

Maatregelverordening participatiewet, IOAZ en IOAW Opsterland 2018

De raad van de Gemeente Opsterland,
nr.

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders d.d. 28 november 2017, gelet op artikel 8, eerste lid, aanhef en onderdeel a en e, van de Participatiewet en de artikelen 35, eerste lid, aanhef en onderdeel b en d, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte

gewezen zelfstandigen;

overwegende dat,

de gemeenteraad bij verordening regels moet stellen met betrekking tot het verlagen van de bijstand en de periode van de verlaging van de bijstand;

de gemeenteraad bij verordening regels moet stellen met betrekking tot de weigering en verlaging van de uitkering op grond van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte ge-

wezen zelfstandigen;

b e s l u i t :

vast te stellen de

MAATREGELVERORDENING PARTICIPATIEWET, IOAZ EN IOAW Opsterland 2018

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begrippen

1. 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 (GW).
2. In deze verordening wordt verstaan onder:
 - a. wet: Participatiewet, IOAW en IOAZ;
 - b. college: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Opsterland;
 - c. 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;
 - d. bijstandsnorm: de toepasselijke bijstandsnorm genoemd in artikel 5 onderdeel c Participatiewet en indien van toepassing verhoogd met de bijzondere bijstand voor levensonderhoud genoemd in artikel 12 van de Participatiewet of de grondslag van de uitkering genoemd in artikel 5 van de IOAW of IOAZ;
 - e. uitkering: algemene bijstand op grond van de Participatiewet of een uitkering op grond van de IOAW of de IOAZ;
 - f. maatregel: het verlagen van de uitkering op grond van artikel 9a twaalfde lid, artikel 18 van de Participatiewet, artikel 20 of artikel 38, twaalfde lid van de IOAW of de IOAZ.
 - g. arbeidsverplichtingen: de verplichtingen op grond van de artikelen 9, 9a, 18 lid 4 en 55 van de Participatiewet en de artikelen 37 en 38 van de IOAW of de artikelen 37 en 38 van de IOAZ.
 - h. herzieningsverzoek: Schriftelijk verzoek van de belanghebbende ten aanzien van wie de maatregel is opgelegd om de maatregel in verband met de schending van de arbeidsverplichtingen of de schending van artikel 55 van de Participatiewet te herzien.

Artikel 2. Het opleggen of afzien van een maatregel

1. Als een belanghebbende naar het oordeel van het college niet of onvoldoende heeft voldaan aan uit de wet voortvloeiende verplichtingen dan wel wanneer de belanghebbende tekortschietend besef betoont voor de voorziening in het bestaan als bedoeld in deze wet, wordt overeenkomstig deze verordening een maatregel opgelegd.
2. Een maatregel wordt afgestemd op de omstandigheden, de mogelijkheden van de belanghebbende om middelen te verwerven en gelet op diens bijzondere omstandigheden en als dringende redenen daartoe noodzaken. Afstemming kan leiden tot verlaging van hoogte en/of duur van de periode van de maatregel of tot afzien van de maatregel.

Artikel 3. Het besluit tot opleggen van een maatregel

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

- a. de reden van de maatregel;

- b. de duur van de maatregel;
- c. het bedrag en percentage waarmee de uitkering wordt verlaagd, en
- d. indien van toepassing, de reden om af te wijken van de (standaard)maatregel.
- e. indien van toepassing, de wijze waarop belanghebbende een verzoek kan indienen om de maatregel te herzien.

Artikel 4. Ingangsdatum en berekeningsgrondslag

1. De maatregel wordt berekend over de bijstandsnorm.
2. De maatregel wordt opgelegd vanaf de eerste dag van de maand waarin het besluit tot het opleggen van de maatregel is bekendgemaakt. Wanneer dit niet meer kan, wordt de maatregel vanaf de eerste dag van de volgende maand opgelegd. Daarbij wordt uitgegaan van de voor die maand geldende bijstandsnorm.
3. Wanneer niet aan het tweede lid kan worden voldaan, dan wordt de maatregel opgelegd zodra de belanghebbende alsnog binnen twaalf maanden een beroep doet op uitkering of de uitbetaling daarvan.
4. Het bedrag van de maatregel wordt evenredig verrekend over de maand van oplegging van de maatregel en de twee daarop volgende maanden.

Artikel 5. Herzieningsverzoek

1. Indien een maatregel is opgelegd vanwege een schending van de arbeidsverplichtingen of de schending van artikel 55 van de Participatiewet of de belanghebbende zich zeer ernstig misdraagt tegenover personen en instanties die zijn belast met de uitvoering van de wet, als bedoeld in artikel 9, zesde lid van de Participatiewet en artikel 37, eerste lid, onderdeel g van de IOAW en de IOAZ, dan kan de belanghebbende gedurende de looptijd van de maatregel een herzieningsverzoek indienen.
2. Indien bij het herzieningsverzoek uit de houding en het gedrag van belanghebbende ondubbelzinnig blijkt dat deze de geschonden verplichtingen weer nakomt, dan wordt de maatregel herzien, met dien verstande dat uitsluitend het nog niet verrekende deel van de maatregel wordt ingetrokken.
3. In afwijking van het bepaalde in het tweede lid, komt het deel van de maatregel welke is of wordt verrekend in de eerste maand, nimmer voor herziening in aanmerking.

Hoofdstuk 2. Verwijtbare gedragingen

Artikel 6. Schending verplichtingen

1. Een gedraging waardoor de arbeidsverplichtingen niet of onvoldoende wordt nagekomen of een aanvullende verplichting van artikel 55 van de Participatiewet niet wordt nagekomen of de belanghebbende zich zeer ernstig misdraagt tegenover personen en instanties die zijn belast met de uitvoering van de wet, als bedoeld in artikel 9, zesde lid van de Participatiewet en artikel 37, eerste lid, onderdeel g van de IOAW en de IOAZ, leidt tot een maatregel van 100 procent van de bijstandsnorm over één maand.
2. In afwijking van eerste lid wordt er een maatregel van 100 procent van de bijstandsnorm per maand over een periode van twee maanden opgelegd, als de belanghebbende zich binnen twaalf maanden na bekendmaking van een besluit waarbij een maatregel is opgelegd op grond van het eerste lid of hiervan is afgezien, opnieuw schuldig maakt aan verwijtbare gedraging van het eerste lid.
3. In afwijking van eerste lid wordt er een maatregel van 100 procent van de bijstandsnorm per maand over drie maanden opgelegd, als de belanghebbende zich binnen twaalf maanden na bekendmaking van een besluit waarbij een maatregel is opgelegd op grond van het tweede lid, opnieuw schuldig maakt aan verwijtbare gedraging van het eerste lid.
4. Als na toepassing van het derde lid sprake is van het volharden van de gedragingen, kan het college de uitkering telkens voor drie maanden verlagen met 100 procent van de bijstandsnorm per maand.
5. In afwijking van het eerste lid wordt, indien het niet nakomen van de arbeidsverplichtingen uitsluitend betreft het zich niet tijdig laten registreren als werkzoekende bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, het niet tijdig laten verlengen van deze registratie of bij het onvoldoende uren ingeschreven staan als werkzoekende, de belanghebbende schriftelijk verzocht dit verzuim te herstellen. Pas als de belanghebbende geen gevolg geeft aan dit verzoek, wordt toepassing gegeven aan het eerste tot en met het vierde lid.
6. In afwijking van het eerste lid wordt, indien een belanghebbende zich zeer ernstig misdraagt tegenover personen en instanties die zijn belast met de uitvoering van de wet, als bedoeld in artikel 9, zesde lid van de Participatiewet en artikel 37, eerste lid, onderdeel g van de IOAW en de IOAZ, deze gedraging afgehandeld conform het agressieprotocol van de gemeente Opsterland. In dat geval kan het college tevens besluiten een verzoek tot strafvervolgning bij het Openbaar Ministerie in te dienen. Indien na toepassing van het gestelde in de eerste volzin blijkt dat belanghebbende de

zeer ernstige misdraging voortzet of herhaalt, wordt alsnog toepassing gegeven aan het eerste tot en met het vierde lid.

7. Indien de gedraging, bedoeld in het eerste lid, fysiek geweld betreft, wordt een herzieningsverzoek als bedoeld in artikel 5 te allen tijde afgewezen.

Artikel 7. Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid

1. Een maatregel wegens tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan als bedoeld in artikel 18, tweede lid van de Participatiewet wordt afgestemd overeenkomstig het derde lid.
2. Onder tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan wordt in ieder geval gerekend:
 - a. het verwijtbaar verlies van inkomen anders dan inkomsten uit arbeid;
 - b. het onverantwoord besteden of te snel interen van vermogen;
 - c. het door eigen toedoen geen gebruik (meer) kunnen maken van voorliggende voorzieningen, waaronder begrepen sociale zekerheidsuitkeringen;
 - d. het verwijtbaar verlies van arbeid voorafgaande aan de bijstandverlening;
3. Voor zover de gedraging, bedoeld in het eerste en het tweede lid onder a, b en c, leidt tot een beroep op uitkering of periodieke bijzondere bijstand voor levensonderhoud als bedoeld in artikel 12 van de Participatiewet, wordt de maatregel vastgesteld op:
 - a. 10 procent van de bijstandsnorm gedurende één maand bij een benadelingsbedrag tot € 1.000;
 - b. 20 procent van de bijstandsnorm gedurende één maand bij een benadelingsbedrag vanaf € 1.000 tot € 2.000;
 - c. 40 procent van de bijstandsnorm gedurende één maand bij een benadelingsbedrag vanaf € 2.000 tot € 4.000;
 - d. 100 procent van de bijstandsnorm gedurende één maand bij een benadelingsbedrag van € 4.000 of hoger.
 - e. De gedraging, bedoeld in het tweede lid onder d leidt tot een maatregel van 100% van de bijstandsnorm gedurende één maand.
4. De duur van de maatregel wordt vastgesteld op twee maanden, als de belanghebbende zich binnen twaalf maanden na bekendmaking van een besluit waarbij een maatregel is opgelegd op grond van dit artikel of hiervan is afgezien wegens dringende redenen, opnieuw sprake is van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan als bedoeld in artikel 18, tweede lid van de Participatiewet.
5. De duur van de maatregel wordt vastgesteld op drie maanden, als binnen twaalf maanden na bekendmaking van het besluit waarbij de recidive als bedoeld in het vierde lid is toegepast, opnieuw sprake is van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan als bedoeld in artikel 18, tweede lid van de Participatiewet.
6. Artikel 4 vierde lid van deze verordening is niet van toepassing.
7. Voor zover de gedraging, bedoeld in het eerste en het tweede lid, leidt tot een aanvullend beroep op incidentele of periodieke bijzondere bijstand, wordt de maatregel vastgesteld op het bedrag ter hoogte van de incidentele of periodieke bijzondere bijstand waarop onterecht beroep wordt gedaan.

Artikel 8. Samenloop

1. Indien sprake is van één gedraging die schending oplevert van meerdere in deze verordening 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. Indien sprake is van meerdere gedragingen die schending opleveren van één of meerdere in deze verordening genoemde verplichtingen, wordt voor iedere gedraging een afzonderlijke maatregel opgelegd. Deze maatregelen worden gelijktijdig opgelegd, maar kunnen gezamenlijk nooit hoger zijn dan 100 procent van de bijstandsnorm per maand.
3. Indien sprake is van een gedraging die schending oplevert van een in deze verordening genoemde verplichting en van de inlichtingenplicht zoals bedoeld in artikel 17, eerste lid van de Participatiewet en artikel 13 van de IOAW of IOAZ, wordt geen maatregel opgelegd.
4. Als de uitkering op grond van artikel 20, eerste lid van de IOAW of artikel 20, tweede lid van de IOAZ blijvend of tijdelijk wordt geweigerd en de gedraging die tot deze weigering heeft geleid tevens op grond van deze verordening tot een maatregel zou kunnen leiden, blijft een maatregel ter zake van die gedraging achterwege.

Hoofdstuk 3. Slotbepalingen

Artikel 9. Overgangsbepalingen

1. Bij het bepalen van de op te leggen maatregel dient de verordening te worden toegepast, die gold op het moment van de verwijtbare gedraging.
2. Indien het moment van de verwijtbare gedraging, zoals bedoeld in het eerste lid, niet precies kan worden vastgesteld, dan dient de verordening te worden toegepast die gold op het moment van de constatering van de verwijtbare gedraging.

Artikel 10. Inwerkingtreding en intrekking

1. Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2018.
2. De Maatregelverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ Opsterland 2015 wordt ingetrokken per 1 januari 2018.
3. Deze verordening kan worden aangehaald als Maatregelverordening Opsterland 2018.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van de Gemeente Opsterland van 15 januari 2018.

De griffier,

Ieke Zwart

De voorzitter,

Ellen van Selm

Toelichting

Algemeen

Rechten en plichten in de Participatiewet

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

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

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

Met ingang van 1 januari 2015 zijn in artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet geüniformeerde arbeidsverplichtingen opgenomen. Voor schending van deze verplichting geldt dat de bijstand in beginsel moet worden verlaagd met honderd procent gedurende één tot drie maanden. In de verordening is de duur van de verlaging vastgelegd (artikel 18, vijfde lid, van de Participatiewet). Is afgezien van een verlaging wegens het ontbreken van elke vorm van verwijtbaarheid, dan is het niet mogelijk om bij toepassing van bepalingen ten aanzien van recidive deze gedraging mee te tellen. Is vanwege de afstemming op grond van artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet of vanwege dringende redenen afgezien van het opleggen van een verlaging, dan is daarin geen reden gelegen om de betreffende gedraging buiten beschouwing te laten in geval van recidive.

Het college moet op grond van artikel 18 derde lid van de Participatiewet verplicht na uiterlijk drie maanden een (her)beoordeling doen. Deze herbeoordeling heeft als doel te bezien of de omstandigheden of 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.^[1] Artikel 18, derde lid, van de Participatiewet is naar oordeel van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid niet van toepassing als sprake is van schending van een van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen (artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet). Ten aanzien van geüniformeerde arbeidsverplichtingen is artikel 18, elfde lid, van de Participatiewet van toepassing. Verschil tussen artikel 18, derde lid, en artikel 18, elfde lid, van de Participatiewet is dat artikel 18, elfde lid, pas wordt toegepast als belanghebbende daarom vraagt. Om eenduidigheid in de werkwijze te krijgen en omdat er toch een herbeoordeling moet plaatsvinden na uiterlijk drie maanden is besloten om in de verordening geen maatregel op te nemen die langer duurt dan drie maanden.

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

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

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 van de IOAW en artikel van de 20 IOAZ). Het gemeentelijk beleid moet vastgelegd worden in een verordening (artikel van de 35 IOAW en artikel 35 van de IOAZ). De verlaging 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 verlaging van de bijstand. Het belangrijkste voorbeeld van de medewerkingsplicht is het toestaan van een huisbezoek. In de praktijk zal het niet toestaan van een huisbezoek echter leiden tot beëindiging of intrekking van het recht op bijstand omdat het recht op bijstand niet kan worden vastgesteld. Het verlagen van de bijstand is in dat geval niet aan de orde. Het niet voldoen aan een oproep om op een bepaalde plaats en tijd te verschijnen in verband met arbeidsinschakeling valt ook onder het niet voldoen aan de medewerkingsplicht. In de praktijk betreft het echter veelal oproepen voor gesprekken om bepaalde inlichtingen te verstrekken zodat het niet verschijnen dan wordt gezien als het niet nakomen van de inlichtingenplicht. Daarom is ervoor gekozen het niet verlenen van medewerking zoals bedoeld in artikel 17, tweede lid, van de Participatiewet niet als verlagingswaardige 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, huidige Participatiewet), IOAW en IOAZ. Deze moet worden opgelegd bij een schending van de inlichtingenplicht en komt in de plaats van de verlaging 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 voor gekozen deze regels niet in deze verordening op te nemen omdat deze verordening een gecombineerde Participatiewet, IOAW en IOAZ afstemmingsverordening is. 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.

Maatregel gaat voor verrekening

Als een maatregel wordt opgelegd in een periode dat er een verrekening van (eerder ontvangen) inkomsten plaatsvindt, dan gaat de maatregel voor de verrekening. Dit betekent dat gedurende de maand(en) dat een maatregel wordt opgelegd, er minder of niet verrekend kan worden. Per geval dient beoordeeld te worden of betrokkene niet te lang onder het bestaansminimum raakt.

Artikelsgewijze toelichting

Enkel die bepalingen die nadere toelichting behoeven worden hier 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.^[3]

Herzieningsverzoek

Met de invoering van de uniforme arbeidsverplichtingen zijn de maatregel aangescherpt, maar is er ook een 'inkeerregeling' in de wet opgenomen (artikel 18 elfde lid Participatiewet). Het doel van deze inkeerregeling is om de belanghebbende de kans te geven zijn gedrag aan te passen en/of te herstellen waarmee er wel weer aan de verplichtingen wordt voldaan.

Met de invoering van een herzieningsverzoek wordt het idee van de 'inkeerregeling' overgenomen. De belanghebbende kan een schriftelijk of mondeling verzoek indienen om de maatregel in verband met de schending van de arbeidsverplichtingen of de schending van artikel 55 Participatiewet te herzien zodra uit de houding en gedragingen van de belanghebbende ondubbelzinnig is gebleken dat hij de verplichtingen wil nakomen. In dat geval vervalt de maatregel voorzover deze nog niet is uitgevoerd, met dien verstande dat de maatregel minimaal een maand duurt.

Zie verder toelichting bij artikel 5.

Artikel 2. Het opleggen van een maatregel

In de maatregelverordening zijn voor allerlei gedragingen die een schending van een verplichting betekenen, standaardmaatregelen vastgesteld in de vorm van een vaste (procentuele) verlaging van de bijstandsnorm.

In het tweede lid is de hoofdregel neergelegd dat een maatregel wordt afgestemd op de omstandigheden, de mogelijkheden van de belanghebbende om middelen te verwerven en gelet op diens bijzondere omstandigheden, dringende redenen daartoe noodzaken. Deze bepaling brengt met zich mee dat het college bij elke op te leggen maatregel zal moeten nagaan of gelet op de individuele omstandigheden van de betrokken belanghebbende afwijking van de hoogte en de duur van de voorgeschreven standaardmaatregel geboden is.

De regering ziet geen aanleiding om rekening te houden met een verminderde verwijtbaarheid. Iets is verwijtbaar en dus een reden voor een maatregel, of het is niet verwijtbaar en dan is er geen reden voor een maatregel (...).

(Bijzondere) omstandigheden?

Matiging van de opgelegde maatregel wegens persoonlijke omstandigheden kan bijvoorbeeld in de volgende gevallen aan de orde zijn: bijzondere financiële omstandigheden van de belanghebbende, zoals bijvoorbeeld hoge woonlasten of andere vaste lasten of uitgaven van bijzondere aard waarvoor geen financiële tegemoetkoming mogelijk is; sociale omstandigheden, gezinnen met kinderen bijvoorbeeld.

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. Uit het woord "dringend" blijkt dat er wel iets heel bijzonders en uitzonderlijks aan de hand moet zijn, wil een afwijking van het algemene principe gerechtvaardigd zijn. Wat dringende redenen zijn, is afhankelijk van de concrete situatie en kan dus niet op voorhand worden vastgelegd. Er kan worden gedacht aan enerzijds een mindere mate van verwijtbaarheid ten aanzien van de gedraging en anderzijds aan de financiële of sociale gevolgen voor belanghebbende en/of diens gezin. Daarbij moet worden opgemerkt dat ernstige financiële gevolgen op zichzelf geen reden zijn om van een verlaging af te zien, omdat dit inherent is aan het verlagen van een uitkering. De 'dringende reden' moet niet verward worden met de 'zeer dringende reden' van artikel 16 Participatiewet. De beoordeling van artikel 16 Participatiewet is volgens vaste jurisprudentie van de CRvB nog stringenter (alleen afwijken bij gevolg overlijden of invaliditeit).

Voor de uitleg van de 'dringende reden' kan aansluiting gezocht worden bij de uitleg die de CRvB aan deze term geeft. Enkele voorbeelden uit uitspraken:

- Dringende redenen hebben alleen betrekking op de eventuele gevolgen van de terugvordering (lees hier: de maatregel). zie CRvB 16-09-2008, nr. 07/3229 WWB, CRvB 22-03-2011, nrs. 09/5057 WWB e.a..
- Het moet gaan om een zodanige bijzondere situatie, dat terugvordering (lees hier: het opleggen van een maatregel) zou leiden tot onaanvaardbare financiële of sociale consequenties voor de belanghebbende (zie CRvB 26-02-2008, nr. 06/6854 WWB en CRvB 04-09-2012, nrs. 10/7048 WWB e.a.).
- Lichamelijke en psychische klachten die al enige tijd bestaan en dus niet in het bijzonder het gevolg kunnen zijn van het terugvorderingsbesluit (lees hier: het besluit tot opleggen van een maatregel), worden niet aangemerkt als dringende redenen, evenals de hoogte van de vordering (lees hier: maatregel) zie CRvB 07-12-2010, nrs. 09/3973 WWB e.a.).
- de omstandigheid dat belanghebbende (weer) in een schuldsaneringstraject is opgenomen is geen grond voor het oordeel dat de terugvordering (lees hier: de maatregel) onaanvaardbare sociale of financiële consequenties heeft (zie CRvB 06-07-2010, nr. 08/354 WWB).

Verwijtbaarheid

Het afzien van het opleggen van een verlaging "indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt", volgt uit artikel 18, negende lid, van de Participatiewet, respectievelijk artikel 20, derde lid, van de IOAW en

artikel 20, derde lid, van de IOAZ. In deze verordening is daarom de term 'verwijtbaarheid' niet opgenomen in een artikel.

Van het ontbreken van verwijtbaarheid is uitsluitend sprake bij evidente afwezigheid hiervan^[4]. Het is aan het college te beoordelen of elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt aan het betreffende gedrag. Is vanwege de afwezigheid van elke vorm van verwijtbaarheid afgezien van een verlaging, dan is het niet mogelijk om bij toepassing van recidive deze gedraging mee te tellen. Is vanwege de afstemming op grond van artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet van een verlaging afgezien dan is daarin geen reden gelegen om de betreffende gedraging buiten beschouwing te laten in geval van recidive.

Lik op stuk

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. Het is voorstelbaar dat wanneer een maatregelwaardige gedraging meer dan 12 maanden geleden heeft plaatsgevonden dat er afgezien wordt van het opleggen van een maatregel. Een en ander is afhankelijk van de individuele situatie per geval.

Afzien of verlagen is ook mogelijk bij geüniformeerde arbeidsverplichtingen.

Schriftelijke mededeling in verband met recidive

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

Artikel 3. Het besluit tot opleggen van een maatregel

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

Artikel 4. Ingangsdatum en berekeningsgrondslag

Bijstandsnorm

In dit lid is het uitgangspunt vastgelegd dat een maatregel wordt opgelegd over de bijstandsnorm. Onder de bijstandsnorm wordt verstaan de toepasselijke bijstandsnorm genoemd in artikel 5 onderdeel c Participatiewet en indien van toepassing verhoogd met de bijzondere bijstand voor levensonderhoud genoemd in artikel 12 Participatiewet of de grondslag van de uitkering genoemd in artikel 5 IOAW of IOAZ;

Maatregel vanaf de eerste dag van de maand

Het opleggen van een maatregel vindt plaats door het verlagen van de uitkering. Verlaging van de uitkering kan op drie manieren:

- door de maatregel direct over de maand op te leggen waarin de maatregel aan de belanghebbende bekend is gemaakt;
- door middel van verlaging van het uitkeringsbedrag in de eerstvolgende maand(en) of
- wanneer de uitkering is beëindigd en belanghebbende keert binnen 12 maanden terug in de bijstand.

Het verlagen van de uitkering die in de directe toekomst wordt verstrekt, is de gemakkelijkste methode. In dat geval hoeft niet te worden overgegaan tot herziening en terugvordering. Om die reden is vastgelegd dat een maatregel wordt opgelegd met ingang van dezelfde of de eerstvolgende maand, waarbij wordt uitgegaan van de voor die maand geldende bijstandsnorm. Hiermee wordt invulling geven aan het 'lik op stuk' beleid om zodoende overtredingen direct bestraffen.

Wanneer een maatregel niet binnen de bovengenoemde termijnen ten uitvoer kan worden gelegd, dan wordt de maatregel opgelegd zodra de belanghebbende alsnog binnen twaalf maanden een beroep doet op uitkering of de uitbetaling daarvan. Hierdoor is het ook mogelijk om alsnog een maatregel op te leggen na een tijdelijke beëindiging of onderbreking van de uitbetaling van de uitkering, bijvoorbeeld door inkomsten.

Een maatregel wordt voor bepaalde tijd opgelegd. Door een maatregel voor een bepaalde periode op te leggen, weet de belanghebbende die met een maatregel wordt geconfronteerd waar hij aan toe is. Het college kan opnieuw een maatregel opleggen. Hiervoor is dan wel weer een apart besluit nodig.

De maximale duur is vastgesteld op drie maanden (tweede lid), omdat in artikel 18 derde lid Participatiewet is geregeld dat er na drie maanden een herbeoordeling moet plaatsvinden. Door de maximale duur van de maatregel te beperken tot drie maanden behoeft deze herbeoordeling nooit plaats te vinden. Daarbij is er met de keuze van de maximale duur van de maatregel aansluiting gezocht bij de regels/voorwaarden van de uniforme arbeidsverplichting van artikel 18 vijfde lid Participatiewet.

Vierde lid: verrekening evenredig over drie aaneengesloten maanden.

De maatregel wordt evenredig verdeeld over drie aaneengesloten maanden.

Met de totstandkoming van het vierde lid is de lijn van wetgever doorgezet in verordening. Met dien verstande dat de maatregel voor de schending van de arbeidsverplichtingen wordt gesteld op 100 procent van de bijstandsnorm, evenredig verdeeld over drie maanden.

Voorbeeld:

Maatregel	Verrekening 1 ^e maand	Verrekening 2 ^e maand	Verrekening 3 ^e maand
100 procent van de bijstandsnorm over één maand	33,33% bijstandsnorm	33,33% bijstandsnorm	33,33% bijstandsnorm
100 procent van de bijstandsnorm over twee maanden	66,66% bijstandsnorm	66,66% bijstandsnorm	66,66% bijstandsnorm
100 procent van de bijstandsnorm over drie maanden	100% bijstandsnorm	100% bijstandsnorm	100% bijstandsnorm

De minimale duur van de verrekening is één maand ter voorkoming dat door een herzieningsverzoek de maatregel volledig ongedaan wordt gemaakt nadat de belanghebbende ondubbelzinnig heeft laten blijken weer aan de verplichtingen te willen voldoen. Daarbij is er met de keuze van de minimale duur van de verrekening aansluiting gezocht bij de regels/voorwaarden van de uniforme arbeidsverplichting van artikel 18 vijfde lid Participatiewet.

Artikel 5. Herzieningsverzoek

Met de invoering van de uniforme arbeidsverplichtingen zijn de maatregelen aangescherpt, maar is er ook een 'inkeerbepaling' in de wet opgenomen (artikel 18 elfde lid Participatiewet). Het doel van deze inkeerbepaling is om de belanghebbende de kans te geven zijn gedrag aan te passen en/of te herstellen waarmee er wel weer aan de verplichtingen wordt voldaan (reparatoir karakter). De maatregel wordt deels ongedaan gemaakt (herzieningsverzoek) zodra de belanghebbende weer ondubbelzinnig aan de arbeidsverplichtingen voldoet. De belanghebbende heeft zelf invloed op de uiteindelijke duur en hoogte van de maatregel.

Met de invoering van een herzieningsverzoek wordt het idee van de 'inkeerbepaling' overgenomen. De belanghebbende kan een schriftelijk verzoek indienen om de maatregel in verband met de schending van de arbeidsverplichtingen of de schending van artikel 55 Participatiewet te herzien zodra uit de houding en gedragingen van de belanghebbende ondubbelzinnig is gebleken dat hij de verplichtingen wil nakomen. In dat geval vervalt de maatregel voorzover deze nog niet is uitgevoerd, met dien verstande dat de maatregel minimaal een maand duurt.

Een herzieningsverzoek moet schriftelijk ingediend worden. Dit om misverstanden over verzoeken en aanvragen te voorkomen. Met een herzieningsverzoek eindigt de maatregel en gaat belanghebbende weer bijstand ontvangen als deze daarom verzocht heeft en uit diens houding en gedraging ondubbelzinnig is gebleken dat hij de arbeidsverplichtingen nakomt. Eveneens in verband met het reparatoire karakter van de maatregel is besloten om de maatregel niet de vorm te geven van een weigering van uitkering en hervatting van de uitkering op verzoek. Bij die weigering zou het namelijk gaan om een volledige uitsluiting van het recht op uitkering, hetgeen verder gaat dan het behoud van het recht met een nihilstelling via een 100 procent verlaging gedurende maximaal drie maanden (die na die periode weer herleeft). De maatregel heeft op deze wijze een karakter dat past bij de bijstandsuitkering als vangnet. Daarmee kan de maatregel de proportionaliteitstoets doorstaan.

Ondubbelzinnig aan verplichting voldaan

Wanneer heeft de belanghebbende ondubbelzinnig aan de verplichtingen voldaan? Hierop kan niet eenduidig een antwoord gegeven worden. Dit is zeer afhankelijk van de individuele omstandigheden van de belanghebbende en zijn situatie. Een limitatieve lijst kan dan ook niet gegeven worden. Voorts geeft de memorie van toelichting bij de 'inkeerbepaling' geen antwoord op deze vraag.

Uitleg Wikipedia: ondubbelzinnig: niet mis te verstaan.

Uitleg Van Dale: ondubbelzinnig: vatbaar voor slechts één uitleg, duidelijk.

Als richtlijn kan genomen worden dat uit **woord** en **daad** van de belanghebbende moet blijken dat deze weer aan de verplichtingen voldoet. De enkele opmerking of verklaring dat een belanghebbende is geschrokken van de maatregel geeft geen aanleiding om de maatregel te herzien. Ook het feit dat er een schriftelijk herzieningsverzoek wordt ingediend, waarbij wordt aangegeven dat de belanghebbende aan de verplichting wil voldoen, geeft geen aanleiding om de maatregel te herzien. Uit de daden moet blijken dat belanghebbende zijn gedrag heeft veranderd.

Enkele voorbeelden:

Verwijtbare gedraging	Voorwaarde voor herziening
Het niet aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid	Het wel aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid. De geweigerde baan wordt alsnog geaccepteerd of een nieuwe baan wordt gevonden voor een vergelijkbaar aantal arbeidsuren.
Het door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid	Het accepteren van een nieuwe baan voor een vergelijkbaar aantal arbeidsuren.
Het niet ingeschreven staan bij uitzendbureaus, terwijl deze verplichting wel was opgelegd.	Het zich alsnog in laten schrijven bij uitzendbureaus.
Het niet ingeschreven staan bij het UWV als werkzoekende en ook geen gevolg geven aan het verzoek zich als nog in te schrijven.	Zich alsnog inschrijven als werkzoekende bij het UWV.
Onvoldoende solliciteren	Het overleggen van actuele en voldoende sollicitatiebewijzen.
Het weigeren mee te werken aan een traject naar werk	Alsnog meewerken aan dat traject naar werk
Het niet indienen van een verzoek tot alimentatie, terwijl deze verplichting wel was opgelegd.	Het alsnog indienen van een verzoek tot alimentatie.
Het uitschelden van een medewerker van de gemeente.	Het aanbieden van excuses aan deze medewerker van de gemeente
Het vernielen van eigendommen van de gemeente.	Het aanbieden van excuses en het vergoeden van de schade.

Beantwoorden met besluit

Een herzieningsverzoek wordt beantwoord middels een besluit. De belanghebbende vraagt namelijk om een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Blijkt uit het herzieningsverzoek niet onduidelijk (bijvoorbeeld uit de bijgevoegde bewijsstukken en/of de concrete handelingen) dat de belanghebbende weer aan de verplichtingen voldoet, dan wordt het herzieningsverzoek afgewezen.

Artikel 6. Schending verplichtingen

Door de invoering van uniforme arbeidsverplichtingen (maar ook de boete) heeft het kabinet een strenge lijn ingezet wat betreft de hoogte van de maatregel wegens het niet voldoen aan de verplichtingen die zijn verbonden aan het recht op bijstand. Hiermee wil het kabinet benadrukken dat er aan het recht op bijstand verplichtingen zijn verbonden die nagekomen moeten worden. Niet nakoming – zonder hiervoor een legitieme reden te hebben – leidt tot een maatregel van 100 procent van de bijstandsnorm. Het is aan het college om deze maatregel evenredig te verdelen over één en maximaal drie maanden.

Eerste lid:

Wanneer er niet aan de arbeidsverplichtingen of aan een aanvullende verplichting van artikel 55 Participatiewet wordt voldaan dan wordt een maatregel opgelegd van 100 procent van de bijstandsnorm over één maand, evenredig verdeeld over drie maanden. Dit betekent dat gedurende drie aaneengesloten maanden een maatregel van 33,33 procent per maand.

Wat wordt er bedoeld met de arbeidsverplichtingen?

Een limitatieve opsomming is niet mogelijk, behalve dan voor de uniforme arbeidsverplichting van artikel 18 vierde lid Participatiewet.

Op basis van de maatregelgeschiedenis wordt, anders dan de uniforme arbeidsverplichtingen, in ieder geval bedoeld:

Voor de uitvoering van de Participatiewet:

- het zich niet tijdig laten registreren als werkzoekende bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, het niet tijdig laten verlengen van deze registratie of het onvoldoende uren als werkzoekende ingeschreven staan;
- het niet of onvoldoende meewerken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak als bedoeld in artikel 44a van de Participatiewet;
- het onvoldoende nakomen van verplichtingen als bedoeld in de artikelen 9, eerste lid, of 55 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, voor zover deze verplichtingen niet worden genoemd in artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet;
- het uit houding en gedrag ondubbelzinnig laten blijken verplichtingen als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, van de 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;
- het niet of onvoldoende verrichten van een door het college opgedragen tegenprestatie naar vermogen als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel c, van de Participatiewet;
- 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, vierde lid, van de Participatiewet.

Voor de uitvoering van de IOAW/IOAZ:

- het zich niet tijdig laten registreren als werkzoekende bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, het niet tijdig laten verlengen van deze registratie of het onvoldoende uren als werkzoekende ingeschreven staan;
- het niet of in onvoldoende mate meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling;
- het niet of onvoldoende gebruik maken van een door het college aangeboden voorziening als bedoeld in de artikelen 36, eerste lid, en 37, eerste lid, onderdeel e, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers of de artikelen 36, eerste lid, en artikel 37, eerste lid, onderdeel e, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, voor zover dit niet heeft geleid tot het geen doorgang vinden of tot voortijdige beëindiging van die voorziening;
- het uit houding en gedrag ondubbelzinnig laten blijken de verplichtingen als bedoeld in artikel 37, eerste lid, onderdeel e, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers of artikel 37, eerste lid, onderdeel e, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen niet te willen nakomen, wat heeft geleid tot het intrekken van de ontheffing van de arbeidsplicht voor een alleenstaande ouder als bedoeld in artikel 38, eerste lid, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers of artikel 38, eerste lid, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen;
- het niet of onvoldoende verrichten van een door het college opgedragen tegenprestatie naar vermogen als bedoeld in artikel 37, eerste lid, onderdeel f, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers of artikel 37, eerste lid, onderdeel f, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen;
- het niet naar vermogen proberen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen;
- het niet aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid;
- het door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid als bedoeld in artikel 20, eerste lid, onder a of b, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers of artikel 20, tweede lid, onder a of b, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen;
- het niet of onvoldoende gebruik maken van een door het college aangeboden voorziening gericht op arbeidsinschakeling als bedoeld in de artikelen 36, eerste lid, en 37, eerste lid, onderdeel e, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de artikelen 36, eerste lid, en 37, eerste lid, onderdeel e, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, voor zover dit heeft geleid tot het geen doorgang vinden of tot voortijdige beëindiging van die voorziening..

Wat wordt bedoeld met onvoldoende uren als werkzoekende ingeschreven staan?

Op grond van artikel 9 lid 1 onderdeel a wordt belanghebbende verplicht naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen, deze te aanvaarden en te behouden, waaronder begrepen registratie als werkzoekende bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen. Het college verstaat onder naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen ook dat de belanghebbende voldoende uren ingeschreven staat bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen. De wet geeft echter geen bepaling voor hoeveel uren belanghebbende moet staan ingeschreven. Hierdoor zou met een

inschrijving van 1 uur per week aan deze eis zijn voldaan. Dit vindt het college onvoldoende. Het college verwacht daarom van een belanghebbende dat hij zich voor 28-40 uur inschrijft als werkzoekende bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen. Hiermee verruimt de belanghebbende de kans op arbeid en aanbod van arbeid. Een belanghebbende wordt aangespoord zich voor 36 uur als werkzoekende in te laten schrijven.

Afhankelijk van leeftijd en leefsituatie raakt een ieder gemiddeld uit de bijstand bij een baan van 32 uur per week, uitgaande van het minimumloon. Bij een baan van minder dan 28 uur, uitgaande van minimumloon, blijft een beroep op bijstand in de meeste gevallen in ieder geval noodzakelijk. Dit wetende wordt aan een belanghebbende een maatregel opgelegd wanneer deze, na aansporing, weigert zijn uren van inschrijving te verhogen naar minimaal 28 uur. Heeft belanghebbende reeds een parttime baan, dan kan hij niet volstaan met inschrijving als werkzoekende voor de resterende uren. Van belanghebbende wordt ook in dat geval verwacht dat hij zich volledig als werkzoekende laat inschrijven. Beperkt de inschrijving zich tot 28 uur, dan wordt in principe een maatregel opgelegd.

Wat wordt bedoeld met artikel 55 Participatiewet

De Participatiewet geeft het college de bevoegdheid om personen verplichtingen op te leggen die volledig individueel bepaald zijn. Artikel 55 van de Participatiewet biedt daartoe de mogelijkheid 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 verplichtingen die het college op grond van artikel 55 van de Participatiewet kan opleggen heeft een zeer individueel karakter. Het kan daarom zo zijn dat de in de verordening vastgestelde verlaging niet is afgestemd op de individuele omstandigheden van een belanghebbende. Het college zal daarom altijd rekening moeten houden met de individualiseringsbepaling van artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet. Denk eraan: de individuele verplichting geldt alleen in de Participatiewet, dus niet in de IOAW en IOAZ.

Wat wordt bedoeld met 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.

Ook verbaal geweld valt onder de noemer 'zeer ernstige misdraging'.^[5] Te denken valt aan schreeuwen, dreigen, intimideren e.a.

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.^[6]

Het gaat dus om alle vormen van zeer ernstige misdragingen tegenover de met de uitvoering van de wet belaste personen en instanties (college, SVB en re-integratiebedrijven) tijdens het verrichten van hun werkzaamheden.^[7] 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.^[8]

Als een belanghebbende zich zeer ernstig misdraagt tegenover personen en instanties die zijn belast met de uitvoering van de wet, wordt deze gedraging allereerst afgehandeld conform het agressieprotocol. Voorts kan het strafrechtelijke circuit worden ingezet (lid 6). Wanneer de afhandeling van de ernstige misdraging op deze wijze niet het gewenste effect bereikt (aanpassing van gedrag, een fatsoenlijke bejegening) dan wordt er alsnog een maatregel opgelegd van 100% van de bijstandsnorm over één maand, overeenkomstig het eerste lid.

Lid 2: Recidive

Als binnen twaalf maanden na een eerste verwijtbare gedraging wederom sprake is van een verwijtbare gedraging waarmee de arbeidsverplichting of artikel 55 Participatiewet wordt geschonden of er sprake is van een zeer ernstige misdraging, wordt de grotere mate van verwijtbaarheid tot uitdrukking gebracht

in een verdubbeling van de duur van de verlaging. Een verlaging kan nooit hoger zijn dan honderd procent per maand.

Met de eerste verwijtbare gedraging wordt de eerste gedraging bedoeld die aanleiding is geweest tot een verlaging, ook als wegens dringende redenen – op grond van artikel 3, tweede lid, van deze verordening en eventueel 18, tiende lid, van de Participatiewet – is afgezien van het opleggen van een verlaging.

Dit geldt ook als van afstemming op grond van artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet is afgezien van het opleggen van een verlaging. Is vanwege de afwezigheid van elke vorm van verwijtbaarheid afgezien van een verlaging, dan is het niet mogelijk om bij toepassing van recidive deze gedraging mee te tellen. Voor het bepalen van de aanvang van de termijn van twaalf maanden, geldt het tijdstip waarop het besluit waarmee de verlaging is opgelegd, is verzonden.

Derde lid: Recidive op recidive

Ook in het geval dat een belanghebbende voor een derde of volgende keer een verplichting schendt, is de recidivebepaling van deze verordening van toepassing. Voor toepassing van de recidivebepaling bij recidive op recidive (derde lid) is vereist dat het opnieuw schenden van de verplichting plaatsvindt binnen twaalf maanden na bekendmaking van het vorige besluit waarmee een verlaging is toegepast. Is hiervan sprake dan wordt de periode van de maatregel bepaald op 100 procent van de bijstandsnorm per maand over een periode drie maanden. Eenvoudigweg wordt de uitkering drie maanden achtereen niet uitbetaald.

Vierde lid: Recidive op recidive op recidive

Is sprake van een vierde of volgende schending, dan geldt – evenals bij derde keer recidive – dat de duur van de oorspronkelijke verlaging wordt bepaald op 100 procent van de bijstandsnorm per maand gedurende drie maanden, met dien verstande dat periode telkens weer met drie maanden wordt verlengd als de belanghebbende de verplichtingen weigert te blijven nakomen. Hiervoor is geen aparte besluitvorming noodzakelijk. Middels de wettelijke verplichte herbeoordeling zal bezien moeten worden of de belanghebbende de verplichtingen wil nakomen. Is hiervan sprake dan eindigt de maatregel. Is hiervan geen sprake dan loopt de maatregel door.

Vijfde lid:

Wanneer de belanghebbende zijn inschrijving bij het UWV laat verlopen dan is de arbeidsverplichting geschonden. Dit zou in de basis leiden tot een maatregel van 100 procent van de bijstandsnorm gedurende één maand, verrekend over drie maanden. Een maatregel moet echter in verhouding staan tot de gedraging. De hoogte van de maatregel is in eerste instantie daarom wel erg hoog. Daarom wordt bij een geconstateerde uitschrijving bij het UWV de belanghebbende in de gelegenheid gesteld zijn (administratieve) inschrijving bij het UWV te herstellen. Wordt ook aan dit verzoek niet voldaan dan wordt de maatregel van 100 procent van de bijstandsnorm over één maand alsnog uitgevoerd. Deze maatregel zal in de basis verrekend worden over drie maanden. Vanaf dat moment heeft de belanghebbende alsnog de mogelijkheid de inschrijving bij het UWV te herstellen. Hiermee wordt dan ondubbelzinnig aangetoond dat belanghebbende aan de verplichtingen wil voldoen en kan er naar aanleiding van een schriftelijk herzieningsverzoek alsnog besloten worden de maatregelen ongedaan te maken waarbij in ieder geval de eerste maand verrekend wordt (33,33 procent).

Zesde lid:

Wanneer de belanghebbende zich zeer ernstig misdraagt dan leidt dit in de basis tot een maatregel van 100 procent van de bijstandsnorm gedurende één maand, verrekend over drie maanden. De praktijk leert dat een aanschrijving overeenkomstig het agressieprotocol een groot corrigerend effect heeft en leidt tot aanpassing van het gedrag en tot een fatsoenlijke bejegening. Het college kiest er daarom voor om de belanghebbende allereerst via deze weg te bewegen zich te onthouden van zeer ernstige misdagingen. Heeft dit niet het gewenste effect dan wordt de maatregel van 100 procent van de bijstandsnorm over één maand alsnog uitgevoerd. Deze maatregel zal in de basis verrekend worden over drie maanden. Vanaf dat moment heeft de belanghebbende uiteraard alsnog de mogelijkheid zijn gedrag aantoonbaar en ondubbelzinnig aan te passen (herzieningsverzoek). Hiermee wordt dan ondubbelzinnig aangetoond dat belanghebbende aan de verplichtingen wil voldoen en kan er naar aanleiding van een schriftelijk herzieningsverzoek alsnog besloten worden de maatregelen ongedaan te maken waarbij in ieder geval de eerste maand verrekend wordt (33,33 procent).

Zevende lid:

Fysiek geweld wordt niet getolereerd. Een herzieningsverzoek naar aanleiding van fysiek geweld wordt altijd afgewezen.

Artikel 7. Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid

Tekortschietend besef is niet opgenomen in de IOAW en IOAZ. Alleen de Participatiewet kent deze bepaling. Het gevolg hiervan is dat er alleen een maatregel opgelegd kan worden voor tekortschietend besef binnen de Participatiewet en dus niet binnen de IOAW en IOAZ.

Aan de Participatiewet ligt het beginsel ten grondslag dat een ieder in eerste instantie in zijn eigen bestaanskosten dient te voorzien. Pas wanneer dat niet mogelijk is, kan men een beroep doen op bijstand. Hoofregel is dus dat iedereen alles zal moeten doen en nalaten om een beroep op bijstand te voorkomen. Leidt een gedraging ertoe dat belanghebbende eerder, langer of voor een hoger bedrag is aangewezen op bijstand, dan is veelal sprake van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan. Hiervan is in ieder geval sprake bij de volgende gedragingen (als die er toe leiden dat belanghebbende eerder, langer of voor een hoger bedrag is aangewezen op bijstand):

- het onverantwoord besteden en/of te snel interen van vermogen;
- het niet nakomen van de verplichting tot instellen alimentatievordering;
- het door eigen schuld verliezen van het recht op een uitkering;
- het door eigen schuld niet of te laat aanvragen van een voorliggende voorziening en
- het verwijtbaar verlies van arbeid voorafgaande aan de bijstandsverlening.

Het door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid tijdens de bijstandsverlening is een gedraging die ook zou kunnen worden gekwalificeerd als een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan. Vanwege de samenhang met de arbeidsverplichtingen is er echter voor gekozen deze gedraging onder de schending van de arbeidsverplichtingen onder te brengen.

Op grond van artikel 7 van deze verordening kan een verlaging worden opgelegd wegens het betonen van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan. De ernst van de gedraging komt tot uitdrukking in de hoogte van het benadelingsbedrag. Dat is in dit geval het gedeelte van de uitkering waarop eerder, langer of tot een hoger bedrag een beroep wordt gedaan. Hierbij wordt uitgegaan van het netto-bedrag.

De maatregel voor tekortschietend besef wordt afhankelijk gesteld van het aantal maanden dat er te vroeg een beroep op bijstand wordt gedaan. De optelsom van de uitkering over deze maanden is het zogenaemde benadelingsbedrag. Dit is alleen anders bij het verlies van arbeid voorafgaande aan de bijstand. In dat geval is de maatregel 100% van de bijstandsnorm gedurende één maand.

Bijstand in de vorm van een geldlening

Naast het opleggen van een maatregel wordt de uitkering, over de maanden dat er te vroeg een beroep op bijstand wordt gedaan, verstrekt in de vorm van een lening. Dit volgt uit artikel 48, tweede lid, onderdeel b, van de Participatiewet. Als het college besluit beide instrumenten te gebruiken (leenbijstand én verlaging) moet het wel voldoende acht slaan op het totale effect hiervan voor de bijstandsgerechtigde.^[9]

Aanvullend beroep op incidentele bijstand

Er kunnen zich situaties voordoen waarbij er deels een voorliggende voorziening wordt laten liggen ter voorziening in de bijzondere kosten. Als hiervan sprake is en er inmiddels geen beroep gedaan meer kan worden op deze voorliggende voorziening dan is er sprake van tekortschietend besef voor de voorzieningen van het bestaan.

Te denken valt aan de situatie waarbij aan een belanghebbende een toevoeging is verleend. Als deze toevoeging wordt aangevraagd middels een verwijzing door het Juridisch Loket dan krijgt belanghebbende een korting op de te betalen eigenbijdrage rechtsbijstand. De eigen bijdrage wordt verlaagd met (per 1 januari 2017) € 53,- wanneer een belanghebbende eerst (gratis) rechtshulp vraagt aan het Juridisch Loket alvorens een advocaat te raadplegen. In beginsel is hiervoor vereist dat het Juridisch Loket belanghebbende in persoon rechtshulp heeft verleend en dit heeft geleid tot een diagnosedocument. Het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand voorziet overigens in uitzonderingen op het systeem dat eerst het Juridisch Loket moet worden geraadpleegd om de eigen bijdrage te verlagen.

Wanneer een belanghebbende niet eerst rechtshulp vraagt aan het Juridisch Loket en als gevolg daarvan wordt geconfronteerd met een hogere eigen bijdrage, dan kan de bijzondere bijstand worden afgestemd met € 53,- wegens tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan (zie "Het betonen van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid"). Het kan belanghebbende immers worden verweten dat hij een hogere eigen bijdrage moet betalen

Wanneer er een beroep wordt gedaan op bijzondere bijstand, en er door executoriaal beslag niet beschikt kan worden over het (volledige) inkomen, en het beslag is aantoonbaar verwijtbaar, dan wordt de toe-

kenning van de bijzondere bijstand verlaagd met het bedrag aan verwijtbaar beslag middels een maatregel.

Artikel 8. Samenloop

Eerste lid:

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

Tweede lid:

Het tweede lid regelt samenloop als sprake is van meerdere gedraging die schending opleveren van één of meerdere verplichtingen, die zijn genoemd in deze verordening, artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet of in beide regelingen. Dit wordt 'meerdadse samenloop' genoemd. In dat geval wordt voor iedere gedraging een afzonderlijke verlaging toegepast.

Deze verlagingen worden in principe gelijktijdig opgelegd. Dit is anders als dit niet verantwoord is. Hierbij spelen factoren zoals de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden van een belanghebbende een rol. Daarvoor moet altijd gekeken worden naar de individuele omstandigheden. De verlaging wordt dan over meerdere maanden uitgesmeerd.

Derde lid:

Als er 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. Op grond van het derde lid zal er in eerste instantie altijd gekozen worden voor het boetetrajact.

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

Vierde lid:

Het college is op grond van artikel 20 van de IOAW en artikel 20 van de IOAZ bevoegd de uitkering blijvend of tijdelijk te weigeren als een belanghebbende, kort gezegd, inkomen uit arbeid had kunnen verwerven, maar dit nalaat. Dit is een discretionaire bevoegdheid van het college. De vraag of een verlaging moet worden toegepast, zal pas aan de orde komen als het college zich een oordeel heeft gevormd over de eventuele weigering van de uitkering. Deze beoordeling gaat in beginsel voor. Pas als het college concludeert dat van een weigering geen sprake is, kan op grond van deze verordening een verlaging worden toegepast. Dit lid is derhalve bedoeld om samenloop te voorkomen.

Artikel 9. Overgangsbepalingen

Op gedragingen die plaatsvonden voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze verordening, is dan ook de op het moment van de gedraging geldende verordening van toepassing.

Artikel 10. Inwerkingtreding en intrekking

Dit artikel spreekt voor zich.

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

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

[3] Kamerstukken II 2011/12, 33 207, nr. 3, blz. 43.

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

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

[6] Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 3, blz. 24.

[7] Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 3, blz. 55.

[8] Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 3, blz. 25-26.

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

Bijlage Overzicht wijzigingen Maatregelverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ Opsterland 2018.

- Art. 2 lid 1: toevoegen "dan wel wanneer de belanghebbende tekortschietend besef betoont voor de voorziening in het bestaan als bedoeld in deze wet" (was: en bij het tonen van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan).
- Art. 6 lid 5: toevoegen "of bij het onvoldoende uren ingeschreven staan als werkzoekende"
- Art 7 lid 2: toevoegen "in het bestaan" en "d. het verwijtbaar verlies van arbeid voorafgaande aan de bijstandverlening"
- Art. 7 lid 3: toevoegen: "onder a, b en c" en "e. De gedraging, bedoeld in het tweede lid onder d leidt tot een maatregel van 100% van de bijstandsnorm gedurende één maand"
- Art. 7 lid 7: toevoegen "of periodieke" bijzondere bijstand.
- Toelichting: toevoegen alinea "Maatregel gaat voor verrekening"
- Toelichting: toevoegen toelichting bij art. 6 en 7 op bovenstaande wijzigingen, plus alinea: "Wanneer er een beroep wordt gedaan op bijzondere bijstand, en er door executoriaal beslag niet beschikt kan worden over het (volledige) inkomen, en het beslag is aantoonbaar verwijtbaar, dan wordt de toekenning van de bijzondere bijstand verlaagd met het bedrag aan verwijtbaar beslag middels een maatregel".