

## **TOELICHTING**

### **Artikelsgewijs toelichting**

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

*Artikel 1. Begripsomschrijving*

De begrippen die in de verordening worden gebruikt hebben een gelijkkluidende betekenis als de omschrijving in de Wwb.

In de verordening wordt het begrip 'belanghebbende' gebruikt. Dit begrip wordt in artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht omschreven als 'degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken'.

*Artikel 2. Het opleggen van een maatregel*

#### 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 9). 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, waaronder begrepen sociale activering, gericht op ondersteuning bij arbeidsinschakeling, alsmede mee te werken aan een onderzoek naar zijn mogelijkheden tot arbeidsinschakeling en, indien van toepassing, mee te werken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak als bedoeld in artikel 44a van de WWB. Deze verplichtingen zullen nader moeten worden uitgewerkt in specifieke verplichtingen die zijn toegesneden op de situatie en mogelijkheden van de bijstandsgerechtigde. De gemeentelijke re-integratieverordening vormt de juridische basis voor het opleggen van deze specifieke verplichtingen. Deze verplichtingen zullen in het besluit tot het verlenen van bijstand dan wel het trajectplan moeten worden neergelegd.
3. De plicht tot het leveren van een tegenprestatie als bedoeld in artikel 9 lid 1 sub c van de wet. De verplichting tot een tegenprestatie zal nader moeten worden uitgewerkt in specifieke verplichtingen die zijn toegesneden op de situatie en mogelijkheden van de bijstandsgerechtigde. De verplichting zal in het besluit tot het verlenen van bijstand dan wel het trajectplan moeten worden neergelegd.

Artikel 18, tweede lid, van de WWB bepaalt dat het zich jegens het college zeer ernstig misdragen ook reden is om de bijstand te verlagen.

#### Tweede lid

In de verordening zijn voor verschillende 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 bij elke op te leggen maatregel moet worden nagegaan 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 bij het beoordelen of een maatregel moet worden opgelegd, en zo ja welke, telkens de volgende drie stappen moeten worden 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 5.

Matiging van de opgelegde maatregel wegens persoonlijke omstandigheden kan bijvoorbeeld in de volgende gevallen aan de orde zijn:

- a. bijzondere financiële omstandigheden van de belanghebbende, zoals hoge woonlasten of andere vaste lasten of uitgaven van bijzondere aard waarvoor geen financiële tegemoetkoming mogelijk is;
- b. sociale omstandigheden, gezinnen met kinderen bijvoorbeeld;
- c. 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*

#### 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. Indien de maatregel meer bedraagt dan de bijstand in aanvulling op eigen inkomsten, dan wordt de op te leggen maatregel beperkt tot de aanvullende bijstand.

#### Tweede lid

*Onderdeel a:* de 18 tot 21-jarigen ontvangen een lage jongerennorm, die indien noodzakelijk wordt aangevuld door middel van aanvullende bijzondere bijstand in de kosten van levensonderhoud (bij zelfstandige huishouding). Indien de maatregel alleen op de lage jongerennorm wordt opgelegd, zou dit leiden tot rechtsongelijkheid ten opzichte van de 21-jarigen.

*Onderdeel b en c:* 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. In onderdeel c is dit voor de zelfstandigen geregeld.

### *Artikel 4. 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 genomen op grond van artikel 45 Wwb.

Wordt een maatregel met terugwerkende kracht opgelegd, dan moet een besluit tot herziening van de bijstand worden genomen (Wwb artikel 54, derde lid). Tegen beide genoemde besluiten kan door 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 vooral uit het motiveringsbeginsel. Het motiveringsvereiste houdt onder andere in dat een besluit kenbaar is en van een deugdelijke motivering wordt voorzien.

### *Artikel 5. Afzien van het opleggen van een maatregel*

#### Eerste lid

Het afzien van het opleggen van een maatregel 'indien elke vorm van verwijtbaarheid' ontbreekt, is 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 oplegt voor gedragingen die langer dan één jaar geleden hebben plaatsgevonden.

#### Tweede lid

Hierin wordt geregeld dat het college kan afzien van het opleggen van een maatregel indien het daarvoor dringende redenen aanwezig achter. Wat dringende redenen zijn, is afhankelijk van de concrete situatie en kan dus niet op voorhand worden vastgelegd.

#### 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*

##### Eerste lid

Het opleggen van een maatregel vindt plaats door het verlagen van de bijstand. Verlaging van de bijstand kan in beginsel op twee manieren:

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

Het verlagen van de bijstand die in de nabije toekomst wordt verstrekt, is de gemakkelijkste methode. De gemeente hoeft in dat geval niet over te gaan tot herziening (en terugvordering) van de (te veel betaalde) bijstand. 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.

Een maatregel kan nooit worden opgelegd met ingang van een datum die ligt voordat de gedraging heeft plaatsgevonden.

### 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 (artikel 54, derde lid Wwb) en teruggevorderd (artikel 58 Wwb).

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 van de Wwb.

Gemeenten mogen zelf bepalen wanneer die herbeoordeling plaats vindt, als dat maar gebeurt binnen drie maanden nadat het besluit is 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.

### Derde lid

Voor zelfstandigen is in het derde lid vastgelegd in welke gevallen de maatregel met terugwerkende kracht kan worden opgelegd.

#### *Artikel 7. Samenloop van gedragingen*

De regeling voor de samenloop van gedragingen heeft betrekking op de schending van de verplichtingen genoemd in de wet. Indien sprake is van één gedraging die als schending van meerdere verplichtingen kan worden aangemerkt, dan dient voor het toepassen van de maatregel te worden uitgegaan van de verplichting waarop de zwaarste maatregel van toepassing is.

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.

## Hoofdstuk 2. Geen of onvoldoende medewerking verlenen aan het verkrijgen of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid

#### *Artikel 8. Indeling in categorieën*

De gedragingen die verband houden met het geen of onvoldoende medewerking verlenen aan het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid, worden in vier categorieën onderscheiden. Hierbij is het onderscheidend criterium de mate waarin de uitkeringsgerechtigde niet heeft voldaan aan de verplichtingen gericht op de toeleiding naar de arbeidsmarkt en de mate waarin algemeen geaccepteerde arbeid wordt geweigerd.

- De eerste categorie betreft de formele verplichting om zich als werkzoekende in te schrijven bij het UWV/Werkbedrijf en ingeschreven te doen blijven.
- De tweede categorie betreft de verplichtingen tot een actieve opstelling op de arbeidsmarkt, de eigen verantwoordelijkheid van de belanghebbende om bijvoorbeeld voldoende te solliciteren en te voldoen aan een oproep.
- In de derde categorie gaat het om gedragingen die direct aanleiding vormen tot een beroep op bijstand of het zonder noodzaak langer voortduren daarvan. Daarnaast betreft het hier de verplichtingen om gebruik te maken van een door het college aangeboden voorziening gericht op ondersteuning bij arbeidsinschakeling als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b en artikel 10, eerste lid van de wet, waaronder begrepen sociale activering. Voor jongeren beneden de 27 jaar geldt dat ze moeten meewerken aan het plan van aanpak als bedoeld in artikel 44a van de wet. Ook wanneer gedurende de wachttijd van vier weken de verplichtingen onvoldoende worden nagekomen kan een maatregel worden opgelegd. Wanneer iemand in de wachtperiode helemaal niets heeft gedaan wordt de aanvraag afgewezen.
- De vierde categorie betreft het niet aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid.

*Artikel 9.*

*De hoogte en duur van de maatregel*

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 het percentage waarmee de bijstand wordt verlaagd dient aan de eisen van proportionaliteit en evenredigheid te worden voldaan. Ook zal het effect van de op te leggen maatregel, zoals de beoogde gedragsverandering van de belanghebbende, in ogenschouw genomen worden.

### Tweede lid

In het tweede lid wordt de grotere mate van verwijtbaarheid tot uitdrukking gebracht in een verdubbeling van de duur van de maatregel, indien binnen één jaar na een eerste verwijtbare gedraging sprake is van een herhaling van de verwijtbare gedraging. Het recht op uitkering dient van zo kort mogelijke duur te zijn. Er wordt streng opgetreden als de belanghebbende weigert zelf te voorzien in de kosten van het bestaan.

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.

Op basis van deze bepaling kan een recidivemaatregel slechts één keer worden toegepast. Indien belanghebbende na een tweede verwijtbare gedraging wederom hetzelfde verwijtbare 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 individuele omstandigheden van de betrokkene.

### *Artikel 10. 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.

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

- a. een onverantwoorde besteding van vermogen;
- b. geen of te late aanvraag doen voor een voorliggende voorziening;
- c. het niet nakomen van de verplichting tot instellen alimentatievordering.

#### Tweede lid

In het tweede lid is er sprake van een vast kortingspercentage op de bijstandsuitkering (10%) en wordt de 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 onvoldoende besef van verantwoordelijkheid had betoond.

Dit laat overigens onverlet de mogelijkheid om af te wijken van de duur en/of de hoogte van de maatregel op basis van de mate van verwijtbaarheid en de individuele omstandigheden van de belanghebbende.

#### Derde lid

De verplichting die voortvloeien uit de wet gelden vanaf de datum dat de belanghebbende zich heeft gemeld om een uitkering aan te vragen. Omdat het van belang is dat iedereen die dat kan, aan het werk is en blijft, is in derde lid opgenomen dat ook een maatregel wordt opgelegd wanneer door eigen toedoen werk niet wordt behouden. Voor de hoogte en duur van de maatregel is aansluiting gezocht bij de maatregel die wordt opgelegd wanneer iemand algemeen geaccepteerde arbeid niet aanvaard.

#### Vierde lid

Het feit dat het recht op een passende en toereikende voorliggende voorziening teloor is gegaan, wordt aangemerkt als tekortschietend besef van verantwoordelijkheid. Een en ander levert daarom maatregelwaardig gedrag op, op basis waarvan de bijstand kan worden verlaagd. Bij een recidiverende bijstandsgerechtigde kan in die situatie gedurende drie maanden de boete worden verrekend. Daar wordt hierbij aangesloten.

Wel moet de maatregel worden afgestemd op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende. Er kunnen zich situaties voordoen die om een beperktere verlaging vragen.

*Artikel 11. Tegenprestatie*

Nieuw in de wet is dat het college de uitkeringsgerechtigde op kan dragen om maatschappelijke nuttige werkzaamheden te verrichten. In dit artikel is het kader vastgelegd voor de hoogte en duur van de maatregel als in onvoldoende mate mee wordt gewerkt aan deze opgedragen werkzaamheden.

*Artikel 12. 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.

Er kan alleen een maatregel worden opgelegd indien er een verband bestaat tussen de ernstige misdragingen en (mogelijke) belemmeringen 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 de WWB.

In artikel 18, tweede lid 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 een re-integratiebedrijf). Het is in dat geval wellicht mogelijk om een maatregel op te leggen wegens het niet of onvoldoende gebruikmaken van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling (artikel 9, derde lid, van de verordening).

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:

- verbaal geweld (schelden);
- discriminatie;
- intimidatie (uitoefenen van psychische druk);
- zaakgericht fysiek geweld (vernielingen);
- mensgericht fysiek geweld;
- combinatie van agressievormen.

Voor het bepalen van verwijtbaarheid van de misdraging zal gekeken moeten worden naar de omstandigheden waaronder de misdraging heeft plaatsgehad.

Het opleggen van een maatregel staat geheel los van het doen van aangifte bij de politie. Het college legt een maatregel op en zal de functionaris tegen wie de agressie zich richtte ondersteunen bij het doen van aangifte bij de politie.

*Artikel 13*

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

*Artikel 14*

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.