

Toelichting

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.

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. Zie ook toelichting artikel 3.

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 bijstand in beginsel moet worden verlaagd met honderd procent gedurende één tot drie maanden. In de verordening wordt de duur van de verlaging vastgelegd (artikel 18, vijfde lid, van de Participatiewet). Sinds 1 januari 2016 is de taaleis als nieuwe verplichting opgenomen in de Participatiewet (artikel 18b). Dit artikel bevat een inspanningsverplichting voor bijstandsgerechtigden om de Nederlandse taal te leren 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 bijstandsgerechtigde niet voldoet aan de voortgang die van hem verwacht mag worden met het verwerven van de vaardigheden in de Nederlandse taal. 100% voor onbepaalde tijd na 12 maanden na de schriftelijke kennisgeving en bijstandsgerechtigde niet voldoet aan de voortgang die van hem verwacht mag worden met het verwerven van de vaardigheden in de Nederlandse taal. (artikel 18b, negende lid, tiende lid en elfde lid, van de Participatiewet).

Recidive

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.

Herbeoordeling maatregel

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

Sanctie; punitief of reparatoir

Een verlaging krachtens de afstemmingsverordening 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 strafvervolging kunnen naast elkaar bestaan als sprake is van juridisch te onderscheiden feiten. Bijvoorbeeld: belanghebbende beledigt opzettelijk een ambtenaar. Strafrechtelijk bezien 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.

In andere gevallen waarin een verlaging wordt opgelegd krachtens de afstemmingsverordening is 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 strafvervolging kunnen naast elkaar bestaan omdat het hier gaat om een reparatoire maatregel en een punitieve sanctie.

Afstemmen in de IOAW en de IOAZ

Sinds 1 juli 2010 heeft het college de mogelijkheid een uitkering op grond van de IOAW of van de 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 van de IOAZ). Het gemeentelijk beleid moet vastgelegd worden in een verordening (artikel van de 35, eerste lid, onderdeel d van de IOAW en van de IOAZ).

De verlaging van de uitkering komt in de plaats van het boete- 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 meer 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. 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. Uitzondering hierop vormt het niet meewerken aan het afleggen van een taaltoets in het kader van de taaleis (artikel 18b van de Participatiewet). Artikel 6a van deze verordening bevat een afstemmingsregime voor deze specifieke vorm van het niet verlenen van medewerking. Hiervoor is gekozen omdat het niet sanctioneren van deze gedraging onbedoeld een stimulans kan vormen om het objectief vaststellen van de taalvaardigheid en daarmee de toepassing van de taaleis te frustreren (zie ook de toelichting op artikel 6a van deze verordening).

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

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.

Schenden van de inlichtingenplicht

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

Artikelsgewijze toelichting

Alleen 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.

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 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 belanghebbende bezwaar maken en beroep instellen. 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 3. Afzien van verlaging

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 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 (zie artikel 16 van deze verordening). 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" beleid) is het nodig dat een verlaging spoedig nadat de gedraging heeft plaatsgehad, wordt opgelegd.

Om deze reden regelt artikel 3, 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 van artikel 3 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 financiële of sociale gevolgen voor belanghebbende en/of diens gezin. Daarbij moet worden opgemerkt dat

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

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

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. Volgens vaste rechtspraak moet vast staan dat sprake is van een acute nood situatie en dat de behoeftige omstandigheden waarin de betrokkene verkeert op geen enkele andere wijze zijn te verhelpen zodat het verlenen van bijstand onvermijdelijk is. Een acute noodzaak is aan de orde als de situatie levensbedreigend is of blijvend ernstig psychisch of lichamelijk letsel of invaliditeit tot gevolg kan hebben.

Afzien van 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 noodzaken, 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 (artikel 4, derde lid). Het opleggen van een verlaging bij recidive is geregeld in artikel 15.

Artikel 4. Ingangsdatum en tijdvak van een verlaging

Eerste lid

Het afstemmen van de bijstand vindt plaats door het verlagen van de bijstandsnorm. Verlaging van de bijstandsnorm kan in beginsel op twee manieren:

- a. met terugwerkende kracht, door middel van een herziening van de bijstandsnorm; of
- b. door middel van verlaging van het bijstandsbedrag in de eerstvolgende maand(en).

Het verlagen van de bijstandsnorm die in de nabije toekomst wordt verstrekt, is de gemakkelijkste methode. Het college hoeft in dat geval niet over te gaan tot herziening van de bijstand en het te veel betaalde bedrag aan bijstand terug te vorderen. Om die reden is in dit lid vastgelegd dat een verlaging ten uitvoer wordt gelegd naar de toekomst toe.

Om een beter 'lik-op-stuk' beleid te kunnen voeren is bepaald dat de verlaging wordt opgelegd met ingang van de lopende kalendermaand, waarbij wordt uitgegaan van de voor die maand geldende bijstandsnorm, mits het besluit tot verlaging bekend is gemaakt voor de 15e van de lopende maand. Wordt het besluit verlaging na de 15e van de maand bekend gemaakt, dan is het redelijk om, gezien de korte termijn tot de betaling van de bijstand, de verlaging in te laten gaan met ingang van de eerstvolgende maand.

Tweede lid

Wanneer een bijstandsbedrag nog niet (volledig) aan de bijstandsgerechtigde is uitbetaald, is het praktisch om de verlaging van de bijstandsnorm toe te passen op het bedrag dat nog uitbetaald zou moeten worden. Van deze mogelijkheid zal met name gebruik gemaakt worden bij aanvraagprocedures.

Derde lid

Indien de verlaging niet (geheel) kan worden uitgevoerd omdat het recht op bijstand wordt beëindigd, wordt het resterende deel van de verlaging ten uitvoer gelegd indien de belanghebbende met ingang van een datum binnen een jaar na de bekendmaking van het besluit tot beëindiging opnieuw bijstand wordt toegekend.

In de beëindigingsbeschikking zal dan medegedeeld worden dat belanghebbende een maatregel kan krijgen indien hij binnen een jaar opnieuw een uitkering ontvangt. Deze mededeling is geen besluit.

Als belanghebbende binnen een jaar opnieuw een uitkering ontvangt, zal in de toekenningsbeschikking tevens een afstemmingsbesluit genomen worden.

Wordt aan belanghebbende niet per een datum gelegen binnen een jaar na bekendmaking van het afstemmingsbesluit, opnieuw bijstand toegekend, dan komt de verlaging (of het restant daarvan) te vervallen.

Artikel 5. Berekeningsgrondslag

Tweede lid

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 derde lid 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, onderdeel b, is het mogelijk dat het college 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.

Artikel 6. Gedragingen Participatiewet

De artikelen 6 en 8 moeten in onderlinge samenhang worden gelezen. In artikel 6 worden schendingen van verplichtingen uit de Participatiewet geformuleerd. De verwijtbare gedragingen die zijn genoemd in artikel 6 zijn ondergebracht in categorieën. Aan die categorieën wordt in artikel 8 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 van betaalde arbeid.

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 6 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 (onderdeel c)

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 afstemmingsregime: verlaging van de bijstand met honderd procent gedurende een in de afstemmingsverordening vastgelegde duur van ten minste een maand en ten hoogste drie maanden (artikel 18, vijfde lid, van de Participatiewet). In deze verordening is de duur vastgelegd in artikel 10.

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. De verlaging kan in principe al worden toegepast op basis van de grondslagen zoals genoemd in artikel 6 van deze verordening. Een aparte grondslag is strikt genomen niet noodzakelijk. Het zou wellicht zelfs tot verwarring kunnen leiden als het bijvoorbeeld gaat om een belanghebbende die in de vijfde of zesde week na de melding de fout in gaat. Desalniettemin is het niet of onvoldoende verrichten van inspanningen vanwege de herkenbaarheid toch als aparte gedraging genoemd opgenomen in de afstemmingsverordening (zie artikel 6, onderdeel b, ten tweede).

Artikel 6a. Niet meewerken aan taaltoets

Het kan voorkomen dat een belanghebbende een taaltoets moet afleggen, maar dat hij niet wil meewerken. In sommige gevallen kan er een redelijke verklaring zijn. Hierbij kan worden gedacht aan ziekte of overmacht. Het is ook aannemelijk dat een belanghebbende zich verzet tegen het afleggen van de taaltoets. Artikel 18b, van de Participatiewet voorziet niet in deze gevallen. In het geval dat een belanghebbende weigert medewerking te verlenen aan de taaltoets (bijvoorbeeld door verwijtbaar niet te verschijnen), dan kiest de gemeenteraad ervoor om dit te zien als een schending van de medewerkingsverplichting (artikel 17, tweede lid, van de Participatiewet).

Hoogte verlaging

Indien een belanghebbende geen medewerking verleent aan het afleggen van een taaltoets, volstaat het college de eerste keer met het opleggen van een waarschuwing. Indien de belanghebbende zich vervolgens binnen 12 maanden wederom schuldig maakt aan dezelfde verwijtbare gedraging, treedt een verlagingssystematiek in werking die aansluit bij het verlagingregime op grond van artikel 18b, van de Participatiewet. Als voor het (stelselmatig) niet meewerken aan de taaltoets een gunstiger afstemmingsregime wordt gehanteerd dan voor het niet voldoen aan de taaleis en de daaraan verbonden inspanningsverplichting, kan dit onbedoeld een stimulans vormen om het objectief vaststellen van de taalvaardigheid en daarmee de toepassing van de taaleis te frustreren. Artikel 15 van deze verordening is dan ook niet van toepassing.

Artikel 7. Gedragingen IOAW en IOAZ

De artikelen 7 en 8 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 7, zijn ondergebracht in categorieën. Aan die categorieën wordt in artikel 8 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 8. Hoogte en duur van de verlaging

Dit artikel spreekt voor zich.

Artikel 9. Duur verlaging bij schending geüniformeerde arbeidsverplichting

Dit artikel spreekt voor zich.

Artikel 10. Verrekenen verlaging

Het college heeft de mogelijkheid bij verlaging van de bijstand wegens schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting, de verlaging te verrekenen. Dit over de maand van oplegging van de maatregel en ten hoogste over de twee volgende maanden. Over de eerste maand moet minimaal een derde van het bedrag van de verlaging worden verrekend (artikel 18, vijfde lid, tweede volzin, van de Participatiewet). Wanneer belanghebbende tot inkeer komt, wordt de verlaging stopgezet en ontvangt belanghebbende weer de volledige uitkering (artikel 18, elfde lid, van de Participatiewet). Het gaat hier om een facultatieve bepaling.

Verrekenen bij bijzondere omstandigheden

Er is gekozen gebruik te maken van de mogelijkheid tot het verrekenen van het bedrag van de verlaging bij een eerste schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting (of een herhaalde schending buiten de recidivetermijn) als bijzondere omstandigheden dit rechtvaardigen. Hierbij kan worden gedacht aan:

- vergroting schuldenproblematiek;
- (dreigende) huisuitzetting;
- afsluiting van gas en elektriciteit.

De maand van oplegging

De term "maand van oplegging" is overgenomen uit artikel 18, vijfde lid, van de Participatiewet. Met de "maand van oplegging" wordt in deze verordening bedoeld: de maand waarin de bijstand feitelijk wordt verlaagd.

Geen verrekening bij niet aanvaarden of behouden algemeen geaccepteerde arbeid

In het tweede lid van artikel 10 is bepaald dat als sprake is van een verlaging op grond van artikel 18, vierde lid, onderdeel a, van de Participatiewet, geen verrekening plaatsvindt zoals bedoeld in artikel 11, eerste lid van deze verordening. Het betreft het niet aanvaarden of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid. Deze keuze is gebaseerd op de zwaarte van de gedraging.

Geen verrekening bij recidive

Is sprake van een tweede of volgende schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting binnen de recidivetermijn, dan is verrekenen van de maatregel niet mogelijk. Artikel 11 bepaalt immers dat verrekenen uitsluitend mogelijk is bij een gedraging zoals bedoeld in artikel 10 van deze verordening én als sprake is van bijzondere omstandigheden. Recidive is niet geregeld in artikel 10, maar in artikel 16, derde lid, van deze verordening en artikel 18, zesde, zevende en achtste lid, van de Participatiewet. Daarom is verrekenen bij recidive niet mogelijk.

Geen verrekening bij maatregel wegens schending verplichting aanvaarden of behouden van geaccepteerde arbeid

Verrekening bij maatregelen voor schending van de verplichting om algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden of te behouden is niet mogelijk. Dit volgt uit artikel 10 van deze verordening.

Artikel 11. Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid

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 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.

Het door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid wordt aangemerkt als een geüniformeerde arbeidsverplichting (zie de artikelen 9, eerste lid, onderdeel a, en 18, vierde lid, onderdeel 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 en 15, derde lid, van deze verordening.

Op grond van artikel 11 van deze verordening 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 tot uitdrukking in de hoogte van het benadelingsbedrag. Dat is in dit geval het gedeelte van de uitkering waarop eerder, langer of tot een hoger bedrag een beroep wordt gedaan.

Bijstand in de vorm van een geldlening

Als sprake is van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid kan het college tevens besluiten de bijstand in de vorm van een geldlening te verstrekken. Dit volgt uit artikel 48, tweede lid, onderdeel b, van de Participatiewet. Als het college besluit beide instrumenten te gebruiken (leenbijstand én verlaging) moet het wel voldoende acht slaan op het totale effect hiervan voor de bijstandsgerechtigde.⁵

Artikel 12. Zeer ernstige misdragingen

Participatiewet

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

⁵ CRvB 20-03-2007, nrs. 06/515 NABW e.a., ECLI:NL:CRVB:2007:BA2344.

intimidatie, het tonen van steek en/of vuurwapens evenals (pogingen tot) opsluiting in een ruimte zijn eveneens als zeer ernstige misdraging te beschouwen.⁶ Ook verbaal geweld valt onder de noemer 'zeer ernstige misdraging'.⁷

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.⁸ 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.⁹

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. 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 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.¹⁰

IOAW en IOAZ

Onder de term 'zeer ernstige misdragingen' kunnen diverse vormen van agressie worden verstaan, zij het dat er sprake moet zijn van verwijtbaarheid en van gedrag dat in het normale menselijke verkeer in alle gevallen als onacceptabel wordt beschouwd. Ook verbaal geweld valt onder de noemer 'zeer ernstige misdraging'.¹¹ Het college kan alleen een verlaging opleggen als er een verband bestaat tussen de ernstige misdraging en (mogelijke) belemmeringen bij het vaststellen van het recht op een uitkering. De IOAW en IOAZ bevatten immers geen afzonderlijke plicht tot het nalaten van zeer ernstige misdragingen. Het recht op uitkering kan daarom alleen worden afgestemd wegens het zich zeer ernstig misdragen als dit heeft plaatsgevonden bij het (niet) nakomen van een (andere) aan de uitkering verbonden verplichting.¹² Vandaar dat in het tweede lid wordt bepaald dat de zeer ernstige misdragingen moeten hebben plaatsgevonden onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van IOAW of IOAZ. Als een belanghebbende zich zeer ernstig misdraagt, geheel los van een (andere) aan de uitkering verbonden verplichting - hij komt bijvoorbeeld uit eigen beweging stennis maken - dan is binnen de IOAW en IOAZ tegen deze gedraging geen sanctie mogelijk.

Naast een verlaging van de uitkering kan het college besluiten de belanghebbende een bouwverbod op te leggen en kan er aangifte worden gedaan bij de politie.

Artikel 13. Niet nakomen van overige 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; denk aan: bestedingsverplichting bijzondere bijstand (inrichtingskosten) of de verplichting om geen nieuwe schulden te maken wanneer bijstand in de vorm van een geldlening of borgtocht wordt verleend;
3. verplichtingen die strekken tot vermindering van de bijstand, toelichting: een belanghebbende kan worden verplicht om rechtsmiddelen aan te wenden tegen de afwijzing van een beroep op een voorliggende voorziening; en
4. verplichtingen die strekken tot beëindiging van de bijstand. toelichting: het college kan de verplichting opleggen om het vermogen in een – niet door belanghebbende bewoond – pand waarvan de waarde de vermogensgrens ruimschoots

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

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

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

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

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

¹¹ CRvB 19-08-2008, nrs. 07/2416 WWB e.a., ECLI:NL:CRVB:2008:BE8919.

¹² CRvB 06-07-2010, nr. 08/2025 WWB, ECLI:NL:CRVB:2010:BN0660.

overschrijdt binnen een bepaalde periode aan te spreken (CRvB 18-10-2005, nrs. 04/3952 NABW e.a.).

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 14. 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 belanghebbende 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 afstemming 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 college in dit geval nog een of meer maatregelen opleggen, waarbij bij de hoogte van de afstemming 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.

Artikel 15. Recidive

Als er binnen twaalf maanden na de bekendmaking van een besluit waarmee een verlaging is toegepast 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. Met de 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.

Eerste lid (Verdubbeling duur 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.

Tweede lid (Verdubbeling hoogte verlaging)

Als binnen twaalf maanden na bekendmaking van een besluit waarmee een verlaging is toegepast 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.

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 15, 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 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. 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 twaalf maanden nadat een verlaging is opgelegd wegens het zich niet tijdig laten registreren als werkzoekende bij Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (artikel 6, onderdeel a), dan is geen sprake van recidive aangezien het niet "eenzelfde gedraging" betreft. Evenmin is sprake van recidive als een belanghebbende niet meewerkt aan het opstellen van een plan van aanpak (artikel 6, onderdeel b, ten eerste) en vervolgens een opgedragen tegenprestatie niet verricht (artikel 6, onderdeel b, ten vierde). Ook dan is geen sprake van eenzelfde gedraging aangezien twee verschillende verplichtingen zijn geschonden.

Derde lid (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).

Vierde lid recidive zeer ernstige misdraging

Is sprake van het een zeer ernstige misdrijving jegens personen binnen twaalf maanden nadat aan een belanghebbende een eerste maatregel is opgelegd wegens zeer ernstige misdrijving jegens personen, dan bedraagt de verlaging honderd procent gedurende drie maanden.

Artikel 16. 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 16 van deze verordening is derhalve bedoeld om samenloop te voorkomen.

Artikel 17. Blijvend en tijdelijk weigeren IOAW- of IOAZ-uitkering

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 18. Intrekken oude verordeningen

Dit artikel spreekt voor zich.

Artikel 19. Inwerkingtreding

Dit artikel spreekt voor zich.

Artikel 20. Citeertitel

Dit artikel spreekt voor zich.