

Algemene toelichting

De regeling in de Wet werk en bijstand

Met de inwerkingtreding van de WWB is het systeem van boeten en maatregelen van de Algemene bijstandswet (de artikelen 14 tot en met 14f, nader uitgewerkt in het Maatregelenbesluit en Boetebesluit) te vervallen. In plaats is door de gemeente zelf hun sanctiebeleid vormgegeven. De WWB kent slechts één soort sanctie: het verlagen van de uitkering. De boete als sanctie voor uitkeringsgerechtigden die hun inlichtingenplicht hebben geschonden verdwijnt.

Artikel 18 WWB bevat de opdracht aan gemeenten 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. 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.*

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 maatregelverordening.

Het verlagen van de bijstand

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

In deze verordening is ervoor 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. Indien de maatregel alleen op de lage jongerennorm wordt opgelegd, zou dit leiden tot rechtsongelijkheid ten opzichte van de groep 21-jarigen en ouder.

In incidentele gevallen wordt het in de verordening mogelijk gemaakt om een maatregel toe te passen op de langdurigheidstoeslag.

De keuze om niet in zijn algemeenheid maatregelen toe te passen op de langdurigheidstoelage houdt verband met artikel 36, eerste lid sub c.

Op grond van deze bepaling moet het college de langdurigheidstoelage weigeren als iemand gedurende 60 maanden na het oordeel van het college onvoldoende heeft getracht algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en aanvaarden. De verplichting om de langdurigheidstoelage te weigeren verhoudt zich niet met een eventuele verplichting deze toelage te verlagen.

Het ligt niet voor de hand om niet-bijstandsgerechtigden die in aanmerking komen voor een langdurigheidstoelage een maatregel op de langdurigheidstoelage op te leggen. De enige verplichting die zij kunnen schenden in verband met de langdurigheidstoelage is het verstrekken van geen of onvoldoende gegevens waardoor het college de rechtmatigheid van het verlenen van deze uitkering niet kan vaststellen. De sanctie die hierop rust is niet het verlagen van de langdurigheidstoelage, maar het weigeren van deze toelage.

Gezien het karakter van de bijzondere bijstand ligt een verlaging van het uitkeringsbedrag wegens schending van één of meer verplichtingen ook niet in de rede. Wel kan bij de beoordeling of iemand in aanmerking komt voor bijzondere bijstand een rol spelen of betrokkene zijn verplichtingen in voldoende mate is nagekomen. Dit geldt dan vooral voor de plicht om voldoende besef van verantwoordelijkheid te tonen voor de voorziening in het bestaan.

De relatie met de re-integratieverordening

Gemeenten moeten ook een re-integratieverordening vaststellen. In deze verordening zullen zij moeten vastleggen hoe zij de cliënten gaan ondersteunen bij de arbeidsinschakeling en hoe zij omgaan met het aanbieden van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling. Voorbeelden van voorzieningen zijn:

- leerwerkplek;
- detacheringsbanen;
- loonkostensubsidie;
- scholing en vorming;
- zorg en hulpverlening;
- kinderopvang.

In beginsel wordt aan iedere cliënt de arbeidsverplichting opgelegd. De algemene verplichting staat in de wet genoemd. Gemeenten kunnen deze verplichting echter ook nader specificeren (invullen met specifieke voorzieningen) en de specificaties in de beschikking vastleggen. In de re-integratieverordening wordt aandacht geschonken aan de voorzieningen die de gemeente kan inzetten. De vertaling daarvan vindt plaats in de individuele beschikking. Indien een cliënt de verplichtingen niet nakomt, leidt dit in beginsel tot een maatregel, waarvoor de basis is gelegd in de maatregelverordening.

Regelen in de verordening of in beleidsregels

Het vastleggen van gedragingen die een schending van een verplichting van de wet betekenen, kan in beginsel op twee manieren. De eerste mogelijkheid is dat de gemeente alle denkbare gedragingen die een schending van een verplichting inhouden in de verordening vastlegt. Dit heeft als voordeel dat bijstandsgerechtigden weten waar ze aan toe zijn. Alleen die gedragingen die in de verordening worden genoemd, kunnen leiden tot het opleggen van een maatregel. Het nadeel is de gebrekkige flexibiliteit.

De verordening moet worden aangepast als blijkt dat een bepaalde gedraging die in principe wel een schending van een verplichting betekent, niet in de verordening is opgenomen.

De tweede mogelijkheid is dat de gedragingen in hoofdlijnen in de verordening worden opgenomen en dat het college deze nader uitwerkt in beleidsregels. Het voordeel van beleidsregels is dat deze gemakkelijker kunnen worden gewijzigd en dat afwijken van beleidsregels onder bepaalde voorwaarden mogelijk is. Beleidsregels bieden dus meer mogelijkheden voor flexibiliteit.

In deze verordening is ervoor gekozen om de gedragingen in hoofdlijnen vast te leggen. Dit betekent dat het college in beleidsregels zou kunnen vastleggen welke soort gedragingen vallen onder de algemeen omschreven aanduidingen. Het opstellen van beleidsregels kan ook aan de orde zijn bij het beoordelen van de mate van verwijtbaarheid en eventuele verzachtende omstandigheden.

De verordening op grond van artikel 8a WWB

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 dit artikel is om de handhaving van de WWB en het fraudebeleid op de agenda van de gemeenteraden te zetten. De vraag is hoe dit het beste door gemeenten geregeld kan worden.

In de toelichting van het amendement staat dat op grond van artikel 212 Gemeentewet de gemeenteraad een verordening moet vaststellen voor de uitgangspunten voor het financiële beleid en voor het financiële beheer.

Daarmee dient te worden gewaarborgd dat aan de eisen van rechtmatigheid wordt voldaan. In dat kader kan ook aandacht besteed worden aan de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen. Een goed financieel beheer bij de uitvoering van de WWB brengt met zich dat daarbij ook voortdurend aandacht bestaat voor de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik. Het is wenselijk om dit expliciet in de WWB te regelen.

Artikel 8a houdt in dat de gemeenteraad in een verordening regels stelt over misbruik en oneigenlijk gebruik. De gemeenteraad kan aansluiten bij de verordening maatregelen en hoeft in dat geval geen aparte fraudeverordening op te stellen. In artikel 16 van deze verordening is geregeld dat het college een meerjaren beleidsplan aan de gemeenteraad aanbiedt met daarin het te voeren beleid op gebied van handhaving, bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van de Wet Werk en Bijstand en de te verwachten resultaten, en rapporteert hierover jaarlijks aan de gemeenteraad.

Artikelsgewijze toelichting

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1 Begripsomschrijving

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

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'. Indien het een gehuwde betreft wordt onder belanghebbende elk van de echtgenoten verstaan.

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:
 - a. de plicht om naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en deze te aanvaarden; en
 - b. de plicht om 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 vormt de juridische basis voor opleggen van deze specifieke verplichtingen. Deze verplichtingen zullen in een besluit tot het verlenen c.q. wijzigen van bijstand moeten worden neergelegd.
3. De informatieplicht (artikel 17, eerste lid). Op een uitkeringsgerechtigde rust de verplichting om 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:
 - a. het toestaan van huisbezoek;
 - b. 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 Wet SUWI legt ook verplichtingen op aan uitkeringsgerechtigden. Het betreft de verplichting om alle gevraagde gegevens en bewijsstukken aan de Centrale organisatie werk en inkomen 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 de Centrale organisatie werk en inkomen, waarvan redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op het recht op bijstand, het geldend maken van het recht op bijstand of de hoogte of de duur van de bijstand.

Tweede lid

In de maatregelverordening zijn voor allerlei gedragingen die een schending van een verplichting betekenen standaardmaatregelen vastgesteld in de vorm van een vaste (procentuele) 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 mate van 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 hoge woonlasten of andere vaste lasten of uitgaven van bijzondere aard waarvoor geen financiële tegemoetkoming mogelijk is;
- sociale omstandigheden, bijvoorbeeld gezinnen met kinderen;
- 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 dat een maatregel wordt opgelegd over de bijstandsnorm vastgelegd. Onder de bijstandsnorm wordt verstaan de wettelijke norm, inclusief gemeentelijke toeslag of verlaging en inclusief vakantietoeslag.

Tweede lid

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 ad € 217,75 (peildatum 01-01-2008) wordt opgelegd, zou dit leiden tot rechtsongelijkheid ten opzichte van de 21-jarigen.

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 van de 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 name het motiveringsbeginsel. Het motiveringsvereiste houdt onder andere in dat een besluit kenbaar is en van een deugdelijke motivering wordt voorzien.

Artikel 5 Horen van belanghebbende

Op grond van afdeling 4.1.2. van de Awb is in een aantal gevallen het horen van de belanghebbende verplicht bij de voorbereiding van beschikkingen. Deze hoorplicht geldt echter niet bij de voorbereiding van beschikkingen die betrekking hebben op een financiële aanspraak (artikel 4:12), behalve bij subsidies.

In dit artikel wordt het horen van de belanghebbende voordat een maatregel wordt opgelegd in beginsel voorgeschreven.

Het tweede lid bevat een aantal uitzonderingen op deze hoorplicht. De onderdelen a en b staan ook genoemd in artikel 4:11 van de Algemene wet bestuursrecht.

Voor de goede orde: het opnemen van een regeling voor het horen van belanghebbenden in deze verordening is facultatief. Gemeenten kunnen zo'n regeling ook achterwege laten.

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 van de WWB. Het antwoord op de vraag in hoeverre de verwijtbaarheid ontbreekt vergt een individuele beoordeling.

Het college kan ook 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 geen verjaringstermijn. 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.

Een waarschuwing in plaats van een maatregel

In de verordening hadden we kunnen regelen dat in beginsel eerst altijd een waarschuwing wordt gegeven voordat een maatregel wordt opgelegd. Hiervoor hebben we om twee redenen niet gekozen. De eerste reden is dat een waarschuwing ervan uitgaat dat uitkeringsgerechtigden (nogmaals) op de hoogte gesteld moeten worden van hun verplichtingen.

Gemeenten hebben de opdracht om 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 hoogwaardig handhaven, waarbij handhaven in de bedrijfsvoering is geïntegreerd. Hierdoor zal waarschijnlijk ook de naleving van de verplichtingen groter worden en zullen maatregelen die worden opgelegd beter worden geaccepteerd. De informatie over de maatregelen moet goed toegankelijk zijn en in begrijpelijke taal zijn geschreven. Een waarschuwing richting klanten 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 ervan uitgaat 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 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 gebruikgemaakt 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 Ingangsdatum en tijdvak

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:

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

Het verlagen van de uitkering die in de nabije toekomst wordt verstrekt is de gemakkelijkste methode. We hoeven in dat geval niet over te gaan tot herziening van de bijstand en het teveel betaalde bedrag aan bijstand terug te vorderen. Om die reden is in dit lid vastgelegd dat een maatregel in beginsel wordt opgelegd met ingang van de eerstvolgende kalendermaand, waarbij wordt uitgegaan van de voor die maand geldende bijstandsnorm. Een adequaat maatregelenbeleid kenmerkt zich door het zogenaamde lik-op-stuk karakter.

Tweede en derde lid

Wanneer een uitkeringsbedrag nog niet (volledig) aan de bijstandsgerechtigde is uitbetaald, kan het praktisch zijn om de verlaging van de uitkering te verrekenen met het bedrag dat nog moet worden uitbetaald. In dat geval moet de bijstand wel worden herzien en teruggevorderd. Een herziening blijft tevens mogelijk wanneer vervolging via het Openbaar Ministerie niet mogelijk is.

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. Het college kan na afloop van de periode waarvoor de maatregel is getroffen opnieuw een maatregel opleggen. Hiervoor is dan wel weer een apart besluit nodig. Wordt een maatregel voor een langere duur dan drie maanden opgelegd, dan zal het college de maatregel aan een herbeoordeling moeten onderwerpen. Dit is geregeld in artikel 18, derde lid van de WWB.

Gemeenten mogen zelf bepalen wanneer die herbeoordeling plaatsvindt, als dat maar gebeurt binnen drie maanden nadat het besluit is genomen. Bij zo'n herbeoordeling hoeft niet opnieuw een besluit te worden genomen waarbij alle relevante feiten en omstandigheden opnieuw tegen het licht worden gehouden. Een marginale beoordeling volstaat: het college moet beoordelen of het redelijk is dat de opgelegde maatregel wordt gecontinueerd. Daarbij kan worden gekeken naar de omstandigheden waarin betrokkene verkeert, maar bijvoorbeeld ook of de betreffende persoon nu wel aan zijn verplichtingen voldoet.

Vijfde lid

In de praktijk komt het voor dat - nadat er een maatregel is opgelegd - de belanghebbende het is gelukt tijdelijk geen gebruik meer hoeft te maken van het recht op uitkering. Om de insteek van een maatregel toch haar werking te laten hebben wordt in dit lid geregeld, dat bij herleving van het recht op uitkering binnen een jaar de belanghebbende wordt geconfronteerd met de maatregel. Een tijdelijke onderbreking betekent geen ontvluchting.

Artikel 8 Samenloop van gedragingen

De regeling voor de samenloop van gedragingen heeft betrekking op verschillende gedragingen van een bijstandsgerechtigde die (min of meer) gelijktijdig plaatsvinden. De regeling geldt dus niet voor een bepaalde gedraging die verschillende schendingen van verplichtingen met zich meebrengt.

Indien sprake is van schending van meerdere verplichtingen door één gedraging, worden de daarvoor geïndiceerde maatregelen bij elkaar geteld.

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 drie categorieën onderscheiden. Hierbij is de ernst van de gedraging het onderscheidend criterium. Een gedraging wordt ernstiger naarmate de gedraging concretere gevolgen heeft voor het niet verkrijgen of behouden van betaalde arbeid.

De gedragingen die in dit artikel worden genoemd zijn toegespitst op het re-integratiebeleid, dat is omschreven in de kadernotitie Werk maken van Werk, en zal gebruikt worden als instrument om het ingezette traject succesvol te laten verlopen c.q. de uitstroom naar werk te bevorderen.

Eerst lid

De eerste categorie betreft de formele verplichting om zich tijdig als werkzoekende in te schrijven bij het CWI en deze inschrijving tijdig te verlengen. In artikel 9, lid 1 wordt onder tijdig een periode van vier weken verstaan. Door het opnemen van deze bepaling wordt voorkomen dat voor elke kleine termijnoverschrijding een maatregel moet worden opgelegd. Belanghebbende wordt in de gelegenheid gesteld om binnen vier weken zijn inschrijving c.q. verlenging van de inschrijving alsnog te realiseren. Als de belanghebbende echter weigert zich te laten inschrijven of weigert zijn inschrijving te verlengen, dan valt de gedraging in de tweede categorie (artikel 9, lid 2). Artikel 9, lid 2 kan ook - na een individuele beoordeling - worden toegepast als blijkt dat belanghebbende door verwijtbaar gedrag over langere termijn niet stond ingeschreven.

Tweede lid

De tweede categorie betreft het niet nakomen van verplichtingen en het vertonen van gedragingen die arbeidsinschakeling belemmeren.

Van belanghebbende wordt een actieve opstelling (vanuit de eigen verantwoordelijkheid) op de arbeidsmarkt verwacht door o.a.:

- voldoende te solliciteren;
- zich (blijvend) te laten registreren bij uitzendbureaus;

- (tijdig) te voldoen aan oproepen om - in verband met de arbeidsinschakeling, scholing of opleiding - op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen;
- in voldoende mate mee te werken aan onderzoeken -al dan niet met inschakeling van derden- naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling c.q. scholing of opleiding.

Daarnaast wordt van de belanghebbende verwacht dat hij gedragingen, die mogelijk een aanleiding vormen tot een beroep op bijstand of het zonder noodzaak langer voortduren daarvan, achterwege laat. 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 hiervan zijn negatieve gedragingen bij sollicitaties en het onvoldoende meewerken aan een ingezet traject. In diverse gevallen is noodzakelijke medische behandeling vereist. Om tot een succesvol en passend traject te komen, is medewerking aan zo'n behandeling nodig.

Met het traject wordt een ingezet traject bedoeld als omschreven in de kadernotitie Werk maken van Werk, zoals: direct werk, het re-integratietraject, het basisvaardigheidstraject en het zorgtraject. Hiermee wordt tevens bedoeld op het onvoldoende meewerken aan sociale activering, welke verplicht gesteld kan worden bij het rustplan. Ook zal een belanghebbende gebruik dienen te maken van de re-integratievoorzieningen die de gemeente op grond van de re-integratieverordening aanbiedt.

De gedragingen in deze categorie hebben echter niet tot gevolg dat het traject (definitief) geen doorgang vindt of moet worden beëindigd.

Derde lid

De derde 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.

Daarnaast gaat het om dezelfde soort gedragingen als bedoeld in de tweede categorie, echter met dit belangrijke verschil dat de gedraging leidt, dan wel heeft geleid tot het (definitief) geen doorgang vinden of afbreken van een traject. In de praktijk zal beëindiging van een traject veelal pas plaatsvinden nadat de belanghebbende door zijn gedrag herhaaldelijk heeft laten blijken niet mee te willen werken aan instrumenten gericht op een zo spoedig mogelijke inschakeling in het arbeidsproces. In alle gevallen betreft het gedragingen die de kans op uitstroom voor langere tijd vrijwel onmogelijk maken. Zonder traject is inschakeling in de arbeid voor de desbetreffende belanghebbende immers niet mogelijk.

Artikel 10 De hoogte en duur van de maatregel

Eerste lid

Deze bepaling bevat de standaardmaatregelen voor de drie 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 zijn twee afwegingen gemaakt, t.w.:

1. In hoeverre voldoet de beoogde verlaging van de uitkering aan de eisen van proportionaliteit en evenredigheid als de betreffende 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.

Tweede lid

Indien binnen één jaar na een eerste verwijtbare gedraging sprake is van een herhaling van een verwijtbare gedraging, wordt de grotere mate van verwijtbaarheid tot uitdrukking gebracht in een

verdubbeling van de duur van de maatregel. Met een eerste verwijtbare gedraging wordt de eerste gedraging bedoeld die aanleiding is geweest tot een maatregel, ook als de maatregel wegens dringende redenen niet is geëffectueerd. Voor het bepalen van de aanvang van de termijn van twaalf 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

Het derde lid regelt de hoogte en duur van de verlaging bij volharding. Van volharding is in beginsel sprake bij een derde en volgende gedraging van gelijke of hogere categorie, binnen twaalf maanden na de laatste verwijtbare gedraging. Omdat een verlaging voor onbepaalde duur relatief grote gevolgen heeft voor de belanghebbende, geldt hier bij uitstek de vereiste van een zorgvuldige afweging en het vereiste van evenredigheid c.q. proportionaliteit. Overigens blijft het mogelijk ook bij volharding opnieuw een maatregel voor onbepaalde duur op te leggen. In de meeste gevallen moet echter de verlaging voor onbepaalde duur worden opgelegd en moet de belanghebbende bij de in artikel 7 bedoelde heroverweging aannemelijk maken van verder verwijtbaar gedrag af te zien. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het niet nakomen van de sollicitatieplicht. Het is aan belanghebbende door middel van bewijsstukken aan te tonen dat hij inmiddels weer volledig aan de sollicitatieplicht voldoet.

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 de gemeente. In deze situatie is artikel 54 van de WWB van toepassing. Het college kan in dat geval het recht op bijstand opschorten en belanghebbende in de gelegenheid stellen om binnen een door hem te stellen termijn het verzuim te herstellen.
2. Artikel 12: 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 van de WWB. Het opzettelijk verzwijgen van relevante informatie tegenover de gemeente, 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 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.

Artikel 11 Te laat verstrekken van gegevens

Eerste lid

Indien een cliënt 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 opschorten (artikel 54, eerste lid WWB). Het college geeft de cliënt vervolgens een termijn waarbinnen hij zijn verzuim kan herstellen (de hersteltermijn).

Wordt de gevraagde informatie 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 voortgezet, maar wordt tevens een maatregel opgelegd. Lid 1 regelt de hoogte van de maatregel en lid 2 de recidive. Als toelichting geldt eveneens hetgeen bij artikel 10, lid 2 is toegelicht.

Derde lid

Een schriftelijke waarschuwing is geen maatregel. Dit wil zeggen dat bij herhaling van de gedraging in principe een maatregel wordt opgelegd zonder toepassing van de recidivemaatregel.

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

Eerste lid

In artikel 17, eerste lid van de 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.

Het college verstaat onder 'onverwijld': de laatste mogelijkheid is voor de eerste dag van de eerstvolgende kalendermaand.

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.

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. De maatregel wordt toegepast op de bijstandsuitkering van de belanghebbende.

De relatie met de strafrechtelijke sanctie

Onder het voormalige 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 € 6.000,00 (de aangifterichtlijn sociale zekerheid). Deze taakverdeling tussen gemeenten en het OM is blijven 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.

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

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 enkel overheidsorgaan) kan zich daar tegen verzetten. De centrale raad voor beroep heeft zich in het (recente) verleden geregeld uitgesproken tegen 'dubbele bestraffing'.

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.

Tweede 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.

HOOFDSTUK 4 OVERIGE GEDRAGINGEN DIE LEIDEN TOT EEN MAATREGEL

Artikel 14 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 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, 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;
- het niet nakomen van de verplichting tot het instellen van een alimentatievordering.

In de regeling is sprake van een vast kortingspercentage op bijstand (20%) en wordt de ernst van de gedraging uitgedrukt in de duur van de maatregel. Bij de vaststelling van de duur van de maatregel dient beoordeeld te worden hoe lang betrokkene 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 evenwichtigheid, de mate van verwijtbaarheid en de individuele omstandigheden van de belanghebbende. Met name wanneer de verwijtbaarheid langer duurt dan 36 maanden zal een individuele afstemming noodzakelijk zijn.

Het derde lid geeft invulling aan artikel 3, lid 2, onder b van de verordening. Hierbij kan bijvoorbeeld gewezen worden naar de werkinstructie bijzondere bijstand en tandartskosten. Met betrekking tot de verlening van bijzondere bijstand wordt de wettelijke basisverzekering, de 'Beter Af Plus Polis drie sterren' en de 'Beter Af Tandarts Polis twee sterren' als voorliggende voorziening aangemerkt.

Ook moet duidelijk zijn dat een burger niet zomaar een nota bij de gemeente kan indienen voor bijzondere bijstand terwijl betrokkene invulling had moeten geven aan de eigen verantwoordelijkheid. Te denken valt aan het afsluiten van een WA- en opstalverzekering.

Artikel 15 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.

Gemeenten kunnen alleen een maatregel opleggen indien er een verband bestaat tussen de ernstige misdraging 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 misdragingen moeten hebben plaatsgevonden onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van de WWB.

In artikel 18, tweede lid wordt gesproken over 'het zich jegens het college zeer ernstig misdragen'. Dit betekent dat alleen (zeer) agressief gedrag tegenover leden van het college, hun ambtenaren of andere personen namens het college (bijv. CWI-medewerkers) aanleiding is voor het opleggen van een maatregel. Er kan dus kennelijk 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 re-integratiebedrijf). 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.

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

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 om een onderscheid te maken tussen *instrumenteel geweld* en *frustratiegeweld*.

Van instrumenteel geweld is sprake als iemand het toepassen van geweld bewust gebruikt om een bepaald doel te bereiken (bijvoorbeeld het verkrijgen van een uitkering). Agressie die ontstaat door onmacht, ontevredenheid, onduidelijkheid en dergelijke kan worden aangeduid met frustratieagressie. Het zal duidelijk zijn dat de mate van verwijtbaarheid bij instrumenteel geweld in beginsel groter is dan bij frustratiegeweld.

Het opleggen van een maatregel staat geheel los van het doen van aangifte bij de politie. Het college legt een maatregel op, terwijl de functionaris tegen wie de agressie zich richtte aangifte kan doen bij de politie.

HOOFDSTUK 5 HANDHAVING

Artikel 16 Regels bestrijding misbruik

Door een amendement 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 dit artikel is om de handhaving van de WWB en het fraudebeleid op de agenda van de gemeenteraad te zetten.

In de toelichting van het amendement staat dat op grond van artikel 212 van de Gemeentewet de gemeenteraad een verordening moet vaststellen voor de uitgangspunten voor het financiële beleid en voor het financiële beheer. Daarmee dient te worden gewaarborgd dat aan de eisen van rechtmatigheid wordt voldaan. In dat kader kan ook aandacht besteed worden aan de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen. Een goed financieel beheer bij de uitvoering van de WWB brengt met zich dat daarbij ook voortdurend aandacht bestaat voor de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik. Het is wenselijk om dit expliciet te regelen. Artikel 8a houdt in dat de gemeenteraad in een verordening regels stelt over misbruik en oneigenlijk gebruik. De gemeenteraad kan aansluiten bij de afstemmingsverordening en hoeft in dat geval geen aparte fraudeverordening op te stellen.

Het college biedt een meerjaren beleidsplan aan de gemeenteraad aan met daarin het te voeren beleid op gebied van handhaving, bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van de Wet Werk en Bijstand en de te verwachten resultaten en rapporteert hierover jaarlijks aan de gemeenteraad. In feite gaat het om voortzetting van de huidige praktijk, waarbij gerapporteerd wordt middels het beleidsplan en het beleidsverslag.

HOOFDSTUK 6 Slotbepalingen

Artikel 17 Overige

Het is niet mogelijk alles uitputtend te regelen in een verordening. Ook zijn er vast verwijtbare gedragingen te bedenken die nog niet genoemd zijn. Om ook in deze 'maatwerk' te kunnen leveren, is dit artikel opgenomen.

Artikel 18 Citeertitel

Dit artikel heeft geen nadere toelichting.

