

## **Algemene toelichting**

### **Rechten en plichten in de Participatiewet, de IOAW en de IOAZ**

De gemeenteraad heeft ingevolge de Participatiewet, de Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Wet Inkomensvoorziening ouder en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) een verantwoordelijkheid met betrekking tot de invulling van de rechten en plichten van de uitkeringsgerechtigden. Mede gelet op de rechtszekerheid van een uitkeringsgerechtigde is de raad wettelijk verplicht nadere regels te stellen over de bevoegdheid tot het opleggen van een afstemming (het verlagen van de norm bij niet-nakoming plichten). Gemeenten hebben daarmee de ruimte om een nadere afweging te maken welke gedragingen leiden tot welke mate van afstemming. Uitzonderingen hierop vormen de in de Participatiewet bepaalde gedragingen, waarbij de gemeenten of alleen een beperkte vrijheid hebben in het bepalen van de duur van de afstemming (de geüniformeerde verplichtingen uit artikel 18, vierde lid van de Participatiewet) of gedragingen waar in zijn geheel geen discretionaire bevoegdheid mogelijk is (de taaleis uit artikel 18b van de Participatiewet). De onder laatstgenoemd artikel vallende gedraging komt dan ook niet verder voor in deze verordening.

Het overige is tot uiting gebracht in deze verordening, waarbij proportionaliteit voorop staat.

Rechten en plichten zijn twee kanten van één medaille. Artikel 18, eerste lid van de Participatiewet spreekt over het afstemmen van de uitkering 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 belanghebbenden maatwerk is. Daarbij moet recht worden gedaan aan de individuele situatie en de persoonlijke omstandigheden van uitkeringsgerechtigden.

Artikel 9a, twaalfde lid en artikel 18, tweede lid van de Participatiewet, artikel 20, tweede lid en artikel 38, twaalfde lid van de IOAW alsmede artikel 20, eerste lid en artikel 38, twaalfde lid van de IOAZ leggen een directe koppeling tussen de rechten en verplichtingen van uitkeringsgerechtigden: het recht op een uitkering of voorziening is altijd verbonden aan de plicht zich in te zetten om weer onafhankelijk te worden van de uitkering of voorziening. Dit betekent dat de vaststelling van de hoogte van de uitkering of voorziening niet alleen afhangt van de toepasselijke norm en de beschikbare middelen van de belanghebbende, maar ook van de mate waarin de verplichtingen worden nagekomen.

### **Afstemming uitkering of voorziening**

Afstemming van de uitkering of voorziening vindt plaats indien belanghebbende zijn medewerkingsverplichting, zoals bepaald in artikel 9, artikel 9a, artikel 17, tweede tot en met vierde lid of voortvloeiende uit artikel 55 van de Participatiewet dan wel zoals bepaald in artikel 13, tweede lid, artikel 37 of artikel 38 van de IOAW/IOAZ niet, niet volledig of te laat nakomt.

Ook gedragingen voortvloeiend uit ongenoegzaam besef voor de verantwoordelijkheid van het bestaan leiden tot een afstemming van de norm bij een uitkering ingevolge de Participatiewet.

Afstemming van de norm vindt eveneens plaats als belanghebbende zich zeer ernstig misdraagt jegens het college of haar ambtenaren.

Alleen wanneer iedere vorm van verwijtbaarheid ontbreekt of als er sprake is van zeer dringende redenen, ziet het college van afstemming af.

### **Actualisatie Afstemmingsverordening**

Per 1 januari 2015 treedt de Participatiewet in werking. Deze wet is de belangrijkste aanleiding om de Afstemmingsverordening WWB, IOAW en IOAZ thans te herzien en te actualiseren naar een Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ.

Voorts is ervoor gekozen om de Afstemmingsverordening voor de IOAW en de IOAZ hiervan onderdeel te laten zijn.

Het Ministerie van SZW is de mening toegedaan dat er (nog) strenger gehandhaafd dient te worden door gemeenten. Strafverhoging en uitbreiding van sancties (afstemmingen) zijn daartoe middelen. In de Afstemmingsverordening is deze zienswijze verwerkt. Het college deelt deze zienswijze van het Ministerie en acht het van groot belang dat collectieve voorzieningen alleen terecht komen bij die burgers die hieraan de meeste behoefte hebben.

De belanghebbende dient er zelf alles aan te doen om zo spoedig mogelijk en zoveel mogelijk of helemaal weer in de eigen kosten van levensonderhoud te gaan voorzien. Het nakomen van aan de uitkering of voorziening verbonden verplichtingen is hiervoor van essentieel belang. En niet nakoming dient in dat geval van een passende afstemming te worden voorzien.

De afstemming wordt dan ook zwaarder en voor een langere periode naarmate de gedragingen ernstiger en meer van invloed is op het onnodig (lang) ontvangen van een uitkering of voorziening. Naast de nadelige financiële gevolgen voor de gemeente speelt daarbij een nog grotere rol dat het onnodig lang of teveel ontvangen van een uitkering of voorziening meer nadelige gevolgen voor de belanghebbende zelf oplevert. Hierbij valt te denken aan onder meer het nog groter worden van de afstand tot de arbeidsmarkt, het verder bemoeilijken van het traject naar sociale activering of het onnodig lang op het bestaansminimum verkeren waardoor de kans dat er schulden ontstaan groter wordt.

### **Verordeningsplicht inzake handhaving**

Op grond van het bepaalde in artikel 8b van de Participatiewet en artikel 35, eerste lid onder c van de IOAW/IOAZ dient de gemeenteraad bij verordening en met inachtneming van het bepaalde bij of krachtens die wet in ieder geval regels te stellen voor de bestrijding van misbruik van het ten onrechte ontvangen van een uitkering of voorziening alsmede van misbruik of oneigenlijk gebruik van de wet. Oftewel de plicht van de gemeenteraad om regelgeving op te stellen omtrent handhaving van de bepalingen in de wet. Hoofdstuk 6 van deze verordening voorziet hierin.

### **Verrekening bestuurlijke boete bij recidive**

De Afstemmingsverordening heeft betrekking op schending van de meewerkingsplicht. De schending van de inlichtingenplicht leidt tot oplegging van een boete.

De Participatiewet verplicht de gemeenteraad in een verordening ook nadere regels op te stellen over de bevoegdheid de beslagvrije voet tijdelijk buiten werking te stellen bij verrekening van een recidiveboete. Gemeenten krijgen daarmee de ruimte een afweging te maken van situaties of omstandigheden waarin het buiten werking stellen van de beslagvrije voet niet proportioneel wordt geacht. Het is mogelijk deze regels onder te brengen in de afstemmingsverordening. De gemeenteraad heeft er echter voor gekozen deze regels niet in deze verordening op te nemen. De regels over de bevoegdheid de beslagvrije voet tijdelijk buiten werking te stellen bij verrekening van de recidiveboete zijn neergelegd in de Verordening Verrekening bestuurlijke boete bij recidive.

Onderstaand volgt de artikelsgewijze uitleg.

## **Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen**

### **Artikel 1. Begripsomschrijvingen**

Er is voor gekozen om begrippen die al zijn omschreven in de Participatiewet, IOAW, IOAZ, Awb of de Gemeentewet niet afzonderlijk te definiëren in deze verordening. Dit voorkomt dat in geval van wijziging van betreffende definities in de betreffende wetten ook de verordening moet worden gewijzigd. In het tweede lid worden toch een aantal begrippen nader omschreven vanwege het gebruik van afkortingen of om helder te maken waar deze begrippen voor staan in deze verordening.

### **Artikel 2. Mate van verlaging**

In de Afstemmingsverordening zijn voor verschillende gedragingen die niet-nakoming van een verplichting tot gevolg hebben, standaardafstemmingen vastgesteld in de vorm van een vaste percentuele verlaging van de norm. In dit artikel is de hoofdregel neergelegd. Deze bepaling brengt met zich mee dat bij elke op te leggen afstemming moet worden nagaan of gelet op de individuele omstandigheden van de belanghebbende afwijking van de hoogte en de duur van de voorgeschreven standaard afstemming geboden is. Afwijking van de standaard mate van afstemming kan zowel een verzwaring als een matiging betekenen.

De ernst van de gedraging komt tot uitdrukking in het standaardpercentage waarmee de norm wordt verlaagd. Wat betreft de beoordeling van de mate van verwijtbaarheid wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 5. Matiging van de verlaging wegens persoonlijke omstandigheden kan bijvoorbeeld in de volgende gevallen aan de orde zijn:

- bijzondere persoonlijke omstandigheden van de belanghebbende of diens gezin, zoals bijvoorbeeld hoge eigen bijdrage ziektekosten vanwege een chronische ziekte of hoge noodzakelijke uitgaven van bijzondere aard waarvoor geen financiële tegemoetkoming mogelijk is;
- sociale omstandigheden, waarbij de ten uitvoer legging van de afstemming onevenredig bezwarende gevolgen heeft of niet gewenste neveneffecten;
- bij een opeenstapeling van verlaging van de norm: de zwaarte van het geheel van verlagingen is niet evenredig aan de ernst van de gedraging en de mate van verwijtbaarheid.

Het hebben van schulden is echter geen reden om tot matiging over te gaan.

### **Artikel 3. Het besluit tot opleggen van een verlaging**

Het afstemmen van een uitkering of voorziening op grond van de Participatiewet dan wel deze verordening vindt plaats door middel van een besluit. Tegen dit besluit staan de rechtsmiddelen uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) open. 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 met name uit het vereiste om het besluit van een deugdelijke motivering is voorzien.

### **Artikel 4. Het horen van de belanghebbende**

Op grond van afdeling 4.1.2. van de Awb is in een aantal gevallen het horen van de belanghebbende verplicht bij de voorbereiding van besluiten. In het eerste lid wordt het horen van de belanghebbende voordat de uitkering of de voorziening wordt afgestemd in beginsel voorgeschreven. Het tweede lid bevat een tweetal uitzonderingen op deze hoor plicht. Onder sub b wordt verstaan dat het college al beschikt over de zienswijze van belanghebbende en dat die nog betrekking heeft op dezelfde omstandigheden/situatie.

### **Artikel 5. Afzien van het verlagen van de norm**

Het eerste lid onder a is overgenomen uit artikel 18, negende lid van de Participatiewet en artikel 20, derde lid van de IOAW/IOAZ. Aangenomen moet worden dat hiervan uitsluitend sprake is bij evidente afwezigheid van verwijtbaarheid (zie uitspraak Centrale Raad van Beroep (CRvB) 24-07-2001, nr. 99/1857 NABW, LJN AD4887). 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 het toepassen van een afstemming, dan is het niet mogelijk om bij toepassing van recidive deze gedraging mee te tellen.

Is overigens vanwege een afstemming op grond van artikel 18, eerste lid van de Participatiewet (de IOAW en IOAZ hebben geen gelijkkluidend artikel) van een verlaging van de norm 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 afstemming is dat de gedraging te lang geleden heeft plaatsgevonden. 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 5, eerste lid onder b van deze verordening dat het college geen verlagingen oplegt voor gedragingen die inmiddels langer dan één jaar geleden hebben plaatsgevonden.

In het tweede lid is geregeld dat kan worden afzien van het opleggen van een afstemming als daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. Onder dringende redenen moet worden verstaan de situatie dat het verlagen van de norm voor de belanghebbende of diens gezin onaanvaardbare consequenties zal hebben van niet-financiële aard. 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, individuele situatie en kan dus niet op voorhand worden vastgelegd.

### **Artikel 6. Ingangsdatum en tijdvak van een verlaging**

In het eerste lid is bepaald dat het opleggen van een afstemming plaatsvindt door middel van het verlagen van de norm in de eerstvolgende maand(en).

Dit houdt in 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 zover er niet reeds een afstemming loopt of voor zover er geen sprake is van inkomsten uit andere bron boven de van toepassing zijnde norm in die maand. Voor de berekening van de hoogte van de verlaging moet worden uitgegaan van de voor die maand geldende norm.

In het tweede lid staat een uitzondering op voorgaand lid omschreven. Bij een nieuwe aanvraag kan de uitkering of voorziening worden verlaagd vanaf de datum van ingang van de uitkering of voorziening. De uitkering of voorziening hoeft dan niet te worden herzien.

In het derde lid is geregeld dat een verlaging niet los kan worden gezien van het recht op de uitkering of voorziening. Het opleggen van een afstemming is niet mogelijk als een belanghebbende geen recht op uitkering of voorziening (meer) heeft (CRvB 07-08-2012, nr. 10/3435 WWB, ECLI:NL:CRVB:2012:BX3978).

Als een verlaging niet of niet geheel ten uitvoer kan worden gelegd als gevolg van de beëindiging of intrekking van de uitkering of voorziening, is het ook mogelijk om de verlaging of dat deel van de verlaging dat nog niet is uitgevoerd, alsnog op te leggen als belanghebbende binnen 90 dagen na beëindiging van de uitkering of voorziening opnieuw een uitkering of voorziening op grond van die wet toegekend krijgt. Een dergelijke maatregel kan vanwege de samenhang met het recht op de uitkering of de voorziening niet bij voorbaat worden opgelegd. Het college moet bij het opnieuw toekennen van het recht op de uitkering of voorziening beoordelen in hoeverre er nog aanleiding bestaat om een verlaging toe te passen. Pas dan is sprake van een afstemmingsbesluit en staat de mogelijkheid van bezwaar tegen de maatregel open (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).

### **Artikel 7. Berekeningsgrondslag**

In dit artikel is het uitgangspunt vastgelegd dat een verlaging wordt berekend over de norm, waarbij de begripsbepaling zoals omschreven in artikel 1, tweede lid onder d wordt gehanteerd. De afstemming kan dus ook worden toegepast op de bijzondere bijstand indien aan een belanghebbende bijzondere bijstand wordt verleend met toepassing van artikel 12 en artikel 13, derde lid van de Participatiewet.

### **Hoofdstuk 2. Niet nakomen van de niet geüniformeerde verplichtingen met betrekking tot de arbeidsinschakeling**

De regering is van mening dat het niet nakomen van een aantal specifieke (arbeids-) verplichtingen, alle voortvloeiend uit de algemene verplichtingen van de artikelen 9, 17, 41 en 55 van de Participatiewet van dien aard zijn dat daar direct krachtdadig en uniform optreden vanuit het college wenselijk is. Hier past naar de mening van de regering geen discretionaire bevoegdheid. Bij wet is bepaald dat het college, ingeval er sprake is van een in de Participatiewet benoemde gedraging, de norm dient te worden verlaagd. Dit staat geregeld in het vierde lid van het nieuwe artikel 18 van de Participatiewet. In alle gevallen gaat het om in de visie van de regering zeer ernstige schending van de aan het recht op bijstand verbonden verplichtingen. Deze verplichtingen zijn daarom geharmoniseerd oftewel landelijk is de afstemmingsverplichting en de hoogte van de afstemming gelijk. (Zie ook hoofdstuk 3 van deze verordening). Ook is de (hoogte en de duur van de) afstemming ingeval van recidive bij wet bepaald. De gedragingen in voornoemd wetsartikel zijn niet limitatief opgesomd. Net als onder de Wet werk en bijstand blijft daarmee de bevoegdheid bestaan om nog andere gedragingen te benoemen en deze dan op te nemen in de verordening. De gemeente heeft hierin weliswaar een discretionaire bevoegdheid, maar is ook gehouden de wettelijke verplichting tot aanscherping van het handhaving- en sanctiebeleid na te komen.

In dit hoofdstuk zijn dan ook, in aanvulling op de wet, overige gedragingen met betrekking tot niet-nakoming van verplichtingen in relatie tot de arbeidsinschakeling weergegeven net als bij de verordening onder de Wet werk en bijstand.

Om onderscheid te maken tussen de in de verordening benoemde gedragingen en de gedragingen uit artikel 18, vierde lid van de Participatiewet (zijnde de zogeheten “geüniformeerde verplichtingen”), worden de in de verordening benoemde gedragingen de gedragingen genoemd als gevolg van “niet nakomen van de niet geüniformeerde verplichtingen met betrekking tot de arbeidsinschakeling”.

De IOAW en IOAZ kennen geen geüniformeerde verplichtingen.

## **Artikel 8. Gedragingen Participatiewet**

De verwijtbare gedragingen in dit artikel omvatten het niet, niet tijdig alsmede het onvoldoende nakomen van diverse niet-geüniformeerde verplichtingen met betrekking tot de arbeidsinschakeling. Artikel 18, tweede lid, van de Wet werk en bijstand 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" is weggefallen.

Gemeend wordt dat de wetgever hiermee echter geen inhoudelijke wijziging heeft beoogd en dat dit moet worden gelezen als het niet, niet tijdig of onvoldoende nakomen van verplichtingen. Om onduidelijkheid hierover te voorkomen is daarom in artikel 8 neergelegd dat sprake is van een verwijtbare gedraging bij het niet, niet tijdig of onvoldoende nakomen van deze verplichtingen. Om deze reden is het derde lid onderdeel b, c en d van dit artikel opgenomen, omdat in artikel 18, vierde lid, onderdeel h van de Participatiewet alleen staat dat de afstemming plaatsvindt ingeval men niet meewerkt, de werkzaamheden niet verricht of niet gebruik maakt van. De situatie doet zich ook voor dat men niet tijdig of onvoldoende meewerkt, gebruik maakt van etc. Deze gedragingen doen eveneens afbreuk aan de opgelegde verplichtingen. Naar de geest van de wet, zoals hiervoor gesteld, is een afstemming dan ook aan de orde. Echter qua ernst is deze gedraging van een lagere rangorde en zijn deze gedragingen dan ook onder de derde categorie geschaard.

De artikelen 8 en 10 van de verordening moeten in onderlinge samenhang worden gelezen. De verwijtbare gedragingen die zijn genoemd in artikel 8 zijn ondergebracht in vier categorieën. Aan die categorieën wordt in artikel 10 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 verkrijgen of behouden van betaalde arbeid. De rangschikking van de gedragingen onder de verschillende categorieën in dit artikel zijn getoetst aan proportionaliteit en coherentie met het bepaalde in artikel 18 van de Participatiewet.

Er is geen sprake van een verwijtbare gedraging zoals bedoeld in artikel 8 van de verordening als de gedraging voortvloeit uit een gedraging zoals bedoeld in artikel 18, vierde lid van de Participatiewet.

NB

De plicht tot medewerking aan 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.

## **Artikel 9. Gedragingen IOAW en IOAZ**

De artikelen 9 en 10 van de verordening moeten in onderlinge samenhang worden gelezen. In artikel 9 worden schendingen van verplichtingen die voortvloeien uit de IOAW en IOAZ geformuleerd. De verwijtbare gedragingen, die zijn genoemd in artikel 9, zijn ondergebracht in categorieën. Aan die categorieën wordt in artikel 10 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.

De rangschikking van de gedragingen in het onderhavige artikel is geharmoniseerd aan de rangschikking van de gedragingen uit voorgaand artikel alsmede het bepaalde in artikel 18, vierde lid van de Participatiewet met als oogmerk het voeren van een consistent en coherent (handhavings-)beleid.

#### **Artikel 10. Hoogte en duur van een verlaging**

In dit artikel wordt gewicht aan de categorie, waaronder de gedraging valt, toegekend in de vorm van een verlagingpercentage alsmede de duur van de afstemming. Dit artikel heeft betrekking op de gedragingen zoals benoemd in de artikelen 8 en 9 van deze verordening.

De hoogte van de percentages en de duur van de afstemming bij de verschillende categorieën gedragingen in dit artikel zijn getoetst aan proportionaliteit en coherentie met het bepaalde in artikel 18 van de Participatiewet.

### **Hoofdstuk 3. Niet nakomen van de geüniformeerde verplichtingen met betrekking tot de arbeidsinschakeling**

#### **Artikel 11. Duur van een verlaging**

Artikel 18 van de Participatiewet is dwingendrechtelijk bepaald. De enige uitzondering hierop is het bepalen van de duur van de afstemming. Deze discretionaire bevoegdheid is echter wel beperkt, want er is een verordeningplicht met betrekking tot het vastleggen van de duur van de afstemming en de duur dient te vallen binnen de bandbreedte zoals bepaald in artikel 18, vijfde en zesde lid van de Participatiewet.

De duur van de verlaging is ongeacht de ernst van de gedraging één maand, waarbij geldt dat de verlaging evenredig over drie maanden wordt verdeeld.

De in het eerste lid van dit artikel bepaalde duur van de afstemming is proportioneel aan de duur van de afstemming bij recidive, zoals bepaald in het tweede lid van dit artikel. De bandbreedte en de maximale duur van de afstemming zoals bepaald in de Participatiewet, zijn hierin tot uiting gebracht. Daarbij is meegewogen dat de ernst van de gedraging ook gerelateerd is aan het feit of het een eerste constatering betreft of dat er sprake is van recidive.

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

#### **Artikel 12. Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid**

Dit artikel heeft alleen betrekking op de Participatiewet, want de IOAW en de IOAZ kennen deze wettelijke grondslag niet. Aan de Participatiewet ligt het beginsel ten grondslag dat een ieder in eerste instantie in zijn eigen bestaan(skosten) 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 belanghebbende 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.

Voorbeelden van dergelijke gedragingen zijn (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 te laat aanvragen van een voorliggende voorziening.

In het tweede lid zijn de gedragingen, waarbij sprake is van tekortschietend besef voor de verantwoordelijkheid van het bestaan, welke leiden tot een afstemming, benoemd. Tevens is in dit artikel per gedraging het verlagingpercentage en de duur van de afstemming benoemd.

In het derde en vierde lid is geregeld wanneer er onder welke omstandigheden sprake is van recidive en welke verlaging er dan wordt opgelegd.

### **Artikel 13. 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 (Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 3, blz. 24). Ook verbaal geweld valt onder de noemer 'zeer ernstige misdraging' (Centrale Raad van Beroep (CRvB) 19-08-2008, nrs. 07/2416 WWB e.a., ECLI:NL:CRVB:2008:BE8919).

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 (Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 3, blz. 55). 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 (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 die is opgenomen in artikel 9, zesde lid, van de Participatiewet en artikel 37, eerste lid onderdeel g van de IOAW/IOAZ. Deze verplichting staat dus op zichzelf. Vóór 1 januari 2015 was dit een onzelfstandige verplichting. Om een belanghebbende te sanctioneren wegens zeer ernstige misdragingen, moest toen 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 (CRvB 06-07-2010, nr. 08/2025 WWB, ECLI:NL:CRVB:2010:BN0660). Deze samenhang is in de Participatiewet losgelaten en voor de IOAW/IOAZ is dit aangepast in de Nota van Wijziging, Verzamelwet SZW 2015.

#### Algemeen

Bij het verlagen van de norm in de situatie dat een belanghebbende zich ernstig heeft misdragen, zal gekeken moeten worden naar de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene.

Wat betreft het vaststellen van de ernst van de gedraging, kunnen de volgende vormen van agressief gedrag in een oplopende reeks (steeds ernstiger) worden onderscheiden:

- a. verbaal geweld (schelden);
- b. discriminatie;
- c. intimidatie (uitoefenen van psychische druk);
- d. zaakgericht fysiek geweld (vernielingen);



- e. mensgericht fysiek geweld;
- f. combinatie van deze agressievormen.

In lid 1 en lid 2 van dit artikel wordt onderscheid gemaakt tussen de ernst van de gedraging; hetgeen leidt tot differentiatie in de hoogte van de afstemming. Daarbij is rekening gehouden met het psychische of fysieke effect dat het gedrag zal hebben op leden van het college of ambtenaren.

Gedragingen uit de categorieën a en b kunnen leiden tot het verlagen van de norm met 50% gedurende één maand. Met een verlaging van 100% gedurende één maand in verband met gedragingen uit de categorieën c, d, e of f wordt de ernst en het effect van die gedraging tot uiting gebracht. Dit komt ook tot uitdrukking in het geval er sprake is van recidive (lid 3 en lid 4).

Voor het bepalen van de verwijtbaarheid van de gedraging zal ook gekeken moeten worden naar de omstandigheden waaronder de gedraging heeft plaatsgehad. In dit verband is het relevant een onderscheid te maken tussen instrumenteel geweld en frustratiegeweld. Van instrumenteel geweld is sprake als iemand het toepassen van geweld bewust gebruikt om een bepaald doel te bereiken (bijvoorbeeld het verkrijgen van een uitkering).

Agressie, ontstaat door onmacht, ontevredenheid, onduidelijkheid en dergelijke, kan worden aangeduid met frustratieagressie. Het zal duidelijk zijn dat de mate van verwijtbaarheid bij instrumenteel geweld in beginsel groter is dan bij frustratiegeweld.

#### **Artikel 14. Niet nakomen van overige verplichtingen**

Dit artikel heeft alleen betrekking op de Participatiewet, want de IOAW en de IOAZ kennen deze grondslag niet. 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 uitkering (bijv. bijzondere bijstand);
3. verplichtingen die strekken tot vermindering van de uitkering;
4. verplichtingen die strekken tot beëindiging van de uitkering.

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.

In het derde lid is geregeld wanneer er sprake is van recidive en wat daarvan de gevolgen zijn voor belanghebbende.

### **Hoofdstuk 5. Samenloop**

#### **Artikel 15. Samenloop van gedragingen**

De regeling voor de samenloop van gedragingen heeft betrekking op verschillende gedragingen van een belanghebbende die (min of meer) gelijktijdig plaatsvinden. De regeling geldt dus niet voor een

bepaalde gedraging die verschillende schendingen van verplichtingen met zich meebrengt.

Bij een cumulatie van verschillende gedragingen, of een herhaling daarvan, kan het college met inachtneming van artikel 2 van deze verordening de uitkering of voorziening op een andere, passende wijze afstemmen. Het college heeft in deze situaties de mogelijkheid de uitkering of voorziening in zwaardere mate af te stemmen.

#### **Artikel 16. Samenloop bij weigeren uitkering IOAW/IOAZ**

Het college is op grond van artikel 20, eerste lid van de IOAW en artikel 20, tweede lid van de IOAZ bevoegd de voorziening 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 van artikel 20, tweede lid van de IOAW of artikel 20, eerste lid van de IOAZ 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, is een verlaging van de norm aan de orde. Dit artikel is dan ook bedoeld om samenloop te voorkomen. Indien sprake is van een situatie overeenkomstig het gestelde in artikel 20, tweede lid van de IOAW of artikel 20, eerste lid van de IOAZ of artikel 38, twaalfde lid van de IOAW/IOAZ dan dient het college deze verlaging toe te passen. Het college heeft slechts een discretionaire bevoegdheid met betrekking tot de verlaging van de norm ten aanzien van in de verordening benoemde gedragingen niet zijnde de in deze artikelen van de wet benoemde situaties.

### **Hoofdstuk 6. Handhaving**

#### **Artikel 17. Bestrijding oneigenlijk gebruik en misbruik van de uitkering of voorziening**

Op grond van het bepaalde in artikel 8b van de Participatiewet en artikel 35, eerste lid onder c van de IOAW/IOAZ dient de gemeenteraad bij verordening en met inachtneming van het bepaalde bij of krachtens die wet in ieder geval regels te stellen voor de bestrijding van misbruik van het ten onrechte ontvangen van een uitkering of voorziening alsmede van misbruik of oneigenlijk gebruik van de wet. Oftewel de plicht van de gemeenteraad om regelgeving op te stellen omtrent handhaving van de bepalingen in de wet.

Handhaving is enerzijds gericht op bestrijding van oneigenlijk gebruik en misbruik van uitkeringen en voorzieningen. Oneigenlijk gebruik en misbruik ondermijnen het sociale draagvlak voor die collectieve voorzieningen en werken kostenverhogend (hogere uitgaven voorziening en hogere uitgaven uitvoering). Preventie staat dan ook voorop.

Een goede op de situatie toegesneden voorlichting en informatieverstrekking zijn daartoe de belangrijkste instrumenten. Indien onverhoopt toch blijkt dat de verstrekking van de voorziening niet terecht heeft plaatsgevonden dan dient deze situatie te worden rechtgezet (repressie). Bestrijding betreft dus zowel preventie als repressie, waarbij preventie prevaleert.

Handhaving is echter anderzijds ook gericht op het bestrijden van niet-gebruik van uitkeringen of voorzieningen (positieve handhaving).

Het ervan bewust zijn dat door onbekendheid met regelgeving dan wel door vermijdingsgedrag onvoldoende of geen gebruik gemaakt wordt van uitkeringen of voorzieningen, waar in de betreffende situatie wel recht op bestaat. Handhaving is bij het bestrijden van niet-gebruik gericht op het ontwikkelen van instrumenten die de bekendheid met de regelgeving vergroten en de aanvraag laagdrempelig maken. Daarbij zijn de integrale aanpak en het in kaart brengen van motieven tot niet-gebruik en het daarop inspelen, middelen om het patroon waar deze motieven of dit gedrag een uitloeijsel van zijn, ten positieve te veranderen. Doel van deze vorm van handhaving is het

voorkomen dat men door onwetendheid of vermijdingsgedrag onder het bestaansminimum geraakt waardoor ongewenste, kostenverhogende neveneffecten ontstaan.

**Artikel 18. Aangifte Openbaar Ministerie**

De hoogte van de aangiftegrens bij misbruik van sociale zekerheidswetten is vastgesteld door de Ministeries van Veiligheid en Justitie en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De aangiftegrens is de grens waarboven strafrechtelijk onderzoek dient te volgen. De Aanwijzing sociale zekerheidsfraude, vastgesteld door het College van Procureurs-Generaal, voorziet er voorts in dat ook in bijzondere gevallen waarbij het benadelingsbedrag onder de aangiftegrens ligt toch aangifte kan worden gedaan. Bij aangifte wordt de zaak ter verdere afhandeling overgedragen aan het Openbaar Ministerie.

**Hoofdstuk 7. Slotbepalingen**

**Artikel 19. Beslissing van het college in gevallen waarin de verordening niet voorziet**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

**Artikel 20. Hardheidsclausule**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

**Artikel 21. Inwerkingtreding**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

**Artikel 22. Citeertitel**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.