

## ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

### Artikel 1. Begripsomschrijving

De begrippen die in de verordening worden gebruikt hebben een gelijklopende betekenis als de omschrijving in de WWB, de Bbz en de Algemene wet bestuursrecht, tenzij anders is aangegeven.

### Artikel 2. Het opleggen van een maatregel

#### *Eerste lid*

De WWB verbindt aan het recht op een bijstandsuitkering een aantal verplichtingen.

Deze verplichtingen zijn onder meer:

1. Het tonen van voldoende besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan (artikel 18, tweede lid WWB).

2. De plicht tot arbeidsinschakeling (artikel 9 WWB). Deze plicht bestaat uit twee soorten verplichtingen:

de plicht om naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en deze te aanvaarden; en

de plicht om gebruik te maken van een door het college aangeboden voorziening gericht op ondersteuning bij arbeidsinschakeling. Deze verplichtingen zullen nader moeten worden uitgewerkt in specifieke verplichtingen die zijn toegesneden op de situatie en mogelijkheden van de bijstandsgerechtigde. De re-integratieverordening (participatieverordening) die elke gemeente moet opstellen, vormt de juridische basis voor opleggen van deze specifieke verplichtingen. Deze verplichtingen moeten in het besluit tot het verlenen van bijstand worden neergelegd.

3. De medewerkingsplicht (artikel 17, tweede lid WWB). 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 meewerken aan een psychologisch onderzoek.

Artikel 18, tweede lid WWB, noemt een gedraging die in ieder geval een schending van de medewerkingsplicht inhoudt: 'het zich jegens het college zeer ernstig misdragen'.

#### *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 dagelijks bestuur 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 dagelijks bestuur 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.

Dit betekent dat het dagelijks bestuur bij het beoordelen of een maatregel moet worden opgelegd, en zo ja welke, 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 bijstand 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 bijvoorbeeld hoge woonlasten of andere vaste lasten of uitgaven van bijzondere aard waarvoor geen financiële tegemoetkoming mogelijk is;

sociale omstandigheden, gezinnen met kinderen bijvoorbeeld;

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. 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 4. De berekeningsgrondslag**

Een maatregel wordt toegepast op de bijstand (lid 1), de bijzondere bijstand (lid 2) en premie arbeidsongeschiktheidsverzekering aan zelfstandigen (lid 3).

#### *Lid 1*

Onder de bijstand wordt verstaan de wettelijke norm, inclusief gemeentelijke toeslag of verlaging inclusief vakantiegeld, de aan de jongere verstrekte bijzondere bijstand als bedoeld in artikel

12 van de wet, voor zover zij recht hebben op die bijzondere bijstand (lid 2) en de norm die op grond van artikel 78f van de wet op zelfstandigen die onder de regeling van de Bbz vallen van toepassing is.

### *Lid 2*

Onder bijzondere bijstand de bijstand als bedoeld in artikel 35 WWB.

De WWB kent geen grond om bijzondere bijstandsaanvragen die het gevolg zijn van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid af te wijzen. Wel kan op de bijzondere bijstand in dergelijke gevallen een maatregel worden toegepast (zie ook CRvB LJN: BL7308, WWB 08/3397). De maatregel kan maximaal de hoogte hebben van het bedrag waarvoor bijzondere bijstand zou zijn toegekend zonder toepassing van de maatregel, zodat per saldo voor de betreffende aanvraag geen bijzondere bijstand wordt verstrekt. Indien bijvoorbeeld wordt vastgesteld dat belanghebbende een beroep doet op de bijzondere bijstand omdat hij heeft nagelaten een aanvullende ziektekosten verzekering af te sluiten dan kan derhalve een maatregel worden opgelegd ter hoogte van het bedrag dat hij anders ontvangen zou hebben van de aanvullende ziektekostenverzekering.

### **Artikel 5. Het besluit tot opleggen van een maatregel**

Het verlagen van de bijstand omdat een maatregel wordt opgelegd, vindt plaats door middel van een besluit. Wanneer de maatregel bij een lopende uitkering wordt opgelegd, wordt een besluit tot vaststelling van de algemene bijstand op grond van artikel 45 WWB genomen.

Wordt een maatregel met terugwerkende kracht opgelegd, dan moet een besluit tot herziening van de bijstand worden genomen (artikel 54, derde lid). Tegen beide besluiten kan door de belanghebbende bezwaar en beroep worden aangetekend.

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 met het motiveringsbeginsel. Het motiveringsvereiste houdt onder andere in dat een besluit kenbaar is en van een deugdelijke motivering wordt voorzien.

### **Artikel 6. Waarschuwen of het afzien van het opleggen van een maatregel**

#### *Eerste lid*

In plaats van het opleggen van een maatregel kan in gevallen dat er sprake is van een niet tijdig registreren als werkzoekende bij het UWV of het niet tijdig verlengen daarvan dan wel (algemeen geformuleerd) sprake is van een gedraging die de inschakeling in arbeid belemmert als bedoeld in artikel 10 lid 2 ook een waarschuwing worden opgelegd. Deze waarschuwing wordt schriftelijk gegeven

Als eerder binnen 24 maanden en een (schriftelijke) waarschuwing is gegeven volstaat een waarschuwing niet meer. Een schriftelijke waarschuwing is evenwel geen maatregel. Dit wil zeggen dat bij herhaling van de gedraging in principe een maatregel wordt opgelegd zonder toepassing van de recidivemaatregel.

### *Tweede lid*

Het afzien van het opleggen van een maatregel 'indien elke vorm van verwijtbaarheid' ontbreekt, is geregeld in artikel 18, tweede lid, WWB. Het dagelijks bestuur kan in beleidsregels neerleggen hoe het van plan is om te gaan met de beoordeling van de verwijtbaarheid, door bijvoorbeeld aan te geven welke gedragingen in principe altijd verwijtbaar worden geacht en welke gedragingen in beginsel nooit. Ook kan in beleidsregels worden vastgelegd in welke gevallen sprake is of kan zijn van verzachtende omstandigheden of dringende redenen.

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 is het nodig dat een maatregel spoedig nadat de gedraging heeft plaatsgehad, wordt opgelegd. Om deze reden wordt onder b. geregeld dat het dagelijks bestuur geen maatregelen opgelegd voor gedragingen die langer dan een jaar geleden hebben plaatsgevonden.

Als wordt afgezien van het op leggen van een maatregel op grond van dringende redenen wordt dit schriftelijk aan belanghebbende gemeld.

## **Artikel 7. Ingangsdatum en tijdvak**

### *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; of
2. door middel van verlaging van het uitkeringsbedrag in de eerstvolgende maand(en).

Het verlagen van de uitkering die in de nabij toekomst wordt verstrekt, is de gemakkelijkste methode. In dat geval hoeft niet te worden over gegaan 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 bijstandsnorm.

### *Tweede lid*

Wanneer een uitkeringsbedrag nog niet (volledig) aan de bijstandsgerechtigde is uitbetaald, kan het praktisch zijn om de verlaging van de uitkering te verrekenen met het bedrag dat nog moet worden uitbetaald. In dat geval moet de bijstand wel worden herzien en teruggevorderd.

### *Derde lid*

Bijstand aan zelfstandigen wordt in het boekjaar als renteloze lening verstrekt en na afloop van het betreffende boekjaar wordt de bijstand over dat boekjaar definitief

vastgesteld. Dat maakt het mogelijk om een maatregel met terugwerkende kracht toe te passen bij de definitieve vaststelling van de bijstand.

#### *Vierde lid*

Dit lid regelt dat een maatregel voor bepaalde tijd wordt opgelegd, en voor de duur van een kalendermaand. 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 dagelijks bestuur kan na afloop van de periode waarvoor de maatregel is getroffen opnieuw een maatregel opleggen. Hiervoor is dan wel weer een apart besluit nodig.

#### *Vijfde lid*

Wordt een maatregel voor een langere duur dan drie maanden opgelegd, dan zal het dagelijks bestuur 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 dat 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 8. 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 bepaalde 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 9 Recidive**

Recidive maakt het meer verwijtbaar dan standaard. Daarom wordt bij recidive de standaardtermijn genoemd in de verordening verdubbeld of, indien meer gewenst, de hoogte van de verlaging.

De keus tussen een verdubbeling van de standaardtermijn of een verdubbeling van de hoogte gedurende de standaardtermijn kan onder meer afhangen van de persoonlijke (financiële) omstandigheden van de belanghebbende. Zo zal bij een gezin met kinderen, anders dan bij bijvoorbeeld een thuiswonende jongere, de "straf" eerder gezocht worden in de duur van de verlaging dan in de verdubbeling van de hoogte.

In lid 2 is verduidelijkt dat het geven een waarschuwing of het afzien van een maatregel op grond van dringende redenen niet meetelt voor de recidive.

#### Artikel 10. Tekortschieten in het naleven van de arbeidsverplichtingen en de tegenprestatie

Een gedraging wordt ernstiger geacht naarmate de gedraging concretere gevolgen heeft voor het niet verkrijgen van betaalde arbeid.

Dit artikel is zo opgebouwd dat per lid een steeds ernstiger gedraging wordt weergegeven met diensgevolge een hogere (standaard) maatregel.

Bij het vaststellen van de percentages waarmee de bijstand dan wordt verlaagd, hebben twee vragen een rol gespeeld.

1. In hoeverre voldoet de beoogde verlaging van de bijstand 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 11 Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid

##### *Eerste lid*

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. Dit geldt ook voor de situatie dat belanghebbende bijzondere bijstand aanvraagt. Zie in dit verband ook het bepaalde in artikel 4 lid 3.

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.

##### *Tweede lid*

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 in onvoldoende mate algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen.

Volgens vaste jurisprudentie kan het door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid namelijk niet worden teruggevoerd op artikel 10 van deze verordening, maar op artikel 11 omdat deze gedraging valt onder het begrip tekortschietend besef van verantwoordelijkheid (artikel 18 WWB), zie onder meer LJN BN9720, CRvB 06.10.2010.

#### *Derde lid*

In het derde lid is sprake van een vast kortingspercentage op bijstand (100%) en wordt ernst van de gedraging uitgedrukt 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. In het derde lid worden hiervoor richtlijnen gegeven. Dit laat onverlet de mogelijkheid voor het dagelijks bestuur om af te wijken van duur en/of hoogte op basis van de mate van verwijtbaarheid en de individuele omstandigheden van de belanghebbende. Zie in dit verband ook het bepaalde in het vijfde lid.

Sub c. van het derde lid heeft betrekking op de invoering van de Fraudewet per 1 januari 2013.

Het betreft hier de situatie dat de voorliggende voorziening (UWV,SVB en ISD (ook voor de IOAW en IOAZ) het uitstaande boetebedrag voor een termijn van maximaal 5 jaren in beginsel dient te verrekenen zonder rekening te houden met de beslagvrije voet. Dit houdt in dat de belanghebbende zodra de verrekening wordt geëffectueerd in beginsel geen beschikking heeft over zijn uitkering en indien andere middelen ontbreken, zal belanghebbende dan een beroep moeten doen op bijstand.

In beginsel wordt het feit dat het recht op een passende en toereikende voorliggende voorziening teloor is gegaan aangemerkt als tekortschietend besef van verantwoordelijkheid. Een en ander levert daarom maatregelwaardige gedraging op, op basis waarvan de bijstand kan worden verlaagd.

De hoogte van de maatregel komt overeen met de positie van de bijstandsgerechtigde die voor de tweede keer een boete krijgt opgelegd op grond van herhaaldelijk frauderen (de zogenaamde robuuste incasso).

#### *Vierde lid*

In het vierde lid wordt meer specifiek ingegaan op de gedragingen als bedoel in lid 2. Onderscheid wordt daarbij gemaakt op het door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid en het onvoldoende trachten die arbeid te verkrijgen.

#### *Vijfde lid*

Het vijfde lid geeft aan dat de bijstand ook verstrekt kan worden in de vorm van een geldlening indien er sprake is van een "ongenoegzaam besef". Dit zal met name toegepast kunnen worden in situaties waarbij bijvoorbeeld te snel een bedrag aan vermogen is ingeteerd of waarbij een schenking is gedaan. De hoogte van de geldlening zal dan maximaal overeenkomen met het te snel ingeteerde bedrag enz

Voor de toepassing van het Bbz wordt verwezen naar de algemene toelichting, onder de kop ' De relatie met het Bbz'.

### **Artikel 12. Nadere verplichtingen**

Zie hiervoor de algemene toelichting, onder de kop "de relatie met het Bbz" Voor het overige betreft het hier verplichtingen die niet direct "herleidbaar" zijn tot de artikelen 10 en 11 van deze verordening.

### **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.

Gemeenten kunnen 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 een uitkering. Vandaar dat in dit artikel wordt bepaald dat de zeer ernstige misdragingen moeten hebben plaatsgevonden onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van WWB.

In artikel 1, tweede lid, van de WWB, wordt gesproken over 'het zich jegens het college zeer ernstig misdragen'. Dit betekent dat alleen (zeer) agressief gedrag tegenover leden van het college en hun ambtenaren aanleiding zijn voor het opleggen van een maatregel. Er kan dus geen maatregel worden opgelegd als een klant zich agressief heeft gedragen tegenover een medewerker van een andere organisatie die belast is met de uitvoering van de WWB, bijvoorbeeld UWV WERKbedrijf of re-integratiebedrijf.

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 betrokkene. 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 dagelijks bestuur legt een maatregel op, terwijl de functionaris tegen wie de agressie zich richtte aangifte kan doen bij de politie.

#### **Artikel 14 Inwerkingtreding en toepassing**

Geen toelichting.

#### **Artikel 15 Citeertitel**

Geen toelichting.