

RAADSBESLUIT

Onderwerp:	Dagtekening:	nummer:
Maatregelenverordening WWB Asten 2014	27 mei 2014	. . .

De raad van de gemeente Asten;

gezien het voorstel van het college van burgemeester en wethouders d.d. 18-03-2014;

gehoord het advies van de COMMISSIE BURGERS d.d. 12-05-2014;

b e s l u i t:

- I. Vast te stellen de Maatregelenverordening WWB Asten 2014 en bijbehorende toelichting.
- II. In te trekken de Maatregelenverordening WWB Asten 2013 en bijbehorende toelichting.

gelet op artikel 8, eerste lid, onder b en h, artikel 8a, artikel 9a, twaalfde lid, en artikel 18, eerste, tweede en derde lid, van de Wet werk en bijstand (WWB);

Hoofdstuk 1: Algemeen

Artikel 1: Begripsomschrijving

1. Alle begrippen die in deze verordening worden gebruikt en die niet nader zijn omschreven, hebben dezelfde betekenis als in de Wet werk en bijstand (WWB) en de Algemene wet bestuursrecht (AWB).
2. In deze verordening wordt verstaan onder:
 - a) de wet: de Wet werk en bijstand (Stb. 2003, 375);
 - b) Bbz: het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen 2004
 - c) bijstand: algemene en bijzondere bijstand;
 - d) algemene bijstand: de bijstand bedoeld in artikel 5, onderdeel b van de wet;
 - e) bijstandsnorm: de bijstandsnorm bedoeld in artikel 5, onderdeel c, van de wet;
 - f) bijzondere bijstand: de bijstand bedoeld in artikel 5, onderdeel d, van de wet;
 - g) langdurigheidstoeslag: de langdurigheidstoeslag bedoeld in artikel 5, onderdeel e, van de wet;
 - h) maatregel: het verlagen van de bijstand of de langdurigheidstoeslag op grond van artikel 18, tweede lid, van de wet;
 - i) belanghebbende: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken;
 - j) inlichtingenplicht: de verplichting bedoeld in artikel 17, eerste lid, van de wet;

- k) zelfstandige: de belanghebbende bedoeld in artikel 1, sub b, van het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen 2004;
- l) college: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente;
- m) Jongere: een meerderjarig persoon jonger dan 27 jaar;
- n) Recidiveboete: bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 18a, vijfde lid, van de wet;
- o) Beslagvrije voet: beslagvrije voet als bedoeld in de artikelen 475c tot en met 475^e van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering;
- p) Hoogwaardige handhaving:
 - het stelsel van preventieve en repressieve maatregelen gericht op het voorkomen, ontmoedigen en bestrijden van oneigenlijk gebruik of misbruik van bijstand en van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling tezamen met het beleid over de gevolgen van misbruik en oneigenlijk gebruik van bijstand;
- q) Fraude: het ten onrechte geheel of gedeeltelijk ontvangen van bijstand door het verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen aan het college;
- r) Misbruik: het ontvangen van bijstand in strijd met de wettelijke voorschriften, waarbij het ten onrechte ontvangen aan de belanghebbende te wijten is;
- s) Oneigenlijk gebruik: het ontvangen van bijstand conform de regels, maar in strijd met of tegen de bedoeling van die regels.

Artikel 2: Het opleggen van een maatregel

1. Als de belanghebbende naar het oordeel van het college tekortschietend besef van verantwoordelijkheid betoont voor de voorziening in het bestaan dan wel de uit de wet of artikel 30c, tweede en derde 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, kan overeenkomstig deze verordening een maatregel opgelegd.
2. Een maatregel wordt afgestemd op de ernst van de gedraging, de mate waarin de belanghebbende de gedraging kan worden verweten en de omstandigheden waarin hij verkeert.

Artikel 3: Berekeningsgrondslag

1. De maatregel wordt toegepast op de bijstandsnorm.
2. In afwijking van het eerste lid kan de maatregel ook worden toegepast op de bijzondere bijstand of de langdurigheidstoelage indien:
 - a) aan belanghebbende bijzondere bijstand wordt verleend met toepassing van artikel 12 van de wet;
 - b) het beroep op bijzondere bijstand het gevolg is van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid; dan wel
 - c) belanghebbende zich zeer ernstig heeft misdragen als bedoeld in artikel 13.

3. In afwijking van het eerste lid kan de maatregel ook worden toegepast op de bijzondere bijstand voor woonkosten en premie arbeidsongeschiktheidsverzekering aan zelfstandigen die bijstand voor het levensonderhoud krachtens het Bbz ontvangen, of hebben ontvangen.

Artikel 4: Het besluit tot opleggen van een maatregel

In het besluit tot opleggen van een maatregel worden in ieder geval vermeld: de reden van de maatregel, de duur van de maatregel, het percentage waarmee de bijstand wordt verlaagd, dat al dan niet is gebleken van dringende redenen die ertoe nopen om af te zien van het opleggen van een maatregel en, indien van toepassing, de reden om af te wijken van een standaardmaatregel.

Artikel 5: Horen van belanghebbende

1. Voordat een maatregel wordt opgelegd, wordt de belanghebbende in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen.
2. Het horen van de belanghebbende kan achterwege worden gelaten indien:
 - a. de vereiste spoed zich daartegen verzet;
 - b. de belanghebbende reeds eerder in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen en zich sindsdien geen nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan.

Artikel 6: Afzien van het opleggen van een maatregel

1. Het college ziet af van het opleggen van een maatregel indien:
 - a. elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt; of
 - b. de gedraging meer dan één jaar vóór constatering van die gedraging door het college heeft plaatsgevonden.
2. Het college kan afzien van het opleggen van een maatregel indien het daarvoor dringende redenen aanwezig acht.
3. Indien het college afziet van het opleggen van een maatregel op grond van dringende redenen, wordt de belanghebbende daarvan schriftelijk mededeling gedaan.

Artikel 7: Ingangsdatum en tijdvak

1. Tenzij in de verordening anders is bepaald, wordt de maatregel opgelegd met ingang van de eerst volgende kalendermaand volgend op de datum waarop het besluit tot het opleggen van de maatregel aan de belanghebbende is bekend gemaakt. Daarbij wordt uitgegaan van de voor die maand geldende bijstandsnorm.
2. Bij een aanvraag om bijstand wordt de maatregel met ingang van de ingangsdatum van de uitkering opgelegd.
3. In afwijking van het eerste lid, kan de maatregel met terugwerkende kracht worden opgelegd, voor zover de bijstand of de langdurigheidstoelage nog niet is uitbetaald.
4. In afwijking van het eerste lid kan, voor zover het zelfstandigen betreft die een uitkering voor het levensonderhoud in de vorm van een geldlening op grond van het Bbz hebben ontvangen, de maatregel met terugwerkende kracht worden betrokken

bij de definitieve vaststelling van die bijstand.

5. Indien een besluit tot het opleggen van een maatregel niet kan worden geëffectueerd omdat de bijstand is beëindigd of ingetrokken, wordt opnieuw beoordeeld of de maatregel alsnog kan worden ingezet of voortgezet indien de belanghebbende binnen twaalf maanden na de dagtekening van de beschikking, waarin het besluit tot beëindiging of intrekking van de bijstand bekend is gemaakt, wederom een beroep doet op bijstand voor de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan.
6. Een maatregel wordt voor bepaalde tijd opgelegd. Een maatregel die voor een periode van meer dan drie maanden wordt opgelegd, wordt uiterlijk na drie maanden nadat deze ten uitvoer is gelegd heroverwogen.

Artikel 8: Recidive en cumulatie

1. De duur van een maatregel wordt verdubbeld, indien de belanghebbende zich binnen twaalf maanden na bekendmaking van een besluit waarbij een maatregel wordt opgelegd, opnieuw schuldig maakt aan een als maatregelwaardig aangemerkte gedraging en deze tweede gedraging leidt tot een verlaging met eenzelfde of hoger percentage. Met een besluit waarmee een maatregel is opgelegd wordt gelijkgesteld het besluit om daarvan af te zien op grond van dringende redenen, bedoeld in artikel 6, tweede lid.
2. Indien een belanghebbende zich tegelijkertijd schuldig maakt aan verschillende gedragingen die het niet nakomen van een verplichting als genoemd in artikel 2, eerste lid, inhouden, worden voor het bepalen van de hoogte en duur van de maatregel bij samenloop van meerdere maatregelwaardige gedragingen de verschillende normeringen opgeteld.

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

Artikel 9: Indeling in categorieën

Gedragingen van belanghebbenden waardoor een verplichting op grond van artikelen 9, 9a, 10a, 41, en 44a van de wet niet of onvoldoende is nagekomen, worden onderscheiden in de volgende categorieën:

1. Eerste categorie:
Het zich niet tijdig laten registreren als werkzoekende bij het UWV WERKbedrijf of het niet tijdig laten verlengen van de registratie.
2. Tweede categorie:
 - a. het niet naar vermogen verrichten van door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige activiteiten als tegenprestatie in de zin van artikel 9, eerste lid, onderdeel c, van de wet;
 - b. het niet of in onvoldoende mate gebruik maken van door het college aangeboden onbeloonde additionele werkzaamheden als bedoeld in artikel 10a van de wet.
 - c. het uit houding en gedrag ondubbelzinnig laten blijken de verplichtingen zoals bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, van de wet niet te willen nakomen, wat

heeft geleid tot het intrekken van de ontheffing van de arbeidsplicht voor een alleenstaande ouder zoals bedoel in artikel 9a, eerste lid, van de wet.

3. Derde categorie:

- a. het niet dan wel niet tijdig voldoen aan een oproep om in verband met de arbeidsinschakeling, waaronder begrepen re-integratie, op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen;
- b. het niet of in onvoldoende mate meewerken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak als bedoeld in artikel 44a, van de wet;
- c. het niet of in onvoldoende mate meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling, waaronder begrepen re-integratie, anders dan het niet daartoe verschijnen zonder bericht van verhindering;
- d. het niet naar vermogen trachten algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en te aanvaarden;
- e. het stellen van onredelijke eisen of vertonen van gedraging(en) of uiting(en) ten aanzien van het verrichten van algemeen geaccepteerde arbeid, die het aanvaarden of verkrijgen hiervan belemmeren;
- f. andere gedragingen die de arbeidsinschakeling, waaronder begrepen re-integratie, belemmeren;
- g. het niet of in onvoldoende mate gebruikmaken van een door het college aangeboden voorziening gericht op arbeidsinschakeling als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, en artikel 10, eerste lid, van de wet, waaronder begrepen sociale activering;
- h. het onvoldoende nakomen van de verplichtingen als bedoeld in artikel 9, eerste lid, of artikel 55 van de wet, voor zover het gaat om een belanghebbende jonger dan 27 jaar, gedurende vier weken na de melding als bedoeld in artikel 43, vierde en vijfde lid, van de wet;
- i. het niet naar vermogen trachten de mogelijkheden naar door het Rijk bekostigd onderwijs te onderzoeken gedurende de termijn, genoemd in artikel 41, vierde lid, van de wet;
- j. het niet aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid, waaronder begrepen gesubsidieerde arbeid.

Artikel 10: De hoogte en duur van de maatregel

Onverminderd artikel 2, tweede lid, wordt de maatregel behorend bij de in artikel 9 vermelde

categorieën vastgesteld op:

- a. Tien procent van de bijstandsnorm gedurende een maand bij gedragingen van de eerste categorie;
- b. vijftig procent van de bijstandsnorm gedurende een maand bij gedragingen van de tweede categorie;
- c. honderd procent van de bijstandsnorm gedurende een maand bij gedragingen van de derde categorie.

Hoofdstuk 3: Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid

Artikel 11: Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid

1. Indien een belanghebbende een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan heeft betoond als bedoeld in artikel 18, tweede lid, van de wet, wordt een maatregel opgelegd die wordt afgestemd op de periode dat de belanghebbende als gevolg van zijn gedraging eerder of langer recht heeft op bijstand.
2. Onverminderd artikel 2, tweede lid, wordt de maatregel op de volgende wijze vastgesteld:
 - a. bij een periode tot 3 maanden: twintig procent van de bijstandsnorm gedurende een maand;
 - b. bij een periode van 3 tot 6 maanden: twintig procent van de bijstandsnorm gedurende drie maanden;
 - c. bij een periode van 6 maanden en langer: twintig procent van de bijstandsnorm gedurende zes maanden.
3. Indien geen benadelingsperiode kan worden vastgesteld, bedraagt de maatregel twintig procent van de bijstandsnorm gedurende een maand.
4. Bij een combinatie van algemene en bijzondere bijstand wordt de maatregel toegepast op de algemene bijstand.
5. In afwijking van het eerste lid geldt, dat bij het onverantwoord interen van het eigen vermogen een maatregel wordt opgelegd van twintig procent over een zodanige periode dat het bedrag van de maatregel gelijk is aan de bijstand die als gevolg van het te snel interen extra is verstrekt, doch maximaal vijf jaar.
6. Onder onverantwoord interen van het eigen vermogen wordt verstaan een besteding aan algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan, welke omgerekend per maand meer bedraagt dan 1,5 maal de van toepassing zijnde bijstandsnorm, zonodig aangevuld met een bedrag voor de ziektekostenverzekering.
7. In afwijking van het eerste en tweede lid en onverminderd het bepaalde in artikel 2, tweede lid, wordt een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid tot uitdrukking komend in "het door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid, waaronder begrepen deeltijdarbeid en gesubsidieerde arbeid" gelijkgesteld aan een gedraging van de derde categorie als bedoeld in artikel 9. Voor het bepalen van de hoogte van de maatregel is artikel 10 van overeenkomstige toepassing.
8. In afwijking van de voorgaande leden kan de bijzondere bijstand of de langdurigheidstoelage worden geweigerd, indien het beroep op bijzondere bijstand dan wel de langdurigheidstoelage het gevolg is van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid.

Artikel 12: Maatregel bij verlies van een passende en toereikende voorliggende voorziening door toepassing van een bestuurlijke boete

1. In afwijking van het bepaalde in artikel 11 wordt, indien belanghebbende(n) geen beroep meer kan doen op een passende en toereikende voorliggende voorziening, omdat deze volledig wordt verrekend met een bestuurlijke boete in het kader van het bij herhaling schenden van de inlichtingenplicht, gedurende een tijdvak van drie

maanden gerekend vanaf de start van de verrekening, in de eerste maand een maatregel opgelegd van 100% van de bijstandsnorm.

2. In de tweede en derde maand van het tijdvak van drie maanden als bedoeld in het eerste lid, wordt de maatregel gematigd tot 20% van de bijstandsnorm.
Artikel 2, vierde lid, van de Verordening verrekening bestuurlijke boete bij recidive Asten is hierbij van overeenkomstige toepassing.

Hoofdstuk 4: Zeer ernstige misdragingen

Artikel 13: Zeer ernstige misdragingen

Indien een belanghebbende zich zeer ernstig misdraagt tegenover het college of zijn ambtenaren, onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van de wet, als bedoeld in artikel 18, tweede lid van de wet, wordt onverminderd artikel 2, tweede lid, een maatregel opgelegd van honderd procent van de bijstandsnorm gedurende een maand.

Hoofdstuk 5: Overige verplichtingen

Artikel 14: Het niet verlenen van de gevraagde medewerking

Indien een belanghebbende niet de gevraagde medewerking heeft verleend die nodig is voor de uitvoering zoals bedoeld in artikel 17, tweede lid, van de wet, wordt met toepassing van artikel 54 van de wet een maatregel opgelegd van twintig procent van de bijstandsnorm gedurende een maand, onverminderd artikel 2, tweede lid.

Artikel 15: Het niet tonen van een identiteitsbewijs

1. Indien belanghebbende op verzoek niet een identiteitsbewijs kan tonen zoals bedoeld in artikel 17, derde en vierde lid, van de wet wordt de bijstand onder toepassing van artikel 54 van de wet geweigerd dan wel beëindigd;
2. Indien belanghebbende het identiteitsbewijs toont binnen de gestelde termijn wordt er geen maatregel opgelegd.

Artikel 16: Noodzakelijke betalingen

Er wordt geen maatregel opgelegd, indien belanghebbende niet meewerkt aan het in zijn naam verrichten van noodzakelijke betalingen uit de toegekende bijstand zoals bedoeld in artikel 57 van de wet.

Artikel 17: Nadere verplichtingen

Indien aan belanghebbende een of meerdere verplichtingen zoals bedoeld in artikel 55 van de wet zijn opgelegd en deze niet in voldoende mate worden nagekomen, wordt een maatregel opgelegd van twintig procent van de bijstandsnorm gedurende een maand.

Hoofdstuk 6: Regels bestrijding misbruik

Artikel 18: Het handhavingsbeleid

1. Het college zorgt voor een rechtmatige en doelmatige uitvoering van de wet, waaronder de bestrijding van fraude en van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet.
2. Het college stelt ter nadere uitvoering van het eerste lid een beleidsplan vast, waarin aandacht wordt besteed aan hoogwaardige handhaving.

Onderdeel daarvan is de wijze waarop het college belanghebbenden informeert over de rechten en plichten die aan het ontvangen van bijstand zijn verbonden, en over de consequenties van fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik. Daarnaast beschrijft het college in het beleidsplan ten minste de wijze van controle bij de aanvraag, de handelwijze bij inconsistenties in de aanvraag, en het gebruik van signaal- en risicosturing bij de beoordeling van de aanvraag.

3. Het college voert onderzoeken en bestandsvergelijkingen uit waarbij actuele gegevens worden gecontroleerd. Op grond hiervan kan de bijstand na verificatie aan veranderde omstandigheden worden aangepast.

Hoofdstuk 7: Slotbepalingen

Artikel 19: Uitkeringsgerechtigden waarvan de bijstand via de SVB wordt verstrekt

In afwijking van de vorige artikelen is op de uitkeringsgerechtigden die op grond van een mandaatregeling van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) een uitkering ingevolge de WWB ontvangen, het maatregelenbeleid van de SVB (zoals gepubliceerd in de Staatscourant 2006, 121 en 2008, 98) van toepassing.

Artikel 20: Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de eerste dag na die van bekendmaking in het Peelbelang.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Asten d.d. 27-05-2014

De raad voornoemd,
de griffier,
mr. M. B. W. van Erp-Sonnemans

de burgemeester,
mr. H. G. Vos

dict: RV.MO.14.tk.010

typ: d.voorhaar@asten.nl

coll:

Maatregelenverordening WWB Asten 2014

Toelichting

Algemene toelichting

In tegenstelling tot de oude bijstandswet waarin het sanctiebeleid (maatregelen en boeten) wettelijk was geregeld, verplicht de nieuwe wet Wet werk en bijstand (WWB) de gemeente om zelf beleid vast te stellen ten aanzien van de rechten en de plichten van de cliënt. De gemeenteraad dient mede met het oog op de rechtszekerheid van de cliënt het eigen beleid in een verordening vast te leggen.

In de afstemmingsverordening (artikel 8, lid 1, onder b, WWB) legt de gemeente haar beleid vast op welke wijze de bijstand wordt verlaagd indien de belanghebbende een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid betoont voor de voorziening in het bestaan dan wel de uit de wet voortvloeiende verplichtingen niet of onvoldoende nakomt, waaronder begrepen het zich zeer ernstig misdragen jegens het college of zijn ambtenaren.

Het verlagen van de bijstand vanwege het niet of onvoldoende nakomen van verplichtingen wordt aangeduid als het opleggen van een maatregel. Hiermee 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 opleggen van een maatregel is geen punitieve sanctie, waarbij het leedtoevoegend karakter voorop staat, maar een reparatoire sanctie (ook wel herstelsanctie genoemd), gericht op het (weer) in overeenstemming brengen van de hoogte van de bijstand met de mate waarin de bijstandsgerechtigde de aan de uitkering verbonden verplichtingen nakomt.

De verordening vormt de juridische grondslag om maatregelen op te leggen wanneer een uitkeringsgerechtigde niet aan een verplichting voldoet. De verordening wordt dan ook aangeduid als 'maatregelenverordening'.

Wanneer wordt geconstateerd dat de uitkeringsgerechtigde zich niet houdt aan de uit de wet voortvloeiende verplichtingen (inclusief de verplichtingen die de uitkeringsgerechtigde middels een beschikking zijn opgelegd) of anderszins onvoldoende besef van verantwoordelijkheid toont, kan de bijstand tijdelijk worden verlaagd. Dit houdt ook in dat als de uitkeringsgerechtigde geen juiste informatie verstrekt de uitkering lager kan worden vastgesteld.

Het geobjectiveerde belang van een bepaalde verplichting kan niet in alle gevallen onverkort de indicatie van de verlaging zijn. Bij het vaststellen van de verlaging dient rekening te worden gehouden met de persoonlijke omstandigheden en de individueel vastgestelde verplichtingen. Dit kan inhouden dat bijvoorbeeld op grond van dringende redenen geheel of gedeeltelijk wordt afgezien van verlagen van de uitkering.

Benadrukt wordt dat in ieder geval van een verlaging van de uitkering wordt afgezien indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt. Te denken valt daarbij aan situaties waarbij de uitkeringsgerechtigde door overmacht niet in staat is geweest een of meer afspraken volledig na te komen.

De eigen verantwoordelijkheid voor de zelfstandige bestaansvoorziening houdt in dat aan het verkrijgen van een uitkering verplichtingen zijn verbonden. Deze verplichtingen gelden vanaf de melding, dus al voordat het recht op bijstand is vastgesteld. Als bijvoorbeeld bij aanvang van de uitkering blijkt dat de uitkeringsgerechtigde door eigen toedoen zijn baan heeft verloren en als gevolg daarvan een beroep moet doen op bijstand, is hij daardoor niet de verplichting nagekomen om waar mogelijk in het eigen bestaan te voorzien. Dit geldt ook in situaties waarin uitkeringsgerechtigde door zijn handelen of nalaten het recht verspeelt op een voorliggende voorziening, bijvoorbeeld een uitkering op grond van de Werkloosheidswet, of wanneer hij zijn vermogen te snel heeft ingeteerd. Verder kan het gaan om situaties waarin de uitkeringsgerechtigde te weinig zijn best heeft gedaan om aan het werk te komen, bijvoorbeeld door te weinig te solliciteren of door het weigeren van aangeboden arbeid.

Het college kan de verlaging voor een bepaalde periode opleggen of totdat de uitkeringsgerechtigde de tekortkomingen heeft hersteld. Het college beoordeelt uiterlijk drie maanden na de datum van de beschikking of de omstandigheden en het gedrag van de uitkeringsgerechtigde aanleiding geven de beslissing te herzien.

Bij het besluit tot het verlagen van de bijstand én bij de heroverweging vormen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur centrale uitgangspunten.

De normering van de verlagingen bestaat uit een categorisering van gedragingen die betrekking hebben op het niet nakomen van de aan de uitkering verbonden verplichtingen. Naargelang de ernst van het verwijtbaar handelen worden verschillende gestandaardiseerde verlagingen van de uitkering voorgeschreven. De categorisering van de gedragingen corresponderend met de aan de uitkering verbonden verplichtingen, brengt in samenhang met de genormeerde afstemming van de uitkering tot uitdrukking welk gewicht aan het niet voldoen van een bepaalde verplichting wordt toegekend.

Aan de indeling in categorieën ligt het criterium ten grondslag dat de ernst van het feit toeneemt, naarmate het niet nakomen van een verplichting concretere gevolgen heeft voor het verkrijgen van betaalde arbeid. Bij de beoordeling van de ernst van het feit is derhalve onder meer van belang of er sprake is van onvoldoende eigen initiatief en de kansen op arbeidsinschakeling door eigen toedoen worden verminderd of zelfs teniet worden gedaan. Door de normering van de afstemming in deze verordening wordt beoogd rechtsgelijkheid en rechtszekerheid te bevorderen, zonder dat hierbij afbreuk wordt gedaan aan de mogelijkheid tot individualisering, door altijd te kijken of de situatie van de uitkeringsgerechtigde aanleiding kan geven om af te wijken van de standaard verlaging.

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

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

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 60 maanden naar 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 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 een 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.

Binnen deze verordening is geen overgangsbepaling opgenomen. De reden hiervoor is dat de wetgever, ter voorkoming dat er 2 afzonderlijke stelsels naast elkaar bestaan, bewust heeft gekozen om de hoofdregel van het overgangsrecht toe te passen: de onmiddellijke of exclusieve werking van de wet. Na inwerkingtreding worden dan ook alle gedragingen beoordeeld op basis van deze verordening.

De relatie met het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz 2004)

Per 1 juli 2011 is deze verordening ook van toepassing op de verlening van bijstand op grond van het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz 2004). Het gaat hierbij primair om de verlening van algemene bijstand voor het levensonderhoud, en de in de jaarnorm opgenomen bijzondere bijstand voor hoge woonkosten en premie arbeidsongeschiktheidsverzekering. Het begrip jaarnorm staat in artikel 1, onderdeel g, Bbz 2004.

Ten aanzien van het niet leveren van de administratie (jaarcijfers) voor de definitieve vaststelling van de verleende uitkering over het betreffende boekjaar, geldt op grond van artikel 45, eerste lid Bbz dat het college de bijstand van de zelfstandige terugvordert voor zover de bijstand ten onrechte of tot een te hoog bedrag is verleend als gevolg van het niet nakomen van de verplichting, bedoeld in artikel 38, tweede lid. In artikel 47 Bbz is opgenomen dat het college kosten van bijstand in de vorm van een geldlening terugvordert,

indien de zelfstandige de uit de geldlening voortvloeiende verplichtingen niet of niet behoorlijk nakomt. Het college is onder toepassing van beide artikelen gehouden de geldlening over het betreffende boekjaar geheel van de zelfstandige terug te vorderen, in het geval de hier bedoelde verplichting niet wordt nagekomen.

Er is in dat geval in principe geen aanleiding om tevens een maatregel op grond van deze verordening op te leggen: de gehele jaaruitkering wordt immers al teruggevorderd. Het leveren van de jaarcijfers is ook nodig voor vaststelling van het bedrag 'om niet' of de rentereductie, bedoeld in artikel 21 Bbz (bedrijfskapitaal aan gevestigde zelfstandigen). Als de zelfstandige hiervoor geen jaarcijfers overlegt, kent de gemeente geen bedrag 'om niet' of rentereductie toe. Er is dan ook geen aanleiding voor een maatregel, nog daargelaten dat een maatregel niet op een reeds verstrekte geldlening kan worden geëffectueerd.

Ten aanzien van de in hoofdstuk 2 van de verordening opgenomen gedragingen en maatregelen, met betrekking tot de verplichtingen, gericht op het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid, geldt voor zelfstandigen en hun partners het volgende:

- De in artikel 9 en 10 van de wet opgenomen verplichtingen gelden alleen voor de zelfstandige die geschikt is voor het verrichten van arbeid, maar die ten minste zes maanden zijn bedrijf of zelfstandig beroep niet kan uitoefenen (artikel 38, derde lid Bbz).
- De verplichtingen, bedoeld in artikel 9 en 10 van de wet kunnen aan de partner van de zelfstandige worden opgelegd, voor zover die partner tevens rechthebbende is voor de WWB en niet zelf een zelfstandige in de zin van het Bbz is, of fulltime meewerkt in het bedrijf of zelfstandig beroep van de zelfstandige. Uiteraard kan ook bij minder uren rekening worden gehouden met de meewerkuren in het bedrijf of zelfstandig beroep van de zelfstandige.

De in hoofdstuk 3 en 4 opgenomen gedragingen die leiden tot een maatregel (tekortschietend besef van verantwoordelijkheid en zeer ernstige misdragingen) zijn ook voor het Bbz gedragingen die leiden tot een maatregel. Artikel 18, tweede lid, van de wet is onverkort van toepassing op het Bbz.

Uit artikel 38, eerste lid Bbz vloeit voort dat de zelfstandige de door het college opgelegde verplichtingen, gericht op een doelmatige bedrijfs- of beroepsuitoefening, moet nakomen. Doet hij dat niet of in onvoldoende mate, dan is het college bevoegd om een maatregel op te leggen, omdat de zelfstandige door deze verplichting niet of niet voldoende na te komen, blijkt heeft gegeven van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de bestaansvoorziening.

De gemeente kan bijvoorbeeld een verplichting opleggen, gericht op beperking van de bedrijfskosten (zoals uitzien naar een goedkopere bedrijfsruimte, inruil dure leaseauto voor een goedkopere, stopzetten niet-noodzakelijke abonnementen etc.), op verbetering van de omzet (effectievere acquisitie, verandering brutowinstmarge, verandering openstelling, ontwikkeling internetverkoop etc.), of op vermindering van de privé-uitgaven. Als later blijkt dat de zelfstandige niet (volledig) aan de gestelde verplichtingen heeft voldaan, kan dat leiden tot beëindiging van de bijstand, of voortzetting van de bijstand met een maatregel. Uiteraard is het opleggen van een maatregel alleen aan de orde, indien er nog sprake is van een lopende Bbz-uitkering. Als geen benadelingbedrag of -periode kan worden vastgesteld -

en dat is bij de bijstandsverlening aan zelfstandigen en de daarbij geldende specifieke verplichtingen vaak het geval - dan geldt de maatregel, bedoeld in het derde lid van artikel 11 (20% van de bijstandnorm voor één maand).

Als wegens ziekte of arbeidsongeschiktheid een beroep op Bbz wordt gedaan. Dan kan eveneens een maatregel aan de orde zijn wegens tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de bestaansvoorziening. Het Bbz 2004 gaat primair uit van de eigen verantwoordelijkheid van de zelfstandige. In dit kader betekent dit dat de zelfstandige zelf verantwoordelijk is voor het afsluiten van een toereikende particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekering. Deze verzekering wordt beschouwd als een voorliggende voorziening op bijstand. Een zelfstandige die verwijtbaar geen arbeidsongeschiktheidsverzekering of een arbeidsongeschiktheidsverzekering met een te lage dekking of te lange wachttijd heeft afgesloten en die bij ziekte/arbeitsongeschiktheid een beroep doet op bijstand (Bbz), heeft een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de bestaansvoorziening betoond. Een afwijzing van de bijstandsaanvraag op grond van artikel 15, eerste lid, van de WWB is echter niet aan de orde, aangezien na het ingaan van de arbeidsongeschiktheid sprake zal zijn van feitelijke onverzekerbaarheid. Er kan dan geen sprake meer zijn van een beroep kunnen doen op een voorliggende voorziening. Wel kan, als uitkering wordt verleend omdat aan de overige voorwaarden voor het verkrijgen van recht op uitkering is voldaan, een maatregel aan de orde zijn.

Bij beëindigende ondernemers die een beroep op het Bbz doen, moet worden beoordeeld of de noodzakelijke beëindiging wegens niet-levensvatbaarheid van het bedrijf is veroorzaakt door verwijtbaar gedrag van de zelfstandige (bijvoorbeeld door slechte betalingsmoraliteit, of een onverantwoord hoog uitgavenpatroon). Als daarvan sprake is, is een maatregel wegens tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de bestaansvoorziening aan de orde.

De Wet Aanscherping WWB

Op 1 januari 2012 is inwerking getreden de "Wet tot wijziging van de Wet werk en bijstand (WWB) en samenvoeging van die wet met de Wet investeren in jongeren (WIJ) gericht op bevordering van deelname aan de arbeidsmarkt en vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van uitkeringsgerechtigden" (kortweg: Wet Aanscherping WWB).

Uitgangspunten van deze wetswijziging zijn:

- Grotere nadruk op eigen verantwoordelijkheid burger in de voorziening in het bestaan;
- Versterking van het activerende karakter van de Wet werk en bijstand;
- Versterking van de vangnetfunctie van de Wet werk en bijstand.

Deze uitgangspunten leiden ertoe dat het wettelijk bijstandsregime substantieel van inhoud verandert.

Deze veranderingen werken door in de verordeningen die vastgesteld moeten worden op grond van artikel 8, eerste lid, WWB.

Algemeen

De bijstand wordt afgestemd op de mogelijkheden en middelen van de belanghebbende. Worden de aan de bijstand verbonden verplichtingen niet of onvoldoende nagekomen, maakt de belanghebbende zich schuldig aan tekortschietend besef van verantwoordelijkheid in de voorziening in het bestaan of gedraagt de belanghebbende zich agressief jegens het college, dan verlaagt het college de bijstand, overeenkomstig de verordening, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel b, WWB. In die Maatregelenverordening is geregeld in welke gevallen de bijstand verlaagd wordt en wat de duur en hoogte van de verlaging is.

De wetswijziging werkt langs verschillende lijnen door in het Maatregelenbeleid.

De wetswijziging heeft de volgende consequenties die van belang zijn voor het Maatregelenbeleid:

- Door intrekking van de WIJ vallen jongeren onder het regime van de WWB en wordt de Maatregelenverordening WWB ook op hen van toepassing;
- Een aantal nieuwe verplichtingen wordt in de aangescherpte WWB opgenomen. Schending van deze verplichtingen kunnen aanleiding geven tot het opleggen van een maatregel.

a. Intrekking van de WIJ

Door het intrekken van de WIJ is de Maatregelenverordening WIJ komen te vervallen en gelden WIJ-besluiten als besluiten die op grond van de WWB zijn genomen (artikel 78t, eerste lid, WWB). Voor het sanctioneren van maatregelwaardige gedragingen van jongeren biedt vanaf 1 januari 2012 derhalve de Maatregelenverordening WWB het regeltechnische kader. Dat betekent dat voor jongeren hetzelfde regime geldt als voor oudere bijstandsgerechtigden.

De WIJ bevatte een andere set verplichtingen dan de WWB. Hoewel de inlichtingen-meewerk- en identificatieverplichting identiek zijn geregeld als in de WWB, zijn de verplichtingen die betrekking hebben op de arbeidsinschakeling in artikel 45 WIJ duidelijk anders geformuleerd dan in artikel 9 WWB. De verplichtingen in artikel 45 WIJ zijn immers toegespitst op het werkleeraanbod, terwijl de benadering van de WWB ruimer is; de verplichtingen in de WWB op het punt van de arbeidsinschakeling bestrijken een breder scala aan gedragingen (zoals bijv. het niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid). De WIJ bevat ook geen bepaling op grond waarvan 'overige' verplichtingen kunnen worden opgelegd, strekkend tot vermindering of beëindiging van de bijstand, op grond van art. 55 WWB.

De intrekking van de WIJ leidt er derhalve toe dat voor jongeren een groter aantal verplichtingen gaat gelden en dat meer gedragingen sanctioneerbaar worden.

Bovendien is het zo dat enkele met name in de WWB (artikel 13, tweede lid, onderdeel c en d) genoemde gedragingen van jongeren leiden tot uitsluiting van het recht op bijstand en voor dergelijke gedragingen is daarmee reeds in een sanctie voorzien. Het betreft de jongere die uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs kan volgen, alsmede de jongere uit wiens houding en gedragingen ondubbelzinnig blijkt dat hij de verplichtingen, bedoeld in artikel 9, eerste lid, of artikel 55 WWB niet wil nakomen.

- Overgangsrecht

Een belangrijke vraag met betrekking tot de intrekking van de WIJ is wat de gevolgen zijn van die intrekking en het daaraan gekoppelde verval van de Maatregelverordening WIJ voor wat betreft het sanctioneren van gedragingen die zich hebben afgespeeld voorafgaand aan de intrekking van de WIJ maar eerst vanaf 1 januari 2012 beoordeeld worden. Door de bepaling dat genomen WIJ-besluiten vanaf 1 januari 2012 van rechtswege gelden als WWB-besluiten betekent dit voor maatregelbesluiten dat deze moeten worden genomen met toepassing van de Maatregelverordening WWB.

Dit zou er echter toe kunnen leiden dat

- ook andere gedragingen dan gedragingen die onder de WIJ sanctioneerbaar waren tot een maatregel kunnen leiden, en
- dat onder omstandigheden een hogere of langer durende maatregel wordt opgelegd dan op grond van de Maatregelverordening WIJ mogelijk was.

Het rechtszekerheidsbeginsel zal zich echter tegen beide opties verzetten (overeenkomstig CRvB 19-12-2006, LJN: AZ4922). Dat betekent bijvoorbeeld dat als een jongere de inlichtingenplicht heeft geschonden vóór de datum intrekking WIJ, de in de maatregelverordening WIJ opgenomen regels toch nog moeten worden toegepast, als deze een voor belanghebbende gunstiger uitkomst geven dan de Maatregelverordening WWB. Het maatregelbesluit blijft echter wel een WWB-besluit, zij het met toepassing van de regels uit de – inmiddels vervallen – Maatregelverordening WIJ (is dat niet het geval, dan kan geen maatregel worden opgelegd). Doordat voor schending van de inlichtingplicht het WIJ- en WWB-regime geüniformeerd is, zal dit in de praktijk bij de schending van inlichtingenplicht vermoedelijk geen grote rol spelen. Voor schending van de arbeids- en re-integratieverplichtingen kan dit anders liggen. Allereerst zal in dat geval de gewraakte gedraging gecategoriseerd kunnen worden als een gedraging waarvoor een maatregel kon worden opgelegd op grond van de WIJ. Vervolgens zal deze gedraging ook sanctioneerbaar moeten zijn op grond van de Maatregelenverordening WWB (artikel 9, eerste lid, onderdeel b, WWB), en ten slotte zal moeten worden bepaald onder welke verordening (WIJ of WWB) de belanghebbende het gunstigst af is. Omdat het opleggen van maatregelen in geval van schending van de arbeids- of re-integratieverplichtingen doorgaans geen vergaande terugwerkende kracht kent, zal deze complicatie vermoedelijk zeer tijdelijk van aard zijn.

b. Nieuwe verplichtingen

In de aangescherpte WWB is tevens een aantal nieuwe verplichtingen opgenomen en verbonden aan het recht op bijstand. In twee gevallen gaat het om verplichtingen die specifiek voor jongeren zijn opgenomen, en er is één verplichting toegevoegd die voor de gehele bijstandspopulatie kan gelden.

- Verplichtingen voor jongeren.

Uitgangspunt van de wetswijziging is dat jongeren niet in de bijstand thuishoren en dus moeten werken of leren of een combinatie van beide. Dat uitgangspunt is overgenomen uit de WIJ. Binnen de WWB wordt het afzonderlijke regime voor jongeren gehandhaafd maar niet letterlijk overgenomen uit de WIJ. Het nieuwe regime benadrukt sterker dan de WIJ de eigen verantwoordelijkheid van jongeren om zelf in de kosten van het bestaan te voorzien. De wetswijziging creëert daartoe enkele nieuwe wettelijke verplichtingen voor jongeren:

- de verplichting mee te werken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak;
- de verplichting voor jongeren om een aanvraag niet eerder in te dienen dan vier weken na melding;
- de verplichting om gedurende deze 'wachttijd' te zoeken naar mogelijkheden voor werk of scholing.

Ten aanzien van de verplichting om mee te werken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak geldt dat deze met zoveel woorden wordt opgenomen in de WWB (artikel 9, eerste lid, onderdeel b) en dat een standpunt bepaald moet worden met welke maatregel het niet nakomen van deze verplichting in de Maatregelenverordening WWB gesanctioneerd moet worden. Het niet meewerken aan een plan van aanpak is als een afzonderlijke gedraging benoemd in de Maatregelenverordening.

De verplichting voor jongeren om een aanvraag niet eerder in te dienen dan vier weken na melding (artikel 41, vierde lid, WWB) vloeit voort uit de bijzondere verantwoordelijkheid die jongeren in de nieuwe WWB hebben om in de eigen bestaanskosten te voorzien. Het eerder indienen van de aanvraag is een schending van deze verplichting. Dat kan ertoe leiden dat de aanvraag buiten behandeling wordt gesteld, nadat de jongere een hersteltermijn heeft gekregen om zijn aanvraag aan te vullen (zie Memorie van Toelichting: TK 2010-2011, TK 32 815, nr. 3, p. 59). Benut de jongere die mogelijkheid dan kan de aanvraag worden behandeld.

De verplichting om gedurende deze 'wachttijd' te zoeken naar mogelijkheden voor werk of scholing is een nieuwe verplichting, zij het dat thans reeds uit artikel 9 WWB voortvloeit dat vanaf de datum van melding getracht moet worden algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen. Het niet nakomen van de verplichting om tijdens de wachttijd werk te zoeken, hoeft doorgaans derhalve niet als afzonderlijke categorie in de Maatregelenverordening te worden opgenomen, evenwel is schending van deze verplichting voor de duidelijkheid wel benoemd in de Maatregelenverordening.

De verplichting om tijdens de 'wachttijd' te zoeken naar geschikte scholing of studie, kan doorgaans niet gesanctioneerd worden met het beschikbare instrumentarium in de Maatregelenverordening WWB. Daarvoor is nu een grondslag gecreëerd in de verordening. Bedacht moet wel worden, dat als er – al dan niet door toedoen van de jongere – onvoldoende duidelijkheid bestaat over de mogelijkheden van scholing of studie, het ook denkbaar is dat de aanvraag wordt afgewezen, omdat dan het recht op bijstand niet kan worden vastgesteld. Het is immers aan de jongere om aan te tonen dat aan de voorwaarden voor bijstandverlening is voldaan en het kunnen benutten van studiefinanciering dan wel een WTOS-tegemoetkoming kunnen ertoe leiden dat geen dan wel lager recht op bijstand bestaat (artikel 13, tweede lid, onderdeel c, WWB).

- Verplichting tot verrichten onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden
Het college krijgt de bevoegdheid om van mensen met een uitkering op grond van de WWB, IOAW en IOAZ naar vermogen een tegenprestatie te verlangen voor het verlenen van

uitkering (artikel 9, eerste lid, onderdeel c, WWB). Die tegenprestatie dient te bestaan uit onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden. Het college dient zich daarbij te houden aan een aantal randvoorwaarden.

De tegenprestatie:

- Is niet gericht op arbeidsinschakeling;
- Mag niet in de weg staan aan acceptatie van arbeid of re-integratie;
- Bestaat daarom uit werkzaamheden waarvan omvang en duur beperkt zijn;
- Bestaat uit werkzaamheden die de uitkeringsgerechtigde naar vermogen kan verrichten;
- Wordt onbeloond verricht naast of in aanvulling op de reguliere arbeidsmarkt (additioneel);
- Kan niet worden ondersteund door het college met voorzieningen als scholing, kinderopvang en premies.

De regering is van oordeel dat de verplichting om een tegenprestatie te leveren geen schending oplevert van het verbod van dwang- c.q. verplichte arbeid, bedoeld in artikel 4 EVRM. Dit zou anders zijn indien fysieke dwang dan wel psychische dwang wordt uitgeoefend (EHRM 23-11-1983, nr. 8919/80). Van verplichte arbeid is sprake zodra niet (meer) verlangd kan worden dat de opgedragen activiteiten of werkzaamheden worden verricht vanwege het excessief of disproportioneel belastende karakter ervan of het totaal ontbreken daaraan van enig perspectief richting arbeidsinschakeling (CRvB 08-02-2010, LJN: BL1093). Omdat dit laatste aan de orde zou kunnen zijn, is de tegenprestatie in beginsel niet gericht op arbeidsinschakeling, is nog van belang dat de tegenprestatie als een 'normale burgerplicht' aangemerkt zou kunnen worden. In dat geval is er geen sprake van dwang- of verplichte arbeid. Burgerplichten zijn normale vormen van participatie van burgers in de behartiging van het algemeen belang door de overheid. De werkzaamheden die als tegenprestatie worden verlangd moeten derhalve onder het 'algemeen belang' kunnen worden geschaard. De overheid mag bij het scheppen van burgerplichten bovendien de rechtspositie van de individuele burger niet nodeloos en onevenredig aantasten. Er zal dus wel evenwicht moeten bestaan tussen het doel en de noodzaak van de plicht en de belangen en mogelijkheden van de burger. Het is aan het college om binnen deze kaders invulling te geven aan de beleidsvrijheid om een tegenprestatie te verlangen voor het verlenen van een uitkering.

Wanneer hiervan gebruik gemaakt wordt, dan moet in de Maatregelenverordening WWB een wettelijke grondslag gecreëerd worden die het mogelijk maakt om het niet nakomen van de verplichting om daaraan mee te werken, te sanctioneren.

Omdat de tegenprestatie niet zondermeer samenhangt met de arbeidsinschakeling kan schending van deze verplichting niet worden ondergebracht bij de categorieën gedragingen m.b.t. de arbeidsinschakeling, die reeds zijn benoemd in de Maatregelenverordening WWB. Daarom is daarvoor nu een nieuwe grondslag gelegd in de verordening.

- Ingetrokken ontheffing arbeidsplicht alleenstaande ouders

Alleenstaande ouders met kinderen tot 5 jaar kunnen op grond van artikel 9a, eerste lid, WWB worden ontheven van de plicht algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden. De re-integratieplicht blijft voor hen echter onverkort gelden. Komen zij deze niet of onvoldoende na, dan kan dit leiden tot het intrekken van de verleende ontheffing. Als het college besluit

tot intrekking van de ontheffing, moet het tevens de bijstand van de alleenstaande ouder verlagen op grond van artikel 9a, twaalfde lid, WWB.

De Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving

Op 1 januari 2013 is inwerking getreden de "Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving". Voor de Wet werk en bijstand (WWB) introduceert deze wet de bestuurlijke boete bij een schending van de inlichtingenplicht. De eerdere bevoegdheid om een maatregel in deze situatie op te leggen is niet meer mogelijk.

Dit houdt in dat de bepalingen in de Maatregelenverordening die betrekking hebben op het opleggen van een maatregel op de uitkering in verband met de schending van de inlichtingenplicht van artikel 17, eerste lid, WWB komen te vervallen.

Het college heeft nu op grond van artikel 18a WWB de plicht om een boete op te leggen indien sprake is van schending van de inlichtingenplicht. De hoogte van de boete is daarbij in beginsel gelijk aan het bedrag dat belanghebbende te veel aan bijstand heeft ontvangen. Is sprake van het bij herhaling schenden van de inlichtingenplicht (recidive) dan wordt deze boete in beginsel verhoogd tot 150% van het te veel ontvangen bedrag.

Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1: Algemeen

Artikel 1: Begripsomschrijving

Lid 1

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

Lid 2

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'.

Onderdeel p

Met het begrip "handhaving" wordt bedoeld op alle activiteiten van de overheid gericht op het doen naleven van wet- en regelgeving ter bevordering van het juist benutten en toepassen van wetten en regelingen in overeenstemming met hun doel en strekking.

"Hoogwaardige handhaving" als basisconcept van het handhavingsbeleid is erop gericht de bereidheid tot naleving van de WWB door de klanten te verhogen door maatregelen op het gebied van voorlichting, controle, dienstverlening en afdoening. Het hoogwaardige karakter van het handhavingsbeleid stoelt op de gedachte dat het gelijktijdig doorvoeren van zowel preventieve als repressieve aanpassingen in de uitvoering leidt tot verbeterde handhaving. Het leidt tot een toename van het aantal klanten dat bereid is de regelgeving min of meer spontaan na te leven.

Met het begrip "preventieve maatregelen" wordt bedoeld op maatregelen ter voorkoming en ontmoediging van misbruik en oneigenlijk gebruik van bijstand en voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling. In het kader van hoogwaardige handhaving wordt ervoor gekozen de preventieve maatregelen mede te richten op het vroegtijdig informeren van (toekomstige) klanten en het optimaliseren van de dienstverlening.

Met het begrip "repressieve maatregelen" wordt bedoeld op maatregelen ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van bijstand en voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling.

In het kader van hoogwaardige handhaving wordt ervoor gekozen repressieve maatregelen mede te richten op het vroegtijdig constateren en afhandelen van fraude alsmede op het daadwerkelijk sanctioneren van geconstateerde fraude.

Het sanctioneren van de geconstateerde fraude wordt nader uitgewerkt in de gemeentelijke Maatregelenverordening alsmede in de beleidsregels inzake terugvordering en verhaal. Hierbij wordt opgemerkt dat de raad directe invloed heeft op het beleid van het college waar het gaat om de Maatregelenverordening. De Maatregelenverordening vormt één van de repressieve middelen op niet-nakoming van verplichtingen door een belanghebbende.

Echter, de wetgever heeft het handhavingsbeleid in de WWB, vanuit oogpunt van de dualistische verhouding tussen de raad en het college binnen de Gemeentewet, niet consequent uitgewerkt. Immers, de bepalingen over terugvordering en verhaal van bijstand in de WWB zijn geformuleerd als bevoegdheden van het college. De raad heeft hier geen directe invloed op middels het stellen van regels; het college kan het gebruik van deze bevoegdheden zelf nader bepalen in de Beleidsregels terugvordering WWB en de Beleidsregels verhaal WWB. Bepalingen in een Maatregelenverordening die de raad op deze onderdelen wel een sturende invloed gaven, zijn door de Centrale Raad van Beroep onverbindend verklaard, zie CRvB d.d. 30 januari 2007 LJN-nr. AZ8022.

De sturing van de raad is meer indirect van aard. Enerzijds op kaderstellend niveau middels het opnemen van hoogwaardige handhaving in de Maatregelenverordening (de gemeenteraad moet een verordening opstellen die de handhaving of fraudebestrijding regelt, artikel 8a WWB, deze verordening mag onderdeel zijn van de Maatregelenverordening) en anderzijds middels het ter beschikking stellen van financiële middelen specifiek ten behoeve van het handhavingsbeleid, bijvoorbeeld door het gebruik van hoogwaardige handhavingsinstrumenten hierdoor mogelijk te maken.

Vanuit oogpunt van de bevoegdheden van het college worden de preventieve en de repressieve maatregelen nader uitgewerkt in het Beleidsplan hoogwaardige handhaving en de Beleidsregels terugvordering WWB en de Beleidsregels verhaal WWB.

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 reïntegratieverordening die elke gemeente moet opstellen, 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 Wet SUWI legt ook verplichtingen op aan uitkeringsgerechtigden. Het betreft de verplichting om alle gevraagde gegevens en bewijsstukken aan UWV WERKbedrijf te verstrekken die nodig zijn voor de beslissing door het college (artikel 30c, tweede en derde lid Wet SUWI) en de verplichting om op verzoek of onverwijld uit eigen beweging alle feiten en omstandigheden mee te delen aan 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 (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 verzwarende als een matigende 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 en derde 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 wordt opgelegd, zou dit leiden tot rechtsongelijkheid ten opzichte van de 21-jarigen.

Ook in de hier genoemde gevallen kan aanleiding bestaan om de bijzondere bijstand of de langdurigheidstoeslag te verlagen.

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. 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).

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.

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.

In beleidsregels kan worden neergelegd hoe omgegaan kan worden 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 opgelegd voor gedragingen die langer dan één jaar geleden hebben plaatsgevonden.

Tweede lid

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

Derde lid

Het doen van een schriftelijke mededeling dat het college afziet van het opleggen van een maatregel wegens dringende redenen is van belang in verband met eventuele recidive.

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:

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

Bij het verlagen van de uitkering die in de nabij toekomst wordt verstrekt hoeft niet overgegaan te worden tot herziening van de bijstand en terugvordering van het te veel betaalde bedrag aan bijstand. Om die reden is in dit lid vastgelegd dat een maatregel wordt opgelegd met ingang van de eerstvolgende kalendermaand, waarbij wordt uitgegaan van de voor die maand geldende bijstandsnorm.

Het opleggen van een maatregel met terugwerkende kracht ligt wel voor de hand als er sprake is van het niet nakomen van de inlichtingenplicht en het te veel betaalde bedrag aan bijstand van de uitkeringsgerechtigde moet worden teruggevorderd. In dat geval wordt al een uitkeringsbedrag teruggevorderd en niet alleen vanwege het feit dat met terugwerkende kracht een maatregel wordt opgelegd.

Tweede lid

Bij een aanvraag om bijstand wordt vanaf de eerste uitkeringsdag de maatregel opgelegd, tenzij de verwijtbare gedraging op een later tijdstip heeft plaatsgevonden.

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.

Vierde lid

In dit lid is benoemd dat een maatregel met terugwerkende kracht kan gelden bij de definitieve vaststelling van het levensonderhoud in de vorm van een geldlening op grond van het Bbz.

Vijfde lid

Als een maatregel voor een bepaalde periode is opgelegd en tijdens die periode wordt de uitkering beëindigd, is het niet mogelijk om die maatregel automatisch te laten 'herleven' als naderhand opnieuw recht op bijstand ontstaat (CRvB 21 augustus 2007, LJN: BB2800). Dat geldt ook voor de situatie dat een maatregel in het geheel niet kan worden opgelegd omdat de bijstand wordt beëindigd voordat de maatregel kan worden geëffectueerd.

Zodra een nieuw bijstandsrecht ontstaat, kan wel weer een nieuwe maatregelbeoordeling plaatsvinden. Dit kan ertoe leiden dat de eerder opgelegde maatregel wordt ingezet of voortgezet. Daarbij dient dan wel betrokken te worden in welke mate de eerste maatregel reeds is geëffectueerd en in hoeverre de actuele omstandigheden een hernieuwde maatregel toelaten (CRvB 15 november 2005, JWwB 2006/9).

Dit lid opent de mogelijkheid om het besluit alsnog uit te voeren indien de belanghebbende binnen 12 maanden na de datum van het besluit terugkomt in de bijstand. Blijft hij langer dan een jaar uit de uitkering dan vervalt de mogelijkheid om een niet (volledig) geëffectueerde maatregel nog te doen plaats vinden.

Een aankondiging in de beschikking dat zodra belanghebbende weer uitkering gaat ontvangen opnieuw een maatregel zal worden opgelegd, is geen beschikking waartegen bezwaar en beroep mogelijk is (CRvB 28 december 2004, LJN AR 8922).

Zesde 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 WWB.

De herbeoordeling dient plaats te vinden 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.

Artikel 8. Recidive en cumulatie

Eerste lid

Indien er binnen één jaar na een eerste verwijtbare gedraging sprake is van herhaald verwijtbaar gedrag, leidend tot een verlaging met eenzelfde of hoger percentage, 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 opgelegd, of wanneer er een schriftelijke waarschuwing is gegeven.

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 recidiveverlaging slechts één keer worden toegepast. Indien belanghebbende na een tweede verwijtbare gedraging wederom verwijtbaar gedrag vertoont, leidend tot een verlaging met eenzelfde of hoger percentage, zal de hoogte en de duur van de verlaging individueel moeten worden vastgesteld, waarbij gekeken zal moeten worden naar de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de individuele omstandigheden van de betrokkene.

Tweede lid

De hoofdregel is dat indien een belanghebbende meerdere gedragingen heeft gepleegd, die elk tot een verlaging krachtens de maatregelenverordening leiden, deze ook elke afzonderlijk tot een verlaging leiden; de (verschillende) verlagingen worden opgeteld.

Bestaan de meerdere gedragingen uit een nalaten van eenzelfde verplichting gedurende een periode, dan wordt dit nalaten gezien als één gedraging waarvoor een verlaging kan worden toegepast. Tenzij het college vanwege deze gedraging reeds een verlaging heeft toegepast.

Hoofdstuk 2: Geen of onvoldoende medewerking verlenen aan het verkrijgen of behouden van werk

Artikel 9: Indeling in categorieën

De gedragingen die verband houden met het geen of onvoldoende medewerking verlenen aan het aanvaarden of verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid, worden in drie 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 van betaalde arbeid.

Eerste categorie

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

Tweede categorie

Onderdeel a

Dit onderdeel gaat over het niet nakomen van de verplichting om onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten als tegenprestatie.

Onderdeel b

Participatiebanen in de zin van artikel 10a WWB zijn specifiek bedoeld voor uitkeringsgerechtigden met een kleine kans op inschakeling in het arbeidsproces ten gevolge van persoonlijke werkbelemmeringen, waardoor zij vooralsnog niet bemiddelbaar zijn op de arbeidsmarkt. Het doel van een participatiebaan is om betrokkene dichter bij de arbeidsmarkt te brengen. Het streven is er dan ook op gericht betrokkene door te laten stromen naar een volgende trede op de re-integratieladder, waarbij het accent meer ligt op arbeidsactivering. Participatiebanen zijn tijdelijke additionele werkzaamheden met behoud van uitkering, welke passen bij de vaardigheden van deze mensen. Deze werkzaamheden kunnen van velerlei aard zijn en dienen nuttig te zijn voor de ontwikkeling van betrokkene richting de reguliere arbeidsmarkt waarbij deze activiteiten tevens nuttig voor de samenleving kunnen zijn.

Onderdeel c

Alleenstaande ouders met kinderen tot 5 jaar kunnen op grond van artikel 9a WWB worden ontheven van de plicht algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden. De re-integratieplicht blijft voor hen echter onverkort gelden. Komen zij deze niet of onvoldoende na, dan kan dit leiden tot het intrekken van de verleende ontheffing. Als het college besluit tot intrekking van de ontheffing, moet het tevens de bijstand van de alleenstaande ouder verlagen op grond van artikel 9a lid 12 WWB.

Derde categorie

Onderdeel a

Hieronder valt de verplichting van de belanghebbende om desgevraagd op tijd en op de juiste plaats te verschijnen in het kader van zijn arbeidsinschakeling, waaronder begrepen re-integratie.

Onderdeel b

Het plan van aanpak dat op basis van artikel 44a van de wet voor personen jonger dan 27 jaar in een bijlage bij een besluit tot toekenning van bijstand wordt opgenomen, is nieuw. In het plan van aanpak worden de ondersteuning en de verplichtingen die zien op arbeidsinschakeling van degene die recht heeft op bijstand uitgewerkt. Tevens worden de gevolgen van het niet nakomen van die verplichtingen vastgelegd. Voorts wordt die persoon bij de uitvoering van het plan van aanpak begeleid. Daarnaast wordt het plan van aanpak periodiek met de betrokkene door het college geëvalueerd en past het college het plan aan, indien dit nodig is.

Onderdeel c

Dit onderdeel gaat over de verplichting van de belanghebbende om mee te werken aan een onderzoek naar zijn mogelijkheden tot arbeidsinschakeling, waaronder begrepen re-integratie.

Onderdeel d

Hier gaat het om het tijdens de bijstand niet naar vermogen trachten algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en te aanvaarden.

Onderdeel e en f

Het gaat hier om het stellen van niet verantwoorde beperkingen ten aanzien van de aanvaarding van arbeid en om gedragingen die de kansen op arbeidsinschakeling, waaronder begrepen re-integratie, verminderen. Voorbeelden van deze categorie zijn negatieve gedragingen bij sollicitaties en onvoldoende meewerking aan een opgesteld trajectplan niet zijnde gericht op een participatiebaan in de zin van artikel 10a WWB.

Onderdeel g

Hier gaat het om gedragingen waarbij belanghebbende niet of onvoldoende gebruik maakt van een door het college aangeboden voorziening, waardoor arbeidsinschakeling belemmerd wordt.

Onderdeel h en i

De jongere is verplicht zich, na melding, gedurende vier weken, in te spannen om algemeen geaccepteerde arbeid of mogelijkheden in regulier bekostigd onderwijs te verkrijgen. Voldoet hij niet aan deze verplichting, maar heeft hij wel recht op bijstand (hij kan op grond van artikel 13, tweede lid, WWB niet van het recht op bijstand worden uitgesloten) dan wordt een maatregel opgelegd. De inspanningsverplichting geldt voor alle jongeren (dus ook de jongere die deel uitmaakt van een gezin waarvan tenminste een gezinslid 27 jaar of ouder is).

Onderdeel j

Deze gedraging betreft het niet aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid. Voor het niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid wordt verwezen naar artikel 11, zevende lid, van deze verordening.

Artikel 10: De hoogte en duur van de maatregel

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.

Hoofdstuk 3: Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid

Artikel 11: Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid

Lid 1

De verplichting om voldoende besef van verantwoordelijkheid te tonen voor de voorziening in het bestaan, geldt reeds voordat een bijstandsuitkering wordt aangevraagd. Onder tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan wordt verstaan: dusdanige gedragingen die tot (meer) bijstandsbehoefte geleid hebben, anders dan de overige expliciet genoemde gedragingen in deze Maatregelenverordening.

Hieronder valt onder meer het op onverantwoorde wijze interen van vermogen, geen of te late aanvraag doen voor een voorliggende voorziening, onderbedeling bij echtscheiding, het niet nakomen van de verplichting tot het instellen van een alimentatievordering, het langer dan toegestaan verblijven in het buitenland, niet verzekerd zijn tegen brandschade of wettelijke aansprakelijkheid jegens derden. Dit artikel is van toepassing op zowel de algemene bijstand als de bijzondere bijstand. Deze gedragingen kunnen qua ernst dermate verschillen dat het niet mogelijk is om hier een standaardmaatregel voor toe te passen.

Lid 2 + 3

Er is hier voor gekozen om voor de hoogte van de maatregel een standaardpercentage toe te passen en de ernst van de gedraging uit te drukken 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 getoond. Hier worden richtlijnen gegeven ten aanzien van de duur. Dit laat onverlet de mogelijkheid om af te wijken van duur en/of hoogte op basis van de mate van verwijtbaarheid en de individuele omstandigheden van de belanghebbende.

In tegenstelling van de verplichtingen ten aanzien van arbeidsinschakeling, welke alleen betrekking hebben op de algemene bijstand, kan ongenoegzaam besef van verantwoordelijkheid ook bij bijzondere bijstand voorkomen. Een voorbeeld is het hebben van schulden als gevolg van het niet meewerken aan derdenbetalingen, welke gedraging is uitgewerkt in artikel 16 van deze verordening. Behoudens de in deze verordening expliciet uitgewerkte gedragingen, dient de maatregel individueel te worden vastgesteld rekeninghoudend met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Als richtlijn kan bij periodieke bijzondere bijstand wel hetzelfde percentage gehanteerd worden als bij algemene bijstand, namelijk 20% procent.

Lid 4

Indien belanghebbende zowel algemene als bijzondere bijstand ontvangt, bijvoorbeeld levensonderhoud en woonkostentoeslag, wordt de maatregel in principe enkel toegepast op de algemene bijstand. Hierbij dient het causaal verband beoordeeld te worden tussen de gedraging en de maatregel. Heeft de overtreding alleen betrekking op de bijzondere bijstand, bijvoorbeeld niet aanvullend verzekerd zijn voor ziektekosten, dan kan de maatregel alleen worden toegepast op de bijzondere bijstand.

Lid 5 + 6

Bij het te snel interen van vermogen is het uitgangspunt dat er een maatregel wordt opgelegd van 20% over een zodanige periode dat het bedrag van de maatregel gelijk is aan de bijstand die als gevolg van het te snel interen extra is verstrekt, doch maximaal 5 jaar.

Lid 7

Een bijzondere vorm van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid is het "door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid, waaronder begrepen deeltijdarbeid en gesubsidieerde arbeid".

Het gaat hier onder meer om verwijtbaar ontslag, bijvoorbeeld een ontslag op staande voet wegens diefstal of werkweigering. In deze gevallen wordt een eventuele aanvraag WW vrijwel zonder uitzondering geweigerd.

Een constatering van het UWV dat er sprake is van een verwijtbaar ontslag, waardoor er aan een belanghebbende geen WW wordt toegekend, kan niet zonder meer worden overgenomen. De afdeling Werk en Inkomen zal hierin ook zelf een onderzoek moeten doen.

Mocht in een bezwaar tegen de weigering van de WW-uitkering blijken dat het ontslag niet verwijtbaar is, dan kan er in het kader van de WWB ook geen sprake zijn van verwijtbaarheid. Als de belanghebbende afziet van het aanvragen van WW, dan zal de afdeling Werk en Inkomen ook zelf moeten onderzoeken of het ontslag verwijtbaar is.

Omdat het in de praktijk gaat om een gedraging die toch een zekere samenhang laat zien met de gedragingen die in artikel 9 zijn gerangschikt (het niet of onvoldoende meewerken aan het verkrijgen en aanvaarden van arbeid), wordt de daarmee verbonden sanctionering van artikel 10 overeenkomstig toegepast.

Bovendien past de standaard sanctiemethodiek met betrekking tot gedragingen die in het algemeen vallen onder het begrip "tekortschietend besef van verantwoordelijkheid" zoals verwoord in artikel 11, eerste lid, niet bij de specifieke gedraging genoemd in het zevende lid.

Tenslotte kan nog opgemerkt dat het door eigen toedoen niet behouden van deeltijdarbeid of van een gesubsidieerde baan eveneens kan worden aangemerkt als een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid zoals hier in het zevende lid is bedoeld.

Lid 8

In lid 8 is vastgelegd dat de bijzondere bijstand en de langdurigheidstoelage worden geweigerd bij tekortschietend besef van verantwoordelijkheid. Vaststaan moet dan wel dat er een causaal verband is tussen beroep op deze voorzieningen en de gedraging die uiting geeft aan tekortschietend verantwoordelijkheidsbesef.

Artikel 12: Maatregel bij verlies van een passende en toereikende voorliggende voorziening door toepassing van een bestuurlijke boete

Deze bepaling houdt verband met het wegvallen van rechten op passende en toereikende voorliggende voorzieningen (denk bijv. aan de WW) zodra aldaar een bestuurlijke boete wordt opgelegd vanwege het herhaaldelijk schenden van de inlichtingenplicht.

Door de "Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving" wordt ook het sanctieregime in de overige sociale zekerheidswetten aangescherpt. In wezen wordt een vergelijkbaar boeteregime ingevoerd (boete ter hoogte van de te veel ontvangen uitkering en bij recidive 150% daarvan) zij het dat de uitvoeringsorganisaties (UWV, SVB en Gemeente (voor wat betreft de IOAW en IOAZ)) het uitstaande boetebedrag voor een termijn van vijf jaren in beginsel dienen te verrekenen zonder rekening te houden met de beslagvrije voet. Dit houdt in dat belanghebbenden zodra de verrekening wordt geëffectueerd in beginsel geen beschikking hebben over hun uitkering en indien andere middelen ontbreken, zullen zij dan een beroep moeten doen op de bijstand.

In beginsel wordt het feit dat het recht op een passende en toereikende voorliggende voorziening teloor is gegaan, aangemerkt als tekortschietend besef van verantwoordelijkheid. Een en ander levert daarom maatregelwaardig gedrag op, op basis waarvan de bijstand kan worden verlaagd. De huidige maatregelenverordening mist echter een bepaling die volledig is toegesneden op deze situatie. Het hier voorgestelde artikel wil in die leemte voorzien. Het artikel is daarbij zo geredigeerd dat belanghebbende in beginsel in een feitelijk met de recidiverende bijstandsgerechtigde vergelijkbare situatie terecht komt.

Specifiek is voor de effectuering van de verrekening en niet voor de datum van oplegging van de boete gekozen als startpunt van de drie maandentermijn. Een en ander houdt verband met het feit dat de verrekeningstermijn in deze vijf jaren bedraagt. Ook wanneer de boete wordt opgelegd op een tijdstip dat hij niet afhankelijk is van enige uitkering is de kans dat hij vanwege de verrekening op een bepaald moment rechten niet te gelde kan maken reëel.

Opgemerkt zij nog dat de bepaling in welke situaties worden benoemd op basis waarvan de verrekening enkel met in achtname van de beslagvrije voet wordt toegepast (artikel 3 van de Verordening verrekening bestuurlijke boete bij recidive Asten), niet van overeenkomstige toepassing is verklaard. Dit houdt verband met het feit dat het hier niet om verrekenen maar om het verlagen van de bijstand gaat. Bij verlaging van de bijstand is artikel 18, eerste lid, van de Wet werk en bijstand van toepassing. Dat houdt in dat de verlaging zal moeten worden afgestemd op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van belanghebbende. In dat kader kan ook rekening worden gehouden met situaties die om een beperktere verlaging vragen.

Hoofdstuk 4: Ernstige misdragingen

Artikel 13: Zeer ernstige misdragingen

Onder de term: 'zeer ernstig misdragen' 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.

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. Er kan dus geen maatregel worden opgelegd als een klant zich agressief heeft gedragen tegenover een medewerker van een andere organisatie die belast is met de uitvoering van de WWB (bijvoorbeeld een reïntegratiebedrijf). Het is in dat geval wellicht wel mogelijk om een maatregel op te leggen wegens het niet of onvoldoende gebruikmaken van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling (artikel 9, tweede lid, van deze verordening).

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 misdrijving zal gekeken moeten worden naar de omstandigheden waaronder de misdrijving heeft plaatsgehad.

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

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

Hoofdstuk 5: Overige verplichtingen

Artikel 14: Het niet verlenen van de gevraagde medewerking

Onder het niet verlenen van de gevraagde medewerking die nodig is voor de uitvoering wordt verstaan een algemene medewerkingsverplichting. Een algemene medewerkingsverplichting is onder andere het toestaan van een huisbezoek, voor zover relevant voor de bepaling van het recht cq de hoogte van de bijstand.

Bij het niet verlenen van de gevraagde medewerking wordt de cliënt in de gelegenheid gesteld om alsnog binnen de hersteltermijn (artikel 54 WWB) zijn medewerking te verlenen. Indien de cliënt hier aan voldoet is er sprake van een maatregel van twintig procent. Indien de cliënt desondanks geen medewerking verleent, wordt de uitkering geweigerd dan wel beëindigd.

Artikel 15: Niet tonen van een identiteitsbewijs

Indien een belanghebbende ook na het geven van een hersteltermijn weigert een identiteitsbewijs te tonen, terwijl dit wel relevant is, dan wordt de bijstand geweigerd dan wel beëindigd.

Indien de belanghebbende tijdens de aanvraagprocedure geen (geldig) identiteitsbewijs heeft, wordt er een redelijke hersteltermijn gegeven. Wanneer er in deze termijn geen bewijs wordt overlegd, wordt de aanvraag buiten verdere behandeling gelaten. Indien hij wel een bewijs overlegt, wordt er geen maatregel toegepast.

Artikel 16: Noodzakelijke betalingen

Wanneer er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat de belanghebbende zonder hulp niet in staat is tot een verantwoorde besteding van zijn uitkering, kan hem de verplichting opgelegd worden om mee te werken aan derdenbetalingen, budgetbeheer e.d. Indien belanghebbende als gevolg van een onverantwoorde besteding bijzondere bijstand aanvraagt voor schulden, zal deze aanvraag afgewezen dienen worden.

Artikel 17: Nadere verplichtingen

In artikel 55 van de wet wordt de mogelijkheid geboden om de naast de in Hoofdstuk 2 van de wet opgenomen verplichtingen aan het recht op bijstand verbonden zijn of kunnen worden bepaalde andere verplichtingen op te leggen die strekken tot arbeidsinschakeling of vermindering dan wel beëindiging van de bijstand. De verplichting om zich onder medische behandeling te stellen, is expliciet opgenomen in het artikel. Een ander voorbeeld is de verplichting om zich als woningzoekende in te schrijven indien er woonkostentoeslag wordt verstrekt voor een te hoge huur.

Hoofdstuk 6: Regels bestrijding misbruik

Artikel 18: Het handhavingsbeleid

Met deze bepaling wordt invulling gegeven aan de in artikel 8a van de Wet werk en bijstand (WWB) gegeven opdracht om regels te stellen met betrekking tot het bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van deze wet.

Het behoort tot de gemeentelijke beleidsvrijheid om daarin eigen beleidskeuzes te maken. De gemeenteraad stelt op hoofdlijnen het beleid rondom handhaving vast door middel van deze bepaling en geeft daarmee de gelegenheid om er nadere invulling aan te geven in de vorm van beleidsregels.

Met de komst van de WWB moet de gemeente eigen onderzoeksregels stellen. De verplichting van het systeem van verplichte heronderzoeken, dat onder de Algemene bijstandswet gold, is vervallen. De gemeente heeft een eigen beleidsvrijheid op dit punt verkregen en het college is op grond van artikel 53a WWB wettelijk bevoegd om invulling te geven aan deze beleidsvrijheid die vooral juridisch-technisch van aard is.

Een nadere uitwerking van deze beleidsvrijheid vindt plaats in het Beleidsplan hoogwaardige handhaving. In dit plan wordt omschreven op welke wijze het college omgaat met controle aan de poort van de bijstand (zoals welke gegevens noodzakelijk zijn voor de beoordeling van een aanvraag om bijstand of een aanvraag voor een voorziening gericht op arbeidsinschakeling; afstemming met het UWV WERKbedrijf is op dit punt noodzakelijk), de controle van de verplichtingen van de klant in verband met de beoordeling van de noodzaak tot voortzetting van de bijstand en de gegevenscontrole. Doel is het vaststellen van de rechtmatigheid van de bijstand en de voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling.

Uit het Beleidsplan volgt dat bij de beoordeling van de rechtmatigheid van bijstand en voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling er gegevenscontrole dient plaats te vinden. De wijze waarop deze gegevens gecontroleerd worden op hun geldigheid en juistheid wordt nader uitgewerkt in het Beleidsplan.

De keuze om verificatie en validatie van overgelegde gegevens door een klant in een plan vast te leggen volgt uit het concept Hoogwaardige Handhaving. Op grond hiervan wordt belang gehecht aan een systematische en planmatige benadering van gegevenscontrole. In verband hiermee is de Wet eenmalige gegevensuitvraag en het daarop gebaseerde digitaal klant dossier (het DKD) van groot belang.

Eerste lid

Doel van het handhavingsbeleid is te streven dat alleen diegenen die daadwerkelijk recht op bijstand hebben, deze ontvangen in overeenstemming met de wet en regelgeving.

Tweede lid

Het college streeft naar het zo vroeg mogelijk ontdekken van fraude (door onder andere signaalsturing, risicosturing en themacontroles). Het bestrijden van fraude verlegt zich meer en meer naar het moment waarop de potentiële klant een beroep doet op bijstand. Een goede controle op de aanvraag voorkomt dat mensen ten onrechte aanspraak maken op de WWB. De controle wordt voorafgegaan door voorlichting en heldere communicatie over het fraudebeleid van de gemeente. In het genoemde beleidsplan wordt nadere invulling gegeven aan het concept hoogwaardige handhaving, zoals de te hanteren controlesystematiek (signaal- en/of risicosturing) en de controlemiddelen om de rechtmatigheid van de bijstand te controleren. Deze systematiek kan worden toegepast bij de aanvraag, tijdens en na beëindiging van de bijstand.

Het handhavingsbeleid wordt niet uitputtend in deze bepaling vastgelegd. Er wordt ook gebruik gemaakt van beleidsplannen (of -nota's).

Derde lid

Aan controle op de rechtmatigheid van de verstrekking van bijstand wordt onder andere vorm gegeven door huisbezoeken en het gebruik van het Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI)-net en het Inlichtingenbureau, waarin actuele gegevens staan van (potentiële) belanghebbenden met betrekking tot inkomen uit loon of uitkering.

Hoofdstuk 7: Slotbepalingen

Artikel 19: Uitkeringsgerechtigden waarvan de bijstand via de SVB wordt verstrekt

De SVB voert vanaf 1 april 2006 de Wet werk en bijstand (WWB) uit in opdracht van diverse gemeenten. De colleges van burgemeester en wethouders van deze gemeenten hebben de SVB daartoe een mandaat verleend. Deze mandaten zijn beperkt tot de aanvullende bijstand voor de uitkeringsgerechtigden van 65 jaar en ouder en de leden van hun gezin als bedoeld in artikel 4, sub c, van de WWB. In de mandaatbesluiten is de Raad van bestuur van de SVB bevoegd verklaard om beleidsregels op te stellen. De Raad van bestuur van de SVB heeft van deze bevoegdheid gebruik gemaakt door onder meer bij besluit van 10 mei 2006 de volgende beleidsregels vast te stellen: 'SVB Beleidsregels inzake het opleggen van een maatregel ingevolge de WWB' (Stcrt. 2006, 121).

Naar aanleiding van de inwerkingtreding van het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten (Stb. 2007, 304) heeft de Raad van bestuur van de SVB besloten om dit beleid te wijzigen. In het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten is de hoogte

van een maatregel ingevolge de Algemene Ouderdomswet (AOW) vastgesteld op minimaal € 25.

Als gevolg van deze vaststelling is een onderdeel van het maatregelenbeleid inzake de WWB niet langer houdbaar. Dit geldt voor het samenloopbeleid dat is ontwikkeld voor de uitkeringsgerechtigde die een verplichting niet nakomt die zowel bij de WWB als bij de AOW zou kunnen leiden tot het opleggen van een maatregel. De Raad van bestuur van de SVB heeft daarom besloten om het samenloopbeleid in te trekken.

Daarnaast wordt, naar analogie met het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten, de minimale hoogte van een maatregel vastgesteld op € 25.

Over de inwerkingtreding van deze beleidswijziging wordt het volgende opgemerkt. De gemeenteraad is op grond van artikel 8, eerste lid, onder b en artikel 18 van de WWB bevoegd om een maatregelverordening (ook wel afstemmingsverordening genoemd) op te stellen. De SVB zal de gemeenten die de uitvoering van de WWB aan de SVB hebben gemandateerd, verzoeken om in de maatregelverordeningen te bepalen dat voor 65-plussers de 'SVB Beleidsregels inzake het opleggen van een maatregel ingevolge de WWB' zoals vastgesteld bij besluit van 10 mei 2006 en gewijzigd bij besluit van 7 mei 2008, gelden. De maatregelverordeningen zullen nog niet zijn aangepast op 7 mei 2008, de dag waarop is besloten om het maatregelenbeleid inzake de WWB te wijzigen. In artikel 1 van dit besluit is daarom bepaald dat de SVB deze beleidsregels alleen zal toepassen indien de maatregelverordening is aangepast. In verband hiermee is de onderhavige bepaling opgenomen.

Artikel 20: Inwerkingtreding

Dit artikel behoeft geen toelichting.