Gemeente Heerlen

postbus 1
6400 AA heerlen
telefoon [045] 560 50 40
telefax [045] 560 44 90
www.heerlen.nl

Het Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid
t.a.v. de heer mr. J.P.H. Donner
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

uw kenmerk	ons kenmerk	bijlage[n]
-	31003/20051004-B/SQ	2
behandeld door afdeling		doorkiesnummer
Jurap/Rechtsbescherming		(045) 56 04 028
onderwerp		heerlen
Verzoek bevordering wijziging WWB		19 september 2008

VERZONDEN 19 SEP. 2008

Excellentie,

De met de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) in artikel 18, tweede lid, Wet werk en bijstand (WWB) gegeven mogelijkheid tot het opleggen van een maatregel wegens zeer ernstig wangedrag hebben wij toegejuicht, en met ons vele andere gemeenten. De wetgever had aan gemeenten een op het eerste gezicht effectief instrument in handen gegeven ter voorkoming van zeer ernstig wangedrag door bijstandsgerechtigden.

In onze gemeente deed zich de volgende casus voor. Een bijstandsgerechtigde (die al een uitgebreide voorgeschiedenis had van agressie) meldde zich al vloekend buiten het gebouw, waar de sociale dienst zit. Hij vroeg zich af waarom zijn uitkering zo laat werd uitbetaald, terwijl daar geen enkele reden voor was. Toen hem vervolgens te kennen werd gegeven dat de uitkering zou worden uitbetaald en dat hij de volgende dag een afspraak met zijn klantmedewerker kon maken, drong hij het gebouw binnen. Daar heeft hij een baliemedewerker belaagd, hem en andere medewerkers bedreigd en vervolgens verschillende vernielingen aangericht.
In de gedragingen van de man zagen wij aanleiding om op grond van artikel 18, tweede lid, WWB (in relatie tot onze verordening Wet werk en bijstand) een maatregel op te leggen: een verlaging van de uitkering met honderd procent gedurende één maand.

Artikel 18, tweede lid, WWB luidt als volgt: "Indien de belanghebbende naar het oordeel van het college tekortschietend besef van verantwoordelijkheid betoont voor de voorziening in het bestaan dan wel de uit deze wet dan wel de artikelen 28, tweede lid, of 29, eerste lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen voortvloeiende verplichtingen niet of onvoldoende nakomt, waaronder begrepen het zich jegens het college zeer ernstig misdragen, verlaagt het college overeenkomstig de verordening, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel *b*, de bijstand. Van een verlaging wordt afgezien, indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt."

Volgens de Rechtbank Maastricht kon echter de verplichting van het *niet* ten toon spreiden van zeer ernstig wangedrag niet als een aparte, aan de bijstand verbonden verplichting worden gezien. Deze zou volgens de rechtbank altijd als een schending van een andere verplichting gezien moeten worden. Bovendien moest volgens de rechtbank de toe te passen maatregel verband houden met het doel van de WWB, te weten het vaststellen van het recht op bijstand. Pas als aan die voorwaarden zou zijn voldaan, was er volgens de rechtbank aanleiding een maatregel wegens zeer ernstig misgedrag op te leggen. De rechtbank vond onze uitleg van de wetsbepaling te ruim.

Het Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid
t.a.v. de heer mr. J.P.H. Donner
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

De rechtbank meende dit grammaticaal te kunnen afleiden uit de tussenzin: "waaronder begrepen het zich jegens het college zeer ernstig misdragen" en uit het rechtszekerheidsbeginsel.
Wij leggen de uitspraak van de rechtbank door middel van een voorbeeld uit. Als de bijstandsgerechtigde in de spreekkamer de betreffende inkomensconsulent naar aanleiding van diens vraag waar hij verbleef, een klap in het gezicht had gegeven, was er ruimte een maatregel op te leggen wegens zeer ernstig wangedrag. In dat voorbeeld was er namelijk sprake van schending van de inlichtingenverplichting, waardoor het recht op bijstand niet kon worden vastgesteld.

Wij vonden de uitleg van de rechtbank te beperkt. Ten aanzien van genoemd voorbeeld zijn wij van mening dat ook een klap in het gezicht van de klantmedewerker op weg naar de spreekkamer, zonder dat er een kwestie rondom de uitkering was besproken, aanleiding kan vormen een maatregel wegens zeer ernstig wangedrag op te leggen. In dat geval speelt de gedraging zich immers ook af in de uitkeringsrelatie. Als een belanghebbende geen bijstand zou hebben ontvangen, zou de gedraging immers ook niet zijn voorgevallen. Wij dachten voor ons standpunt steun te hebben gevonden in de formulering van de wetsbepaling en de wetsgeschiedenis. Bovendien: waarom een sanctioneerbare gedraging (althans een nalaten daarvan) in de wet opnemen als deze niet afzonderlijk sanctioneerbaar is?

Niettemin heeft de Centrale Raad van Beroep op 29 juli 2008 ons hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank verworpen en uitgesproken dat de in artikel 18, tweede lid, WWB opgenomen verplichting dat bijstandsgerechtigden zich niet zeer ernstig jegens ons (en onze medewerkers) mogen misdragen *niet* als een zelfstandige, aan de bijstand verbonden verplichting kan worden aangemerkt. Volgens de raad kan alleen zeer ernstig wangedrag dat als een schending van een andere verplichting in het kader van de bijstand bestraft worden door middel van een maatregel. De Centrale Raad van Beroep heeft overigens wel aangegeven dat het door het wangedrag niet kunnen vaststellen van het recht op bijstand als zodanig géén voorwaarde voor het opleggen van een maatregel vormt.

De bijgevoegde uitspraak van de Centrale Raad van Beroep leidt tot merkwaardige situaties. Wij verwijzen naar het eerste voorbeeld. Als in het gegeven voorbeeld de bijstandsgerechtigde de klantmedewerker eerst een klap in zijn gezicht geeft en vervolgens zijn verblijfplaats noemt, kunnen wij dus geen maatregel opleggen. De bijstandsgerechtigde heeft immers aangegeven waar hij verblijft. Daarmee is er geen sprake van een schending van de inlichtingenverplichting en ontbreekt dus de door de Centrale raad van Beroep geëiste connexiteit.
Een ander voorbeeld. Een bijstandsgerechtigde duwt een klantmedewerker bij een huisbezoek de trappen voor zijn deurportaal af, terwijl hij hem de toegang tot zijn woning weigert. Even later laat hij hem -tot inkeer gekomen- alsnog naar binnen. Ook in dat geval kunnen wij dus ook geen maatregel opleggen wegens ernstig wangedrag: het gedrag van de bijstandscliënt is immers geen vorm van een schending van de verplichting tot medewerking.

De uitspraak van de Raad heeft dus tot gevolg dat alle zeer ernstige misdragingen jegens ons en onze medewerkers, die niet kunnen worden gekwalificeerd als een schending van een andere, aan de bijstand verbonden verplichting, niet tot een verlaging van de bijstandsuitkering kunnen leiden. Dat

Het Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid
t.a.v. de heer mr. J.P.H. Donner
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

terwijl, zoals door middel van onze voorbeelden aangegeven, de gedragingen zich duidelijk in uitkeringsverband kunnen afspelen.

De mogelijkheid om een bijstandsuitkering te verlagen omdat een belanghebbende zich zeer ernstig misdraagt, wordt met de zienswijze van de Raad bijna denkbeeldig.
Daarbij verwordt het instrument van de maatregel om te voorkomen dat een belanghebbende zich zeer ernstig misdraagt tot een tandenloze leeuw. Het kan immers alleen worden gekoppeld aan een andere, binnen het kader van het recht op de bijstand geldende verplichting.
Er bestaat volgens ons dan ook met de uitspraak van de Raad in administratiefrechtelijke zin dan ook geen probaat middel meer te voorkomen dat zeer ernstige misdragingen in de sfeer van de bijstandsverlening in de toekomst zullen plaatshebben. Dat is volgens ons niet de bedoeling van de wetgever geweest.

Aangezien de hoogste rechter in sociale zekerheidszaken heeft gesproken, verzoeken wij u helderheid op dit punt te scheppen, door aan te geven of de visie van de raad conform de door de wetgever, althans uw, voorgestane bedoelingen is. Als dit niet zo is, vragen wij u dan ook het initiatief te nemen tot wijziging van de WWB. U zou bijvoorbeeld een afzonderlijk lid in artikel 18 WWB kunnen opnemen. In dat lid zou u de gedraging afzonderlijk sanctioneerbaar kunnen stellen.

Overigens heeft Minister Ter Horst naar aanleiding van Kamervragen aangegeven dat zij meer bekendheid wilde geven aan de mogelijkheid voor gemeenten om een individuele bijstandsuitkering te verlagen als een belanghebbende zich zeer ernstig misdraagt jegens ons of een onzer ambtenaren. Zie bijgevoegd artikel in VNG-magazine van 29 juni 2007. Wij hopen dat u ons ook steunt in de strijd tegen agressie jegens ambtenaren, die met name in uitkeringssituaties regelmatig voorkomt.

Wij zien uw antwoord met belangstelling tegemoet.

Gelet op het belang van de uitspraak van de Centrale Raadsuitspraak zenden wij overigens een afschrift van deze brief aan de VNG en DIVOSA.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Heerlen,
de secretaris,

de burgemeester,