

TOELICHTING OP DE MAATREGELENVERORDENING WWB ISD BOLLENSTREEK 2013

ALGEMEEN

De regeling in de Wet werk en bijstand

Artikel 8, eerste lid, onderdeel b, WWB bevat de opdracht aan de gemeenteraad om een maatregelenbeleid in een verordening vast te leggen.

Een maatregel wordt opgelegd wanneer de uit de wet voortvloeiende verplichtingen – met uitzondering van de verplichting op grond van artikel 17 lid 1 WWB en artikel 30c tweede en derde lid Wet Suwi – niet niet tijdig of in onvoldoende mate wordt nagekomen, dan wel wanneer belanghebbende tekortschietend besef van verantwoordelijkheid betoont voor de voorziening in het bestaan

In het eerste lid van artikel 18 WWB wordt gesproken over het *afstemmen* van de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende. Omdat gesproken wordt van het afstemmen van de bijstand, is er geen sprake van een punitieve sanctie.

In deze bepaling wordt benadrukt dat het vaststellen van de hoogte van de uitkering en de daaraan verbonden verplichtingen voor de uitkeringsgerechtigden *maatwerk* is, waarbij recht wordt gedaan aan de individuele situatie en de persoonlijke omstandigheden van uitkeringsgerechtigden. In tweede lid wordt een directe koppeling gelegd 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 van de uitkering te worden. 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 opgelegde verplichtingen worden nagekomen. Wanneer het college (dagelijks bestuur) tot het oordeel komt dat een bijstandsgerechtigde zijn verplichtingen niet of in onvoldoende mate nakomt, wordt de uitkering verlaagd. Er is dus geen sprake van een bevoegdheid, maar van een *verplichting*. Alleen wanneer iedere vorm van verwijtbaarheid ontbreekt, ziet het college (dagelijks bestuur) af van zo'n verlaging.

Verlaging van de uitkering moet plaatsvinden overeenkomstig een door de gemeenteraad vast te stellen verordening. Dit is de maatregelenverordening.

De term 'maatregel'

Het verlagen van de bijstand op grond van het feit dat de belanghebbende zijn verplichtingen niet of in onvoldoende mate is nagekomen, wordt in de terminologie van de WWB aangeduid als het *afstemmen* van de uitkering op de mate waarin de belanghebbende de opgelegde verplichtingen nakomt. Met de begrip 'afstemmen' wordt het uitgangspunt van de WWB benadrukt dat rechten en plichten één kant van dezelfde medaille vormen.

Zonder dat uitgangspunt los te laten, is wordt het verlagen van de bijstand vanwege het niet of onvoldoende nakomen van verplichtingen aangeduid als het opleggen van een maatregel. Daarmee wordt niet alleen aangesloten bij het spraakgebruik dat sinds de Wet Boeten en Maatregelen gangbaar is, maar wordt ook het corrigerende karakter ervan benadrukt. Het opleggen van een maatregel is géén punitieve sanctie, waarbij het leedtoevoegend karakter voorop staat, maar een reparatoire sanctie (ook wel herstelsanctie genoemd), gericht op het (weer) in overeenstemming brengen van de hoogte van de bijstand met de mate waarin de bijstandsgerechtigde de aan de uitkering verbonden verplichtingen nakomt.

In de Memorie van Toelichting op de WWB wordt steeds gesproken over de 'afstemmingsverordening'. Om te onderstrepen dat de verordening de juridische grondslag vormt om maatregelen op te leggen wanneer een uitkeringsgerechtigde niet aan een verplichting voldoet, wordt de verordening aangeduid als 'maatregelenverordening'. De voorheen ook wel gehanteerde term 'afstemmingsverordening' wordt ook landelijk weinig meer gebruikt, ook omdat deze weinig aanspreekt. Mede daarom is er voor gekozen voortaan de term Maatregelenverordening te hanteren.

Het verlagen van de bijstand

Op grond van artikel 18, tweede lid, WWB kan de bijstand worden verlaagd.

In deze verordening is er voor gekozen dat maatregelen worden opgelegd over de bijstand, bedoeld in artikel 5, onderdeel c WWB (de op belanghebbende van toepassing zijnde norm plus eventuele toeslagen, alsmede op de bijzondere bijstand).

De maatregelenverordening biedt de basis voor het opleggen van een maatregel. Daarbij is het aspect van rechtszekerheid voor de burger van groot belang. De verordening geeft aan in welke gevallen er een maatregel opgelegd kan worden. Dat houdt tevens in dat het niet toegestaan is om een zwaardere sanctie op te leggen dan volgens de verordening is toegestaan.

De relatie met de Participatieverordening

Gemeenten moeten ook een participatie (re-integratie) verordening vaststellen. In die verordening legt de gemeenteraad vast hoe de gemeente klanten bij de arbeidsinschakeling ondersteunt en hoe de gemeente omgaat met het aanbieden van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling. Voorbeelden van voorzieningen zijn: scholing, loonkostensubsidies, gesubsidieerde arbeid, sociale activering, premies, kinderopvang en stages. In beginsel wordt aan iedere klant de arbeidsverplichting opgelegd. De algemene verplichting staat in de wet genoemd. Gemeenten kunnen deze verplichting echter ook nader specificeren (invullen met specifieke voorzieningen) en de specificaties in de beschikking vastleggen. In de Participatieverordening wordt aandacht geschonken aan de voorzieningen die de gemeente (ISD) kan inzetten. De vertaling daarvan vindt plaats in de individuele beschikking. Indien een klant de verplichtingen

niet nakomt, leidt dit in beginsel tot een maatregel, waarvoor de basis is gelegd in de maatregelenverordening.

Regelen in de verordening of in beleidsregels

Het vastleggen van gedragingen die een schending van een verplichting van de wet betekenen, kan in beginsel op twee manieren. De eerste mogelijkheid is dat de gemeente alle denkbare gedragingen die een schending van een verplichting inhouden in de verordening vastlegt. Dit heeft als voordeel dat bijstandsgerechtigden weten waar ze aan toe zijn. Alleen die gedragingen die in de verordening worden genoemd, kunnen leiden tot het opleggen van een maatregel. Het nadeel is de gebrekkige flexibiliteit. De verordening moet worden aangepast als blijkt dat een bepaalde gedraging die in principe wel een schending van een verplichting betekent, niet in de verordening is opgenomen.

De tweede mogelijkheid is dat de gedragingen in hoofdlijnen in de verordening worden opgenomen en dat het college deze nader uitwerkt in beleidsregels. Het voordeel van beleidsregels is dat deze gemakkelijker kunnen worden gewijzigd en dat afwijken van beleidsregels onder bepaalde voorwaarden mogelijk is. Beleidsregels bieden dus meer mogelijkheden voor flexibiliteit.

In deze verordening is er voor gekozen de gedragingen in hoofdlijnen vast te leggen. Dit betekent dat het college (dwz het dagelijks bestuur) daarnaast in beleidsregels kan vastleggen welke soort gedragingen vallen onder de algemeen omschreven aanduidingen.

De relatie met het Bbz

Deze verordening is ook van toepassing op de verlening van bijstand op grond van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz). Het gaat hierbij primair om de verlening van algemene bijstand voor het levensonderhoud, en de in de jaarnorm opgenomen bijzondere bijstand voor hoge woonkosten en premie arbeidsongeschiktheidsverzekering. Het begrip jaarnorm staat in artikel 1, onderdeel g, Bbz.

Het gaat ook om uitbreiding van het begrip medewerkingsplicht,

Het gaat hierbij om de verplichting, opgenomen in artikel 38, tweede lid van het Bbz:

De zelfstandige aan wie bijstand wordt verleend is verplicht naar behoren een administratie te voeren en deze op eigen initiatief binnen 6 maanden na afloop van het boekjaar waarin bijstand is verleend, aan het college over te leggen. Die plicht geldt ook als de gemeente om de administratie vraagt, bijvoorbeeld om de bedrijfsontwikkeling te beoordelen in het geval verlenging van de uitkeringstermijn aan de orde is.

Een verdere aanpassing is niet nodig. Immers, voor zelfstandigen die een uitkering krachtens het Bbz ontvangen of hebben ontvangen, geldt ook de medewerkingsplicht.

Ten aanzien van het niet leveren van de administratie (jaarcijfers) voor de definitieve vaststelling van de verleende uitkering over het betreffende boekjaar, geldt op grond

van artikel 45, eerste lid, onderdeel b, Bbz dat het college de bijstand van de zelfstandige terugvordert voor zover de bijstand ten onrechte of tot een te hoog bedrag is verleend als gevolg van het niet nakomen van de verplichting, bedoeld in artikel 38, tweede lid. In artikel 47 Bbz is opgenomen dat het college kosten van bijstand in de vorm van een geldlening terugvordert, indien de zelfstandige de uit de geldlening voortvloeiende verplichtingen niet of niet behoorlijk nakomt. Het college is onder toepassing van beide artikelen gehouden de geldlening over het betreffende boekjaar geheel van de zelfstandige terug te vorderen, in het geval de hier bedoelde verplichting niet wordt nagekomen. Er is in dat geval in principe geen aanleiding om tevens een maatregel op grond van deze verordening op te leggen: de gehele jaaruitkering wordt immers al teruggevorderd.

Het leveren van de jaarcijfers is ook nodig voor vaststelling van het bedrag om niet of de rentereductie, bedoeld in artikel 21 Bbz (bedrijfskapitaal aan gevestigde zelfstandigen). Als de zelfstandige hiervoor geen jaarcijfers overlegt, kent de gemeente geen bedrag om niet of rentereductie toe. Er is dan ook geen aanleiding voor een maatregel, nog daargelaten dat een maatregel niet op een reeds verstrekte geldlening kan worden geëffectueerd.

Ten aanzien van de in hoofdstuk 2 van de verordening opgenomen gedragingen en maatregelen, met betrekking tot de verplichtingen, gericht op het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid, geldt voor zelfstandigen en hun partners het volgende: De in artikel 9 en 10 van de wet opgenomen verplichtingen gelden alleen voor de zelfstandige die geschikt is voor het verrichten van arbeid, maar die ten minste zes maanden zijn bedrijf of zelfstandig beroep niet kan uitoefenen (artikel 38, derde lid Bbz).

De verplichtingen, bedoeld in artikel 9 en 10 van de wet kunnen aan de partner van de zelfstandige worden opgelegd, voor zover die partner tevens rechthebbende is voor de WWB en niet zelf een zelfstandige in de zin van het Bbz is, of fulltime meewerkt in het bedrijf of zelfstandig beroep van de zelfstandige. Uiteraard kan ook bij minder uren rekening worden gehouden met de meewerkuren in het bedrijf of zelfstandig beroep van de zelfstandige.

De in hoofdstuk 3 opgenomen gedragingen die leiden tot een maatregel (tekortschietend besef van verantwoordelijkheid, nadere verplichtingen en zeer ernstige misdrijvingen) zijn ook voor het Bbz gedragingen die leiden tot een maatregel. Artikel 18, tweede lid, van de wet is onverkort van toepassing op het Bbz.

Uit artikel 38, eerste lid Bbz vloeit voort dat de zelfstandige de door het college opgelegde verplichtingen, gericht op een doelmatige bedrijfs- of beroepsuitoefening, moet nakomen. Doet hij dat niet of in onvoldoende mate, dan is het college bevoegd om een maatregel op te leggen, omdat de zelfstandige door deze verplichting niet of niet voldoende na te komen, blijkt heeft gegeven van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de bestaansvoorziening.

De gemeente kan bijvoorbeeld een verplichting opleggen, gericht op beperking van de bedrijfskosten (zoals uitzien naar een goedkopere bedrijfsruimte, inruil dure leaseauto voor een goedkopere, stopzetten niet-noodzakelijke abonnementen etc.), op verbetering van de omzet (effectievere acquisitie, verandering brutowinstmarge, verandering openstelling, ontwikkeling internetverkoop etc.), of op vermindering van de privé-uitgaven. Als later blijkt dat de zelfstandige niet (volledig) aan de gestelde verplichtingen heeft voldaan, kan dat leiden tot beëindiging van de bijstand, of voortzetting van de bijstand met een maatregel. Uiteraard is het opleggen van een maatregel alleen aan de orde, indien er nog sprake is van een lopende Bbz-uitkering. Als geen benadelingbedrag of -periode kan worden vastgesteld – en dat is bij de bijstandsverlening aan zelfstandigen en de daarbij geldende specifieke verplichtingen vaak het geval – dan geldt de maatregel, van artikel 14 (20% van de bijstandnorm voor één maand).

Wegens ziekte of arbeidsongeschiktheid kan een beroep op Bbz worden gedaan. Dan kan eveneens een maatregel aan de orde zijn wegens tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de bestaansvoorziening. Het Bbz 2004 gaat primair uit van de eigen verantwoordelijkheid van de zelfstandige. In dit kader betekent dit dat de zelfstandige zelf verantwoordelijk is voor het afsluiten van een toereikende particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekering. Deze verzekering wordt beschouwd als een voorliggende voorziening op bijstand. Een zelfstandige die verwijtbaar geen arbeidsongeschiktheidsverzekering of een arbeidsongeschiktheidsverzekering met een te lage dekking of te lange wachttijd heeft afgesloten en die bij ziekte/arbeitsongeschiktheid een beroep doet op bijstand (Bbz), heeft een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de bestaansvoorziening betoond. Een afwijzing van de bijstandsaanvraag op grond van artikel 15, eerste lid, van de WWB is echter niet aan de orde, aangezien na het ingaan van de arbeidsongeschiktheid sprake zal zijn van feitelijke onverzekerbaarheid. Er kan dan geen sprake meer zijn van een beroep kunnen doen op een voorliggende voorziening. Wel kan, als uitkering wordt verleend omdat aan de overige voorwaarden voor het verkrijgen van recht op uitkering is voldaan, een maatregel aan de orde zijn.

Bij beëindigende ondernemers die een beroep op het Bbz doen, moet worden beoordeeld of de noodzakelijke beëindiging wegens niet-levensvatbaarheid van het bedrijf is veroorzaakt door verwijtbaar gedrag van de zelfstandige (bijvoorbeeld door slechte betalingsmoraliteit, of een onverantwoord hoog uitgavenpatroon). Als daarvan sprake is, is een maatregel wegens tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de bestaansvoorziening aan de orde.

Inwerkingtreding Wet aanscherping handhaving en sanctivering SZW-wetgeving (Fraudewet)

Met ingang van 1 januari 2013 is de Fraudewet van kracht. Met deze wet wordt de boete geïntroduceerd als er sprake is van schending van de inlichtingenplicht. Daardoor valt

de maatregel die hiervoor werd opgelegd weg. Deze maatregelenverordening wijkt af van maatregelenverordening WWB ISD Bollenstreek 2012. Enerzijds door het wegvallen van de maatregel bij schending van de inlichtingenplicht en anderzijds door het opnemen van een maatregel die verband houdt met het wegvallen van rechten op passende en toereikende voorliggende voorzieningen (denk bijv. aan de WW) zodra aldaar een bestuurlijke boete wordt opgelegd vanwege het herhaaldelijk schenden van de inlichtingenplicht

Tenslotte

Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om onduidelijkheden die in de praktijk leefden bij de uitvoering van de (oude) maatregelenverordening WWB ISD Bollenstreek 2012 zoveel mogelijk weg te nemen. Zie daarvoor de artikelsgewijze toelichting.