

## **Algemene toelichting**

### **Rechten en plichten in de Participatiewet**

Het college heeft een verantwoordelijkheid met betrekking tot de invulling van de rechten en plichten van uitkeringsgerechtigden. Mede gelet op de rechtszekerheid van een uitkeringsgerechtigde moet het beleid vastgelegd worden in een verordening. Rechten en plichten zijn echter twee kanten van één medaille. Het recht op bijstand (hierna: uitkering) 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 (verlagen) van de uitkering en de daaraan verbonden verplichtingen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van een klant. In deze bepaling wordt benadrukt dat het vaststellen van de hoogte van de uitkering en de daaraan verbonden verplichtingen voor uitkeringsgerechtigden maatwerk is. Daarbij moet recht worden gedaan aan de individuele situatie en de persoonlijke omstandigheden van uitkeringsgerechtigden. 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 uitkeringsgerechtigde, maar ook van de mate waarin de verplichtingen worden nagekomen. De inspanningen die van de uitkeringsgerechtigde naar vermogen kunnen worden verwacht, spelen ook een rol.

Wanneer het college tot het oordeel komt dat een uitkeringsgerechtigde 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. Voor schending van deze verplichting geldt dat de uitkering in beginsel moet worden verlaagd met honderd procent gedurende 1 tot 3 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 verlaging 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 kan op grond van de wet uiterlijk 3 maanden na de datum van de beschikking beoordelen of de omstandigheden en het gedrag van de klant aanleiding geven de beslissing te herzien (artikel 18, derde lid, van de Participatiewet). Het college hanteert hiervoor de termijn van 1 maand. 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 de klant 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.

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

Een verlaging krachtens de verordening verlaging is een punitieve sanctie voor zover de verlaging wordt opgelegd omdat de klant zich zeer ernstig heeft misdragen. Als een betreffende gedraging ook een strafbaar feit oplevert, kan de klant hier strafrechtelijk voor worden vervolgd. Deze verlaging en de strafvervolging kunnen alleen naast elkaar bestaan als sprake is van juridisch te onderscheiden feiten. Bijvoorbeeld: de klant 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 uitkering kan worden verlaagd.

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

### **Niet verlenen van medewerking**

Het niet verlenen van medewerking zal niet snel aanleiding geven tot verlaging van de uitkering. 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 een uitkering omdat het recht op een uitkering niet kan worden vastgesteld. Het verlagen van de uitkering 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. In de praktijk betreft het echter veelal oproepen voor gesprekken om bepaalde inlichtingen te verstrekken zodat het niet verschijnen dan wordt gezien als het niet nakomen van de inlichtingenplicht. Daarom is ervoor gekozen het niet verlenen van medewerking zoals bedoeld in artikel 17, tweede lid, van de Participatiewet niet als verlagingswaardige gedraging op te nemen in deze verordening.

### **Wet Taaleis Participatiewet**

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 uitkeringsgerechtigden 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 uitkering in beginsel trapsgewijs moet worden verlaagd met 20 procent gedurende 6 maanden in de periode 0-6 maanden na de schriftelijke kennisgeving dat een uitkeringsgerechtigde de taal onvoldoende beheerst, 40 procent gedurende 6 maanden in de periode 6-12 maanden na de schriftelijke kennisgeving en 100 procent 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 verlagingsregime waardoor de verlaging in deze verordening niet van toepassing is en derhalve niet verder is uitgewerkt in deze verordening.

### **Verlaging(Afstemming) in de IOAW en de IOAZ**

Sinds 1 juli 2010 heeft het college de mogelijkheid een uitkering op grond van de IOAW en IOAZ) te verlagen of te weigeren als een klant de aan het recht op uitkering verbonden verplichtingen niet of onvoldoende nakomt (artikel 20 en artikel 38 lid 12 van de IOAW en artikel 20 en artikel 38 lid 12 van de IOAZ). Het beleid van Werk en Inkomen Lekstroom moet vastgelegd worden in een verordening (artikel van de 35 IOAW en artikel 35 van de IOAZ).Het blijvend weigeren is een zwaar middel en dient weloverwogen te worden opgelegd.

### **Schenden van de inlichtingenplicht**

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

### **(Niet) geüniformeerde arbeidsverplichtingen**

Het is moeilijk om de geüniformeerde - en niet geüniformeerde arbeidsverplichtingen vanuit logica te onderscheiden.

In het algemene deel van de toelichting wordt een korte toelichting gegeven op het verschil tussen beide:

de praktijk wees jaren geleden uit dat er veel "rek" zat in de wijze waarop gemeenten omgingen met de arbeidsverplichtingen. Hierdoor hadden gemeenten de ruimte om zeer streng, hetzij zeer coulant uitleg te geven aan deze verplichtingen. Het gevolg: veel verschillen tussen de gemeenten en soms ook tussen consultants. Om meer uniformiteit te bereiken heeft de wetgever gemeend een aantal maatregelen preciezer te omschrijven om willekeur te voorkomen.

Niet geüniformeerde arbeidsverplichtingen zijn bijvoorbeeld:

- Het meewerken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van het plan van aanpak als bedoeld in artikel 44a van de Participatiewet.
- Het zich onthouden van zeer ernstige misdragingen jegens de met de uitvoering van deze wet belaste personen en instanties tijdens het verrichten van hun werkzaamheden.
- Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan (art. 18 tweede lid Participatiewet).
- Het registreren als werkzoekende bij het UWV

Geüniformeerde arbeidsverplichtingen zijn limitatief opgesomd in artikel 18 vierde lid en zijn:

- Gebruik maken van het door het college aangeboden voorziening gericht op arbeidsinschakeling (art. 18 vierde lid sub h van de Participatiewet).
- Meewerken aan een onderzoek naar zijn mogelijkheden tot arbeidsinschakeling (art. 18 vierde lid sub h van de Participatiewet).
- Naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden en behouden (art. 18 vierde lid sub a van de Participatiewet. In sub d, e f en g worden specifieke gedragingen geformuleerd waardoor de klant algemeen geaccepteerde arbeid niet aanvaardt.

Het bovenstaande wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 2 en 3.

## **Artikelsgewijze toelichting**

### **Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen**

#### **Artikel 1. Begrippen.**

Begrippen die al zijn omschreven in de Participatiewet, IOAW, IOAZ, de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) of de Gemeentewet worden niet afzonderlijk gedoubleerd in deze verordening.

De uitkering of uitkeringsnorm. Onder de uitkering of 'uitkeringsnorm' wordt in deze verordening verstaan de in de situatie van de klant geldende uitkeringsnorm. 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 uitkering of uitkeringsnorm verstaan de toepasselijke grondslag zoals bedoeld in artikel 5 van de IOAW en artikel 5 van de IOAZ.

## **Artikel 2. Het besluit tot opleggen van een verlaging**

Het verlagen van een uitkering op grond van deze verordening vindt plaats door middel van een besluit. Tegen dit besluit kan een klant 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 Algemene wet bestuursrecht (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. Daarbij wordt ook de zienswijze van de klant opgenomen in de beschikking.

Bij een verlaging van de uitkering leidt dit tot een lagere vakantietoeslag. De klant wordt hierover geïnformeerd in een beschikking. Hier geldt dat het bedrag niet hoeft te worden gespecificeerd alleen het percentage omdat de klant in diezelfde maand ook inkomsten kan hebben. Het precieze bedrag is dan ook niet op voorhand te bepalen.

## **Artikel 3. Horen van klant**

Het college acht het van belang dat de klant wordt gehoord. Een zienswijze kan mondeling of schriftelijk worden ingediend. De klant wordt schriftelijk geïnformeerd over de voorgenomen verlaging. Hij kan hier schriftelijk, telefonisch of in een persoonlijk gesprek op reageren. Wanneer de klant op een hoorgesprek komt kan hij zich laten bijstaan door een derde, die zich ter plaatse kan legitimeren. De begeleider kan bijvoorbeeld een professional, een familielid, advocaat of dergelijke zijn.

Het horen van een klant kan achterwege gelaten worden o.a. als het niet lukt om binnen twee weken een gesprek te hebben met de klant. Afhankelijk van de feiten en omstandigheden, onderneemt WIL een aantal pogingen om contact te leggen met de klant.

In de vooraankondiging en aanvullend telefonisch of persoonlijk gesprek krijgt de klant een toelichting op de aanleiding van de verlaging en wordt hij in de gelegenheid gesteld om aanvullende informatie te verstrekken en zijn zienswijze naar voren te brengen. Van het horen wordt een verslag gemaakt waarin de feiten en omstandigheden kort en zakelijk worden samengevat.

## **Artikel 4. Afzien van verlaging**

### *Afzien van verlagen in verband met ontbreken verwijtbaarheid*

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<sup>1</sup>.

Het is aan het college te beoordelen of elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt aan het betreffende gedrag.

### *Afzien van verlagen in verband met verjaring*

---

<sup>1</sup> CRvB 24-7-2001, nr. 99/1857 NABW, ECLI:NL:CRvB:2001:AD4887

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 plaats gevonden, wordt opgelegd.

Om deze reden regelt artikel 4, eerste lid, onderdeel b, van deze verordening dat het college geen verlagingen oplegt voor gedragingen die langer dan één jaar geleden hebben plaatsgevonden. 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 tweede 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 klant onaanvaardbare consequenties zouden optreden. Uit het woord "dringend" blijkt dat er wel iets héél 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 de klant en/of diens gezin. Daarbij moet worden opgemerkt dat ernstige financiële gevolgen op zichzelf géén 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 verlaging voor van honderd procent van de uitkering gedurende 1 tot 3 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 de klant en diens mogelijkheden om middelen te verwerven. 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, is van belang in verband met eventuele recidive (artikel 4, eerste lid sub c). Het opleggen van een verlaging bij recidive is geregeld in artikel 14.

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 (zie artikel 14 van deze verordening). Is 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.

### **Artikel 5. Ingangsdatum en tijdvak verlaging**

#### *Verlaging met ingang uitkering of eerstvolgende kalendermaand*

Het verlagen van de uitkering die in de nabije toekomst wordt verstrekt, is de gemakkelijkste methode van het opleggen van een verlaging. Dan hoeft niet te worden overgegaan tot herziening van de uitkering en terugvordering van het te veel betaalde bedrag. In de praktijk zal dit meestal inhouden dat een verlaging wordt opgelegd met ingang van de eerste dag van de kalendermaand, die volgt op de kalendermaand waarin het besluit bekend is gemaakt. Voor de berekening van de hoogte van de verlaging moet worden uitgegaan van de voor die maand geldende uitkeringsnorm.

#### *Gedragingen voor aanvang van de uitkering*

Voorafgaande aan de uitkeringsaanvraag komt het voor dat klanten zicht niet of niet voldoende hebben ingespannen om in het eigen levensonderhoud te voorzien. Heeft de klant zich niet of niet voldoende ingespannen dan kan de uitkering worden verlaagd afhankelijk van de ernst van het feit, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden van persoon en gezin. Als blijkt dat er geen enkele actie is ondernomen, dan kan de uitkering voor de duur van 1 maand worden verlaagd. Ook kan gedacht worden aan het onverantwoord interen van vermogen. De verlaging is derhalve niet noodzakelijkerwijs gekoppeld aan de arbeidsverplichting. Bij een verlaging dient telkens een individuele beoordeling te worden gemaakt.

#### *Teveel verstrekte bijzondere uitkering afstemmen*

In bepaalde situaties komt het voor dat de leenuitkering (bijzondere uitkering) niet of niet volledig wordt gebruikt voor bijvoorbeeld inrichtingskosten of de lening voor een wasmachine.

Door het opnemen artikel 35 van de Participatiewet in het eerste lid en de toelichting in tweede lid wordt deze mogelijkheid gecreëerd de periodieke uitkering af te stemmen. De gedachte is dat hiervan een corrigerende werking uitgaat. Bij het opleggen van de verlaging moet telkens rekening worden gehouden met de ernst van het feit, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden van persoon/gezin.

#### *Verlagen met terugwerkende kracht (tweede lid)*

Het is niet altijd mogelijk om een lopende uitkering af te stemmen. In die gevallen kan de verlaging met terugwerkende kracht worden toegepast. Het verlagingbesluit dat in dat geval wordt genomen, is een bijzondere vorm van herziening van de uitkering. Het besluit leidt namelijk tot te veel verstrekte uitkering. De uitkering die op grond van het verlagingbesluit te veel is verstrekt kan met toepassing van artikel 58, tweede lid, onderdeel a, van de Participatiewet worden teruggevorderd.

Als alle uitkering over de betreffende periode is ingetrokken en teruggevorderd, resteert er niets meer om af te stemmen. Is geen duidelijke datum te koppelen aan de gedraging van een klant of is de verlaging het gevolg van een gedraging voorafgaande aan de aanvraag, dan is verlagen met terugwerkende kracht evenmin mogelijk en kan de verlaging uitsluitend naar de toekomst toe worden toegepast. Denk bijvoorbeeld aan het nalaten om voldoende te solliciteren.

#### *Verlaging uitvoeren op nieuwe uitkering (derde lid)*

Een verlaging kan niet los worden gezien van het recht op uitkering. Het opleggen van een verlaging is niet mogelijk als een klant geen recht op uitkering (meer) heeft.<sup>2</sup>

Als een verlaging niet of niet geheel ten uitvoer kan worden gelegd als gevolg van de beëindiging of intrekking van de uitkering, is het ook mogelijk om de verlaging of dat deel van de verlaging dat nog niet is uitgevoerd, alsnog op te leggen als de klant binnen een bepaalde termijn na beëindiging van de uitkering opnieuw een uitkering op grond van de wet ontvangt.

Het college moet wel rekening houden met de vervaltermijn voor het opleggen van een maatregel zoals bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel b.

Een dergelijke maatregel kan vanwege de samenhang met het recht op uitkering niet bij voorbaat worden opgelegd. Het college moet bij het opnieuw toekennen van het recht op uitkering beoordelen in hoeverre er nog aanleiding bestaat om een verlaging toe te passen. Pas dan is sprake van een verlagingbesluit en staat de mogelijkheid van bezwaar tegen de verlaging open.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> CRvB 07-08-2012, nr. 10/3435 WWB, ECLI:NL:CRVB:2012:BX3978.

<sup>3</sup> CRvB 08-09-2009, nrs. 07/6337 WWB e.a., ECLI:NL:CRVB:2009:BJ7732 en CRvB 07-12-2010, nr. 09/1094 WWB, ECLI:NL:CRVB:2010:BO6721.

Bij een verlaging met grote (financiële) gevolgen voor de klant, kan in afwijking de verlaging worden gespreid over maximaal 3 maanden.

## **Artikel 6. Berekeningsgrondslag verlaging**

### *Uitkeringsnorm*

In het eerste lid is het uitgangspunt vastgelegd dat een verlaging wordt berekend over de uitkeringsnorm zoals die van toepassing is tijdens de gedraging. Onder de uitkeringsnorm 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 klant 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, geregeld dat de berekeningsgrondslag in dat geval bestaat uit de uitkeringsnorm inclusief de verleende bijzondere bijstand op grond van artikel 12 van de Participatiewet.

Op grond van het tweede lid, onderdeel 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 klant en zijn recht op bijzondere uitkering. 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.

## **Hoofdstuk 2. Schending van de niet geüniformeerde verplichtingen**

### **Artikel 7. Gedragingen die leiden tot een verlaging**

De artikelen 7 en 9 moeten in onderlinge samenhang worden gelezen. In artikel 7 worden schendingen van verplichtingen uit de Participatiewet geformuleerd. De verwijtbare gedragingen die zijn genoemd in artikel 7 zijn ondergebracht in categorieën. Aan die categorieën wordt in artikel 9 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 verkrijgen of behouden van betaalde arbeid.

Bij jongeren tot 27 jaar geldt dat een plan van aanpak wordt gemaakt met een overzicht van de gemaakte afspraken. Hiermee wordt beoogd dat het voor de klant helder is wat van hem verwacht wordt.

### *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 verlagen als een klant 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 7 neergelegd dat sprake is van een verwijtbare gedraging bij het niet of onvoldoende nakomen van de verplichtingen.

*Het niet naar vermogen proberen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen* Deze verwijtbare gedraging is niet aan de orde voor zover het gaat om het niet naar vermogen proberen te verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid als dit het gevolg is van een gedraging zoals bedoeld in artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet. In artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet staan de *geüniformeerde* arbeidsverplichtingen. Voor schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting geldt een apart verlagingsregime: verlaging van de uitkering met 100% procent gedurende een in de verordening verlaging vastgelegde duur van tenminste 1 maand en ten hoogste 3 maanden (artikel 18, vijfde lid, van de Participatiewet). In deze verordening is de duur vastgelegd in artikel 9. Er is dus geen sprake van een verwijtbare gedraging zoals bedoeld in artikel 7 als het niet naar vermogen proberen te verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid voortvloeit uit een gedraging zoals bedoeld in artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet zoals:

- het niet verkrijgen of niet behouden van kennis en vaardigheden die noodzakelijk zijn voor het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid, en
- het belemmeren van het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid door kleding, gebrek aan persoonlijke verzorging en gedrag.

#### *Inspanningen in eerste vier weken na de melding*

De plicht tot arbeidsinschakeling geldt vanaf datum melding (zie artikel 9, eerste lid, van de Participatiewet). Dat geldt voor alle klanten. 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 uitkering. Zijn er wel inspanningen verricht, maar naar het oordeel van het college onvoldoende, dan verlaagt het college de uitkering.

#### *Niet of onvoldoende nakomen van de medewerkingsplicht*

In artikel 17 van de Participatiewet is de inlichtingenplicht opgenomen. Daaronder valt het verstrekken van inlichtingen in de ruimste zin des woords. Dat betekent niet alleen digitaal of op papier informatie verstrekken, maar ook het verschijnen op een uitnodiging/oproep voor een gesprek.

### **Artikel 8. Gedragingen conform artikelen IOAW en IOAZ, die leiden tot een verlaging**

De artikelen 8 en 9 moeten in onderlinge samenhang worden gelezen. In artikel 8 worden schendingen van verplichtingen uit de IOAW en IOAZ geformuleerd. De verwijtbare gedragingen die zijn genoemd in artikel 8, zijn ondergebracht in categorieën. Aan die categorieën wordt in artikel 9 een gewicht toegekend in de vorm van een verlagingspercentage. 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 zowel voor aanvang en tijdens de periode van IOAW/IOAZ.

### **Artikel 9. Hoogte en duur van de verlaging**

Met de Wet Maatregelen WWB zijn geüniformeerde arbeidsverplichtingen en bijbehorende maatregelen geïntroduceerd. Zie artikel 18, vierde en vijfde lid, van de Participatiewet. De diverse geüniformeerde arbeidsverplichtingen zijn verwant aan de gedragingen als bedoeld in de artikelen 7 en 8 van deze verordening.



### **Hoofdstuk 3. Schending geüniformeerde verplichtingen**

#### **Artikel 10. Hoogte en duur verlaging bij schending geüniformeerde verplichtingen**

De eerste keer dat het bestuur vaststelt dat een *geüniformeerde* arbeidsverplichting (verwijtbaar) niet wordt nageleefd, bedraagt de verlaging 100 procent van de uitkeringsnorm gedurende een 1 maand (artikel 18, vijfde lid, eerste volzin, van de Participatiewet).

### **Hoofdstuk 4. Overige gedragingen en verplichtingen die leiden tot een verlaging**

#### **Artikel 11. Overige gedragingen en nadere verplichtingen**

Aan de Participatiewet ligt het beginsel ten grondslag dat iedereen in eerste instantie in zijn eigen bestaan(kosten) dient te voorzien. Pas wanneer dat niet mogelijk is, kan men een beroep doen op een uitkering. Hoofdregel is dus dat iedereen alles zal moeten doen en nalaten om een beroep op een uitkering te voorkomen. Leidt een gedraging ertoe dat de klant eerder, langer of voor een hoger bedrag is aangewezen op een uitkering, 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 de klant eerder, langer of voor een hoger bedrag is aangewezen op een uitkering):

- het te snel interen van vermogen;
- het door eigen schuld verliezen van het recht op een uitkering;
- het door eigen schuld niet (meer) aanspraak kunnen maken op een voorliggende voorziening.

#### *Onverantwoord besteden vermogen, eerste lid*

Wanneer na interen op het vermogen opnieuw een aanvraag om een uitkering wordt gedaan, moet worden beoordeeld of het interen op een voor de Participatiewet aanvaardbare wijze heeft plaatsgevonden. Dit kan een erfenis zijn of inkomsten uit een loterij. Deze opsomming is niet limitatief. De Participatiewet geeft zelf geen norm hiervoor. Het college heeft daarom zelf een norm voor het interen vastgesteld. Doorgaans wordt een interingsnorm van 1,5 maal de van toepassing zijnde uitkeringsnorm gehanteerd. Deze norm wordt ook in de jurisprudentie acceptabel geacht<sup>4</sup>. Daarnaast kan er reden zijn om het in te teren vermogen lager vast te stellen als gevolg van substantiële noodzakelijke uitgaven. Denk bijvoorbeeld aan de kosten in verband met de noodzakelijke vervanging van duurzame gebruiksgoederen. De interingsnorm dient niet te worden gehanteerd bij het intrekken van het recht op de uitkering<sup>5</sup>.

#### *Nadere verplichtingen artikel 55, derde lid*

Wanneer de klant onvoldoende actie onderneemt om uitvoering te geven aan de nadere verplichtingen op grond van artikel 55 van de participatiewet. Dit betreft bijvoorbeeld het overgaan tot boedelscheiding, verkoop woning, kinder- dan wel partneralimentatie moet vorderen.

Het derde lid maakt het mogelijk een verlaging toe te passen van 100 procent voor de duur van 1 maand als er sprake is van het opzeggen van een baan voorafgaande aan de uitkeringsverlening. Mogelijk wordt hiermee het recht op een voorliggende voorziening verspeeld (bijvoorbeeld door het verspelen van recht op grond van de Werkloosheidswet) Ook zonder het verlies van het een voorliggende voorziening kan een verlaging van 100% worden opgelegd. Dit dient per situatie beoordeeld te worden.

---

<sup>4</sup> CRvB 08-06-2004, nr. 01/4164 NABW

<sup>5</sup> CRvB 02-03-2010, nr. 08/642 WWB

Met dit lid wordt een grondslag gecreëerd voor verlaging voor verwijtbaar baanverlies voorafgaand aan de uitkeringsverlening. Er kan dus rekening worden gehouden met de feiten voorafgaand aan de meldingsdatum.

Voor situaties waarin men tijdens de uitkering (lees na meldingsdatum) verwijtbaar een baan opzegt, dient er al o.g.v. artikel 18 vierde lid sub a te worden verlaagd wegens het niet behouden af aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid. Gezien de verplichtingen van artikel 18 pas gelden deze vanaf de dag van melding dient verwijtbaar baanverlies voorafgaand aan de meldingsdatum als tekortschietend besef te worden uitgewerkt.

De genoemde bepalingen worden in principe gedurende 1 maand opgelegd. Afhankelijk van de situatie kan de maatregel over een langere periode worden opgelegd.

Het opleggen van een verlaging kan financiële consequenties voor de klant betekenen, echter het opleggen van een verlaging gaan gesprekken vooraf zodat de klant "het ziet aankomen". Naast het recht op uitkering is het college ook verantwoordelijk voor een correcte uitvoering van de wet. Het college kan ook met zorgvuldig handelen niet voorkomen dat klanten in (financiële) problemen geraken. De verlaging is juist bedoeld om gedragsverandering te bewerkstelligen.

### **Artikel 12. Zeer ernstige misdragingen**

Onder de term 'zeer ernstige misdrijving' 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 misdrijving 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 misdrijving te beschouwen.<sup>6</sup> Ook verbaal geweld en het uiten van bedreigingen valt onder de noemer 'zeer ernstige misdrijving'.<sup>7</sup>

Het gaat dus om alle vormen van zeer ernstige misdrijvingen tegenover de met de uitvoering van de Participatiewet belaste personen en instanties (bestuur, SVB en re-integratiebedrijven) tijdens het verrichten van hun werkzaamheden.<sup>8</sup>

Met de zinsnede 'tijdens het verrichten van de werkzaamheden' wordt aangegeven dat de misdrijving 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.<sup>9</sup>

Wanneer een klant zich zeer ernstig misdraagt, wordt naast de verlaging van de uitkering aangifte gedaan bij de politie (bij een strafbaar feit moet, op grond van het Wetboek van strafvordering artikel 162, er verplicht aangifte worden gedaan). Ook bestaat de mogelijkheid om de toegang tot het gebouw te ontzeggen. WIL sluit zich aan bij de huisregels die gelden binnen het Stadhuis van Nieuwegein en bij het agressieprotocol van de gemeente Nieuwegein.

Wanneer aangifte bij de politie leidt tot daadwerkelijke strafvervolging en veroordeling, komt de opgelegde verlaging te vervallen. Men kan immers niet voor één feit tweemaal gestraft worden.

---

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 3, blz. 24.

<sup>7</sup> CRvB 19-08-2008, nrs. 07/2416 WWB e.a., ECLI:NL:CRVB:2008:BE8919.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 3, blz. 55.

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 3, blz. 25-26.

Met ingang van 1 januari 2015 is de verplichting om zich te onthouden van zeer ernstige misdragingen een zelfstandige verplichting. Deze verplichting staat dus op zichzelf. Vóór 1 januari 2015 was dit een onzelfstandige verplichting. Om een klant te sanctioneren wegens zeer ernstige misdragingen, moest sprake zijn van een samenhang tussen de zeer ernstige misdragingen met het niet nakomen van een of meer verplichtingen die voortvloeien uit de toenmalige WWB, IOAW of IOAZ.<sup>10</sup>

## **Hoofdstuk 5. Samenloop en recidive**

### **Artikel 13. 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 gedraging 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 'meerdadse 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 klant een rol. Daarvoor moet altijd gekeken worden naar de individuele omstandigheden. De verlaging wordt dan over meerdere maanden uitgesmeerd.

*Samenloop met een bestuurlijke boete*

Het derde en vierde lid regelen in hoeverre een verlaging kan worden opgelegd als sprake is van een verlagingswaardige gedraging die tevens een boetewaardige gedraging is.

Als sprake is van één gedraging die zowel schending van een in deze verordening opgenomen verplichting als schending van de inlichtingenplicht oplevert, kan de schending van deze verplichtingen niet gezamenlijk worden afgedaan, omdat schending van de inlichtingenplicht (wettelijk) is geregeld in de vorm van een bestuurlijke boete. In het geval zich de situatie voordoet dat er sprake is van samenloop tussen de bestuurlijke boete en verlaging dient het college in het individuele geval te beoordelen welke sanctie wordt opgelegd. Bij eendaadse samenloop ligt het voor de hand één sanctie op te leggen. Het college bepaalt of al dan niet een boete wordt opgelegd. Is dit het geval, dan wordt geen verlaging meer opgelegd (derde lid).

Bij meerdadse samenloop ligt het voor de hand de gedraging te sanctioneren door het opleggen van een bestuurlijke boete voor zover sprake is van een gedraging waarin ook een beboetbare gedraging zit. Daarnaast kan het bestuur in dit geval nog een of meer maatregelen opleggen, waarbij bij de hoogte van de verlaging zo nodig rekening kan worden gehouden met de boete en de eventuele andere maatregelen (vierde lid).

Als sprake is van één gedraging die zowel schending van een in artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet benoemde verplichting als schending van de inlichtingenplicht oplevert, is het voorgaande ook van toepassing.

---

<sup>10</sup> CRvB 06-07-2010, nr. 08/2025 WWB, ECLI:NL:CRVB:2010:BN0660

## **Artikel 14. Recidive**

### *Verdubbeling hoogte en duur verlaging*

Als binnen 12 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 eerst de hoogte en vervolgens de duur van de verlaging. Een verlaging kan nooit hoger zijn dan honderd procent. Daarom is bij gedragingen waar relatief zware verlagingen van 100 procent voor gelden, gekozen voor een verdubbeling van de duur van de verlaging in plaats van de hoogte. Deze regel gaat ook op voor de ten onrechte of tot een te hoog bedrag verleende uitkering, waarin de belanghebbend in gebreke is gebleven bij de informatieverstrekking.

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. Is vanwege de afwezigheid van elke vorm van verwijtbaarheid afgezien van een verlaging, dan is het niet mogelijk recidive toe te passen. Voor het bepalen van de aanvang van de termijn van 12 maanden, geldt het tijdstip waarop het besluit waarmee de verlaging is opgelegd, is verzonden.

### *Recidive op recidive bij niet geüniformeerde arbeidsverplichtingen*

Ook in het geval dat een klant voor een derde of volgende keer een niet *geüniformeerde* arbeidsverplichting schendt, is de recidivebepaling van artikel 14, eerste of tweede 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 12 maanden na bekendmaking van het vorige besluit waarmee een verlaging is toegepast.

Telkens wordt de hoogte totdat 100 procent is bereikt en eventueel vervolgens de duur van de oorspronkelijke verlaging verdubbeld

### *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. 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 12) binnen 12 maanden nadat een verlaging is opgelegd wegens het zich niet tijdig laten registreren als werkzoekende bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (artikel 7, eerste lid, eerste categorie), dan is geen sprake van recidive aangezien het niet "eenzelfde gedraging" betreft. Evenmin is sprake van recidive als een klant niet meewerkt aan het opstellen van een plan van aanpak (artikel 7, tweede categorie, onder b) en vervolgens een opgedragen tegenprestatie niet verricht (artikel 7, tweede categorie onder e). 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 12 maanden nadat aan een klant een eerste maatregel is opgelegd wegens schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting, dan bedraagt de verlaging 100 procent gedurende 2 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 12 maanden na oplegging van de vorige maatregel, bedraagt de verlaging 100 procent

gedurende

3 maanden (artikel 18, zevende en achtste lid, van de Participatiewet).

## **Hoofdstuk 6 Blijvende of tijdelijke weigering IOAW/IOAZ**

### **Artikel 15.**

Artikel 20, eerste lid, van de IOAW en artikel 20, tweede lid, van de IOAZ geeft het college de bevoegdheid om de uitkering tijdelijk of blijvend te weigeren naar de mate waarin de klant inkomen als bedoeld in of op grond van artikel 8 van de IOAW of de IOAZ zou hebben kunnen verwerven, indien:

- a. aan de beëindiging van zijn dienstbetrekking een dringende reden ten grondslag ligt in de zin van artikel 678 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de klant ter zake een verwijt kan worden gemaakt; of
- b. de dienstbetrekking is beëindigd door of op verzoek van de klant zonder dat aan de voortzetting ervan zodanige bezwaren waren verbonden, dat deze voortzetting redelijkerwijs niet van hem zou kunnen worden gevergd; of
- c. de klant nalaat algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden; of
- d. de klant door eigen toedoen geen algemeen geaccepteerde arbeid verkrijgt.

Er wordt geen aansluiting gezocht bij de tekst van artikel 20, eerste lid, van de IOAW en artikel 20, tweede lid, van de IOAZ omdat hetgeen de wettekst voorschrijft niet altijd kan worden uitgevoerd. Dit betekent dat wordt volstaan met het opleggen van een verlaging gedurende een bepaalde periode ongeacht de mate waarin de klant inkomen zou hebben kunnen verwerven.