de maatregel**

De gedragingen die een schending van artikel 45 WIJ inhouden betreffen de arbeidsinschakeling en de totstandkoming en tenuitvoerlegging van het werkleeraanbod. Met het percentage van 50 procent is aansluiting gezocht bij de verlagingpercentages uit de Afstemmingsverordening WWB.

### **Artikel 9 – De duur van de maatregel**

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

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

### **Artikel 10 – Schending inlichtingenplicht zonder benadeling gemeente**

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

Worden de gevraagde gegevens wél binnen de hersteltermijn verstrekt, wordt de inkomensvoorziening voortgezet, maar wordt tevens een maatregel opgelegd.

## **Artikel 11 – Schending inlichtingenplicht met benadeling gemeente**

1. In [artikel 44](#), eerste lid, WIJ is bepaald dat de jongere op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling doet van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op zijn werkleeraanbod of het recht op inkomensvoorziening. Het college zal moeten vaststellen wat het onder 'onverwijld' verstaat.  
De ernst van de gedraging komt tot uitdrukking in de hoogte van het benadelingsbedrag. Dat is het door de gemeente te veel betaalde bedrag aan inkomensvoorziening alsmede de kosten van het werkleeraanbod. Hoewel dit niet met zoveel woorden in de tekst van de verordening tot uitdrukking is gebracht, kan uiteraard ook de keus gemaakt worden om het werkleeraanbod niet te betrekken bij de vaststelling van het benadelingsbedrag. Uit een oogpunt van uitvoerbaarheid is daar wel iets voor te zeggen. Daar staat tegenover dat het ook denkbaar is dat een jongere wel gebruik heeft gemaakt van een werkleeraanbod, maar geen inkomensvoorziening heeft ontvangen, omdat het aanbod voldoende inkomsten genereert. In dat geval kan het gewenst zijn om bij schending van de inlichtingenplicht toch een maatregel te kunnen opleggen, die wordt afgestemd op de kosten van het werkleeraanbod.
2. De maatregel wegens het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht wordt afhankelijk gesteld van de hoogte van het bedrag aan inkomensvoorziening dat als gevolg van de schending van die verplichting ten onrechte of te veel aan de jongere is betaald.  
De maatregel wordt in de regel toegepast op de toekomstige inkomensvoorziening van de jongere maar kan ook met terugwerkende kracht worden opgelegd, zie artikel 6, tweede lid.
4. Het opleggen van een sanctie in reactie op schending van de inlichtingenplicht is in beginsel een verantwoordelijkheid van de gemeente zelf. In de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude hebben de Procureurs-generaal echter richtlijnen gegeven onder welke omstandigheden ter zake van de aan de schending klevende strafrechtelijke delicten (veelal oplichting en valsheid in geschrifte) vervolging door het OM moet plaatsvinden. Per 1 januari 2009 is de bestaande Aanwijzing sociale zekerheidsfraude gewijzigd (zie Stcrt. 2008/187). Uitgangspunt is het zogenaamde 'una via'-beginsel. De jongere wordt hetzij door de gemeente, hetzij door de strafrechter gesanctioneerd. Niet door beide. In grote lijnen komt het erop neer dat als er een redelijk vermoeden bestaat dat het benadelingsbedrag (bruto) € 10.000 of hoger is, er aangifte en vervolging door het OM dient plaats te vinden. Is er echter sprake van 'witte' fraude (door koppeling van bestanden etc. aan het licht gebracht), dan is de gemeente primair verantwoordelijk tot een benadelingsbedrag van € 35.000. Is de benadeling groter dan is altijd het OM aan zet. Dat geldt ook voor gevallen waarin er met de jongere geen uitkeringsrelatie meer bestaat en dus geen maatregel meer kan worden toegepast. Van een maatregel wordt afgezien als inmiddels vervolging is ingesteld door het OM of als een schikking is getroffen. In dergelijke situaties is een maatregel niet meer opportuun.

## **Artikel 12 – Zeer ernstige misdragingen**

Zie ook de Algemene Toelichting op dit onderdeel.

1. Onder de term 'zeer ernstige misdragingen' kunnen diverse vormen van agressie worden verstaan, zij het dat er sprake moet zijn van verwijtbaarheid en van gedrag dat in het normale menselijke verkeer in alle gevallen als onacceptabel wordt beschouwd.  
Gemeenten kunnen alleen een maatregel opleggen indien er een verband bestaat tussen de ernstige misdrijving en (mogelijke) belemmeringen voor de gemeente bij het vaststellen van het recht op een werkleeraanbod en/of inkomensvoorziening. Vandaar dat in dit artikel wordt bepaald dat de zeer ernstige misdragingen moeten hebben plaatsgevonden onder omstandigheden die

rechtstreeks verband houden met de uitvoering van de WIJ (zie ook de Algemene toelichting op dit onderdeel). In artikel 41, eerste lid, WIJ wordt gesproken over 'het zich jegens het college zeer ernstig misdragen'. Dit betekent dat alleen (zeer) agressief gedrag tegenover leden van het college en hun ambtenaren aanleiding zijn voor het opleggen van een maatregel. Of dit ook 'a contrario' betekent dat geen maatregel kan worden opgelegd als er sprake is van zeer ernstige misdrijvingen jegens externe uitvoerders van de WIJ, zoals het UWV-WERKbedrijf, re-integratiebedrijven, opleidingsinstituten e.d. is niet duidelijk. De Centrale Raad van Beroep heeft zich daar tot dusver niet over uitgelaten.

Bij het vaststellen van de maatregel in de situatie dat een jongere zich ernstig heeft misdragen, zal evenzeer gekeken moeten worden naar de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de persoonlijke omstandigheden van de jongere.

Wat betreft het vaststellen van de ernst van de gedraging, kunnen de volgende vormen van agressief gedrag in een oplopende reeks (steeds ernstiger) worden onderscheiden:

- a. verbaal geweld (schelden);
- b. discriminatie;
- c. intimidatie (uitoefenen van psychische druk);
- d. zaakgericht fysiek geweld (vernielingen);
- e. mensgericht fysiek geweld;
- f. combinatie van agressievormen.

Voor het bepalen van verwijtbaarheid van de misdrijving zal gekeken moeten worden naar de omstandigheden waaronder de misdrijving heeft plaatsgehad.

In dit verband is het relevant een onderscheid te maken tussen instrumenteel geweld en frustratiegeweld. Van instrumenteel geweld is sprake als iemand het toepassen van geweld bewust gebruikt om een bepaald doel te bereiken (bijvoorbeeld het verkrijgen van een uitkering). Agressie die ontstaat door onmacht, ontevredenheid, onduidelijkheid en dergelijke kan worden aangeduid met frustratieagressie. Het zal duidelijk zijn dat de mate van verwijtbaarheid bij instrumenteel geweld in beginsel groter is dan bij frustratiegeweld.

Het opleggen van een maatregel staat geheel los van het doen van aangifte bij de politie. Het college legt een maatregel op, terwijl de functionaris tegen wie de agressie zich richtte aangifte kan doen bij de politie.

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

### **Artikel 13 - Citeertitel**

Dit artikel behoeft geen toelichting.

### **Artikel 14 - Inwerkingtreding**

Dit artikel behoeft geen toelichting.