ECLI:NL:RBROT:2014:4752

Instantie	Rechtbank Rotterdam
Datum uitspraak	12-06-2014
Datum publicatie	16-06-2014
Zaaknummer	13/8348
Rechtsgebieden	Socialezekerheidsrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Naar het oordeel van de rechtbank geeft de toelichting op artikel 6 van de Verordening afstemming en handhaving Wwb, Ioaw, Ioaz Rotterdam 2013 onvoldoende inzicht in de criteria op grond waarvan het onderscheid wordt gemaakt tussen een lichte en een gewone verplichting (lees: waarschuwing en maatregel) en tussen het niet of onvoldoende nakomen van een dergelijke verplichting (lees: maatregel van 30% en maatregel van 100%). Uit de toelichting op artikel 6 van genoemde verordening blijkt onvoldoende duidelijk welk handelen of nalaten van een bijstandsgerechtigde aanleiding kan geven tot het opleggen van een waarschuwing, een maatregel van 30% of een maatregel van 100%. Met de vaststelling van dit artikel heeft de gemeenteraad dan ook geen juiste uitvoering gegeven aan de hem in artikel 8 van de Wwb toegekende verordenende bevoegdheid. Dit betekent dat artikel 6 van de Afstemmingsverordening 2013, dat vanwege het daarin vastgestelde systeem van categorieën en maatregelen ondeelbaar is, in zijn geheel verbindende kracht mist. Het argument van verweerder dat uit de toelichting blijkt dat in eisers situatie een maatregel van 100% aan de orde is, acht de rechtbank niet steekhoudend. De verbindendheid van deze bepaling moet in algemene zin worden beoordeeld en niet per geval aan de hand van de vraag of de toelichting iets vermeldt over de concrete gedraging die aan de orde is. Zoals de Raad in zijn uitspraak van 25 februari 2014 (ECLI:NL:CRVB:2014:608) heeft overwogen, bevat artikel 8 van de Verordening afstemming en handhaving Wwb Rotterdam 2009, zoals deze luidde van 1 juli 2011 tot 1 april 2013, een ondeelbaar systeem van categorieën en maatregelen. Hetzelfde geldt voor artikel 6 van de Verordening afstemming en handhaving Wwb, Ioaw, Ioaz Rotterdam 2013.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JWWB 2014/193

Uitspraak

Rechtbank Rotterdam

Team Bestuursrecht 2

zaaknummer: ROT 13/8348

uitspraak van de meervoudige kamer van 12 juni 2014 in de zaak tussen

[eiser], eiser,

gemachtigde: mr. A. el Idrissi,

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam, verweerder,
gemachtigde: mr. I. Plaisier.

Procesverloop

Bij besluit van 19 juli 2013 (het primaire besluit) heeft verweerder de uitkering van eiser op grond van de Wet werk en bijstand (Wwb) per 1 augustus 2013 verlaagd met 100% gedurende een maand.

Bij besluit van 12 december 2013 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiser ongegrond verklaard.

Eiser heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 9 mei 2014. Eiser en zijn gemachtigde zijn ter zitting verschenen. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde. Ter zitting heeft de rechtbank het onderzoek gesloten.

De rechtbank heeft op 28 mei 2014 het onderzoek heropend en de zaak verwezen naar een meervoudige kamer. Vervolgens hebben partijen toestemming verleend voor het achterwege laten van een nadere zitting, waarna de rechtbank het onderzoek opnieuw heeft gesloten.

Overwegingen

1. Bij het primaire besluit heeft verweerder eiser de maatregel opgelegd van verlaging van de bijstandsuitkering met 100% gedurende één maand. Aan dit besluit heeft verweerder ten grondslag gelegd dat eiser door eigen toedoen zijn stage bij Bazar is kwijtgeraakt. Bij het bestreden besluit heeft verweerder deze maatregel gehandhaafd onder verwijzing naar artikel 6, derde lid, aanhef en onder b, van de Verordening afstemming en handhaving Wwb, Ioaw, Ioaz Rotterdam 2013 (Afstemmingsverordening 2013). In het verweerschrift heeft verweerder naar voren gebracht dat hij aan de maatregel ten grondslag legt dat het traject naar werk van eiser bij Traverse (waar de stage bij Bazar deel van uitmaakt) door eisers toedoen is beëindigd.
2. Eiser voert met verwijzing naar de uitspraak van 25 februari 2014 (ECLI:NL:CRVB:2014:608) van de Centrale Raad van Beroep (Raad) aan dat artikel 6 van de Afstemmingsverordening 2013 onverbindend is. In die uitspraak heeft de Raad artikel 8 van de Verordening afstemming en handhaving WWB Rotterdam 2009, zoals luidend van 1 juli 2011 tot 1 april 2013 (Afstemmingsverordening 2011), in zijn geheel onverbindend geoordeeld. Die bepaling is gelijkluidend aan artikel 6 van de Afstemmingsverordening 2013, welke verordening op 1 april 2013 in werking is

getreden.

2.1. In zijn uitspraak van 25 februari 2014 heeft de Raad overwogen dat artikel 8 van de Afstemmingsverordening 2011 en de toelichting daarop geen criteria bevatten om het onderscheid te kunnen maken tussen een lichte en een gewone verplichting en tussen het niet en het onvoldoende nakomen van een dergelijke verplichting. Gelet hierop bevat de Afstemmingsverordening 2011 geen criteria op grond waarvan de hoogte en de duur van een maatregel per gedraging kunnen worden bepaald. Met artikel 8 van de Afstemmingsverordening 2011 heeft de gemeenteraad van Rotterdam (gemeenteraad) naar het oordeel van de Raad dan ook geen juiste uitvoering gegeven aan de hem in artikel 8, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wwb toegekende verordenende bevoegdheid. Op grond hiervan heeft de Raad geoordeeld dat artikel 8 van de Afstemmingsverordening 2011, dat vanwege het daarin vastgestelde systeem van categorieën en maatregelen ondeelbaar is, in zijn geheel verbindende kracht mist.

2.2. Verweerder betoogt dat artikel 6 van de Afstemmingsverordening 2013 weliswaar gelijkluidend is aan artikel 8 van de Afstemmingsverordening 2011, maar dat met de toelichting bij artikel 6 wél de door de Raad gewenste duidelijkheid wordt geboden. Daartoe wijst verweerder erop dat in de toelichting op de Afstemmingsverordening 2013 onder het kopje Hoofdlijnen van het maatregelenbeleid is opgenomen dat de verordening twee standaardmaatregelen kent: verlaging van de bijstand gedurende een maand met 30% respectievelijk 100%. In de toelichting is vermeld dat een maatregel van 30% aan de orde is als sprake is van gedragingen die ertoe kunnen leiden dat een traject wordt vertraagd of de duur van afhankelijkheid van een uitkering kan worden verlengd. Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij het niet verschijnen op oproepen van re-integratiebedrijven, arbeidsmedische toetsbedrijven of oproepen voor banenmarkten. Ook het onvoldoende solliciteren, het onvoldoende meewerken aan onderzoeken of het opheffen van belemmeringen vallen hieronder. Een maatregel van 100% is volgens de toelichting aan de orde als sprake is van gedragingen die ertoe leiden dat de uitkeringsafhankelijkheid start of voortduurt of een traject geen doorgang vindt of beëindigd wordt. Het gaat dan bijvoorbeeld om het ontstaan of voortduren van verwijtbare werkloosheid of het weigeren van (gesubsidieerde) arbeid, een participatieplaats of stageplek. Ook het niet meewerken aan een voorziening en gedragingen waardoor een baan, uitzendwerk of stage niet tot stand komt of verloren gaat, vallen hieronder. Verder is in de toelichting op artikel 6 vermeld dat uitgangspunt is dat bij schending van verplichtingen een maatregel wordt opgelegd van 30% of 100%. Bij een lichtere verplichting, zoals de verplichting zich te registreren als werkzoekende, kan worden volstaan met een waarschuwing. Naar de mening van verweerder wordt met deze passages uit de toelichting voldoende duidelijkheid verschaft over de criteria aan de hand waarvan de hoogte en duur van de maatregel worden bepaald.

Verweerder merkt verder nog op dat uit de toelichting op artikel 6 rechtstreeks volgt dat in een situatie als hier aan de orde een maatregel van 100% wordt opgelegd.

2.3. Naar het oordeel van de rechtbank geeft de toelichting op artikel 6 van de Afstemmingsverordening 2013 onvoldoende inzicht in de criteria op grond waarvan het onderscheid wordt gemaakt tussen een lichte en een gewone verplichting (lees: waarschuwing en maatregel) en tussen het niet of onvoldoende nakomen van een dergelijke verplichting (lees: maatregel van 30% en maatregel van 100%).

Over het onderscheid tussen een lichte en een gewone verplichting is in de toelichting slechts vermeld dat bij het niet nakomen van een lichte verplichting kan worden volstaan met een waarschuwing, waarbij één voorbeeld wordt gegeven. Een nadere omschrijving van wat volgens de gemeenteraad als een lichte verplichting moet worden aangemerkt, ontbreekt.

Het onderscheid tussen het niet of onvoldoende nakomen van een verplichting houdt volgens de toelichting verband met het onderscheid tussen gedragingen die ertoe kunnen leiden dat een traject wordt vertraagd of de duur van afhankelijkheid van een uitkering kan worden verlengd (30% verlaging) en gedragingen die ertoe kunnen leiden dat de uitkeringsafhankelijkheid start of voortduurt of een traject geen doorgang vindt of beëindigd wordt (100% verlaging). De

rechtbank acht de omschrijving van deze twee categorieën gedragingen onvoldoende onderscheidend. Daartoe wijst zij er bijvoorbeeld op dat zonder verdere toelichting, die ontbreekt, niet duidelijk is op grond van welke criteria gedragingen die ertoe leiden dat de duur van de afhankelijkheid van een uitkering kan worden verlengd en die leiden tot een maatregel van 30% worden onderscheiden van gedragingen die ervoor zorgen dat de uitkeringsafhankelijkheid voortduurt en die leiden tot een maatregel van 100%. De gedragingen die ten aanzien van beide categorieën gedragingen bij wijze van voorbeeld worden vermeld, maken dit evenmin duidelijk.

De rechtbank komt tot de conclusie dat uit de toelichting op artikel 6 van de Afstemmingsverordening 2013 onvoldoende duidelijk blijkt welk handelen of nalaten van een bijstandsgerechtigde aanleiding kan geven tot het opleggen van een waarschuwing, een maatregel van 30% of een maatregel van 100%.

2.4. Het argument van verweerder dat uit de toelichting blijkt dat in eisers situatie een maatregel van 100% aan de orde is, acht de rechtbank niet steekhoudend. Dat de toelichting op de Afstemmingsverordening 2013 een aantal voorbeelden bevat, zodat in een aantal situaties duidelijk lijkt welke maatregel volgens de gemeenteraad aan de orde is, betekent niet dat artikel 6 van de Afstemmingsverordening 2013 en de toelichting daarop voldoende criteria bevatten om het onderscheid te kunnen maken tussen een lichte en een gewone verplichting en tussen het niet en het onvoldoende nakomen van een dergelijke verplichting. De verbindendheid van deze bepaling moet in algemene zin worden beoordeeld en niet per geval aan de hand van de vraag of de toelichting iets vermeldt over de concrete gedraging die aan de orde is. Zoals de Raad in zijn uitspraak van 25 februari 2014 heeft overwogen, bevat artikel 8 van de Afstemmingsverordening 2011 een ondeelbaar systeem van categorieën en maatregelen. Hetzelfde geldt voor artikel 6 van de Afstemmingsverordening 2013.

2.5. Uit het voorgaande volgt dat artikel 6 van de Afstemmingsverordening 2013 en de toelichting op deze verordening onvoldoende criteria bevatten op grond waarvan de hoogte en de duur van een maatregel per gedraging kunnen worden bepaald. Met de vaststelling van dit artikel heeft de gemeenteraad dan ook geen juiste uitvoering gegeven aan de hem in artikel 8 van de Wwb toegekende verordenende bevoegdheid. Dit betekent dat artikel 6 van de Afstemmingsverordening 2013, dat vanwege het daarin vastgestelde systeem van categorieën en maatregelen ondeelbaar is, in zijn geheel verbindende kracht mist. De hierop betrekking hebbende beroepsgrond slaagt.

3. Het beroep is gegrond. De rechtbank vernietigt het bestreden besluit omdat dat besluit is gebaseerd op een bepaling die verbindende kracht mist. De overige beroepsgronden behoeven geen bespreking.

   Omdat geen andere beslissing mogelijk is, zal de rechtbank zelf in de zaak voorzien door het bezwaar gegrond te verklaren, het primaire besluit te herroepen en te bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het bestreden besluit.

4. Omdat het beroep gegrond wordt verklaard, moet verweerder het door eiser betaalde griffierecht van 44,- aan hem vergoeden.

5. De rechtbank ziet aanleiding verweerder te veroordelen in de kosten die eiser in verband met de behandeling van zijn bezwaar en beroep redelijkerwijs heeft moeten maken. De rechtbank stelt de proceskosten vast op 1.948,- (1 punt voor het indienen van het bezwaarschrift, 1 punt voor het bijwonen van de hoorzitting, 1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting).

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- verklaart het bezwaar gegrond, herroept het primaire besluit en bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het bestreden besluit;
- bepaalt dat verweerder aan eiser het betaalde griffierecht van 44,- vergoedt;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiser tot een bedrag van 1.948,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. B. van Velzen, voorzitter, en mr. C.A. Schreuder en mr. D. Brugman, leden, in aanwezigheid van mr. S. Wierink, griffier.

De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 12 juni 2014.

griffier voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op:

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Centrale Raad van Beroep.