

Artikelsgewijze Toelichting

Paragraaf 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Begripsbepalingen

De begrippen die in de verordening worden gebruikt, hebben een gelijklopende betekenis als de omschrijving in WWB en de AWB, tenzij anders is aangegeven. Hier is voor gekozen omdat bij wijziging van de betreffende definities in de betreffende wetten ook de verordening moet worden aangepast.

Artikel 2 Het opleggen van een maatregel

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.

Een op te leggen maatregel moet echter worden afgestemd op de individuele omstandigheden van de belanghebbende en de mate van verwijtbaarheid. Dat wil zeggen dat bij elke op te leggen maatregel zal moeten worden nagegaan of, gelet op de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de individuele omstandigheden van de betrokken uitkeringsgerechtigde, afwijking van de hoogte en de duur van de voorgescreven 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 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 uitkering wordt verlaagd. Wat betreft de beoordeling van de mate van verwijtbaarheid wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 6. Matiging van de opgelegde maatregel wegens persoonlijke omstandigheden kan bijvoorbeeld in de volgende gevallen aan de orde zijn:

- bijzondere financiële omstandigheden van de belanghebbende, zoals hoge woonlasten of andere vaste lasten of uitgaven van bijzondere aard waarvoor geen financiële tegemoetkoming mogelijk is;
- sociale omstandigheden;
- 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 Berekeningsgrondslag

In het eerste 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 voor de kosten van levensonderhoud. Indien de maatregel alleen op de lage jongerennorm zou worden opgelegd, zou dit leiden tot rechtsongelijkheid ten opzichte van de 21-jarigen en ouder.

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

De verordening biedt geen ruimte om een verlaging toe te passen op een langdurigheidstoeslag (minimabudget).

Artikel 4 Het besluit tot oplegging van een maatregel

Het verlagen van de bijstand omdat een maatregel wordt opgelegd, vindt plaats door middel van een besluit. In dit artikel wordt aangegeven wat in het besluit in ieder geval moet worden vermeld. Deze eisen vloeien rechtstreeks voort uit de Algemene wet bestuursrecht (AWB) en dan met name het motiveringsbeginsel. Het motiveringsbeginsel houdt onder andere in dat een besluit aan betrokkene kenbaar is gemaakt en deugdelijk is gemotiveerd (afdeling 3.7 AWB).

Artikel 5 Horen van belanghebbende

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

In dit artikel wordt het horen van de belanghebbende voordat een maatregel wordt opgelegd in beginsel voorgeschreven. Het tweede lid bevat een aantal uitzonderingen op deze hoorplicht. De onderdelen a en b staan ook genoemd in artikel 4:11 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 6 Afzien van het opleggen van een maatregel

Naast de redenen genoemd in dit artikel waarin afgezien kan worden van het opleggen van een maatregel wordt verwezen naar artikel 18, tweede lid, WWB waarin is vastgelegd dat van een maatregel wordt afgezien als iedere vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.

Een 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 is het nodig dat een maatregel spoedig nadat de gedraging heeft plaatsgehad, wordt opgelegd. Om deze reden wordt onder a geregeld dat het college geen maatregelen oplegt voor gedragingen die langer dan één jaar geleden hebben plaatsgevonden. Dit heeft tevens als voordeel dat de klant niet te lang in onzekerheid wordt gehouden of de gemeente overgaat tot het opleggen van een maatregel.

In onderdeel c is geregeld dat kan worden afgezien van het opleggen van een maatregel indien daarvoor dringende omstandigheden aanwezig zijn. De verordening stelt een algemene verplichting tot het opleggen van een verlaging voorop. Uitzondering moeten echter mogelijk zijn indien voor de belanghebbende onaanvaardbare consequenties zouden optreden. Uit het woord "dringend" blijkt dat er wel iets bijzonders en uitzonderlijks aan de hand moet zijn, wil een afwijking van het algemene principe gerechtvaardigd zijn.

Wat dringende redenen zijn, is afhankelijk van de concrete situatie en kan dus niet op voorhand worden vastgelegd. Er kan worden gedacht aan enerzijds een mindere mate van verwijtbaarheid ten aanzien van de gedraging en anderzijds aan de financiële of sociale gevolgen voor belanghebbende en/of diens gezin. Daarbij moet worden opgemerkt dat ernstige financiële gevolgen op zichzelf geen reden zijn om van een verlaging af te zien, omdat dit inherent is aan het verlagen van een uitkering.

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 maatregel

Het opleggen van een verlaging 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 nabije toekomst wordt verstrekt, is de gemakkelijkste methode. Dan hoeft niet te worden overige gaan tot herziening van de inkomensvoorziening en terugvordering van het te veel betaalde bedrag aan uitkering. In de praktijk zal dit meestal inhouden dat een verlaging wordt opgelegd met ingang van de eerste dag van de kalendermaand, die volgt op de kalendermaand waarin het besluit bekend is gemaakt. Voor de berekening van de hoogte van de verlaging wordt uitgegaan van de voor die maand geldende grondslag.

Tweede lid: Wanneer een uitkeringsbedrag nog niet (volledig) aan de bijstandsgerechtigde is uitbetaald, kan het praktisch zijn om de verlaging met de uitkering te verrekenen met het bedrag dat nog moet worden uitbetaald.

Derde lid: Op grond van de Bbz kunnen zelfstandigen, wanneer dit noodzakelijk wordt geacht, een uitkering voor het levensonderhoud in de vorm van een lening ontvangen. Wanneer dit geval is kan de maatregel (met terugwerkende kracht) worden betrokken bij de definitieve vaststelling van de bijstand.

Artikel 8 Samenloop gedragingen

Er kan op een tweetal manier sprake zijn van samenloop van een gedraging die leidt tot een verschillende uitvoering van de maatregel. Enerzijds is de situatie dat sprake is van één gedraging die schending van meerdere verplichtingen oplevert. In het geval sprake is van één gedraging die schending oplevert van meerdere in deze verordening geregelde verplichtingen moet worden uitgegaan van de verplichting waarop de hoogste verlaging van toepassing is (eerste lid). Indien sprake is van één gedraging die zowel schending van een in deze verordening opgenomen verplichting als schending van de inlichtingenplicht oplevert, wordt geen verlaging opgelegd.

De schending van deze verplichtingen kan immers niet gezamenlijk worden afgedaan omdat schending van de inlichtingenplicht (wettelijk) is geregeld in de vorm van een bestuurlijke boete. De boete heeft in dat geval prioriteit waardoor van een verlaging moet worden afgezien (tweede lid). Anderzijds is de situatie geregeld waarin sprake is van verschillende gedragingen (meerdaadse samenloop, derde lid). In het laatste geval moet voor iedere afzonderlijke gedraging een verlaging worden opgelegd, tenzij dit niet verantwoord is. Daarvoor moet altijd gekeken worden naar de individuele omstandigheden. Daarnaast dient altijd de individuele toets aan artikel 2 te worden toegepast.

Artikel 9 Recidive

Indien binnen twaalf maanden na een eerste verwijtbare gedraging wederom sprake is van een verwijtbare gedraging, wordt de grotere mate van verwijtbaarheid tot uitdrukking gebracht in een verdubbeling van de duur van de maatregel. Met de eerste verwijtbare gedraging wordt de eerste gedraging bedoeld die aanleiding is geweest tot een maatregel, ook indien wegens dringende redenen is afgezien van het opleggen van een maatregel. Voor het bepalen van de aanvang van de termijn van twaalf maanden, geldt het tijdstip waarop het besluit waarmee de maatregel is opgelegd, is verzonden. Op basis van deze bepaling kan een recidivemaatregel slechts één keer worden toegepast. Indien de belanghebbende na een tweede verwijtbare gedraging wederom 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 omstandigheden.

Paragraaf 2 Het niet nakomen van de arbeidsverplichtingen

Artikel 10 Indeling in categorieën

Omdat het niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid niet als schending van een verplichting genoemd in artikel 9 van de wet maar als een vorm van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid moet worden aangemerkt (zie bijv. CRvB 17 juli 2008, LJN: BD7679) is het niet behouden van arbeid in artikel 8 expliciet genoemd en gesteld naast de schending van verplichtingen ex artikel 9 WWB. Dit is ook in de tekst van artikel 13, eerste lid tot uitdrukking gebracht. De gedragingen zijn in vier groepen onderverdeeld. Bij deze categorisering is de ernst van de gedraging het onderscheidend criterium. Een gedraging wordt ernstiger geacht naarmate de gedraging meer concrete gevolgen heeft voor het niet verkrijgen of behouden van betaalde arbeid of door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden.

Tweede lid onderdeel f: Inspanningen jongeren in eerste vier weken na de melding De plicht tot arbeidsinschakeling geldt vanaf datum melding (zie artikel 9 eerste lid WWB). Specifiek voor personen jonger dan 27 jaar geldt dat zij worden beoordeeld op hun inspanningen in de eerste vier weken na de melding (artikel 43 vierde en vijfde lid WWB). Is geen enkele inspanning verricht, dan bestaat op grond van artikel 13 tweede lid onderdeel d WWB geen recht op bijstand. Zijn er wel inspanningen verricht, maar naar het oordeel van het college onvoldoende, dan kan het college de uitkering verlagen. Deze verlaging kan in principe al worden toegepast op basis van de grondslagen van het tweede lid onder a. Een aparte grondslag is strikt genomen niet noodzakelijk. Het zou wellicht zelfs tot verwarring kunnen leiden als het bijvoorbeeld gaat om een belanghebbende van 26 jaar die in de vijfde of zesde week na de melding de fout in gaat. Maar om aan te geven dat het hier om een aparte verplichting gaat voor deze groep voordat zij in aanmerking kunnen komen voor een uitkering is deze bepaling opgenomen.

Artikel 11 Hoogte en duur van de maatregel

De standaard duur van een maatregel is één maand.

Lid 2 bevat de standaardmaatregelen voor de vier categorieën van gedragingen die verband houden met het geen of onvoldoende medewerking verlenen aan het verkrijgen of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid. In de hoogte van de normering wordt de ernst van de gedraging tot uitdrukking gebracht.

Paragraaf 3 Overige gedragingen die leiden tot een maatregel

Artikel 12 Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid Aan de WWB ligt het beginsel ten grondslag dat een ieder in eerste instantie in zijn eigen bestaan (skosten) dient te voorzien. Pas wanneer dat niet mogelijk is kan men een beroep doen op bijstand. Hoofddregel is dus dat iedereen alles zal moeten doen en nalaten om een beroep op bijstand te voorkomen. Gebeurt dit niet of in onvoldoende mate dan is er veelal sprake van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan. Indien de belanghebbende er blijk van heeft gegeven zich daarvan onvoldoende bewust te zijn, wordt ingevolge dit artikel een maatregel opgelegd. Een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid kan uit allerlei gedragingen blijken, zoals:

- een onverantwoorde besteding van vermogen;
- geen of een te late aanvraag doen voor een voorliggende voorziening;
- het niet nakomen van de verplichting tot het instellen van een alimentatievordering;
- het niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid.

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

Het tijdelijk buiten werking stellen van de beslagvrije voet in geval van recidive is voor alle sociale zekerheidswetten, behalve de WWB, gesteld op maximaal vijf jaar. De uitkering is dan feitelijk nihil.

Als betrokkene geen inkomen of vermogen heeft, kan hij gedurende de periode dat de beslagvrije voet buiten werking is gesteld een beroep op de wet doen.

Dit artikel regelt dat op grond van artikel 18 van de wet voor drie maanden een maatregel kan worden opgelegd.

Specifiek is de effectuering van de verrekening en niet 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.

Artikel 13 Zeer ernstige misdragingen

Onder de term 'zeer ernstige misdragingen' kunnen diverse vormen van agressie worden verstaan, zij het dat er sprake moet zijn van verwijtbaarheid en van gedrag dat in het normale menselijke verkeer in alle gevallen als onacceptabel kan worden beschouwd. Het college kan alleen een maatregel opleggen indien er een verband bestaat tussen de ernstige misdraging en (mogelijke) belemmeringen voor de gemeente bij het vaststellen van het recht op uitkering. Vandaar dat in dit artikel wordt bepaald dat de ernstige misdragingen moeten hebben plaatsgevonden onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van de wet. 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 belanghebbende.

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 14 Niet nakomen van overige verplichtingen

De WWB geeft het college de bevoegdheid om belanghebbenden verplichtingen op te leggen die volledig individueel bepaald zijn. Artikel 55 WWB biedt daartoe de mogelijkheid en beperkt deze tot een drietal categorieën, te weten:

1. verplichtingen die strekken tot arbeidsinschakeling;
2. verplichtingen die verband houden met de aard en het doel van een bepaalde vorm van bijstand; of
3. verplichtingen die strekken tot vermindering of beëindiging van de bijstand.

De hoogte van de verlaging is in deze verordening per categorie verschillend vastgesteld. Omdat de verplichtingen die het college op grond van artikel 55 WWB kan opleggen een zeer individueel karakter hebben, kan het voorkomen dat de in de verordening vastgestelde verlaging niet is afgestemd op de individuele omstandigheden van een belanghebbende.

Het is dan ook van belang dat het college altijd rekening houdt met de individualiseringsbepaling van artikel 18 eerste lid WWB. In deze bepaling ligt de verplichting dat het college de bijstand afstemt op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van een belanghebbende. In individuele gevallen kan dus worden afgeweken van de in dit artikel vastgestelde verlaging.

Paragraaf 4 Slotbepalingen

Artikel 15 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking met ingang op de dag na publicatie. De maatregelenverordening Wet werk en bijstand 2010 gemeente Haren wordt per dezelfde datum ingetrokken, alsmede de onderdelen die betrekking hebben op de Maatregelenverordening WWB 2010 uit de verordening tijdelijke regels Wet werk en bijstand van januari 2012.

Artikel 16 Naamgeving

Deze verordening kan worden aangehaald als: Maatregelenverordening WWB 2013.