

TOELICHTING OP DE MAATREGELENVERORDENING WET WERK EN BIJSTAND HAARLEMMERMEER

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1. Begripsomschrijving

De begrippen die in de verordening worden gebruikt hebben een gelijkkluidende betekenis als de omschrijving in de WWB en Awb.

Artikel 2. Het opleggen van een maatregel

Artikel 2, 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 8). 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 worden in de re-integratieverordening uitgewerkt in specifieke verplichtingen die zijn toegesneden op de situatie en mogelijkheden van de bijstandsgerechtigde. 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 en recht op bijstand.
Bij 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.
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 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 2, 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:

- 1: vaststellen van de ernst van de gedraging;
- 2: vaststellen van de verwijtbaarheid;
- 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 5. 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;
- 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

Artikel 3, 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.

Artikel 3, tweede lid

Onderdeel a: de 18 tot 21-jarigen ontvangen een lage jongerennorm die, indien noodzakelijk wordt aangevuld tot de norm 21-jarige dan wel de WSF-norm door middel van aanvullende bijzondere bijstand in de kosten van levensonderhoud. Indien de maatregel alleen op de lage norm 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. Er moet dan wel een verband bestaan tussen de gedraging van een belanghebbende en zijn recht op bijzondere bijstand.

Artikel 4. 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 verplicht gesteld.

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 5. Afzien van het opleggen van een maatregel

Artikel 5, eerste lid

Het afzien van het opleggen van een maatregel 'indien elke vorm van verwijtbaarheid' ontbreekt, is reeds geregeld in artikel 18, tweede lid, WWB.

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.

Artikel 5, tweede lid

Hierin wordt geregeld dat het college kan afzien van het opleggen van een maatregel indien het daarvoor dringende redenen aanwezig acht. Gedacht kan worden aan een situatie dat belanghebbende reeds door samenloop van calamiteiten zodanig in de problemen (bijvoorbeeld gezondheid) is geraakt, dat het niet verantwoord is om ook nog eens een maatregel te treffen. Wat dringende redenen zijn, is afhankelijk van de concrete situatie en kan dus niet op voorhand worden vastgelegd.

Artikel 5, 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 6. Ingangsdatum en tijdvak

Artikel 6, 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; en
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 Gemeenten hoeven in dat geval niet over te gaan tot herziening van de bijstand en het te veel betaalde bedrag aan bijstand 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 bijstand.

Artikel 6, Tweede lid

In de situatie dat de uitkering nog niet (volledig) is uitbetaald aan de uitkeringsgerechtigde, kan een maatregel worden opgelegd, zonder dat een bedrag moet worden teruggevorderd. Het tweede lid geeft de bevoegdheid aan het college om in een dergelijke geval wél een maatregel met terugwerkende kracht op te leggen.

Artikel 6, derde lid

Een maatregel die over een toekomstige uitkering wordt opgelegd, kan niet worden toegepast in de situatie dat de bijstand wordt beëindigd. Om de belanghebbende toch een maatregel te kunnen opleggen, indien hij binnen drie maanden een beroep doet op de bijstand, is het derde lid opgenomen.

Artikel 6, vierde 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. Gemeenten mogen zelf bepalen wanneer die herbeoordeling plaatsvindt, als dit maar gebeurt 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 gedragingen

De regeling voor de samenloop van gedragingen heeft betrekking op verschillende gedragingen van een bijstandsgerechtigde die (min of meer) gelijktijdig plaatsvinden. De regeling geldt dus niet voor een gedraging die verschillende schendingen van verplichtingen met zich meebrengt. Indien sprake is van schending van meerdere verplichtingen door één gedraging, dan dient voor het toepassen van de maatregel te worden uitgegaan van de gedraging waarop de zwaarste maatregel van toepassing is.

Artikel 8. Indeling in categorieën

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

De gedragingen die in dit artikel worden genoemd zijn minder concreet omschreven dan in het Maatregelenbesluit. De reden hiervoor is dat de WWB, in tegenstelling tot de Abw, volstaat met een algemene omschrijving van de plicht tot arbeidsinschakeling. De concrete invulling van de verplichtingen dient zoveel mogelijk te worden afgestemd op de mogelijkheden van de individuele bijstandsgerechtigde.

De eerste categorie, onderdeel a, betreft de formele verplichting om zich als werkzoekende in te schrijven bij het UWV en ingeschreven te blijven.

De tweede categorie betreft de verplichting tot een actieve opstelling op de arbeidsmarkt, de eigen verantwoordelijkheid van de belanghebbende om bijvoorbeeld voldoende te solliciteren en te voldoen aan een oproep. Daarnaast betreft het de verplichting om het individuele plan van aanpak te ondertekenen. Dit plan wordt als bijlage bij het besluit tot toekenning of voortzetting van de bijstand meegestuurd.

In de derde categorie gaat het om gedragingen die direct een aanleiding vormen tot een beroep op bijstand of het zonder noodzaak langer voortduren daarvan. Het gaat hier om het stellen van niet verantwoorde beperkingen ten aanzien van de aanvaardbare arbeid en om gedragingen die de kansen op arbeidsinschakeling verminderen. Voorbeelden van deze categorie zijn negatieve gedragingen bij sollicitaties en onvoldoende meewerken aan het opgestelde trajectplan.

De vierde categorie betreft 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 deeltijdarbeid niet behouden.

Artikel 9. De hoogte en duur van de maatregel

Artikel 9, eerste lid

Deze bepaling bevat de standaardmaatregelen voor de vier categorieën van gedragingen die verband houden met het geen of onvoldoende medewerking verlenen aan het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid.

Bij het vaststellen van de percentages waarmee de bijstand wordt verlaagd zijn de volgende twee vragen gesteld:

1. In hoeverre voldoet de beoogde verlaging van de uitkering aan de eisen van proportionaliteit en evenredigheid als de betreffende gedraging in ogenschouw wordt genomen?
2. In hoeverre zal het opleggen van de maatregel effectief zijn, in de zin dat de maatregel de beoogde gedragsverandering bij de bijstandsgerechtigde zal bewerkstelligen?

Artikel 9, Tweede en derde 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 hoogte van de maatregel. Indien een maatregel uit de vierde categorie is opgelegd wordt de duur van de maatregel verdubbeld. Met een 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 12 maanden, geldt het tijdstip waarop het besluit waarmee de maatregel is opgelegd, bekend is gemaakt.

Artikel 10. Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid

De verplichting om voldoende besef van verantwoordelijkheid te tonen voor de voorziening in het bestaan, geldt reeds voordat een bijstandsuitkering wordt aangevraagd. Dit betekent dat wanneer iemand in de periode voorafgaand aan de bijstandaanvraag een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid heeft getoond, waardoor hij niet langer beschikt over de middelen om in de kosten van het bestaan te voorzien en als gevolg daarvan een bijstandsuitkering aanvraagt, de gemeente bij de toekenning van de bijstand hiermee rekening kan houden door het opleggen van een maatregel.

Een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid kan uit allerlei gedragingen blijken, zoals:

- een onverantwoorde besteding van vermogen;
- geen of te late aanvraag doen voor een voorliggende voorziening;
- het niet nakomen van de verplichting tot instellen alimentatievordering;
- het door eigen toedoen verspelen van het recht op uitkering ingevolge de WW als gevolg van fraude.

In het tweede lid wordt aangegeven dat tot tekortschietend besef van verantwoordelijkheid tevens wordt gerekend het voorafgaand aan de aanvraag en door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid dan wel het tijdens de bijstand door eigen toedoen niet behouden van deeltijdarbeid.

Volgens vaste jurisprudentie kan het door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid namelijk niet worden teruggevoerd op artikel 9 van deze verordening, maar op artikel 13, omdat deze gedraging valt onder het begrip tekortschietend besef van verantwoordelijkheid (artikel 18 WWB), zie onder meer LJN BN9720, CRvB 06.10.2010.

Wat betreft de hoogte van de maatregel is er voor gekozen een standaardpercentage toe te passen op de verlaging 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 betoond. Er kan maximaal voor drie jaar een maatregel worden toegepast.

Artikel 11. 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 WWB.

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 plaatsgevonden. 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 frustratiegeweld. Het zal duidelijk zijn dat de mate van verwijtbaarheid bij instrumenteel geweld in beginsel groter is dan bij frustratiegeweld. In ieder geval wordt in eerste instantie conform het Agressieprotocol Haarlemmermeer gehandeld.

Artikel 12. 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.

Door het opstellen van een verordening wordt gewaarborgd dat aan de eisen van rechtmatigheid wordt voldaan. De gemeente heeft er voor gekozen om geen aparte fraudeverordening op te stellen, maar aan te sluiten bij de maatregelenverordening WWB.

Het handhavingsbeleid zal verder worden uitgewerkt in een handhavingsbeleidsplan en beleidsregels die door het college zullen worden vastgesteld.

Artikel 13. Onvoorziene omstandigheden

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 14. De intrekking

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 15. De inwerkingtreding

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 16. Citeertitel

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.