Toelichting op de MAATREGELENVERORDENING GEMEENTE GEMERT-BAKEL, vastgesteld door de raad van de gemeente Gemert-Bakel bij besluit van 25 maart 2004, nr 23

Algemene toelichting

In tegenstelling tot de oude bijstandswet, waarin het sanctiebeleid (maatregelen en boeten) wettelijk was geregeld, verplicht de nieuwe 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 maatregelenverordening (artikel 8, lid 1, onder b, WWB) legt de gemeente haar beleid vast ten aanzien van de wijze waarop 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 maatregel zijn. Bij het vaststellen van de maatregel 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 langdurigheidstoeslag. De keuze om niet in zijn algemeenheid maatregelen toe te passen op de langdurigheidstoeslag houdt verband met artikel 36, eerste lid sub c. Op grond van deze bepaling moet het college de langdurigheidstoeslag weigeren als iemand zestig maanden naar het oordeel van het college onvoldoende heeft getracht algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en aanvaarden. De verplichting om de langdurigheidstoeslag te weigeren verhoudt zich niet met een eventuele verplichting deze toeslag te verlagen. Het ligt niet voor de hand om niet-bijstandsgerechtigden die in aanmerking komen voor een langdurigheidstoeslag een maatregel op te leggen. De enige verplichting die zij kunnen schenden in verband met de langdurigheidstoeslag 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 langdurigheidstoeslag, maar het weigeren van deze toeslag.

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 twee 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.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsomschrijving

De begrippen die in de verordening worden gebruikt en niet nader zijn uitgewerkt hebben een gelijkluidende 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’.

Artikel 2 Sancties

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 WWB).
2. De plicht tot arbeidsinschakeling (artikel 9 WWB). 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 WWB). 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 WWB). 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 en het meewerken aan een psychologisch onderzoek.
5. Verplichtingen met betrekking tot woonplaats en adresgegevens (artikel 40 WWB).
6. Nadere verplichtingen (artikel 55 WWB).
7. Artikel 18, tweede lid WWB, noemt een gedraging die in ieder geval een schending van de medewerkingsplicht inhoudt: ‘het zich jegens het college zeer ernstig misdragen’.
8. 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 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.

Artikel 3 Berekeningsgrondslag

Eerste lid

In dit lid is het uitgangspunt vastgelegd dat een maatregel wordt opgelegd over de bijstandsnorm. Onder de bijstandsnorm wordt verstaan de wettelijke norm, inclusief gemeentelijke toeslag of verlaging en inclusief vakantietoeslag.

Tweede lid

Onderdeel a: de 18 tot 21-jarigen ontvangen een lage 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.

Onderdeel b: deze bepaling maakt het mogelijk dat het college in incidentele gevallen een maatregel oplegt over de bijzondere bijstand of de langdurigheidstoeslag. Er moet dan wel een verband bestaan tussen de gedraging van een belanghebbende en zijn recht op bijzondere bijstand of de langdurigheidstoeslag.

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.

Eerste lid

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.

Tweede lid

In de maatregelenverordening zijn voor allerlei gedragingen die een schending van een verplichting betekenen, standaardmaatregelen vastgesteld in de vorm van een vaste (percentuele) verlaging van de bijstandsnorm. In het tweede lid is de hoofdregel neergelegd: het college dient een op te leggen maatregel af te stemmen op de individuele omstandigheden van de belanghebbende en de mate van verwijtbaarheid. Deze bepaling brengt met zich mee dat het college bij elke op te leggen maatregel zal moeten nagaan of gelet op de individuele omstandigheden van de betrokken uitkeringsgerechtigde afwijking van de hoogte en de duur van de voorgeschreven standaardmaatregel geboden is. Afwijking van de standaardmaatregel kan zowel een verzwaring als een matiging betekenen.

Dit betekent dat het college bij het beoordelen of een maatregel moet worden opgelegd, en zo ja welke, telkens de volgende drie stappen moet doorlopen:
- stap 1: vaststellen van de ernst van de gedraging.
- stap 2: vaststellen van de verwijtbaarheid.
- stap 3: vaststellen van de omstandigheden van de uitkeringsgerechtigde.

De ernst van de gedraging komt tot uitdrukking in het standaardpercentage waarmee de bijstand wordt verlaagd.

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 5. Afzien van het opleggen van een maatregel

Eerste lid

Het afzien van het opleggen van een maatregel ‘indien elke vorm van verwijtbaarheid’ ontbreekt, is geregeld in artikel 18, tweede lid, WWB. Het college kan in beleidsregels neerleggen hoe het van plan is om te gaan met de beoordeling van de verwijtbaarheid, door bijvoorbeeld aan te geven welke gedragingen in principe altijd verwijtbaar worden geacht en welke gedragingen in beginsel nooit. Ook kan in beleidsregels worden vastgelegd in welke gevallen sprake is of kan zijn van verzachtende omstandigheden.

Een andere reden om af te zien van het opleggen van een maatregel is dat de gedraging te lang geleden heeft plaatsgevonden (verjaring). Omwille van de effectiviteit (‘lik op stuk’) is het nodig dat een maatregel spoedig nadat de gedraging heeft plaatsgehad, wordt opgelegd. Om deze reden wordt onder b. geregeld dat het college geen maatregelen opgelegd voor gedragingen die langer dan één jaar geleden hebben plaatsgevonden.

Tweede lid

Voor gedragingen die een schending van de informatieplicht inhouden en als gevolg waarvan ten onrechte bijstand is verleend of een te hoog bedrag aan bijstand is verleend, geldt in de verordening een verjaringstermijn van vijf jaar. Met deze termijn wordt aangesloten bij de termijn die staat in artikel 14e van de Algemene bijstandswet in verband met het opleggen van een boete wegens niet-nakoming van de informatieplicht. Een termijn van vijf jaar ligt voor de hand gelet op de ernst van de gedraging (fraude) en gelet op het feit dat de gemeente vaak tijd nodig zal hebben om de omvang van de fraude (het benadelingsbedrag) vast te stellen.

Derde 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.

Vierde 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 6. 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).

Het verlagen van de uitkering die in de nabij toekomst wordt verstrekt is de gemakkelijkste methode. In dat geval behoeft niet te worden overgegaan 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

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.

Derde 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 7 Samenloop van de gedragingen

Als een belanghebbende meerdere gedragingen heeft gepleegd wordt de op te leggen maatregel afgestemd op de ernst van de gedragingen.

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.

Artikel 8 Indeling in categorieën

De Wet werk en bijstand stelt werk boven inkomen. Alle inspanningen van de cliënt en de gemeente dienen gericht te zijn op arbeidsinschakeling. Onder arbeidsinschakeling wordt verstaan het verrichten van algemeen geaccepteerde arbeid zonder dat daarbij gebruik wordt gemaakt van een daarop gerichte voorziening die door de gemeente wordt aangeboden.

In beginsel is iedereen verplicht om naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en te aanvaarden. Er worden geen beperkende voorwaarden gesteld aan de aard en de omvang van het werk en de aansluiting op opleiding en ervaring, maar alle arbeid die maatschappelijk aanvaard is dient geaccepteerd te worden. Deze algemene omschrijving van de plicht tot arbeidsinschakeling is vastgelegd in artikel 9 van de wet.

Er worden drie categorieën onderscheiden.
De eerste categorie betreft de formele verplichting om zich als werkzoekende in te schrijven bij het CWI en ingeschreven te doen blijven en de eigen verantwoordelijkheid om te voldoen aan een oproep.
De tweede categorie betreft de verplichting tot een actieve opstelling op de arbeidsmarkt, de eigen verantwoordelijkheid van de belanghebbende om bijvoorbeeld voldoende te solliciteren, om gedragingen die direct een aanleiding vormen tot een beroep op bijstand of het zonder noodzaak langer voortduren daarvan, zoals het stellen van niet verantwoorde beperkingen ten aanzien van aanvaardbare arbeid door bijvoorbeeld negatieve gedragingen bij sollicitaties.
De derde categorie betreft gedragingen die de kansen op arbeidsinschakeling verminderen door een onvoldoende meewerken aan een opgesteld trajectplan waaronder ook sociale activering, 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 deeltijd arbeid niet behouden.

Artikel 9 De hoogte en duur van de maatregel

Eerste lid

Deze bepaling bevat de standaardverlagingen 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.

Tweede lid

Indien binnen één jaar na een eerste verwijtbare gedraging sprake is van een herhaling van de verwijtbare gedraging, wordt de grotere mate van verwijtbaarheid tot uitdrukking gebracht in een verdubbeling van de duur van de maatregel. Met eerste verwijtbare gedraging wordt de eerste gedraging verstaan die aanleiding is geweest tot een maatregel, ook indien de maatregel wegens dringende redenen niet is geëffectueerd. Voor het bepalen van de aanvang van de termijn van 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. Indien belanghebbende na een tweede verwijtbare gedraging wederom hetzelfde verwijtbaar gedrag vertoont, zal de hoogte en de duur van de maatregel individueel moeten worden vastgesteld, waarbij gekeken zal moeten worden naar de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de individuele omstandigheden van de betrokkene.

Artikel 10 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 bijstand stopzetten (het intrekken van het besluit tot toekenning van de bijstand). Worden de gevraagde gegevens wél binnen de hersteltermijn verstrekt, wordt de bijstand voortgezet, maar wordt tevens een maatregel opgelegd. Dit lid regelt de hoogte van de maatregel.

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.

Vierde lid

Het kan voorkomen dat een belanghebbende, die een aanvraag om bijzondere bijstand heeft ingediend, niet tijdig alle gegevens overlegt, die noodzakelijke zijn voor de beoordeling van het recht op bijstand. Indien belanghebbende deze gegevens niet overlegt wordt de aanvraag niet in behandeling genomen.

Bijzondere bijstand kan zowel door uitkeringsgerechtigden als door niet-uitkeringsgerechtigden aangevraagd worden. Het opleggen van een maatregel zou rechtsongelijkheid scheppen tussen beide groepen. Immers een maatregel wordt opgelegd over de bijstandsnorm, terwijl deze werkwijze niet is toe te passen bij niet-uitkeringsgerechtigden.

Door bovenstaande werkwijze wordt het opleggen van maatregelen bij het niet (tijdig) verstrekken van informatie bij aanvragen bijzondere bijstand zoveel mogelijk voorkomen. Belanghebbende wordt door deze werkwijze niet benadeeld, omdat hij een nieuwe aanvraag kan indienen. Bijzondere bijstand kan immers met terugwerkende kracht worden toegekend (maximaal 1 jaar).

Omdat de langdurigheidstoeslag ook ieder jaar opnieuw aangevraagd dient te worden, wordt hierbij aangesloten bij de werkwijze van de bijzondere bijstand.

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

Eerste lid

Bij de vaststelling van de verlaging wegens inlichtingenfraude komt de ernst van de gedraging tot uitdrukking in de duur. Indien belanghebbende gedurende drie maanden inkomsten heeft verzwegen, wordt de maatregel van tien procent gedurende drie maanden opgelegd over de periode dat de gedraging feitelijk heeft plaatsgevonden. Dit houdt in dat de maatregel met terugwerkende kracht wordt opgelegd middels een herziening van het recht op bijstand over de maanden waarop de gedraging betrekking heeft. Voor deze mogelijkheid is hier gekozen ter voorkoming dat de maatregel bij beëindiging aan het recht niet geëffectueerd kan worden.

Tweede lid

Indien het ten onrechte verstrekte bedrag hoger is dan 90% van de bijstandsnorm, kan de maatregel niet of niet volledig geëffectueerd worden. Er kan namelijk niet meer teruggevorderd worden dan er aan uitkering is verstrekt. In deze gevallen kan de maatregel over een toekomstig recht worden opgelegd. Dit geldt ook wanneer er voor het volledige uitkeringsbedrag is gefraudeerd en de uitkering wordt beëindigd. Indien belanghebbende op een later tijdstip wederom een uitkering aanvraagt, kan de maatregel alsnog worden uitgevoerd.

Bijvoorbeeld: belanghebbende ontvangt sedert 1 juli 2003 een uitkering. In juni 2004 wordt geconstateerd dat belanghebbende sedert 1 februari 2004 inkomsten heeft boven de norm waardoor de uitkering per 1 februari 2004 wordt beëindigd. Per 15 september 2006 vraagt belanghebbende wederom een uitkering aan. De maatregel met terugwerkende kracht kan niet worden geëffectueerd, er is geen recht gedurende de periode dat de gedraging heeft plaatsgevonden. Bij het nieuwe recht ingaande 15 september 2006 kan er een maatregel worden opgelegd van 10 procent gedurende vier maanden. Belanghebbende dient bij het besluit van de beëindiging van de uitkering en/of de terugvordering van de ten onrechte genoten uitkering op de hoogte gesteld te worden dat er een maatregel opgelegd kan worden over een eventueel toekomstig recht op bijstand. Net als bij alle overige maatregelen kan er afgeweken worden van de standaardmaatregel.

Bij een maatregel over een toekomstig recht is het van belang dat er een termijn wordt vastgesteld. Bepalend is het tijdstip van het genomen besluit. Bijvoorbeeld inkomstenfraude boven de norm over de periode 01-02-2004 t/m 31-05-2004 wordt geconstateerd in maart 2007. In mei 2007 wordt het besluit tot terugvordering en opleggen van de maatregel over een toekomstig recht genomen. Deze maatregel kan vervolgens geëffectueerd worden tot mei 2012.

Derde lid

In het geval van het opnieuw niet of niet behoorlijk nakomen van de informatieplicht wordt de hoogte van de maatregel verdubbeld indien er sprake is van recidive. Zie verder toelichting artikel 9 lid 2 van deze verordening.

Artikel 12 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

Artikel 13

Een maatregel wegens schending van de inlichtingenplicht wordt uit het oogpunt van rechtszekerheid niet opgelegd indien de overtreding 5 jaar of langer geleden heeft plaatsgevonden. Het verschil met artikel 4 lid 3 is dat artikel 4 lid 3 betrekking heeft op het effectueren van de verlaging indien dit eerder niet mogelijk is gebleken wegens de hoogte van de fraude, terwijl het hier gaat om de eerste constatering.

Artikel 14 Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid

Eerste lid

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) bijstandsbehoeftigheid 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.

Tweede lid

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 22 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 10% procent.

Derde lid

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.

Vierde en vijfde lid

Bij het te snel interen van vermogen is het uitgangspunt dat er een maatregel wordt opgelegd van 10% 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.

Artikel 15, 16 en 17 Agressie

Onder de in de wet gebezigde 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.

In artikel 18, tweede lid van de 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 dat geval wellicht wel mogelijk om een maatregel op te leggen wegens het niet of onvoldoende gebruikmaken van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling (artikel 8, tweede en derde 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 misdraging zal gekeken moeten worden naar de omstandigheden waaronder de misdraging heeft plaatsgehad. In dit verband is het relevant een onderscheid te maken tussen instrumenteel geweld en frustratiegeweld. Van instrumenteel geweld is sprake als iemand het toepassen van geweld bewust gebruikt om een bepaald doel te bereiken (bijvoorbeeld het verkrijgen van een uitkering). Agressie die ontstaat door onmacht, ontevredenheid, onduidelijkheid en dergelijke kan worden aangeduid met frustratieagressie. Het zal duidelijk zijn dat de mate van verwijtbaarheid bij instrumenteel geweld in beginsel groter is dan bij frustratiegeweld.

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

Artikel 18 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 c.q. 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 19 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 20 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.

***