

## **Afstemmingsverordening Participatiewet gemeente Súdwest-Fryslân 2018**

### **Toelichting**

#### **Algemene toelichting**

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

De gemeenten hebben een verantwoordelijkheid met betrekking tot de invulling van de rechten en plichten van bijstands- respectievelijk uitkeringsgerechtigden. Mede gelet op de rechtszekerheid van een uitkeringsgerechtigde moet het eigen beleid vastgelegd worden in een verordening. Rechten en plichten zijn twee kanten van één medaille. Het recht op een uitkering voor levensonderhoud is altijd verbonden aan de plicht zich in te zetten om weer onafhankelijk te worden van die uitkering.

Artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet, artikel 20 tweede lid IOAW en artikel 20 tweede lid IOAZ spreken over het afstemmen van de bijstand en uitkering en de daaraan verbonden verplichtingen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van een belanghebbende. In deze bepaling wordt benadrukt dat het vaststellen van de hoogte van de uitkering en de daaraan verbonden verplichtingen voor uitkeringsgerechtigden maatwerk is. Daarbij moet recht worden gedaan aan de individuele situatie en de persoonlijke omstandigheden van de uitkeringsgerechtigden. Artikel 18, tweede lid, van de Participatiewet, artikel 20 tweede lid IOAW en artikel 20 tweede lid IOAZ leggen 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 die 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 belanghebbende, maar ook van de mate waarin de verplichtingen worden nagekomen. De inspanningen die van de uitkeringsgerechtigde naar vermogen kunnen worden verwacht, spelen ook een rol.

Wanneer het college tot het oordeel komt dat een uitkeringsgerechtigde zijn verplichtingen niet of in onvoldoende mate nakomt, verlaagt het de uitkering. Er is dus geen sprake van een bevoegdheid, maar van een verplichting. Alleen wanneer iedere vorm van verwijtbaarheid ontbreekt, wordt afgezien 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. Als daartoe zeer dringende redenen aanwezig worden geacht kan van een verlaging worden afgezien.

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 is de duur van die verlaging vastgelegd (artikel 18, vijfde lid, van de Participatiewet). Is afgezien van een verlaging wegens het ontbreken van elke vorm van verwijtbaarheid, dan is het niet mogelijk om bij toepassing van bepalingen ten aanzien van recidive deze gedraging mee te tellen. Is om andere redenen, dringende of bijzondere 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.

Wordt een verlaging voor een langere duur dan drie maanden opgelegd, dan beoordeelt het college uiterlijk drie maanden na de datum van de beschikking of de omstandigheden en het gedrag van belanghebbende aanleiding geven de beslissing te herzien. Dit volgt uit artikel 18, derde lid, van de Participatiewet. Bij een dergelijke herbeoordeling hoeft niet opnieuw een besluit te worden genomen, waarbij alle feiten en omstandigheden opnieuw tegen het licht worden gehouden. Het heeft slechts als doel vast te stellen of belanghebbende tussentijds (binnen de periode waarover de verlaging zich uitstrekt) blijkt heeft gegeven van een zodanige gedragsverandering of dat sprake is van een zodanige wijziging van omstandigheden, dat aanleiding bestaat de eerder opgelegde verlaging in zwaarte of duur bij te stellen.

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.

Het 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.

Een verlaging krachtens de afstemmingsverordening moet gezien worden als een punitieve sanctie (leed toevoegend) voor zover de verlaging wordt opgelegd omdat belanghebbende zich zeer ernstig heeft misdragen. Als een betreffende gedraging ook een strafbaar feit oplevert, kan belanghebbende hier strafrechtelijk voor worden vervolgd. Deze verlaging en de strafvervolgning kunnen alleen naast elkaar bestaan als sprake is van juridisch te onderscheiden feiten. 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 strafvervolgning kunnen naast elkaar bestaan omdat het hier gaat om een reparatoire maatregel en een punitieve sanctie.

#### **Niet verlenen van medewerking**

Het niet verlenen van medewerking zal niet snel aanleiding geven tot verlaging van de bijstand/ uitkering. Het belangrijkste voorbeeld van de medewerkingsplicht is het toestaan van een huisbezoek. In de praktijk zal het niet toestaan van een huisbezoek echter leiden tot beëindiging of intrekking van het recht op bijstand/ uitkering omdat het recht op bijstand niet kan worden vastgesteld. Het verlagen van de bijstand/ uitkering is in dat geval niet aan de orde.

#### **Schenden van de inlichtingenplicht**

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

#### **Artikelsgewijze toelichting**

##### **Artikel 1. Begripsbepalingen**

Begrippen die al zijn omschreven in de Participatiewet, de IOAW, de IOAZ, Bbz 2004, de Awb of de Gemeentewet worden niet afzonderlijk gedefinieerd in deze verordening. Deze zijn vanzelfsprekend van toepassing op deze verordening.

##### *Uitkeringsnorm*

Onder de 'uitkeringsnorm (lid 2.) wordt in deze verordening verstaan de in de situatie van belanghebbende geldende bijstandsnorm. Dit is de toepasselijke norm eventueel verminderd met verlagingen (wegens woonsituatie of schoolverlaten), alles inclusief vakantietoeslag. Voor zover sprake is van een uitkering op grond van de IOAW of de IOAZ wordt onder uitkeringsnorm verstaan de toepasselijke grondslag zoals bedoeld in artikel 5 van de IOAW en artikel 5 van de IOAZ.

##### *Benadelingsbedrag*

Het benadelingsbedrag is de 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 netto- of brutobedrag van de uitkering, zoals ook het geval is bij het benadelingsbedrag in het kader van de bestuurlijke boete.

##### **Artikel 2. Het verlagen van de uitkering**

De Participatiewet, Bbz 2004, IOAW en IOAZ stelt tegenover het recht op een uitkering een aantal verplichtingen. Deze verplichtingen zijn in de wet zelf opgenomen. Het betreffen onder andere de volgende verplichtingen:

- het tonen van voldoende besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan;
- de plicht tot arbeidsinschakeling;
- de medewerkingsplicht, die door het college nodig worden geacht voor een doelmatige bedrijfs- of beroepsuitoefening alsmede
- het naar behoren voeren van een administratie (Bbz 2004).

Als de uitkering wordt verleend aan echtgenoten en daarmee gelijkgestelden gelden de verplichtingen voor ieder van hen.

In deze verordening zijn voor verschillende gedragingen die een schending van een verplichting betekenen, een standaardverlaging vastgesteld in de vorm van een vaste verlaging, uitgedrukt in een percentage, van het bedrag van de uitkering gedurende een vaste periode. In het tweede lid is de hoofdregel neergelegd dat de verlaging dient te worden afgestemd op de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de individuele omstandigheden van de belanghebbende. Deze bepaling brengt met zich mee dat bij elke verlaging moet worden nagegaan of gelet op de individuele omstandigheden van de belanghebbende afwijking van de hoogte en de duur van de voorgeschreven standaardverlaging geboden is. Afwijking kan zowel een verzwaring als een matiging betekenen. Dit betekent dat bij de beoordeling of er een verlaging moet plaatsvinden, en zo ja welke, telkens de volgende drie stappen moet worden doorlopen:

Stap 1: vaststellen van de ernst van de gedraging (objectieve vaststelling);

Stap 2: vaststellen van de verwijtbaarheid (mogelijkheden/onmogelijkheden van het individu alsmede eventuele persoonlijke omstandigheden);

Stap 3: vaststellen van de omstandigheden van de belanghebbende (bijzondere sociale en/of medische omstandigheden).

De ernst van de gedraging komt tot uitdrukking in het standaardpercentage waarmee het bedrag van de uitkering verlaagd wordt. Voor wat betreft de beoordeling van de mate van verwijtbaarheid wordt o.a. verwezen naar de toelichting bij artikel 4. afzien van uitvoering van een verlaging. Deze stappenoverweging dient opgenomen te worden in de rapportage of het besluit.

### **Artikel 3. 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 en beroep indienen. In dit artikel is aangegeven wat in het besluit in ieder geval moet worden vermeld. Deze eisen vloeien rechtstreeks voort uit de Awb en dan vooral uit het motiveringsvereiste. Het motiveringsvereiste houdt onder andere in dat een besluit kenbaar is en van een deugdelijke motivering is voorzien.

### **Artikel 4. Afzien van uitvoering 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 artikel 20, derde lid, van de IOAZ. Aangenomen moet worden dat hiervan uitsluitend sprake is bij evidente afwezigheid van verwijtbaarheid. Het is aan het college te beoordelen of elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt aan het betreffende gedrag. Een andere reden om af te zien van het opleggen van een verlaging is dat de gedraging te lang geleden heeft plaatsgevonden (verjaring). Omwille van de effectiviteit ("lik op stuk") is het nodig dat een verlaging spoedig nadat de gedraging heeft plaatsgehad, wordt opgelegd. Om deze reden regelt artikel 4, eerste lid, onderdeel b, van deze verordening dat het dagelijks bestuur geen verlagingen oplegt voor gedragingen die langer dan één jaar na constatering door het college 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.

Is vanwege de afwezigheid van elke vorm van verwijtbaarheid afgezien van een verlaging of heeft de gedraging in een zo ver verleden plaatsgevonden dat wordt afgezien van een verlaging, dan is het ook niet mogelijk om bij toepassing van recidive deze gedragingen mee te tellen. Is er om andere redenen van een verlaging afgezien dan is daarin geen reden gelegen om de betreffende gedraging buiten beschouwing te laten in geval van recidive.

### *Afzien van uitvoering van een verlaging in verband met dringende redenen*

In het tweede lid is geregeld dat kan worden afgezien van het opleggen van een verlaging als daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. De verordening stelt een algemene verplichting tot het opleggen van een verlaging voorop. Uitzonderingen moeten echter mogelijk zijn als voor de belanghebbende onaanvaardbare consequenties zouden optreden. Uit het woord "dringend" blijkt dat er wel iets heel bijzonders en uitzonderlijks aan de hand moet zijn, wil een afwijking van het algemene principe gerechtvaardigd zijn. Wat dringende redenen zijn, is afhankelijk van de concrete

situatie en kan dus niet op voorhand worden vastgelegd. Er kan worden gedacht aan enerzijds een mindere mate van verwijtbaarheid ten aanzien van de gedraging en anderzijds aan de financiële of sociale gevolgen voor belanghebbende en/of diens gezin. Daarbij moet worden opgemerkt dat ernstige financiële gevolgen op zichzelf geen reden zijn om van een verlaging af te zien, omdat dit inherent is aan het verlagen van een uitkering.

#### *Afzien van uitvoering van verlaging is 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 worden besloten de maatregel op een lager niveau, voor een kortere duur of op nul vast te stellen.

#### *Schriftelijke mededeling in verband met recidive*

Het doen van een schriftelijke mededeling in een beschikking dat het college afziet van het opleggen van een verlaging wegens dringende redenen is van belang in verband met eventuele recidive. Het opleggen van een verlaging bij recidive is geregeld in artikel 16.

#### *Samenloop*

Als sprake is van één gedraging die zowel schending van een arbeidsverplichting als schending van de inlichtingenplicht oplevert, wordt geen verlaging opgelegd. In dat geval wordt een boete opgelegd. Dit geregeld in artikel 16 van deze verordening.

#### **Artikel 5. Schriftelijke waarschuwing**

In dit artikel is geregeld dat kan worden volstaan met een schriftelijke waarschuwing in plaats van een verlaging als het college daarvoor individuele bijzondere omstandigheden aanwezig acht. Wat die bijzondere omstandigheden zijn, is afhankelijk van de concrete situatie in het individuele geval en kan niet op voorhand in deze verordening worden vastgelegd. Vast staat wel dat er sprake moet zijn van een vorm van verwijtbaarheid. Echter als uit onderzoek blijkt dat de verwijtbaarheid zeer gering is of dat de omstandigheden van persoon en gezin daartoe voldoende aanleiding geven kan de schriftelijke waarschuwing een instrument zijn met een voldoende corrigerend vermogen. Vooral voor de belanghebbende die voor het eerst in verzuim is.

Het doen van een schriftelijke waarschuwing telt volledig mee bij de bepaling van recidive. Ook een waarschuwing kan, ingeval van herhaling, dus aanleiding zijn om de oorspronkelijke afstemming in duur of hoogte te verdubbelen (zie ook artikel 17 lid 1). In die zin heeft een waarschuwing rechtsgevolg, zodat er bezwaar en beroep tegen kan worden aangetekend. Niet volstaan kan worden met een schriftelijke waarschuwing als, in de voorafgaande twaalf maanden, eerder een waarschuwing is gegeven of verlaging op de uitkering heeft plaatsgevonden. Een waarschuwing kan evenmin worden gegeven als het de schending van de zgn. geüniformeerde arbeidsverplichtingen betreft. Dat zijn de gedragingen die in artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet zijn beschreven en in hoofdstuk 3 worden gesanctioneerd.

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

Het verlagen van de uitkering kan in beginsel op twee manieren:

1. met terugwerkende kracht, door middel van een herziening van de uitkering; of
2. door middel van verlaging van het uitkeringsbedrag in de eerstvolgende maand(en).

#### *Verlagen naar de toekomst*

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

#### *Verlagen met terugwerkende kracht*

Het is niet altijd mogelijk om een lopende uitkering af te stemmen. In die gevallen kan de verlaging met terugwerkende kracht te worden toegepast. Het afstemmingsbesluit dat in dat geval wordt genomen, is een bijzondere vorm van herziening van de uitkering. Het besluit leidt namelijk tot te veel verstrekte uitkering. De uitkering die op grond van het afstemmingsbesluit te veel is verstrekt kan met toepassing van artikel 58, tweede lid, onderdeel a, van de Participatiewet, respectievelijk artikel 25, tweede lid, van de IOAW en van de IOAZ, worden teruggevorderd. Afstemming met terugwerkende kracht is echter niet altijd mogelijk. Als alle uitkering over de betreffende periode is ingetrokken en teruggevorderd, resteert er niets meer om af te stemmen.

Is geen duidelijke datum te koppelen aan de gedraging van een belanghebbende of is de verlaging het gevolg van een gedraging voorafgaande aan de aanvraag, dan is verlagen met terugwerkende kracht evenmin mogelijk en kan de verlaging uitsluitend naar de toekomst toe worden toegepast. Denk bijvoorbeeld aan het nalaten om voldoende te solliciteren.

#### *Verlaging toepassen op nieuwe uitkering*

Een verlaging kan niet los worden gezien van het recht op bijstand. Het opleggen van een verlaging is niet mogelijk als een belanghebbende geen recht op bijstand (meer) heeft. Als een verlaging niet of niet geheel ten uitvoer kan worden gelegd als gevolg van de beëindiging of intrekking van de uitkering, is het ook mogelijk om de verlaging of dat deel van de verlaging dat nog niet is uitgevoerd, alsnog op te leggen als belanghebbende binnen twaalf maanden na beëindiging van de uitkering opnieuw een uitkering op grond van de wet ontvangt.

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

### **Artikel 7. Berekeningsgrondslag**

#### *Uitkeringsnorm*

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

#### *Bijzondere bijstand*

In onderdeel a. van lid 2. 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.

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

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

### **Artikel 8. Gedragingen Participatiewet**

De artikelen 8 en 10 moeten in onderlinge samenhang worden gelezen. In artikel 8 worden schendingen van verplichtingen uit de Participatiewet geformuleerd. De verwijtbare gedragingen die zijn genoemd in artikel 8 zijn ondergebracht in categorieën. Aan die categorieën wordt in artikel 10 een gewicht toegekend in de vorm van een verlagingpercentage. De categorieën zijn gerangschikt naar toenemende zwaarte. Een gedraging wordt ernstiger geacht naarmate de gedraging meer concrete gevolgen heeft voor het niet verkrijgen of behouden 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 8 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 (derde categorie)*

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 deze verordening 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 11. Er is dus geen sprake van een verwijtbare gedraging zoals bedoeld in artikel 8, derde lid, als het niet naar vermogen proberen te verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid voortvloeit uit een gedraging zoals bedoeld in artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet zoals:

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

#### *Inspanningen in eerste vier weken na de melding (tweede categorie)*

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. Een aparte grondslag in de verordening opnemen is strikt genomen niet noodzakelijk. Dit is in het verleden in verband met de herkenbaarheid wel gedaan.

#### *Tegenprestatie*

Als het college belanghebbende verplicht om onbeloonde maatschappelijk nuttige activiteiten te verrichten (tegenprestatie) en belanghebbende voldoet niet aan die verplichting, dan is in deze verordening bepaald, dat de bijstand kan worden verlaagd. Bij het opleggen van een tegenprestatie moeten wel de randvoorwaarden van artikel 9, eerste lid, onderdeel c, Participatiewet in het oog worden gehouden. Het mag niet gaan om werkzaamheden die tot verdringing leiden. In de Verordening Tegenprestatie is dit verder uitgewerkt.

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

De artikelen 9 en 10 moeten in onderlinge samenhang worden gelezen. In artikel 9 worden schendingen van verplichtingen uit de IOAW en IOAZ geformuleerd. De verwijtbare gedragingen die zijn genoemd in artikel 9, zijn ondergebracht in categorieën. Aan die categorieën wordt in artikel 10 een gewicht toegekend in de vorm van een verlagingspercentage. De categorieën zijn gerangschikt naar toenemende zwaarte. Een gedraging wordt ernstiger geacht naarmate de gedraging meer concrete gevolgen heeft voor het niet aanvaarden, verkrijgen of behouden van betaalde arbeid.

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

Zie voor de verlagingswaardige gedragingen de toelichting bij de artikelen 8. en 9.

Met de komst van de Participatiewet zijn geüniformeerde arbeidsverplichtingen en bijbehorende maatregelen geïntroduceerd. Zie artikel 18, vierde en vijfde lid, van de Participatiewet. Er is voor gekozen bij de zwaarte van de afstemming aan te sluiten bij die maatregelen voor het schenden van geüniformeerde arbeidsverplichtingen. Dit omwille van eenvoud en duidelijkheid. Bovendien zijn

diverse geüniformeerde arbeidsverplichtingen verwant aan de gedragingen als bedoeld in de artikelen 8 en 9 van deze verordening.

#### **Artikel 11. Duur verlaging bij schending geüniformeerde arbeidsverplichting**

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

#### **Artikel 12. Verrekenen verlaging**

Het college heeft op grond van artikel 18, vijfde lid, tweede volzin van de Participatiewet, 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. Op verzoek van de belanghebbende kan het bedrag van de verlaging ook in één keer worden verrekend.

#### **Artikel 13. 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.

Op grond van artikel 13 van deze verordening wordt een verlaging opgelegd wegens het betonen van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan van honderd procent gedurende maximaal drie maanden.

#### **Artikel 14. 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 inventaris, evenals het ondernemen van pogingen daartoe in enige vorm wordt als zeer ernstige misdraging gezien. Handelingen die door hun grote en mogelijk blijvende impact op de desbetreffende persoon of personen grote invloed hebben zoals het opzetten van gerichte lastercampagnes, seksuele intimidatie, het tonen van steek en/of vuurwapens evenals (pogingen tot) opsluiting in een ruimte zijn als zeer ernstige misdraging te beschouwen. Ook verbaal geweld valt onder de noemer 'zeer ernstige misdraging'.

Het gaat dus om alle vormen van zeer ernstige misdramingen tegenover de met de uitvoering van de Participatiewet belaste personen en instanties (college, SVB en re-integratiebedrijven) tijdens het verrichten van hun werkzaamheden. 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, Bbz 2004, IOAW en IOAZ. Dat is anders als betrokkenen elkaar buiten werktijd tegen komen: dan is alleen het strafrecht van toepassing.

Met ingang van 1 januari 2015 is de verplichting om zich te onthouden van zeer ernstige misdramingen 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 misdramingen, moest sprake zijn van een samenhang tussen de zeer ernstige misdramingen met het niet nakomen van een of meer verplichtingen die voortvloeien uit de toenmalige WWB, IOAW of IOAZ.

### *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 misdrijving'. Het college kan alleen een verlaging opleggen als er een verband bestaat tussen de ernstige misdrijving 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 misdrijvingen. Het recht op uitkering kan daarom alleen worden afgestemd wegens het zich zeer ernstig misdrijven als dit heeft plaatsgevonden bij het (niet) nakomen van een (andere) aan de uitkering verbonden verplichting. Vandaar dat in het tweede lid wordt bepaald dat de zeer ernstige misdrijvingen moeten hebben plaatsgevonden onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van IOAW of IOAZ. Als een belanghebbende zich zeer ernstig misdrijft, 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 gedrijving geen sanctie mogelijk.

### **Artikel 15. 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. 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. In individuele gevallen kan dus worden afgeweken van de in dit artikel vastgestelde verlaging.

### **Artikel 16. Samenloop van gedragingen**

#### *Samenloop bij één gedrijving waardoor meerdere verplichtingen worden geschonden*

Het eerste lid regelt samenloop als sprake is van één gedrijving die schending oplevert van meerdere verplichtingen, die zijn genoemd in de Participatiewet, Bbz 2004, IOAW of IOAZ. In dat geval wordt één verlaging opgelegd. Voor het bepalen van de hoogte en de duur van de verlaging wordt uitgegaan van de gedrijving waarop de hoogste verlaging is gesteld.

#### *Samenloop bij meerdere gedrijving waardoor één of meerdere verplichtingen worden geschonden*

Het tweede regelt samenloop als sprake is van meerdere gedrijving die schending opleveren van één of meerdere verplichtingen, die zijn genoemd in de Participatiewet, Bbz 2004, IOAW of IOAZ. Dit wordt 'meerdadse samenloop' genoemd. In dat geval wordt voor iedere gedrijving een afzonderlijke verlaging toegepast. Deze verlagingen worden gelijktijdig opgelegd. Dit is anders als dit niet verantwoord is. Hierbij spelen factoren zoals de ernst van de gedrijving, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden van een belanghebbende een rol. Daarvoor moet altijd gekeken worden naar de individuele omstandigheden. De verlaging kan dan over meerdere maanden worden 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 gedrijving die tevens een boetewaardige gedrijving is.

Als sprake is van één gedrijving (eendadse samenloop) die zowel schending van een arbeidsverplichting 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. De boete heeft in dat geval prioriteit waardoor van een verlaging moet worden afgezien. Bij meerdadse samenloop (vierde lid), is er sprake van verschillende gedragingen. In deze situatie wordt een bestuurlijke boete opgelegd voor zover sprake is van een gedrijving waarin ook een beboetbare gedrijving zit. Daarnaast wordt voor iedere afzonderlijke gedrijving een verlaging opgelegd, tenzij dit niet verantwoord is. Daarvoor moet altijd gekeken worden naar de individuele omstandigheden. Bij een totale verlaging van meer dan honderd procent wordt de verlaging in gelijke porties over meerdere maanden uitgesmeerd. Uitgangspunt is dat deze periode zo kort mogelijk duurt.

### **Artikel 17. Recidive**



### *Verdubbeling duur verlaging*

Als binnen twaalf maanden na een eerste verwijtbare gedraging wederom sprake is van een verwijtbare gedraging waarmee eenzelfde verplichting wordt geschonden, wordt de grotere mate van verwijtbaarheid tot uitdrukking gebracht in een verdubbeling van de duur van de verlaging. Met de eerste verwijtbare gedraging wordt de eerste gedraging bedoeld die aanleiding is geweest tot een verlaging, ook als wegens dringende redenen of individuele bijzondere omstandigheden is afgezien van het uitvoeren van een verlaging of een schriftelijke waarschuwing is gegeven. Is afgezien van uitvoering van een verlaging, inclusief schriftelijke waarschuwing, dan wordt bij recidive de oorspronkelijke, voor die desbetreffende gedraging, geldende duur van de verlaging verdubbeld.

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. De recidiveverlaging kan meerdere keren worden toegepast.

Uitgangspunt hierbij is dat de verlaging over een zo kort mogelijke periode plaatsvindt.

### *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 16, eerste lid, van deze verordening van toepassing. Dit wordt tot uitdrukking gebracht door het woord "telkens" in de recidivebepaling. Voortoeffening 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.

### *Eenzelfde gedraging vereist voor recidive*

Voor recidive als bedoeld in het eerste 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 binnen twaalf maanden nadat een verlaging is opgelegd wegens het zich niet tijdig laten registreren als werkzoekende bij Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, 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 en vervolgens een opgedragen tegenprestatie niet verricht. Ook dan is geen sprake van eenzelfde gedraging aangezien twee verschillende verplichtingen zijn geschonden.

### *Recidive schending geüniformeerde arbeidsverplichting Participatiewet*

Is sprake van het niet of onvoldoende nakomen van een geüniformeerde arbeidsverplichting binnen twaalf maanden nadat aan een belanghebbende een eerste maatregel is opgelegd wegens schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting, dan bedraagt de verlaging honderd procent gedurende twee maanden. Dit valt binnen de in artikel 18, zesde lid, van de Participatiewet gegeven marges. Bij een derde, vierde en volgende schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting, telkens binnen twaalf maanden na oplegging van de vorige maatregel, bedraagt de verlaging honderd procent gedurende drie maanden (artikel 18, zevende en achtste lid, van de Participatiewet).

### **Artikel 18. Verlaging uitkering Participatiewet 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 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. Als het college concludeert dat van een weigering geen sprake is, kan op grond van deze verordening een verlaging worden toegepast. Als het college besluit tot blijvende of tijdelijke weigering van de IOAW- of IOAZ uitkering kan, als de belanghebbende nadien recht heeft op een uitkering op grond van de Participatiewet, op grond van deze verordening een verlaging op die uitkering worden toegepast.

### **Artikel 19. Hardheidsclausule**

Van het gestelde in deze verordening kan worden afgeweken als:

- zich in het individuele geval situaties voordoen waarin op het moment van de vaststelling van deze verordening niet is voorzien;
- onverkorte toepassing in het individuele geval leidt tot onbillijkheid van overwegende aard. Dit gelet op het betoonde besef van verantwoordelijkheid en het al dan niet volledig nakomen van de verplichtingen door de belanghebbende.

Afwijking van de standaardafstemming kan zowel een verzwaring als een matiging betekenen. Deze bepaling maakt, met in achtneming van de ernst van de gedraging, de mate waarin de gedraging verweten kan worden en de omstandigheden van persoon en gezin, maatwerk mogelijk.

#### **Artikel 20. Inwerkingtreding**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

#### **Artikel 21. Overgangsbepaling**

Deze verordening is van toepassing op verwijtbare gedragingen die hebben plaatsgevonden na 31 mei 2018. Al naar gelang de omstandigheden kunnen bepalingen van deze nieuwe verordening voor de belanghebbende gunstiger of ongunstiger uitpakken ten opzichte van de regelgeving zoals deze vóór 1 juni 2018 van toepassing was. Verwijtbare gedragingen die hebben plaatsgevonden vóór 1 juni 2018 worden in principe beoordeeld op basis van de verordening zoals deze tot 1 juni 2018 gold. Voor zover er sprake is van een verwijtbare gedraging welke zich uitsmeert over een langere periode, welke aanvangt vóór 1 juni 2018 en eindigt na 1 juni 2018 dan zijn in de bepalingen van deze, nieuwe, verordening van toepassing.

#### **Artikel 22. Citeertitel**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.