

Toelichting op de Maatregelenverordening Participatiewet, IOAW, IOAZ Haarlemmerliede en Spaarnwoude 2017

Algemeen

Rechten en plichten in de Participatiewet

De gemeente heeft een verantwoordelijkheid met betrekking tot de invulling van de rechten en plichten van bijstandsgerechtigden. Mede gelet op de rechtszekerheid van een bijstandsgerechtigde moet het gemeentelijk beleid vastgelegd worden in een verordening. Rechten en plichten zijn echter twee kanten van één medaille. Het recht op algemene bijstand is altijd verbonden aan de plicht zich in te zetten om weer onafhankelijk te worden van de uitkering.

Artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet spreekt over het afstemmen van de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van een belanghebbende. In deze bepaling wordt benadrukt dat het vaststellen van de hoogte van de uitkering en de daaraan verbonden verplichtingen voor bijstandsgerechtigden maatwerk is. Daarbij moet recht worden gedaan aan de individuele situatie en de persoonlijke omstandigheden van bijstandsgerechtigden. Artikel 18, tweede lid, van de Participatiewet legt een directe koppeling tussen de rechten en plichten van uitkeringsgerechtigden: het recht op een uitkering is altijd verbonden aan de plicht zich in te zetten om weer onafhankelijk te worden van de uitkering. Dit betekent dat de vaststelling van de hoogte van de uitkering niet alleen afhangt van de toepasselijke uitkeringsnorm en de beschikbare middelen van de bijstandsgerechtigde, maar ook van de mate waarin de verplichtingen worden nagekomen. De inspanningen die van de bijstandsgerechtigde naar vermogen kunnen worden verwacht, spelen ook een rol.

Wanneer het college tot het oordeel komt dat een bijstandsgerechtigde zijn verplichtingen niet of in onvoldoende mate nakomt, verlaagt het de uitkering. Er is dus geen sprake van een bevoegdheid, maar van een verplichting. Alleen wanneer iedere vorm van verwijtbaarheid ontbreekt, ziet het college af van een dergelijke verlaging. Het college moet niettemin bij de vaststelling van de verlaging rekening houden met de persoonlijke omstandigheden en de individueel vastgestelde verplichtingen. Het college kan dan ook van een verlaging afzien als het college daartoe zeer dringende redenen aanwezig acht.

Met ingang van 1 januari 2015 zijn in artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet geüniformeerde arbeidsverplichtingen opgenomen. Met deze geüniformeerde arbeidsverplichtingen regelt het Rijk, en niet langer de gemeente, dat het niet nakomen van deze verplichtingen verwijtbaar is. Voor schending van deze verplichting geldt dat de bijstand in beginsel moet worden verlaagd met honderd procent gedurende één tot drie maanden. In de verordening is de duur van de verlaging vastgelegd (artikel 18, vijfde lid, van de Participatiewet).

Is afgezien van een verlaging wegens het ontbreken van elke vorm van verwijtbaarheid, dan is het niet mogelijk om bij toepassing van bepalingen ten aanzien van recidive deze gedraging mee te tellen. Is vanwege de afstemming op grond van artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet of vanwege dringende redenen afgezien van het opleggen van een verlaging, dan is daarin geen reden gelegen om de betreffende gedraging buiten beschouwing te laten in geval van recidive.

Het college beoordeelt uiterlijk drie maanden na de datum van de beschikking of de omstandigheden en het gedrag van belanghebbende aanleiding geven de beslissing te herzien (artikel 18, derde lid, van de Participatiewet). Bij een dergelijke herbeoordeling hoeft niet opnieuw een besluit te worden genomen, waarbij alle feiten en omstandigheden opnieuw tegen het licht worden gehouden. Het heeft slechts als doel vast te stellen of belanghebbende tussentijds (binnen de periode waarover de verlaging zich uitstrekt) blijkt heeft gegeven van een zodanige gedragsverandering of dat sprake is van een zodanige wijziging van omstandigheden, dat aanleiding bestaat de eerder opgelegde verlaging in zwaarte of duur bij te stellen.¹ Artikel 18, derde lid, van de Participatiewet is naar oordeel van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid niet van toepassing als sprake is van schending van een van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen (artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet). Ten aanzien van geüniformeerde arbeidsverplichtingen is artikel 18, elfde lid, van de Participatiewet van toepassing. Verschil tussen artikel 18, derde lid, en artikel 18, elfde lid, van de

¹ CRvB 19-04-2011, nr. 10/4882 WWB, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ3002.

Participatiewet is dat artikel 18, elfde lid, pas wordt toegepast als belanghebbende daarom vraagt.

Jongeren

Jongeren dienen te investeren in hun toekomst door te werken of door het volgen van onderwijs. Jongeren die naar school kunnen horen niet thuis in de bijstand. Om dit uitgangspunt te bevorderen heeft de wetgever per 1 juli 2012 de wet aangepast. Jongeren die 's Rijks kas bekostigd onderwijs kunnen volgen zijn uitgesloten van bijstand, het "kunnen" in deze bepaling slaat zowel op de capaciteiten van jongeren om onderwijs te volgen, als ook de sociale en medische omstandigheden van de jongeren. Daarnaast moet onderwijs ook feitelijk beschikbaar zijn. Wanneer jongeren onderwijs volgen en dit voortijdig, verwijtbaar afbreken dient hierop een zware maatregel te worden toegepast. De jongere had immers zijn opleiding kunnen voortzetten, waarmee hij zijn kansen op de arbeidsmarkt had verbeterd en met studiefinanciering in zijn levensonderhoud had voorzien. Hier past een stevig signaal dat bijstand geen keuze is wanneer studie mogelijk is. Om deze reden wordt een maatregel uit de derde categorie opgelegd gedurende de gehele periode dat dit onderwijs had kunnen plaatsvinden. Deze periode kan dus diverse maanden duren, tot het eerste moment dat de jongeren opnieuw het onderwijs kan instromen.

Bij het overwegen van deze maatregel wordt nadrukkelijk de individuele omstandigheden van het gezin meegewogen. Alle maatregelen van 3 maanden of meer worden na drie maanden op nieuw gewogen op grond van beleidsregels. Dit zal voor jongeren met een toegepaste maatregel ook gelden. Bij dit onderzoek worden verbeteringen in de houding en het gedrag van de jongere richting scholing meegewogen.

De termen afstemmen en maatregelen

Het verlagen van de bijstand op grond van het feit dat de belanghebbende zijn verplichtingen niet of in onvoldoende mate is nagekomen, wordt in de terminologie van de Participatiewet aangeduid als het afstemmen van de uitkering op de mate waarin de belanghebbende de opgelegde verplichtingen nakomt. Met het begrip "afstemmen" wordt het uitgangspunt van de Participatiewet benadrukt dat rechten en plichten één kant van dezelfde medaille vormen. Het opleggen van een maatregel heeft *geen punitief karakter*, waarbij het leedtoevoegend karakter voorop staat, maar is *een reparatoire maatregel* (herstelmaatregel), gericht op het (weer) in overeenstemming brengen van de hoogte van de bijstand met de mate waaraan voldaan wordt aan de verplichtingen.

In gevallen waarin een verlaging wordt opgelegd krachtens de maatregelenverordening is er dus sprake van een reparatoire sanctie (bijvoorbeeld bij schending arbeidsverplichting). Als een betreffende gedraging ook een strafbaar feit oplevert, kan belanghebbende hier strafrechtelijk voor worden vervolgd. De verlaging en de strafvervolgning kunnen naast elkaar bestaan omdat het hier gaat om een reparatoire maatregel en een punitieve sanctie.

Een verlaging krachtens de maatregelenverordening is een punitieve sanctie voor zover de verlaging wordt opgelegd omdat belanghebbende zich zeer ernstig heeft misdragen.² Als een betreffende gedraging ook een strafbaar feit oplevert, kan belanghebbende hier strafrechtelijk voor worden vervolgd. Deze verlaging en de strafvervolgning kunnen alleen naast elkaar bestaan als sprake is van juridisch te onderscheiden feiten. Bijvoorbeeld: belanghebbende beledigt opzettelijk een ambtenaar. Strafrechtelijk gezien kan een geldboete worden opgelegd of een gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden. Daarnaast is sprake van zich zeer ernstig misdragen zoals bedoeld in artikel 9, zesde lid, van de Participatiewet op grond waarvan de bijstand kan worden verlaagd.

Afstemmen in de IOAW en de IOAZ

Sinds 1 juli 2010 heeft het college de mogelijkheid een uitkering op grond van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (hierna: IOAW) of Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (hierna: IOAZ) te verlagen of te weigeren als een belanghebbende de aan het recht op uitkering verbonden verplichtingen niet of onvoldoende nakomt (artikel 20 van de IOAW en artikel van de 20 van de IOAZ). Het gemeentelijk beleid moet vastgelegd worden in een verordening (artikel van de 35 van de IOAW en artikel 35 van de IOAZ).

² CRvB 31-12-2007, nrs. 06/4510 WWB, ECLI:NL:CRVB:2007:BC1811, CRvB 29-07-2008, nrs. 07/2262 WWB e.a., ECLI:NL:CRVB:2008:BD9023, CRvB 19-08-2008, nrs. 07/2416 WWB e.a., ECLI:NL:CRVB:2008:BE8919 en CRvB 19-01-2010, nr. 08/1012 WWB, ECLI:NL:CRVB:2010:BL0052.

De verlaging van de uitkering komt in de plaats van het boeten- en maatregelenregime, waarbij moet worden opgemerkt dat de mogelijkheid om een boete op te leggen al per 1 januari 2010 was vervallen.

Niet verlenen van medewerking

Het niet verlenen van medewerking zal niet snel aanleiding geven tot verlaging van de bijstand. Het belangrijkste voorbeeld van de medewerkingsplicht is het toestaan van een huisbezoek. In de praktijk zal het niet toestaan van een huisbezoek echter leiden tot beëindiging of intrekking van het recht op bijstand omdat het recht op bijstand niet kan worden vastgesteld. Het verlagen van de bijstand is in dat geval niet aan de orde. Het niet voldoen aan een oproep om op een bepaalde plaats en tijd te verschijnen in verband met arbeidsinschakeling valt ook onder het niet voldoen aan de medewerkingsplicht.

Schenden van de inlichtingenplicht

De bestuurlijke boete is per 1 januari 2013 opnieuw ingevoerd in de Wet werk en bijstand (hierna: WWB) (thans: Participatiewet), IOAW en IOAZ. Deze moet worden opgelegd bij een schending van de inlichtingenplicht en komt in de plaats van de verlaging van de bijstand.

Wet taaleis

Sinds 1 januari 2016 is de taaleis als nieuwe verplichting opgenomen in de Participatiewet (artikel 18b van de Participatiewet). Dit artikel bevat een inspanningsverplichting voor bijstandsgerechtigden om de Nederlandse taal te beheersen, voor zover dit noodzakelijk is voor het naar vermogen verkrijgen, aanvaarden en behouden van algemeen geaccepteerde arbeid. Voor schending van deze verplichting geldt dat de bijstand in beginsel trapsgewijs moet worden verlaagd met 20% gedurende 6 maanden in de periode 0-6 maanden na de schriftelijke kennisgeving dat een bijstandsgerechtigde de taal onvoldoende beheerst, 40% gedurende 6 maanden in de periode 6-12 maanden na de schriftelijke kennisgeving en 100% voor onbepaalde tijd na 12 maanden na de schriftelijke kennisgeving (artikel 18b, negende lid, tiende lid en elfde lid, van de Participatiewet). Artikel 18b van de Participatiewet kent een eigen afstemmingsregime waardoor de afstemmingsverordening niet van toepassing is.

Sanctionering gedragingen: grondslag sanctionering

Dit schema toont of een maatregelwaardige gedraging moet worden omschreven in de maatregelenverordening of valt onder artikel 18 vierde lid Participatiewet.

Gedraging	Grondslag sanctionering
<i>Artikel 9, eerste lid, onderdeel a, van de Participatiewet</i>	
Het zich niet tijdig laten registreren als werkzoekende bij het UWV of het niet tijdig laten verlengen van de registratie	Sanctionering met toepassing van artikel 11 van de Maatregelenverordening
Het niet naar vermogen trachten algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen	Sanctionering met toepassing van artikel 11 van de Maatregelenverordening, tenzij de schending het gevolg is van <ol style="list-style-type: none"> 1. het niet verhuizen naar een andere gemeente (artikel 18, vierde lid, onderdeel c, van de Participatiewet); 2. het niet bereid zijn om te reizen over een afstand met een totale reisduur van 3 uur per dag (artikel 18, vierde lid, onderdeel d, van de Participatiewet); 3. het niet bereid zijn om te verhuizen (artikel 18 lid 4 onderdeel e Participatiewet); 4. het verkrijgen en behouden van kennis en vaardigheden die noodzakelijk zijn voor het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid (artikel 18, vierde lid, onderdeel f, van de Participatiewet);

	5. het belemmeren van het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid door kleding, gebrek aan persoonlijke verzorging en gedrag (artikel 18, vierde lid, onderdeel g, van de Participatiewet).
Het niet aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid	Sanctionering met toepassing van artikel 18, vierde lid, onderdeel a, van de Participatiewet, duur verlaging bepaald in artikel 17 van de Maatregelenverordening.
Het door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid	Sanctionering met toepassing van artikel 18, vierde lid, onderdeel a, van de Participatiewet, duur verlaging bepaald in artikel 17 van de Maatregelenverordening. tenzij de gedraging plaatsvond voorafgaand aan de melding voor bijstand, dan vindt afstemming plaats volgens artikel 13 van de Maatregelenverordening.
<i>Artikel 9, eerste lid, onderdeel b, van de Participatiewet</i>	
Het niet of in onvoldoende mate meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling	Sanctionering met toepassing van artikel 18, vierde lid, onderdeel h, van de Participatiewet, duur verlaging bepaald in artikel 17 van de Maatregelenverordening.
Het niet of onvoldoende gebruik maken van een door het college aangeboden voorziening zoals bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, van de Participatiewet	Sanctionering met toepassing van artikel 18, vierde lid, onderdeel h, van de Participatiewet, duur verlaging bepaald in artikel 17 van de Maatregelenverordening
Het niet meewerken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak zoals bedoeld in artikel 44a van de Participatiewet	Sanctionering met toepassing van artikel 11 van de Maatregelenverordening.
<i>Artikel 9, eerste lid, onderdeel c, van de Participatiewet</i>	
Het niet of onvoldoende verrichten van een door het college opgedragen tegenprestatie naar vermogen zoals bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel c, van de Participatiewet	Sanctionering met toepassing van artikel 12 van de Maatregelenverordening.
<i>Artikel 9, eerste lid, van de Participatiewet en artikel 55 van de Participatiewet</i>	
Het onvoldoende nakomen van de verplichtingen zoals bedoeld in artikel 9 lid 1 Participatiewet of artikel 55 Participatiewet gedurende 4 weken na de melding zoals bedoeld in artikel 43 lid 4 Participatiewet	Sanctionering met toepassing van artikel 11 van de Maatregelenverordening voor zover de gedraging niet wordt genoemd in artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet.
<i>Artikel 9, zesde lid, van de Participatiewet</i>	
Het zich niet onthouden van zeer ernstige misdragingen jegens de met de uitvoering van deze wet belaste personen en instanties tijdens het verrichten van hun werkzaamheden	Sanctionering met toepassing van artikel 15 van de Maatregelenverordening.
<i>Artikel 18, tweede lid, van de Participatiewet</i>	
Het betonen van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan	Sanctionering met toepassing van artikel 13 van de Maatregelenverordening (algemeen) Sanctionering met toepassing van artikel 13 van de Maatregelenverordening (door eigen toedoen niet starten of voortzetten van uit 's rijkskas bekostigd onderwijs) Sanctionering met toepassing van artikel 14

	van de Maatregelenverordening (als gevolg van boete bij voorliggende voorziening).
<i>Artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet</i>	
Het niet uitvoering geven aan de door het college opgelegde verplichting om ingeschreven te staan bij een uitzendbureau	Sanctionering met toepassing van artikel 18, vierde lid, onderdeel b, van de Participatiewet, duur verlaging bepaald in artikel 17 van de Maatregelenverordening
Het niet naar vermogen verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid in een andere gemeente dan de gemeente van inwoning, alvorens naar die andere gemeente te verhuizen	Sanctionering met toepassing van artikel 18, vierde lid, onderdeel c, van de Participatiewet, duur verlaging bepaald in artikel 17 van de Maatregelenverordening
Het niet bereid zijn om te reizen over een afstand met een totale reisduur van 3 uur per dag, indien dat noodzakelijk is voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid.	Sanctionering met toepassing van artikel 18, vierde lid, onderdeel d, van de Participatiewet, duur verlaging bepaald in artikel 17 van de Maatregelenverordening
Het niet bereid zijn om te verhuizen, indien: <ul style="list-style-type: none"> • het college is gebleken dat er geen andere mogelijkheid is voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid, en • belanghebbende een arbeidsovereenkomst met een duur van tenminste een jaar kan aangaan en daarvoor een netto beloning ontvangt die ten minste gelijk is aan de voor belanghebbende geldende bijstandsnorm. 	Sanctionering met toepassing van artikel 18, vierde lid, onderdeel e, van de Participatiewet, duur verlaging bepaald in artikel 17 van de Maatregelenverordening
Het niet verkrijgen en behouden van kennis en vaardigheden, noodzakelijk voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid	Sanctionering met toepassing van artikel 18, vierde lid, onderdeel f, van de Participatiewet, duur verlaging bepaald in artikel 17 van de Maatregelenverordening
Het belemmeren van het naar vermogen verkrijgen, aanvaarden of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid door kleding, gebrek aan persoonlijke verzorging of gedrag	Sanctionering met toepassing van artikel 18 vierde lid, onderdeel g, van de Participatiewet, duur verlaging bepaald in artikel 17 van de Maatregelenverordening
<i>Artikel 55 van de Participatiewet</i>	
Het niet of onvoldoende nakomen van een of meerdere door het college opgelegde verplichtingen als bedoeld in artikel 55 van de Participatiewet	Sanctionering met toepassing van artikel 12 van de Maatregelenverordening
<i>Artikelen 37 en 38 van de IOAW en 37 en 38 van de IOAZ</i>	
Het niet of onvoldoende nakomen van een of meerdere door het college opgelegde verplichtingen als bedoeld in de artikelen 37 en 38 van de IOAW en 37 en 38 van de IOAZ	Sanctionering met toepassing van artikel 16 van de Maatregelenverordening

Artikelsgewijze toelichting

Enkel die bepalingen die nadere toelichting behoeven worden hier behandeld.

Artikel 1 Begrippen

Begrippen die al zijn omschreven in de Participatiewet, de IOAW, de IOAZ, de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) of de Gemeentewet worden niet afzonderlijk gedefinieerd in deze verordening. Deze zijn vanzelfsprekend van toepassing op deze verordening.

Bijstandsnorm

Onder de 'bijstandsnorm' wordt in deze verordening verstaan de in de situatie van belanghebbende geldende bijstandsnorm. Dit is de toepasselijke norm, vermeerderd met toeslagen, en verminderd met verlagingen, alles inclusief vakantietoeslag. Voor zover sprake is van een uitkering op grond van de IOAW of de IOAZ wordt onder bijstandsnorm verstaan de toepasselijke grondslag zoals bedoeld in artikel 5 van de IOAW en artikel 5 van de IOAZ.

Benadelingsbedrag

Het benadelingsbedrag is de netto-uitkering waarop eerder, langer of tot een hoger bedrag een beroep wordt of is gedaan ten gevolge van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan. Voor het bepalen van het benadelingsbedrag wordt uitgegaan van het nettobedrag van de uitkering, zoals ook het geval is bij het benadelingsbedrag in het kader van de bestuurlijke boete.³

Artikel 3 Berekeningsgrondslag

Bijstandsnorm

In het eerste lid is het uitgangspunt vastgelegd dat een verlaging wordt berekend over de bijstandsnorm. Onder de bijstandsnorm wordt verstaan de wettelijke norm, inclusief gemeentelijke toeslag of verlaging en inclusief vakantietoeslag. Bij een uitkering op grond van de IOAW of de IOAZ wordt gekeken naar de grondslag als bedoeld in artikel 5 van de IOAW respectievelijk van de IOAZ.

Bijzondere bijstand

In het tweede lid is bepaald dat een verlaging ook kan worden toegepast op de bijzondere bijstand als aan een belanghebbende bijzondere bijstand wordt verleend met toepassing van artikel 12 van de Participatiewet. Personen tussen de 18 en 21 jaar ontvangen een lage jongerennorm, die indien noodzakelijk wordt aangevuld door middel van aanvullende bijzondere bijstand in de kosten van levensonderhoud. Als een verlaging uitsluitend op de lage jongerennorm wordt opgelegd, zou dit leiden tot rechtsongelijkheid ten opzichte van de 21-jarigen. Daarom is in het tweede lid, aanhef en onder a, geregeld dat de berekeningsgrondslag in dat geval bestaat uit de bijstandsnorm inclusief de verleende bijzondere bijstand op grond van artikel 12 van de Participatiewet.

Op grond van het tweede lid, aanhef en onder b, is het mogelijk dat het college in incidentele gevallen een verlaging oplegt over de bijzondere bijstand. Er moet dan wel een verband bestaan tussen de gedraging van een belanghebbende en zijn recht op bijzondere bijstand. Een verlaging kan uitsluitend worden opgelegd als daadwerkelijk bijzondere bijstand is verstrekt.

De verordening biedt geen ruimte om een verlaging toe te passen op een individuele inkomenstoeslag.

Artikel 4 Het besluit tot opleggen van een maatregel

Het verlagen van een uitkering op grond van deze verordening vindt plaats door middel van een besluit. Tegen dit besluit kan een belanghebbende bezwaar en beroep indienen. In dit artikel is aangegeven wat in het besluit in ieder geval moet worden vermeld. Deze eisen vloeien rechtstreeks voort uit de Awb en dan vooral uit het motiveringsvereiste. Het motiveringsvereiste houdt onder andere in dat een besluit kenbaar is en van een deugdelijke motivering is voorzien.

Artikel 5 Zienswijze van belanghebbende

Met dit artikel wordt een zorgvuldige afweging beoogd waarbij belanghebbende zijn zienswijze kan geven en eventuele persoonlijke omstandigheden of dringende redenen kan toelichten.

Artikel 6 Afzien van verlaging

³ Kamerstukken II 2011/12, 33 207, nr. 3, blz. 43.

Afzien van verlagen

Het afzien van het opleggen van een verlaging "indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt", is overgenomen uit artikel 18, negende lid, van de Participatiewet, respectievelijk artikel 20, derde lid, van de IOAW en artikel 20, derde lid, van de IOAZ. Aangenomen moet worden dat hiervan uitsluitend sprake is bij evidente afwezigheid van verwijtbaarheid.⁴ Het is aan het college te beoordelen of elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt aan het betreffende gedrag. Is vanwege de afwezigheid van elke vorm van verwijtbaarheid afgezien van een verlaging, dan is het niet mogelijk om bij toepassing van recidive deze gedraging mee te tellen. Is vanwege de afstemming op grond van artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet van een verlaging afgezien dan is daarin geen reden gelegen om de betreffende gedraging buiten beschouwing te laten in geval van recidive.

Een andere reden om af te zien van het opleggen van een verlaging is dat de gedraging te lang geleden heeft plaatsgevonden (verjaring). Omwille van de effectiviteit ("lik op stuk") is het nodig dat een verlaging spoedig nadat de gedraging heeft plaatsgehad, wordt opgelegd.

Om deze reden regelt artikel 6, tweede lid, van deze verordening dat het college geen verlagingen oplegt voor gedragingen die langer dan één jaar geleden zijn geconstateerd. Dit heeft tevens als voordeel dat een uitkeringsgerechtigde niet te lang in onzekerheid wordt gehouden over de vraag of het college overgaat tot het opleggen van een verlaging.

Afzien van verlagen in verband met dringende redenen

In het derde lid is geregeld dat kan worden afgezien van het opleggen van een verlaging als daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. De verordening stelt een algemene verplichting tot het opleggen van een verlaging voorop. Uitzonderingen moeten echter mogelijk zijn als voor de belanghebbende onaanvaardbare consequenties zouden optreden. Uit het woord "dringend" blijkt dat er wel iets heel bijzonders en uitzonderlijks aan de hand moet zijn, wil een afwijking van het algemene principe gerechtvaardigd zijn. Wat dringende redenen zijn, is afhankelijk van de concrete situatie en kan dus niet op voorhand worden vastgelegd. Er kan worden gedacht aan enerzijds een mindere mate van verwijtbaarheid ten aanzien van de gedraging en anderzijds aan de financiële of sociale gevolgen voor belanghebbende en/of diens gezin. Daarbij moet worden opgemerkt dat ernstige financiële gevolgen op zichzelf geen reden zijn om van een verlaging af te zien, omdat dit inherent is aan het verlagen van een uitkering.

Afzien verlagen ook mogelijk bij geüniformeerde arbeidsverplichtingen

De wet schrijft bij overtreding van een geüniformeerde arbeidsverplichting een afstemming voor van honderd procent van de bijstand gedurende één tot drie maanden. Op grond van artikel 18, tiende lid, van de Participatiewet moet het college een op te leggen maatregel of een opgelegde maatregel afstemmen op de omstandigheden van een belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven. Dit als - volgens het college - dringende redenen daartoe noodzakelijk, gelet op bijzondere omstandigheden. Op grond van bijzondere omstandigheden kan het college besluiten de maatregel op een lager niveau, voor een kortere duur of op nul vast te stellen.

Schriftelijke mededeling in verband met recidive

Het doen van een schriftelijke mededeling in een beschikking dat het college afziet van het opleggen van een verlaging wegens dringende redenen is van belang in verband met eventuele recidive. Het opleggen van een verlaging bij recidive is geregeld in artikel 10, derde lid, van deze verordening.

Artikel 7 Ingangsdatum en tijdvak van een verlaging

Eerste lid

Het opleggen van een maatregel vindt plaats door het verlagen van de bijstandsnorm. In dit lid is 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 de verlaging van de uitkering worden toegepast met het bedrag dat nog moet worden uitbetaald. Voor zover de betaling betrekking heeft op een periode ná de verwijtbare gedraging.

⁴ CRvB 24-07-2001, nr. 99/1857 NABW, ECLI:NL:CRVB:2001:AD4887.

Artikel 8 Samenloop van gedragingen

Samenloop bij één gedraging waardoor meerdere verplichtingen worden geschonden

Het eerste lid regelt samenloop als sprake is van één gedraging die schending oplevert van meerdere verplichtingen, die zijn genoemd in deze verordening, artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet of in beide regelingen. In dat geval wordt één verlaging opgelegd. Voor het bepalen van de hoogte en de duur van de verlaging wordt uitgegaan van de gedraging waarop de hoogste verlaging is gesteld.

Samenloop bij meerdere gedraging waardoor één of meerdere verplichtingen worden geschonden

Het tweede lid regelt samenloop als sprake is van meerdere gedragingen die schending opleveren van één of meerdere verplichtingen, die zijn genoemd in deze verordening, artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet of in beide regelingen. Dit wordt 'meerdaadse samenloop' genoemd. In dat geval wordt voor iedere gedraging een afzonderlijke verlaging toegepast. Deze verlagingen worden in principe gelijktijdig opgelegd. Dit is anders als dit niet verantwoord is. Hierbij spelen factoren zoals de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden van een belanghebbende een rol. Daarvoor moet altijd gekeken worden naar de individuele omstandigheden. De verlaging wordt dan over meerdere maanden uitgesmeerd.

Artikel 9 Samenloop bij weigeren uitkering IOAW/IOAZ

Het college is op grond van artikel 20 van de IOAW en artikel 20 van de IOAZ bevoegd de uitkering blijvend of tijdelijk te weigeren als een belanghebbende, kort gezegd, inkomen uit arbeid had kunnen verwerven, maar dit nalaat. Dit is een discretionaire bevoegdheid van het college. De vraag of een verlaging moet worden toegepast, zal pas aan de orde komen als het college zich een oordeel heeft gevormd over de eventuele weigering van de uitkering. Deze beoordeling gaat in beginsel voor. Pas als het college concludeert dat van een weigering geen sprake is, kan op grond van deze verordening een verlaging worden toegepast. Artikel 17 van deze verordening is derhalve bedoeld om samenloop te voorkomen.

Artikel 10 Indeling in categorieën

Hierin worden de standaardmaatregelen voor de drie categorieën van gedragingen die verband houden met het niet of onvoldoende voldoen aan de verplichtingen verbonden aan het recht op bijstand. Bij het vaststellen van de percentages waarmee de bijstand wordt verlaagd is in ogenschouw genomen:

- De proportionaliteit en evenredigheid van de maatregel in relatie tot de verwijtbare gedraging.
- De verwachte bijdrage van de maatregel aan de beoogde gedragsverandering bij belanghebbende.

Een gedraging wordt ernstiger geacht naarmate de gedraging meer concrete gevolgen heeft voor het niet verkrijgen of behouden van betaalde arbeid.

Tweede lid De hoogte en de duur van de maatregel

- a. Tot de eerste categorie behoren de lichtere vergrijpen: de standaardmaatregel hiervoor bedraagt vijf procent van de bijstandsnorm gedurende een maand.
- b. Tot de tweede categorie behoren gedragingen die een relatie hebben tot de plicht tot arbeidsinschakeling en / of die in lichte mate financiële gevolgen hebben, maar waarvan niet onomstotelijk vaststaat dat de gedraging leidt tot een langer beroep op de bijstand: de standaardmaatregel hiervoor bedraagt twintig procent van de bijstandsnorm gedurende een maand.
- c. Tot de derde categorie behoren de verwijtbare gedragingen die een aanleiding vormen tot een beroep op bijstand of het zonder noodzaak langer voortduren daarvan. De standaardmaatregel bedraagt honderd procent van de bijstandsnorm gedurende een maand.

Derde lid Recidive

Verdubbeling duur verlaging

Als binnen twaalf maanden na een eerste verwijtbare gedraging wederom sprake is van een verwijtbare gedraging, waarmee dezelfde verplichting wordt geschonden, wordt de grotere mate van verwijtbaarheid tot uitdrukking gebracht in een verdubbeling van de hoogte of duur van de verlaging. Een verlaging kan nooit hoger zijn dan honderd procent. Daarom is bij gedragingen waar relatief zware verlagingen voor gelden, gekozen voor een verdubbeling van

de duur van de maatregel in plaats van de hoogte. Met de eerste verwijtbare gedraging wordt de eerste gedraging bedoeld die aanleiding is geweest tot een verlaging, ook als wegens dringende redenen -op grond van artikel 4, tweede lid, van deze verordening en eventueel 18, tiende lid, van de Participatiewet- is afgezien van het opleggen van een verlaging. Dit geldt ook als van afstemming op grond van artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet is afgezien van het opleggen van een verlaging. Is vanwege de afwezigheid van elke vorm van verwijtbaarheid afgezien van een verlaging, dan is het niet mogelijk om bij toepassing van recidive deze gedraging mee te tellen. Voor het bepalen van de aanvang van de termijn van twaalf maanden, geldt het tijdstip waarop het besluit waarmee de verlaging is opgelegd, is verzonden.

Verdubbeling hoogte verlaging

Als binnen twaalf maanden na een eerste verwijtbare gedraging wederom sprake is van een verwijtbare gedraging waarmee dezelfde verplichting wordt geschonden, wordt de grotere mate van verwijtbaarheid tot uitdrukking gebracht in een verdubbeling van de hoogte of duur van de verlaging. Voor lichte verlagingen is gekozen voor een verdubbeling van de hoogte van de verlaging. Met de omschrijving *dezelfde verplichting* wordt een gedraging uit het zelfde artikel in deze verordening bedoeld.

Recidive op recidive bij niet geüniformeerde arbeidsverplichtingen

Ook in het geval dat een belanghebbende voor een derde of volgende keer een niet geüniformeerde arbeidsverplichting schendt, is de recidivebepaling van artikel 10, derde lid, van deze verordening van toepassing. Dit wordt tot uitdrukking gebracht door het woord "telkens" in de recidivebepaling. Voor toepassing van de recidivebepaling is vereist dat het opnieuw schenden van dezelfde verplichting plaatsvindt binnen twaalf maanden na bekendmaking van het vorige besluit waarmee een verlaging is toegepast.

Is sprake van een derde of volgende schending, dan geldt -evenals bij de eerste keer recidive- dat ofwel de hoogte ofwel de duur van de oorspronkelijke verlaging wordt verdubbeld. Bij lichte gedragingen geldt een verdubbeling van de hoogte van de verlaging. Bij zware gedragingen geldt een verdubbeling van de duur van de verlaging.

Telkens wordt de hoogte of de duur van de oorspronkelijke verlaging verdubbeld. Dit is de verlaging die geldt bij een eerste schending van de verplichting. Er is expliciet niet voor gekozen de hoogte of de duur van de vorige verlaging te verdubbelen. Uitgangspunt is verdubbeling van de hoogte of de duur van de oorspronkelijke verlaging. Hiermee wordt stapeling van verdubbeling van de verlaging voorkomen.

Eenzelfde gedraging vereist voor recidive

Voor recidive als bedoeld in het eerste en tweede lid is vereist dat sprake moet zijn van "eenzelfde verwijtbare gedraging" als de gedraging waarvoor de eerste verlaging is opgelegd. Voorwaarde is dus dat dezelfde verplichting wordt geschonden. Door bij het bepalen van recidive een scheiding tussen de verschillende artikelen aan te houden worden de recidivebepalingen alleen toegepast op dezelfde verplichtingen. Is dit niet het geval, dan moet de verwijtbare gedraging worden aangemerkt als een eerste schending van een verplichting. Heeft een persoon zich zeer ernstig misdragen (artikel 15) binnen twaalf maanden nadat een verlaging is opgelegd wegens het zich niet tijdig laten registreren als werkzoekende bij Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (artikel 11, eerste lid), dan is geen sprake van recidive aangezien het niet "eenzelfde gedraging" betreft. Evenmin is sprake van recidive als een belanghebbende niet naar vermogen tracht om algemeen geaccepteerde arbeid te verrichten (artikel 11, tweede lid, onderdeel a) en vervolgens een opgedragen tegenprestatie niet verricht (artikel 12, eerste lid, onderdeel b). Ook dan is geen sprake van eenzelfde gedraging aangezien twee verschillende verplichtingen zijn geschonden.

Recidive schending geüniformeerde arbeidsverplichting

Is sprake van het niet of onvoldoende nakomen van een geüniformeerde arbeidsverplichting binnen twaalf maanden nadat aan een belanghebbende een eerste maatregel is opgelegd wegens schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting, dan bedraagt de verlaging honderd procent gedurende twee maanden. Dit valt binnen de in artikel 18, zesde lid, van de Participatiewet gegeven marges.

Bij een derde, vierde en volgende schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting, telkens binnen twaalf maanden na oplegging van de vorige maatregel, bedraagt de verlaging

honderd procent gedurende drie maanden (artikel 18, zevende en achtste lid, van de Participatiewet).

Artikel 11 Gedragingen die de inschakeling in arbeid belemmeren.

Niet of onvoldoende nakomen van verplichtingen

De verwijtbare gedragingen omvatten zowel het niet als het onvoldoende nakomen van diverse verplichtingen. Artikel 18, tweede lid, van de WWB zoals dat luidde vóór 1 januari 2015 bepaalt dat het college moest afstemmen als een belanghebbende de verplichtingen "niet of onvoldoende nakomt". Met het huidige artikel 18, tweede lid, van de Participatiewet wordt dit gewijzigd in "het niet nakomen van de verplichtingen". Het woord "onvoldoende" valt hiermee weg. Gemeend wordt dat de wetgever hiermee echter geen inhoudelijke wijziging heeft beoogd en dat dit moet worden gelezen als het niet of onvoldoende nakomen van verplichtingen. Om onduidelijkheid hierover te voorkomen is daarom in artikel 11 neergelegd dat sprake is van een verwijtbare gedraging bij het niet of onvoldoende nakomen van de verplichtingen.

Het niet of onvoldoende nakomen van de verplichting tot gebruik maken van een voorziening, anders dan bedoeld in artikel 18, vierde lid, aanhef onder h, van de Participatiewet, waaronder begrepen het niet of onvoldoende meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling, voor zover dit niet heeft geleid tot het geen doorgang vinden of tot voortijdige beëindiging van de voorziening (tweede lid aanhef onder c).

Hierbij worden gedragingen anders dan in artikel 18 vierde lid, aanhef en onder h, van de Participatiewet bedoeld. Dit lid is vooral van toepassing in die situaties dat belanghebbende wel gebruikt maar van de aangeboden voorziening, maar zich hierbij onvoldoende meewerkend opstelt en er 'de kantjes van afloopt'.

Inspanningen in eerste vier weken na de melding

De plicht tot arbeidsinschakeling geldt vanaf datum melding (zie artikel 9, eerste lid, van de Participatiewet). Specifiek voor personen jonger dan 27 jaar geldt dat zij worden beoordeeld op hun inspanningen in de eerste vier weken na de melding (artikel 43, vierde en vijfde lid, van de Participatiewet). Is geen enkele inspanning verricht, dan bestaat op grond van artikel 13, tweede lid, onderdeel d, van de Participatiewet geen recht op bijstand. Zijn er wel inspanningen verricht, maar naar het oordeel van het college onvoldoende, dan verlaagt het college de uitkering. (zie artikel 11, tweede lid, onderdeel d).

Artikel 12 Het niet of onvoldoende nakomen van de overige aan de bijstand verbonden verplichtingen

De Participatiewet geeft het college de bevoegdheid om personen verplichtingen op te leggen die volledig individueel bepaald zijn. Artikel 55 van de Participatiewet biedt daartoe de mogelijkheid en beperkt deze tot een viertal categorieën, te weten:

1. verplichtingen die strekken tot arbeidsinschakeling;
2. verplichtingen die verband houden met de aard en het doel van een bepaalde vorm van bijstand;
3. verplichtingen die strekken tot vermindering van de bijstand, en
4. verplichtingen die strekken tot beëindiging van de bijstand.

De hoogte van de verlaging is in deze verordening per categorie verschillend vastgesteld. Omdat de verplichtingen die het college op grond van artikel 55 van de Participatiewet kan opleggen een zeer individueel karakter hebben, kan het voorkomen dat de in de verordening vastgestelde verlaging niet is afgestemd op de individuele omstandigheden van een belanghebbende. Het college zal daarom altijd rekening moeten houden met de individualiseringsbepaling van artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet. Deze bepaling verplicht het college de bijstand af te stemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van een belanghebbende. In individuele gevallen kan dus worden afgeweken van de in dit artikel vastgestelde verlaging.

Artikel 13 Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid

Eerste lid

Aan de Participatiewet ligt het beginsel ten grondslag dat iedereen in eerste instantie in zijn eigen bestaan (skosten) dient te voorzien. Pas wanneer dat niet mogelijk is, kan men een beroep doen op bijstand. Hoofregel is dus dat iedereen alles zal moeten doen en nalaten om een beroep op bijstand te voorkomen. Leidt een gedraging ertoe dat belanghebbende eerder, langer of voor een hoger bedrag is aangewezen op bijstand, dan is veelal sprake van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan. Hiervan is in

ieder geval sprake bij de volgende gedragingen (als die er toe leiden dat belanghebbende eerder, langer of voor een hoger bedrag is aangewezen op bijstand):

- het te snel interen van vermogen;
- het door eigen schuld verliezen van het recht op een uitkering;
- het door eigen schuld te laat aanvragen van een voorliggende voorziening.

Tweede lid

Het door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid vanaf het moment van melding of tijdens de bijstand moet worden aangemerkt als een geüniformeerde arbeidsverplichting (zie de artikelen 9, eerste lid, aanhef en onder a, en 18, vierde lid, aanhef en onder g, van de Participatiewet). Is sprake van het door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid, dan moet afstemming plaatsvinden volgens de regels van artikel 18 van de Participatiewet en artikel 9 van deze verordening.

Is sprake van het door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid voorafgaand aan de melding voor bijstand, dan moet afstemming plaatsvinden volgens de regels van artikel 13 van deze verordening.

Derde lid

Artikel 13, derde lid, heeft betrekking op het door eigen toedoen niet voortzetten van uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs. Jongeren die 's Rijks kas bekostigd onderwijs kunnen volgen zijn uitgesloten van bijstand, het kunnen in deze bepaling slaat zowel op de capaciteiten van jongeren om onderwijs te volgen, als ook de sociale en medische omstandigheden van de jongeren. Daarnaast moet onderwijs ook feitelijk beschikbaar zijn. Wanneer jongeren onderwijs volgen en dit voortijdig, verwijtbaar afbreken dient hierop een stevige signaal te komen dat bijstand geen keuze is wanneer studie mogelijk is. Om deze reden wordt een maatregel uit de derde categorie opgelegd gedurende de gehele periode dat dit onderwijs had kunnen plaatsvinden. Deze periode kan dus diverse maanden duren, totdat eerste moment dat de jongeren opnieuw het onderwijs kan instromen.

Tijdsduur maatregel

Op grond van artikel 13 kan een verlaging worden opgelegd wegens het betonen van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan. De ernst van de gedraging komt bij het eerste lid tot uitdrukking in de duur van de maatregel, deze duurt het aantal maanden dat eerder een beroep wordt gedaan op bijstand wegens het tekortschietend besef. In het tweede lid is de maatregel 100% gedurende één maand, omdat hierbij sprake is van een beroep op een (gedeelte) uitkering waarop eerder, langer of tot een hoger bedrag een beroep wordt gedaan.

Vierde lid

Afstemming van in het vierde lid genoemde bijzondere bijstand wordt individueel vastgesteld maar nooit meer dan de bedoelde bijzondere bijstand.

Artikel 14 Maatregel bij verlies van een voorliggende voorziening door verrekening van bestuurlijke boete

Artikel 14 heeft betrekking op het feit dat het recht op een passende en toereikende voorliggende voorziening teloor is gegaan, dit wordt aangemerkt als tekortschietend besef van verantwoordelijkheid. Wanneer direct een beroep op bijstand mogelijk is wordt het sanctieregime uit de voorliggende voorziening ondermijnd. Een en ander levert daarom een maatregelwaardig gedraging op, op basis waarvan de bijstand wordt verlaagd. De termijn wordt gesteld op drie maanden om aan te sluiten bij de ernst van het verspelen van de voorliggende voorziening oplopend tot een periode van vijf jaar. De ingangsdatum van de maatregel wordt gelijk gesteld met de start van de verrekening van de boete met de voorliggende voorziening, wanneer pas op een later moment een beroep wordt gedaan op bijstand zal de termijn evenredig korter worden toegepast.

Artikel 15 Zeer ernstige misdragingen

Onder de term 'zeer ernstige misdraging' dient in elk geval te worden verstaan: elke vorm van ongewenst en agressief fysiek contact met een persoon of het ondernemen van pogingen daartoe. Hieronder valt bijvoorbeeld schoppen, slaan of het (dreigen met) gooien van voorwerpen naar een persoon. Ook het toebrengen van schade aan een gebouw of inventarisonderdeel, evenals het ondernemen van pogingen daartoe in enige vorm wordt als zeer ernstige misdraging gezien. Handelingen die door hun grote en mogelijk blijvende impact

op de desbetreffende persoon of personen grote invloed hebben zoals het opzetten van gerichte lastercampagnes, seksuele intimidatie, het tonen van steek en/of vuurwapens evenals (pogingen tot) opsluiting in een ruimte zijn eveneens als zeer ernstige misdraging te beschouwen.⁵ Ook verbaal geweld valt onder de noemer 'zeer ernstige misdraging'.⁶ Het gaat dus om alle vormen van zeer ernstige misdragingen tegenover de met de uitvoering van de Participatiewet belaste personen en instanties (college, SVB en re-integratiebedrijven) tijdens het verrichten van hun werkzaamheden.⁷ Met de zinsnede 'tijdens het verrichten van de werkzaamheden' wordt aangegeven dat de misdraging dient plaats te vinden in het kader van de uitvoering van de Participatiewet. Dat is anders als betrokkenen elkaar buiten werktijd tegen komen: dan is alleen het strafrecht van toepassing.⁸

Artikel 16 Gedragingen IOAW en IOAZ

De artikelen 10 en 16 moeten in onderlinge samenhang worden gelezen. In artikel 16 worden schendingen van verplichtingen uit de IOAW en IOAZ geformuleerd. De verwijtbare gedragingen die zijn genoemd in artikel 16, zijn ondergebracht in categorieën. Aan die categorieën wordt in artikel 10 een gewicht toegekend in de vorm van een verlagingpercentage. De categorieën zijn gerangschikt naar toenemende zwaarte. Een gedraging wordt ernstiger geacht naarmate de gedraging meer concrete gevolgen heeft voor het niet aanvaarden, verkrijgen of behouden van betaalde arbeid.

Artikel 17 Duur verlaging bij schending geüniformeerde arbeidsverplichting

De eerste keer dat het college een verwijtbaar niet naleven van een geüniformeerde arbeidsverplichting vaststelt, bedraagt de verlaging honderd procent van de bijstandsnorm gedurende een bij deze verordening vastgestelde periode (artikel 18, vijfde lid, eerste volzin, van de Participatiewet).

5 Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 3, blz. 24.

6 CRvB 19-08-2008, nrs. 07/2416 WWB e.a., ECLI:NL:CRVB:2008:BE8919.

7 Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 3, blz. 55.

8 Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 3, blz. 25-26.