

## **Algemene toelichting**

### **De regeling in de Wet werk en bijstand**

In de Wet werk en bijstand (WWB) staat de eigen verantwoordelijkheid van de burger om in zijn levensonderhoud te voorzien centraal. Pas als mensen hiertoe niet in staat blijken te zijn, kunnen zij aanspraak maken op ondersteuning door de overheid. Dat brengt met zich mee dat er meer nadruk is komen te liggen op de verplichtingen van de bijstandsgerechtigde. Deze moet alles in het werk stellen om zo snel mogelijk weer zelfstandig in zijn levensonderhoud te voorzien. De aan de bijstand verbonden verplichtingen zijn dan ook vooral op dit doel gericht. De verplichtingen worden zoveel mogelijk afgestemd op de individuele mogelijkheden en omstandigheden van de belanghebbende.

Artikel 18 WWB bevat de opdracht aan de gemeente om een verlagingenbeleid in een verordening vast te leggen. 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. In deze bepaling wordt benadrukt dat het vaststellen van de hoogte van de uitkering en de daaraan verbonden verplichtingen voor de uitkeringsgerechtigde maatwerk is. Hierbij wordt recht gedaan aan de individuele situatie en de persoonlijke omstandigheden van de uitkeringsgerechtigde.

In tweede lid wordt een directe koppeling gelegd tussen de rechten en verplichtingen van de uitkeringsgerechtigde. 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 toegepaste 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 een dergelijke verlaging.

De WWB kent een verlaging van de bijstand wanneer een cliënt zich zeer ernstig misdraagt tegenover het college en de in haar opdracht werkende ambtenaren en medewerkers. Daarnaast is in de WWB een plicht tot heroverweging van de verlaging opgenomen binnen een termijn van uiterlijk drie maanden.

Een zorgvuldige afweging van het individuele belang van de belanghebbende en het belang van de gemeente bij een zo spoedig mogelijke uitstroom staat bij de toepassing van het afstemmingsbeleid voorop. Dit stelt enerzijds hoge eisen aan de kwaliteit van de besluitvorming (uitvoerige rapportage, zorgvuldige motivering), maar biedt anderzijds ook de mogelijkheid tot het leveren van maatwerk toegespitst op de individuele omstandigheden van de belanghebbende en de ernst van de gedraging.

### **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 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, adviseren Divosa, VNG en StimulanSZ om het verlagen van de bijstand vanwege het niet of onvoldoende nakomen van verplichtingen aan te duiden 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 sanctionerende karakter ervan benadrukt.

Wel moet steeds voor ogen worden gehouden dat het opleggen van een maatregel géén *punitieve* sanctie is, 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 bij het ontwerp van de WWB wordt steeds gesproken over de "afstemmingsverordening". Om te onderstrepen dat de verordening de juridische grondslag vormt voor gemeenten om maatregelen op te leggen wanneer een uitkeringsgerechtigde niet aan een verplichting voldoet, heet de verordening in Neerijnen: Maatregelenverordening.

### **Het verlagen van de bijstand**

Op grond van artikel 18, tweede lid, WWB kan zowel de bijstand (dat wil zeggen: algemene bijstand en bijzondere bijstand) als 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 minus eventuele verlagingen). 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. Indien de maatregel alleen op de lage jongerennorm wordt opgelegd, zou dit leiden tot rechtsongelijkheid ten opzichte van de groep 21-jarigen en ouder.

De keuze om geen maatregelen toe te passen op de langdurigheidstoeslag houdt verband met artikel 36, eerste lid sub c. Op grond van deze bepaling moet het college de langdurigheidstoeslag weigeren als iemand gedurende 60 maanden (= vijf jaar) naar het oordeel van het college onvoldoende heeft getracht algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en aanvaarden. De verplichting om de langdurigheidstoeslag te weigeren verhoudt zich niet met een eventuele verplichting deze toeslag te verlagen. Het weigeren van de langdurigheidstoeslag is hier de aangewezen sanctie.

Bij de beoordeling of iemand in aanmerking komt voor bijzondere bijstand kan bij het niet in voldoende mate nakomen van verplichtingen een verlaging van de bijzondere bijstandsuitkering wel aan de orde zijn. Dit geldt dan vooral voor de plicht om voldoende besef van verantwoordelijkheid te tonen voor de voorziening in het bestaan. Indien bijvoorbeeld de belanghebbende een beroep doet op bijzondere bijstand voor woonkostentoeslag omdat hij te laat was met het aanvragen van huurtoeslag moet het opleggen van een maatregel zeker worden overwogen.

## Artikelgewijze toelichting

### Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

#### Artikel 1. Begripsomschrijving

De begrippen die in de verordening worden gebruikt hebben een gelijkkluidende betekenis als de omschrijving in de WWB.

Vanuit de behandeling van bezwaarschriftprocedures is onduidelijkheid ontstaan over reïntegratievoorzieningen en arbeidsverhoudingen. In dit artikel zijn hiervoor onder e en f begripsomschrijvingen opgenomen om dit onderscheid te verhelderen.

#### 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;
3. de inlichtingenplicht (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 meewerken aan een medisch of arbeidskundig 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'*. In artikel 14 van deze verordening is dit verder uitgewerkt.

De Wet SUWI legt ook verplichtingen op aan uitkeringsgerechtigden. Het betreft de verplichting om alle gevraagde gegevens en bewijsstukken aan het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) te verstrekken die nodig zijn voor de beslissing door het college (artikel 28, tweede lid Wet SUWI) en de verplichting om op verzoek of onverwijld uit eigen beweging alle feiten en omstandigheden mee te delen aan het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), 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 het tweede lid is de hoofdregel neergelegd: het college dient een op te leggen maatregel af te stemmen op de ernst van de gedraging, de mate waarin de belanghebbende de gedraging kan worden verweten en de omstandigheden waarin hij verkeert.

In beginsel zijn de ernst van de gedraging en de mate van verwijtbaarheid leidend voor het vaststellen van de hoogte en de duur van de maatregel. Dit is ingegeven door het proportionaliteitsbeginsel dat inhoudt dat de op te leggen sanctie in evenredigheid moet zijn met de ernst van de verwijtbare nalatigheid van de belanghebbende.

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 5.

Het individualiseringsbeginsel dat centraal staat in de WWB noopt ertoe in extreme gevallen gelegen in de persoonlijke omstandigheden van de belanghebbende de maatregel te matigen of verzwaren. Hier wordt uiterst terughoudend mee omgegaan omdat de in deze verordening opgenomen standaardisering recht doet aan uniformiteit, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid.

Derde lid

Omdat de verlaging het gevolg is van het schenden van aan het recht op bijstand verbonden verplichtingen en gezien moet worden als een beoogde gedragsveranderende sanctie (reparatoire sanctie) en niet als een boete (punitieve sanctie), kan de maatregel ten hoogste het bedrag aan bijstand bedragen waarop belanghebbende recht zou hebben gehad. Is door het verrekenen van inkomsten of herziening van het recht op bijstand het recht minder dan de verlaging die overeenkomstig deze verordening zou moeten worden toegepast, dient het college een geringe verlaging toe te passen van ten hoogste het resterend recht op bijstand.

### Artikel 3. De grondslag

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 vakantietoeslag), vermeerderd met de eventuele toeslag en verminderd met de eventuele verlaging.

Tweede lid

Onderdeel a: de 18 tot 21-jarigen ontvangen een lage jongerennorm, die indien noodzakelijk wordt aangevuld door middel van aanvullende bijzondere bijstand in de kosten van levensonderhoud. Indien de maatregel alleen op de lage jongerennorm wordt opgelegd, zou dit leiden tot rechtsongelijkheid ten opzichte van de 21-jarigen. In deze situatie wordt de maatregel daarom berekend over het totaal van algemene en bijzondere bijstand.

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. Indien bijvoorbeeld de belanghebbende een beroep doet op bijzondere bijstand voor woonkostentoeslag omdat hij te laat was met het aanvragen van huurtoeslag moet het opleggen van een maatregel zeker worden overwogen. In dit geval wordt de bijzondere bijstand middels maatwerk (individualisering) afgestemd op de maatregelwaardige gedraging middels een verlaging van de bijzondere bijstand.

### Artikel 4. 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.

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.

Voor gedragingen die een schending van de informatieplicht inhouden en als gevolg waarvan ten onrechte bijstand is verleend of een te hoog bedrag aan bijstand is verleend, geldt in de verordening een verjaringstermijn van vijf jaar. Met deze termijn wordt aangesloten bij de termijn die staat in artikel 14e van de Algemene bijstandswet 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.

Onder c) is aangegeven dat er moet worden voldaan aan het beginsel van zorgvuldigheid en correcte motivering betreffende een maatregel in relatie tot een gedraging. Nadat 3 maanden na constatering van een gedraging er door het college niets is ondernomen wordt er van uit gegaan dat niet aan deze beginselen kan worden voldaan.

Tweede lid

Hierin wordt geregeld dat afgezien kan worden van het opleggen van een maatregel indien daarvoor dringende redenen zijn. Wat dringende redenen zijn, is afhankelijk van de concrete situatie en kan dus niet op voorhand worden vastgelegd.

Derde lid.

Er zal wel tot een maatregel worden besloten als de beschreven situaties zich voordoen, maar er sprake is van een herhaalde gedraging.

Vierde lid

Het doen van een schriftelijke mededeling dat wordt afgezien van het opleggen van een maatregel is van belang in verband met eventuele recidive.

#### Artikel 5. De wijze van opleggen van een maatregel.

Eerste lid

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

1. door middel van verlaging van het uitkeringsbedrag in de eerstvolgende maand(en);
2. met terugwerkende kracht, door middel van een herziening van de uitkering.

Het verlagen van de uitkering die in de nabije toekomst wordt verstrekt, is de gemakkelijkste methode. In dat geval hoeft niet over te worden gegaan tot herziening van de bijstand en het terugvorderen van het te veel betaalde bedrag aan bijstand. 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 bijstandsnorm.

In relatie met artikel 2 lid 2, het meewegen van de persoonlijke omstandigheden, kan worden overwogen de maatregel pas te laten ingaan in de 2<sup>e</sup> volgende maand. Daarmee wordt de persoon de mogelijkheid geboden, bijv. door werkaanvaarding, de gevolgen van de maatregel te voorkomen of te beperken.

Tweede lid

Wanneer een uitkeringsbedrag nog niet (volledig) aan de bijstandsgerechtigde is uitbetaald, kan het praktisch zijn om het bedrag van de maatregel te verrekenen met het bedrag dat nog moet worden uitbetaald. In geval de uitkering waarmee de verlaging verrekend wordt

betrekking heeft op de maand die ligt voor de maatregelwaardige gedraging, moet de bijstand wel worden herzien en teruggevorderd. (Bijvoorbeeld bij maatregelwaardige gedraging op 10 mei terwijl de bijstand over april nog moet worden nabetaald.)

#### Derde lid

Voor de duidelijkheid wordt hier beschreven wanneer wordt teruggekomen op een 'oude' maatregel bij een hernieuwde aanvraag. Dit gebeurt alleen als de duur van die maatregel nog loopt. In alle andere gevallen dient een nieuwe beoordeling plaats te vinden. Daarbij wordt gedoeld op de gedragingen van de belanghebbende in relatie tot een mogelijk hernieuwd recht op bijstand.

#### Vierde lid

Dit lid regelt dat een maatregel voor bepaalde tijd wordt opgelegd. Door een maatregel voor een bepaalde periode op te leggen, weet de uitkeringsgerechtigde die met een maatregel wordt geconfronteerd waar hij aan toe is. (Rechtszekerheidsbeginsel.) Na afloop van de periode waarvoor de maatregel is getroffen kan opnieuw een maatregel worden opgelegd. Hiervoor is dan wel weer een apart besluit nodig.

Wordt een maatregel voor een langere duur dan drie maanden opgelegd, dan zal de maatregel aan een herbeoordeling moeten worden onderworpen. Dit is geregeld in artikel 18, derde lid WWB. Een marginale beoordeling hierbij volstaat: beoordeeld moet worden of het redelijk is dat de opgelegde maatregel wordt gecontinueerd. Daarbij kan worden gekeken naar de omstandigheden waarin betrokkene verkeert (deze kunnen immers zijn gewijzigd waardoor een matiging of beëindiging van de maatregel aan de orde is), maar bijvoorbeeld ook of de betreffende persoon nu wel aan zijn verplichtingen voldoet (maatregel beoogt immers een gedragsverandering te bewerkstelligen. Indien deze na 3 maanden voldoende merkbaar is, heeft de maatregel reeds op dat moment het beoogde effect)

#### Artikel 6. Samenloop van gedragingen

De regeling voor de samenloop van gedragingen heeft betrekking op verschillende gedragingen van een bijstandsgerechtigde die (min of meer) gelijktijdig plaatsvinden. In deze uitwerking is een onderscheid gemaakt naar de situatie met één gedraging, resp. meerdere gedragingen.

#### Artikel 7 Recidive.

Bij recidive wordt de maatregel verdubbeld naar hoogte, lees percentage, als dat niet kan naar duur, dus de termijn van de maatregel.

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 *hoogte* van de nieuwe maatregel. Indien de nieuwe maatregelwaardige gedraging een gedraging uit de vierde categorie (artikel 8, vierde lid van deze verordening) betreft, wordt de *duur* van deze nieuwe maatregel verdubbeld.

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. Indien belanghebbende 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 moet worden naar de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de individuele omstandigheden van de betrokkene. Zie bijvoorbeeld de toepassing van artikel 17.

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

### Artikel 8. 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 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 eerste categorie, betreft de formele verplichting om zich als werkzoekende in te schrijven bij het CWI en ingeschreven te doen blijven.

De tweede categorie betreft de verplichting tot een actieve medewerking aan de toeleiding naar de arbeidsmarkt, de eigen verantwoordelijkheid van de belanghebbende om bijvoorbeeld te voldoen aan een oproep of het niet of onvoldoende meewerken (waaronder het niet verschijnen) aan een medisch of arbeidskundig onderzoek valt hieronder.

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 de uitvoering van het opgestelde trajectplan waaronder ook sociale activering.

De vierde categorie betreft het niet aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid alsmede door eigen toedoen voorafgaand aan de aanvraag algemeen geaccepteerde arbeid niet behouden of aanvaarden dan wel tijdens de bijstand deeltijdarbeid niet behouden en de arbeidsinschakeling direkt belemmeren.

In de vijfde categorie gaat het uiteraard ook om verwijtbaar niet aanvaarden van de arbeid. Hier wordt niet bedoeld op louter bemiddeling. Die situatie wordt gewaardeerd in de 4<sup>e</sup> categorie. Het gaat hier om het niet aanvaarden van arbeid als resultaat van een door de gemeente of UWV aangeboden voorziening gedurende enige tijd.

Bij de vormgeving van deze bepalingen is afstemming gezocht met de bepalingen in de maatregelverordening WIJ van de gemeente.

### Artikel 9. De hoogte en duur van de maatregel

Deze bepaling bevat de standaardmaatregelen voor de vijf categorieën van gedragingen die verband houden met het geen of onvoldoende medewerking verlenen aan het verkrijgen of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid. Bij het vaststellen van de percentages waarmee de bijstand wordt verlaagd, moeten twee vragen worden beantwoord:

1. in hoeverre voldoet de beoogde verlaging van de uitkering aan de eisen van proportionaliteit en evenredigheid als de gedraging in ogenschouw wordt genomen;
2. in hoeverre zal het opleggen van de maatregel effectief zijn, in de zin dat de maatregel de beoogde gedragsverandering bij de bijstandsgerechtigde zal bewerkstelligen?

### Hoofdstuk 3. Niet nakomen van de inlichtingenplicht

In dit hoofdstuk worden twee vormen van het niet nakomen van de inlichtingenplicht onderscheiden:

1. artikel 10: het niet tijdig verstrekken van inlichtingen aan de gemeente. In deze situatie is artikel 54 WWB van toepassing. In dat geval kan het recht op bijstand worden opgeschort en belanghebbende in de gelegenheid worden gesteld binnen een te stellen termijn (hersteltermijn) het verzuim te herstellen;
2. artikel 11: het verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen aan de gemeente, waardoor er ten onrechte een uitkering is verstrekt of een te hoog bedrag aan bijstand is verstrekt. In deze situatie heeft de uitkeringsgerechtigde niet voldaan aan de inlichtingenplicht van artikel 17 WWB. Het opzettelijk verzwijgen van relevante informatie tegenover de gemeente, met het oogmerk een (hogere) uitkering te krijgen (fraude) vormt een schending van de inlichtingenplicht van artikel 17.

Het kan ook voorkomen dat bepaalde gevraagde gegevens *niet* aan de gemeente worden verstrekt. In dat geval kan het college de rechtmatigheid van de uitkering niet vaststellen. De bijstand moet dan worden geweigerd (in de situatie dat een uitkering wordt aangevraagd) of het besluit tot toekenning van de bijstand moet worden ingetrokken (bij een lopende uitkering). Het opleggen van een maatregel is dus bij het niet verstrekken van gegevens die noodzakelijk zijn voor het vaststellen van de rechtmatigheid van de uitkering niet aan de orde. De eigenlijke sanctie is het buiten behandeling stellen van de aanvraag.

#### Artikel 10. Te laat verstrekken van gegevens

Indien een cliënt de voor de verlening van de bijstand van belang zijnde gegevens of gevorderde bewijsstukken niet op tijd verstrekt, kan het recht op bijstand worden opgeschort (artikel 54, eerste lid, WWB). Vervolgens wordt een termijn gesteld waarbinnen hij zijn verzuim kan herstellen (de hersteltermijn). Wordt de gevraagde informatie niet binnen de gestelde termijn aan de gemeente verstrekt, dan kan de bijstand worden stopgezet (het intrekken van het besluit tot toekenning van de bijstand). Worden de gevraagde gegevens wél binnen de hersteltermijn verstrekt, wordt de bijstand voortgezet, maar wordt wel een maatregel opgelegd. Dit lid regelt de hoogte van de maatregel.

#### Artikel 11. Verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen met gevolgen voor de bijstand

In artikel 17, eerste lid, WWB is bepaald dat belanghebbende 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 arbeidsinschakeling of het recht op bijstand.

De beschreven maatregelen sluiten aan bij het bruto benadelingsbedrag als gevolg van de gedraging van de belanghebbende. De hoogte van het maatregel percentage is gerelateerd aan de bedragen welke gelden in de overeengekomen richtlijn met het Openbaar Ministerie betreffende het doen van aangifte bij het Openbaar Ministerie.

Hierdoor is tegelijkertijd een relatie met de strafrechtelijke sanctie gelegd.

Het 'una via' beginsel (geen samenloop van sancties op dezelfde onrechtmatige gedraging dan bij beslissing van één enkel overheidsorgaan) wordt hiermee gewaarborgd. De Centrale Raad van Beroep heeft zich in het verleden geregeld uitgesproken tegen deze 'dubbele bestraffing'.

Hierbij zijn de maatregelpercentages aangepast aan de hand van de bekende schikkingsbedragen van het OM voor vergelijkbare situaties.



#### Artikel 12. Verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen zonder gevolgen voor de bijstand

In dit artikel wordt de zogeheten 'nulfraude' geregeld: het verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen, zonder dat deze gedraging gevolgen heeft voor de hoogte van de bijstand.

### **Hoofdstuk 4. Overige gedragingen die leiden tot een maatregel**

#### Artikel 13. 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 iemand in de periode voorafgaand aan de bijstandaanvraag een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid heeft getoond, waardoor hij niet langer beschikt over de middelen om (gedeeltelijk) in de kosten van het bestaan te voorzien en als gevolg daarvan een (aanvullende) bijstandsuitkering aanvraagt, de gemeente 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;

In het tweede lid wordt de duur van de gedraging uitgedrukt in de hoogte van de maatregel. Bij de vaststelling van de hoogte van de maatregel dient beoordeeld te worden hoe lang betrokkene (gedeeltelijk) onafhankelijk van bijstand zou zijn gebleven, indien hij wel voldoende besef van verantwoordelijkheid had betoond. In het tweede lid worden hiervoor richtlijnen gegeven. Dit laat onverlet de mogelijkheid voor het college om af te wijken van duur en/of hoogte op basis van de mate van verwijtbaarheid en de individuele omstandigheden van de belanghebbende.

Het 3<sup>e</sup> lid regelt de uitwerking van het maatregelenbeleid waar het betrekking heeft op de bijstandverlening voor bijzondere noodzakelijke kosten. Daarbij is een onderscheid gemaakt naar een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid betreffende voorliggende voorzieningen resp. het ontstaan van de bijzondere kosten op zich.

Het 4<sup>e</sup> lid is specifiek gericht op de sluitende afstemming van de Zorgverzekeringswet en de bijzondere bijstand. Is men onverzekerd dat wordt een maatregel toegepast van 100% met het doel de afschuiving van de kosten op bijzondere bijstand te voorkomen. Wel wordt in zeer bijzondere situaties een alternatief mogelijk gemaakt, namelijk bijzondere bijstand in de vorm van een geldlening.

Het 5<sup>e</sup> lid is opgenomen t.b.v. de duidelijkheid en volledigheid. Het richt zich op tekortschietend besef van verantwoordelijkheid in relatie tot het niet nakomen specifiek aan de bijstand gekoppelde voorwaarden zoals de verplichting tot instellen alimentatievordering.

#### Artikel 14. 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 als onacceptabel kan worden beschouwd.

Er kan alleen een maatregel opgelegd worden indien er een verband bestaat tussen de ernstige misdrijving en (mogelijke) belemmeringen voor de gemeente bij het vaststellen van het recht op een uitkering. Vandaar dat in dit artikel wordt bepaald dat de zeer ernstige misdrijvingen moeten hebben plaatsgevonden onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van WWB.

Met zich zeer ernstig misdragen wordt in het bijzonder bedoeld agressief gedrag. Onder “het college en de in zijn opdracht werkende ambtenaren en medewerkers” wordt niet alleen de casemanager/bijstandsconsulent verstaan, maar ook de medewerker van de receptie, de telefonist en iedere andere medewerker die namens de afdeling met de belanghebbende in contact treedt en de medewerker van het CWI die vanuit zijn discipline contact heeft met belanghebbende. Er kan dus geen maatregel worden opgelegd als een klant zich agressief heeft gedragen tegenover een medewerker van een andere organisatie die belast is met de uitvoering van de WWB (bijvoorbeeld een reïntegratiebedrijf). 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 8, derde lid, van deze verordening).

Onder agressief gedrag wordt verstaan: alle vormen van fysiek geweld, dreiging met geweld, intimidatie, stalking, discriminatie naar geslacht, geloof of ras, seksuele intimidatie, vernieling en het bij zich hebben van wapens of gevaarlijke voorwerpen. Deze gedragingen zijn in een concrete situatie ook niet altijd even gemakkelijk van elkaar te onderscheiden en lopen, in geval van escalatie, min of meer in elkaar over. Bij dit type verwijtbaar gedrag zullen de ernst en de gevolgen (bijvoorbeeld geestelijk of lichamelijk letsel) in de overweging moeten meewegen. Daarbij is ook van belang of de belanghebbende zich voor de eerste maal schuldig maakt aan dergelijk gedrag of hiervoor al eerder is gesanctioneerd (en dus op de hoogte kon zijn van de mogelijke consequenties) en welke persoonlijke omstandigheden meespelen. 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.

Met dit onderwerp is er qua ontwikkeling wel e.e.a. aan de orde. Jurisprudentie van o.a. de rechtbank Maastricht en de juridische beschouwingen welke verwijzen naar de intenties uit de behandelingen in de Tweede kamer.

Uitgangspunt is dat de WWB maatregelen een reparatoir karakter moeten hebben ten opzichte van het gedrag van de klant. Een punitief karakter is dus niet de bedoeling, dat is voorbehouden aan het strafrecht.

Een maatregel na misdragingen van de klant kan wel vanuit de WWB, maar dan moet er wel een directe belemmering zijn van het bepalen van het recht op en de hoogte van de bijstand. Dit verband moet vervolgens gedegen worden beschreven en gemotiveerd in de rapportage tbv. de WWB beschikking.

Om de vergelijking met de maatregelverordening WIJ te realiseren is hier de mogelijkheid opgenomen om tot een maatregel te komen bij zeer ernstig misdragen van de klant. Daarbij wordt er van uit gegaan dat die misdraging plaatsheeft binnen de context van de uitvoering van deze wet.

## **Hoofdstuk 5. Handhaving**

### Artikel 15 Het handhavingsbeleid

Door een amendement van de heer Weekers, Tweede Kamerlid voor de VVD, is artikel 8a in de WWB terechtgekomen. Dit artikel bepaalt dat de gemeenteraad in het kader van het financiële beheer bij verordening regels stelt voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van bijstand alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet.

Het doel van artikel 8a WWB is de handhaving van de WWB en het fraudebeleid op de agenda van de gemeenteraden te zetten.

In de toelichting van het amendement staat dat op grond van artikel 212 Gemeentewet de gemeenteraad een verordening moet vast te stellen voor de uitgangspunten voor het financiële beleid en voor het financiële beheer. De gemeenteraad kan aansluiten bij de verordening maatregelen en hoeft in dat geval geen aparte fraudeverordening op te stellen. Wel dient uiteraard door het college aan de raad een beleidsplan hoogwaardige handhaving te worden opgesteld.

In een vierjaarlijks aan de raad ter instemming aan te bieden beleidsplan zullen het te voeren beleid op gebied van handhaving, bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van de WWB en de (te verwachten) resultaten als verplichte onderdelen worden beschreven. Bovendien zal de raad jaarlijks worden geïnformeerd over onder andere de in het tweede lid beschreven plan- en verantwoordingsaspecten.

**Hoofdstuk 6. Slotbepalingen.**  
geen toelichting.