

## Toelichting Maatregelenverordening WWB/Bbz gemeente Rijssen – Holten 2012

### 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. Nog sterker dan voorheen ligt 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. Tenslotte worden jongeren tot 27 jaar 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.*

*Deze verplichtingen gelden voor alle belanghebbenden, zowel als individu als ook als lid van het "gezin", en kunnen desnoods worden afgedwongen door de hoogte van de uitkering af te stemmen (het toepassen van een maatregel) op het getoonde besef van verantwoordelijkheid. Op grond van artikel 8 van de WWB is de gemeenteraad verplicht een verordening op te stellen waarin het sanctiebeleid 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 dan wel artikel 30c, tweede en derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, 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 maatregelenverordening.

### **Zelfstandigen**

In artikel 78g WWB wordt voor de zelfstandigen verwezen naar artikel 18 lid twee en drie WWB 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.

In artikel 18 tweede lid WWB staat dat het college de uitkering kan verlagen bij het niet of onvoldoende nakomen van de verplichtingen die voortvloeien uit de WWB en de verplichtingen die voortvloeien uit de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen artikel 28 tweede lid en artikel 29 eerste lid. Ook het zeer ernstig misdragen jegens het college en het tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan vallen hieronder.

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.

*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 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 er een uitkering voor het levensonderhoud worden verstrekt gedurende een vastgestelde termijn of een krediet of een combinatie van uitkering en krediet. De maatregel kan worden toegepast op een uitkering voor het levensonderhoud en de bijzondere bijstand voor woonkosten en de premie voor de arbeidsongeschiktheidsverzekering maar niet op het krediet. 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 2004 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 ‘maatregelenverordening’.

### **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 langdurigheidstoelage) 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 opzicht van de groep 21-jarigen en ouder.

## Artikelsgewijze toelichting

### Artikel 1. Begripsomschrijving

De begrippen die in de verordening worden gebruikt hebben een gelijkkluidende 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'. *Belanghebbende kan het individu of het gezin zijn maar ook het individu als onderdeel van het gezin.*

### 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 voegt per 1 januari 2012 aan bovenstaande de volgende verplichtingen toe:*

- *het leveren van een tegenprestatie naar vermogen;*
- *het meewerken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak;*
- *voor de jongere tot 27 jaar: tijdens de zoekperiode van 4 weken na de melding al het mogelijke doen om bijstandverlening te voorkomen.*

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 maatregelenverordening 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.

#### 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: Belanghebbende hebben een bestedingsverplichting om de bijzondere bijstand uit te geven, daarvoor waar het voor is bestemd. Wanneer de bijstand niet of niet volledig wordt uitgegeven

aan dat waar het voor is bestemd, bedraagt de maatregel 10% van de van toepassing zijnde bijstandsnorm voor de periode van een maand.

*Onderdeel c: 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.*

#### **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.

Wordt een maatregel met terugwerkende kracht opgelegd, dan moet een besluit tot herziening van de bijstand worden genomen (artikel 54, derde lid). Tegen beide besluiten kan door de belanghebbende bezwaar en beroep worden aangetekend.

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.

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.

#### 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. Klanten 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. Om die reden wordt in deze verordening alleen bij het te laat verstrekken van informatie en het verstrekken van onjuiste of onvolledige informatie zonder dat de gedraging gevolgen heeft voor de bijstandverlening aan het college de mogelijkheid geboden om te volstaan met een waarschuwing. 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.

Als bij schending van de informatieplicht de maatregel niet volgens het eerste lid kan worden opgelegd dan wordt bezien of de maatregel met terugwerkende kracht kan worden opgelegd. De maatregel wordt dan opgenomen in het herzieningsbesluit. Vervolgens wordt de teveel of ten onrecht verstrekte bijstand teruggevorderd.

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.

#### **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 (standaard) trajectplan, te ondertekenen. Het trajectplan wordt als bijlage bij het besluit tot toekenning of voortzetting van de bijstand meegestuurd.

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. 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.

### 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. Niet nakomen van de inlichtingenplicht**

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

1. Artikel 11: het niet tijdig verstrekken van inlichtingen aan het college. In deze situatie is artikel

54 WWB van toepassing. Het college kan in dat geval het recht op bijstand opschorten en belanghebbende in de gelegenheid stellen binnen een door hem te stellen termijn het verzuim te herstellen.

2. Artikel 12: het verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen aan het college, 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, met het oogmerk een (hogere) uitkering te krijgen (fraude) vormt een schending van de informatieplicht 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 door de zelfstandige niet op een juiste wijze verstrekken van informatie over de jaarcijfers kan hieronder ook worden begrepen.

*Met betrekking tot het niet nakomen van de informatieplicht kent de verordening een drietal gedragingen, zoals deze hierboven zijn omschreven (weergegeven in de artikelen 11 t/m 13 van deze verordening). Het opleggen van een maatregel als gevolg van een gedraging of een nalaten, wordt gebaseerd op één van deze artikelen. Indien er sprake is van een nieuwe gedraging of nalaten, dient opnieuw te worden beoordeeld op grond van welk artikel een maatregel wordt opgelegd. Dit houdt in dat deze gedraging niet exact gelijk te hoeven zijn. Zo kan de eerste keer een inkomstenformulier te laat worden ingeleverd. Indien op een later moment (binnen het jaar) bijv. een vakantieformulier te laat wordt ingeleverd, betreffen dit in feite 2 verschillende gedragingen. Echter aangezien beide gedragingen onder artikel 11 van deze verordening vallen, is er bij de tweede gedraging sprake van recidive. De recidivebepaling van artikel 11 van deze verordening moet dan worden toegepast. Wordt op een gelijk moment geconstateerd dat er sprake is van twee maatregelwaardige gedragingen, dan geldt artikel 8 van deze verordening en is er sprake van samenloop.*

## **Artikel 11. Te laat verstrekken van gegevens**

### Eerste lid

Indien een belanghebbende de voor de verlening van de bijstand van belang zijnde gegevens of gevorderde bewijsstukken niet op tijd verstrekt, kan het college het recht op bijstand voor de duur van ten hoogste 8 weken opschorten (artikel 54, eerste lid, WWB). Het college doet mededeling van de opschorting aan de belanghebbende en geeft daarbij belanghebbende een termijn waarbinnen hij zijn verzuim kan herstellen (artikel 54, tweede lid, WWB). Artikel 54 betreft een bevoegdheid voor het college. Mede daardoor en vanuit doelmatigheidsoverwegingen wordt in het midden gelaten op welk moment de belanghebbende van de opschorting in kennis wordt gesteld.

Wordt de gevraagde informatie vervolgens niet binnen de gestelde termijn aan de gemeente verstrekt, dan kan het college de bijstand stopzetten (het intrekken van het besluit tot toekenning van de bijstand). Worden de gevraagde gegevens wél binnen de hersteltermijn verstrekt, dan wordt de bijstand niet beëindigd. Dit neemt niet weg dat een maatregel van 5% dient te worden opgelegd.

### Tweede lid

Indien de gevraagde informatie niet binnen de gestelde periode wordt verstrekt dan wordt in principe een maatregel opgelegd van 5 % van de bijstandsnorm gedurende 1 maand, om zodoende een verandering van houding en/of gedrag te bewerkstelligen. Dit lid regelt de hoogte van deze verlaging.

### Derde 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.

### Vierde lid

De schriftelijke waarschuwing, zoals in dit lid is omschreven, is geen maatregel. Er wordt immers afgezien van het opleggen van een maatregel. De consequentie is dat bij herhaling van de gedraging in principe een maatregel wordt opgelegd zonder toepassing van de recidiveregeling.

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

### Eerste lid

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. Het college zal moeten vaststellen wat het onder 'onverwijld' verstaat.

De ernst van de gedraging komt tot uitdrukking in de hoogte van het benadelingsbedrag. Dat is het door de gemeente te veel betaalde bedrag aan bijstand. Onder benadelingsbedrag wordt verstaan de kosten van bijstand. Dit is als regel de netto bijstand, verhoogd met de daarover verschuldigde loonheffing en premies ( werkgevers en werknemersaandeel ).

### Tweede lid

De maatregel wegens het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht bedoeld in artikel 17 van de WWB wordt afhankelijk gesteld van de hoogte van het bedrag aan bijstand dat als gevolg van de schending van die verplichting ten onrechte of te veel aan de belanghebbende is betaald.

### Derde 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.

### De relatie met de strafrechtelijke sanctie

Onder het boeteregime bestond de verplichting voor gemeenten om proces-verbaal op te maken en aangifte te doen bij het Openbaar Ministerie indien er sprake is van fraude en het benadelingsbedrag hoger is dan € 6.000,- (de aangifterichtlijn sociale zekerheid). *Met ingang van 1 januari 2009 is dit bedrag verhoogd naar € 10.000,-. Indien er sprake is van een benadelingsbedrag boven de € 10.000,- dan heeft de gemeente de verplichting om dit bij het OM aan te geven.* Het is de bedoeling dat deze taakverdeling tussen gemeenten en het OM blijft bestaan, ook al kent de WWB de bestuurlijke boete

niet en zullen gemeenten bij fraude (in casu het niet nakomen van de inlichtingenplicht) een maatregel moeten opleggen.

Met het OM is de afspraak gemaakt dat bij fraude groter of gelijk aan € 250,00 en terwijl de belanghebbende geen uitkering meer ontvangt, waardoor een maatregel niet geëffectueerd kan worden, de behandeling wordt afgedaan met een transactie van 10% van het benadelingsbedrag. Hiervoor wordt een verkort Proces Verbaal opgemaakt.

Het doen van aangifte wegens fraude sluit overigens het opleggen van een maatregel niet uit. Beide sancties kunnen samen gaan.

Uitgangspunt is dat het OM bij de straftoemeting rekening houdt met de maatregel die is opgelegd door het bestuursorgaan. Dit is het principe van 'anrechnung'. Anderzijds ligt het niet voor de hand om over te gaan tot het opleggen van een maatregel, als het OM inmiddels een sanctie heeft opgelegd. Het 'una via' beginsel (geen samenloop van sancties op dezelfde onrechtmatige gedraging dan bij beslissing van één enkele overheidsorgaan) kan zich daar tegen verzetten. De Centrale Raad van Beroep heeft zich in het verleden geregeld uitgesproken tegen 'dubbele bestraffing'.

#### Vierde lid

In het vierde lid is derhalve opgenomen dat geen maatregel wordt opgelegd als de kwestie door het OM wordt afgedaan. Onder strafvervolgning in het vierde lid wordt ook vrijspraak verstaan. Dus ook als het OM bij de rechtsvervolgning besluit tot vrijspraak, geldt dat op basis van het ne bis in idem beginsel (ten aanzien van hetzelfde feit mag niet tweemaal een rechtsvervolgning worden ingesteld), niet alsnog een maatregel opgelegd kan worden.

### **Artikel 13. Verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen zonder gevolgen voor de bijstand**

#### Eerste lid

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. Voorbeelden van nulfraude zijn het niet opgeven van een vermogensbestanddeel onder de vermogensgrens of het niet melden van vrijwilligerswerk, dat met behoud van uitkering kan worden toegestaan.

#### 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

De bevoegdheid tot het geven van een waarschuwing bij het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht is gelijk aan de bevoegdheid tot het geven van een waarschuwing bij het te laat verstrekken van informatie.

### **Artikel 14. Afzien van het opleggen van een maatregel bij geringe bedragen**

De maatregelverordening is van toepassing voor zowel bij de uitvoering van de algemene – als de bijzondere bijstand. In de praktijk komt toepassing van de verordening bij bijzondere bijstand niet vaak

voor. Indien iemand die periodieke bijzondere bijstand ontvangt en zijn inlichtingenplicht niet nakomt bedraagt de maatregel 5%. Ook als de schending van de inlichtingenplicht niet heeft geleid tot het verlenen van te veel bijstand.

In de praktijk is een maatregel opgelegd van € 0,95. (5% van € 19,00). Belanghebbende, die periodieke bijzondere bijstand ontvangt, had het statusformulier niet ingeleverd. Dit had geen financiële gevolgen en er waren geen bijzondere omstandigheden om te volstaan met een schriftelijke waarschuwing. Intrekken van het besluit op grond van art. 54, lid 4 WWB was niet mogelijk omdat alsnog de gevraagde informatie werd verstrekt.

Het opleggen van een maatregel kost relatief veel tijd, met name bij bijzondere kosten. Indien de opgelegde maatregel minder dan € 25,00 bedraagt wordt geen maatregel opgelegd, maar kan worden volstaan met een schriftelijke waarschuwing.

Ingeval van recidive bedraagt de maatregel ten minste € 25,00 gedurende één maand.

#### **Artikel 15. 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.

#### **Artikel 16. 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.

#### **Artikel 17. Handhavingsbeleid**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting

#### **Artikel 18. Citeertitel**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

#### **Artikel 19. Inwerkingtreding**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.