

## **TOELICHTING OP DE VERORDENING AFSTEMMING EN BOETE Participatiewet 2015**

### **ALGEMEEN**

De Wet Maatregelen WWB beoogt de bijstand activerender te maken. Dit gebeurt door de bijstandsgerechtigden meer aan te spreken op hun eigen mogelijkheden en het vangnetkarakter van de bijstand te versterken. Uitgangspunt is dat het aanvaarden van werk of het volgen van scholing de hoogste prioriteit heeft. Er is zowel op inkomensondersteuning als op arbeidsactivering een aanmerkelijke aanscherping toegepast. Voor de arbeidsverplichtingen gelden strengere regels door vastlegging van een aantal verplichtingen in de wet. Deze zogenoemde uniforme verplichtingen die dus landelijk gelden, komen daarmee niet meer in aanmerking om in de verordening te regelen. Mede gelet op de rechtszekerheid van een uitkeringsgerechtigde moet de gemeenteraad het eigen gemeentelijk beleid vastleggen in verordeningen.

De Wet Maatregelen WWB wordt per 1 januari 2015 integraal opgenomen in de Participatiewet. Voor zover in deze verordening gesproken wordt over de Participatiewet, worden hiermee dus tevens bedoeld de WWB en de wijzigingen die uit de Wet-maatregelen WWB voortvloeien.

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

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 de belanghebbende. 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 de belanghebbende. Artikel 18, tweede lid, van de Participatiewet legt een directe koppeling tussen de rechten en plichten van uitkeringsgerechtigden: het recht op uitkering is altijd verbonden aan de plicht zich in te zetten om weer onafhankelijk van de uitkering te worden. Dit betekent dat de vaststelling van de hoogte van de uitkering niet alleen afhangt van de toepasselijke bijstandsnorm en de beschikbare middelen van de uitkeringsgerechtigde, maar ook van de mate waarin deze de verplichtingen nakomt. Omdat met de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving het schenden van de inlichtingenplicht niet meer gesanctioneerd wordt met een afstemmingsmaatregel maar met een schriftelijke waarschuwing of boete, is in de wet uiteengezet hoe hiermee om wordt gegaan.

Wanneer het college tot het oordeel komt dat de uitkeringsgerechtigde zijn verplichtingen niet of in onvoldoende mate nakomt, verlaagt het de uitkering. Dit heet het 'afstemmen van de uitkering'. Het afstemmen van de bijstand is geen bevoegdheid, maar een verplichting. Alleen wanneer iedere vorm van verwijtbaarheid ontbreekt, ziet het college af van het opleggen van een afstemming. Bij het beoordelen of een afstemming moet worden toegepast, moet het college niettemin rekening houden met de persoonlijke omstandigheden en de individueel vastgestelde verplichtingen. Het college kan dan ook van een afstemming afzien indien het college daartoe zeer dringende redenen aanwezig acht. Heeft het college afgezien van het toepassen van een afstemming wegens het ontbreken van elke vorm van verwijtbaarheid, dan telt deze afstemming niet mee bij de toepassing

van recidivebepalingen. Is vanwege dringende redenen geen maatregel opgelegd, dan is daarin geen reden gelegen om de betreffende gedraging buiten beschouwing te laten bij recidive.

### *Zeer ernstige misdragingen*

Voor zeer ernstige misdragingen was het al mogelijk om in de lokale verordening sancties op te nemen zoals ook is gebeurd in Rijswijkse Afstemmingsverordening. Nu wordt deze mogelijkheid verstevigd door de verankering in een wettelijke basis.

Indien een belanghebbende een verlaging van de uitkering krachtens de Afstemmingsverordening krijgt opgelegd vanwege een zeer ernstige misdraging, is sprake van een punitieve sanctie. Als een betreffende gedraging ook een strafbaar feit oplevert, kan belanghebbende hier strafrechtelijk voor worden vervolgd. Deze verlaging en de strafvervolgung kunnen alleen naast elkaar bestaan als sprake is van juridisch te onderscheiden feiten, bijvoorbeeld bij opzettelijke belediging van een ambtenaar. In andere gevallen waarin een verlaging wordt opgelegd krachtens de Afstemmingsverordening is sprake van een reparatoire sanctie. Als een dergelijke gedraging ook een strafbaar feit oplevert, kan belanghebbende hier strafrechtelijk voor worden vervolgd. De verlaging en de strafvervolgung kunnen naast elkaar bestaan omdat het hier gaat om een reparatoire maatregel en een punitieve sanctie.

### *Uniforme verplichtingen*

Met ingang van 1 januari 2015 zijn in artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet een aantal specifieke (arbeids-)verplichtingen opgenomen, de zogenaamde uniforme verplichtingen. De regering is van mening dat bij het niet naleven van deze specifieke arbeidsverplichtingen, een daadkrachtig en uniform optreden door de uitvoerende instanties gewenst is. De uniforme verplichtingen zijn:

- het aanvaarden en behouden van algemeen geaccepteerde arbeid;
- het uitvoering geven aan de door het college opgelegde verplichting om ingeschreven te staan bij een uitzendbureau;
- het naar vermogen verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid in een andere gemeente dan de woonplaats, alvorens naar die andere gemeente te verhuizen;
- bereid te zijn om te reizen over een afstand met een totale reisduur van 3 uur per dag, indien dat noodzakelijk is voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid;
- bereid te zijn om te verhuizen, indien het college is gebleken dat er geen andere mogelijkheid is voor het verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid, waarbij in ieder geval sprake dient te zijn van een jaarcontract en een netto beloning die tenminste gelijk is aan de voor de belanghebbende geldende bijstandsnorm;
- het verkrijgen en behouden van kennis en vaardigheden, noodzakelijk voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid;

- het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid niet belemmeren door kleding, gebrek aan persoonlijke verzorging of gedrag; en
- het gebruik maken van door het college aangeboden voorzieningen, waaronder begrepen sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling en mee te werken aan onderzoek naar zijn of haar mogelijkheden tot arbeidsinschakeling.

In geval van het schenden van een van deze verplichtingen schrijft de Participatiewet voor dat de bijstand in beginsel moet worden verlaagd met 100% gedurende één tot drie maanden. Tevens is wettelijk voorgeschreven dat, in geval van herhaalde schending van een van deze verplichtingen binnen twaalf maanden nadat het eerste besluit genomen is (recidive), de tweede maatregel langer duurt dan de eerste maatregel. De derde en volgende maatregel binnen twaalf maanden na het eerste besluit duurt drie maanden. De duur van de eerste en tweede maatregel moet in de maatregelverordening zijn vastgelegd.

De beleidsvrijheid ten aanzien van deze uniforme verplichtingen is dus gelegen in het vaststellen van de duur van de eerste en tweede maatregel in de situatie dat de belanghebbende deze verplichtingen schendt. Ook heeft de gemeenteraad de bevoegdheid in de verordening op te nemen dat de eerste maatregel gespreid wordt over maximaal drie maanden, waarbij in de eerste maand tenminste 1/3<sup>e</sup> van het bedrag verrekend moet worden met de uitkering. Dit is vastgelegd in artikel 18, vijfde lid, van de Participatiewet.

De afstemming wegens het schenden van een uniforme verplichting heeft geen punitatief oogmerk, maar een reparatoir karakter. Dit blijkt onder andere doordat de regering in artikel 18, zevende lid van de Participatiewet niet als voorwaarde heeft opgenomen dat van de periode van drie maanden een in duur bepaalde periode moet zijn verstreken, alvorens het college kan besluiten de maatregel te herzien. Concreet betekent dit dat de afstemming een einde neemt en de belanghebbende weer bijstand gaat ontvangen, als deze daarom verzocht heeft en uit diens houding en gedraging ondubbelzinnig is gebleken dat hij de verplichtingen uit het voorgestelde artikel 18, vierde lid van de Participatiewet nakomt. Op deze wijze wordt belanghebbende de kans geboden de onrechtmatige situatie te herstellen. Eveneens in verband met het beoogde reparatoire karakter van de afstemming heeft de regering besloten om de maatregel niet de vorm te geven van een weigering van bijstand en hervatting van bijstand op verzoek. Bij die weigering zou het namelijk gaan om een volledige uitsluiting van het recht op bijstand, wat verder gaat dan het behoud van het recht met een nihilstelling via een 100% verlaging gedurende maximaal drie maanden, waarna het recht weer herleeft. De afstemming krijgt met het vorenstaande volgens de regering het karakter dat past bij de bijstandsuitkering als vangnet en kan op deze wijze de proportionaliteitstoets doorstaan.

Aan het schenden van de uniforme verplichtingen gaat doorgaans eerst een nader, formeel handelen van het college vooraf, bijvoorbeeld het uitreiken van vacatures of het voorschrijven van een bepaalde opleiding of behandeling. Daarnaast is nuancering mogelijk via het al bestaande

uitgangspunt dat er geen afstemming wordt toegepast, indien iedere vorm van verwijtbaarheid ontbreekt (artikel 18, negende lid, van de Participatiewet). Tevens is het college gehouden een op te leggen maatregel af te stemmen op de omstandigheden van de belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven, indien, naar zijn oordeel, gelet op bijzondere omstandigheden, dringende redenen hiervoor aanwezig zijn (artikel 18, tiende lid, van de Participatiewet). Het uitgangspunt bij het niet nakomen van de uniforme verplichtingen blijft echter dat er sprake moet zijn van een passende maatregel, waarbij de regering zich op het standpunt stelt dat een standaardmaatregel van 100% gedurende een tot drie maanden passend is.

### *Regionale afstemming*

Rijswijk is onderdeel van de arbeidsmarktregio Haaglanden, samen met de gemeenten Den Haag, Delft, Westland en Midden-Delfland. De voorbereidingen op de Participatiewet vinden regionaal plaats. Het verbeteren van de regionale werkgeversbenadering is een van de speerpunten in de samenwerking. Idealiter moet de werkgever na 1 januari 2015 niet (meer) merken uit welke Haaglandengemeente zijn werknemer afkomstig is wanneer hij deze in dienst neemt.

In het kader van de eenduidige werkgeversbenadering streven we binnen de arbeidsmarktregio onder andere naar het invoeren van een regionale toolbox, waarin alle re-integratie-instrumenten zijn opgenomen. Elke gemeente heeft hiermee dezelfde instrumenten tegen dezelfde voorwaarden in haar pakket. Ook het voeren van een gelijkloeiend maatregelenbeleid, in ieder geval van de maatregelen die betrekking hebben op het schenden van de arbeidsverplichtingen, past hierbij. Het laat zien dat de vijf Haaglandengemeenten als één arbeidsmarktregio fungeren en dat schending van de arbeidsverplichtingen in de regio eenduidig wordt bestraft.

De regionale afstemming is gezocht op:

- het beleid ten aanzien van de maatregelen die voortvloeien uit het schenden van de uniforme verplichtingen;
- het beleid ten aanzien van de maatregelen die voortvloeien uit het schenden van de overige arbeidsverplichtingen (de gelijkloeiende maatregelen).

In de regio zijn ten aanzien van het maatregelbeleid wegens schending van de uniforme verplichtingen de volgende voorstellen gedaan:

- de duur van de eerste maatregel vaststellen op 100% gedurende één maand;
- geen gebruik te maken van de mogelijkheid tot het spreiden van de eerste maatregel over maximaal drie maanden;

- bij het verliezen of weigeren van algemeen geaccepteerde arbeid tijdens de uitkeringsperiode, waarbij geen sprake is van bijzondere omstandigheden, een maatregel opleggen van 100%, waarbij de duur van de maatregel kan variëren van één tot twee maanden;
- Bij recidive binnen twaalf maanden van het schenden vaneen uniforme verplichting de maatregel vaststellen op twee maanden 100%. Bij de tweede en volgende recidive op drie maanden 100%.

Regionaal wordt voorgesteld geen gebruik te maken van de bevoegdheid tot het spreiden van de eerste afstemmingsmaatregel over meerdere maanden. De verschillende verordeningen zoals deze in de regio golden tot 1 januari 2015 kenden ook geen mogelijkheid tot het spreiden van de maatregelen van 100% over meerdere maanden. Daarnaast biedt artikel 18, tiende lid, van de Participatiewet het college voldoende mogelijkheden de op te leggen verlaging van de uitkering aan te passen aan de individuele omstandigheden, indien hiervoor dringende redenen zijn.

Tot 1 januari 2015 voerden alle Haaglandengemeenten ten aanzien van de gelijklopende arbeidsverplichtingen hun eigen beleid. Dit betekende ook dat de duur en het verlagingspercentage van deze maatregelen in de gemeenten varieerden. Voor Rijswijk betekent het regionaal afstemmen van de gelijklopende maatregelen een wijziging ten opzichte van het beleid dat tot 1 januari 2015 werd gevoerd. Tot 1 januari 2015 werd in onze gemeente gewerkt met vijf categorieën gedragingen. Aan deze vijf categorieën was een verlagingspercentage toegekend, variërend van 5% tot 100% gedurende één maand. De praktijk wijst echter uit dat het werken met vijf verschillende categorieën niet altijd doeltreffend is. Het was in sommige situaties niet duidelijk onder welke categorie een gedraging viel. Dit leidde tot mogelijke verschillen in interpretatie bij consulenten, met rechtsongelijkheid voor de belanghebbende tot gevolg. Dit is een onwenselijke situatie.

Een deel van deze arbeidsverplichtingen zijn met de invoering van de Participatiewet opgenomen onder de uniforme verplichtingen. De resterende arbeidsverplichtingen zijn in deze verordening verdeeld in twee categorieën, met daaraan gekoppeld de verlagingspercentages van 30% en 100%.

De gemeente Den Haag werkt al enkele jaren met het onderverdelen van de gedragingen in twee categorieën. Dit blijkt in de praktijk een simpel en doeltreffend systeem. Het biedt zowel duidelijkheid aan de uitkeringsgerechtigden als aan de uitvoerders en komt hiermee de rechtsgelijkheid ten goede. Binnen de arbeidsmarktregio is mede om die reden voorgesteld deze systematiek regionaal in te voeren. Deze beleidswijziging leidt er toe dat het schenden van diverse verplichtingen in Rijswijk na 1 januari 2015 steviger gesanctioneerd kan worden dan voor de invoering van de Participatiewet. Voorbeelden hiervan zijn de maatregelen in verband met het niet ingeschreven staan bij het UWV-Werkbedrijf en het niet, of niet tijdig voldoen aan een oproep in verband met arbeidsinschakeling om op een bepaalde tijd en plaats te verschijnen. Echter, in alle

gevallen van het opleggen van een afstemming dient in de individuele situatie rekening gehouden te worden met de mate van verwijtbaarheid en de persoonlijke omstandigheden van belanghebbende. Dit kan leiden tot een verlaging van het percentage dat normaal gesproken zou worden toegepast.

Met het invoeren van deze wetten streeft de wetgever onder andere naar een stevig en daadkrachtig maatregelenbeleid waarmee het vangnetprincipe van de Participatiewet wordt benadrukt. Het kabinet wil op deze wijze voorkomen dat er publieke middelen worden besteed aan personen die niet alles in het werk hebben gesteld om geen beroep te doen op die middelen. Een effectieve, uniforme en robuuste handhaving past hierbij. Het Rijswijkse re-integratiebeleid is gestoeld op de pijlers preventie, instroombeperking en uitstroombetovordering. De ene kant van de medaille is het inzetten van gerichte ondersteunende voorzieningen richting de arbeidsmarkt, de andere kant gaat uit van een open en daadkrachtige handhaving. Dit is ook eerlijk naar diegenen die zich wel aan de regels houden.

#### *Schenden van de inlichtingenplicht*

Met ingang van 1 januari 2013 is de bestuurlijke boete opnieuw ingevoerd in WWB. Vanaf die datum past het college in het geval van een schending van de inlichtingenplicht (zoals bedoeld in artikel 17, eerste lid van de Participatiewet) niet langer een verlaging van de uitkering toe, maar een boete. Dit is geregeld in de 'Wet aanscherping fraude en sanctiemogelijkheden sociale zekerheidswetgeving' (hierna: Fraudewet) en niet in deze verordening.

#### *Verrekening bestuurlijke boete bij recidive*

De Participatiewet verplicht de gemeenteraad in een verordening nadere regels te stellen over de bevoegdheid de beslagvrije voet tijdelijk buiten werking te stellen bij het verrekenen van een recidiveboete. Gemeenten hebben 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.

#### *Niet verlenen van medewerking*

Het niet verlenen van medewerking zal niet snel aanleiding geven tot het verlagen van de bijstand. Het belangrijkste voorbeeld van de medewerkingsplicht is het toestaan van een huisbezoek. In de praktijk leidt het niet toestaan van een huisbezoek echter tot het beëindigen of verlagen van het recht op bijstand, omdat het recht op bijstand niet kan worden vastgesteld. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer niet kan worden vastgesteld dat er sprake is van een gezamenlijke huishouding. In een dergelijke situatie wordt dan een alleenstaande-norm toegekend.

### *De relatie met de Participatieverordening*

Gemeenten hebben ook de plicht een re-integratieverordening (Participatieverordening) vast te stellen. In deze verordening wordt vastgelegd hoe belanghebbenden worden ondersteund bij de arbeidsparticipatie en hoe wordt omgegaan met het aanbieden van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling. In beginsel worden aan iedere belanghebbende de arbeidsverplichtingen opgelegd. De algemene verplichting staat in de wet genoemd. De vertaling daarvan vindt plaats in de individuele beschikking. Indien de belanghebbende de verplichtingen niet nakomt, leidt dit in beginsel tot een verlaging van de uitkering, waarvoor de basis is gelegd in deze Afstemmingsverordening.

### *De relatie met de Wet Inburgering*

De gemeente was tot 1 januari 2013 verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet Inburgering (WI). Enkele uitkeringsgerechtigden volgen in dat kader nog een inburgeringstraject via de gemeente. Indien de WI-activiteit onderdeel is van het re-integratietraject is, valt de inburgeraar tevens onder de afstemmingsverordening. Wanneer een dergelijke 'samenloper' een boete krijgt vanuit de WI, gaat de afstemmingsverordening voor. De boete vervalt in dergelijke gevallen.

### *Tot slot*

De voorliggende Afstemmingsverordening biedt de basis voor het opleggen van een maatregel. Het biedt de burger rechtszekerheid: het geeft aan in welke gevallen er een verlaging van de uitkering kan worden toegepast. Dit houdt tevens in dat het niet is toegestaan een zwaardere sanctie op te leggen dan volgens deze verordening is toegestaan. Uit een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 8 juli 2008 (LJN:BD6943) blijkt dat het college niet bevoegd is om inzake sanctiemaatregelen beleidsregels te maken. Deze bevoegdheid is in de wet voorbehouden aan de gemeenteraad. Om die reden zijn er in deze Afstemmingsverordening dan ook geen bepalingen opgenomen die het college de bevoegdheid geeft tot nadere regelingen in beleidsregels.

Het college moet, voordat de afstemmingsmaatregel wordt opgelegd, rekening houden met alle omstandigheden, mogelijkheden en de financiële situatie van de belanghebbende of het gezin. Daarnaast biedt het college de belanghebbende de gelegenheid zijn verhaal te doen. Het toepassen van een afstemming is hiermee maatwerk.

Als additionele mogelijkheid kan het college aan de belanghebbende de toegang tot het stadhuis of andere ter uitvoering van de Participatiewet/IOAW/IOAZ/Bbz aangewezen locatie(s), ontzeggen.

Er is geen zogenaamde hardheidsclausule opgenomen. Juist waar het gaat om toepassing van sancties dient er geen discussie te bestaan over de uitvoering van de regels. Bij de toepassing van een sanctie dient bovendien rekening gehouden te worden met de mate van verwijtbaarheid. Indien die verwijtbaarheid afwezig is, wordt geen sanctie opgelegd. Aan het opnemen van een hardheidsclausule kleven bovendien praktische bezwaren. In de praktijk kan een dergelijk artikel namelijk leiden tot aanvragen om toepassing ervan, terwijl inwilliging slechts in uitzonderlijke en vooraf gedefinieerde gevallen mogelijk is. Tegen de afwijzing van de aanvraag om de toepassing van

de hardheidsclausule staat bezwaar en beroep open op grond van de Awb. Dit betekent dat tot aan de Centrale Raad van Beroep door geprocedeerd kan worden. Om dit soort nodeloze procedures te voorkomen dient afgezien te worden van het opnemen van een hardheidsclausule. Vorenstaande visie is overigens mede gebaseerd op het uitgangspunt van de Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving (Adr.) van de VNG, die stelt dat een verordening op zodanige wijze dient te worden ingericht dat zij zo weinig mogelijk conflicten oproept.

## **TOELICHTING PER ARTIKEL**

### **Artikel 1:1 – Begripsomschrijvingen**

**Lid 1:** In aanwijzing 20 voor de decentrale regelgeving is bepaald dat voor lagere overheden met betrekking tot de terminologie in een regeling de Algemene wet bestuursrecht, de Provinciewet of Gemeentewet en zo nodig de Europese en internationale regelgeving, wordt gevolgd. Daarbij geldt tevens dat regels uit een hogere wettelijke regeling niet worden herhaald in een provinciale of gemeentelijke regeling. Om hieraan tegemoet te komen is in het eerste lid bepaald dat alle begrippen die niet nader worden omschreven in de verordening dezelfde omschrijving hebben als in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Participatiewet of de van toepassing zijnde wet. Deze systematiek zorgt in de uitvoeringspraktijk voor een uniforme hantering van de diverse begrippen.

#### *Benadelingsbedrag*

Voor het begrip ‘benadelingsbedrag’ bestaat in de Participatiewet geen definitie. In deze verordening wordt in sommige gevallen de hoogte van de verlaging van de uitkering vastgesteld op basis van de hoogte van het bedrag dat ten onrechte aan bijstand is verstrekt. Wanneer er een bedrag ten onrechte is uitgekeerd, dan is er ook ten onrechte een bedrag betaald aan belasting en premies. Deze bedragen samen vormen het benadelingsbedrag.

#### *Regulier onderwijs*

In deze verordening staat het begrip ‘regulier onderwijs’. Dit is het normale onderwijs dat gefinancierd wordt door het Rijk en waarvoor de student/leerling aanspraak kan maken op een vergoeding vanuit de Wet studiefinanciering 2000 (Wsf) of de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS).

#### *Belanghebbende*

In de verordening wordt het begrip belanghebbende gebruikt. Dit begrip wordt in artikel 1:2 van de Awb omschreven als degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Hieronder vallen tevens gezinsleden en ten laste komende kinderen van de alleenstaande ouder.



**Lid 2:** Dit lid heeft geen nadere toelichting.

### **Artikel 2:1 - Afstemming**

Het afstemmen van het recht op bijstand met toepassing van de Verordening Afstemming en Boete 2015 is alleen mogelijk in die gevallen waarin de Participatiewet dat voorschrijft. Het college is verplicht om in voorkomende gevallen de bijstand af te stemmen op de gedragingen en omstandigheden van belanghebbende. Dit geldt ook voor de afweging een schriftelijke waarschuwing te geven of bij het vaststellen van de hoogte van de boete. Bovenstaande lijn is gebaseerd op jurisprudentie van de CRvB, (LJN - AZ 5456).

De gedragingen die leiden tot een afstemming van de bijstand zijn uitgewerkt in categorieën, met uitzondering van het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht bedoeld in artikel 17, eerste lid, Participatiewet en artikel 30c, tweede en derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI). De gevolgen van het schenden van de inlichtingenplicht zijn namelijk wettelijk geregeld in artikel 18a van de wet.

**Lid 1:** Als een belanghebbende zijn verplichtingen niet nakomt, stemt het college de bijstand af onder de voorwaarden zoals geregeld in dit hoofdstuk, of geeft een schriftelijke waarschuwing of legt een boete op. De grondslag hiervoor is artikel 18 en artikel 18a van de Participatiewet. Het afstemmen van bijstand houdt in dat de bijstand verlaagd wordt met een percentage van de toepasselijke bijstandsnorm. In artikelen 3:1 en 3.2 worden de verschillende verwijtbare gedragingen ingedeeld in categorieën en vormen. In artikel 2:6 worden de percentages en de duur van de afstemming bepaald.

**Lid 2:** Wanneer het college tot het oordeel komt dat een belanghebbende zijn verplichtingen niet of in onvoldoende mate nakomt, wordt het recht op bijstand afgestemd, een schriftelijke waarschuwing gegeven of een boete opgelegd. Er is dus geen sprake van een vrije bestuursbevoegdheid maar van een verplichting.

Het college dient bij de afstemming, het geven van een schriftelijke waarschuwing of het opleggen van een boete rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden van de belanghebbende, hetgeen tot uitdrukking is gebracht in de in dit lid omschreven criteria.

In het eerste lid van artikel 18 van de Participatiewet is bepaald dat de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen worden afgestemd op:

☐☐ de persoonlijke omstandigheden;

☐☐ individuele mogelijkheden;

☐☐ middelen van de belanghebbende.

In deze bepaling wordt benadrukt dat het vaststellen van de hoogte van de bijstand en de daaraan

verbonden verplichtingen voor de belanghebbende maatwerk is, waarbij recht moet worden gedaan aan de individuele situatie

### **Artikel 2:2 – Berekeningsgrondslag:**

**Lid 1** In het eerste lid is de berekeningsgrondslag van de afstemming omschreven.

**Lid 2** In het tweede lid is omschreven wat onder de bijstandsnorm dient te worden verstaan. De 18- tot 21-jarigen ontvangen een lage jongerennorm, die indien noodzakelijk wordt aangevuld door middel van bijzondere bijstand voor de kosten van levensonderhoud (artikel 12 Participatiewet). Indien de afstemming van het recht alleen geschiedt op de lage jongerennorm, zou dit leiden tot rechtsongelijkheid ten opzichte van 21-jarigen en ouder.

Er is voor gekozen om af te zien van een afstemming op de individuele inkomenstoeslag of de bijzondere bijstand (behoudens de bijzondere bijstand op grond van artikel 12 Participatiewet). Gezien het karakter van de bijzondere bijstand, ligt een verlaging van het recht op bijstand wegens schending van een of meer verplichtingen ook niet in de rede. Bovendien is de mogelijkheid van de uitvoering van de afstemming op het recht op bijzondere bijstand ook twijfelachtig, daar in artikel 8, eerste lid onderdeel b. Participatiewet wordt gesproken over het verlagen van de algemene bijstand en niet van de bijstand.

### **Artikel 2:3 – Het besluit tot het opleggen van een sanctie**

Het afstemmen van het recht op bijstand, het geven van een schriftelijke waarschuwing of het opleggen van een boete vindt plaats door middel van een besluit. Tegen dit besluit kan door de belanghebbende bezwaar en eventueel beroep of hoger beroep worden ingesteld. Dit artikel bevat een minimum aantal vormvereisten voor het afstemmings- of boetebesluit, of de schriftelijke waarschuwing. Naast deze minimumvereisten is het motiveringsbeginsel van de Awb van toepassing. Dit bepaalt dat een besluit van een deugdelijke motivering voorzien moet zijn. Een afstemming wordt voor een bepaalde tijd opgelegd. De belanghebbende die met deze afstemming wordt geconfronteerd, weet dan waar hij aan toe is. Na afloop van de periode waarvoor de afstemming van toepassing is, kan opnieuw een afstemming worden opgelegd. Hiervoor is dan wel weer een apart besluit nodig.

### **Artikel 2:4 Horen van de belanghebbende**

**Lid 1** Afdeling 4.1.2 van de Awb regelt een aantal zaken bij de voorbereiding van besluiten. Met name artikel 4:8 Awb ziet op de situatie waarin een bestuursorgaan voornemens is ambtshalve een beschikking af te geven die de belanghebbende niet heeft aangevraagd. In een dergelijke situatie

dient de belanghebbende in de gelegenheid te worden gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen. Met horen wordt niet bedoeld een formele hoorprocedure zoals in de bezwaarfase. De belanghebbende moet op enigerlei wijze in de gelegenheid zijn gesteld om zijn/haar visie met betrekking tot de geconstateerde gedraging te geven.

Deze zienswijze maakt uitdrukkelijk onderdeel uit van de rapportage die aan het uiteindelijke besluit ten grondslag ligt. Met andere woorden, de zienswijze van de belanghebbende vormt onderdeel van de zorgvuldige voorbereiding van een besluit zoals vereist op grond van artikel 3:2 Awb.

Zowel het motiveringsbeginsel van de Awb als het horen van belanghebbende zijn dwingendrechtelijk geformuleerd. Dit betekent dat zij fungeren als beschermingsregel voor de burger ter waarborging van het rechtszekerheidsbeginsel. Het horen van belanghebbende kan dan ook als extra beschermingsvereiste ten opzichte van het motiveringsbeginsel worden gezien.

**Lid 2** Alleen in specifieke situaties kan van de verplichting tot horen worden afgezien. Overigens wordt vermeld dat bij het opleggen van een boete specifieke regels gelden, die zijn vastgelegd in de Awb. Onder andere in artikel 5.53, eerste lid Awb is aangegeven dat bij een bedrag lager dan € 340,- kan worden afgezien van horen van belanghebbende.

### **Artikel 2:5 – Afzien van afstemming**

**Lid 1 - a.:** Het afzien van afstemming, indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt, komt voort uit artikel 18, tweede lid Participatiewet.

**Lid 1 - b.:** Een andere reden om af te zien van het afstemmen van het recht op bijstand is indien het college daar dringende redenen voor aanwezig acht. De verordening stelt een algemene verplichting tot het afstemmen van het recht op bijstand voorop. Uitzonderingen moeten echter mogelijk zijn indien er voor de belanghebbende onaanvaardbare consequenties zouden optreden. Uit het gebruik van het woord “dringend” blijkt dat er wel iets heel bijzonders aan de hand moet zijn, wil een afwijking van het algemene principe gerechtvaardigd zijn. Wat dringende redenen zijn, is afhankelijk van de situatie en kan dus niet op voorhand worden vastgelegd. Uit de in deze van toepassing zijnde jurisprudentie kan de conclusie getrokken worden dat een beroep op dringende redenen zeer beperkt is, daar deze alleen gevonden kunnen worden in bijzondere omstandigheden van financiële of sociale aard. Het moet dan gaan om zeer ernstige gevolgen voor belanghebbende of diens gezin. Het feit dat een belanghebbende financieel zwaar getroffen wordt door een afstemming is op zichzelf nog geen dringende reden (CRvB, 01-04-2003, AK0118). Dit wordt nogmaals onderschreven in de Memorie van Toelichting op de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving.

**Lid 1 - c.:** Indien de gedraging te lang geleden heeft plaatsgevonden, kan dit als één van de redenen worden gezien om af te zien van het afstemmen van het recht op bijstand (verjaring). Omwille van de effectiviteit is het nodig dat de afstemming geschiedt spoedig

nadat de verwijtbare gedraging heeft plaatsgevonden. Om deze reden is bepaald dat geen afstemming plaatsvindt voor gedragingen die langer dan één jaar geleden hebben plaatsgevonden en de gedraging niet heeft geleid tot het teveel of ten onrechte verlenen van bijstand. Dit laatste is op grond van het uitgangspunt dat fraude niet mag lonen. De gekozen termijn van één jaar heeft tevens als voordeel dat de belanghebbende niet te lang in onzekerheid wordt gehouden of het college overgaat tot afstemming. Voor de termijn is aansluiting gezocht bij de in artikel 14e van de Abw genoemde termijn betreffende het opleggen van een boete. Deze termijn was in het leven geroepen om ervoor te zorgen dat, uit een oogpunt van rechtszekerheid, de mogelijkheid tot het opleggen van een boete niet eindeloos kan bestaan.

**Lid 2:** Indien de belanghebbende zich niet houdt aan de opgelegde verplichtingen kan het onvoldoende machtig zijn van de Nederlandse taal geen beletsel zijn voor het afstemmen van het recht op bijstand. Het niet beheersen van de Nederlandse taal is (nog) niet aan te merken als gedrag dat in een al of niet limitatieve opsomming van verwijtbare gedragingen kan worden opgenomen maar als een niet aan te rekenen feit. Dit laat onverlet dat het de verantwoording van de belanghebbende blijft om zelf zorg te dragen voor een juist begrip van de aan het recht op bijstand verbonden rechten en verplichtingen. Vorenstaande in acht genomen en het feit dat aan belanghebbenden voor wie de WI van toepassing is algemene bijstand kan worden verleend, draagt het opnemen in artikel 2:5 van dit criterium er toe bij dat hieromtrent geen onduidelijkheid kan ontstaan. Dit is tevens in overeenstemming met het uitgangspunt van de bepalingen in de Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving van de VNG (Adr.).

Aanwijzing 11 van de Adr. stelt dat een verordening op zodanige wijze dient te worden ingericht dat zij zo weinig mogelijk conflicten oproept.

Overigens is 30 juni 2014 het wetsvoorstel Wet taaleis WWB (TK 2013/14 33 975 nr. 2) bij de Tweede Kamer ingediend. Met dit wetsvoorstel worden de voorwaarden in het kader van de bijstand uitgebreid met een taaleis, teneinde de kansen voor participatie op de arbeidsmarkt te vergroten. De regering wil benadrukken dat de verantwoordelijkheid van de overheid in deze complementair is aan de eigen verantwoordelijkheid van de bijstandsgerechtigde voor de voorziening in de kosten van het bestaan. De bijstand heeft dan ook niet als doel om te dienen als oneindige uitkering. De regering stelt zich op het standpunt dat de belanghebbende zo snel mogelijk weer uit de bijstand dient te komen en daartoe alles doet wat in zijn of haar vermogen ligt. Daartoe behoort het verkrijgen van een voldoende mate van beheersing van de Nederlandse taal.

**Lid 3:** Het doen van een schriftelijke mededeling waarin het college afziet van afstemming van het recht op bijstand wegens de redenen genoemd in lid 1 is van belang uit hoofde van de rechtszekerheid voor de belanghebbende. De mededeling geschiedt in de vorm van een besluit in de zin van de Awb en is daarmee vatbaar voor bezwaar en beroep. Het rechtsgevolg is immers dat het besluit geregistreerd wordt in het recidiveregister van de gemeente Rijswijk en dus meetelt voor de beoordeling of er bij een volgende gedraging sprake is van recidive of niet. De verwijtbare gedraging is immers sanctiewaardig.

Met de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving zijn de schriftelijke waarschuwing en de boete bij een schending van de inlichtingenplicht geïntroduceerd. Het gaat om het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichting, bedoeld in artikel 17, eerste lid, Participatiewet, of de verplichtingen bedoeld in artikel 30c, tweede lid of derde lid, van de Wet

structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen. De regels hiertoe zijn in de wet vastgelegd, daarom zijn ze niet opgenomen in de verordening.

In het kort betekent dit:

- de boete is in beginsel gelijk aan de hoogte van het benadelingsbedrag;
- de recidiveboete is in beginsel 150% van het benadelingsbedrag;
- indien er sprake is van O-fraude kan een schriftelijke waarschuwing worden opgelegd, tenzij de gedraging plaatsvindt binnen een periode van twee jaar te rekenen vanaf de datum waarop eerder aan de belanghebbende een zodanige waarschuwing is gegeven;
- het college kan afzien van het opleggen van een boete in geval van dringende redenen;
- het college kan de boete verlagen indien er sprake is verminderde verwijtbaarheid;
- in de wet is opgenomen wat het minimale en maximale bedrag van een boete is;
- in de beschikking motiveert het college hoe de hoogte van de boete tot stand is gekomen;
- in de Memorie van Toelichting staat uitgelegd dat de rechter bij beroepszaken op besluiten die het schenden van de inlichtingenplicht aangaan, de mogelijkheid heeft om een hogere boete op te leggen dan dat het college in eerste instantie besloten had;
- gedragingen die leiden tot het opleggen van een schriftelijke waarschuwing, boete (ook in geval er wordt afgezien van het opleggen van een boete) of recidiveboete worden opgenomen in een recidiveregister omdat hier rechtsgevolgen aan verbonden

zijn;

- de termijn voor het opleggen van een recidiveboete is in artikel 18a, vijfde lid, Participatiewet genoemd, in artikel 18a, zesde lid, Participatiewet staat dat deze termijn langer is in geval er sprake is van een eerdere overtreding die bestraft is met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf;
- naast het opleggen van de boete wordt de ten onrechte ontvangen bijstand altijd teruggevorderd en ingevorderd.
- het college kan besluiten geheel of gedeeltelijk af te zien van terugvordering in geval van dringende redenen;
- het college kan besluiten van terugvordering of van verdere terugvordering af te zien in geval van bepaalde situaties zoals opgenomen in artikel 58, zevende lid Participatiewet.

#### **Artikel 2:6 – De hoogte en duur van de afstemming:**

Uitgangspunt voor het onderbrengen van een verwijtbare maatregelwaardige gedraging in een

categorie en de daarbij behorende hoogte en de duur van de afstemming van het recht op bijstand, is dat deze afstemming van het recht op bijstand een beoogd effect dient te sorteren. Het beoogd effect is dat de belanghebbende alsnog die verplichtingen nakomt en blijft nakomen welke nu eenmaal aan het verkrijgen en behouden van het recht op bijstand verbonden zijn voor de duur dat belanghebbende niet in staat is om in zijn eigen kosten van het bestaan te voorzien.

De gedragingen die verband houden met het geen of onvoldoende medewerking verlenen aan het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid, worden in twee categorieën onderscheiden. Hierbij is het proportionaliteits- en evenredigheidsbeginsel in ogenschouw genomen. De opgelegde afstemming van de uitkering dient in een redelijke verhouding te staan tot de gedraging. Dit betekent, dat de verlaging van de uitkering een groter financieel effect op de uitkering heeft naarmate de gedraging ernstiger is. Voorts wordt met het opleggen van de verlaging van de uitkering gedragsverandering bij de bijstandsgerechtigde beoogd.

Er is gekozen voor een systematiek die leidt tot een effectief, passend, correct en sociaal verantwoord antwoord op de verwijtbare gedragingen van de belanghebbende. Aan de andere kant is een te grote mate van differentiatie niet efficiënt gebleken. Tevens is gekozen voor een regionaal gelijklopende verdeling in categorieën.

**Lid 1** Voor de verschillende in de artikel 3:1 en 3:2 van deze verordening omschreven categorieën van verwijtbare gedragingen worden in artikel 2.6 de bijbehorende percentages en tijdseenheden gegeven. Deze spreken alle voor zich zodat zij hier niet verder worden toegelicht.

**Lid 2** Voor recidive en met name herhaalde recidive van afstemmingswaardig gedrag, moet de uitspraak van de CRvB van 11-03-2008 (LJN BC7032), als richtingbepalend worden gezien. Kort samengevat stelt de CRvB in deze uitspraak dat de mogelijkheden van afstemming bij herhaalde recidive dienen te zijn vastgelegd in de gemeentelijke Verordening Afstemming en Boete Participatiewet.

Bij de indeling is er vanuit gegaan dat de ernst van het feit toeneemt naarmate de gedraging grotere concrete gevolgen heeft voor de arbeidsinschakeling van belanghebbende of het behouden van betaald werk. De ernst van de verwijtbare gedraging is het onderscheidende criterium. Deze neemt toe bij recidive en vindt daarin dan zijn weerslag in de duur van de afstemming van de uitkering. Indien binnen twaalf maanden na de eerste als verwijtbaar aangemerkte gedraging

(= besluit tot afstemming), er wederom sprake is van een zelfde of ernstiger verwijtbare gedraging, wordt de grotere mate van verwijtbaarheid tot uitdrukking gebracht in een verdubbeling van de periode van afstemming.

### **Lid 3 en lid 4**

Elk besluit tot afstemming waarbij uit het recidive register blijkt dat er geen sprake is van recidive wordt aangemerkt als “eerste” besluit tot afstemming. Bij de uitvoering van een besluit tot afstemming, waarbij de periode van afstemming langer duurt dan één maand, kan het voorkomen dat ten gevolge van recidive de uitvoering van de afstemming gelijk of in de periode valt waarin het eerdere besluit tot afstemming wordt uitgevoerd. In deze gevallen wordt het nieuwe besluit tot afstemming dat volgt op het eerdere besluit tot afstemming, uitgevoerd in aansluiting op het eerdere besluit tot afstemming.

### **Recidive bij boete**

In artikel 18a, vijfde lid, Participatiewet is de recidivetermijn opgenomen. In artikel 18a, zesde lid, Participatiewet staat dat deze termijn langer is in geval er sprake is van een eerdere overtreding die bestraft is met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf.

In de Memorie van Toelichting van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid is opgenomen dat de regering bij de definitie van recidive (met betrekking tot het schenden van de inlichtingenplicht) uitgaat van clusters van uitkeringswetten. We kunnen drie clusters onderscheiden:

☒☒ volksverzekeringen (SVB)

☒☒ werknemersverzekeringen (UWV)

☒☒ sociale voorzieningen (gemeente)

Een schending inlichtingenplicht binnen de WW-uitkering heeft dus geen gevolgen voor een latere Participatiewet-uitkering. Maar schending inlichtingenplicht voor de ANW-uitkering kan wel gevolgen hebben voor de AOW-uitkering. In artikel 18a, vijfde lid, Participatiewet is opgenomen dat het college een recidiveboete oplegt van ten hoogste 150% van het benadelingsbedrag. Het college is op grond van artikel 18a, zevende lid, Participatiewet gerechtigd de boete te verlagen of af te zien van het opleggen van een boete.

### **Artikel 2:7 – Uitvoering, ingangsdatum en tijdvak afstemming**

**Lid 1a** Het afstemmen van het recht op bijstand vindt plaats door het verlagen van de algemene bijstand of de bijzondere bijstand voor de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan op grond van artikel 12 Participatiewet.

Verlaging van de uitkering kan in beginsel op twee manieren:

- door middel van een verlaging van de bijstandsnorm gedurende de eerstvolgende maand(en);

- met terugwerkende kracht, door middel van een herziening van de uitkering.

Indien een maatregel met terugwerkende kracht wordt opgelegd, moet een besluit tot herziening van de bijstand worden genomen (artikel 54, derde lid van de Participatiewet alsmede artikel 17, derde lid van de IOAW en IOAZ). Het verlagen van de uitkering die in de nabije toekomst wordt verstrekt, is daarom de gemakkelijkste methode. In dit geval hoeft niet te worden overgegaan tot herziening van het recht op bijstand en terugvordering van de hieruit voortvloeiende te veel verstrekte bijstand. Om die reden is in dit lid vastgelegd, dat een maatregel wordt opgelegd met ingang van de eerstvolgende kalendermaand, waarbij wordt uitgegaan van de voor die maand geldende bijstandsnorm.

**Lid 1b** Bij een aanvraag om bijstand wordt vanaf de eerste uitkeringsdag de maatregel opgelegd, tenzij de verwijtbare gedraging op een later tijdstip heeft plaatsgevonden.

**Lid 1 c en d** Dit zijn procedureaspecten, volgend op het gestelde in lid 1a en lid1b.

**Lid 1e** Bij een aanvraag om bijstand wordt vanaf de eerste uitkeringsdag de afstemming toegepast, tenzij de verwijtbare gedraging op een later tijdstip heeft plaatsgevonden. Dit lid regelt dat een afstemming voor bepaalde tijd geldt. Betreft het een afstemming voor

een langere duur dan drie maanden, dan zal het college de afstemming, conform de

verplichting in artikel 18, derde lid Participatiewet, aan een herbeoordeling moeten onderwerpen.

Het is aan het college te bepalen wanneer die herbeoordeling plaatsvindt zolang dit maar

gebeurt binnen drie maanden nadat het besluit tot afstemming in werking is getreden. Bij

zo'n herbeoordeling hoeven niet opnieuw alle relevante feiten en omstandigheden tegen het

licht te worden gehouden. Een marginale beoordeling volstaat. Het college moet beoordelen

of het redelijk is dat de afstemming wordt gecontinueerd. Daarbij kan bijvoorbeeld worden

gekeken naar de omstandigheden waarin belanghebbende verkeert, maar ook of de

betreffende persoon nu wel aan zijn verplichtingen voldoet.

**Lid 3** Wanneer de uitkering nog niet aan de bijstandsgerechtigde is uitbetaald en de betaling van de bijstand met toepassing van artikel 54, eerste lid van de Participatiewet is opgeschort, wordt de maatregel opgelegd met ingang van de eerste dag waarop niet meer is betaald. Volgens vaste jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep blijkt dat dit mogelijk is tot het moment waarop de gedraging heeft plaatsgevonden. Het besluit tot het opleggen van een maatregel dat in dergelijke gevallen wordt genomen, is een bijzondere vorm van herziening van de uitkering. Het besluit leidt namelijk tot (in het verleden) te veel verstrekte uitkering. De uitkering die op grond van het maatregelbesluit dus te veel is verstrekt, kan met toepassing van artikel 58, tweede lid, onderdeel a van de Participatiewet worden teruggevorderd. Hierbij moet wel worden bedacht dat het opleggen van een maatregel met terugwerkende kracht niet altijd mogelijk is. Als alle uitkering over de betreffende periode is ingetrokken en teruggevorderd, resteert er niets meer om af te stemmen.

Wanneer het recht op bijstand nog niet, of niet volledig aan de belanghebbende is



uitbetaald, kan het praktisch zijn om de verlaging van het recht op bijstand te verrekenen met het bedrag dat nog moet worden uitbetaald, waaronder begrepen het gereserveerde vakantiegeld. De bevoegdheid wordt ontleend aan artikel 6:127 BW. De CRvB heeft dit in haar uitspraak van 10-04-2007 bevestigd, (LJN:BA 3024).

**Lid 4** Indien het recht op bijstand is beëindigd of ingetrokken en al volledig is uitbetaald, kan er geen afstemming van het recht plaatsvinden. Dit lid opent de mogelijkheid om het besluit alsnog uit te voeren indien de belanghebbende binnen 12 maanden na datum van het besluit tot afstemming terugkomt in de bijstand. Een termijn van 12 maanden wordt een redelijke termijn geacht.

Verlaging van de bijstand kan in beginsel op twee manieren:

☐☐ met terugwerkende kracht, door middel van herziening van het recht op bijstand, of  
☐☐ door middel van verlaging van het recht op bijstand met ingang van de eerstvolgende kalendermaand nadat het besluit tot afstemming kenbaar is gemaakt.

Het verlagen van het recht op bijstand in de toekomst, is de meest eenvoudige methode, omdat niet hoeft te worden overgegaan tot herziening van het recht op bijstand en het terugvorderen van het te veel aan bijstand betaalde bedrag. Bovendien heeft de CRvB in haar uitspraak van 3 augustus 2004 (LJN AQ6658) bepaald dat een maatregel (= afstemming onder de Participatiewet), niet kan geschieden met ingang van de maand waarin de gedraging heeft plaatsgevonden. Anders gezegd: de ingangsdatum van de afstemming van het recht op bijstand dient altijd te liggen na de datum waarop de verwijtbare gedraging heeft plaatsgevonden. Om deze redenen is in het eerste lid vastgelegd dat de afstemming van het recht op bijstand 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 afstemming van het recht op bijstand moet worden uitgegaan van de voor die maand geldende bijstandsnorm als is bedoeld in artikel 2:7 van deze verordening.

### **Artikel 2:8 Heroverweging en herziening**

Het college herbeoordeelt uiterlijk drie maanden na het opleggen van een afstemmingsmaatregel wegens het schenden van een niet-uniforme verplichting of de omstandigheden en het gedrag van de belanghebbende aanleiding zijn de beslissing te herzien (artikel 18, derde lid van de Participatiewet). Het doel van deze herbeoordeling is het vaststellen of belanghebbende zich tussentijds (binnen de periode waarin de verlaging zich uitstrekt), blijkt geeft van een zodanig gedragsverandering of dat er sprake is van een zodanige wijziging van omstandigheden, dat aanleiding bestaat de eerder opgelegde afstemming in zwaarte of duur bij te stellen (CRvB 19-04-2011, nr. 10/4882 WWB, ECLI:NL:2011:BQ3002). Het college hoeft niet opnieuw een besluit te nemen, waarbij alle feiten en omstandigheden opnieuw tegen het licht worden gehouden. Een marginale toetsing volstaat.

Artikel 18, derde lid van de Participatiewet is niet van toepassing bij het schenden van een van de uniforme arbeidsverplichtingen. Ten aanzien van de uniforme verplichtingen geldt het gestelde in

artikel 18, elfde lid van de Participatiewet: het college herbeoordeelt de opgelegde verlaging op verzoek van de belanghebbende en kan het besluit herzien, zodra uit de houding en gedragingen van de belanghebbende ondubbelzinnig is gebleken dat hij de uniforme verplichtingen nakomt. Het verschil tussen artikel 18, derde lid van de Participatiewet en artikel 18, elfde lid van de Participatiewet is dus dat het college het besluit tot het opleggen van een maatregel wegens het schenden van een uniforme verplichting pas heroverweegt, indien de belanghebbende hierom vraagt.

In het derde lid van dit artikel is vastgelegd dat de minimale duur van de maatregel, opgelegd wegens het schenden van een uniforme verplichting, één maand bedraagt, ook al wordt deze maatregel herzien.

### **Artikel 3:1 Niet nakomen van de niet-uniforme verplichtingen in relatie tot de arbeidsinschakeling**

De artikelen 2.6 en 3.1 moeten in onderlinge samenhang worden gelezen. In artikel 3.1 worden schendingen van verplichtingen uit de Participatiewet geformuleerd. De verwijtbare gedragingen in artikel 3.1 zijn ondergebracht in twee categorieën. In artikel 2.6 wordt aan deze twee categorieën een gewicht toegekend in de vorm van een verlagingpercentage. Een gedraging wordt ernstiger geacht naarmate de gedraging meer concrete gevolgen heeft voor het niet verkrijgen of behouden van algemeen geaccepteerde 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 Participatiewet zoals deze luidde voor 1 januari 2015 bepaalde dat het college de uitkering moest afstemmen indien een belanghebbende de aan de uitkering verbonden verplichtingen 'niet of onvoldoende nakomt'. Artikel 18, tweede lid, van de Participatiewet spreekt over 'het niet nakomen van de verplichtingen'. Het woord 'onvoldoende' valt hiermee weg. Gemeend wordt dat de wetgever hiermee echter geen inhoudelijke wijziging heeft betracht te bewerkstelligen en dat dit gelezen moet worden als 'niet of onvoldoende nakomen van verplichtingen'. Om onduidelijkheid hierover te voorkomen, is in artikel 3.1 neergelegd dat er sprake is van een verwijtbare gedraging bij het niet of onvoldoende nakomen van bepaalde verplichtingen.

In dit artikel wordt onderscheid gemaakt tussen het onvoldoende naar vermogen proberen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en het niet naar vermogen proberen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen. Bij het onvoldoende naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid verkrijgen verricht de belanghebbende wel wat inspanningen om werk te vinden, maar minder dan afgesproken. Hierbij moet gedacht worden aan het zonder duidelijke reden in een bepaalde periode minder sollicitaties verrichten dan in de individuele beschikking is vastgelegd.

Wanneer de belanghebbende in een bepaalde periode in zijn geheel geen inspanningen heeft verricht om werk te vinden, wordt deze gedraging zwaarder bestraft. Dit principe geldt eveneens met betrekking tot het verrichten van een tegenprestatie. Het niet meewerken, zoals het zonder reden verzuimen, wordt de belanghebbende zwaarder aangerekend dan onvoldoende meewerken, zoals te laat komen en dergelijke.

*Het onvoldoende of niet naar vermogen verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid (eerste lid onderdeel d alsmede tweede lid onderdeel a)*

Het geldt niet alleen voor voltijdsbanen maar ook voor een deeltijd baan. Gedurende een bepaalde periode (artikel 31, tweede lid onder n., en onder r.) kan een deel van de verdiende inkomsten worden vrijgelaten. Maar ook daarna geldt dat belanghebbende met deeltijd arbeid een kleiner beroep doet op een uitkering, zelfs al is het maandelijks bedrag voor hem hetzelfde als bij een volledige uitkering.

Het verwijtbaar gedrag m.b.t. het onvoldoende of niet naar vermogen krijgen van werk is niet aan de orde voor zover dit voortkomt uit schending van een uniforme verplichting 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.

Deze gedragingen zijn namelijk opgenomen in artikel 18, vierde lid van de Participatiewet en kennen een apart en wettelijk voorgeschreven afstemmingsregime: verlaging van de bijstand met 100% gedurende ten minste een maand en ten hoogste drie maanden. In deze verordening is de duur van de uniforme afstemmingsmaatregelen geregeld in artikel 3.3.

#### *Plan van Aanpak*

Sinds 1 januari 2012 geldt dat op grond van artikel 44a Participatiewet bij aanvang bijstand van personen jonger dan 27 jaar, een plan van aanpak opgemaakt moet worden. Vanaf 1 januari 2015 geldt een dergelijk plan op grond van artikel 44a van de Participatiewet voor iedereen geldt. In dit plan van aanpak worden de ondersteuning en de verplichtingen ten aanzien van de arbeidsinschakeling van de belanghebbende vastgelegd. Tevens worden hierin de gevolgen van het niet nakomen van die verplichtingen opgenomen. Dit plan dient na vaststelling met regelmaat te worden geëvalueerd. De belanghebbende is verplicht zijn of haar medewerking hieraan te verlenen.

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

De arbeidsverplichtingen gelden vanaf de datum van melding bij het UWV-Werkbedrijf (artikel 9, eerste lid van de Participatiewet). Voor jongeren tot 27 jaar geldt daarnaast ingaande 1 januari 2012

na melding bij het UWV-Werkbedrijf voor een aanvraag uitkering een zoekperiode van 4 weken. Deze melding wordt geregistreerd. Pas na 4 weken kan de jongere een aanvraag voor een uitkering op grond van de Participatiewet indienen. Gedurende de zoekperiode dient de jongere aantoonbaar te zoeken naar algemeen geaccepteerde arbeid. Daarnaast dient de jongere te onderzoeken wat zijn of haar mogelijkheden zijn voor het volgen van onderwijs. Is in deze periode 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 zijn deze naar het oordeel van het college onvoldoende, dan wordt hem of haar een hersteltermijn geboden en start een nieuwe zoekperiode van vier weken. Hierna kan de jongere een aanvraag indienen, kan een uitkering worden verstrekt, maar wordt een afstemming van de uitkering toegepast.

### *Alleenstaande ouders*

Voor alleenstaande ouders die op grond van artikel 9a van de Participatiewet een beroep doen op een ontheffing van de arbeidsverplichtingen in verband met een zorgwens, geldt dat een plan van aanpak dient te worden opgesteld waaraan de alleenstaande ouder medewerking dient te verlenen. De alleenstaande ouder dient mee te werken aan de totstandkoming, uitvoering en evaluaties van dit plan. Indien uit het gedrag en de houding van de alleenstaande ouder ondubbelzinnig blijkt dat deze de in het plan van aanpak vastgelegde verplichtingen niet nakomt, wordt de ontheffing ingetrokken en een maatregel toegepast.

### *Nadere verplichtingen*

Tot slot legt dit artikel de juridische basis voor het opleggen van een afstemmingsmaatregel bij het niet voldoen aan een nadere verplichting als bedoeld in artikel 55 van de Participatiewet. Het college kan, naast de verplichtingen die ingevolge hoofdstuk 2 van de Participatiewet aan het ontvangen van een uitkering verbonden zijn, vanaf de datum van melding als bedoeld in artikel 44, tweede lid van de Participatiewet, nadere verplichtingen opleggen die te maken hebben met arbeidsinschakeling en de vermindering en beëindiging van de bijstand. Een verplichting kan zijn het zich, op advies van een arts, onderwerpen aan een noodzakelijke behandeling van medische aard.

### **Artikel 3:2 – Zeer ernstige misdragingen**

Onder de term ‘zeer ernstige misdragingen’ kunnen diverse vormen van agressie worden verstaan, zij het dat er sprake moet zijn van verwijtbaarheid en van gedrag dat in het normale menselijke verkeer in alle gevallen als onacceptabel wordt beschouwd.

Alvorens een afstemming van de uitkering toe te passen, dient de gedraging te worden getoetst aan de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de persoonlijke omstandigheden van de belanghebbende of het gezin. Als het gaat om het vaststellen van de ernst van het gedrag, zijn er verschillende soorten agressief gedrag:

- Verbaal geweld;
- Discriminatie;
- Intimidatie (uitoefenen van psychische druk, dreigen);
- Zaakgericht fysiek geweld (vernielingen, kapot maken van spullen);
- Mensgericht fysiek geweld (slaan, schoppen);

In lijn met de gedragingen rondom de arbeidsverplichtingen is er voor gekozen om bij de zeer ernstige misdragingen ook twee categorieën van sanctionering toe te passen, nl. 30% voor de drie eerstgenoemde en 100% voor de twee laatstgenoemde situaties. Als sprake is van een combinatie van bovengenoemde gedragingen, is artikel 3:6 van de verordening van toepassing waar het gaat over samenloop van gedragingen.

Om te zien hoe verwijtbaar de gedraging is, worden de omstandigheden op het moment van het gedrag beoordeeld. Hierin is het van belang onderscheid te maken tussen instrumenteel geweld en frustratiegeweld. Wanneer de belanghebbende het geweld/de gedraging met opzet inzet om een bepaald doel te bereiken, is er sprake van instrumenteel geweld. Frustratieagressie is geweld dat wordt gebruikt door onmacht, ontevredenheid, onduidelijkheid en dergelijke. De mate van verwijtbaarheid bij instrumenteel geweld is groter dan bij frustratiegeweld.

Het opleggen van een afstemmingsmaatregel staat los van het doen van aangifte bij de politie. Het college legt de afstemmingsmaatregel op. De medewerker tegen wie het geweld zich richtte, is vrij hiervan aangifte te doen bij de politie. Het opleggen van een afstemmingsmaatregel kan in deze situaties samengaan met het opleggen van een (tijdelijk) bouwverbod.

#### *Lid 1 Participatiewet*

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. Het gaat hierbij 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 uitvoeren 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 plaats dient te vinden in het kader van de uitvoering van de Participatiewet. Dit is anders als betrokkenen elkaar buiten werktijd tegenkomen: dan is alleen het strafrecht van toepassing (Kamerstukken II 2013/14 33 801, nr. 3, blz. 25-26).

Voor 1 januari 2015 was het zich jegens het college onthouden van zeer ernstige misdragingen als een onzelfstandige verplichting opgenomen in artikel 18, tweede lid van de Participatiewet. Om een

belanghebbende te sanctioneren wegens zeer ernstige misdragingen, moest er sprake zijn van een samenhang tussen de zeer ernstige misdraging met het nakomen van een of meer verplichtingen die voortvloeiden uit de Participatiewet (CRvB 06-07-2010, nr. 08/2025 WWB, ECLI:NL:CRvB:2010:BN0660). Ook was het op grond van dit artikel niet mogelijk een maatregel toe te passen indien de belanghebbende zich agressief gedroeg tegen een medewerker van het re-integratiebureau.

### **Artikel 3:3 – Niet nakomen van de uniforme verplichtingen met betrekking tot de arbeidsinschakeling**

De eerste keer dat het college een verwijtbare schending van een uniforme arbeidsverplichting constateert, bedraagt de verlaging 100% gedurende één maand.

De Participatiewet is een vangnetregeling, bedoeld voor diegene die (tijdelijk) niet zelf kunnen voorzien in het eigen levensonderhoud. Een uitkering is altijd aanvullend op eigen middelen. Tijdens de uitkeringsperiode kan er sprake zijn van het verwijtbaar verliezen of het niet aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid. Het leidt geen twijfel dat een dergelijke gedraging, bij het ontbreken van bijzondere omstandigheden, als zeer verwijtbaar kan worden gezien, waarvoor een zwaardere maatregel gepast is. Om die reden kan het college overgaan tot het opleggen van een maatregel van 100% gedurende twee maanden, waarbij geen sprake is van bijzondere omstandigheden.

De duur van de maatregel bedraagt twee maanden, wanneer de belanghebbende zich binnen twaalf maanden na het opleggen van een eerste maatregel wegens schenden van een uniforme verplichting, zich opnieuw aan een dergelijke gedraging schuldig maakt. Indien het college de maatregel met gebruikmaking van het gestelde in het tweede lid verzwaaard heeft, bedraagt de recidivemaatregel drie maanden. Bij een tweede en volgende recidive binnen twaalf maanden, bedraagt de duur van de verlaging in alle situaties drie maanden. Dit is conform het gestelde in artikel 8 en 18, zesde lid van de Participatiewet.

### **Artikel 3:4 – Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voorafgaand aan de uitkering**

Aan de Participatiewet ligt het uitgangspunt ten grondslag dat iedereen in eerste instantie in zijn eigen bestaan (skosten) dient te voorzien. Pas wanneer dat niet mogelijk is, kan men een beroep doen op een uitkering. Dit beginsel leidt er toe dat iedereen alles zal moeten doen en nalaten om een beroep op bijstand te voorkomen. Indien een gedraging ertoe leidt dat een belanghebbende eerder, langer of voor een hoger bedrag is aangewezen op een uitkering, dan is er veelal sprake van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan. Onder dit begrip vallen dus alle gedragingen die ertoe leiden dat een belanghebbende door eigen toedoen verwijtbaar eerder en/of een onnodig beroep op bijstand doet. Het betreft derhalve een verzamelbegrip

waarvan geen limitatieve opsomming mogelijk is. Om te voorkomen dat verwijtbare gedragingen niet afgestemd kunnen worden is dit begrip gedefinieerd.

Uit de jurisprudentie van de CRvB blijkt dat, onder andere, als een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan aangemerkt kunnen worden de navolgende gedragingen:

☒☒ Voorliggende voorziening niet te gelde gemaakt, (LJN AS8217)

☒☒ Geen WW-uitkering aangevraagd, (LJN AU6837);

☒☒ Verwijtbaar geen WW-uitkering ontvangen;

☒☒ Schenking aan zus, (LJN AO8704);

☒☒ Onjuiste verdeling gezinstaken i.v.m. arbeidsinschakeling, (LJN BC3467);

☒☒ Te snel interen van vermogen (LJN BB4383), (LJN BA0850);

☒☒ Op vakantie gaan per 1ste dag van werkloosheid – WW rechten verspeeld, (LJN AT3923);

☒☒ Overdadige besteding woninginrichting na echtscheiding, (LJN AR7895);

☒☒ Belanghebbende heeft bij nadere overeenkomst afstand gedaan van door de rechter toegekende alimentatie (zie CRvB 18-01-2005, nr. 02/3874 NABW).

In alle voorstaande gevallen is door de CRvB geoordeeld dat er sprake is van een tekort schietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan daar de gedragingen hebben geleid tot het eerder of een onnodig beroep doen op bijstand. In deze lijn kunnen ook genoemd worden het niet of onvoldoende, bijvoorbeeld niet tijdig, regelen van kinderopvang of het niet voldoen aan de verplichtingen uit de Wet inburgering, zoals het verwijtbaar niet op tijd halen van het inburgeringsexamen.

Het onvoldoende of niet naar vermogen verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid is een gedraging die ook kan worden gekwalificeerd als een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan (artikel 3:4 en artikel 3:5). Vanwege de samenhang met de arbeidsverplichtingen is deze gedraging daarom ook ondergebracht in artikel 3:1. Omdat werk de belangrijkste manier is om uitkeringsonafhankelijk te worden, wordt hier grote waarde aan gehecht. De gedraging als omschreven in artikel 3:4, eerste lid, onderdeel a., die dit frustreert wordt als zodanig ernstig aangemerkt, dat in artikel 3:4, tweede lid, de mogelijkheid is opgenomen om tot een verzwaring van de sanctie met over te gaan.

Indien sprake is van het onverantwoord besteden van middelen, zoals het te snel interen van vermogen, is de hoogte en duur van de maatregel afhankelijk van het benadelingsbedrag. Bij de

vaststelling van de hoogte en duur van de maatregel dient beoordeeld te worden hoe lang belanghebbende onafhankelijk van bijstand zou zijn gebleven, wanneer hij wel voldoende besef van verantwoordelijkheid had betoond. Hoe ernstiger de benadeling, hoe hoger de maatregel is en hoe langer deze duurt.

#### *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 uitkeringsgerechtigde (CRvB 20-03-2007, nrs. 06/515 NABW e.a., ECLI: NL:CRvB:2007:BA2344)

#### **Artikel 3:5 – Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid tijdens de uitkering**

Indien de belanghebbende tijdens het ontvangen van de uitkering verwijtbaar algemeen geaccepteerde arbeid verliest of weigert, valt deze gedraging onder het schenden van de uniforme verplichting, zoals genoemd in artikel 18, vierde lid, onderdeel a van de Participatiewet. De duur van deze maatregel is geregeld in artikel 3:3 van deze verordening.

Op grond van artikel 55 Participatiewet kan het college als de verwijtbare gedraging niet onder te brengen is in de artikelen 3:1 en 3:2 en het benadelingsbedrag, zoals bedoeld in artikel 3:4 lid 5 respectievelijk artikel 3:5 lid 3, niet bekend is, tot afstemming van de bijstandsnorm overgaan.

Het opleggen van deze nadere verplichtingen kan bijvoorbeeld aan de orde zijn in de

volgende situaties:

- verhuisverplichting naar een woning met een subsidiabele huur;
- verplichting (kinder)alimentatie op te eisen;
- verplichting scheiding en deling aan te vragen door de wettig gescheiden man/vrouw van de vroegere huwelijksgoederengemeenschap;
- verplichting zich bij herhaling van gemaakte schulden te laten adviseren door een budgetdeskundige en deze adviezen op te volgen;
- het niet of niet tijdig regelen van eventuele (kinder)alimentatie;
- onder (medische) behandeling laten stellen.

Voor de overige bepalingen in dit artikel verwijzen wij naar de toelichting op artikel 3:4.



### **Artikel 3:6 – Samenloop van gedragingen**

De regeling voor de samenloop van verwijtbare gedragingen heeft betrekking op één gedraging met verschillende sancties, dan wel verschillende gedragingen van de belanghebbende(n) die, min of meer, gelijktijdig hebben plaatsgevonden. Indien er sprake is van verschillende gedragingen waarvoor in een zelfde periode een afstemming van het recht op bijstand of boete opgelegd zou kunnen worden, kan voor deze verschillende gedragingen een afstemming of boete worden opgelegd. De uitvoering geschiedt opeenvolgend en niet samengevoegd. Dit betekent bijvoorbeeld dat indien er sprake is van drie afstemmingen van één maand, in een aaneensluitende periode van drie maanden de betreffende besluiten worden uitgevoerd.

#### *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 en/of behoren tot de uniforme verplichtingen. 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 gedragingen waardoor één of meerdere verplichtingen worden geschonden*

Het tweede lid regelt samenloop als sprake is van meerdere gedragingen die schending opleveren van één of meerdere verplichtingen, die genoemd zijn in deze verordening en/of behoren tot de uniforme verplichtingen. Dit wordt 'meerdadse samenloop' genoemd. In dat geval wordt voor iedere gedraging een afzonderlijke verlaging toegepast. Deze maatregelen worden in principe gelijktijdig opgelegd. Dit is anders als dit niet verantwoord is. Hierbij spelen factoren als de ernst van de gedragingen, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden van de belanghebbende een rol. Daarvoor moet altijd gekeken worden naar de individuele situatie. Indien er aanleiding is op basis van daarvan wordt de verlaging 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 maatregelwaardige gedraging die tevens een boetewaardige gedraging is.

Als sprake is van één gedraging die zowel schending van een in deze verordening opgenomen verplichting en/of een uniforme verplichting als schending van de inlichtingenplicht oplevert, kan de schending van deze verplichtingen niet gezamenlijk worden afgedaan. Dit omdat het schenden 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 te leggen, namelijk de wettelijk voorgeschreven boete.

Bij meerdaadse 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 meerdere 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).

#### **HOOFDSTUK 4: VERREKENING BOETE BIJ RECIDIVE**

##### **Artikel 4:1 – Verrekening boete bij recidive zonder inachtneming van de beslagvrije voet**

Lid 1: De beslagvrije voet is 90% van de toepasselijke bijstandsnorm. De wet geeft het college de ruimte om bij het terugvorderen van de recidiveboete de beslagvrije voet niet in acht te nemen. Het uitgangspunt voor het college is dat bij een boete voor recidive volledige verrekening zonder inachtneming van de beslagvrije voet plaats vindt.

Lid 2: Het uitgangspunt voor het college is dat de verrekening zoals bedoeld in het eerste lid plaats vindt voor de maximale termijn van drie maanden.

Lid 3: Met lid 1 en 2 van dit artikel wordt het signaal gegeven dat fraude niet loont. Het gaat immers om belanghebbenden die herhaaldelijk hun inlichtingenplicht schenden. Echter, het volledig buiten werking stellen van de beslagvrije voet gedurende drie maanden kan kwalijke maatschappelijke consequenties hebben. Dat moet voorkomen worden aangezien de regeling daarmee zijn doel voorbij zou schieten. Daarom is in lid 3 opgenomen dat bij de vaststelling van de mate en duur van de verrekening rekening gehouden wordt met de ernst van de gedraging; de mate van verwijtbaarheid; en de persoonlijke omstandigheden van belanghebbende. Dit geeft aan dat er sprake is van maatwerk waarbij recht wordt gedaan aan de individuele situatie.

##### **Artikel 4:2 – Verzoek tot doorbetaling huur of hypotheekrente**

Lid 1: Dit lid voorziet in de mogelijkheid voor belanghebbende om het college te verzoeken om in ieder geval de huur (en bij een eigendomswooning de hypotheek onder aftrek van de in dit kader ontvangen belastingteruggave en eventueel ontvangen bijzondere bijstand) via de bijstand te laten doorbetalen. De gedachte hierachter is dat met name moet worden gevreesd dat belanghebbende wanneer hij tot maximaal drie maanden van bijstand verstoken blijft het risico loopt dat hij vanwege de ontstane achterstand in de woonlasten uit huis wordt geplaatst met allerlei eventuele extra kosten voor de maatschappij. Om dit te voorkomen voorziet deze bepaling in de mogelijkheid dat het college het te verrekenen bedrag kan aanpassen, zodat alsnog vanuit de bijstand de woonlasten kunnen worden doorbetaald. Wel is gekozen voor een directe doorbetaling om te voorkomen dat de bijstand voor andere zaken wordt ingezet waardoor alsnog het risico op uithuisplaatsing bestaat,

Lid 2: Hierin is bepaald dat een verzoek tot doorbetaling zonder meer wordt geweigerd indien belanghebbende in redelijkheid over voldoende gelden kan beschikken om de genoemde periode in zijn levensonderhoud te voorzien dan wel in redelijkheid deze gelden op korte termijn kan verwerven.

Er wordt bewust gesproken over gelden en niet over middelen. Van de in de wet gedefinieerde begrippen zijn immers een aantal posten uitgesloten. Dit zijn echter wel gelden die belanghebbende in deze situatie kan aanspreken voor zijn levensonderhoud, voor zover hij er in ieder geval in redelijkheid over kan (gaan) beschikken. Dit is het geval wanneer het redelijk is dat iemand binnen afzienbare tijd vermogensbestanddelen te gelde weet te maken danwel op korte termijn werk weet te aanvaarden.

Dat gesproken wordt over een verzoek betekent dat de belanghebbende zelf in actie moet komen als hij de verrekening wil laten aanpassen. Het verzoek wordt schriftelijk ingediend en hierop is de Wet Dwangsom van toepassing. Dat houdt tevens in dat dit verzoek ook lopende de drie maanden van verrekening kan worden gedaan, mocht bijvoorbeeld plots blijken dat uithuiszetting dreigt of dat verwachte inkomsten uitblijven.

#### **Artikel 4:3 – Verrekening boete bij recidive met inachtneming beslagvrije voet**

Hoewel het gaat om een herhaaldelijke schending van de inlichtingenplicht, zijn situaties denkbaar waarin het college volledige verrekening met de beslagvrije voet niet aanvaardbaar acht. Die situaties komen aan de orde in artikel 4:3. Het gaat daarbij altijd om individuele omstandigheden waaraan het college zal toetsen.

- a. Hier is geregeld dat het college kan besluiten in afwijking van artikel 4:1 en met inachtneming van het bepaalde in artikel 4:93, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht toch de beslagvrije voet te respecteren wanneer toepassing hiervan waarschijnlijk leidt tot huisuitzetting van belanghebbende en diens gezin. Voorkomen moet worden dat een belanghebbende door de volledige verrekening op straat komt te staan, nu dit de problematiek alleen maar verergert, met alle maatschappelijke kosten van dien. Een dreigende huisuitzetting wordt in deze verordening gezien als een dringende reden om van verrekening met de beslagvrije voet af te zien.
- b. Ook bij aanwezigheid van andere dringende redenen kan het college rekening houden met de bescherming van de beslagvrije voet. Van dringende redenen is niet snel sprake. Het gaat slechts om incidentele gevallen, waarbij de behoeftige omstandigheden waarin de belanghebbende en diens gezinsleden verkeren op geen enkele andere wijze te verhelpen zijn. Het enkele feit dat het belanghebbende door de verrekening aan middelen ontbreekt om in het bestaan te voorzien, is op zich geen voldoende voorwaarde om te kunnen spreken van dringende redenen. Twee voorbeelden van dringende redenen die in de parlementaire behandeling expliciet genoemd zijn, zijn:
  - toepassing van artikel 4:1 onaanvaardbare consequenties heeft voor de eventuele minderjarige belanghebbende(n); of

- de gezondheidstoestand van (een van de) belanghebbende(n) naar het oordeel van het college ernstig wordt bedreigd doordat mogelijkheden ontbreken om de noodzakelijke medicatie of behandeling te financieren

#### **Artikel 4:4 - Eerder opgelegde boetes**

In artikel 60b, derde lid, Participatiewet is bepaald dat de bevoegdheid om te verrekenen met de beslagvrije voet ook van toepassing is op eerder opgelegde bestuurlijke boetes voor zover op het moment van verrekening van de recidiveboete, die eerdere boetes nog niet zijn betaald. Indien het college die eerdere, nog openstaande boetes gaat verrekenen, dan is in dit artikel geregeld dat de bepalingen in deze verordening overeenkomstig van toepassing zijn

### **Hoofdstuk 5 – SLOT- EN OVERGANGSBEPALINGEN**

#### **Artikel 5:1 – Uitvoering**

Dit artikel spreekt voor zich en behoeft daarom geen nadere toelichting.

#### **Artikel 5:2 – Inwerkingtreding**

Omdat wetgeving, dus ook verordeningen, waarin strafbepalingen zijn opgenomen, vanwege de rechtszekerheid van de burger nooit met terugwerkende kracht inwerking mogen treden, treedt deze verordening in op met ingang van de achtste dag na publicatie.

#### **Artikel 5:3 – Intrekking**

Dit artikel spreekt voor zich en behoeft daarom geen nadere toelichting.

#### **Artikel 5:4 – Overgangsrecht**

Ter voorkoming van onduidelijkheden over de van toepassing zijnde verordening is in dit artikel vastgesteld dat de datum van constatering van de verwijtbare gedraging, bepaalt welke verordening van toepassing is, tenzij de huidige verordening leidt tot een minder zware verlaging.

#### **Artikel 5:5 – Citeertitel**

Dit artikel spreekt voor zich en behoeft daarom geen nadere toelichting.