

Algemene toelichting

1. Inleiding

In de Wet werk en bijstand (WWB) wordt de gemeenteraad opgedragen een aantal verordeningen vast te stellen. Dit zijn een re-integratieverordening, een toeslagenverordening en een zogenoemde afstemmingsverordening waarin de sancties zijn opgenomen die worden verbonden aan het niet nakomen van verplichtingen in het kader van de WWB. Die sancties bestaan uit het verlagen ('afstemmen') van de bijstand. Voor alle duidelijkheid: 'afstemmingsverordening' en 'maatregelenverordening' zijn 2 begrippen voor hetzelfde. Verderop in deze toelichting wordt aan de begrippenkeuze aandacht besteed.

De grondslag voor de gemeente om verlaging van de bijstand toe te passen is artikel 18 WWB. 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. Indien de belanghebbende naar het oordeel van het college tekortschietend besef van verantwoordelijkheid betoont voor de voorziening in het bestaan dan wel de uit deze wet dan wel de artikelen 28, tweede lid, of 29, eerste lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen voortvloeiende verplichtingen niet of onvoldoende nakomt, waaronder begrepen het zich jegens het college zeer ernstig misdragen, verlaagt het college overeenkomstig de verordening, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel b, de bijstand. 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.

2. Uitgangspunten

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 van de overheid. In de WWB is dan ook uitdrukkelijk gekozen voor het uitgangspunt dat rechten en plichten twee kanten van één medaille zijn: het recht op een uitkering altijd is 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 bijstandsgerechtigde, maar ook van de mate waarin de opgelegde verplichtingen worden nagekomen.

Wanneer het college van mening is dat iemand verplichtingen niet of onvoldoende nakomt wordt de uitkering verlaagd. Er is volgens de wettekst en de Memorie van Toelichting geen sprake van een bevoegdheid maar van een verplichting. Alleen wanneer iedere vorm van verwijtbaarheid ontbreekt, ziet het college af van zo'n verlaging.

Deze verlaging van de uitkering moet plaatsvinden overeenkomstig een door de gemeenteraad vast te stellen verordening. Het college zal daarbij steeds voor ogen moeten houden dat het opleggen van een sanctie gericht is 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.

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

3. Het begrip 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 wettelijke terminologie 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, is ervoor gekozen 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.

Het doel van het opleggen van een maatregel is het bewerkstelligen van gedragsverandering bij de bijstandsgerechtigde welke uiteindelijk gericht dient te zijn op uitkeringsonafhankelijkheid.

4. Standaardisering versus maatwerk

Het uitgangspunt van de WWB is dat bij het afstemmen van de bijstand maatwerk wordt geleverd. In elk individueel geval moet worden beoordeeld in hoeverre de bijstand wordt verlaagd door het opleggen van een maatregel, waarbij rekening wordt gehouden met de ernst van de gedraging, de mate waarin de uitkeringsgerechtigde het gedrag kan worden verweten en de omstandigheden waarin hij verkeert. Tegelijkertijd verplicht de WWB gemeenten om een verordening vast te stellen die regels bevat met betrekking tot het afstemmen van de bijstand. Dit levert een bepaald spanningsveld op: enerzijds moet elke cliënt individueel worden beoordeeld, anderzijds dient de afstemmingsverordening voldoende waarborgen te bieden voor rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van de bijstandsgerechtigden in de gemeenten. Om zowel aan het uitgangspunt van maatwerk te voldoen als aan het punt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, kan de gemeente standaardmaatregelen voor bepaalde gedragingen opnemen als daarbij maar wordt aangetekend dat in principe elk individueel geval op zichzelf beoordeeld moet worden. Dit betekent dat het college altijd af kan wijken van standaardmaatregelen en bij iedere situatie ook moet bekijken of een afwijking geboden is. Als het college afwijkt van de standaardmaatregel, zal zij dat moeten motiveren. Afwijking van een standaardmaatregel kan zowel een matiging als een verzwaaring betekenen.

5. Nieuwe elementen en bijzondere aandachtspunten

In vergelijking tot de Algemene bijstandswet (Abw) is er een aantal veranderingen dat in deze verordening zijn neerslag dient te krijgen.

- 1) Zo is het onder het regime van de WWB niet mogelijk om bij schending van de inlichtingenplicht een administratieve boete op te leggen. Waar voorheen een boete moest worden opgelegd, moet thans afstemming van de bijstand plaatsvinden.
- 2) Een tweede verandering is de verplichting binnen de WWB om de bijstand te verlagen wanneer een bijstandsgerechtigde zich zeer ernstig misdraagt jegens het college en de in zijn opdracht werkende ambtenaren en medewerkers.
- 3) Nieuw is ook de mogelijkheid om de verlaging voor een meer onbepaalde periode op te leggen, waarbij de duur van de periode wordt bepaald door de duur van de gedragingen van de bijstandsgerechtigde zelf: de verlaging van de bijstand wordt opgelegd totdat de bijstandsgerechtigde de tekortkoming heeft hersteld.
- 4) Tenslotte is het college verplicht tot heroverweging van de verlaging indien deze voor een periode langer dan drie maanden is opgelegd.

Schending inlichtingenplicht met gevolgen voor de bijstand

Onder de Abw werd een boete opgelegd indien een bijstandsgerechtigde de inlichtingenplicht had geschonden waardoor ten onrechte of teveel uitkering werd verstrekt. Dit is onder de WWB niet meer mogelijk. Ook in het geval van de zogenoemde informatiefraude dient een maatregel te worden opgelegd. Uiteraard kan daarnaast de ten onrechte verstrekte uitkering worden teruggevorderd.

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. Om die reden is ook de zwaarte van de maatregel gekoppeld aan de hoogte van het benadelingsbedrag: afhankelijk van de hoogte van het bedrag wordt een bepaald percentage gedurende een maand gekort op de uitkering.

Zeer ernstige misdragingen

Een nieuwe verplichting tot het opleggen van een maatregel bestaat voor de gemeente wanneer een belanghebbende zich jegens het college zeer ernstig misdraagt.

Volgens de Memorie van Toelichting dient in ieder geval sprake te zijn van verwijtbaarheid en van gedrag dat in het normale menselijke verkeer in alle gevallen als onacceptabel kan worden beschouwd.

Het college kan alleen een maatregel opleggen indien er een verband bestaat tussen de ernstige misdraging en (mogelijke) belemmeringen voor het college bij het vaststellen van het recht op uitkering. In de wet wordt gesproken over 'het zich jegens het college zeer ernstig misdragen'. Dit betekent dat alleen agressief gedrag tegenover leden van het college en hun ambtenaren en medewerkers aanleiding zijn voor het opleggen van een maatregel. Er kan dus geen maatregel worden opgelegd als een belanghebbende zich agressief gedraagt tegenover een re-integratiebedrijf. Het is dan wellicht wel mogelijk om een maatregel op te leggen wegens het niet of onvoldoende meewerken aan trajectbemiddeling.

Aangezien het moet gaan om 'zeer ernstige misdragingen' past daarbij geen geringe sanctie. Om die reden is gekozen voor een maatregel van minimaal 20 procent tot maximaal 100 procent van de bijstandsnorm gedurende een maand afhankelijk van de ernst van de gedraging. Voor de zwaarste maatregel is alleen reden wanneer sprake is van bedreiging of fysiek geweld tegen personen.

Maatregel voor onbepaalde duur

In de Memorie van Toelichting bij artikel 18 WWB wordt expliciet vermeld dat het college de maatregel voor een bepaalde periode kan opleggen of voor een onbepaalde periode totdat de belanghebbende de tekortkoming heeft hersteld. De belanghebbende heeft in een dergelijk geval zelf in de hand hoe lang de maatregel zal duren. Wanneer bijvoorbeeld een belanghebbende niet wil meewerken aan trajectbemiddeling en een sanctie voor onbepaalde duur krijgt opgelegd, vervalt de maatregel op het moment dat hij er blijkt van geeft dat hij wèl wil meewerken. Dat kan al de volgende dag zijn. De maatregel wordt dan slechts voor één dag opgelegd. Het is in het geval van een maatregel voor onbepaalde duur uiteraard van groot belang om in het besluit waarin de maatregel wordt opgelegd duidelijk aan te geven wat de belanghebbende moet doen om de maatregel op te heffen. Een maatregel voor onbepaalde duur kan ook alleen worden opgelegd bij gedragingen waarvan de belanghebbende het herstel (nog steeds) zelf in de hand heeft.

In de verordening is ervoor gekozen om in het kader van (herhaaldelijke) recidive het opleggen van een maatregel voor onbepaalde duur mogelijk te maken.

Het opleggen van een maatregel voor onbepaalde duur dient te worden gezien als een uiterste middel om die belanghebbenden die stelselmatig of categorisch weigeren om aan de verplichtingen die de WWB aan het recht op een uitkering verbindt te voldoen, te bewegen hun gedrag te veranderen.

Handhavingsbeleid

Het doel van dit artikel is de handhaving van de WWB en het fraudebeleid op de agenda van de gemeenteraden te zetten. Door over handhavingsbeleid een artikel op te nemen in de Maatregelenverordening, hoeft de raad geen aparte fraudeverordening vast te stellen. In de conceptverordening is gebruik gemaakt van deze mogelijkheid door artikel 19 over handhavingsbeleid op te nemen. Ingevolge dit artikel biedt het college jaarlijks een handhavingsplan aan de raad aan met daarin het te voeren beleid op gebied van handhaving, bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet en de te verwachten resultaten en rapporteert hierover jaarlijks aan de raad.

6. Wijzigingen

In de verordening zijn de regelgeving en beleid zoals die golden onder de Abw zowel wat betreft de inhoud als de systematiek grotendeels overgenomen.

De WWB verbindt aan het recht op uitkering verschillende soorten verplichtingen. De gemeente dient in haar maatregelenverordening deze verplichtingen nader uit te werken. Het uitwerken van die verplichtingen kan in de vorm van het vastleggen van gedragingen die door de gemeente worden opgevat als het schenden van een verplichting. Daarmee wordt aangesloten bij het huidige maatregelenbeleid. In de hoofdstukken 2 tot en met 4 zijn de gedragingen die moeten leiden tot een maatregel vastgelegd.

Op onderdelen zijn enkele wijzigingen doorgevoerd teneinde aan te sluiten bij de uitgangspunten van de WWB enerzijds en anderzijds hiaten in de bestaande praktijk te ondervangen.

Recidive

In de verordening is, evenals in bestaand beleid, een regeling opgenomen voor de situatie dat een belanghebbende binnen een bepaalde periode (in casu 12 maanden) zich opnieuw schuldig maakt aan dezelfde verwijtbare gedraging. Gelet op de uitgangspunten van de WWB namelijk dat a) recht op bijstand en de plicht zo snel mogelijk uit de bijstand te komen twee kanten van dezelfde medaille vormen en b) maatwerk moet worden geleverd, is gekozen voor een uitgebreide en flexibele recidivebepaling. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan gekozen worden voor een verlenging van de duur van de maatregel dan wel verhoging van het percentage. Zoals hierboven reeds is uiteengezet behoort bij stelselmatige weigerachtigheid ook het opleggen van een maatregel voor onbepaalde duur tot de mogelijkheden.

Waarschuwing

Onder de Abw bestond de mogelijkheid om in bepaalde gevallen, namelijk bij het te laat of onbehoorlijk verstrekken van inlichtingen (die geen terugvordering tot gevolg heeft) de eerste keer te volstaan met het geven van een schriftelijke waarschuwing in plaats van het opleggen van een maatregel. Hoewel deze mogelijkheid in de WWB niet is overgenomen, is ervoor gekozen om in deze verordening de mogelijkheid van het geven van waarschuwing weer op te nemen en op twee manieren uit te breiden.

Zo kan nu bij het verzaken van arbeidsverplichtingen als niet solliciteren, niet meewerken aan een diagnosegesprek en onvoldoende meewerken aan re-integratie, eerst een waarschuwing worden opgelegd in plaats van een maatregel.

In de tweede plaats is de termijn waarbinnen opnieuw eerst weer een waarschuwing kan worden opgelegd verkort. Mocht onder het oude beleid geen waarschuwing worden gegeven indien het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichting plaatsvindt binnen een periode van twee jaar te rekenen vanaf de datum waarop eerder een waarschuwing is gegeven, nu is die termijn verkort tot 12 maanden.

Arbeidsverplichtingen

Bij het uitwerken van de arbeidsverplichtingen in de verordening is de structuur van het 'oude' Maatregelenbesluit als leidraad genomen.

De percentages van de maatregelen blijven nagenoeg hetzelfde als onder het

Maatregelenbesluit, zij het dat in veel gevallen eerst een waarschuwing wordt opgelegd.

Wat betreft het meewerken aan trajectbemiddeling wordt onderscheid gemaakt tussen in onvoldoende mate meewerken aan een traject, waarvoor een standaardmaatregel van 20 procent van de bijstandsnorm gedurende een maand kan worden opgelegd en het in het geheel niet meewerken aan een traject. Werkt een belanghebbende helemaal niet – meer – mee aan trajectbemiddeling dan wordt een maatregel van 50 procent gedurende een maand opgelegd. Deze laatste gedraging is in een aparte categorie ondergebracht (categorie 4).

Het verplicht ondertekenen van een zogenoemd trajectplan keert niet terug omdat deze verplichting in de WWB niet meer is opgenomen.

Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid

Van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid is sprake wanneer een belanghebbende door bepaalde gedragingen onnodig een beroep op bijstand doet, bijvoorbeeld door een onverantwoorde besteding van het vermogen of door geen beroep te doen op een voorliggende voorziening zoals een werkloosheidsuitkering. Deze maatregelwaardige gedraging bestond reeds onder de Abw en wat betreft de op te leggen maatregel werd de ernst van de gedraging uitgedrukt in de duur van de maatregel. De duur van de maatregel kon maximaal 12 maanden bedragen. Teneinde de systematiek van de conceptverordening eenvoudig en duidelijk te houden is aangesloten bij de maatregelen in geval van informatiefraude. Er wordt derhalve een relatie gelegd tussen de *hoogte* van de maatregel en het benadelingsbedrag. Het benadelingsbedrag is in deze situatie het bedrag aan bijstand dat onnodig, dus tot een te hoog bedrag is verleend.

Bij een maatregel vanwege tekortschietend besef van verantwoordelijkheid gelden dezelfde percentages als bij schending van de informatieplicht. De maatregel wordt gedurende één maand opgelegd. In veel gevallen zal dit een matiging van de maatregel ten opzichte van het bestaande beleid betekenen.

7. De relatie met de re-integratieverordening

De raad dient tevens een re-integratieverordening vast te stellen. In deze verordening wordt aandacht geschonken aan de voorzieningen die de gemeente kan inzetten. De vertaling daarvan vindt plaats in de individuele beschikking. Indien een belanghebbende de opgelegde verplichtingen tot deelname aan voorzieningen niet nakomt, leidt dit in beginsel tot een maatregel, waarvoor de basis is gelegd in de maatregelenverordening.