

ALGEMENE TOELICHTING

Op 15 december 2009 heeft de Eerste Kamer ingestemd met het Wetsvoorstel bundeling van uitkeringen inkomensvoorziening aan gemeenten (Wet BUIG). Met de inwerkingtreding van de Wet BUIG per 1 januari 2010 krijgt de gemeente een grotere beleidsmatige rol en financiële verantwoordelijkheid rond de uitvoering van de IOAW, IOAZ, WWIK en Bbz 2004.

De IOAW, IOAZ en het Bbz 2004 kenden tot 1 januari 2010 een financieringsystematiek waarbij 75% bij het Rijk kon worden gedeclareerd en 25% drukte op het gemeentelijke budget; de WWIK kende daarnaast een financieringsystematiek waarbij 100% kon worden gedeclareerd. Per 1 januari 2010 is een systeem van volledige budgetfinanciering ingevoerd, zoals dit nu van toepassing is op het WWB-inkomensdeel. Met de Wet BUIG worden de financiële middelen van de 'kleine inkomensregelingen' gebundeld in het volledig gebudgetteerde I-deel dat de gemeente ontvangt voor de bijstandsverstrekking op grond van de WWB. Gemeenten krijgen door de wet aldus een grotere verantwoordelijkheid en lopen ook meer financieel risico.

Opmerking:

Niet gebundeld met het I-deel wordt de financiering van de kosten van levensonderhoud van gevestigde oudere en beëindigende zelfstandigen en van bedrijfskapitaal vanuit het Bbz 2004. Hiervoor blijft aparte financiering bestaan.

Door de Wet BUIG wordt het aantal landelijke regels verder sterk teruggedrongen. In de plaats komt een grotere beleidsruimte voor de gemeente. Daardoor wordt de gemeente ook gestimuleerd om op een aantal punten zelf beleid te ontwikkelen.

Het maatregelenbeleid was geregeld bij AMvB. Deze landelijke regelingen, alsmede de nog bestaande boetebepalingen, zijn echter met de Wet BUIG komen te vervallen. Op basis van het inwerkingtredingsbesluit is het aan de gemeente om in een bij verordening vastgelegd beleid te voorzien.

In deze verordening is er voor gekozen om met betrekking tot de IOAW en IOAZ te komen tot een beleid dat zo veel mogelijk analoog is aan het WWB-regime.

Invoering Wet "aanscherping handhaving- en sanctiebeleid SZWwetgeving"

Per 1 januari 2013 treedt de Wet 'Aanscherping handhaving- en sanctiebeleid SZWwetgeving' in werking. Met deze wet wordt het college verplicht om een bestuurlijke boete op te leggen indien sprake is van schending van de inlichtingenplicht. De eerdere bevoegdheid om een maatregel in deze situatie op te leggen verdwijnt. De hoogte van de boete is daarbij in beginsel gelijk aan het nettobedrag dat belanghebbende te veel aan bijstand heeft ontvangen, en bij recidive 150% van het benadelingsbedrag.

Met de Wet aanscherping handhaving- en sanctiebeleid SZW wordt ook het sanctieregime in de overige sociale zekerheidswetten aangescherpt. Er wordt een vergelijkbaar boeteregime ingevoerd bij de uitvoeringsorganisaties UWV, sociale verzekeringsbank en gemeenten (voor wat betreft de IOAW en IOAZ).

Met de introductie van de bestuurlijke boete per 1 januari 2013 zijn de gemeenten niet langer bevoegd hiervoor in de verordening verlagingen/regels vast te stellen. De gevolgen van het schenden van de inlichtingenplicht zijn per die datum in de wet geregeld. De artikelen daaromtrent zijn in deze verordening komen te vervallen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1. Begripsomschrijvingen

Dit artikel bevat de verschillende begripsomschrijvingen. Een aantal omschrijvingen verdient enige extra aandacht.

Onder c. de IOAW/IOAZ

Gekozen is voor een definitie die gelijktijdig naar beide wetten verwijst nu een groot deel van de bepalingen in beide wetten identiek is qua nummering en inhoud en aldus voorkomen wordt dat steeds specifiek naar elke afzonderlijke wet verwezen moet worden.

Onder e. uitkeringsnorm

De WWB werkt met verlagingen op de netto bijstand. Om een identiek systeem in de IOAW en IOAZ te creëren is het wenselijk om een begrip te introduceren dat verwijst naar een netto norm.

Onder f. maatregel

In afwijking van de WWB wordt ook het blijvend of tijdelijk (gedeeltelijk) weigeren van de uitkering binnen deze verordening als maatregel aangemerkt. Dit houdt verband met de extra mogelijkheden binnen de IOAW en IOAZ op dit vlak.

Onder g. inkomen

Qua inkomensbegrip wordt aangesloten bij het inkomensbegrip binnen de IOAW en IOAZ. Dit wijkt af van het binnen de WWB gehanteerde inkomensbegrip.

Onder i. belanghebbende

Daar de in artikel 20, tweede lid IOAW opgenomen bevoegdheden tot het opleggen van een maatregel, blijkens dat artikel, daar enkel gelden voor de persoon die is aangewezen op arbeid in dienstbetrekking, is ook het begrip belanghebbende in die zin ingeperkt.

Artikel 2

Dit artikel bundelt het bepaalde in artikel 20, eerste lid IOAZ en artikel 20, tweede lid IOAW.

Artikel 3. De berekeningsgrondslag

Zoals reeds aangegeven wordt de maatregel toegepast op de bruto norm.

Artikel 4. De hoogte en duur van de maatregel

Geen toelichting.

Artikel 5. Het besluit tot opleggen van een maatregel

Het verlagen van de uitkering 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 6. 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, 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 Awb.

Artikel 7. Afzien van het opleggen van een maatregel

Naast de redenen genoemd in dit artikel waarin afgezien kan worden van het opleggen van een maatregel, 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) (eerste lid). Omwille van de effectiviteit is het nodig dat een

maatregel spoedig nadat de gedraging heeft plaatsgehad, wordt opgelegd. Om deze reden wordt onder b. geregeld dat het college geen maatregelen oplegt voor gedragingen die langer dan één jaar geleden hebben plaatsgevonden.

Ten slotte kan in individuele omstandigheden wegens dringende redenen worden afgezien van het opleggen van een maatregel. Van dringende redenen is sprake als de gevolgen van het opleggen van een maatregel onaanvaardbaar zijn. Dat vergt een individuele beoordeling van de situatie van de belanghebbende.

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

Artikel 8. Ingangsdatum en tijdvak

Het opleggen van een maatregel vindt plaats door het verlagen van de uitkering (eerste lid). Verlaging van de uitkering kan in beginsel op twee manieren:

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

Het verlagen van de uitkering die in de nabije toekomst wordt verstrekt, is de gemakkelijkste methode. In dat geval niet hoeft niet te worden overgegaan tot herziening van de uitkering en het te veel betaalde bedrag aan uitkering terug te vorderen. 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 uitkering.

Is toepassing van lid 1 niet aan de orde, omdat de uitkering reeds beëindigd is, dan biedt het tweede lid de mogelijkheid om met terugwerkende kracht een maatregel op te leggen. Wanneer een uitkering nog niet (volledig) aan de belanghebbende is uitbetaald, is het praktisch om de verlaging van de uitkering te verrekenen met het bedrag dat nog moet worden uitbetaald. In dat geval moet de inkomen wel worden herzien en teruggevorderd. Dat is ook nog mogelijk indien de inkomen reeds is uitbetaald. Uit de jurisprudentie van de Raad blijkt dat de uiterste begrenzing ligt op het moment waarop de gedraging plaatsgevonden heeft. Wordt een dergelijke maatregel opgelegd, dan moet een tevens besluit tot herziening van de uitkering worden genomen.

Artikel 9. Samenloop van gedragingen

Is sprake van verschillende gedragingen (meerdaadse samenloop) dan dient voor iedere gedraging afzonderlijk het maatregelpercentage te worden berekend en gelijktijdig te worden opgelegd, tenzij dit niet verantwoord is. Daarnaast dient altijd de individuele toets aan artikel 2, tweede lid te worden toegepast.

Artikel 10. Indeling in categorieën

Zoals reeds in de algemene toelichting is gesteld, wordt zoveel mogelijk aansluiting bij de Maatregelverordening WWB gezocht en gekozen voor indeling in categorieën.

Artikel 11. De hoogte van de maatregel

Geen toelichting.

Artikel 12. en 13.

In deze bepalingen zijn de mogelijkheden die de IOAW en IOAZ biedt om de uitkering (tijdelijk en/of blijvend geheel of gedeeltelijk) te weigeren volledig uitgewerkt.

Artikel 14. 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.

De gemeente handelt conform het agressieprotocol indien er een verband bestaat tussen de ernstige misdraging en (mogelijke) belemmeringen voor de gemeente bij het vaststellen van het recht op een uitkering. Vandaar dat in dit artikel wordt bepaald dat de ernstige misdragingen moeten hebben plaatsgevonden onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van de IOAW en IOAZ.

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 de 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. In ieder geval moet in eerste instantie volgens het Agressieprotocol Haarlemmermeer worden gehandeld.

Artikel 15. Het handhavingsbeleid

Artikel 8a WWB bepaalt dat de gemeenteraad in het kader van het financiële beheer bij verordening regels stelt voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van bijstand alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet. Het doel van dit artikel is de handhaving van de WWB en het fraudebeleid op de agenda van de gemeenteraden te zetten. De gemeente heeft er voor gekozen om geen aparte fraudeverordening op te stellen, maar beleidsregels. Deze beleidsregels zijn ook van toepassing voor wat betreft de handhaving van de IOAW en IOAZ.

Artikel 16. Intrekking

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 17. De inwerkingtreding

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 18. Citeertitel

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.