

Toelichting op de Maatregelenverordening WWB 2011

De WWB legt sterk de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van personen. Iedereen is verplicht om naar vermogen te trachten inkomsten te verwerven. In de WWB is bepaald dat het recht op bijstand mede afhankelijk is van de mate waarin een klant verantwoordelijkheid toont voor zijn eigen bestaansvoorziening.

Als de klant meer doet dan mag worden verwacht om aan het werk te komen, kan een premie worden verstrekt. Anderzijds kan tot verlaging van de uitkering worden overgegaan als iemand zich niet aan de arbeidsverplichtingen houdt. Ook als op een andere manier blijkt wordt gegeven van onvoldoende besef van verantwoordelijkheid, zoals door schending van de inlichtingenplicht, kan de uitkering worden verlaagd. B&W zijn verplicht om bij verordening regels vast te stellen met betrekking tot deze afstemming van de bijstand.

De mogelijkheden voor toekenning van premies en inkomstenvrijlatingen zijn vastgelegd in de Re-integratieverordening. De keerzijde daarvan, de afstemming bij onvoldoende besef van verantwoordelijkheid, is vastgelegd in deze Maatregelenverordening. Maatregelen zijn bedoeld om met drang of dwang een gedragsverandering te bewerkstelligen.

Met ingang van 1 januari 2011 is de Verzamelwet SZW in werking getreden met uitzondering van een aantal artikelen van de WWB die betrekking hadden op zelfstandigen. De artikelen 18, tweede en derde lid en 53a van de WWB treden, voor het zelfstandigen betreft als bedoeld in artikel 78g van de WWB met ingang van 1 juli 2011 in werking. Per 1 juli 2011 is deze verordening dan ook van toepassing op de verlening van bijstand op grond van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz).

Artikelsgewijze toelichting

Daar waar geen toelichting is gegeven, wordt het artikel en/of lid voldoende duidelijk geacht.

Artikel 1

onder b. Maatregelen wegens schending van arbeidsverplichtingen of inlichtingenverplichtingen worden in principe alleen toegepast op de algemene, periodieke bijstand en niet op de bijzondere bijstand of op de langdurigheidstoelage. Hierop wordt in ieder geval een uitzondering gemaakt in het geval van bijzondere bijstandsverlening aan jongeren tot 21 die geen beroep kunnen doen op hun ouders. De reden is dat deze periodieke bijstand (op grond van artikel 12 WWB) voornamelijk in de vorm van bijzondere bijstand wordt uitgekeerd.

Verder kunnen er incidenteel ook andere redenen zijn om bijzondere bijstand te verlagen of volledig te weigeren. Bijvoorbeeld als de aanvraag een gevolg is van onvoldoende besef van verantwoordelijkheid (zie artikel 17).

Artikel 2

In dit artikel, dat is ontleend aan artikel 18 WWB, wordt in het algemeen vastgesteld dat diverse vormen van onvoldoende besef van verantwoordelijkheid, onjuiste of onvolledige informatieverschaffing, of ernstige misdrijvingen tot het opleggen van een maatregel leiden. De rest van de verordening is eigenlijk een uitwerking van dit algemene principe.

Artikel 3

Op grond van de specifieke omstandigheden zal matiging van een maatregel moeten kunnen plaatsvinden, of – mits goed gemotiveerd in de beschikking – verzwaaring van de maatregel.

Artikel 4

Ook met dit artikel wordt beoogd om te kunnen individualiseren. Als de klant geen verwijt kan worden gemaakt van zijn gedraging, is een maatregel niet op zijn plaats. Voorts kan door het verstrijken van de tijd het nut van het opleggen van een maatregel verdwenen zijn, zodat dit achterwege dient te blijven. Een maatregel is immers niet bedoeld als straf, maar als afstemming op het getoonde gedrag en als middel om dat gedrag te veranderen. Als er lange tijd is verstreken sinds de betreffende gedraging, heeft het opleggen van een maatregel geen redelijk doel meer.

Artikel 5

In dit artikel wordt – voor de volledigheid - een opsomming gegeven van de geldende verplichtingen, zoals vermeld in art. 9 en art. 55 van de WWB. Ook de mogelijkheid om ter vergroting van de kansen op de arbeidsmarkt medische behandeling te verplichten is thans opgenomen; daaraan hangt wel de voorwaarde dat dit alleen op basis van een medisch advies mogelijk is.

Artikel 6

De tekst komt voornamelijk uit het voormalige Maatregelenbesluit (van de Abw), die op het punt van omschrijving van de verwijtbare gedragingen nogal uitvoerig was. Bij punt i staat ook 'waaronder het niet meewerken aan bemiddeling naar een concrete dienstbetrekking'. Reden voor deze vermelding is dat 'door eigen toedoen niet behouden of verwerven van arbeid' in jurisprudentie soms wordt uitgelegd als weigering van een direct, concreet en passend aanbod. Dus niet als het CWI of andere instantie een klant wil gaan bemiddelen naar een concrete baan en de klant weigert hieraan medewerking te verlenen. Gezien de ernst van de gedraging, de klant stroomt door zijn handelwijze niet uit naar arbeid, kan deze gedraging worden gelijkgesteld met het weigeren van een concreet aanbod. Tevens is in deze verordening toegevoegd: volledige uitsluiting bij een specifiek project. Daarmee wordt bedoeld op het huidige **Participatiecentrum (zie Beleidsvisie Participatie 2011-2014)** of – in de toekomst - soortgelijke projecten.

Artikel 7

De systematiek van deze verordening is dat er bij constatering van schending van de arbeidsverplichtingen een gestroomlijnd maatregelentraject start. Naarmate de verwijtbare gedraging voortduurt wordt de maatregel hoger. Als het zo ver komt dat een klant voor een bepaalde periode volledig uitgesloten wordt van het recht op bijstand, kan worden afgevraagd of er bijzondere omstandigheden een rol spelen, die nog niet eerder naar voren zijn gekomen. Daarom is opgenomen dat in die situaties een nader onderzoek moet plaatsvinden. Als er alsnog bijzondere redenen worden gevonden kan tot verlaging of intrekking van de maatregel worden besloten. Ook zou kunnen blijken dat de klant op andere wijze in zijn levensonderhoud kan voorzien en daarom geen behoefte meer heeft aan bijstand.

Artikel 8

Soms zijn er verzachtende omstandigheden, waardoor het niet wenselijk is om direct een verlaging toe te passen. Voor die gevallen moet een waarschuwing mogelijk zijn.

Er is bewust voor gekozen om niet standaardmatig een waarschuwing te geven. Klanten worden uitvoerig geïnformeerd over de verplichtingen en zijn er dus over het algemeen van op de hoogte wat van hun verwacht wordt. De verordening biedt voorts voldoende mogelijkheden om een maatregel te verlagen, om te zetten in een waarschuwing, of in te trekken als de situatie daarom vraagt..

Artikel 9

Bij recidive volgen maatregelen in opvolgende hoogte.

Artikel 10

Iedereen is in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor de voorziening in zijn bestaan. Als iemand een baan weigert, ofwel door eigen toedoen werkloos wordt, is dat een dermate zware inbreuk op dat principe dat bijstand tijdelijk geweigerd moet worden. Aan dit artikel is toegevoegd dat de maatregel ook van toepassing is als voorafgaand aan de bijstandsverlening sprake is geweest van verwijtbaar ontslag of werkweigering. Dit is opgenomen omdat de WWB bij de arbeidsverplichtingen alleen spreekt over gedragingen vanaf het moment van de bijstandsaanvraag.

Artikel 11

Ook recidive bij werkweigering en verdere gedragingen als bedoeld in artikel 10, leidt tot verzwaring van de maatregel. Bij uitsluiting die drie maanden duurt zal nader onderzoek plaatsvinden. Zie verder de toelichting op artikel 7.

Artikel 12

Bij schending van inlichtingenverplichtingen wordt ongeacht het effect van de onjuiste of verzwegen informatie bij een eerste misdraging in de meeste gevallen een maatregel van 10% opgelegd. Reden daarvan is dat bij grote fraude andere maatregelen openstaan, met name het doen van aangifte. Bovendien wordt ten onrechte verstrekte bijstand altijd teruggevorderd, inclusief de daarover afgedragen belastingen en heffingen. Als er onjuiste of onvolledige informatie is verstrekt, maar daardoor niet ten onrechte bijstand is uitgekeerd, wordt in eerste instantie alleen een waarschuwing gegeven.

De maatregel wordt in principe meteen uitgevoerd. Als echter tegelijk tot beëindiging van de bijstandsuitkering wordt overgegaan, en daardoor geen verlaging van de uitkering meer kan plaatsvinden, kan de maatregel ook worden uitgesteld tot een latere bijstandsperiode. Het is niet wenselijk om de maatregel eindeloos aan te houden en daarom is er voor latere oplegging van de maatregel een maximum gesteld van één jaar. Als aannemelijk is dat de klant niet meer terug zal keren in de bijstand, kan de maatregel ook worden toegepast over de periode waarop het gedrag betrekking had; dat betekent dat de reeds verstrekte bijstand dan achteraf verlaagd wordt, via herziening van het recht op bijstand en terugvordering van hetgeen te veel betaald is.

Artikel 13

Als er vaker relevante informatie wordt achtergehouden of onjuiste gegevens verstrekt, worden steeds hogere maatregelen opgelegd. Hierbij wordt dezelfde structuur gevolgd als bij schending van arbeidsverplichtingen.

Artikel 14

In het strafrecht bestaat het Una Via principe, wat inhoudt dat iemand niet tweemaal voor het zelfde feit vervolgd mag worden. Hoewel hier niet rechtstreeks van toepassing, is er wel een

vergelijking te maken met strafrechterlijke vervolging (na aangifte bij de Officier van Justitie) naast het opleggen van een WWB-maatregel. Daarom is opgenomen dat bij strafrechterlijke vervolging niet tevens een maatregel kan worden opgelegd.

Artikel 15

Zeer ernstige misdragingen kunnen op grond van artikel 18 van de WWB leiden tot verlaging van de uitkering. De maatregel is bij een eerste misdraging gesteld op 50% van de norm. Het gaat dan ook om ernstig agressief gedrag, waarbij aan medewerkers letsel wordt toegebracht, of daarmee op overtuigende wijze bedreigd wordt, of als er vernielingen worden aangericht.

In de meeste gevallen wordt bij zeer ernstige misdragingen aangifte gedaan. Ook in dit artikel is opgenomen dat strafrechtelijke vervolging en het opleggen van een maatregel niet samengaan.

Artikel 16

Ook bij ernstige misdragingen moet rekening worden gehouden met recidive. Net als bij de andere verwijtbare gedragingen worden de maatregelen dan hoger.

Artikel 17

Naast schending van arbeids- en inlichtingenplicht zijn er diverse andere verwijtbare gedragingen die tot aanpassing van de uitkering kunnen leiden. Als voorbeelden kunnen worden genoemd:

- geen gebruik maken van een voorliggende voorziening;
- schenkingen doen waardoor men zelf op bijstand raakt aangewezen;
- zich bewust niet verzekeren;
- onverantwoord snelle intering op het vermogen;
- schending van specifieke voorwaarden als bedoeld in artikel 55 WWB.

Met betrekking tot snelle vermogensintering, voorafgaand aan de bijstandsaanvraag, zijn in het verleden uitvoeringsregels opgesteld, die nu in de verordening zijn opgenomen. Hoe meer men voorafgaand aan de bijstandsaanvraag uitgeeft, hoe zwaarder de maatregel.

Op grond van artikel 55 WWB kunnen B&W in individuele gevallen nadere voorwaarden verbinden aan de bijstandsverlening. Bij schending van die voorwaarden wordt een maatregel van 10% opgelegd.

Het gaat met name om specifieke voorwaarden die betrekking hebben op arbeidstoeleiding en vermindering van bijstandsbehoefte. Specifiek wordt in de wet ook genoemd de mogelijkheid om iemand te verplichten zich onder medische behandeling te laten stellen. Uiteraard wordt deze voorwaarde alleen op medisch advies opgelegd.

Artikel 18

Als er sprake is van recidive met betrekking tot schending van de voorwaarden van artikel 55 WWB, worden dezelfde maatregelen opgelegd als bij recidive bij schending van de arbeidsverplichtingen.

Artikel 19

Als iemand een eigen woning heeft geldt een hoge extra vermogensvrijlating. Als er desondanks meer vermogen is dan wettelijk mag worden vrijgelaten, kan bijstand worden verstrekt in de vorm van een lening. Ter zekerheid dat de lening wordt terugbetaald, verlangt de gemeente dat er een krediethypotheek wordt gevestigd. Dit is vastgelegd in de gemeentelijke regeling 'Bijstand en eigen woning'. Als de aanvrager geen medewerking verleent aan de vestiging van de hypotheek, vindt volledige uitsluiting plaats in de vorm van

een 100% maatregel voor drie maanden. Als de aanvrager daarna blijft weigeren wordt de 100% maatregel gecontinueerd.

Artikel 20

In de Algemene bijstandswet was vroeger opgenomen dat personen die een universitaire opleiding of HBO-opleiding volgen, ofwel gedurende meer dan de helft van de normale werktijd studeren, geen recht hebben op bijstand. Daarvan kon worden afgeweken als er door B&W uitdrukkelijk toestemming was verleend voor de studie.

In de WWB is deze bepaling niet meer opgenomen, omdat het aan gemeenten zelf wordt overgelaten in hoeverre studie tijdens de bijstandsperiode wordt toegestaan.. Als hier niets voor geregeld wordt, zou dat ertoe kunnen leiden dat studenten – bijvoorbeeld na maximale WSF – hun studie voortzetten met een bijstandsuitkering. Probleem is dat er geen wettelijke uitsluitingsgrond meer bestaat voor studenten, en gemeenten niet de bevoegdheid hebben om zelf een uitsluitingsgrond vast te stellen Om die reden is in de verordening opgenomen dat er een maatregel van 100% wordt toegepast als een studie wordt gevolgd waarvoor geen toestemming wordt verleend.

In beleidsregels met betrekking tot de Re-integratieverordening is opgenomen wanneer studie wel is toegestaan.

Artikel 21

Het kan voorkomen dat een bijstandsklant op alle mogelijke manieren zijn verplichtingen niet nakomt, bv. door niet te verschijnen op oproepen, niet meewerkt aan een trajectplan, niet ingeschreven staat bij het UWV Werkbedrijf, inkomstenverklaringen te laat en/of onjuist invult etc. Als er sprake is van een cumulatie van verwijtbare gedragingen, wordt een hogere maatregel toegepast. Die maatregel wordt berekend door de percentages van de verschillende maatregelen bij elkaar op te tellen.

Artikel 22

Bij de toepassing van deze verordening moet rekening worden gehouden met individuele omstandigheden. Dat kan ertoe leiden dat er, als er sprake is van bijzondere omstandigheden, ten gunste van de klant kan worden afgeweken van de verordening. Overigens volgt dit ook uit artikel 3 van deze verordening.