

Toelichting Verordening maatregelen en boeten WWB/Bbz gemeente Rijssen – Holten 2013

Algemene toelichting

De regeling in de Wet werk en bijstand

Vanaf 2012 is de Wet werk en bijstand (WWB) ingrijpend gewijzigd. De Wet Investeren in Jongeren (WIJ) is ingetrokken en deze materie is weer in de WWB opgenomen. Verder is in 2012 in de onderhandelingen over de rijksbegroting afgesproken dat de huishoudinkomenstoets, die vanaf 1 januari 2012 van kracht was, weer komt te vervallen. Dit heeft geresulteerd in de Wet afschaffing huishoudinkomenstoets die met ingang van 18 juli 2012 in werking is getreden. De wijzigingen als gevolg van de afschaffing van de huishoudinkomenstoets werken terug tot en met 1 januari 2012. Dit heeft tot gevolg dat de verordeningen aangepast moeten worden op de afschaffing van de huishoudinkomenstoets.

In 2012 ligt, nog sterker dan voorheen de nadruk op participatie met als hoogste doel het aanvaarden van werk. Om dit doel te bereiken is in de WWB een systeem van voorwaarden en rechten en plichten opgenomen.

Nieuw in de WWB is de verplichting tot tegenprestatie. Uitkeringsgerechtigden kunnen worden verplicht door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten. Verder is een nieuwe verplichting opgenomen om mee te werken aan het opstellen, het uitvoeren en het evalueren van een zogenaamd "Plan van aanpak". Een dergelijk plan van aanpak bevat de uitwerking van de ondersteuning, de daaraan verbonden verplichtingen en geven de gevolgen aan van het niet nakomen van die verplichtingen. Jongeren tot 27 jaar worden verplicht zelf te onderzoeken of er mogelijkheden zijn om onderwijs te volgen, waarop de Wet Studiefinanciering 2000 of de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten van toepassing zou kunnen zijn en om hierover documenten in te leveren.

De verplichtingen kunnen desnoods worden afgedwongen door de hoogte van de uitkering af te stemmen (het toepassen van een maatregel) op het getoonde besef van verantwoordelijkheid.

Vanaf 1 januari 2013 treedt de Wet huisbezoeken in werking. Met deze wet worden de gevolgen voor de uitkering van het niet meewerken aan een huisbezoek geregeld. Uitvoerende instanties krijgen met deze wet meer mogelijkheden om de door belanghebbende verstrekte informatie over de leefsituatie te checken.

Verder treedt vanaf 1 januari 2013 de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (Fraudewet) in werking. Met deze wet worden de sanctiemogelijkheden ter versterking van de naleving en bestrijding van misbruik en fraude van uitkeringen aangescherpt. De terugvordering van ten onrechte of tot een te hoog bedrag ontvangen bijstand als gevolg van schending van de inlichtingenplicht wordt weer een verplichting. In geval van schending van de inlichtingenplicht zal de bijstand niet meer worden verlaagd, maar moet er een bestuurlijke boete worden opgelegd. De bestuurlijke boete kan in tegenstelling tot een maatregel ook worden opgelegd als geen recht meer bestaat op bijstand.

De bestuurlijke boete wordt gesteld op het maximaal geleden (netto) benadelingsbedrag. In geval van recidive bedraagt de bestuurlijke boete ten hoogste 150% van het benadelingsbedrag. Met deze wet dient de terugvordering en bestuurlijke boete te worden verrekend met de uitkering. De verrekening van de recidiveboete strekt zich, in afwijking van de Algemene wet bestuursrecht, ook uit over de beslagvrije voet gedurende een tijdvak van ten hoogste drie maanden. De beslagvrije voet wordt gedurende dat tijdvak dus buiten werking gesteld.

Op grond van artikel 8 van de WWB is de gemeenteraad verplicht een verordening op te stellen waarin het sanctiebeleid en de uitoefening van de bevoegdheid tot verrekening van de recidiveboete wordt geregeld.

De WWB kent slechts één soort sanctie: het verlagen van de uitkering.

Artikel 18 WWB bevat de opdracht aan de gemeente om een maatregelenbeleid in een verordening vast te leggen. Dit artikel luidt:

1. Het college stemt de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen af op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende.
2. Het college verlaagt de bijstand overeenkomstig de verordening, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel b, ter zake van het niet of onvoldoende nakomen door de belanghebbende van de verplichtingen voortvloeiende uit deze wet, met uitzondering van artikel 17, eerste lid, waaronder begrepen het zich jegens het college zeer ernstig misdragen, dan wel indien de belanghebbende naar het oordeel van het college tekortschietend besef van verantwoordelijkheid betoont voor de voorziening in het bestaan. Van een verlaging wordt afgezien, indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.
3. Het college heroverweegt een besluit als bedoeld in het tweede lid binnen een door hem te bepalen termijn die ten hoogste drie maanden bedraagt.
4. Bij de toepassing van het eerste lid wordt onder belanghebbende mede verstaan het gezin.

In het eerste lid van artikel 18 wordt gesproken over het afstemmen van de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende. 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 het 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 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 af van zo'n verlaging. Verlaging van de uitkering moet plaatsvinden overeenkomstig een door de gemeenteraad vast te stellen verordening. Dit is de verordening maatregelen en boeten.

Zelfstandigen

In artikel 78g WWB wordt voor de zelfstandigen, zoals bedoeld in het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen 2004 (Bbz), artikel 18, tweede en derde lid van de WWB van toepassing verklaard op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dit koninklijk besluit is genomen op 23 december 2010 en bekend gemaakt in Staatsblad 2010-839. De ingangsdatum is vastgesteld op 1 juli 2011.

De verplichtingen die in de WWB zijn genoemd kunnen daarom van toepassing zijn op de zelfstandigen die vallen onder het Bbz 2004. Bij het niet nakomen van een verplichting geeft de afstemmingsverordening aan hoe er gehandeld moet worden.

Het gaat om de volgende verplichtingen van de zelfstandige:

- Het meewerken aan begeleiding door een door het college aangewezen derde;
- Het voeren van een administratie;
- het tijdig overleggen van de jaarstukken;
- besef van verantwoordelijkheid en de inlichtingen- en medewerkingsplicht.

De eerste twee genoemde verplichtingen zijn nadrukkelijk opgenomen in artikel 9 van de verordening. De overige gedragingen vallen onder de in hoofdstuk 3 en 4 van deze verordening genoemde gedragingen.

Via Bbz kan aan een zelfstandige algemene bijstand gedurende een vastgestelde termijn, bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal of een combinatie van beiden worden verstrekt. De maatregel kan worden toegepast op de algemene bijstand of op de bijzondere bijstand voor woonkosten en/of de premie voor de arbeidsongeschiktheidsverzekering. De maatregel kan niet op het krediet worden toegepast. Als de bijstand de vorm heeft van een krediet biedt de regelgeving voor de zelfstandigen voldoende mogelijkheden om bij het niet voldoen aan de verplichtingen de

bijstand te 'sanctioneren'. Als er niet voldaan wordt aan de verplichtingen kan er via de bepalingen van het Bbz namelijk worden besloten een krediet onmiddellijk op te eisen en er kan besloten worden om geen kapitaal- of rentereductie toe te passen.

De term 'maatregel'

Het verlagen van de bijstand op grond van het feit dat de belanghebbende zijn verplichting 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 verplichting nakomt. Met het 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, wordt het verlagen van de bijstand vanwege het niet of onvoldoende nakomen van verplichtingen aangeduid als het opleggen van een maatregel. Daarmee wordt het corrigerende karakter van de maatregel benadrukt. Steeds moet voor ogen worden gehouden dat het opleggen van een maatregel een herstelsanctie is, 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 bij het ontwerp van 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 'verordening maatregelen en boeten'.

Het verlagen van de bijstand

Op grond van artikel 18, tweede lid, WWB kan de bijstand (dat wil zeggen: algemene bijstand en bijzondere bijstand inclusief de langdurigheidstoeslag) worden verlaagd.

In deze verordening is er voor gekozen dat maatregelen in beginsel worden opgelegd over de bijstandsnorm (de op belanghebbende van toepassing zijnde norm plus eventuele toeslagen). De uitzondering hierop vormt de bijzondere bijstand voor jongeren van 18 tot 21 jaar. Deze groep ontvangt een lage algemene bijstandsuitkering die wordt aangevuld door middel van aanvullende bijzondere bijstand in de kosten van levensonderhoud. De maatregel wordt bij deze groep opgelegd over de algemene bijstandsuitkering en de bijzondere bijstand tezamen. Indien de maatregel alleen op de lage jongerennorm wordt opgelegd, zou dit leiden tot rechtsongelijkheid ten opzichte van de groep 21-jarigen en ouder. Ook wordt een uitzondering gemaakt voor de groep die niet hebben voldaan aan de bewijsopdracht op grond van de Wet huisbezoeken. Wanneer iemand op grond van deze wet niet heeft voldaan aan de bewijsopdracht om zijn leefsituatie te bewijzen en men wil geen huisbezoek toestaan, dan wordt de norm op grond van artikel 53a WWB verlaagd naar 50% van de gehuwdennorm.

Boeten

Op 1 januari 2013 treedt de "Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving" (Fraudewet) in werking. Voor de Wet werk en bijstand (WWB) introduceert deze wet de bestuurlijke boete bij een schending van de inlichtingenplicht. Het college van Burgemeester en wethouders (verder college) is verplicht de bestuurlijke boete met de lopende uitkering te verrekenen. In beginsel moet bij deze verrekening de bescherming van de beslagvrije voet in acht worden genomen.

Wanneer er sprake is van een bestuurlijke boete wegens recidive, dan kan het college besluiten om gedurende maximaal drie maanden met de beslagvrije voet te verrekenen.

De WWB verplicht de gemeenteraad in een verordening nadere regels te stellen over de bevoegdheid om de beslagvrije voet tijdelijk buiten werking te stellen bij verrekening van de recidiveboete. Gemeenten krijgen daarmee de ruimte om een afweging te maken van situaties of omstandigheden waarin het buiten werking stellen van de beslagvrije voet niet proportioneel wordt geacht. De bevoegdheid van de gemeenteraad strekt zich slechts uit over het al dan niet in acht nemen van de beslagvrije voet bij verrekening van de recidiveboete. Daar waar terugvordering en invordering niet door de wetgever is verplicht, blijft sprake van een bevoegdheid van het college. Het college heeft op deze onderdelen nadere beleidsregels vastgesteld in de beleidsregels terugvordering.

In het kader van pseudoverrekening kunnen gemeenten te maken krijgen met verzoeken van andere gemeenten om een door hen opgelegde recidiveboete te verrekenen. Het college dat de boete heeft opgelegd zal in dat geval aangeven in hoeverre het de beslagvrije voet in acht wil nemen volgens de regels van zijn gemeentelijke verordening.

De gemeente die de uitkering verstrekt moet in beginsel gehoor geven aan dit verzoek. Mocht de beslagvrije voet niet gerespecteerd worden, dan kan de belanghebbende het college waarvan hij de uitkering ontvangt, verzoeken de beslagvrije voet toch in acht te nemen. In artikel 60b, tweede lid, van de WWB is geregeld dat het college die de uitkering verstrekt, de bevoegdheid heeft aan dit verzoek van belanghebbende tegemoet te komen. Het ligt voor de hand dat het college van de beslissing op dit verzoek handelt analoog aan de regels die in de eigen gemeentelijke verordening zijn vastgelegd.

Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsomschrijving

De begrippen die in de verordening worden gebruikt hebben een gelijklopende betekenis als de omschrijving in de WWB en het Bbz 2004.

In de verordening wordt het begrip 'belanghebbende' gebruikt. Dit begrip wordt in artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht omschreven als 'degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken'. Verder wordt in de verordening het begrip verrekenen gebruikt. De WWB kent een ruimer begrip van verrekenen dan het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering. Voor de duidelijkheid is daarom een aparte begripsbepaling opgenomen in de verordening.

Artikel 2. Het opleggen van een maatregel

Eerste lid

De WWB verbindt aan het recht op een bijstandsuitkering de volgende verplichtingen:

1. Het tonen van voldoende besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan (artikel 18, tweede lid).
2. De plicht tot arbeidsinschakeling (artikel 9). Deze plicht bestaat uit twee soorten verplichtingen:
 - de plicht om naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en deze te aanvaarden; en
 - de plicht gebruik te maken van een door het college aangeboden voorziening gericht op ondersteuning bij arbeidsinschakeling. Deze verplichtingen zullen nader moeten worden uitgewerkt in specifieke verplichtingen die zijn toegesneden op de situatie en mogelijkheden van de bijstandsgerechtigde. De Re-integratieverordening gemeente Rijssen-Holten 2012, vormt de juridische basis voor opleggen van deze specifieke verplichtingen. Deze verplichtingen zullen in het besluit tot het verlenen van bijstand moeten worden neergelegd.
3. De informatieplicht (artikel 17, eerste lid). Op een uitkeringsgerechtigde rust de verplichting aan het college op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling te doen van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op zijn arbeidsinschakeling of het recht op bijstand.
4. De medewerkingsplicht (artikel 17, tweede lid). Dit is de plicht van uitkeringsgerechtigden om desgevraagd het college de medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van de wet. De medewerkingsplicht kan uit allerlei concrete verplichtingen bestaan, zoals:
 - het toestaan van huisbezoek;
 - het meewerken aan een psychologisch onderzoek.

Artikel 18, tweede lid, noemt een gedraging die in ieder geval een schending van de medewerkingsplicht inhoudt: 'het zich jegens het college zeer ernstig misdragen'.

De WWB heeft per 1 januari 2012 aan bovenstaande de volgende verplichtingen toegevoegd:

- het leveren van een tegenprestatie naar vermogen (artikel 9, eerste lid, onder c);
- het meewerken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak (artikel 44, vierde lid);
- voor de jongere tot 27 jaar: tijdens de zoekperiode van 4 weken na de melding al het mogelijke doen om bijstandverlening te voorkomen (artikel 43, derde en vierde lid en artikel 44, tweede lid).

De Wet SUWI legt ook verplichtingen op aan uitkeringsgerechtigden. Het betreft de verplichting om alle gevraagde gegevens en bewijsstukken aan het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV Werkbedrijf) te verstrekken die nodig zijn voor de beslissing door het college (artikel 30c Wet SUWI) en de verplichting om op verzoek of onverwijld uit eigen beweging alle feiten en omstandigheden mee te delen aan het UWV Werkbedrijf, waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op het recht op bijstand, het geldend maken van het recht bijstand of de hoogte of de duur van de bijstand.

Tweede lid

In de verordening maatregelen en boeten zijn voor allerlei gedragingen die een schending van een verplichting betekenen, standaardmaatregelen vastgesteld in de vorm van een vaste (percentuele) verlaging van de bijstandsnorm.

In het tweede lid is de hoofdregel neergelegd: het college dient een op te leggen maatregel af te stemmen op de individuele omstandigheden van de belanghebbende 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 uitkeringsgerechtigde, 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.

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 uitkeringsgerechtigde.

De ernst van de gedraging komt tot uitdrukking in het standaardpercentage waarmee de bijstand wordt verlaagd. Wat betreft de beoordeling van de mate van verwijtbaarheid wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 6.

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

- bijzondere financiële omstandigheden van de belanghebbende, zoals bijvoorbeeld hoge woonlasten of andere vaste lasten of uitgaven van bijzondere aard waarvoor geen financiële tegemoetkoming mogelijk is;
- sociale omstandigheden, gezinnen met kinderen bijvoorbeeld;
- 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. De berekeningsgrondslag

Eerste lid

In dit lid is het uitgangspunt vastgelegd dat een maatregel wordt opgelegd over de bijstandsnorm. Onder de bijstandsnorm wordt verstaan de wettelijke norm, inclusief gemeentelijke toeslag of verlaging en inclusief vakantietoeslag.

Er wordt een uitzondering gemaakt voor de groep die niet heeft voldaan aan de bewijsopdracht op grond van de Wet huisbezoeken. Wanneer iemand op grond van deze wet niet heeft voldaan aan de bewijsopdracht om zijn leefsituatie te bewijzen en men wil geen huisbezoek toestaan, dan wordt de norm op grond van artikel 53a WWB verlaagd naar 50% van de gehuwdennorm. In deze gevallen wordt een maatregel alleen opgelegd over de wettelijke bijstandsnorm.

Tweede lid

- Onderdeel a: De 18 tot 21-jarigen ontvangen een lage jongeren norm, die indien noodzakelijk wordt aangevuld door middel van aanvullende bijzondere bijstand in de kosten van levensonderhoud. Indien de maatregel alleen op de lage jongeren norm 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. Er moet dan wel een verband bestaan tussen de gedraging van een belanghebbende en zijn recht op bijzondere bijstand.
- Onderdeel c: zelfstandigen ontvangen veelal ook bijstand voor het betalen van de premie voor een arbeidsongeschiktheidsverzekering en voor woonkosten. Deze bepaling maakt het mogelijk de maatregel ook op deze bijstand op te leggen.

Derde lid

Hierin is bepaald dat de maatregel geen betrekking kan hebben op het verstrekken van een krediet voor bedrijfskapitaal.

Artikel 4. Het besluit tot opleggen van een maatregel

Het verlagen van de bijstand omdat een maatregel wordt opgelegd, vindt plaats door middel van een besluit. Wanneer de maatregel bij een lopende uitkering wordt opgelegd, wordt een besluit tot vaststelling van de algemene bijstand op grond van artikel 45 WWB genomen.

In dit artikel wordt aangegeven wat in het besluit in ieder geval moet worden vermeld. Deze eisen vloeien rechtstreeks voort uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en dan met het motiveringsbeginsel. Het motiveringsvereiste houdt onder andere in dat een besluit kenbaar is en van een deugdelijke motivering wordt voorzien.

Artikel 5. Belanghebbende informeren over de voorgenomen maatregel.

Op grond van afdeling 4.1.2 van de Awb is het in een aantal gevallen verplicht om de belanghebbende te horen. Dit is een nogal zware procedure. Op grond van artikel 4:12 Awb is het horen voor de uitvoering van de verordening niet verplicht. Om uitvoering te geven aan een zorgvuldige besluitvorming hebben wij in de verordening gekozen voor het informeren van de belanghebbende van de voorgenomen maatregel. Dit kan zowel mondeling als schriftelijk. De zienswijze van de belanghebbende wordt meegewogen in het besluit.

Het tweede lid bevat een aantal uitzonderingen op deze informatieplicht.

Artikel 6. Afzien van het opleggen van een maatregel

Eerste lid

Het afzien van het opleggen van een maatregel 'indien elke vorm van verwijtbaarheid' ontbreekt, is geregeld in artikel 18, tweede lid, WWB. Het college kan in beleidsregels neerleggen hoe het van plan is om te gaan met de beoordeling van de verwijtbaarheid, door bijvoorbeeld aan te geven welke gedragingen in principe altijd verwijtbaar worden geacht en welke gedragingen in beginsel nooit. Ook kan in beleidsregels worden vastgelegd in welke gevallen sprake is of kan zijn van verzachtende omstandigheden.

Een andere 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 ('lik op stuk') 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.

Tweede lid

Hierin wordt geregeld dat het college kan afzien van het opleggen van een maatregel indien het

daarvoor dringende redenen aanwezig acht. Wat dringende redenen zijn, is afhankelijk van de concrete situatie en kan dus niet op voorhand worden vastgelegd.

Derde lid

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.

Gemeenten hebben de opdracht hun klanten zo goed mogelijk te informeren over de verplichtingen die aan de bijstand verbonden zijn. Belanghebbenden dienen op maat geïnformeerd te worden en ook de dienstverlening zal op maat verzorgd moeten worden. Deze werkwijze maakt onderdeel uit van Handhaving Werk en Inkomen, waarbij handhaven in de bedrijfsvoering is geïntegreerd. Hierdoor zal waarschijnlijk ook de naleving van de verplichtingen groter worden en maatregelen die worden opgelegd beter worden geaccepteerd. De informatie over de maatregelen moet goed toegankelijk zijn en in begrijpelijke taal geschreven zijn. Een waarschuwing richting belanghebbende kan bij zo'n beleid achterwege blijven.

De tweede reden om niet te kiezen voor een waarschuwing heeft te maken met het feit dat een waarschuwing er van uit gaat dat herstel van de oude situatie mogelijk is. Dat is echter niet het geval. Uitgezonderd het niet of niet op tijd voldoen aan bepaalde administratieve verplichtingen, waarbij het verzuim geen gevolgen heeft voor de hoogte van de bijstand, hebben alle andere gedragingen in meer of mindere mate gevolgen (gehad) voor het verkrijgen of behouden van betaalde arbeid. Overigens is in het individuele gevallen altijd mogelijk af te zien van het opleggen van een maatregel en in plaats daarvan een waarschuwing te geven. In dat geval wordt gebruik gemaakt van het eerste lid, onderdeel a (afzien van een maatregel omdat elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt) of het tweede lid (afzien van een maatregel omdat daarvoor dringende redenen aanwezig zijn).

Artikel 7. De wijze van oplegging van de maatregel

Als regel wordt de maatregel opgelegd met ingang van de datum waarop de bijstand nog niet is uitbetaald. Hiermee wordt uitvoer gegeven aan het "lik-op-stuk"-beleid.

De hoogte van de maatregel wordt becijferd op het bedrag dat gelijk is aan een bepaald percentage van de voor die maand geldende bijstandsnorm.

Indien er geen sprake meer is van een bijstandsuitkering, kan de maatregel nog niet worden opgelegd. Het is niet mogelijk om een maatregel op te leggen en enkel de effectuering ervan uit te stellen tot er weer recht op bijstand bestaat (zie CRvB 19-06-2007, nr. 06/856 NABW). De Centrale Raad van Beroep heeft in deze uitspraak bepaald dat een dergelijke constructie in strijd is met de systematiek van de Algemene bijstandswet. Indien op een later moment opnieuw recht op bijstand bestaat moet het college beoordelen in hoeverre de begane gedraging nog reden is om alsnog een maatregel op te leggen. Schulincx vermeld hierover dat de bevoegdheid van het college hierin beperkt is. De verlaging en het niet nakomen van de aan het recht op bijstand verbonden verplichtingen dienen tegenover elkaar te staan. Wel zou in de volgende gevallen de maatregel

alsnog opgelegd kunnen worden:

- indien jegens belanghebbende reeds een verlaging werd toegepast en voor het einde van de verlagingstermijn de bijstand is beëindigd en een nieuwe aanvraag is ingediend (zie Rechtbank Arnhem 05-03-2009, nr. AWB 08/3990).
- Indien belanghebbende zich na beëindiging ernstig misdraagt jegens het college en vervolgens een nieuwe aanvraag indient.

Voor zelfstandigen is een afzonderlijke regeling opgenomen. Dit houdt verband met systematiek van bijstandverlening op grond van het Bbz. De maatregel kan met terugwerkende kracht worden opgelegd bij de vaststelling van de bijstand.

Artikel 8. Samenloop van gedragingen

De regeling voor de samenloop van gedragingen heeft betrekking op schending van verplichtingen die genoemd worden in artikel 2, eerste lid van deze verordening, namelijk de verplichtingen die voortvloeien uit de wet of uit artikel 30c van de Wet SUWI. Indien er sprake is van één gedraging die als een schending van meerdere verplichtingen kan worden aangemerkt, dan is niet op de voorhand duidelijk welke maatregel moet worden toegepast. Om eenheid te creëren dient voor het toepassen van de maatregel te worden uitgegaan van de gedraging waarop de zwaarste maatregel van toepassing is. Zonodig kan op grond van de verwijtbaarheid nog een nuancering plaatsvinden.

Is er sprake van verschillende gedragingen dan dient voor iedere gedraging afzonderlijk het maatregelpercentage te worden berekend en gelijktijdig te worden opgelegd, tenzij dit niet verantwoord is.

Hoofdstuk 2. Geen of onvoldoende medewerking verlenen aan het verkrijgen of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid

Artikel 9. Indeling in categorieën

De gedragingen die verband houden met het geen of onvoldoende medewerking verlenen aan het verkrijgen of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid, worden in vier categorieën onderscheiden. Hierbij is de ernst van de gedraging het onderscheidend criterium. Een gedraging wordt ernstiger geacht naarmate de gedraging concretere gevolgen heeft voor het niet verkrijgen of behouden van betaalde arbeid.

De gedragingen die in dit artikel worden genoemd zijn minder concreet omschreven dan in het Maatregelenbesluit. De reden hiervoor is dat de WWB, in tegenstelling tot de Abw, volstaat met een algemene omschrijving van de plicht tot arbeidsinschakeling. De concrete invulling van de verplichtingen dient zoveel mogelijk te worden afgestemd op de mogelijkheden van de individuele bijstandsgerechtigde.

De eerste categorie betreft de formele verplichting om zich als werkzoekende in te schrijven bij het UWV Werkbedrijf en ingeschreven te doen blijven.

De tweede categorie betreft de verplichting tot een actieve opstelling op de arbeidsmarkt, de eigen verantwoordelijkheid van de belanghebbende om bijvoorbeeld voldoende te solliciteren en te voldoen aan een oproep.

In de derde categorie gaat het om gedragingen die direct een aanleiding vormen tot een beroep op bijstand of het zonder noodzaak langer voortduren daarvan. Het gaat hier om het stellen van niet verantwoorde beperkingen ten aanzien van de aanvaardbare arbeid en om gedragingen die de kansen op arbeidsinschakeling verminderen. Voorbeelden van deze categorie zijn negatieve gedragingen bij sollicitaties en onvoldoende meewerken aan het opgestelde trajectplan waaronder ook sociale activering verplicht kan worden gesteld.

Onderdeel c betreft de verplichting om het individuele activeringsplan, het plan van aanpak, te ondertekenen. Het trajectplan wordt als bijlage bij het besluit tot toekenning of voortzetting van de bijstand meegestuurd.

In deze categorie is ook de niet nakoming van de verplichting tot een tegenprestatie opgenomen.

Verder is opgenomen de gedraging van de jongere tot 27 jaar die tijdens de zoekperiode, de eerste vier weken na de melding bij het UWV WERKbedrijf, onvoldoende heeft gezocht naar werk. In dit kader dient onderscheiden te worden de jongere, uit wiens houding en gedragingen ondubbelzinnig blijkt dat hij de verplichtingen niet wil nakomen. Bij deze jongere wordt de uitkering geweigerd en krijgt opnieuw een zoektijd van vier weken.

De vierde categorie betreft het niet aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid alsmede door eigen toedoen voorafgaand aan de aanvraag algemeen geaccepteerde arbeid niet behouden dan wel tijdens de bijstand deeltijdarbeid niet behouden. Verder behoort tot de vierde categorie het door eigen toedoen niet volledig verkrijgen of behouden van voorliggende voorzieningen. Het betreft hier gedragingen die betrekking hebben op gedragingen anders dan fraude.

Tenslotte behoort tot deze categorie het niet nakomen van de verplichting tot het gebruik maken van de geboden re-integratievoorzieningen en het gedrag frustreert het beoogde of ingezette traject.

Artikel 10. De hoogte en duur van de maatregel

Eerste lid

Deze bepaling bevat de standaardmaatregelen voor de vier categorieën van gedragingen die verband houden met het geen of onvoldoende medewerking verlenen aan het verkrijgen of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid. De percentages, waarmee de bijstand wordt verlaagd, zijn overgenomen uit het Maatregelenbesluit. De maatregel wordt opgelegd voor één maand.

Tweede lid

Indien binnen één jaar na een eerste verwijtbare gedraging 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. Met eerste verwijtbare gedraging wordt de eerste gedraging verstaan die aanleiding is geweest tot een maatregel, ook indien de maatregel wegens dringende redenen niet is geëffectueerd. Voor het bepalen van de aanvang van de termijn van 12 maanden, geldt het tijdstip waarop het besluit waarmee de maatregel is opgelegd, bekend is gemaakt.

Op basis van deze bepaling kan een recidivemaatregel slechts één keer worden toegepast.

Derde lid

Indien belanghebbende na een tweede verwijtbare gedraging in het gedrag blijft volharden, wordt de maatregel opgelegd voor de duur dat hij zijn verplichtingen niet nakomt.

Hoofdstuk 3. Overige gedragingen die leiden tot een maatregel

Artikel 11. Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid

De verplichting om voldoende besef van verantwoordelijkheid te tonen voor de voorziening in het bestaan, geldt reeds voordat een bijstandsuitkering wordt aangevraagd. Dit betekent dat wanneer belanghebbende in de periode voorafgaand aan de bijstandsaanvraag een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid heeft getoond, waardoor hij niet langer beschikt over de middelen om in de kosten van het bestaan te voorzien en als gevolg daarvan een bijstandsuitkering aanvraagt, het college bij de toekenning van de bijstand hiermee rekening kan houden door het opleggen van een maatregel.

Een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid kan uit allerlei gedragingen blijken, zoals:

- een onverantwoorde besteding van vermogen;
- geen of te late aanvraag doen voor een voorliggende voorziening;
- het niet nakomen van de verplichting tot instellen alimentatievordering.

Gekozen is om de maatregel af te stemmen op zowel de periode als op het bedrag dat aanleiding geeft om eerder of langer een beroep op bijstand te moeten doen.

Vanaf 1 januari 2013 wordt hier, door het in werking treden van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (Fraudewet), een nieuwe categorie aan toegevoegd. Het betreft hier de categorie belanghebbenden welke een voorliggende voorziening, zoals een WW-uitkering, ontvangen. Wanneer zij, door het schenden van de inlichtingenplicht, te maken krijgen met het opleggen van een recidiveboete, kan het zijn dat deze recidiveboete voor de duur van de voorliggende voorziening volledig wordt verrekend met deze voorliggende voorziening. Doordat deze categorie belanghebbenden door deze verrekening niet meer kan voorzien in eigen levensonderhoud zal men een beroep gaan doen op bijstand.

In de WWB is een bepaling opgenomen dat wanneer er bijstand nodig is als gevolg van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid deze verstrekt moet worden in de vorm van een geldlening (artikel 48, lid 2 onder b WWB). Wanneer er een beroep gedaan wordt op bijstandsverlening, door het verrekenen van een recidiveboete op een voorliggende voorziening, kan dit worden toegekend in de vorm van een geldlening. De bijstand wordt in de vorm van een geldlening toegekend voor de duur van de voorliggende voorziening. Met de aflossing van deze geldlening zal worden gestart in de maand volgend op het begin van bijstandsverlening. De hoogte van de aflossing bedraagt het meerdere van de voor belanghebbende gelden beslagvrije voet.

Wanneer er sprake is van bijstandsverlening in de vorm van een geldlening door het verrekenen van een recidiveboete op een voorliggende voorziening wordt er tevens een maatregel opgelegd. De maatregel wordt afgestemd op de hoogte van de bijstandsverlening. De maatregel wordt als volgt vastgesteld:

- a. bij de hoogte van bijstandsverlening tot € 5.000,-: 10 procent van de bijstandsnorm;
- b. bij de hoogte van bijstandsverlening van € 5.000,- tot € 10.000,-: 20 procent van de bijstandsnorm;
- c. bij de hoogte van bijstandsverlening van € 10.000,- tot € 20.000,-: 40 procent van de bijstandsnorm;
- d. bij de hoogte van bijstandsverlening van € 20.000,- tot € 30.000,-: 60 procent van de bijstandsnorm;
- e. bij de hoogte van bijstandsverlening van € 30.000,- tot € 40.000,-: 80 procent van de bijstandsnorm;
- f. bij de hoogte van bijstandsverlening van meer dan € 40.000,-: 100 procent van de bijstandsnorm;

Indien de gevestigde zelfstandige voor de aanvraag Bbz2004 tekortschietend besef van verantwoordelijkheid vertoont, wordt deze gestraft door het niet toepassen van artikel 21, eerste en tweede lid Bbz 2004 (lid 2). Hierbij kan worden gedacht aan zeer verwijtbare gedragingen die hebben geleid tot de financiële problemen waarvoor een beroep op een bedrijfskrediet ingevolge Bbz 2004 wordt gedaan (bijvoorbeeld veel te hoge privé-uitgaven ten opzichte van de behaalde bedrijfsresultaten of onzorgvuldige boekhouding met hoge belastingaanslagen tot gevolg).

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 kan worden beschouwd.

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 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).

Een maatregel kan alleen worden opgelegd indien er een verband bestaat tussen de ernstige misdrijving en (mogelijke) belemmeringen voor het gemeentebestuur bij het vaststellen van het recht op een uitkering. 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 WWB. In artikel 18, tweede lid, WWB 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 contratio' betekent dat geen maatregel kan worden opgelegd als er sprake is van zeer ernstige misdragingen jegens externe uitvoerder van de WWB, 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.

Het is in dat geval wellicht wel mogelijk om een maatregel op te leggen wegens het niet of onvoldoende gebruikmaken van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling (artikel 9, derde lid, van deze verordening).

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

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 misdraging zal gekeken moeten worden naar de omstandigheden waaronder de misdraging 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.

Hoofdstuk 4. Bestuurlijke boete en bescherming beslagvrije voet bij verrekening recidiveboete

Artikel 13. Bestuurlijke boete

Op 1 januari 2013 treedt de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving in werking. Door deze wet wordt voor de WWB opnieuw de bestuurlijke boete geïntroduceerd wanneer er sprake is van schending van de inlichtingenplicht.

Artikel 14. Verrekening bestuurlijke boete

Het college is verplicht de bestuurlijke boete met de lopende uitkering te verrekenen. Bij verrekening van de bestuurlijke boete dient de bescherming van de beslagvrije voet in acht te worden genomen.

Artikel 15. Verrekening bestuurlijke boete bij recidive

In het eerste lid is bepaald dat wanneer er sprake is van een bestuurlijke boete wegens recidive, het college kan besluiten om gedurende maximaal drie maanden ook over de beslagvrije voet te

verrekenen. Het college heeft de ruimte om een afweging te maken van situaties of omstandigheden waarin het tijdelijk buiten werking stellen van de beslagvrije voet niet proportioneel wordt geacht.

Daarom bepaalt het college in het tweede lid dat het college de beslagvrije voet op 50% van de toepasselijke bijstandsnorm vaststelt wanneer belanghebbende onderdeel is van een gezin met kinderen jonger dan 18 jaar, Met deze bepaling wordt aansluiting gezocht bij het amendement Sterk. Met deze bepaling wordt aan de ene kant uiting gegeven aan het principe dat fraude niet mag lonen. Aan de andere kant wordt toch rekening gehouden met de mogelijke maatschappelijke consequenties van het tijdelijk buiten werking stellen van de beslagvrije voet.

Door de beslagvrije voet op 50% van de toepasselijke bijstandsnorm vast te stellen blijft belanghebbende over een inkomen beschikken. Met dit inkomen kan in ieder geval de huur, nutsbedrijven en zorgpremie betaald worden. Hiermee moet voorkomen worden dat belanghebbende en zijn gezin door volledige verrekening op straat komt te staan.

Ook bij de aanwezigheid van dringende redenen houdt het college rekening met de bescherming van de beslagvrije voet. Van dringende rede is niet snel sprake. Het moet gaan om zeer bijzondere omstandigheden, waarbij de behoeftige omstandigheden waarin de belanghebbende en diens gezinsleden verkeren op geen enkele andere wijze te verhelpen zijn. Het enkele feit dat het belanghebbende door de verrekening van middelen ontbreekt om in het bestaan te voorzien, is op zich geen voldoende voorwaarde om te kunnen spreken van dringende redenen.

Artikel 16. Eerder opgelegde bestuurlijke boetes

In artikel 60b, derde lid 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 eerder, nog openstaande boetes, gaan verrekenen, dan regelt artikel 16 dat de bepalingen van deze verordening van overeenkomstige toepassing zijn.

Hoofdstuk 5. Slotbepalingen

Artikel 17. Handhavingsbeleid

Dit artikel heeft geen nadere toelichting.

Artikel 18. Citeertitel

Dit artikel heeft geen nadere toelichting.

Artikel 19. De inwerkingtreding

De verordening treedt vanaf 1 januari 2013 in werking. In verband met het vanaf 1 januari 2013 in werking treden van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving is er tevens sprake van overgangsrecht. Het oude recht is van toepassing op situaties die plaatsvinden voor 1 januari 2013. Bij situaties die over 1 januari 2013 doorlopen is de duur van de periode die na 1 januari 2013 doorlopen wordt van toepassing. Voor situaties die korter dan 30 dagen na 1 januari 2013 doorlopen is het oude recht (maatregel) van toepassing. Wanneer situaties langer dan 30 dagen na 1 januari 2013 doorlopen, is het nieuwe recht (bestuurlijke boete) van toepassing.