

Maatregelenverordening Participatiewet gemeente Wierden 2015

De raad van de gemeente Wierden,
gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van [datum en nummer];
gelet op artikel 8 lid 1 aanhef en onderdelen a en e Participatiewet;
besluit vast te stellen de **Maatregelenverordening Participatiewet gemeente Wierden 2015**.

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Begrippen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. benadelingsbedrag: netto-uitkering waarop eerder, langer of tot een hoger bedrag een beroep wordt of is gedaan ten gevolge van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan;
- b. bijstandsnorm: toepasselijke bijstandsnorm als bedoeld in artikel 5 onderdeel c Participatiewet;
- c. maatregel: het verlagen van de bijstand op grond van artikel 18 lid 2 Participatiewet;
- d. uitkering: algemene bijstand op grond van de Participatiewet.

Artikel 2 Het besluit tot opleggen van een maatregel

In het besluit tot het opleggen van een maatregel als bedoeld in artikelen 9a lid 12, en 18 lid 2, lid 5 en lid 6 Participatiewet worden in ieder geval vermeld:

- a. de reden van de maatregel;
- b. de duur van de maatregel;
- c. het bedrag of percentage waarmee de uitkering wordt verlaagd, en;
- d. indien van toepassing, de reden om af te wijken van de standaardmaatregel.

Artikel 3 Horen van belanghebbende

1. Voordat een maatregel wordt opgelegd, wordt een belanghebbende in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen. Zijn zienswijze wordt meegewogen in het besluit.
2. Het informeren van belanghebbende kan achterwege worden gelaten indien:
 - a. de vereiste spoed zich daartegen verzet;
 - b. belanghebbende al eerder in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen en zich sindsdien geen nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan;
 - c. het college het horen niet nodig acht voor het vaststellen van de ernst van de gedraging, de mate waarin de belanghebbende de gedraging kan worden verweten en de omstandigheden waarin hij verkeert; of
 - d. belanghebbende aangeeft hiervan geen gebruik te willen maken.

Artikel 4 Afzien van het opleggen van een maatregel

1. Het college ziet af van het opleggen van een maatregel indien:
 - a. elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt; of
 - b. de gedraging meer dan 1 jaar vóór constatering van die gedraging door het college heeft plaatsgevonden.
2. Het college kan afzien van het opleggen van een maatregel indien het daarvoor dringende redenen aanwezig acht.
3. Als het college afziet van het opleggen van een maatregel op grond van dringende redenen, wordt een belanghebbende hiervan schriftelijk op de hoogte gesteld.

Artikel 5 Ingangsdatum en tijdvak van een maatregel

1. De maatregel wordt toegepast op de uitkering of bijzondere bijstand die is verleend met toepassing van artikel 12 Participatiewet met ingang van de kalendermaand volgend op de datum waarop het besluit tot het opleggen van de maatregel aan belanghebbende is bekendgemaakt. Daarbij wordt uitgegaan van de voor die maand geldende bijstandsnorm.
2. Een maatregel kan met terugwerkende kracht worden toegepast op de uitkering over de periode waarop de gedraging betrekking heeft gehad of over de periode waarin de gedraging heeft plaatsgevonden als een maatregel overeenkomstig lid 1 niet mogelijk is omdat de uitkering is beëindigd of ingetrokken.
3. Als een maatregel niet of niet geheel ten uitvoer kan worden gelegd als gevolg van de beëindiging of intrekking van de uitkering, wordt de maatregel of dat deel van de maatregel dat nog niet is

uitgevoerd, alsnog opgelegd als belanghebbende binnen de termijn, bedoeld in artikel 4 lid 1 onderdeel b, opnieuw een uitkering ontvangt.

Artikel 6 Berekeningsgrondslag

1. De maatregel wordt toegepast op de bijstandsnorm.
2. In afwijking van lid 1 kan de maatregel ook worden toegepast op de bijzondere bijstand, indien:
 - a. aan belanghebbende bijzondere bijstand wordt verleend met toepassing van artikel 12 Participatiewet;
 - b. de verwijtbare gedraging van belanghebbende, in relatie met zijn recht op bijzondere bijstand, daartoe aanleiding geeft.
3. Bij toepassing van lid 2 onderdeel a moet in de hoofdstukken 2, 3 en 4 'bijstandsnorm' worden gelezen als 'bijstandsnorm inclusief de op grond van artikel 12 Participatiewet verleende bijzondere bijstand'.
4. Bij toepassing van lid 2 onderdeel b moet in de hoofdstukken 2, 3 en 4 'bijstandsnorm' worden gelezen als 'de verleende bijzondere bijstand'.

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

Artikel 7 Gedragingen

Gedragingen van een belanghebbende waardoor een verplichting op grond van artikelen 9, 9a en 57 Participatiewet niet of onvoldoende is nagekomen, worden onderscheiden in de volgende categorieën:

1. Eerste categorie:
 - a. het zich niet tijdig laten registreren als werkzoekende bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen of het niet tijdig laten verlengen van de registratie.
2. Tweede categorie:
 - a. het niet naar vermogen proberen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen in de gemeente van inwoning voor zover dit niet voortvloeit uit een gedraging als bedoeld in artikel 18 lid 4 Participatiewet;
 - b. het niet of in onvoldoende mate nakomen van een verplichting als bedoeld in artikel 57 Participatiewet.
3. Derde categorie:
 - a. het niet of onvoldoende meewerken aan het opstellen, uitvoeren of evalueren van een plan van aanpak als bedoeld in artikel 44a Participatiewet;
 - b. het niet of onvoldoende verrichten van een door het college opgedragen tegenprestatie naar vermogen als bedoeld in artikel 9 lid 1 onderdeel c Participatiewet;
 - c. het uit houding en gedrag ondubbelzinnig laten blijken verplichtingen als bedoeld in artikel 9 lid 1 onderdeel b Participatiewet niet te willen nakomen, wat heeft geleid tot het intrekken van de ontheffing van de arbeidsplicht voor een alleenstaande ouder, bedoeld in artikel 9a lid 1 Participatiewet.

Artikel 8 De hoogte en duur van de maatregel

De maatregel, bij gedragingen als bedoeld in artikel 7, wordt vastgesteld op:

- a. 5 procent van de bijstandsnorm gedurende 1 maand bij gedragingen van de eerste categorie;
- b. 10 procent van de bijstandsnorm gedurende 1 maand bij gedragingen van de tweede categorie;
- c. 20 procent van de bijstandsnorm gedurende 1 maand bij gedragingen van de derde categorie.

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

Artikel 10 Duur maatregel bij schending geüniformeerde arbeidsverplichting

Als een belanghebbende een verplichting als bedoeld in artikel 18 lid 4 Participatiewet niet of onvoldoende nakomt, bedraagt de maatregel 100 procent van de bijstandsnorm gedurende 1 maand.

Artikel 11 Verrekenen maatregel

1. Het bedrag van de maatregel, bedoeld in artikel 10, wordt toegepast over de maand van oplegging van de maatregel en de volgende 2 maanden als bijzondere omstandigheden dit rechtvaardigen.
2. Bij een maatregel als bedoeld in artikel 10 kan de maatregel worden toegepast over 3 maanden waarbij zowel aan de maand van oplegging als aan de 2 daaropvolgende maanden een derde van de maatregel wordt toebedeeld.
3. Als sprake is van een maatregel op grond van artikel 18 lid 4 onderdeel a Participatiewet, vindt geen verrekening als bedoeld in het lid 1 plaats.

Hoofdstuk 4 Overige gedragingen die leiden tot een maatregel

Artikel 12 Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid

1. Indien een belanghebbende een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan heeft betoond als bedoeld in artikel 18 lid 2 Participatiewet, wordt een maatregel opgelegd die wordt afgestemd op de periode en de hoogte van het bedrag waardoor belanghebbende als gevolg van zijn gedraging eerder of langer recht heeft op bijstand.
2. De maatregel wordt vastgesteld op:
 - a. 10 procent van de bijstandsnorm gedurende 1 maand bij een benadelingsbedrag tot € 1000,-;
 - b. 20 procent van de bijstandsnorm gedurende 1 maand bij een benadelingsbedrag vanaf € 1000,- tot € 2000,-;
 - c. 40 procent van de bijstandsnorm gedurende 1 maand bij een benadelingsbedrag vanaf € 2000,- tot € 4000,-;
 - d. 100 procent van de bijstandsnorm gedurende 1 maand bij een benadelingsbedrag van € 4000,- of hoger.

Artikel 13 Zeer ernstige misdragingen

Als een belanghebbende zich zeer ernstig misdraagt tegenover personen en instanties die zijn belast met de uitvoering van de Participatiewet als bedoeld in artikel 9 lid 6 Participatiewet, wordt een maatregel opgelegd van minimaal 50 procent van de bijstandsnorm gedurende 1 maand.

Artikel 14 Niet nakomen van overige verplichtingen

Als een belanghebbende een door het college opgelegde verplichting als bedoeld in artikel 55 Participatiewet niet of onvoldoende nakomt, wordt een maatregel toegepast. De maatregel wordt vastgesteld op:

- a. 20 procent van de bijstandsnorm gedurende 1 maand, bij het niet of onvoldoende nakomen van verplichtingen die strekken tot arbeidsinschakeling;
- b. 20 procent van de bijstandsnorm gedurende 1 maand, bij het niet of onvoldoende nakomen van verplichtingen die verband houden met de aard en het doel van een bepaalde vorm van bijstand;
- c. 40 procent van de bijstandsnorm gedurende 1 maand, bij het niet of onvoldoende nakomen van verplichtingen die strekken tot vermindering van de bijstand;
- d. 100 procent van de bijstandsnorm gedurende 1 maand, bij het niet of onvoldoende nakomen van verplichtingen die strekken tot beëindiging van de bijstand.

Hoofdstuk 5 Samenloop en recidive

Artikel 15 Samenloop van gedragingen

1. Als sprake is van één gedraging die schending oplevert van meerdere in deze verordening of artikel 18 lid 4 Participatiewet genoemde verplichtingen, wordt één maatregel opgelegd. Voor het bepalen van de hoogte en duur van de maatregel wordt uitgegaan van de gedraging waarop de hoogste maatregel is gesteld.
2. Als sprake is van meerdere gedragingen die schending opleveren van één of meerdere in deze verordening of artikel 18 lid 4 Participatiewet genoemde verplichtingen, wordt voor iedere gedraging een afzonderlijke maatregel opgelegd. Deze maatregelen worden gelijktijdig opgelegd, tenzij dit gelet op de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden van de belanghebbende niet verantwoord is.
3. Als sprake is van één gedraging die schending oplevert van zowel een in deze verordening of artikel 18 lid 4 Participatiewet genoemde verplichting als een in artikel 17 lid 1 Participatiewet

genoemde verplichting, wordt geen maatregel opgelegd, voor zover voor die schending een bestuurlijke boete wordt opgelegd.

4. Als sprake is van meerdere gedragingen die schending opleveren van zowel een in deze verordening of artikel 18 lid 4 Participatiewet genoemde verplichting als een in artikel 17 lid 1 Participatiewet genoemde verplichting, waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, wordt voor iedere gedraging een afzonderlijke maatregel opgelegd, tenzij dit gelet op de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden van de belanghebbende niet verantwoord is.

Artikel 16 Recidive

1. Als een belanghebbende zich binnen 12 maanden na bekendmaking van een besluit waarmee een maatregel is opgelegd vanwege een gedraging als bedoeld in artikelen 7, 12 lid 1 en 2 onderdelen a, b of c, 13 of 14 onderdelen a, b of c opnieuw schuldig maakt aan eenzelfde verwijtbare gedraging, wordt telkens de hoogte van de maatregel verdubbeld.
2. Als een belanghebbende zich binnen 12 maanden na bekendmaking van een besluit waarmee een maatregel is opgelegd vanwege een gedraging als bedoeld in de artikelen 12 lid 1 en 2 onderdeel d of 14 onderdeel d opnieuw schuldig maakt aan eenzelfde verwijtbare gedraging, wordt telkens de duur van de oorspronkelijke maatregel verdubbeld.
3. Als een belanghebbende zich binnen 12 maanden na bekendmaking van een besluit waarmee een maatregel is toegepast vanwege een gedraging als bedoeld in artikel 18 lid 4 Participatiewet, opnieuw schuldig maakt aan een verwijtbare gedraging als bedoeld in artikel 18 lid 4 Participatiewet, bedraagt de maatregel 100 procent van de bijstandsnorm gedurende 2 maanden.

Hoofdstuk 6 Slotbepalingen

Artikel 17 Intrekken oude verordening

De Maatregelenverordening Wwb-Bbz gemeente Wierden 2012 wordt ingetrokken.

Artikel 18 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2015.

Artikel 19 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Maatregelenverordening Participatiewet gemeente Wierden 2015.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van [datum].

De raad voornoemd,

de griffier,

de voorzitter,

[naam]

[naam]

TOELICHTING

Algemene toelichting

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 lid 1 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 lid 2 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 maatregel. Het college moet niettemin bij de vaststelling van de maatregel rekening houden met de persoonlijke omstandigheden en de individueel vastgestelde verplichtingen. Het college kan dan ook van een maatregel afzien als het college daartoe zeer dringende redenen aanwezig acht.

Met ingang van 1 januari 2015 zijn in artikel 18 lid 4 Participatiewet geüniformeerde arbeidsverplichtingen opgenomen. Voor schending van deze verplichting geldt dat de bijstand in beginsel moet worden verlaagd met 100 procent gedurende 1 tot 3 maanden. In de verordening de duur van de maatregel vastgelegd (artikel 18 lid 5 Participatiewet).

Is afgezien van een maatregel 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 van de maatregel afgezien op grond van artikel 18 lid 1 Participatiewet of vanwege dringende redenen dan telt deze gedraging wel mee bij toepassing van bepalingen ten aanzien van recidive.

Het college beoordeelt uiterlijk 3 maanden na de datum van de beschikking of de omstandigheden en het gedrag van belanghebbende aanleiding geven de beslissing te herzien (artikel 18 lid 3 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 maatregel 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 maatregel in zwaarte of duur bij te stellen (zie CRvB 19-04-2011, nr. 10/4882 WWB, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ3002). Artikel 18 lid 3 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 lid 4 Participatiewet). Ten aanzien van geüniformeerde arbeidsverplichtingen is artikel 18 lid 11 Participatiewet van toepassing. Verschil tussen artikel 18 lid 3 en artikel 18 lid 11 Participatiewet is dat artikel 18 lid 11 pas wordt toegepast als belanghebbende daarom vraagt.

Een maatregel krachtens de afstemmingsverordening is een punitieve sanctie voor zover de maatregel wordt opgelegd omdat belanghebbende zich zeer ernstig heeft misdragen (zie 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). Als een betreffende gedraging ook een strafbaar feit oplevert, kan belanghebbende hier strafrechtelijk voor worden vervolgd. Deze maatregel en de strafvervolgning 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 3 maanden. Daarnaast is sprake van zich zeer ernstig misdragen zoals bedoeld in artikel 9 lid 6 Participatiewet op grond waarvan de bijstand kan worden verlaagd.

In andere gevallen waarin een maatregel 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 maatregel en de strafvervolgning kunnen naast elkaar bestaan omdat het hier gaat om een reparatoire maatregel en een punitieve sanctie.

Afstemmen in de IOAW en de IOAZ

Sinds 1 juli 2010 heeft het college de mogelijkheid een uitkering op grond van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (hierna: IOAW) of Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (hierna: IOAZ) te verlagen of te weigeren als een belanghebbende de aan het recht op uitkering verbonden verplichtingen niet of onvoldoende nakomt (artikel 20 IOAW en artikel 20 IOAZ). Het gemeentelijk beleid moet vastgelegd worden in een verordening (artikel 35 IOAW en artikel 35 IOAZ). De gemeenteraad heeft ervoor gekozen om dit niet vast te leggen in een verordening.

De maatregel van de uitkering komt in de plaats van het boeten- en maatregelenregime, waarbij moet worden opgemerkt dat de mogelijkheid om een boete op te leggen al per 1 januari 2010 was vervallen.

Niet verlenen van medewerking

Het niet verlenen van medewerking zal niet snel aanleiding geven tot maatregel 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 lid 2 Participatiewet niet als maatregelwaardige gedraging op te nemen in deze verordening.

Schenden van de inlichtingenplicht

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

Verrekening bestuurlijke boete bij recidive

De Participatiewet verplicht in een verordening nadere regels te stellen over de bevoegdheid de beslagvrije voet tijdelijk buiten werking te stellen bij verrekening van de 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. De gemeenteraad heeft er echter voor gekozen deze regels niet in deze verordening op te nemen. De regels over de bevoegdheid om de beslagvrije voet tijdelijk buiten werking te stellen bij verrekening van de recidiveboete zijn neergelegd in de Verordening verrekening bestuurlijke boete bij recidive gemeente Wierden 2015.

De term 'maatregel'

Het verlagen van de bijstand op grond van het feit dat de belanghebbende zijn verplichting niet of in onvoldoende mate is nagekomen, wordt in de terminologie van de Participatiewet aangeduid als het afstemmen van de uitkering op de mate waarin de belanghebbende de opgelegde verplichting

nakomt. Met het begrip 'afstemmen' wordt het uitgangspunt van de Participatiewet benadrukt dat rechten en plichten één kant van dezelfde medaille vormen.

Zonder dat uitgangspunt los te laten, wordt het verlagen van de bijstand vanwege het niet of onvoldoende nakomen van verplichtingen aangeduid als het opleggen van een maatregel. Daarmee wordt het corrigerende karakter van de maatregel benadrukt. Steeds moet voor ogen worden gehouden dat het opleggen van een maatregel een herstelsanctie is, gericht op het (weer) in overeenstemming brengen van de hoogte van de bijstand met de mate waarin de bijstandsgerechtigde de aan de uitkering verbonden verplichtingen nakomt.

In de Memorie van Toelichting bij het ontwerp van de WWB (thans: Participatiewet) wordt steeds gesproken over de 'afstemmingsverordening'. Om te onderstrepen dat de verordening de juridische grondslag vormt om maatregelen op te leggen wanneer een uitkeringsgerechtigde niet aan een verplichting voldoet, wordt de verordening aangeduid als 'maatregelenverordening'.

Overgangsrecht

De Wet maatregelen WWB bevat geen overgangsrecht ten aanzien van de sanctionering van de geüniformeerde maatregelen. De regering lijkt ervan uit te gaan dat ook gedragingen die hebben plaatsgevonden vóór 1 januari 2015 moeten worden gesanctioneerd volgens het nieuwe recht (een afstemming van 100% gedurende minimaal 1 maand en maximaal 3 maanden). Dit is echter onjuist. Formeel werkt het nieuwe artikel 18 Participatiewet onmiddellijk door, maar het rechtszekerheidsbeginsel maakt dat strenger sanctioneren van oude gedragingen materieel gezien onmogelijk is. Dit volgt uit artikel 15 IVBPR (zie CRvB 19-05-2009, nr. 08/655 WWB, ECLI:NL:CRVB:2009:BI1610).

Artikelsgewijze toelichting

Enkel die bepalingen die nadere toelichting behoeven worden hier behandeld.

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Begrippen

Begrippen die al zijn omschreven in de Participatiewet, de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) of de Gemeentewet worden niet afzonderlijk gedefinieerd in deze verordening. Deze zijn vanzelfsprekend van toepassing op deze verordening.

Bijstandsnorm

Onder de 'bijstandsnorm' wordt in deze verordening verstaan de in de situatie van belanghebbende geldende bijstandsnorm. Dit is de toepasselijke norm, vermeerderd met toeslagen, en verminderd met maatregelen, alles inclusief vakantietoeslag.

Benadelingsbedrag

Het benadelingsbedrag is de netto-uitkering waarop eerder, langer of tot een hoger bedrag een beroep wordt of is gedaan ten gevolge van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan. Voor het bepalen van het benadelingsbedrag wordt uitgegaan van het nettobedrag van de uitkering, zoals ook het geval is bij het benadelingsbedrag in het kader van de bestuurlijke boete (zie Kamerstukken II 2011/12, 33 207, nr. 3, blz. 43).

Maatregel

Onder 'maatregel' wordt in deze verordening verstaan: het verlagen van de bijstand op grond van artikel 18 lid 2 Participatiewet. Deze begripsbepaling ziet zowel op het verlagen van de bijstand wegens schending van geüniformeerde arbeidsverplichtingen in de zin van artikel 18 lid 4 Participatiewet, als op het verlagen van de bijstand wegens schending van niet-geüniformeerde verplichtingen.

Artikel 2 Het besluit tot het opleggen van een maatregel

Het verlagen van de bijstand omdat een maatregel wordt opgelegd, vindt plaats door middel van een besluit. Wordt een maatregel met terugwerkende kracht opgelegd dan moet een besluit tot herziening van de bijstand worden genomen (artikel 54 lid 3 Participatiewet). Tegen beide besluiten kan door de belanghebbende bezwaar en beroep worden aangetekend.

In dit artikel wordt aangegeven wat in het besluit in ieder geval moet worden vermeld. Deze eisen vloeien rechtstreeks voort uit de Awb en dan met name het motiveringsbeginsel. Het motiveringsvereiste houdt onder andere in dat een besluit kenbaar is en van een deugdelijke motivering wordt voorzien.

Artikel 3 Horen van belanghebbende

De gemeenteraad heeft ervoor gekozen om in deze verordening regels op te nemen met betrekking tot het horen van belanghebbende. Het college is niet verplicht belanghebbende in het kader van het onderzoek te horen alvorens een maatregel ten opzichte van belanghebbende kan worden toegepast. Het betreft namelijk een beslissing ten aanzien van een financiële aanspraak en die zijn op grond van artikel 4:2 Awb uitgezonderd van de hoorplicht bij de voorbereiding van een besluit. Het komt de zorgvuldigheid van het besluit ten goede als belanghebbende wordt gehoord. Dit kan zowel mondeling als schriftelijk. De zienswijze van de belanghebbende wordt meegewogen in het besluit.

Artikel 4 Afzien van het opleggen van een maatregel

Ontbreken van elke vorm van verwijtbaarheid

Het afzien van het opleggen van een maatregel 'indien elke vorm van verwijtbaarheid' ontbreekt, is geregeld in artikel 18 lid 9 Participatiewet. Aangenomen moet worden dat hiervan uitsluitend sprake is bij evidente afwezigheid van verwijtbaarheid (zie CRvB 24-07-2001, nr. 99/1857 NABW). Het is aan het college om te beoordelen of elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt aan het betreffende gedrag. Is vanwege de afwezigheid van elke vorm van verwijtbaarheid afgezien van het opleggen van een maatregel, dan is het niet mogelijk om bij toepassing van recidive deze gedraging mee te tellen (zie artikel 16 van deze verordening). Is vanwege de afstemming op grond van artikel 18 lid 1 Participatiewet van het opleggen van een maatregel afgezien dan is daarin geen reden gelegen om de

betreffende gedraging buiten beschouwing te laten in geval van recidive. Het college kan in beleidsregels neerleggen hoe het van plan is om te gaan met de beoordeling van de verwijtbaarheid, door bijvoorbeeld aan te geven welke gedragingen in principe altijd verwijtbaar worden geacht en welke gedragingen in beginsel nooit. Ook kan in beleidsregels worden vastgelegd in welke gevallen sprake is of kan zijn van verzachtende omstandigheden.

Lik op stuk

Een andere reden om af te zien van het opleggen van een maatregel is dat de gedraging te lang geleden heeft plaatsgevonden (verjaring). Omwille van de effectiviteit ('lik op stuk') is het nodig dat een maatregel spoedig nadat de gedraging heeft plaatsgehad, wordt opgelegd. Om deze reden wordt in artikel 4 lid 1 onderdeel b geregeld dat het college geen maatregelen oplegt voor gedragingen die langer dan één jaar geleden hebben plaatsgevonden. Dit heeft tevens als voordeel dat een belanghebbende niet te lang in onzekerheid wordt gehouden over de vraag of het college overgaat tot het opleggen van een maatregel.

Dringende redenen

In lid 2 is geregeld dat kan worden afgezien van het opleggen van een maatregel als daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. De verordening stelt een algemene verplichting tot het opleggen van een maatregel 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 maatregel 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 100 procent van de bijstand gedurende 1 tot 3 maanden. Op grond van artikel 18 lid 10 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 dat het college afziet van het opleggen van een maatregel wegens dringende redenen is van belang in verband met eventuele recidive.

Geen waarschuwing

Gemeenten hebben de opdracht hun klanten zo goed mogelijk te informeren over de verplichtingen die aan de bijstand verbonden zijn. Klanten dienen op maat geïnformeerd te worden en ook de dienstverlening zal op maat verzorgd moeten worden. Deze werkwijze maakt onderdeel uit van Handhaving Werk en Inkomen, waarbij handhaven in de bedrijfsvoering is geïntegreerd. Hierdoor zal waarschijnlijk ook de naleving van de verplichtingen groter worden en maatregelen die worden opgelegd beter worden geaccepteerd. De informatie over de maatregelen moet goed toegankelijk zijn en in begrijpelijke taal geschreven zijn. Een waarschuwing richting belanghebbende kan bij zo'n beleid achterwege blijven.

De tweede reden om niet te kiezen voor een waarschuwing heeft te maken met het feit dat een waarschuwing ervan uitgaat dat herstel van de oude situatie mogelijk is. Dat is echter niet het geval. Uitgezonderd het niet of niet op tijd voldoen aan bepaalde administratieve verplichtingen, waarbij het verzuim geen gevolgen heeft voor de hoogte van de bijstand, hebben alle andere gedragingen in meer of mindere mate gevolgen (gehad) voor het verkrijgen of behouden van betaalde arbeid. Overigens is in het individuele gevallen altijd mogelijk af te zien van het opleggen van een maatregel en in plaats daarvan een waarschuwing te geven. In dat geval wordt gebruik gemaakt van lid 1 onderdeel a (afzien van een maatregel omdat elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt) of lid 2 (afzien van een maatregel omdat daarvoor dringende

redenen aanwezig zijn).

Artikel 5 Ingangsdatum en tijdvak van een maatregel

Het verlagen van de uitkering die in de nabije toekomst wordt verstrekt, is de gemakkelijkste methode van het opleggen van een maatregel. 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 maatregel 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 maatregel moet worden uitgegaan van de voor die maand geldende bijstandsnorm.

Maatregel opleggen met terugwerkende kracht

Het is niet altijd mogelijk om een lopende uitkering af te stemmen. In die gevallen kan de maatregel 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 lid 2 onderdeel a 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 maatregel het gevolg van een gedraging voorafgaande aan de aanvraag, dan is verlagen met terugwerkende kracht evenmin mogelijk en kan de maatregel uitsluitend naar de toekomst toe worden toegepast. Denk bijvoorbeeld aan het nalaten om voldoende te solliciteren.

Maatregel uitvoeren op nieuwe uitkering

Een maatregel kan niet los worden gezien van het recht op bijstand. Het opleggen van een maatregel is niet mogelijk als een belanghebbende geen recht op bijstand (meer) heeft (zie CRvB 07-08-2012, nr. 10/3435 WWB, ECLI:NL:CRVB:2012:BX3978). Als een maatregel 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 maatregel of dat deel van de maatregel 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 Participatiewet ontvangt. Het college moet wel rekening houden met de vervalttermijn voor het opleggen van een maatregel zoals bedoeld in artikel 4 lid 1 onderdeel b. 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 maatregel toe te passen. Pas dan is sprake van een afstemmingsbesluit en staat de mogelijkheid van bezwaar tegen de maatregel open (zie CRvB 08-09-2009, nrs. 07/6337 WWB e.a., ECLI:NL:CRVB:2009:BJ7732 en CRvB 07-12-2010, nr. 09/1094 WWB, ECLI:NL:CRVB:2010:BO6721).

Artikel 6 De berekeningsgrondslag

Bijstandsnorm

In lid 1 is het uitgangspunt vastgelegd dat een maatregel wordt opgelegd over de bijstandsnorm. Onder de bijstandsnorm wordt verstaan de wettelijke norm, inclusief gemeentelijke toeslag of maatregel en inclusief vakantietoeslag.

Bijzondere bijstand

In lid 2 is bepaald dat een maatregel ook kan worden toegepast op de bijzondere bijstand als aan een belanghebbende bijzondere bijstand wordt verleend met toepassing van artikel 12 Participatiewet. Personen tussen de 18 en 21 jaar ontvangen een lage jongeren norm, die indien noodzakelijk wordt aangevuld door middel van aanvullende bijzondere bijstand in de kosten van levensonderhoud. Als een maatregel uitsluitend op de lage jongeren norm wordt opgelegd, zou dit leiden tot rechtsongelijkheid ten opzichte van de 21-jarigen. Daarom is in lid 2 onderdeel a geregeld dat de berekeningsgrondslag in dat geval bestaat uit de bijstandsnorm inclusief de verleende bijzondere bijstand op grond van artikel 12 Participatiewet.

Op grond van lid 2 onderdeel b is het mogelijk dat het college in incidentele gevallen een maatregel 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 maatregel kan uitsluitend worden opgelegd als daadwerkelijk bijzondere bijstand is verstrekt.

De verordening biedt geen ruimte om een maatregel toe te passen op een individuele inkomenstoelage.

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

Artikel 7 Gedragingen

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 maatregelpercentage. De categorieën zijn gerangschikt naar toenemende zwaarte. Een gedraging wordt ernstiger geacht naarmate de gedraging concretere 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 lid 2 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 lid 2 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.

Eerste categorie

De eerste categorie betreft de formele verplichting om zich als werkzoekende in te schrijven bij het UWV Werkbedrijf en ingeschreven te doen blijven.

Tweede categorie

In artikel 7 lid 2 onderdeel a gaat het om het niet naar vermogen proberen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen in de gemeente van inwoning. 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 lid 4 Participatiewet. In artikel 18 lid 4 Participatiewet staan de geüniformeerde arbeidsverplichtingen. Voor schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting geldt een apart afstemmingsregime: maatregel van de bijstand met 100 procent gedurende een in de afstemmingsverordening vastgelegde duur van ten minste een maand en ten hoogste 3 maanden (artikel 18 lid 5 Participatiewet). In deze verordening is de duur vastgelegd in artikel 10.

Er is dus geen sprake van een verwijtbare gedraging zoals bedoeld in artikel 7 lid 2 onderdeel a als het niet naar vermogen proberen te verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid voortvloeit uit een gedraging zoals bedoeld in artikel 18 lid 4 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.

In artikel 7 lid 2 onderdeel b is de verplichting van artikel 57 Participatiewet benoemd.

Derde categorie

Onderdeel a betreft de verplichting om het individuele activeringsplan, het (standaard) trajectplan, te ondertekenen. Het trajectplan wordt als bijlage bij het besluit tot toekenning of voortzetting van de bijstand meegestuurd.

Onderdeel b betreft het niet of onvoldoende verrichten van een door het college opgedragen tegenprestatie naar vermogen als bedoeld in artikel 9 lid 1 onderdeel c Participatiewet.

Onderdeel c betreft het uit houding en gedrag ondubbelzinnig laten blijken verplichtingen als bedoeld in artikel 9 lid 1 onderdeel b Participatiewet niet te willen nakomen, wat heeft geleid tot het intrekken van de ontheffing van de arbeidsplicht voor een alleenstaande ouder, bedoeld in artikel 9a lid 1 Participatiewet.

Artikel 8 De hoogte en duur van de maatregel

Zie voor de maatregelwaardige gedragingen de toelichting bij artikel 7.

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

Artikel 10 Duur maatregel bij schending geüniformeerde arbeidsverplichting

De eerste keer dat het college een verwijtbaar niet naleven van een geüniformeerde arbeidsverplichting vaststelt, bedraagt de maatregel 100 procent van de bijstandsnorm gedurende een bij deze verordening vastgestelde periode (artikel 18 lid 5 eerste volzin Participatiewet).

Artikel 11 Verrekenen maatregel

Het college heeft de mogelijkheid bij maatregel van de bijstand wegens schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting, de maatregel te verrekenen. Dit over de maand van oplegging van de maatregel en ten hoogste over de 2 volgende maanden. Over de eerste maand moet minimaal een derde van het bedrag van de maatregel worden verrekend (artikel 18 lid 5 tweede volzin Participatiewet). Wanneer belanghebbende tot inkeer komt, wordt de maatregel stopgezet en ontvangt belanghebbende weer de volledige uitkering (artikel 18 lid 11 Participatiewet).

Verrekenen bij bijzondere omstandigheden

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

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

De maand van oplegging

In het lid 1 en lid 2 wordt gesproken over de "maand van oplegging". Deze term is overgenomen uit artikel 18 lid 5 Participatiewet. Met de "maand van oplegging" wordt in deze verordening bedoeld: de maand waarover de maatregel is opgelegd.

Toedeling over 3 maanden

Is sprake van een overtreding van een geüniformeerde arbeidsverplichting, dan kan worden verrekend over 3 maanden. Bij een dergelijke overtreding wordt de bijstand verlaagd met 100 procent gedurende 1 maand. Aan de maand van oplegging en aan de 2 daaropvolgende maanden wordt een derde van het bedrag van de maatregel toebedeeld. Dit betekent dat in de maand van oplegging van de maatregel en de daaropvolgende maanden de inhouding in beginsel 66,67 procent bedraagt (artikel 11 lid 2 van deze verordening).

Geen verrekening bij niet aanvaarden of behouden algemeen geaccepteerde arbeid

In lid 3 is bepaald dat als sprake is van een maatregel op grond van artikel 18 lid 4 onderdeel a Participatiewet, geen verrekening plaatsvindt zoals bedoeld in artikel 11 lid 1. Het betreft het niet aanvaarden of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid. Deze keuze is gebaseerd op de zwaarte van de gedraging.

Geen verrekening bij recidive

Is sprake van een tweede of volgende schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting binnen de recidivetermijn, dan is verrekenen van de maatregel niet mogelijk. Artikel 11 bepaalt immers dat verrekenen uitsluitend mogelijk is bij een gedraging zoals bedoeld in artikel 10 van deze verordening én als sprake is van bijzondere omstandigheden. Recidive is niet geregeld in artikel 10, maar in artikel 16 lid 3 van deze verordening en artikel 18 lid 6, lid 7 en lid 8 Participatiewet. Daarom is verrekenen bij recidive niet mogelijk.

Geen verrekening bij maatregel wegens schending andere gedragingen

Verrekening bij maatregelen voor schendingen van andere gedragingen dan de geüniformeerde arbeidsverplichtingen, is niet mogelijk. Dit volgt uit artikel 11 van deze verordening en artikel 18 lid 5 Participatiewet.

Hoofdstuk 4 Overige gedragingen die leiden tot een maatregel

Artikel 12 Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid

De verplichting om voldoende besef van verantwoordelijkheid te tonen voor de voorziening in het bestaan, geldt reeds voordat een bijstandsuitkering wordt aangevraagd. Dit betekent dat wanneer belanghebbende in de periode voorafgaand aan de bijstandsaanvraag een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid heeft getoond, waardoor hij niet langer beschikt over de middelen om in de kosten van het bestaan te voorzien en als gevolg daarvan een bijstandsuitkering aanvraagt, het college bij de toekenning van de bijstand hiermee rekening kan houden door het opleggen van een maatregel.

Een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid kan uit allerlei gedragingen blijken, zoals:

- een onverantwoorde besteding van vermogen;
- geen of te late aanvraag doen voor een voorliggende voorziening;
- door eigen schuld verliezen van het recht op een uitkering.

Het door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid moet worden aangemerkt als een geüniformeerde arbeidsverplichting (zie artikel 9 lid 1 onderdeel a en 18 lid 4 onderdeel a Participatiewet). Is sprake van het door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid, dan moet afstemming plaatsvinden volgens de regels van artikel 18 Participatiewet en artikel 10 en 16 lid 3 van deze verordening. Indien door eigen toedoen algemeen geaccepteerde arbeid niet is behouden voorafgaand aan de dag van melding als bedoeld in artikel 44 lid 2 Participatiewet, is sprake van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid en geen schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting als bedoeld in artikel 18 lid 4 onderdeel a Participatiewet.

Gekozen is om de maatregel af te stemmen op zowel de periode als op het bedrag dat aanleiding geeft om eerder of langer een beroep op bijstand te moeten doen.

Bijzondere bijstand

Indien het een aanvraag betreft voor (incidentele) bijzondere bijstand kan de maatregel die wordt opgelegd niet hoger zijn dan het ten onrechte verstrekte of eventueel te verstrekken bedrag. Te denken valt aan bijvoorbeeld mensen die willens en wetens geen verzekering voor de ziektekosten hebben afgesloten.

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 lid 2 onderdeel b Participatiewet. Als het college besluit beide instrumenten te gebruiken (leenbijstand én maatregel) moet het wel voldoende acht slaan op het totale effect hiervan voor de bijstandsgerechtigde (zie CRvB 20-03-2007, nrs. 06/515 NABW e.a., ECLI:NL:CRVB:2007:BA2344).

Artikel 13 Zeer ernstige misdragingen

Zeer ernstige misdraging

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 (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 3, p. 24). Ook verbaal geweld valt onder de noemer 'zeer ernstige misdraging' (zie CRVB 19-08-2008, nrs. 07/2416 WWB e.a., ECLI:NL:CRVB:2008:BE8919).

Tijdens het verrichten van de werkzaamheden

Het gaat dus om alle vormen van zeer ernstige misdragingen tegenover de met de uitvoering van de Participatiewet belaste personen en instanties (college, SVB en re-integratiebedrijven) tijdens het verrichten van hun werkzaamheden (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 3, p. 55). Met de zinsnede 'tijdens het verrichten van de werkzaamheden' wordt aangegeven dat de misdraging dient plaats te vinden in het kader van de uitvoering van de Participatiewet. Dat is anders als betrokkenen elkaar buiten werktijd tegen komen: dan is alleen het strafrecht van toepassing (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 3, p. 25-26).

Zelfstandige verplichting

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 lid 6 Participatiewet. Deze verplichting staat dus op zichzelf. Vóór 1 januari 2015 was dit een onzelfstandige verplichting. Om een belanghebbende te sanctioneren wegens zeer ernstige misdragingen, moest sprake zijn van een samenhang tussen de zeer ernstige misdragingen met het niet nakomen van een of meer verplichtingen die voortvloeien uit de toenmalige WWB (zie CRvB 06-07-2010, nr. 08/2025 WWB, ECLI:NL:CRVB:2010:BN0660).

Onderscheid tussen verschillende vormen

Bij het vaststellen van de maatregel in de situatie dat een belanghebbende zich ernstig heeft misdragen, zal gekeken moeten worden naar de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de persoonlijke omstandigheden van de belanghebbende. Wat betreft het vaststellen van de ernst van de gedraging, kunnen de volgende vormen van agressief gedrag in een oplopende reeks (steeds ernstiger) worden onderscheiden:

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

Verwijtbaarheid

Voor het bepalen van verwijtbaarheid van de misdraging zal gekeken moeten worden naar de omstandigheden waaronder de misdraging heeft plaatsgehad.

In dit verband is het relevant een onderscheid te maken tussen instrumenteel geweld en frustratiegeweld. Van instrumenteel geweld is sprake als iemand het toepassen van geweld bewust gebruikt om een bepaald doel te bereiken (bijvoorbeeld het verkrijgen van een uitkering). Agressie die ontstaat door onmacht, ontevredenheid, onduidelijkheid en dergelijke kan worden aangeduid met frustratieagressie. Het zal duidelijk zijn dat de mate van verwijtbaarheid bij instrumenteel geweld in beginsel groter is dan bij frustratiegeweld. Het opleggen van een maatregel staat geheel los van het doen van aangifte bij de politie. Het college legt een maatregel op, terwijl de functionaris tegen wie de agressie zich richtte aangifte kan doen bij de politie.

Artikel 14 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 Participatiewet biedt daartoe de mogelijkheid en beperkt deze tot een viertal categorieën, te weten:

1. verplichtingen die strekken tot arbeidsinschakeling;
2. verplichtingen die verband houden met de aard en het doel van een bepaalde vorm van bijstand;
3. verplichtingen die strekken tot vermindering van de bijstand, en
4. verplichtingen die strekken tot beëindiging van de bijstand.

De hoogte van de maatregel is in deze verordening per categorie verschillend vastgesteld. Omdat de verplichtingen die het college op grond van artikel 55 Participatiewet kan opleggen een zeer individueel karakter hebben, kan het voorkomen dat de in de verordening vastgestelde maatregel niet is afgestemd op de individuele omstandigheden van een belanghebbende. Het college zal daarom altijd rekening moeten houden met de individualiseringsbepaling van artikel 18 lid 1 Participatiewet. Deze bepaling verplicht het college de bijstand af te stemmen op de omstandigheden, mogelijkheden

en middelen van een belanghebbende. In individuele gevallen kan dus worden afgeweken van de in dit artikel vastgestelde maatregel.

Hoofdstuk 5 Samenloop en recidive

Artikel 15 Samenloop van gedragingen

Samenloop bij één gedraging waardoor meerdere verplichtingen worden geschonden

Lid 1 regelt samenloop als sprake is van één gedraging die schending oplevert van meerdere verplichtingen, die zijn genoemd in deze verordening, artikel 18 lid 4 Participatiewet of in beide regelingen. In dat geval wordt één maatregel opgelegd. Voor het bepalen van de hoogte en de duur van de maatregel wordt uitgegaan van de gedraging waarop de hoogste maatregel is gesteld.

Samenloop bij meerdere gedraging waardoor één of meerdere verplichtingen worden geschonden

Lid 2 regelt samenloop als sprake is van meerdere gedraging die schending opleveren van één of meerdere verplichtingen, die zijn genoemd in deze verordening, artikel 18 lid 4 Participatiewet of in beide regelingen. Dit wordt 'meerdaadse samenloop' genoemd. In dat geval wordt voor iedere gedraging een afzonderlijke maatregel toegepast. Deze maatregelen worden in principe gelijktijdig opgelegd. Dit is anders als dit niet verantwoord is. Hierbij spelen factoren zoals de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden van een belanghebbende een rol. Daarvoor moet altijd gekeken worden naar de individuele omstandigheden. De maatregel wordt dan over meerdere maanden uitgesmeerd.

Samenloop met een bestuurlijke boete

Lid 3 en 4 regelen in hoeverre een maatregel kan worden opgelegd als sprake is van een maatregelwaardige 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 maatregel meer opgelegd (lid 3).

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 (4).

Als sprake is van één gedraging die zowel schending van een in artikel 18 lid 4 Participatiewet benoemde verplichting als schending van de inlichtingenplicht oplevert, is het voorgaande ook van toepassing.

Artikel 16 Recidive

Verdubbeling hoogte maatregel

Als binnen 12 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 hoogte of duur van de maatregel. Voor lichte maatregelen is gekozen voor een verdubbeling van de hoogte van de maatregel.

Verdubbeling duur maatregel

Als binnen 12 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 hoogte of duur van de maatregel. Een maatregel kan nooit hoger zijn dan 100 procent. Daarom is bij gedragingen waar relatief zware maatregelen voor gelden, gekozen voor een verdubbeling van de duur van de maatregel in plaats van

de hoogte. Met de eerste verwijtbare gedraging wordt de eerste gedraging bedoeld die aanleiding is geweest tot een maatregel, ook als wegens dringende redenen – op grond van artikel 4 lid 2 van deze verordening en eventueel 18 lid 10 Participatiewet – is afgezien van het opleggen van een maatregel. Dit geldt ook als van afstemming op grond van artikel 18 lid 1 Participatiewet is afgezien van het opleggen van een maatregel. Is vanwege de afwezigheid van elke vorm van verwijtbaarheid afgezien van een maatregel, 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 12 maanden, geldt het tijdstip waarop het besluit waarmee de maatregel 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 de recidivebepaling van artikel 16 lid 1 en 2 van deze verordening van toepassing. Dit wordt tot uitdrukking gebracht door het woord "telkens" in de recidivebepaling. Voor toepassing van de recidivebepaling is vereist dat het opnieuw schenden van dezelfde verplichting plaatsvindt binnen 12 maanden na bekendmaking van het vorige besluit waarmee een maatregel is toegepast.

Is sprake van een derde of volgende schending, dan geldt – evenals bij de eerste keer recidive – dat ofwel de hoogte ofwel de duur van de oorspronkelijke maatregel wordt verdubbeld. Bij lichte gedragingen geldt een verdubbeling van de hoogte van de maatregel. Bij zware gedragingen geldt een verdubbeling van de duur van de maatregel.

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

Eenzelfde gedraging vereist voor recidive

Voor recidive als bedoeld in lid 1 en 2 is vereist dat sprake moet zijn van "eenzelfde verwijtbare gedraging" als de gedraging waarvoor de eerste maatregel 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 13) binnen 12 maanden nadat een maatregel is opgelegd wegens het zich niet tijdig laten registreren als werkzoekende bij Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (artikel 7 lid 1), 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 lid 3 onderdeel a) en vervolgens een opgedragen tegenprestatie niet verricht (artikel 7 lid 3 onderdeel b). Ook dan is geen sprake van eenzelfde gedraging aangezien twee verschillende verplichtingen zijn geschonden.

Recidive schending geüniformeerde arbeidsverplichting

Is sprake van het niet of onvoldoende nakomen van een geüniformeerde arbeidsverplichting binnen 12 maanden nadat aan een belanghebbende een eerste maatregel is opgelegd wegens schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting, dan bedraagt de maatregel 100 procent gedurende 2 maanden. Dit valt binnen de in artikel 18 lid 6 Participatiewet gegeven marges.

Bij een derde, vierde en volgende schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting, telkens binnen 12 maanden na oplegging van de vorige maatregel, bedraagt de maatregel 100 procent gedurende 3 maanden (artikel 18 lid 7 en 8 Participatiewet).