

Afstemmingsverordening GR Ferm Werk 2023

Het algemeen bestuur van Ferm Werk

- gelezen het voorstel van het dagelijks bestuur van 29 februari 2024,
- gelet op artikel 8, eerste lid, aanhef en onderdeel a en d, van de Participatiewet, artikel 35 van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en artikel 35 van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen,
- gezien de zienswijze van:
 - de gemeenteraad van de gemeente Woerden d.d. 21 december 2023,
 - de gemeenteraad van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk d.d. 27 oktober 2023,
 - de gemeenteraad van de gemeente Montfoort d.d. 25 september 2023,
 - de gemeenteraad van de gemeente Oudewater d.d. 14 december 2023,

besluit vast te stellen de Afstemmingsverordening GR Ferm Werk 2023

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begrippen

Alle begrippen die in deze verordening worden gebruikt en die niet nader worden omschreven hebben dezelfde betekenis als in de Participatiewet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ), de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Gemeentewet. In deze verordening wordt verstaan onder:

1. IOAW: Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers;
2. IOAZ: Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen;
3. Geüniformeerde arbeidsverplichtingen: de verplichtingen als genoemd in artikel 18 vierde lid van de Participatiewet;
4. Niet geüniformeerde arbeidsverplichtingen: de verplichtingen als genoemd in 9 en 9a van de Participatiewet voor zover deze niet behoren tot de geüniformeerde arbeidsverplichtingen alsmede de verplichtingen als genoemd in de artikelen 37 en 38 van de IOAW en de IOAZ;
5. Maatregel: een verlaging van de uitkering als bedoeld in artikel 9a, twaalfde lid en artikel 18, tweede, vijfde, zesde, zevende en achtste lid van de Participatiewet, de artikelen 20 en 38, twaalfde lid, van de IOAW en de artikelen 20 en 38, twaalfde lid, van de IOAZ;
6. 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;
7. Bijstandsnorm:
 - a. toepasselijke bijstandsnorm als bedoeld in artikel 5, onderdeel c, van de Participatiewet, of
 - b. grondslag van de uitkering als bedoeld in artikel 5 van de IOAW of artikel 5 van de IOAZ voor zover sprake is van een uitkering op grond van de IOAW of de IOAZ;
8. Uitkering: algemene bijstand op grond van de Participatiewet of een uitkering op grond van de IOAW of de IOAZ;
9. Dagelijks bestuur: het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling Ferm Werk;
10. Algemeen bestuur: het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling Ferm Werk.

Artikel 2. Het besluit tot opleggen van een maatregel

In het besluit tot het opleggen van een maatregel worden in ieder geval vermeld:

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

Artikel 3. Horen van belanghebbende

1. Voordat een maatregel wordt opgelegd, wordt een belanghebbende in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen.
2. Het horen van een belanghebbende kan achterwege blijven als:

- 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 dagelijks bestuur het horen niet nodig acht voor het vaststellen van de ernst van de gedraging of de mate van verwijtbaarheid, of
- d. belanghebbende aangeeft hiervan geen gebruik te willen maken.

Artikel 4. Afzien van maatregel

1. Het dagelijks bestuur ziet af van een maatregel als:
 - a. elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt, of
 - b. de gedraging heeft plaatsgevonden meer dan één jaar voordat het dagelijks bestuur deze heeft geconstateerd.
2. Het dagelijks bestuur kan afzien van een maatregel als het daarvoor dringende redenen aanwezig acht.
3. Als het dagelijks bestuur afziet van een verlaging op grond van dringende redenen, wordt een belanghebbende hiervan schriftelijk op de hoogte gesteld.

Artikel 5. Ingangsdatum en tijdvak van een verlaging

1. Een verlaging van de uitkering of van de bijzondere bijstand die is verleend met toepassing van artikel 12 van de Participatiewet wordt toegepast met ingang van de eerste dag van de kalendermaand volgend op de datum waarin het besluit tot het opleggen van de verlaging aan een belanghebbende is bekendgemaakt. Daarbij wordt uitgegaan van de op dat tijdstip voor de belanghebbende geldende bijstandsnorm.
2. In afwijking van het eerste lid kan de verlaging worden toegepast met ingang van een eerdere datum voor zover uitbetaling van de uitkering over die periode nog niet heeft plaatsgevonden.
3. Een verlaging van de uitkering 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 verlaging overeenkomstig het eerste lid niet mogelijk is omdat de uitkering is beëindigd of ingetrokken.

Artikel 6. Berekeningsgrondslag

1. Een verlaging wordt berekend over de bijstandsnorm.
2. In afwijking van het eerste lid wordt, indien van toepassing, de verlaging berekend over:
 - a. de bijstandsnorm vermeerderd met de op grond van artikel 12 van de Participatiewet verleende bijzondere bijstand aan belanghebbende; of
 - b. de verleende bijzondere bijstand indien de verwijtbare gedraging van belanghebbende in relatie met zijn recht op bijzondere bijstand daartoe aanleiding geeft.
3. Bij toepassing van het tweede lid, onderdeel a, moet in de hoofdstukken 2, 3 en 4 'bijstandsnorm' worden gelezen als 'bijstandsnorm inclusief de op grond van artikel 12 van de Participatiewet verleende bijzondere bijstand'.
4. Bij toepassing van het tweede lid, 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 arbeidsverplichtingen of de verplichting tot het leveren van een tegenprestatie

Artikel 7. Gedragingen Participatiewet

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

- a. Eerste categorie:
 - I. het zich niet tijdig laten registreren als werkzoekende bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen of het niet tijdig laten verlengen van de registratie;
 - II. het niet of onvoldoende nakomen van de medewerkingsplicht als bedoeld in artikel 17, tweede lid, van de Participatiewet
- b. Tweede categorie:

- I. het niet of onvoldoende meewerken aan het opstellen en evalueren van een plan van aanpak als bedoeld in artikel 44a van de Participatiewet;
 - II. het niet of onvoldoende verrichten van een door het Dagelijks Bestuur opgedragen tegenprestatie naar vermogen als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel c, van de Participatiewet;
 - III. het niet verschijnen op een oproep voor een taaltoets als bedoeld in artikel 18b, lid 2 van de Participatiewet;
 - IV. het niet verlenen van medewerking aan een oproep in verband met re-integratie wanneer hierdoor niet de inlichtingenplicht als bedoeld in artikel 17 eerste lid wordt geschonden.
- c. Derde categorie:
voor zover de gedraging of verplichting niet is vermeld in artikel 18, vierde lid, Participatiewet:
- I. het onvoldoende nakomen van verplichtingen als bedoeld in de artikelen 9, eerste lid, van de Participatiewet, voor zover het gaat om een belanghebbende jonger dan 27 jaar, gedurende vier weken na een melding als bedoeld in artikel 43, vierde en vijfde lid, van de Participatiewet;
 - II. het niet of onvoldoende meewerken aan het uitvoeren van een plan van aanpak als bedoeld in artikel 44a van de Participatiewet;
 - III. het door een alleenstaande ouder uit houding en gedrag ondubbelzinnig laten blijken de verplichtingen als bedoeld in artikel 9, eerste lid, 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, eerste lid, van de Participatiewet;
 - IV. het niet naar vermogen proberen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen.

Artikel 8. Gedragingen IOAW en IOAZ

Gedragingen van een belanghebbende waardoor een verplichting op grond van de artikelen 37 en 38 van de IOAW of de artikelen 37 en 38 van de IOAZ niet of onvoldoende wordt nagekomen, worden onderscheiden in de volgende categorieën:

- a. Eerste categorie:
 - I. het zich niet tijdig laten registreren als werkzoekende bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen of het niet tijdig laten verlengen van de registratie;
 - II. het niet of onvoldoende nakomen van de medewerkingsplicht als bedoeld in artikel 13, tweede lid, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers of artikel 13, tweede lid, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
- b. Tweede categorie:
 - I. het niet of in onvoldoende mate meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling;
 - II. het niet of onvoldoende gebruik maken van een door Ferm Werk aangeboden voorziening die niet direct is gericht op werkaanvaarding;
 - III. het niet of onvoldoende verrichten van een door het dagelijks bestuur opgedragen tegenprestatie als bedoeld in artikel 37, eerste lid, onderdeel f, IOAW of artikel 37, eerste lid, onderdeel f, IOAZ.
- c. Derde categorie:
 - I. het niet of onvoldoende gebruik maken van een door het dagelijks bestuur aangeboden voorziening gericht op arbeidsinschakeling;
 - II. het door een alleenstaande ouder uit houding en gedrag ondubbelzinnig laten blijken de verplichtingen als bedoeld in artikel 37, eerste lid onderdeel e, IOAW/IOAZ niet te willen nakomen, wat heeft geleid tot het intrekken van de ontheffing van de arbeidsplicht als bedoeld in artikel 38, eerste lid, IOAW of artikel 38, eerste lid, IOAZ;
 - III. het door eigen toedoen geen betaalde arbeid verkrijgen.
- d. Vierde categorie:
 - I. het nalaten om betaalde arbeid te aanvaarden;
 - II. verlies van inkomen wegens beëindiging van een dienstbetrekking waaraan een dringende reden ten grondslag ligt in de zin van artikel 678 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en waarbij aan de persoon ter zake een verwijt kan worden gemaakt;
 - III. verlies van inkomen doordat een dienstbetrekking is beëindigd door of op verzoek van een persoon zonder dat aan de voortzetting ervan zodanige bezwaren waren verbonden, dat deze voortzetting redelijkerwijs niet van hem zou kunnen worden gevergd.

Artikel 9. Hoogte en duur van de verlaging

1. Als uitgangspunt geldt dat bij gedragingen als bedoeld in de artikelen 7 en 8 de verlaging wordt vastgesteld op:
 - a. 5 % van de bijstandsnorm gedurende één maand bij gedragingen van de eerste categorie;
 - b. 20 % van de bijstandsnorm gedurende één maand bij gedragingen van de tweede categorie;
 - c. 50 % van de bijstandsnorm gedurende één maand bij gedragingen van de derde categorie;
 - d. 100 % van de bijstandsnorm gedurende één maand bij gedragingen van de vierde categorie.
2. De verlaging wordt afgestemd op de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden van de belanghebbende(n).
3. Wanneer de beoordeling als bedoeld in het tweede lid daartoe aanleiding geeft, kan in geval van schending van een niet geüniformeerde arbeidsverplichting worden volstaan met een waarschuwing als een verlaging van de uitkering als disproportioneel wordt aangemerkt.

Hoofdstuk 3. Niet nakomen van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen

Artikel 10. Duur en verrekening verlaging bij schending geüniformeerde arbeidsverplichting

1. Als een belanghebbende een verplichting als bedoeld in artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet niet of onvoldoende nakomt, bedraagt de verlaging 100 procent van de bijstandsnorm gedurende:
 - a. twee maanden in het geval de verplichting tot het aanvaarden of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid niet is nagekomen;
 - b. één maand bij het niet nakomen van de overige gedragingen.
2. Het bedrag van de verlaging die het gevolg is van schending van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen kan worden toegepast over de maand van oplegging van de maatregel en de volgende twee maanden als bijzondere omstandigheden dit rechtvaardigen.

Hoofdstuk 4. Overige gedragingen die leiden tot een verlaging

Artikel 11. Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid

1. Een verlaging wegens tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan als bedoeld in artikel 18, tweede lid, van de Participatiewet wordt afgestemd op het benadelingsbedrag.
2. De verlaging van algemene bijstand wordt vastgesteld op:
 - a. 10 % van de bijstandsnorm gedurende één maand als het benadelingsbedrag niet hoger is dan één keer de toepasselijke bijstandsnorm;
 - b. 20 % van de bijstandsnorm gedurende één maand als het benadelingsbedrag hoger is dan één keer maar niet hoger dan drie keer de toepasselijke bijstandsnorm;
 - c. 50 % van de bijstandsnorm gedurende één maand als het benadelingsbedrag hoger is dan drie keer maar niet hoger dan zes keer de toepasselijke bijstandsnorm;
 - d. 100 % van de bijstandsnorm gedurende één maand als het benadelingsbedrag hoger is dan zes keer maar niet hoger dan 12 keer de toepasselijke bijstandsnorm;
 - e. 100 % van de bijstandsnorm gedurende twee maanden als het benadelingsbedrag hoger is dan 12 keer de toepasselijke bijstandsnorm.
3. De verlaging van bijzondere bijstand wordt individueel bepaald.

Artikel 12. Zeer ernstige misdragingen

1. Een maatregel wordt opgelegd aan de belanghebbende die zich zeer ernstig misdraagt tegenover personen en instanties die zijn belast met de uitvoering van de Participatiewet als bedoeld in artikel 9, zesde lid, van die wet, de IOAZ of de IOAZ als bedoeld in artikel 37, eerste lid, onder g van die wetten.
 - a. Bij zeer ernstige misdrijving als bedoeld in het eerste lid wordt een verlaging toegepast van:
 - a. minimaal 50 % van de bijstandsnorm gedurende één maand bij het uitoefenen van fysiek geweld of het uiten van mondelinge of schriftelijke bedreigingen tegen de in het eerste lid genoemde personen;
 - b. minimaal 25 % van de bijstandsnorm gedurende één maand bij het uitsluitend uitoefenen van fysiek geweld tegen materiële zaken.

Artikel 13. Niet nakomen van overige verplichtingen

1. Als een belanghebbende een door het dagelijks bestuur opgelegde verplichting als bedoeld in artikel 55 of 56 a van de Participatiewet niet of onvoldoende nakomt, wordt een verlaging toegepast van:
 - a. 5 % van de bijstandsnorm gedurende één maand bij het niet nakomen van de verplichting om gedurende een periode van zes maanden, gerekend vanaf de dag waarop het recht op bijstand ontstaat, mee te werken aan het door het college in naam van de belanghebbende verrichten van betalingen uit de toegekende bijstand van huur, gas, water en stroom en de verplichte zorgverzekering.
 - b. 20 % van de bijstandsnorm gedurende één maand, bij het niet of onvoldoende nakomen van een verplichting die strekt tot arbeidsinschakeling;
 - c. 40 % bij het niet of onvoldoende nakomen van een verplichting die strekt tot vermindering van de bijstand;
 - d. 80 % van de bijstandsnorm gedurende één maand bij het niet of onvoldoende nakomen van een verplichting die strekt tot beëindiging van de bijstand.
2. Bij het niet of onvoldoende nakomen van verplichtingen die verband houden met de aard en het doel van een bepaalde vorm van bijstand, wordt de verlaging individueel vastgesteld.

Hoofdstuk 5. Samenloop en recidive

Artikel 14. Samenloop van gedragingen

1. Als sprake is van één gedraging die schending oplevert van meerdere in deze verordening of artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet genoemde verplichtingen, wordt de zwaarste maatregel toegepast.
2. Als sprake is van meerdere gedragingen die schending opleveren van één of meerdere in deze verordening of artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet genoemde verplichtingen, wordt voor iedere gedraging een afzonderlijke verlaging opgelegd. Deze verlagingen 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, vierde lid, van de Participatiewet genoemde verplichting als een in artikel 17, eerste lid, van de Participatiewet genoemde verplichting, wordt geen verlaging opgelegd, voor zover voor die schending een bestuurlijke boete wordt opgelegd. Uitgangspunt is dat de zwaarste sanctie wordt toegepast.
4. Als sprake is van meerdere gedragingen die schending opleveren van zowel een in deze verordening of artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet genoemde verplichting als een in artikel 17, eerste lid, van de Participatiewet genoemde verplichting, waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, wordt voor iedere niet beboetbare gedraging een afzonderlijke verlaging opgelegd. Deze verlagingen 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.

Artikel 15. Recidive

1. Als een belanghebbende zich binnen twaalf maanden na bekendmaking van een besluit waarmee een maatregel is opgelegd als bedoeld in hoofdstuk 2 en hoofdstuk 4 van deze verordening opnieuw schuldig maakt aan eenzelfde verwijtbare gedraging, wordt telkens de duur van de verlaging verdubbeld.
2. Voor de toepassing van het eerste lid wordt met een besluit waarmee een maatregel is opgelegd gelijkgesteld het besluit om daarvan af te zien wegens dringende redenen als bedoeld in artikel 4, tweede lid.
3. Als een belanghebbende zich binnen twaalf maanden na bekendmaking van een besluit waarmee een maatregel is opgelegd wegens schending van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen opnieuw schuldig maakt aan schending van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen, bedraagt de verlaging
 - a. 100 % procent van de bijstandsnorm gedurende drie maanden als bij één van beide gedragingen de verplichting tot het aanvaarden of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid is geschonden;

- b. 100 % gedurende twee maanden als bij geen van beide gedragingen de verplichting tot het aanvaarden of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid is geschonden.

Hoofdstuk 6. Slotbepalingen

Artikel 16. Intrekken oude verordening

De op 15 november 2021 door het algemeen bestuur vastgestelde Afstemmingsverordening 2015 GR Ferm Werk (versie 1-1-2022) wordt ingetrokken;

Artikel 17. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2024.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Afstemmingsverordening GR Ferm Werk 2023.

Aldus besloten in de vergadering van het algemeen bestuur van Ferm Werk gehouden op 29 februari 2024.

J.J. Rozendaal G.A.G. Eggermont

voorzitter algemeen bestuur Ferm Werk secretaris algemeen bestuur Ferm Werk

Algemene toelichting

Bestuursorganen

Op grond van artikel 5 lid 2 van de Gemeenschappelijke Regeling (GR) Ferm Werk hebben de raden en de colleges van burgemeester en wethouders hun bevoegdheden overgedragen aan de betreffende bestuursorganen van de GR Ferm Werk. Om die reden wordt in deze verordening gesproken over het algemeen bestuur waar het gaat om een bevoegdheid van de gemeenteraad en over dagelijks bestuur waar het gaat om een bevoegdheid van het college.

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 bepaalt dat de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen moeten worden afgestemd op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van een belanghebbende. Zo zal rekening moeten worden gehouden fysieke, psychische of verstandelijke beperkingen. Zo nodig wordt hierover (medisch) advies ingewonnen. In deze bepaling wordt benadrukt dat het vaststellen van de hoogte van de uitkering en de daaraan verbonden verplichtingen voor bijstandsgerechtigden maatwerk is. In het tweede lid van dit artikel wordt de koppeling gemaakt tussen de rechten en plichten van uitkeringsgerechtigden: de uitkering wordt verlaagd als de bijstandsgerechtigde de hem opgelegde verplichtingen niet of onvoldoende nakomt. 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. Aandacht hiervoor speelt met name ook een rol bij de nieuwe doelgroepen van personen met (arbeids)beperkingen.

Wanneer het dagelijks bestuur tot het oordeel komt dat een bijstandsgerechtigde zijn verplichtingen niet of in onvoldoende mate nakomt, verlaagt het de uitkering. Voor deze vorm van afstemmen wordt, ter onderscheiding van de afstemming op leefsituatie en middelen, de term "maatregel" gehanteerd.

Deze term maakt beter duidelijk dat het gaat om besluiten die verwijtbaar gedrag sanctioneren. Hierbij is geen sprake van een bevoegdheid, maar van een verplichting. Alleen wanneer iedere vorm van verwijtbaarheid ontbreekt, wordt afgezien van een dergelijke verlaging. Niettemin moet bij de vaststelling van de verlaging rekening worden gehouden met de persoonlijke omstandigheden, waaronder beperkingen, en de individueel vastgestelde verplichtingen. Het dagelijks bestuur kan in geval van dringende redenen de combinatie van hoogte en duur van de verlaging afwijkend vaststellen. Daarbij kan gedacht worden aan situaties zoals schuldproblematiek. Het dagelijks bestuur kan zelfs van een verlaging afzien als het 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 verplichtingen geldt dat de bijstand in beginsel moet worden verlaagd met honderd procent gedurende één tot drie maanden. In deze verordening is de duur van de verlaging vastgelegd.

Bij herhaling van maatregelwaardig gedrag wordt een zwaardere maatregel opgelegd. Is bij de eerste gelegenheid afgezien van een verlaging wegens het ontbreken van elke vorm van verwijtbaarheid, dan wordt die gedraging niet meegeteld bij het bepalen of er sprake is van recidive. Als bij de eerste gedraging is afgezien van het opleggen van een verlaging vanwege dringende redenen of vanwege afstemming van de maatregel op grond van artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet, dan telt die gedraging wel mee bij de bepaling of sprake is van recidive.

De wet bepaalt dat het dagelijks bestuur uiterlijk drie maanden na het opleggen van een maatregel beoordeelt of de omstandigheden en het gedrag van belanghebbende aanleiding geven de beslissing te herzien. 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. Deze bepaling is niet van toepassing bij schending van één van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen genoemd in artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet. In dat geval kan de verlaging worden herzien op grond van artikel 18, elfde lid, van de Participatiewet. 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 (bestraffende) sanctie voor zover de verlaging wordt opgelegd omdat belanghebbende zich zeer ernstig heeft misdragen. Als een betreffende gedraging ook een strafbaar feit oplevert, kan belanghebbende hier strafrechtelijk voor worden vervolgd. Deze verlaging en de strafvervolging kunnen naast elkaar bestaan voor zover er sprake is van juridisch te onderscheiden feiten. Bijvoorbeeld: belanghebbende beledigt opzettelijk een ambtenaar. Strafrechtelijk bezien kan een geldboete worden opgelegd of een gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden. Daarnaast is sprake van zich zeer ernstig misdragen zoals bedoeld in artikel 9, zesde lid, van de Participatiewet op grond waarvan de bijstand kan worden verlaagd.

In andere gevallen waarin een verlaging wordt opgelegd krachtens de afstemmingsverordening is sprake van een reparatoire (herstellende) sanctie (bijvoorbeeld bij schending arbeidsverplichting). Als de 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.

Maatregelen in de IOAW en de IOAZ

Sinds 1 juli 2010 kan een uitkering op grond van de IOAW of de IOAZ worden verlaagd of geweigerd als een belanghebbende de aan het recht op uitkering verbonden verplichtingen niet of onvoldoende nakomt. Het beleid van Ferm Werk moet vastgelegd worden in een verordening. Gekozen is om deze verordening te integreren in de verordening op grond van de Participatiewet.

Niet verlenen van medewerking

De Participatiewet bevat in artikel 17, tweede lid een medewerkingsplicht. Het belangrijkste voorbeeld daarvan is het toestaan van een huisbezoek. In de praktijk zal het niet toestaan van een huisbezoek tot gevolg hebben dat het recht op bijstand niet (langer) kan worden vastgesteld en vervolgens leiden tot beëindiging of intrekking van de bijstand. 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 dit veelal oproepen voor gesprekken om bepaalde inlichtingen te verstrekken zodat het niet verschijnen dan wordt gezien als het niet nakomen van de inlichtingenplicht. Dit wordt gesanctioneerd door het opleggen van een boete. Het niet verlenen van medewerking zal dus niet snel aanleiding geven tot verlaging van de bijstand, maar tot beëindiging daarvan. Toch staat bij een gesprek over re-integratie

niet altijd het recht op bijstand ter discussie. Daarom is voor die situaties het niet verlenen van medewerking als maatregelwaardige gedraging opgenomen in deze verordening.

Schenden van de medewerkingsplicht

Onder het schenden van de medewerkingsplicht valt sinds de uitspraak van de CRvB van 2 augustus 2022 (ECLI:NL:CRVB:2022:1780) ook het niet (tijdig) inleveren van bewijsstukken. Dit valt na de CRvB uitspraak net onder de inlichtingenplicht (met een boete tot gevolg), maar onder de medewerkingsplicht (met mogelijk een afstemming tot gevolg).

Schenden van de inlichtingenplicht

De bestuurlijke boete is per 1 januari 2013 opnieuw ingevoerd in de Wet werk en bijstand, IOAW en IOAZ. Deze moet worden opgelegd bij een schending van de inlichtingenplicht en komt in de plaats van de verlaging van de bijstand. Ook de Participatiewet kent het boeteregime.

Verrekening bestuurlijke boete bij recidive

Gemeenten hebben de bevoegdheid om de beslagvrije voet tijdelijk buiten werking te stellen bij de verrekening van een recidiveboete. Daarmee ontstaat ruimte om een afweging te maken van situaties of omstandigheden waarin het buiten werking stellen van de beslagvrije voet niet proportioneel wordt geacht. Regels hieromtrent moeten bij verordening worden vastgelegd. Dat kan in de maatregelenverordening. Omdat deze verordening een gecombineerde Participatiewet, IOAW en IOAZ afstemmingsverordening is, is hiervoor niet gekozen. Hiermee wordt het bestaande beleid van de deelnemende gemeenten voortgezet. De regels zijn neergelegd in de "Verordening verrekening bestuurlijke boete bij recidive GR Ferm Werk 2015".

Artikelsgewijze toelichting

Bepalingen die geen nadere toelichting behoeven worden hier niet behandeld.

Artikel 1. Begrippen

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

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 verlagingen, alles inclusief vakantietoeslag. Voor zover sprake is van een uitkering op grond van de IOAW of de IOAZ wordt onder bijstandsnorm verstaan de toepasselijke grondslag zoals bedoeld in artikel 5 van de IOAW en artikel 5 van de IOAZ.

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.

Artikel 2. Het besluit tot opleggen van een verlaging

Het verlagen van een uitkering op grond van deze verordening vindt plaats door middel van een besluit. Tegen dit besluit kan een belanghebbende bezwaar en beroep indienen. In dit artikel is aangegeven wat in het besluit in ieder geval moet worden vermeld. Deze eisen vloeien rechtstreeks voort uit de Awb en dan vooral uit het motiveringsvereiste. Het motiveringsvereiste houdt onder andere in dat een besluit kenbaar is en van een deugdelijke motivering is voorzien.

Artikel 3. Horen van belanghebbende

Het opnemen van een artikel met betrekking tot het horen van een belanghebbende is facultatief voor deze verordening. Hiervoor is gekozen vanwege het belang van de belanghebbende bij een zorgvuldige belangenafweging.

Artikel 4. Afzien van verlaging

Afzien van verlagen

Het afzien van het opleggen van een verlaging "indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt", is in de betreffende wetten opgenomen. Aangenomen moet worden dat hiervan uitsluitend sprake is bij evidente afwezigheid van verwijtbaarheid. Het is aan het dagelijks bestuur om dit te beoordelen. Is vanwege de afwezigheid van elke vorm van verwijtbaarheid afgezien van een verlaging, dan is het niet mogelijk om bij toepassing van recidive deze gedraging mee te tellen (zie artikel 16 van deze verordening). Is van een verlaging afgezien vanwege dringende redenen of vanwege afstemming van de maatregel op grond van artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet, dan is daarin geen reden gelegen om de betreffende gedraging buiten beschouwing te laten in geval van recidive.

Een andere reden om af te zien van het opleggen van een verlaging is dat de gedraging te lang geleden heeft plaatsgevonden (verjaring). Omwille van de effectiviteit ("lik op stuk") is het nodig dat een verlaging spoedig nadat de gedraging heeft plaatsgehad, wordt opgelegd. Ook voor de uitkeringsgerechtigde is het van belang dat hij niet te lang in onzekerheid wordt gehouden over de vraag of het dagelijks bestuur overgaat tot het opleggen van een verlaging. Om deze reden regelt artikel 4, eerste lid, onderdeel b, van deze verordening dat het dagelijks bestuur geen verlagingen oplegt voor gedragingen die langer dan één jaar geleden hebben plaatsgevonden.

Afzien van verlagen in verband met dringende redenen

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. In de wet is de individuele afstemming in geval van dringende redenen geregeld in artikel 18, tiende lid. In het verlengde daarvan is in het tweede lid van dit artikel geregeld dat kan worden afgezien van het opleggen van een verlaging als daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. 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 financiële gevolgen op zichzelf geen reden zijn om van een verlaging af te zien, omdat dit inherent is aan het verlagen van een uitkering.

Schriftelijke mededeling in verband met recidive

Ook een besluit dat het dagelijks bestuur afziet van het opleggen van een verlaging wegens dringende redenen wordt schriftelijk, i.c. in een beschikking aan de belanghebbende bekend gemaakt. Dit is van belang in verband met eventuele recidive (artikel 4, derde lid). Het opleggen van een verlaging bij recidive is geregeld in artikel 16.

Afzien van verlagen ook mogelijk bij geüniformeerde arbeidsverplichtingen

De wet schrijft bij overtreding van één van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen een afstemming voor van honderd procent van de bijstand gedurende één tot drie maanden. De individuele afstemming als bedoeld in artikel 18, tiende lid, van de Participatiewet is echter ook hier van toepassing. Dit betekent dat een maatregel moet worden afgestemd op de omstandigheden van een belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven als daar, gelet op bijzondere omstandigheden, dringende redenen voor zijn. Het dagelijks bestuur kan dan besluiten de maatregel op een lager niveau, voor een kortere duur of op nul vast te stellen.

Artikel 5. 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. In de praktijk zal dit meestal inhouden dat een verlaging wordt opgelegd met ingang van de eerste dag van de kalendermaand, die volgt op de kalendermaand waarin het besluit bekend is gemaakt. Voor de berekening van de hoogte van de verlaging moet worden uitgegaan van de voor die maand geldende bijstandsnorm.

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 en leidt ertoe dat de uitkering achteraf lager wordt vastgesteld. De uitkering die op grond van het afstemmingsbesluit te veel is verstrekt, wordt dan 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.

Artikel 6. Berekeningsgrondslag

Bijstandsnorm

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

Bijzondere bijstand

Personen tussen de 18 en 21 jaar ontvangen een lage jongeren norm, die indien noodzakelijk met toepassing van artikel 12 van de Participatiewet wordt aangevuld door middel van aanvullende bijzondere

bijstand in de kosten van levensonderhoud. Als een verlaging uitsluitend op de lage jongerennorm wordt opgelegd, zou dit leiden tot rechtsongelijkheid ten opzichte van de 21-jarigen. Daarom is in het tweede lid, onderdeel a, geregeld dat de berekeningsgrondslag in dat geval bestaat uit de bijstandsnorm inclusief de verleende bijzondere bijstand op grond van artikel 12 van de Participatiewet.

Op grond van het tweede lid, onderdeel b, is het mogelijk dat het dagelijks bestuur in incidentele gevallen een verlaging oplegt over de bijzondere bijstand. Er moet dan wel een verband bestaan tussen de gedraging van een belanghebbende en zijn recht op bijzondere bijstand. Een verlaging kan uitsluitend worden opgelegd als daadwerkelijk bijzondere bijstand is verstrekt. Overigens is het ook mogelijk om bijzondere bijstand in de vorm van een lening te verstrekken als de noodzaak tot bijstandverlening is gelegen in tekortschietend besef van verantwoordelijkheid.

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

Artikel 7. Gedragingen Participatiewet

De artikelen 7 en 9 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 9 een gewicht toegekend in de vorm van een verlagingspercentage. De categorieën zijn gerangschikt naar toenemende zwaarte. Een gedraging wordt ernstiger geacht naarmate de gedraging meer concrete gevolgen heeft voor het niet verkrijgen of behouden van betaalde arbeid. De lichtste categorie is die van de puur administratieve verplichting tot inschrijving als werkzoekende en het niet verlenen van medewerking door niet (tijdig) bewijsstukken te leveren. Beide gedragingen scharen we onder de eerste categorie, waarbij een afstemming van 5 % gedurende 1 maand kan worden opgelegd.

Medewerkingsplicht

Schending van de medewerkingsplicht die onduidelijkheid over het recht op bijstand vanaf datum verzuim tot heden opleveren heeft tot gevolg dat het recht op uitkering niet meer is vast te stellen, en leidt tot opschorting en beëindiging van de bijstand (artikel 54 Pw).

Als het niet inleveren van bewijsstukken ten hoogste over een gesloten periode onduidelijkheid over het recht op bijstand oplevert, kan eventueel worden volstaan met het opleggen van een maatregel. Een maatregel van 5 % in verband met schending van de medewerkingsplicht komt overeen met het boeteregime (bij inlichtingenplicht), waarbij de boete ook 5 % bedraagt, als niet kan worden volstaan met een waarschuwing en het benadelingsbedrag lager is dan € 150,00.

Het onderscheid tussen de tweede en de derde categorie heeft te maken met de mate waarin gedragingen meer of minder direct zien op (her)intreding op de arbeidsmarkt.

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 dagelijks bestuur 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". Hoewel het woord "onvoldoende" is weggefallen, wordt gemeend dat de wetgever hiermee 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.

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

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

In artikel 7 duidt deze verwijtbare gedraging slechts op de situaties die en voor zover ze niet zijn opgenomen in artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet.

Dit betekent dus dat artikel 7, derde lid, niet ziet op gedragingen zoals:

het niet verkrijgen of niet behouden van kennis en vaardigheden die noodzakelijk zijn voor het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid, en

het belemmeren van het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid door kleding, gebrek aan persoonlijke verzorging en gedrag.

Inspanningen in de eerste vier weken na de melding

De plicht tot arbeidsinschakeling geldt vanaf datum melding. Specifiek voor personen jonger dan 27 jaar geldt dat zij worden beoordeeld op hun inspanningen in de eerste vier weken na de melding. Is geen enkele inspanning verricht, dan bestaat geen recht op bijstand. Zijn er wel inspanningen verricht, maar naar het oordeel van het dagelijks bestuur onvoldoende, dan wordt de uitkering verlaagd. De verlaging kan in principe al worden toegepast op basis van de grondslagen zoals genoemd in artikel 6 van deze verordening. Een aparte grondslag is strikt genomen niet noodzakelijk. Desalniettemin is het niet of onvoldoende verrichten van inspanningen vanwege de herkenbaarheid toch als aparte gedraging genoemd opgenomen in de afstemmingsverordening (zie artikel 7, tweede lid, onderdeel b).

Artikel 8. Gedragingen IOAW en IOAZ

De artikelen 8 en 9 moeten in onderlinge samenhang worden gelezen. In artikel 8 worden schendingen van verplichtingen uit de IOAW en IOAZ geformuleerd. De verwijtbare gedragingen die zijn genoemd in artikel 8, zijn ondergebracht in categorieën. Aan die categorieën wordt in artikel 9 een gewicht toegekend in de vorm van een verlagingpercentages. 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.

De IOAW en IOAZ kennen beide in artikel 20 bijzondere bepalingen voor het blijvend of tijdelijk weigeren van de uitkering naar de mate waarin de belanghebbende inkomen had kunnen verwerven. In de praktijk blijken deze weigeringsbepalingen niet uitvoerbaar en worden zij deels ook als onevenredig ervaren. Zo zou volgens de modelverordening de uitkering blijvend moeten worden verlaagd naar de mate waarin iemand inkomen had kunnen verwerven als iemand zich onvoldoende inspant om betaald werk te krijgen of dit niet aanvaardt. Tijdelijke weigering zou aan de orde zijn als iemand verwijtbaar (zonder goede reden) zelf ontslag neemt. Deze gedragingen zouden dan dus heel anders worden behandeld als onder de Participatiewet aan de orde zou zijn. Daarom is er om reden van uitvoerbaarheid en evenredigheid in deze verordening voor gekozen om de gedragingen die zijn genoemd in artikel 20, lid 1 van de IOAW en artikel 20, lid 2 van de IOAZ op te nemen in artikel 8 van deze verordening en hieraan een verlaging te koppelen in artikel 9.

Artikel 9. Hoogte en duur van de verlaging

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 enigermate aansluiting te zoeken bij de forse maatregelen voor het schenden van geüniformeerde arbeidsverplichtingen. Diverse geüniformeerde arbeidsverplichtingen zijn immers verwant aan de gedragingen als bedoeld in de artikelen 7 en 8 van deze verordening. De algemene beginselen van bestuur vereisen dat een maatregel wordt afgestemd op de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden van de belanghebbende(n). Als op grond van die afweging bij schending van een niet-geüniformeerde verplichting geconcludeerd wordt dat een verlaging een te zware consequentie is, kan worden besloten om te volstaan met een waarschuwing. Dit dient ook in een beschikking aan belanghebbende kenbaar te worden gemaakt, omdat de gedraging later nog gevolg kan hebben bij de recidiveregels. Er is geen ruimte voor het geven van een waarschuwing bij schending van een geüniformeerde verplichting. Artikel 18 lid 4 Participatiewet is dwingend geformuleerd en de toelichting daarop laat ook zien dat van een discretionaire bevoegdheid geen sprake is.

Artikel 10. Duur en verrekening verlaging bij schending geüniformeerde arbeidsverplichting

Bij de eerste keer dat een verwijtbare schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting wordt vastgesteld, wordt een verlaging toegepast van honderd procent van de bijstandsnorm gedurende een bij deze verordening vastgestelde periode. Bij het vaststellen van de duur van de verlaging is de ernst van de gedraging leidend. Gezien de beperkte mogelijkheid om de duur te variëren en de voorgeschreven minimale zwaarte, is ervoor gekozen om alleen voor de zwaarste overtreding, te weten het niet aanvaarden dan wel niet behouden van beschikbare betaalde arbeid, een periode van twee maanden te laten gelden. Voor de overige overtredingen bedraagt de duur één maand.

Het dagelijks bestuur heeft de mogelijkheid bij verlaging van de bijstand wegens schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting, de verlaging "uit te smeren" over maximaal drie maanden te weten de maand van oplegging van de maatregel en de twee volgende maanden. Dit wordt in het betreffende wetsartikel "verrekenen" genoemd. Over de eerste maand moet minimaal een derde van het bedrag van de verlaging worden verrekend. De verlaging kan worden stopgezet wanneer de belanghebbende tot inkeer komt, zodat hij weer de volledige uitkering ontvangt.

In deze verordening is ervoor gekozen gebruik te maken van de mogelijkheid tot het verrekenen van het bedrag van de verlaging als bijzondere omstandigheden dit rechtvaardigen. Hierbij kan worden gedacht aan (vergroting) schuldenproblematiek of (dreigende) huisuitzetting. Omdat het bij uitstek gaat om maatwerk, is deze verrekening niet nader in regels vastgelegd.

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 10 van deze verordening en artikel 18, vijfde lid, van de Participatiewet.

Artikel 11. Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid

Aan de Participatiewet ligt het beginsel ten grondslag dat iedereen in eerste instantie in zijn eigen bestaan (kosten) dient te voorzien. Pas wanneer dat niet mogelijk is, kan men een beroep doen op bijstand. Hoofregel is dus dat iedereen alles zal moeten doen en nalaten om een beroep op bijstand te voorkomen. Leidt een gedraging ertoe dat belanghebbende eerder, langer of voor een hoger bedrag is aangewezen op bijstand, dan is veelal sprake van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan. Voorbeelden van dergelijke gedragingen zijn: - het te snel interen van vermogen;

- het door eigen schuld verliezen van het recht op een uitkering;
- het door eigen schuld te laat aanvragen van een voorliggende voorziening.

Het door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid houdt een schending in van een geüniformeerde arbeidsverplichting. In dat geval moet afstemming plaatsvinden volgens de regels van artikel 18 van de Participatiewet en artikel 10 en (eventueel) 15, derde lid, van deze verordening.

Artikel 11 regelt de verlaging bij tekortschietend besef van verantwoordelijkheid. Omdat de ernst van de gedraging tot uitdrukking komt in de hoogte van het benadelingsbedrag, wordt de verlaging van de uitkering hierop gebaseerd. Dat is het gedeelte van de uitkering waarop eerder, langer of tot een hoger bedrag beroep wordt gedaan. De zwaarste maatregel komt overeen met die wegens schending van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen. De lichtere sancties staan daarmee in verhouding.

Bijstand in de vorm van een geldlening

Als sprake is van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid kan ook worden besloten bijstand in de vorm van een lening te verstrekken. Als beide instrumenten tegelijk worden gebruikt (leenbijstand én verlaging), is het zaak om voldoende acht te slaan op het totale effect voor de belanghebbende.

Artikel 12. Zeer ernstige misdragingen

Participatiewet (eerste lid onder a)

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. Ook verbaal geweld kan onder de noemer 'zeer ernstige misdraging' vallen. Het gaat dus om alle vormen van zeer ernstige misdragingen tegenover de met de uitvoering van de Participatiewet belaste personen en instanties (Ferm Werk, re-integratiebedrijven). 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. Als betrokkenen elkaar buiten werktijd tegen komen is alleen het strafrecht van toepassing.

Met ingang van 1 januari 2015 is de verplichting om zich te onthouden van zeer ernstige misdragingen als zelfstandige verplichting opgenomen in artikel 9, zesde lid, van de Participatiewet. Deze verplichting staat dus op zichzelf. Er hoeft (in tegenstelling tot de situatie onder de WWB geen samenhang te bestaan tussen de zeer ernstige misdragingen met het niet nakomen van één of meer verplichtingen.

IOAW en IOAZ (eerste lid onder b)

Onder de term 'zeer ernstige misdragingen' worden verwijtbare gedragingen verstaan, die in het normale menselijke verkeer in alle gevallen als onacceptabel worden beschouwd. Ook verbaal geweld kan onder de noemer 'zeer ernstige misdraging' vallen. Het dagelijks bestuur kan alleen een verlaging van de IOAW- of IOAZ-uitkering opleggen als er een verband bestaat tussen de ernstige misdraging en belemmeringen bij het vaststellen van het recht op uitkering. De IOAW en IOAZ bevatten immers geen afzonderlijke plicht tot het nalaten van zeer ernstige misdragingen. Het recht op uitkering kan daarom alleen worden afgestemd wegens het zich zeer ernstig misdragen als dit heeft plaatsgevonden bij het (niet) nakomen van een (andere) aan de uitkering verbonden verplichting. Vandaar dat wordt bepaald dat de zeer ernstige misdragingen moeten hebben plaatsgevonden onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van IOAW of IOAZ. Als een belanghebbende zich zeer ernstig misdraagt, geheel los van een (andere) aan de uitkering verbonden verplichting - hij komt bijvoorbeeld

uit eigen beweging stennis maken - dan is binnen de IOAW en IOAZ tegen deze gedraging geen sanctie mogelijk.

Er wordt bij het opleggen van een maatregel wegens zeer ernstige misdragingen onderscheid gemaakt tussen een misdraging tegen een persoon of tegen materiële zaken.

Artikel 13. Niet nakomen van overige verplichtingen

De Participatiewet geeft het dagelijks bestuur de bevoegdheid om personen verplichtingen op te leggen die volledig individueel bepaald zijn. Artikel 55 van de Participatiewet beperkt de mogelijkheid daartoe tot een viertal categorieën, te weten:

1. verplichtingen die strekken tot arbeidsinschakeling;
 2. verplichtingen die strekken tot vermindering van de bijstand;
 3. verplichtingen die strekken tot beëindiging van de bijstand; en
 4. verplichtingen die verband houden met de aard en het doel van een bepaalde vorm van bijstand.
- Specifiek voor statushouders is in artikel 56a van de Participatiewet de verplichting opgenomen om medewerking te verlenen aan met financieel ontzorgen.

De hoogte van de verlaging is in deze verordening per categorie verschillend vastgesteld. Daarbij is rekening gehouden met de mogelijke benadeling. Het niet meewerken aan ontzorging is een gedraging die gesanctioneerd kan worden, die we rekenen tot een licht vergrijp met een lage afstemming (5% gedurende 1 maand).

Omdat de verplichtingen genoemd onder 4. niet nader zijn gespecificeerd, is hiervoor geen gestandaardiseerde maatregel vastgesteld.

Daarnaast zal altijd rekening moeten worden gehouden met de individualiseringsbepaling van artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet. Deze bepaling verplicht het dagelijks bestuur de bijstand af te stemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van een belanghebbende. In individuele gevallen kan dus worden afgeweken van de in dit artikel vastgestelde verlaging.

Artikel 14. Samenloop van gedragingen

Samenloop bij één gedraging waardoor meerdere verplichtingen worden geschonden

Het eerste lid regelt samenloop als sprake is van één gedraging die schending oplevert van meerdere verplichtingen (geüniformeerde en niet-geüniformeerde arbeidsverplichtingen en overige verplichtingen). In dat geval wordt één verlaging opgelegd. Voor het bepalen van de hoogte en de duur van de verlaging wordt uitgegaan van de gedraging waarop de hoogste verlaging is gesteld.

Samenloop bij meerdere gedragingen waardoor één of meerdere verplichtingen worden geschonden
Het tweede lid regelt samenloop als sprake is van meerdere gedragingen die schending opleveren van één of meerdere verplichtingen (geüniformeerde en niet-geüniformeerde arbeidsverplichtingen en overige verplichtingen). Dit wordt 'meerdadse samenloop' genoemd. In dat geval wordt voor iedere gedraging een afzonderlijke verlaging toegepast. Deze verlagingen worden in principe gelijktijdig opgelegd; ze worden als het ware opgeteld. Dit is anders als dit niet verantwoord is. Hierbij spelen factoren zoals de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden van een belanghebbende een rol. Daarvoor moet altijd gekeken worden naar de individuele omstandigheden. De verlaging wordt dan over meerdere maanden uitgesmeerd.

Samenloop met een bestuurlijke boete

Het kan voorkomen dat één gedraging zowel een schending oplevert van een in deze verordening vermelde verplichting (geüniformeerde en niet-geüniformeerde arbeidsverplichtingen en overige verplichtingen) als een schending van de inlichtingenplicht.

Het derde lid regelt het opleggen van de sanctie als sprake is van één verlagingswaardige gedraging die tevens een boetewaardige gedraging is (ééndadse samenloop). In dat geval, 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. Er wordt dan één sanctie opgelegd en individueel wordt beoordeeld welke sanctie. Naar analogie met het eerste lid is het uitgangspunt dat de zwaarste sanctie wordt opgelegd. Vaak zal dat de boete zijn. Als het dagelijks bestuur besluit een boete op te leggen, dan wordt geen verlaging meer opgelegd.

Het vierde lid regelt in hoeverre een verlaging kan worden opgelegd als sprake is van meerdere gedragingen waarbij zowel het opleggen van een maatregel als van een boete aan de orde kan zijn (meerdadse samenloop). In beginsel wordt dan elke gedraging afzonderlijk gesanctioneerd. Dit kan dus een maatregel zijn, maar ook een boete. Voor zover een enkele gedraging zowel beboetbaar als maatregelwaardig is, wordt in beginsel een boete opgelegd. Daarnaast kan het dagelijks bestuur in dit geval nog een of meer maatregelen opleggen. In het geval van meerdadse samenloop dient wel beoordeeld te worden of het totaal van de sancties proportioneel is. In dit kader kan de hoogte van de maatregel ge-

matigd worden. Bij de hoogte van de maatregel wordt rekening gehouden met evt. andere maatregelen én de hoogte van de bestuurlijke boete (vierde lid).

Artikel 15. Recidive

Verdubbeling duur verlaging

Als binnen twaalf maanden na een verwijtbare gedraging wederom sprake is van een verwijtbare gedraging waarmee dezelfde verplichting wordt geschonden, kan de grotere mate van verwijtbaarheid tot uitdrukking worden gebracht in een verdubbeling van de hoogte of van de duur van de verlaging. In deze verordening is gekozen voor verdubbeling van de duur. Hiermee wordt aangesloten bij het beleid van Ferm Werk en van de deelnemende gemeenten zoals dat gold vóór 2015 (onder de WWB). Met de eerste verwijtbare gedraging wordt de eerste gedraging bedoeld die aanleiding is geweest tot een verlaging, ook als wegens dringende redenen 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. Als eerste dag van de termijn van twaalf maanden, geldt de datum waarop het eerste besluit tot verlaging is verzonden.

Eenzelfde gedraging vereist voor recidive

Voor het toepassen van de recidivebepaling als bedoeld in het eerste lid geldt als voorwaarde dat dezelfde verplichting wordt geschonden. Is dit niet het geval, dan moet de verwijtbare gedraging worden aangemerkt als een eerste schending van een verplichting. Heeft een persoon zich zeer ernstig misdragen binnen twaalf maanden nadat een verlaging is opgelegd wegens het zich niet tijdig laten registreren als werkzoekende, dan is geen sprake van recidive aangezien het niet "eenzelfde gedraging" betreft. Evenmin is sprake van recidive als een belanghebbende niet meewerkt aan het opstellen van een plan van aanpak en vervolgens een opgedragen tegenprestatie niet verricht.

Recidive op recidive bij niet geüniformeerde arbeidsverplichtingen

Als een belanghebbende voor een derde of volgende keer een niet geüniformeerde arbeidsverplichting schendt, wordt de duur van de laatst opgelegde maatregel verdubbeld. 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.

Recidive schending geüniformeerde arbeidsverplichting

De toepassing van de recidivebepaling bij schending van geüniformeerde arbeidsverplichtingen is afwijkend. Hierbij is het niet noodzakelijk dat dezelfde verplichting is geschonden. 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 wordt de verdubbeling van de duur toegepast.

Bij schending van de verplichting tot het aanvaarden of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid is de duur van de maatregel bepaald op twee maanden. De maximale duur van de maatregel bij de eerste recidive bedraagt drie maanden. Daarom is ervoor gekozen om bij een eerste recidive van schending van geüniformeerde arbeidsverplichtingen de duur van de maatregel te bepalen op drie maanden als bij de eerste of de tweede keer de verplichting tot het aanvaarden of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid niet is nagekomen.

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. Dit volgt uit de wet (artikel 18, zevende en achtste lid, Participatiewet).