

Toelichting

Algemeen

Opdracht aan gemeenteraad

Op grond van artikel 8, eerste lid, onder a en d, van de Participatiewet is de gemeenteraad verplicht om bij verordening regels te stellen over het verlagen van de bijstand, bedoeld in artikel 18, tweede lid en de periode van de verlaging van de bijstand bedoeld in artikel 18, vijfde en zesde lid. Met de Afstemmingsverordening Participatiewet wordt aan deze verplichting gevolg gegeven.

Rechten en plichten in de Participatiewet

De gemeente heeft een verantwoordelijkheid met betrekking tot de invulling van de rechten en plichten van bijstandsgerechtigden. Mede gelet op de rechtszekerheid van een bijstandsgerechtigde moet het gemeentelijk beleid vastgelegd worden in een verordening. Rechten en plichten zijn echter twee kanten van één medaille. Het recht op algemene bijstand is altijd verbonden aan de plicht zich in te zetten om weer onafhankelijk te worden van de uitkering.

Artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet spreekt over het afstemmen van de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van een belanghebbende. In deze bepaling wordt benadrukt dat het vaststellen van de hoogte van de uitkering en de daaraan verbonden verplichtingen voor bijstandsgerechtigden maatwerk is. Daarbij moet recht worden gedaan aan de individuele situatie en de persoonlijke omstandigheden van bijstandsgerechtigden. Artikel 18, tweede lid, van de Participatiewet legt een directe koppeling tussen de rechten en plichten van uitkeringsgerechtigden: het recht op een uitkering is altijd verbonden aan de plicht zich in te zetten om weer onafhankelijk te worden van de uitkering. Dit betekent dat de vaststelling van de hoogte van de uitkering niet alleen afhangt van de toepasselijke uitkeringsnorm en de beschikbare middelen van de bijstandsgerechtigde, maar ook van de mate waarin de verplichtingen worden nagekomen. De inspanningen die van de bijstandsgerechtigde naar vermogen kunnen worden verwacht, spelen ook een rol.

Wanneer het college tot het oordeel komt dat een bijstandsgerechtigde zijn verplichtingen niet of in onvoldoende mate nakomt, verlaagt het de uitkering. Er is dus geen sprake van een bevoegdheid, maar van een verplichting. Alleen wanneer iedere vorm van verwijtbaarheid ontbreekt, ziet het college af van een dergelijke verlaging. Het college moet niettemin bij de vaststelling van de verlaging rekening houden met de persoonlijke omstandigheden en de individueel vastgestelde verplichtingen. Het college kan dan ook van een verlaging afzien als het college daartoe zeer dringende redenen aanwezig acht.

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 moet de duur van de verlaging worden vastgelegd (artikel 18, vijfde lid, van de Participatiewet).

Is afgezien van een verlaging wegens het ontbreken van elke vorm van verwijtbaarheid, dan is het niet mogelijk om bij toepassing van bepalingen ten aanzien van recidive deze gedraging mee te tellen. Is vanwege de afstemming op grond van artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet of vanwege dringende redenen afgezien van het opleggen van een verlaging, dan is daarin geen reden gelegen om de betreffende gedraging buiten beschouwing te laten in geval van recidive.

Het college beoordeelt uiterlijk drie maanden na de datum van de beschikking of de omstandigheden en het gedrag van belanghebbende aanleiding geven de beslissing te herzien (artikel 18, derde lid, van de Participatiewet). Bij een dergelijke herbeoordeling hoeft niet opnieuw een besluit te worden genomen, waarbij alle feiten en omstandigheden opnieuw tegen het licht worden gehouden. Het heeft slechts als doel vast te stellen of belanghebbende tussentijds (binnen de periode waarover de verlaging zich uitstrekt) 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.¹ Artikel 18, derde lid, van de Participatiewet is naar oordeel van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid niet van toepassing als sprake is van schending van een van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen (artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet). Ten aanzien van geüniformeerde arbeidsverplichtingen is artikel 18, elfde lid, van de Participatiewet van toepassing. Verschil tussen artikel 18, derde lid, en artikel 18, elfde lid, van de Participatiewet is dat artikel 18, elfde lid, pas wordt toegepast als belanghebbende daarom vraagt.

Een verlaging krachtens de afstemmingsverordening is een punitieve sanctie voor zover de verlaging wordt opgelegd omdat belanghebbende zich zeer ernstig heeft misdragen.² Als een betreffende gedraging ook een strafbaar feit oplevert, kan belanghebbende hier strafrechtelijk voor worden vervolgd. Deze verlaging en de strafvervolging kunnen alleen naast elkaar bestaan als sprake is van juridisch te onderscheiden feiten. Bijvoorbeeld: belanghebbende beledigt opzettelijk een ambtenaar. Strafrechtelijk gezien kan een geldboete worden opgelegd of een gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden. Daarnaast is sprake van zich zeer ernstig misdragen zoals bedoeld in artikel 9, zesde lid, van de Participatiewet op grond waarvan de bijstand kan worden verlaagd.

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

Niet verlenen van medewerking

Het niet verlenen van medewerking zal niet snel aanleiding geven tot verlaging van de bijstand. Het belangrijkste voorbeeld van de medewerkingsplicht is het toestaan van een huisbezoek. In de praktijk zal het niet toestaan van een huisbezoek echter leiden tot beëindiging of intrekking van het recht op bijstand omdat het recht op bijstand niet kan worden vastgesteld. Het verlagen van de bijstand is in dat geval niet aan de orde. Het niet voldoen aan een oproep om op een bepaalde plaats en tijd te verschijnen in verband met arbeidsinschakeling valt ook onder het niet voldoen aan de medewerkingsplicht. In de praktijk betreft het echter veelal oproepen voor gesprekken om bepaalde inlichtingen te verstrekken zodat het niet verschijnen dan wordt gezien als het niet nakomen van de inlichtingenplicht. Daarom is ervoor gekozen het niet verlenen van medewerking zoals bedoeld in artikel 17, tweede lid, van de Participatiewet niet als verlagingwaardige gedraging op te nemen in deze verordening.

Artikelsgewijze toelichting

Enkel die bepalingen die nadere toelichting behoeven worden hier behandeld.

Artikel 1. Begrippen

Begrippen die al zijn omschreven in de Participatiewet worden niet afzonderlijk gedefinieerd in deze verordening. Deze zijn ook van toepassing op deze verordening.

Artikel 2. Het toepassen van een verlaging

Het verlagen van een uitkering vindt met inachtneming van de wettelijke bepalingen en deze verordening plaats door middel van een aan een belanghebbende gericht besluit.

Artikel 3 Berekeningsgrondslag

De verlaging kan zowel op de algemene als de bijzondere bijstand betrekking hebben. De hoogte van de bijstandsnorm in de algemene bijstand is geldende bijstandsnorm als bedoeld in artikel 5, onderdeel c, van de Participatiewet vermeerderd met toeslagen, en verminderd met verlagingen, alles inclusief vakantietoeslag. Deze norm kan tijdens de periode van verlaging

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

² CRvB 31-12-2007, nrs. 06/4510 WWB, ECLI:NL:CRVB:2007:BC1811, CRvB 29-07-2008, nrs. 07/2262 WWB e.a., ECLI:NL:CRVB:2008:BD9023, CRvB 19-08-2008, nrs. 07/2416 WWB e.a., ECLI:NL:CRVB:2008:BE8919 en CRvB 19-01-2010, nr. 08/1012 WWB, ECLI:NL:CRVB:2010:BL0052.

wijzigen, bij voorbeeld. in verband met de indexering van de bijstandsnorm of in verband met wijziging van de woonsituatie. De verlaging wordt dan toegepast op de in de betreffende periode (eventueel gewijzigde) norm. Personen tussen de 18 en 21 jaar ontvangen als algemene bijstand een lage jongerennorm, die indien noodzakelijk op grond van artikel 12 van de Participatiewet wordt aangevuld door middel van aanvullende bijzondere bijstand in de kosten van levensonderhoud. In dat geval ligt het voor de hand dat de verlaging wordt toegepast op zowel de bijstandsnorm als op de verleende bijzondere bijstand. Ook in andere gevallen waarin bijzondere bijstand aan de orde is kan een verlaging worden toegepast. Er moet dan wel een verband bestaan tussen de gedraging van een belanghebbende en zijn recht op bijzondere bijstand.

Artikel 4 Het besluit

De eisen waaraan een besluit moet voldoen vloeien rechtstreeks voort uit de Algemene wet bestuursrecht. Het motiveringsvereiste houdt onder andere in dat een besluit kenbaar is en van een deugdelijke motivering is voorzien. Tegen een besluit kan een belanghebbende bezwaar en beroep indienen.

Artikel 5. Afzien van verlaging

Afzien van verlagen

Het afzien van het opleggen van een verlaging "indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt", is overgenomen uit artikel 18, negende lid, van de Participatiewet. Aangenomen moet worden dat hiervan uitsluitend sprake is bij evidente afwezigheid van verwijtbaarheid.³ Het is aan het college te beoordelen of elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt aan het betreffende gedrag. Is vanwege de afwezigheid van elke vorm van verwijtbaarheid afgezien van een verlaging, dan is het niet mogelijk om bij toepassing van recidive deze gedraging mee te tellen (zie artikel 14 van deze verordening). Is vanwege de afstemming op grond van artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet van een verlaging afgezien dan is daarin geen reden gelegen om de betreffende gedraging buiten beschouwing te laten in geval van recidive.

Waarschuwing

Er is besloten de mogelijkheid van het geven van een waarschuwing te herintroduceren in artikel 5, tweede lid. Dit met name gezien het feit dat uit de uitvoeringspraktijk blijkt dat het tot onbillijke situaties kan leiden om direct tot een verlaging over te gaan bij een eerste overtreding. Een voorbeeld hiervan is wanneer een belanghebbende zijn inschrijving als werkzoekende bij het UWV niet tijdig verlengt. In dat geval dient er direct een afstemming in de vorm van een verlaging van de uitkering doorgevoerd te worden, terwijl een waarschuwing hier ook op zijn plaats zou zijn. Dit geldt eveneens voor gedragingen die meer dan een jaar voor de constatering hebben plaatsgevonden.

Een andere reden om af te zien van het opleggen van een verlaging en over te gaan tot een waarschuwing 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 5, eerste lid, onderdeel b, van deze verordening dat het college geen verlagingen oplegt voor gedragingen die langer dan één jaar geleden hebben plaatsgevonden. Dit heeft tevens als voordeel dat een uitkeringsgerechtigde niet te lang in onzekerheid wordt gehouden over de vraag of het college overgaat tot het opleggen van een verlaging. Wel bestaat er dan nog de mogelijkheid om een waarschuwing te geven.

Afzien van verlagen in verband met dringende redenen

In het tweede lid is geregeld dat kan worden afgezien van het opleggen van een verlaging als daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. De verordening stelt een algemene verplichting tot het opleggen van een verlaging voorop. Uitzonderingen moeten echter mogelijk zijn als voor de 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

³ CRvB 24-07-2001, nr. 99/1857 NABW, ECLI:NL:CRVB:2001:AD4887.

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 verlagen ook mogelijk bij geüniformeerde arbeidsverplichtingen

De wet schrijft bij overtreding van een geüniformeerde arbeidsverplichting een afstemming voor van honderd procent van de bijstand gedurende één tot drie maanden. Op grond van artikel 18, tiende lid, van de Participatiewet moet het college een op te leggen maatregel of een opgelegde maatregel afstemmen op de omstandigheden van een belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven. Dit als - volgens het college - dringende redenen daartoe noodzaken, gelet op bijzondere omstandigheden. Op grond van bijzondere omstandigheden kan het college besluiten de maatregel op een lager niveau, voor een kortere duur of op nul vast te stellen.

Schriftelijke mededeling in verband met recidive

Het doen van een schriftelijke mededeling in een beschikking dat het college afziet van het opleggen van een verlaging wegens dringende redenen is van belang in verband met eventuele recidive (artikel 5, derde lid). Het opleggen van een verlaging bij recidive is geregeld in artikel 14.

Artikel 6. Ingangsdatum en tijdvak van een verlaging

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. Voorheen werd de verlaging opgelegd met ingang van de eerste dag van de kalendermaand, die volgt op de kalendermaand waarin het besluit bekend is gemaakt. Dit is echter niet wenselijk met het oog op het lik-op-stuk beleid; immers zou een belanghebbende in voorkomende gevallen pas lange tijd (2 maanden) na de betreffende gedraging geconfronteerd worden met een sanctie in de vorm van een verlaging. Een verlaging dient daarom zo spoedig mogelijk bij de eerstvolgende uitbetaling van de bijstand toegepast te worden.

Verlagen met terugwerkende kracht (derde lid)

Het is niet altijd mogelijk om een lopende uitkering af te stemmen. In die gevallen kan de verlaging met terugwerkende kracht worden toegepast. Het afstemmingsbesluit dat in dat geval wordt genomen, is een bijzondere vorm van herziening van de 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 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. 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.⁴

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 een bepaalde termijn na beëindiging van de uitkering opnieuw een uitkering op grond van de wet ontvangt. Het college moet wel rekening houden met de vervaltermijn voor het opleggen van een maatregel zoals bedoeld in artikel 5, eerste lid, onderdeel b. Het college moet bij het opnieuw toekennen van het recht op bijstand beoordelen in hoeverre er nog aanleiding bestaat om een verlaging toe te

⁴ CRvB 07-08-2012, nr. 10/3435 WWB, ECLI:NL:CRVB:2012:BX3978.

passen. Pas dan is sprake van een afstemmingsbesluit en staat de mogelijkheid van bezwaar tegen de maatregel open.⁵

Artikel 7. Gedragingen Participatiewet

De artikelen 7 en 8 moeten in onderlinge samenhang worden gelezen. In artikel 7 worden schendingen van verplichtingen uit de Participatiewet geformuleerd. De verwijtbare gedragingen die zijn genoemd in artikel 7 zijn ondergebracht in categorieën. Aan die categorieën wordt in artikel 8 een gewicht toegekend in de vorm van een verlagingpercentage. De categorieën zijn gerangschikt naar toenemende zwaarte en zijn – waar mogelijk - ontleend aan de categorie-indeling met bijbehorende hoogte en duur van verlaging die in de Afstemmingsverordening WWB van toepassing was.

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 7 neergelegd dat sprake is van een verwijtbare gedraging bij het niet of onvoldoende nakomen van de verplichtingen.

Inspanningen in eerste vier weken na de melding (onderdeel b)

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.

Het niet naar vermogen proberen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen (onderdeel c)

Deze verwijtbare gedraging is niet aan de orde voor zover het gaat om het niet naar vermogen proberen te verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid als dit het gevolg is van een gedraging zoals bedoeld in artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet. In artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet staan de geüniformeerde arbeidsverplichtingen. Voor schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting geldt een apart afstemmingsregime: verlaging van de bijstand met honderd procent gedurende een in de afstemmingsverordening vastgelegde duur van ten minste een maand en ten hoogste drie maanden (artikel 18, vijfde lid, van de Participatiewet). In deze verordening is de duur vastgelegd in artikel 9. De mate van afstemming voor het niet naar vermogen proberen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen in een andere dan de gemeente van inwoning alvorens te verhuizen is door de wetgever als geüniformeerde verplichting aangeduid. Er is dus geen sprake van een verwijtbare gedraging zoals bedoeld in artikel 7, onderdeel c, 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 naar vermogen verkrijgen van algemene geaccepteerde arbeid in een andere dan de gemeente van inwoning, alvorens naar die andere gemeente te verhuizen
- 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.

Artikel 9

De artikelen 8 en 9 moeten in onderlinge samenhang worden gelezen. In artikel 8 worden

⁵ CRvB 08-09-2009, nrs. 07/6337 WWB e.a., ECLI:NL:CRVB:2009:BJ7732 en CRvB 07-12-2010, nr. 09/1094 WWB, ECLI:NL:CRVB:2010:BO6721.

schendingen van verplichtingen uit de IOAW en IOAZ geformuleerd. De verwijtbare gedragingen die zijn genoemd in artikel 8, zijn ondergebracht in categorieën. Aan die categorieën wordt in artikel 9 een gewicht toegekend in de vorm van een verlagingpercentage. De categorieën zijn gerangschikt naar toenemende zwaarte. Een gedraging wordt ernstiger geacht naarmate de gedraging meer concrete gevolgen heeft voor het niet aanvaarden, verkrijgen of behouden van betaalde arbeid.

Artikel 10. Hoogte en duur van de verlaging

Zie voor de verlagingwaardige gedragingen de toelichting bij de artikel 7. Met de Wet Maatregelen WWB 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 voor de gedraging zoals omschreven in de derde categorie aan te sluiten bij de maatregel voor het schenden van de geüniformeerde arbeidsverplichting tot het naar vermogen verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid in een andere dan de gemeente van inwoning, zoals omschreven in artikel 18, vierde lid, onder c van de wet Voor de hoogte en duur van de verlaging bij van gedragingen in de eerste en tweede categorie is zoveel mogelijk aangesloten bij het onder de Wet werk en bijstand geldend afstemmingsbeleid.

Artikel 10a. Niet nakomen medewerkingsverplichting als bedoeld in artikel 17 lid 2 van de Participatiewet

Dit artikel wordt gebruikt om de medewerkingsverplichtingen uit de Participatiewet beter te kunnen handhaven. Het niet of niet tijdig aanleveren van gegevens of het niet of niet tijdig verschijnen op afspraken kan hierdoor worden gehandhaafd.

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 verordening vastgestelde periode van minimaal een maand en ten hoogste drie maanden (artikel 18, vijfde lid, eerste volzin, van de Participatiewet). De periode van de verlaging is in deze verordening vastgesteld op de minimale duur van een maand

Artikel 12. Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid

Aan de Participatiewet ligt het beginsel 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 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 10 van deze verordening kan een verlaging worden opgelegd wegens het betonen van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan. De mate afstemming is gebaseerd op het onder de Wet werk en bijstand geldend afstemmingsbeleid. Het door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid moet worden aangemerkt als een geüniformeerde arbeidsverplichting (zie de artikelen 9, eerste lid, onderdeel a, en 18, vierde lid, onderdeel g, van de Participatiewet). In een dergelijke situatie is artikel 10 van deze verordening dan ook niet van toepassing, maar moet afstemming plaatsvinden volgens de regels van artikel 18 van de Participatiewet en artikel 9 en 14, eerste lid, van deze verordening.

Bijstand in de vorm van een geldlening

Als sprake is van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid kan het college tevens besluiten de bijstand in de vorm van een geldlening te verstrekken. Dit volgt uit artikel 48, tweede lid, onderdeel b, van de Participatiewet. Als het college besluit beide instrumenten te gebruiken

(leenbijstand én verlaging) moet het wel voldoende acht slaan op het totale effect hiervan voor de bijstandsgerechtigde.⁶

Artikel 13. Zeer ernstige misdragingen

Onder de term 'zeer ernstige misdraging' dient in elk geval te worden verstaan: elke vorm van ongewenst en agressief fysiek contact met een persoon of het ondernemen van pogingen daartoe. Hieronder valt bijvoorbeeld schoppen, slaan of het (dreigen met) gooien van voorwerpen naar een persoon. Ook het toebrengen van schade aan een gebouw of inventarisonderdeel, evenals het ondernemen van pogingen daartoe in enige vorm wordt als zeer ernstige misdraging gezien. Handelingen die door hun grote en mogelijk blijvende impact op de desbetreffende persoon of personen grote invloed hebben zoals het opzetten van gerichte lastercampagnes, seksuele intimidatie, het tonen van steek en/of vuurwapens evenals (pogingen tot) opsluiting in een ruimte zijn eveneens als zeer ernstige misdraging te beschouwen.⁷ Ook verbaal geweld valt onder de noemer 'zeer ernstige misdraging'.⁸ Het gaat dus om alle vormen van zeer ernstige misdragingen tegenover de met de uitvoering van de Participatiewet belaste personen en instanties (college, SVB en reïntegratiebedrijven) tijdens het verrichten van hun werkzaamheden.⁹ Met de zinsnede 'tijdens het verrichten van de werkzaamheden' wordt aangegeven dat de misdraging dient plaats te vinden in het kader van de uitvoering van de Participatiewet. Dat is anders als betrokkenen elkaar buiten werktijd tegen komen: dan is alleen het strafrecht van toepassing.¹⁰

Met ingang van 1 januari 2015 is de verplichting om zich te onthouden van zeer ernstige misdragingen een zelfstandige verplichting die is opgenomen in artikel 9, zesde lid, van de Participatiewet. Deze verplichting staat dus op zichzelf. Vóór 1 januari 2015 was dit een onzelfstandige verplichting. Om een belanghebbende te sanctioneren wegens zeer ernstige misdragingen, moest sprake zijn van een samenhang tussen de zeer ernstige misdragingen met het niet nakomen van een of meer verplichtingen die voortvloeien uit de toenmalige wet.¹¹ In de verordening is de duur en mate van verlaging vastgelegd.

Artikel 14. Niet nakomen overige verplichtingen

De Participatiewet geeft het college de bevoegdheid om personen verplichtingen op te leggen die volledig individueel bepaald zijn. Door het toevoegen van dit artikel heeft het college de mogelijkheid een verlaging toe te passen wanneer belanghebbenden deze verplichtingen niet nakomen.

Artikel 15. Samenloop van gedragingen

Samenloop bij één gedraging waardoor meerdere verplichtingen worden geschonden

Het eerste lid regelt samenloop als sprake is van één gedraging die schending oplevert van meerdere verplichtingen, die zijn genoemd in deze verordening, artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet of in beide regelingen. In dat geval wordt één verlaging opgelegd. Voor het bepalen van de hoogte en de duur van de verlaging wordt uitgegaan van de gedraging waarop de hoogste verlaging is gesteld.

Samenloop bij meerdere gedraging waardoor één of meerdere verplichtingen worden geschonden

Het tweede lid regelt samenloop als sprake is van meerdere gedraging die schending opleveren van één of meerdere verplichtingen, die zijn genoemd in deze verordening, artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet of in beide regelingen. Dit wordt 'meerdaadse samenloop' genoemd. In dat geval wordt voor iedere gedraging een afzonderlijke verlaging toegepast. Deze verlagingen worden in principe gelijktijdig opgelegd. Dit is anders als dit niet verantwoord is. Hierbij spelen factoren zoals de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden

⁶ CRvB 20-03-2007, nrs. 06/515 NABW e.a., ECLI:NL:CRVB:2007:BA2344.

⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 3, blz. 24.

⁸ CRvB 19-08-2008, nrs. 07/2416 WWB e.a., ECLI:NL:CRVB:2008:BE8919.

⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 3, blz. 55.

¹⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 3, blz. 25-26.

¹¹ CRvB 06-07-2010, nr. 08/2025 WWB, ECLI:NL:CRVB:2010:BN0660.

van een belanghebbende een rol. Daarvoor moet altijd gekeken worden naar de individuele omstandigheden. De verlaging wordt dan over meerdere maanden uitgesmeerd.

Samenloop met een bestuurlijke boete

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

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

Bij 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 meer maatregelen opleggen, waarbij bij de hoogte van de afstemming zo nodig rekening kan worden gehouden met de boete en de eventuele andere maatregelen (vierde lid).

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

Artikel 16. Recidive

Recidive schending geüniformeerde arbeidsverplichting

Is sprake van het niet of onvoldoende nakomen van een geüniformeerde arbeidsverplichting binnen twaalf maanden nadat aan een belanghebbende een eerste maatregel is opgelegd wegens schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting, dan bedraagt de verlaging honderd procent gedurende twee maanden. Dit is geregeld in het eerste lid en 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).

Recidive wegens herhaling andere verwijtbare gedragingen

Als binnen twaalf maanden na een eerste verwijtbare gedraging wederom sprake is van een verwijtbare gedraging waarmee dezelfde verplichting wordt geschonden, wordt de grotere mate van verwijtbaarheid tot uitdrukking gebracht in een verdubbeling van 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 – op grond van artikel 4, tweede lid, van deze verordening en eventueel 18, tiende lid, van de Participatiewet – is afgezien van het opleggen van een verlaging. Dit geldt ook als van afstemming op grond van artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet is afgezien van het opleggen van een verlaging. Is vanwege de afwezigheid van elke vorm van verwijtbaarheid afgezien van een verlaging, dan is het niet mogelijk om bij toepassing van recidive deze gedraging mee te tellen. Voor het bepalen van de aanvang van de termijn van twaalf maanden, geldt het tijdstip waarop het besluit waarmee de verlaging is opgelegd, is verzonden.

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 telkens een verdubbeling van de duur van de verlaging van toepassing. Voor toepassing van de recidivebepaling is vereist dat het opnieuw schenden van dezelfde verplichting plaatsvindt binnen twaalf maanden na bekendmaking van het vorige besluit waarmee een verlaging is toegepast.

Telkens wordt de hoogte of de duur van de oorspronkelijke verlaging verdubbeld. Dit is de verlaging die geldt bij een eerste schending van de verplichting. Er is expliciet niet voor gekozen de hoogte of de duur van de vorige verlaging te verdubbelen. Uitgangspunt is verdubbeling van de hoogte of de duur van de oorspronkelijke verlaging. Hiermee wordt stapeling van verdubbeling van de verlaging voorkomen.

Eenzelfde gedraging vereist voor recidive

Voor recidive als bedoeld in het eerste en tweede lid is vereist dat sprake moet zijn van "eenzelfde verwijtbare gedraging" als de gedraging waarvoor de eerste verlaging is opgelegd. Voorwaarde is dus dat dezelfde verplichting wordt geschonden. Is dit niet het geval, dan moet de verwijtbare gedraging worden aangemerkt als een eerste schending van een verplichting. Heeft een persoon zich zeer ernstig misdragen (artikel 12) binnen twaalf maanden nadat een verlaging is opgelegd wegens het zich niet tijdig laten registreren als werkzoekende bij Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (artikel 7, onder a), dan is geen sprake van recidive aangezien het niet "eenzelfde gedraging" betreft. Evenmin is sprake van recidive als een belanghebbende niet meewerkt aan het opstellen van een plan van aanpak (artikel 7, onder b, ten eerste) en vervolgens een opgedragen tegenprestatie niet verricht (artikel 7, onder b, ten vierde). Ook dan is geen sprake van eenzelfde gedraging aangezien twee verschillende verplichtingen zijn geschonden.