

Toelichting bij verordening rechtmatigheid Participatiewet, IOAW en IOAZ 2020

Inhoudsopgave

Algemene toelichting	1
Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen	1
Hoofdstuk 2. Afstemming	1
Hoofdstuk 3. Individuele inkomenstoelage	16
Hoofdstuk 4. Individuele studietoelage	20
Hoofdstuk 5. Handhaving en fraudepreventie	22
Hoofdstuk 6. Slotbepalingen	24

Algemene toelichting

Artikelsgewijze toelichting

Enkel die bepalingen die een nadere toelichting behoeven worden hier behandeld.

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1.1 Begrippen

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Hoofdstuk 2. Afstemming

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

Een verlaging krachtens dit hoofdstuk is een punitieve 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 strafvervolgning kunnen alleen naast elkaar bestaan als sprake is van juridisch te onderscheiden feiten. Een voorbeeld van juridisch te onderscheiden feiten: het bezit van en het niet melden van een hennepplantage. De boete wordt opgelegd vanwege het niet verstrekken van relevante informatie voor de vaststelling van het recht op een uitkering. Strafvervolgning is aan de orde wegens overtreding van de Opiumwet.

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

Wet taaleis

Sinds 1 januari 2016 is de taaleis als nieuwe verplichting opgenomen in de Participatiewet (artikel 18b van de Participatiewet). Dit artikel bevat een inspanningsverplichting voor bijstandsgerechtigden om de Nederlandse taal te beheersen, voor zover dit noodzakelijk is voor het naar vermogen verkrijgen, aanvaarden en behouden van algemeen geaccepteerde arbeid. Voor schending van deze verplichting geldt dat de bijstand in beginsel trapsgewijs moet worden verlaagd met 20% gedurende 6 maanden in de periode 0-6 maanden na de schriftelijke kennisgeving dat een bijstandsgerechtigde de taal onvoldoende beheerst, 40% gedurende 6 maanden in de periode 6-12 maanden na de schriftelijke kennisgeving en 100% voor onbepaalde tijd na 12 maanden na de schriftelijke kennisgeving (artikel 18b, negende lid, tiende lid en elfde lid, van de Participatiewet). Artikel 18b van de Participatiewet kent een eigen afstemmingsregime waardoor dit hoofdstuk niet van toepassing is.

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 20 van de 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 verlagingenregime, waarbij moet worden opgemerkt dat de mogelijkheid om een boete op te leggen al per 1 januari 2010 was vervallen.

Schenden van de inlichtingenplicht

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

Artikel 2.1. Begrippen

Bijstandsnorm

Onder de 'bijstandsnorm' wordt in dit hoofdstuk 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. Verder wordt bij het tekortschietend besef van verantwoordelijkheid in de voorziening van het bestaan de duur van de (eerdere) aanspraak op een uitkering berekend.

Artikel 2.2. Het besluit tot het opleggen van een verlaging

Het verlagen van een uitkering op grond van dit hoofdstuk 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. Daarnaast heeft de verlaging een reparatoir karakter. Dat betekent dat de belanghebbende moet weten welke verplichting(en) hij niet of onvoldoende is nagekomen, zodat hij zijn gedrag daarop kan aanpassen. Om deze reden moet de reden van de verlaging in de beschikking worden opgenomen.

Artikel 2.3. Horen van de belanghebbende

In het kader van de zorgvuldigheid ter voorbereiding van het besluit wordt de belanghebbende in de gelegenheid gesteld om zijn zienswijze naar voren te brengen. Het college is echter niet verplicht belanghebbende in het kader van het onderzoek te horen en kan hier in voorkomende gevallen van afzien, alvorens een verlaging jegens belanghebbende wordt toegepast. Het betreft namelijk een beslissing ten aanzien van een financiële aanspraak en die zijn op grond van artikel 4:12 Awb uitgezonderd van de hoorplicht bij de voorbereiding van een besluit.

Artikel 2.4. Afzien van de verlaging

Het afzien van het opleggen van een verlaging "indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt", is overgenomen uit artikel 18, negende lid, van de Participatiewet, respectievelijk artikel 20, derde lid, van de IOAW en artikel 20, derde lid, van de IOAZ. Aangenomen moet worden dat hiervan uitsluitend sprake is bij evidente afwezigheid van verwijtbaarheid. Het is aan het college te beoordelen of elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt aan het betreffende gedrag. 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.

Een andere reden om af te zien van het opleggen van een verlaging is dat de gedraging te lang geleden heeft plaatsgevonden (verjaring). Omwille van de effectiviteit ("lik op stuk") is het nodig dat een verlaging spoedig nadat de gedraging heeft plaatsgehad, wordt opgelegd. Om deze reden regelt het eerste lid, onderdeel b, dat het college geen verlagingen oplegt voor gedragingen die langer dan twaalf maanden geleden hebben plaatsgevonden. Dit heeft tevens als voordeel dat een uitkeringsgerechtigde niet te lang in onzekerheid wordt gehouden over de vraag of het college overgaat tot het opleggen van een verlaging.

Afzien van verlagen in verband met dringende redenen

In het tweede lid is geregeld dat kan worden afgezien van het opleggen van een verlaging als daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. De verordening stelt een algemene verplichting tot het opleggen van een verlaging voorop. Uitzonderingen moeten echter mogelijk zijn als voor de belanghebbende onaanvaardbare consequenties zouden optreden. Uit het woord "dringend" blijkt dat er iets heel bijzonders en uitzonderlijks aan de hand moet zijn, wil een afwijking van het algemene principe gerechtvaardigd zijn. Wat dringende redenen zijn, is afhankelijk van de concrete situatie en kan dus niet op voorhand worden vastgelegd. Er kan worden gedacht aan enerzijds een mindere mate van verwijtbaarheid ten aanzien van de gedraging en anderzijds aan de financiële of sociale gevolgen voor belanghebbende en/of diens gezin. Daarbij moet worden opgemerkt dat ernstige financiële gevolgen op zichzelf geen reden zijn om van een verlaging af te zien, omdat dit inherent is aan het verlagen van een uitkering.

Afzien verlagen ook mogelijk bij geüniformeerde arbeidsverplichtingen

De wet schrijft bij overtreding van een geüniformeerde arbeidsverplichting een afstemming voor van honderd procent van de bijstand gedurende één tot drie maanden. Op grond van artikel 18, tiende lid, van de Participatiewet moet het college een op te leggen verlaging of een opgelegde verlaging afstemmen op de omstandigheden van een belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven.

Dit als – volgens het college – dringende redenen daartoe noodzaken, gelet op bijzondere omstandigheden. Op grond van bijzondere omstandigheden kan het college besluiten de verlaging op een lager niveau, voor een kortere duur of op nul vast te stellen.

Schriftelijke mededeling in verband met recidive

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

De bevoegdheid om af te zien van het opleggen van een verlaging en te volstaan met het geven van een schriftelijke waarschuwing geldt alleen voor gedragingen van de eerste categorie (het niet ingeschreven staan als werkzoekende bij het UWV Werkbedrijf of het niet tijdig verlengen van die inschrijving).

Heroverwegen verlaging

Het college beoordeelt op grond van artikel 18 lid 3 Participatiewet uiterlijk 3 maanden na de datum van de beschikking of de omstandigheden en het gedrag van belanghebbende aanleiding geven de beslissing te heroverwegen. Een gedraging van de eerste categorie, bedoeld in artikel 2.9. onderdeel a onder 2° van dit hoofdstuk, geldt voor belanghebbenden die een IOAW of IOAZ ontvangen. Een soortgelijke bepaling zoals de Participatiewet die kent is niet in de IOAW of IOAZ opgenomen. In artikel 2.4. lid 5 van dit hoofdstuk is bepaald dat de bepaling tot heroverweging van een verlaging onverminderd van toepassing is.

Artikel 2.5. 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. Indien de maatregelwaardige gedraging heeft plaatsgevonden voor of tijdens een aanvraag waarop niet is beslist, wordt de verlaging toegepast met terugwerkende kracht. Voor de berekening van de hoogte van de verlaging moet worden uitgegaan van de voor die maand geldende bijstandsnorm.

Een verlaging kan niet los worden gezien van het recht op bijstand. Het opleggen van een verlaging is niet mogelijk als een belanghebbende geen recht op bijstand (meer) heeft. Als een verlaging niet of niet geheel ten uitvoer kan worden gelegd als gevolg van de beëindiging of intrekking van de uitkering,

is het ook mogelijk om de verlaging of dat deel van de verlaging dat nog niet is uitgevoerd, alsnog op te leggen als belanghebbende binnen een bepaalde termijn na beëindiging van de uitkering opnieuw een uitkering op grond van de wet ontvangt. Het college moet wel rekening houden met de vervaltermijn voor het opleggen van een verlaging.

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

Artikel 2.6. 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

In het tweede lid is bepaald dat een verlaging ook kan worden toegepast op de bijzondere bijstand als aan een belanghebbende bijzondere bijstand wordt verleend met toepassing van artikel 12 van de Participatiewet. Personen tussen de 18 en 21 jaar ontvangen een lage jongerennorm, die indien noodzakelijk wordt aangevuld door middel van aanvullende bijzondere bijstand in de kosten van levensonderhoud. Als een verlaging uitsluitend op de lage jongerennorm wordt opgelegd, zou dit leiden tot rechtsongelijkheid ten opzichte van de 21-jarigen. Daarom is in het derde lid, 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 college in incidentele gevallen een verlaging oplegt over de bijzondere bijstand. Er moet dan wel een verband bestaan tussen de gedraging van een belanghebbende en zijn recht op bijzondere bijstand. Een verlaging kan uitsluitend worden opgelegd als daadwerkelijk bijzondere bijstand is verstrekt.

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

Artikel 2.7. Gedragingen Participatiewet

De artikelen 2.7. en 2.10. moeten in onderlinge samenhang worden gelezen. In artikel 2.7. worden schendingen van verplichtingen uit de Participatiewet geformuleerd. De verwijtbare gedragingen die zijn genoemd in artikel 2.7. zijn ondergebracht in categorieën. Aan die categorieën wordt in artikel 2.10. een gewicht toegekend in de vorm van een verlagingspercentage. De categorieën zijn gerangschikt naar toenemende zwaarte. Een gedraging wordt ernstiger geacht naarmate de gedraging meer concrete gevolgen heeft voor het niet verkrijgen of behouden van betaalde arbeid of het recht op uitkering.

Niet of onvoldoende nakomen van verplichtingen

De verwijtbare gedragingen omvatten zowel het niet als het onvoldoende nakomen van diverse verplichtingen. Artikel 18, tweede lid, van de WWB zoals dat luidde vóór 1 januari 2015 bepaalt dat het college moest afstemmen als een belanghebbende de verplichtingen "niet of onvoldoende nakomt". Met het huidige artikel 18, tweede lid, van de Participatiewet wordt dit gewijzigd in "het niet nakomen van de verplichtingen". Het woord "onvoldoende" valt hiermee weg. Gemeend wordt dat de wetgever hiermee echter geen inhoudelijke wijziging heeft beoogd en dat dit moet worden gelezen als het niet of onvoldoende nakomen van verplichtingen. Om onduidelijkheid hierover te voorkomen is daarom in artikel 2.7. 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)

Deze verwijtbare gedraging is niet aan de orde voor zover het gaat om het niet naar vermogen proberen te verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid als dit het gevolg is van een gedraging zoals bedoeld in artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet. In artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet staan de geüniformeerde arbeidsverplichtingen. Voor schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting geldt een apart afstemmingsregime: verlaging van de bijstand met honderd procent gedurende een in dit hoofdstuk vastgelegde duur van ten minste een maand en ten hoogste drie maanden (artikel 18, vijfde lid, van de Participatiewet). In dit hoofdstuk is de duur vastgelegd in artikel 2.11.

Er is dus geen sprake van een verwijtbare gedraging zoals bedoeld in artikel 2.7. onder c, als het niet naar vermogen proberen te verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid voortvloeit uit een gedraging zoals bedoeld in artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet zoals:

- het niet 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.

Niet verschijnen op een gesprek, een bijeenkomst of activiteit (onderdeel a, 2°)

Wanneer een belanghebbende zonder tijdige kennisgeving of ongeldige reden niet verschijnt na een uitnodiging voor een gesprek, een bijeenkomst of activiteit gericht op de arbeidsinschakeling, waaronder begrepen sociale activering, wordt een verlaging opgelegd in de eerste categorie.

In afwijking van artikel 18 lid 4 onder h Participatiewet, gaat het hier om gesprekken, activiteiten of bijeenkomsten die voorafgaan aan een door het college aangeboden voorziening of onderzoek naar zijn of haar mogelijkheden tot arbeidsinschakeling. Denk hierbij aan een oriënterend intakegesprek of een voorlichtende groepsbijeenkomst.

Indien de belanghebbende na het opleggen van de verlaging wel gevolg geeft aan de uitnodiging kan de verlaging worden heroverwogen op grond van artikel 2.4. lid 5 van dit hoofdstuk.

Inspanningen in eerste vier weken na de melding (onderdeel b, 2°)

De plicht tot arbeidsinschakeling geldt vanaf datum melding (zie artikel 9, eerste lid, van de Participatiewet). Specifiek voor personen jonger dan 27 jaar geldt dat zij worden beoordeeld op hun inspanningen in de eerste vier weken na de melding (artikel 43, vierde en vijfde lid, van de Participatiewet). Is geen enkele inspanning verricht, dan bestaat op grond van artikel 13, tweede lid, onderdeel d, van de

Participatiewet geen recht op bijstand. Zijn er wel inspanningen verricht, maar naar het oordeel van het college onvoldoende, dan verlaagt het college de uitkering. De verlaging kan in principe al worden toegepast op basis van de grondslagen zoals genoemd in artikel 2.6. van dit hoofdstuk. Een aparte grondslag is strikt genomen niet noodzakelijk. Het zou wellicht zelfs tot verwarring kunnen leiden als het bijvoorbeeld gaat om een belanghebbende die in de vijfde of zesde week na de melding de fout in gaat. Desalniettemin is het niet of onvoldoende verrichten van inspanningen vanwege de herkenbaarheid toch als aparte gedraging genoemd opgenomen in dit hoofdstuk (zie artikel 2.7. tweede lid, onderdeel b).

Niet verlenen van medewerking (onderdeel b, 5°)

Bij het schenden van de medewerkingsplicht is de uitoefening van de bevoegdheid tot opschorting en daaropvolgende intrekking alleen aan de orde als het niet nakomen van de medewerkingsplicht van invloed is op het actuele recht op bijstand (artikel 17, tweede lid, van de Participatiewet en artikel 54 van de Participatiewet). Als daarvan geen sprake is, dan resteert het college de bevoegdheid om het recht op bijstand te verlagen op grond van artikel 18, tweede lid, van de Participatiewet en de afstemmingsverordening of via de glijdende schaal van artikel 18 lid, vierde tot en met achtste lid, van de Participatiewet.

Als geen sprake is van een schending van een van de verplichtingen genoemd in artikel 9, eerste lid, of artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet, dan is sprake van een schending van de medewerkingsverplichting als bedoeld in artikel 17, tweede lid, van de Participatiewet. Van schending van de medewerkingsverplichting kan bijvoorbeeld sprake zijn als belanghebbende weigert om mee te werken aan een rechtmatig huisbezoek, voor zover dit niet heeft geleid tot beëindiging of intrekking van het recht op bijstand omdat het recht op bijstand niet kan worden vastgesteld.

Artikel 2.8. Niet meewerken aan taaltoets

Het kan voorkomen dat een belanghebbende een taaltoets moet afleggen, maar dat hij niet wil meewerken. In sommige gevallen kan er een redelijke verklaring zijn. Hierbij kan worden gedacht aan ziekte of overmacht. Het is ook aannemelijk dat een belanghebbende zich verzet tegen het afleggen van de taaltoets. Artikel 18b van de Participatiewet voorziet niet in deze gevallen. In het geval dat een belanghebbende weigert medewerking te verlenen aan de taaltoets (bijvoorbeeld door niet te verschijnen), dan kiest de gemeenteraad ervoor om dit te zien als een schending van de medewerkingsverplichting (artikel 17, tweede lid van de Participatiewet).

Het percentage van de verlaging en het aantal maanden waarover de verlaging wordt opgelegd is ter bepaling aan de gemeenteraad.

Bij het invullen van artikel 2.8. is gekozen voor een verlagingssystematiek die aansluit bij het verlagingssystematiek op grond van artikel 18b van de Participatiewet. Als voor het (stelselmatig) niet meewerken aan de taaltoets een gunstiger afstemmingsregime wordt gehanteerd dan voor het niet voldoen aan de taaleis en de daaraan verbonden inspanningsverplichting, kan dit onbedoeld een stimulans vormen om het objectief vaststellen van de taalvaardigheid en daarmee de toepassing van de taaleis te frustreren. Artikel 2.18. van dit hoofdstuk is dan ook niet van toepassing.

Artikel 2.9. Gedragingen IOAW en IOAZ

De artikelen 2.9. en 2.10. moeten in onderlinge samenhang worden gelezen. In artikel 2.9. worden schendingen van verplichtingen uit de IOAW en IOAZ geformuleerd. De verwijtbare gedragingen die zijn genoemd in artikel 2.9., zijn ondergebracht in categorieën. Aan die categorieën wordt in artikel 2.10. een gewicht toegekend in de vorm van een verlagingpercentage. De categorieën zijn gerangschikt naar

toenemende zwaarte. Een gedraging wordt ernstiger geacht naarmate de gedraging meer concrete gevolgen heeft voor het niet aanvaarden, verkrijgen of behouden van betaalde arbeid.

De vierde categorie heeft een relatie met artikel 2.16. en is toegevoegd aan artikel 2.9.

Niet verschijnen op een gesprek, een bijeenkomst of activiteit (onderdeel a, 2°)

Wanneer een belanghebbende zonder tijdige kennisgeving of ongeldige reden niet verschijnt na een uitnodiging voor een gesprek, een bijeenkomst of activiteit gericht op de arbeidsinschakeling, waaronder begrepen sociale activering, wordt een verlaging opgelegd in de eerste categorie.

In afwijking op artikel 18 lid 4 onder h Participatiewet en artikel 37 lid 1 onder e IOAW of IOAZ, gaat het om gesprekken, activiteiten of bijeenkomsten die voorafgaan aan een door het college aangeboden voorziening of onderzoek naar zijn of haar mogelijkheden tot arbeidsinschakeling. Denk hierbij aan een oriënterend intakegesprek of een voorlichtende groepsbijeenkomst.

Indien de belanghebbende na het opleggen van de verlaging wel gevolg geeft aan de uitnodiging kan de verlaging worden heroverwogen op grond van artikel 2.4. lid 5 van dit hoofdstuk.

Artikel 2.10. Hoogte en duur van de verlaging

Zie voor de verlagingswaardige gedragingen de toelichting bij de artikelen 2.7. en 2.9.

Met de Wet Verlagingen WWB zijn geüniformeerde arbeidsverplichtingen en bijbehorende verlagingen geïntroduceerd. Zie artikel 18, vierde en vijfde lid, van de Participatiewet. Er is voor gekozen bij de zwaarte van de afstemming aan te sluiten bij de forse verlagingen voor het schenden van geüniformeerde arbeidsverplichtingen. Dit omwille van eenvoud en duidelijkheid. Bovendien zijn diverse geüniformeerde arbeidsverplichtingen verwant aan de gedragingen als bedoeld in de artikelen 2.7. en 2.9. van dit hoofdstuk.

Artikel 2.11. Duur van de verlaging bij schending van de geüniformeerde arbeidsverplichting

De hoogte van de verlaging is in de wet vastgelegd. De eerste keer dat het college een verwijtbaar niet naleven van een geüniformeerde arbeidsverplichting vaststelt, bedraagt de verlaging 100% van de bijstandsnorm gedurende een bij dit hoofdstuk vastgestelde periode van ten minste één maand en ten hoogste drie maanden (artikel 18, vijfde lid, eerste volzin van de Participatiewet).

Bij het vaststellen van de duur van de verlaging is de ernst van de gedraging leidend. Voor de lichte overtredingen (overtreding van de in artikel 18, vierde lid, onderdeel b (ingeschreven staan bij een uitzendbureau), f (verkrijgen en behouden van kennis en vaardigheden) en g (kleding, persoonlijke verzorging of gedrag)) van de Participatiewet genoemde verplichtingen bedraagt de duur één maand. Dit is de minimaal in artikel 18, vijfde lid van de Participatiewet vastgestelde duur.

Voor de zware overtredingen (overtreding van de in artikel 18, vierde lid, onderdeel a (aanvaarden of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid), c (verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid vóór verhuizing), d (reisduur), e (bereid zijn te verhuizen) en h (gebruik maken van door het college aangeboden voorzieningen)) van de Participatiewet genoemde verplichtingen bedraagt de duur twee maanden.

Artikel 2.12. Verrekenen van de verlaging

Het college heeft de mogelijkheid bij verlaging van de bijstand wegens schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting, de verlaging te verrekenen over de maand van oplegging van de verlaging en ten

hoogste over de twee volgende maanden. Over de eerste maand moet minimaal een derde van het bedrag van de verlaging worden verrekend (artikel 18, vijfde lid, tweede volzin, van de Participatiewet). Wanneer belanghebbende tot inkeer komt, wordt de verlaging stopgezet en ontvangt belanghebbende weer de volledige uitkering (artikel 18, elfde lid, van de Participatiewet). Er is voor gekozen gebruik te maken van de mogelijkheid tot het verrekenen van het bedrag van de verlaging bij een eerste schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting (of een herhaalde schending buiten de recidivetermijn) als bijzondere omstandigheden dit rechtvaardigen. Hierbij kan worden gedacht aan vergroting schuldenproblematiek, (dreigende) huisuitzetting of afsluiting van nutsvoorzieningen.

Is sprake van een lichte overtreding van een geüniformeerde arbeidsverplichting, dan kan worden verrekend over twee maanden. Van een lichte overtreding is sprake bij schending van een gedraging zoals bedoeld in artikel 18, vierde lid, onderdelen b, f en g, van de Participatiewet. Bij een dergelijke overtreding wordt de bijstand verlaagd met honderd procent gedurende één maand.

Aan de maand van oplegging en aan de daaropvolgende maand wordt de helft van het bedrag van de verlaging toebedeeld. Dit betekent dat in de maand van oplegging van de verlaging en de daaropvolgende maand de inhouding in beginsel vijftig procent per maand bedraagt.

Is sprake van een zware overtreding van een geüniformeerde arbeidsverplichting, dan kan worden verrekend over drie maanden. Van een zware overtreding is sprake bij schending van een gedraging zoals bedoeld in artikel 18, vierde lid, onderdeel a, c, d, e en h, van de Participatiewet. Bij een dergelijke overtreding wordt de bijstand verlaagd met honderd procent gedurende twee maanden. Aan de maand van oplegging en aan de twee daaropvolgende maanden wordt een derde van het bedrag van de verlaging toebedeeld. Dit betekent dat in de maand van oplegging van de verlaging en de twee daaropvolgende maanden de inhouding in beginsel 66,67% (2 maanden x 100% verdeeld over drie maanden) bedraagt.

In het vierde lid is bepaald dat als sprake is van een verlaging op grond van artikel 18, vierde lid, onderdeel a, van de Participatiewet, geen verrekening over meerdere maanden plaatsvindt zoals bedoeld in artikel 11, eerste lid. Het betreft het niet aanvaarden of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid. De verlaging is dan 100% per maand gedurende twee maanden. Deze keuze is gebaseerd op de zwaarte van de gedraging.

Is sprake van een tweede of volgende schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting binnen de recidivetermijn, dan is verrekenen van de verlaging niet mogelijk. Dit artikel bepaalt immers dat verrekenen uitsluitend mogelijk is bij een gedraging zoals bedoeld in artikel 2.11. van dit hoofdstuk én als sprake is van bijzondere omstandigheden. Recidive is niet geregeld in artikel 2.11., maar in artikel 2.18, derde lid, van dit hoofdstuk en artikel 18, zesde, zevende en achtste lid, van de Participatiewet. Daarom is bij recidive verrekenen van de verlaging over meerdere maanden niet mogelijk.

Verrekening bij verlagingen voor schendingen van andere gedragingen dan de geüniformeerde arbeidsverplichtingen, is niet mogelijk. Dit volgt uit dit artikel van dit hoofdstuk en artikel 18, vijfde lid, van de Participatiewet.

Artikel 2.13. Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid

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

bestaan. Hiervan is in ieder geval sprake bij de volgende gedragingen (als die er toe leiden dat belanghebbende eerder, langer of voor een hoger bedrag is aangewezen op bijstand):

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

Het door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid moet worden aangemerkt als een geüniformeerde arbeidsverplichting (zie de artikelen 9, eerste lid, onderdeel a, en 18, vierde lid, onderdeel g, van de Participatiewet), tenzij deze gedraging plaatsvindt voordat er een aanvraag voor bijstand wordt ingediend. In die gevallen is er sprake van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid.

Op grond van artikel 2.13. van dit hoofdstuk 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.

In het derde lid is een apart afstemmingsregime opgenomen met betrekking tot de jongere die voorafgaand aan of tijdens de bijstandsverlening zich niet of onvoldoende heeft ingespannen om uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs te volgen. Een standaardverlaging, zoals opgenomen in lid 1 van het artikel, is onvoldoende om de jongere tot het gewenste gedrag te bewegen, namelijk het gaan volgen van een opleiding met voldoende arbeidsmarktperspectief. Daarom is er voor gekozen om voor deze gedraging(en) een specifieke verlaging aan dit hoofdstuk toe te voegen.

Hierbij is van belang dat de regering van mening is dat jongeren (tot 27 jaar) geen bijstandsuitkering zouden moeten ontvangen, maar werken of studeren. Op grond van artikel 13, tweede lid, onderdeel c van de Participatiewet heeft de jongere daarom sinds 1 juli 2012 geen recht op algemene bijstand als hij uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs kan volgen en in verband daarmee aanspraak heeft op studiefinanciering, dan wel in verband hiermee geen aanspraak heeft op studiefinanciering, maar de jongere dit onderwijs niet volgt. Bij zijn aanvraag moet het college daarom beoordelen of de jongere een opleiding kan volgen. Hiertoe heeft het college beleidsregels vastgesteld. Als de jongere op grond van deze beleidsregels leerbaar wordt geacht beëindigt het college de bijstandsuitkering met ingang van de eerstvolgend mogelijk instroomdatum voor een opleiding (in de regel per 1 september en 1 februari van ieder jaar). Wanneer de jongere zich na deze beëindiging desondanks toch weer meldt voor een uitkering omdat hij geen opleiding volgt moet het college beoordelen of de jongere zich voorafgaand aan de melding voldoende heeft ingespannen om een passende opleiding te vinden en te volgen. Als hij dat verwijtbaar niet of onvoldoende heeft gedaan is er sprake van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid: zijn (hernieuwde) bijstandsafhankelijkheid was te voorkomen geweest omdat hij met studiefinanciering in zijn onderhoud had kunnen voorzien. In artikel 2.5. eerste lid van dit hoofdstuk is bepaald dat de verlaging wordt toegepast op de uitkering over de kalendermaand volgend op de maand waarin het besluit tot het opleggen van de verlaging aan een belanghebbende is bekendgemaakt. De wetgever ziet de rechten en plichten van belanghebbende in de Participatiewet als twee kanten van één medaille. Als het college een uitkering verlaagt op grond van dit hoofdstuk, moet daarom de gedraging die tot de verlaging heeft geleid in een rechtstreekse relatie staan tot het recht op uitkering. In beginsel zal de verlaging dus moeten ingaan op de datum waarop de verlagingwaardige gedraging plaatsvond of, vanaf de periode waaraan die gedraging is toe te rekenen een aanvang nam. Alleen dan staat de verlaging rechtstreeks tegenover het recht op uitkering. De verlaging als bedoeld in artikel 2.13. derde lid van dit hoofdstuk wordt daarom toegepast met ingang van de ingangsdatum van de bijstandsverlening. Dit is bepaald in artikel 2.5. lid 2 van dit hoofdstuk. De periode van zes maanden waarover de bijstand wordt verlaagd is de periode tussen

de instroomdata 1 februari en 1 september. De periode van bijstandsverlening zal echter niet altijd die zes maanden duren. In artikel 2.5. derde lid van dit hoofdstuk is bepaald dat de verlaging of dat deel van de verlaging dat nog niet of niet geheel is uitgevoerd als gevolg van de beëindiging of intrekking van de uitkering alsnog wordt opgelegd als de belanghebbende binnen twaalf maanden opnieuw een uitkering ontvangt. Voor de in artikel 2.13. derde lid van dit hoofdstuk bedoelde gedraging wordt bij iedere bijstandsaanvraag de verlaging gedurende zes maanden opgelegd. Een eventueel niet geheel uitgevoerde verlaging wordt bij een volgende bijstandsaanvraag niet alsnog uitgevoerd. Bij die volgende aanvraag wordt opnieuw beoordeeld of de jongere zich voldoende heeft ingespannen om een passende opleiding te vinden en te volgen. Als dat verwijtbaar niet het geval is wordt opnieuw voor een periode van zes maanden een verlaging opgelegd.

Als sprake is van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid kan het college tevens besluiten de bijstand in de vorm van een geldlening te verstrekken. Dit volgt uit artikel 48, tweede lid, onderdeel b, van de Participatiewet. Als het college besluit beide instrumenten te gebruiken (leenbijstand én verlaging) moet het wel voldoende acht slaan op het totale effect hiervan voor de bijstandsgerechtigde.

Artikel 2.14. Zeer ernstige misdragingen

Onder de term 'zeer ernstige misdraging' dient in elk geval te worden verstaan: elke vorm van ongewenst en agressief fysiek contact met een persoon of het ondernemen van pogingen daartoe. Hieronder valt bijvoorbeeld schoppen, slaan of het (dreigen met) gooien van voorwerpen naar een persoon. Ook het toebrengen van schade aan een gebouw of inventarisonderdeel, evenals het ondernemen van pogingen daartoe in enige vorm wordt als zeer ernstige misdraging gezien. Handelingen die door hun grote en mogelijk blijvende impact op de desbetreffende persoon of personen grote invloed hebben zoals het opzetten van gerichte lastercampagnes, seksuele intimidatie, het tonen van steek- en/of vuurwapens evenals (pogingen tot) opsluiting in een ruimte zijn eveneens als zeer ernstige misdraging te beschouwen. Ook verbaal geweld valt onder de noemer 'zeer ernstige misdraging'.

Het gaat dus om alle vormen van zeer ernstige misdragingen tegenover de betreffende personen en instanties tijdens het verrichten van hun werkzaamheden. Dus als er uitvoering gegeven wordt aan de betreffende wetten. Het is anders als betrokkenen elkaar buiten werktijd tegen komen; dan is alleen het strafrecht van toepassing.

Met ingang van 1 januari 2015 is de verplichting om zich te onthouden van zeer ernstige misdragingen een zelfstandige verplichting. Deze verplichting staat dus op zichzelf. Vóór 1 januari 2015 was dit een onzelfstandige verplichting. Om een belanghebbende te sanctioneren wegens zeer ernstige misdragingen, moest sprake zijn van een samenhang tussen de zeer ernstige misdragingen met het niet nakomen van een of meer verplichtingen die voortvloeien uit de toenmalige WWB, IOAW of IOAZ.

Artikel 2.15. Niet nakomen van overige verplichtingen

De Participatiewet geeft het college de bevoegdheid om personen naast de in de wet opgenomen verplichtingen extra 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 hoogte van de verlaging is in dit hoofdstuk per categorie verschillend vastgesteld. Omdat de verplichtingen die het college op grond van artikel 55 van de Participatiewet kan opleggen een zeer individueel karakter hebben, kan het voorkomen dat de in de verordening vastgestelde verlaging niet is afgestemd op de individuele omstandigheden van een belanghebbende. Het college zal daarom altijd rekening moeten houden met de individualiseringsbepaling van artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet. Deze bepaling verplicht het college de bijstand af te stemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van een belanghebbende. In individuele gevallen kan dus worden afgeweken van de in dit artikel vastgestelde verlaging.

Artikel 2.16. Blijvend en tijdelijk weigeren IOAW- of IOAZ-uitkering.

Artikel 20, eerste lid, van de IOAW en artikel 20, tweede lid, van de IOAZ geeft het college de bevoegdheid om de uitkering tijdelijk of blijvend te weigeren naar de mate waarin de belanghebbende inkomen als bedoeld in of op grond van artikel 8 van de IOAW of de IOAZ zou hebben kunnen verwerven, indien:

- a. aan de beëindiging van zijn dienstbetrekking een dringende reden ten grondslag ligt in de zin van artikel 678 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de belanghebbende ter zake een verwijt kan worden gemaakt; of
- b. de dienstbetrekking is beëindigd door of op verzoek van de belanghebbende zonder dat aan de voortzetting ervan zodanige bezwaren waren verbonden, dat deze voortzetting redelijkerwijs niet van hem zou kunnen worden gevegd; of
- c. de belanghebbende nalaat algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden; of
- d. de belanghebbende door eigen toedoen geen algemeen geaccepteerde arbeid verkrijgt.

Met dit artikel kiest de gemeenteraad voor een praktische toepassing van artikel 20, eerste lid, van de IOAW en artikel 20, tweede lid, van de IOAZ. Er wordt geen aansluiting gezocht bij de tekst van artikel 20, eerste lid, van de IOAW en artikel 20, tweede lid, van de IOAZ omdat hetgeen de wettekst voorschrijft niet altijd kan worden uitgevoerd. Dit betekent dat wordt volstaan met het opleggen van een verlaging gedurende een bepaalde periode ongeacht de mate waarin belanghebbende inkomen zou hebben kunnen verwerven.

Artikel 2.17. Samenloop van gedragingen

Samenloop bij één gedraging waardoor meerdere verplichtingen worden geschonden

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

Samenloop bij meerdere 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, die zijn genoemd in dit hoofdstuk, 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.

Samenloop met een bestuurlijke boete

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

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

Bij meerdaadse samenloop ligt het voor de hand de gedraging te sanctioneren door het opleggen van een bestuurlijke boete voor zover sprake is van een gedraging waarin ook een beboetbare gedraging zit. Daarnaast kan het college in dit geval nog een of meer verlagingen opleggen, waarbij bij de hoogte van de afstemming zo nodig rekening kan worden gehouden met de boete en de eventuele andere verlagingen (vierde lid).

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

Artikel 2.18. Recidive

Verdubbeling duur verlaging

Als binnen twaalf maanden na een eerste verwijtbare gedraging wederom sprake is van een verwijtbare gedraging waarmee dezelfde verplichting wordt geschonden, wordt de grotere mate van verwijtbaarheid tot uitdrukking gebracht in een verdubbeling van de hoogte of duur van de verlaging. Een verlaging kan nooit hoger zijn dan honderd procent. Daarom is bij gedragingen waar relatief zware verlagingen voor gelden, gekozen voor een verdubbeling van de duur van de verlaging in plaats van de hoogte. 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 2.4. tweede lid van dit hoofdstuk 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.

Verdubbeling hoogte verlaging

Als binnen twaalf maanden na een eerste verwijtbare gedraging wederom sprake is van een verwijtbare gedraging waarmee dezelfde verplichting wordt geschonden, wordt de grotere mate van verwijtbaarheid tot uitdrukking gebracht in een verdubbeling van de hoogte of duur van de verlaging. Voor lichte verlagingen is gekozen voor een verdubbeling van de hoogte van de verlaging.

Recidive op recidive bij niet geüniformeerde arbeidsverplichtingen

Ook in het geval dat een belanghebbende voor een derde of volgende keer een niet geüniformeerde arbeidsverplichting schendt, is de recidivebepaling van artikel 2.18. eerste of tweede lid, van dit hoofdstuk van toepassing. Dit wordt tot uitdrukking gebracht door het woord "telkens" in de recidivebepaling. Voor toepassing van de recidivebepaling is vereist dat het opnieuw schenden van dezelfde verplichting plaatsvindt binnen twaalf maanden na bekendmaking van het vorige besluit waarmee een verlaging is toegepast.

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

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

Eenzelfde gedraging vereist voor recidive

Voor recidive als bedoeld in het eerste en tweede lid is vereist dat sprake moet zijn van "eenzelfde verwijtbare gedraging" als de gedraging waarvoor de eerste verlaging is opgelegd. Voorwaarde is dus dat dezelfde verplichting wordt geschonden. Is dit niet het geval, dan moet de verwijtbare gedraging worden aangemerkt als een eerste schending van een verplichting. Heeft een persoon zich zeer ernstig misdragen binnen twaalf maanden nadat een verlaging is opgelegd wegens het zich niet tijdig laten registreren als werkzoekende bij Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, dan is geen sprake van recidive aangezien het niet "eenzelfde gedraging" betreft. Evenmin is sprake van recidive als een belanghebbende niet meewerkt aan het opstellen van een plan van aanpak (artikel 2.7. onderdeel b, onder 1°) en vervolgens een opgedragen tegenprestatie niet verricht (artikel 2.7. onderdeel b, onder 4°). Ook dan is geen sprake van eenzelfde gedraging aangezien twee verschillende verplichtingen zijn geschonden.

Recidive schending geüniformeerde arbeidsverplichting

Is sprake van het niet of onvoldoende nakomen van een geüniformeerde arbeidsverplichting binnen twaalf maanden nadat aan een belanghebbende een eerste verlaging is opgelegd wegens schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting, dan bedraagt de verlaging honderd procent gedurende drie maanden. Dit valt binnen de in artikel 18, zesde lid, van de Participatiewet gegeven marges.

Bij een derde, vierde en volgende schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting, telkens binnen twaalf maanden na oplegging van de vorige verlaging, bedraagt de verlaging honderd procent gedurende drie maanden (artikel 18, zevende en achtste lid, van de Participatiewet).

Hoofdstuk 3. Individuele inkomenstoelage

Algemeen

Aan de bijstand ligt het uitgangspunt ten grondslag dat het normbedrag, bedoeld ter voorziening in de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan met inbegrip van een component reservering, in beginsel toereikend is. Toch kan de financiële positie van mensen die langdurig op een minimuminkomen zijn aangewezen onder druk komen te staan als er na verloop van tijd geen enkel perspectief lijkt te zijn om door inkomen uit arbeid het inkomen te verhogen. De individuele inkomenstoelage (voorheen langdurigheidstoelage) is bedoeld om het inkomen aan te vullen.

Het verlenen van de toelage is geen gebonden bevoegdheid, maar een discretionaire bevoegdheid. Dit betekent dat het college een individuele inkomenstoelage kan verlenen als een persoon voldoet aan de voorwaarden daarvoor.

De individuele inkomenstoelage is niet gerelateerd aan bepaalde kosten. Het is een inkomensondersteunende maatregel voor bepaalde personen die langdurig een laag inkomen hebben en daarbij, gelet op de omstandigheden van die persoon, geen uitzicht hebben op inkomensverbetering (artikel 36, eerste lid, van de Participatiewet).

Vast te leggen regels in verordening

Bij verordening moeten regels vastgesteld worden over het verlenen van een individuele inkomenstoelage als bedoeld in artikel 36 van de Participatiewet. Deze regels moeten in ieder geval betrekking hebben op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de begrippen 'langdurig' en 'laag inkomen'. Op grond van dit hoofdstuk is geen sprake van een laag inkomen bij een inkomen hoger dan 110% van de toepasselijke bijstandsnorm. Daarnaast moet bij verordening de hoogte van de individuele inkomenstoelage bepaald worden. Bij de beoordeling van het criterium 'geen uitzicht op inkomensverbetering' moet het college rekening houden met de omstandigheden van de persoon. In artikel 36, tweede lid, van de Participatiewet is bepaald dat tot die omstandigheden in ieder geval worden gerekend:

- de krachten en bekwaamheden van de persoon, en
- de inspanningen die de persoon heeft verricht om tot inkomensverbetering te komen.

Wijziging leefvorm

De leefvorm (alleenstaande, alleenstaande ouder of gehuwd) van een persoon kan wijzigen binnen de referteperiode. Dit is bijvoorbeeld het geval indien gehuwden individuele inkomenstoelage aanvragen, maar zij over een gedeelte van de referteperiode als alleenstaande moeten worden aangemerkt. Personen moeten dan ook over dat deel van de referteperiode aan de voorwaarden voldoen om voor individuele inkomenstoelage in aanmerking te komen. Gehuwden moeten immers zowel gezamenlijk als afzonderlijk aan de voorwaarden voldoen.

Artikel 3.1. Begrippen

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

Inkomen

Met inkomen wordt bedoeld het inkomen zoals bedoeld in artikel 32 van de Participatiewet. In afwijking hiervan wordt algemene bijstand voor de beoordeling van het recht op individuele inkomenstoelage ook in aanmerking genomen als inkomen. Bijzondere bijstand kan niet als inkomen in aanmerking worden genomen. Aangezien individuele inkomenstoelage een vorm van bijzondere bijstand is, is het niet nodig expliciet te bepalen dat een eerder verstrekte individuele inkomenstoelage buiten beschouwing moet worden gelaten bij de vaststelling van het inkomen. Het wordt niet wenselijk geacht een eerder verstrekte individuele inkomenstoelage in aanmerking te nemen als inkomen, omdat dit het ongewenst effect kan hebben dat een persoon geen recht op een individuele inkomenstoelage heeft omdat hij een te hoog inkomen heeft gehad in de referentieperiode vanwege een eerder verstrekte toeslag. Met de toepassing van een inkomstenvrijlating worden mensen met een uitkering gestimuleerd een gehele of gedeeltelijke baan te accepteren. Om het doel van deze inkomstenvrijlating niet ongedaan te maken wordt de toepassing van de inkomstenvrijlating eveneens niet tot het inkomen gerekend bij de vaststelling van het recht op een individuele inkomenstoelage.

Vermogen

Met vermogen wordt bedoeld het vermogen zoals bedoeld in artikel 34 van de Participatiewet. In dit artikel is uiteengezet wat wel en wat niet als vermogen wordt aangemerkt.

Peildatum

De peildatum is de dag waarop het recht op individuele inkomenstoelage is ontstaan, voor zover deze dag niet ligt voor de dag waarop de belanghebbende zich heeft gemeld om individuele inkomenstoelage aan te vragen (artikel 3.1. van dit hoofdstuk). Deze datum komt meestal overeen met de meldingsdatum. De peildatum kan in ieder geval niet vóór de dag liggen waarop belanghebbende zich heeft gemeld om individuele inkomenstoelage aan te vragen, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden. Hiermee is door de gemeenteraad aansluiting gezocht bij artikel 44, eerste lid, van de Participatiewet.

Referentieperiode

Verder is bepaald wat onder de referentieperiode moet worden verstaan: een periode van 36 maanden voorafgaand aan de peildatum. Zie ook de toelichting bij artikel 3 onder 'Langdurig'.

Bijstandsnorm

Voor de definitie van het begrip bijstandsnorm kan aansluiting worden gezocht bij artikel 5, onderdeel c, van de Participatiewet: de van toepassing zijnde bijstandsnorm (inclusief vakantietoelage) als bedoeld in paragraaf 3.2 van de Participatiewet, verminderd met de op de grond van paragraaf 3.3, door het college vastgestelde verlaging, vermeerderd met de eventuele toegekende aanvullende bijstand op grond van artikel 12 van de Participatiewet.

In dat geval moet onder 'bijstandsnorm' ook de kostendelersnorm worden geschaard. Een belanghebbende voldoet dan minder snel aan de voorwaarde van het hebben van een langdurig, laag inkomen omdat de kostendelersnorm lager is dan de reguliere bijstandsnorm.

Artikel 3.3. Recht op individuele inkomenstoelage

Langdurig laag inkomen

Van belang bij het bepalen wat een langdurig laag inkomen is, is wat onder 'langdurig' en onder 'laag' wordt verstaan.

Langdurig: De door de gemeenteraad vastgestelde langdurige periode voorafgaand aan de peildatum, wordt aangeduid als referteperiode. De referteperiode is vastgesteld in artikel 3.1. van dit hoofdstuk.

Laag inkomen: Een inkomen is laag als het niet hoger is dan 110% van de toepasselijke bijstandsnorm.

Bij vreemdelingen die aansluitend op een asielprocedure een status krijgen en op grond daarvan gelijkgesteld worden met een Nederlander, telt de volledige asielprocedure mee voor de referteperiode. Gedurende de asielprocedure wordt de vreemdeling geacht een laag inkomen te hebben gehad.

Marginale overschrijding

Een paar voorbeelden van hoe om te gaan met een marginale overschrijding van de bijstandsnorm

Indien het inkomen van een belanghebbende gedurende (een deel van) de referteperiode de toepasselijke bijstandsnorm maandelijks met € 5,00 tot € 8,00 te boven gaat, is geen sprake meer van een marginale overschrijding van de bijstandsnorm die niet aan toekenning van een individuele inkomenstoelag in de weg staat aangezien geen sprake is van een in de referteperiode voorkomende incidentele geringe overschrijding van de bijstandsnorm of van te verwaarlozen bedragen van enkele eurocenten. (CRvB 31-07-2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX7178, uitspraak betreft langdurigheidstoelag).

Echter, het enkele feit dat het netto-inkomen van een belanghebbende in enig jaar- kennelijk uitsluitend als gevolg van belastingheffing en/of vakantietoelag - enkele euro's hoger uitvalt dan de in dat jaar van toepassing zijnde bijstandsnorm inclusief toelag, staat niet aan toekenning van een individuele inkomenstoelag in de weg (CRvB 19-08-2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BE8918, uitspraak betreft langdurigheidstoelag).

Bovendien staat het enkele feit dat het netto-inkomen van een belanghebbende in bepaalde maanden binnen de referteperiode - kennelijk uitsluitend als gevolg van een technisch verschil in berekeningswijze in het bruto-nettotraject - enkele euro's hoger uitvalt dan de voor hem geldende bijstandsnorm, niet in de weg aan toekenning van een individuele inkomenstoelag [uitspraak betreft langdurigheidstoelag] (CRvB 15-02-2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP5532, uitspraak betreft langdurigheidstoelag).

Geen in aanmerking te nemen vermogen

Een van die voorwaarden om in aanmerking te komen voor individuele inkomenstoelag is dat belanghebbende geen in aanmerking te nemen vermogen als bedoeld in artikel 34 Participatiewet heeft. Deze vermogenstoets ziet op de gehele referteperiode (zie ook CRvB 01-05-2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BA5166, ECLI:NL:CRVB:2016:3306). Evenals voor het begrip 'inkomen' geldt ook voor het begrip 'vermogen' dat dit slechts een grond kan zijn voor weigering als het vermogen tijdens de referteperiode daadwerkelijk beschikbaar was.

Om praktische redenen kan in beginsel volstaan worden met enkel een vermogenstoets op de peildatum. Indien echter vaststaat dat belanghebbende op enig moment in de referteperiode heeft beschikt over vermogen boven de vermogensgrens, heeft belanghebbende geen recht op een individuele inkomenstoelag.

Geen uitzicht op inkomensverbetering

De beoordeling van het criterium 'geen uitzicht op inkomensverbetering' zal door het college aan de hand van de individuele omstandigheden van het geval moeten plaatsvinden. Dit vergt een op de aanvrager toegespitst onderzoek (zie CRvB 09-08-2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3023 en CRvB 30-10-2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3418). Aan de hand daarvan stelt het college vast of belanghebbende zicht op

inkomensverbetering heeft. Bij deze individuele beoordeling moet het college in ieder geval de volgende omstandigheden betrekken (artikel 36 lid 2 Participatiewet):

- a. de krachten en bekwaamheden van de persoon; en
- b. de inspanningen die de persoon heeft verricht om tot inkomensverbetering te komen.

Gehuwden

Bij gehuwden moet in het oog worden gehouden dat het recht op individuele inkomenstoeslag de gehuwden gezamenlijk toekomt. Worden personen op de peildatum als gehuwden aangemerkt, dan moeten beide gehuwden voldoen aan de voorwaarden van artikel 36, eerste lid, van de Participatiewet. Voldoet één van hen niet aan deze voorwaarden, dan bestaat voor beiden geen recht op individuele inkomenstoeslag (zie onder meer: ECLI:NL:CRVB:2010:BN2529).

Is één van de echtgenoten uitgesloten van het recht op individuele inkomenstoeslag, anders dan vanwege het niet voldoen aan de voorwaarden van artikel 36, eerste lid, van de Participatiewet, dan komt de rechthebbende partner wel in aanmerking voor een individuele inkomenstoeslag. Het gaat hier om een partner die op een van de in artikelen 11 of 13, eerste lid, van de Participatiewet genoemde gronden geen recht heeft op bijstand. Als slechts één partner recht heeft op individuele inkomenstoeslag, komt deze rechthebbende partner in aanmerking voor een individuele inkomenstoeslag naar de hoogte die voor hem als alleenstaande of alleenstaande ouder zou gelden. Dat is geregeld in het tweede lid.

Een bijzondere situatie doet zich voor bij studerende partners. Indien de studerende partner jonger is dan 27 jaar, dan wordt de partner uitgesloten van het recht op bijstand en is artikel 3.3. lid 2 van dit hoofdstuk van toepassing. Echter wanneer de studerende partner ouder is dan 27 jaar, dan heeft de studerende partner wel recht op bijstand. Het recht op individuele inkomenstoeslag komt de gehuwden dan samen toe. In die gevallen moet getoetst worden aan het eerste lid van artikel 36 Participatiewet.

Artikel 3.4 Uitzicht op inkomensverbetering

De gemeente heeft niet de mogelijkheid om bepaalde groepen uit te sluiten van individuele inkomenstoeslag. Dit vanwege het individuele karakter van de individuele inkomenstoeslag (zie Rechtbank Rotterdam 14-03-2016, ECLI:NL:RBROT:2016:1847, Rechtbank Limburg 29-08-2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:7454 en Rechtbank Amsterdam 05-04-2017, nr. AMS 16/4202). De gemeenteraad of het college kan de doelgroep die in aanmerking komt voor de individuele inkomenstoeslag wel inperken via de beoordeling of belanghebbende 'geen uitzicht heeft op inkomensverbetering' (zie bijvoorbeeld CRvB 06-03-2018, ECLI:NL:CRVB:2018:665). Het college of de gemeenteraad kan er voor kiezen om voor een bepaalde groep te regelen dat zij zicht hebben op inkomensverbetering. Een bekend voorbeeld in dit verband is de uitsluiting van studenten (zie ook TK 2008-2009, 31 441, nr. 12). Ook aan wie in de referteperiode een maatregel is opgelegd wegens een schending van een arbeidsverplichting of een re-integratieverplichting kan worden uitgesloten (ECLI:NL:CRVB:2006:AY0260, ECLI:NL:CRVB:2010:BM1251).

De individuele beoordeling moet dus ook plaatsvinden als een belanghebbende behoort tot een doelgroep waarvoor in het gemeentelijk beleid is geregeld dat die geen zicht heeft op inkomensverbetering.

Artikel 3.5. Hoogte individuele inkomenstoelage

Hoogte toeslag

Bij de hoogte van de individuele inkomenstoelage wordt onderscheid gemaakt tussen een alleenstaande, een alleenstaande ouder en gehuwden.

De hoogte wordt vastgesteld op een vast bedrag. Hierdoor behoeft het bedrag niet per jaar geïndexeerd te worden (in verband met efficiëntie voor de uitvoering). De hoogte van de individuele inkomenstoelage zal tweejaarlijks geëvalueerd worden. Indien er een reden is om de hoogte van de toeslag te wijzigen, zal het college dit aan de raad voorleggen.

Hoofdstuk 4. Individuele studietoelage

Algemene toelichting

De Invoeringswet Participatiewet introduceert de individuele studietoelage in de Participatiewet. Hiermee krijgt het college de mogelijkheid om mensen van wie is vastgesteld dat ze niet in staat zijn het minimumloon te verdienen een individuele studietoelage te verstrekken als ze studeren. Het afronden van een studie versterkt de positie op de arbeidsmarkt. Een diploma is een bewijs tegenover werkgevers dat iemand gemotiveerd is en veel in zijn mars heeft.

Het wettelijke criterium 'niet in staat zijn het WML te verdienen' dekt niet hetgeen de wetgever destijds heeft beoogd met de invoering van de individuele studietoelage. In afwachting van een bredere wettelijke aanpassing van de individuele studietoelage is besloten dat dit criterium op de volgende wijze moet worden geïnterpreteerd: 'door een medische beperking naast de studie structureel niet kunnen bijverdienen'. Dit laatste komt beter tegemoet aan het doel van de regeling, namelijk een financiële tegemoetkoming voor jongeren, die als gevolg van een beperking tijdens de studie niet in staat zijn bij te verdienen. Deze bepaling is wettelijk vastgelegd in artikel 36b lid 1 onder d Participatiewet.

Mensen met een arbeidshandicap hebben volgens de regering een extra steuntje in de rug nodig als het gaat om studeren. Voor hen is de drempel om te lenen een stuk hoger, omdat de kans op een baan later lager is. De individuele studietoelage stimuleert mensen om toch de stap te zetten om naar school te gaan of een studie te gaan volgen. Ook biedt het een financiële compensatie voor het feit dat het voor deze mensen vaak moeilijk is om de studie te combineren met een bijbaan (TK 2013-2014, 33 161, nr. 125, p. 2).

De individuele studietoelage moet worden aangemerkt als een vorm van bijzondere bijstand (artikel 5, onderdeel d Participatiewet). De individuele studietoelage is niet gerelateerd aan bepaalde kosten. Het is een inkomensondersteunende maatregel voor mensen van wie is vastgesteld dat zij door een medische beperking naast de studie structureel niet kunnen bijverdienen.

Verordeningsplicht

De Participatiewet legt de gemeenteraad in artikel 8 de verplichting op bij verordening regels te stellen over het verlenen van een individuele studietoelage. De regels moeten in ieder geval betrekking hebben op de hoogte en de frequentie van de betaling van de individuele studietoelage.

Voorwaarden individuele studietoelage

Een persoon die behoort tot de doelgroep voor ondersteuning bij arbeidsinschakeling als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a van de Participatiewet kan een verzoek/aanvraag indienen voor een individuele studietoelage. Het college kan op een dergelijk verzoek/aanvraag, gelet op de individuele omstandigheden van een persoon, een individuele studietoelage verlenen. Hiervoor is vereist dat deze persoon op de datum van de aanvraag:

- 18 jaar of ouder is;
- recht heeft op studiefinanciering op grond van de Wet studiefinanciering 2000 of recht heeft op een tegemoetkoming op grond van hoofdstuk 4 van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (Wtos);
- geen in aanmerking te nemen vermogen heeft; en
- door een structurele medische beperking tijdens de studie geen inkomsten kan verwerven.

Dat een persoon recht op studiefinanciering of een Wtos-tegemoetkoming heeft betekent niet dat deze persoon ook daadwerkelijk studiefinanciering of een tegemoetkoming moet ontvangen. Het recht op studiefinanciering bestaat afhankelijk van iemands gekozen opleiding, leeftijd en inkomen. Of hij van dit recht gebruik maakt is niet in de Participatiewet geregeld en is geen vereiste voor het ontvangen van een individuele studietoelage. De persoon zal als aanvrager van de toelage aannemelijk moeten maken dat hij recht op studiefinanciering of een tegemoetkoming heeft, bijvoorbeeld door een beschikking van DUO of een inschrijvingsbewijs van een opleiding.

Een aantal artikelen van de Participatiewet zijn niet van toepassing op de individuele studietoelage. De individuele studietoelage kan daarom niet als geldlening of als voorschot worden verstrekt.

Artikel 4.1. Begripsbepalingen

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 4.2. Indienen verzoek

Artikel 36b, eerste lid van de wet spreekt niet van een aanvraag, maar van een verzoek. Deze term komt in het bestuursrecht niet voor. Om onduidelijkheid te voorkomen bepaalt artikel 4.2. van dit hoofdstuk dat het verzoek door middel van een door het college vastgesteld formulier gedaan moet worden. Het verzoek wordt dan overeenkomstig de Algemene wet bestuursrecht gezien als een schriftelijke aanvraag die door de aanvrager wordt ondertekend en tenminste naam en adres van de aanvrager bevat, alsmede de dagtekening en de beslissing die gevraagd wordt. Hierbij verstrekt de aanvrager ook de gegevens die het college nodig heeft om een beslissing te nemen (artikel 4.2: Algemene wet bestuursrecht). Een mondeling verzoek is dus niet mogelijk.

Artikel 4.3. Advies

Artikel 36b, eerste lid, van de Participatiewet regelt in welke gevallen het college op verzoek van een persoon, gelet op diens individuele omstandigheden, een individuele studietoelage kan verlenen.

Met betrekking tot het criterium 'door een structurele medische beperking tijdens de studie geen inkomsten kan verwerven', kan het college advies inwinnen bij een externe partij. Dit advies kan achterwege blijven als op andere wijze objectief vastgesteld kan worden dat er aan de voorwaarden wordt voldaan. Het gaat dan bijvoorbeeld om personen die zijn opgenomen in het doelgroepenregister.

Artikel 4.4. Hoogte en betaling individuele studietoeslag

Een persoon kan slechts eenmaal binnen een periode van zes maanden in aanmerking komen voor een individuele studietoeslag. Met de periode van zes maanden wordt aangesloten bij de halfjaarlijkse in-/uitschrijf- en startmomenten die doorgaans voor opleidingen gelden (februari en augustus). Als een persoon na afloop van die zes maanden nog steeds studeert dan kan hij opnieuw voor een individuele studietoeslag in aanmerking komen als hij aan de voorwaarden voldoet.

De aansluiting bij de inschrijf- en startmomenten is doeltreffend omdat een persoon enkel op het moment van aanvragen aan de voorwaarden moet voldoen. Als een studietoeslag per twaalf maanden verstrekt zou worden kan de mogelijkheid bestaan dat iemand een (groot) deel van de periode geen studie meer volgt. Door een kortere termijn te hanteren wordt de kans op een dergelijke situatie beperkt.

Een persoon moet alleen op het moment van aanvragen aan de voorwaarden van artikel 36b Participatiewet voldoen. Als hij op enig moment na de aanvraag hier niet meer aan voldoet heeft dat geen gevolgen voor het recht op verstrekte individuele studietoeslag.

De individuele studietoeslag bedraagt € 261,00 per zes maanden. Als sprake is van gehuwden die beiden aan de voorwaarden voldoen, dan komen zij ieder afzonderlijk in aanmerking voor een individuele studietoeslag.

Een toegekende individuele studietoeslag wordt in één bedrag uitbetaald. Bij een betaling in meerdere (maandelijke) termijnen is de toeslag belastbaar voor de inkomstenbelasting. Hierdoor zou de persoon netto een lager bedrag ontvangen.

De peildatum is de dag waarop het recht op individuele studietoeslag is ontstaan, voor zover deze dag niet ligt voor de dag waarop de belanghebbende zich heeft gemeld om individuele studietoeslag aan te vragen. Deze datum komt meestal overeen met de meldingsdatum. De peildatum kan in ieder geval niet vóór de dag liggen waarop belanghebbende zich heeft gemeld om individuele studietoeslag aan te vragen, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden.

In het derde lid is een indexeringsbepaling opgenomen. Deze bepaling is opgenomen om te voorkomen dat de verordening ieder jaar opnieuw moet worden vastgesteld.

Hoofdstuk 5. Handhaving en fraudepreventie

Algemeen

Op grond van artikel 8b van de Participatiewet, artikel 35 van de IOAW en artikel 35 van de IOAZ is de gemeenteraad verplicht per verordening regels te stellen met betrekking tot fraudebestrijding. De tekst van artikel 8b Participatiewet luidt als volgt: "De gemeenteraad stelt in het kader van het financiële beheer bij verordening regels voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van bijstand alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet".

In dit hoofdstuk wordt bepaald dat het college een beleidsplan opstelt waarin de doelstellingen staan met betrekking tot het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van de uitkeringen op grond van de Participatiewet, de IOAW en de IOAZ.

Uitgangspunt hierbij is dat het college, als uitvoerder van de regelgeving door visie-elementen niet alleen de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking kan borgen en handhaven maar belangrijker nog, misbruik kan voorkomen.

Artikel 5.2. Opdracht aan het college

Het college komt vierjaarlijks met een plan waarin de uitvoering voor handhaving wordt beschreven, waarmee nieuwe inzichten op basis van signalen kunnen worden opgenomen. Het plan bevat visie-elementen voor het voorkomen en opsporen van fraude.

Vroegtijdig informeren van klanten (preventie)

Belanghebbenden moeten duidelijk worden geïnformeerd over hun rechten en plichten zodat iedereen weet wat wel en niet mag. Indien uitkeringsgerechtigden tijdig en volledig zijn geïnformeerd, kunnen ze worden aangesproken op hun gedrag.

Optimaliseren van de dienstverlening (preventie)

Onnodige procedures roepen irritatie op en verminderen daardoor de bereidheid van de uitkeringsgerechtigde om de wet en regels na te leven. Door op een klantvriendelijke manier organisatorische belemmeringen weg te nemen, wordt de uitkeringsgerechtigde gestimuleerd in zijn gedrag. Een uitkeringsgerechtigde zal meer gemotiveerd zijn om zich aan de regels te houden.

Vroegtijdige detectie en afhandeling van fraudesignalen

Een belangrijk instrument in de fraudebestrijding is 'controle op maat'. Controle op maat houdt in: hoe meer risico, hoe intensiever de controle. Iedereen zal worden gecontroleerd, alleen de een wat meer dan de ander.

Het preventief raadplegen van bronnen op internet, bijvoorbeeld bij het in behandeling nemen van een aanvraag, vindt niet plaats als er geen indicatie voor fraude is. Dat zou disproportioneel zijn.

In het kader van de subsidiariteit dient voorts te worden afgewogen of het doel (het verzamelen van bewijs voor fraude) ook op een andere, voor de betrokkene minder ingrijpende wijze, plaats kan vinden.

Daarnaast kunnen er themacontroles worden uitgevoerd. Is de themacontrole niet gericht op alle uitkeringsgerechtigden, maar slechts gericht op enkele groepen uitkeringsgerechtigden bijvoorbeeld met een bepaalde dubbele nationaliteit, dan kan het gaan om een onderscheid, dat als 'verdacht' is aan te merken. Een zodanig onderscheid dient te worden gerechtvaardigd door 'zeer gewichtige redenen' (ECLI:NL:CRVB:2015:1228 en ECLI:NL:CRVB:2015:1231).

Een protocol voorziet er tevens in te voorkomen dat onderzoek zich te lichtvaardig uitstrekt tot het privéleven van uitkeringsgerechtigden en kan gaan leiden tot stelselmatige observaties, waardoor een min of meer volledig beeld kan gaan ontstaan van bepaalde aspecten van het leven van de uitkeringsgerechtigde of personen in diens omgeving.

Er vindt geen uitlokking plaats. De onderzoeker benadert de uitkeringsgerechtigde niet onder een valse naam of hoedanigheid.

Er is een systeem van signaalsturing. Gedurende het gehele proces van intake tot beëindiging van de uitkering worden onduidelijkheden (signalen) die tijdens een gesprek, uit het dossier of via een tip naar voren komen nader onderzocht en afgehandeld.

Bij constatering van fraude: sanctionering

Op het moment dat er fraude wordt gepleegd zal dit niet zonder gevolgen mogen blijven. Het teveel ontvangen bedrag zal moeten worden teruggevorderd en geïnd, waarbij de beslagvrije voet moet worden gerespecteerd. De terugvordering is nader geregeld in beleidsregels. Tevens zal een bestuurlijke boete moeten worden opgelegd. Bij een fraudebedrag boven de € 50.000,00 (bruto-bedrag: aangiftegrens Openbaar Ministerie) zal in beginsel aangifte moeten worden gedaan wegens uitkeringsfraude.

Artikel 5.3. Aangifte bij het Openbaar Ministerie

In de 'Aanwijzing Sociale Zekerheidsfraude' van het Openbaar Ministerie zijn de uitgangspunten vastgelegd wanneer door het college aangifte gedaan kan worden indien een gedraging van een uitkeringsgerechtigde leidt tot benadeling van de gemeente en er daarbij sprake is van het strafbare feit van uitkeringsfraude. Onder de huidige regeling bestaat de verplichting voor gemeenten om een proces-verbaal op te maken en aangifte te doen bij het Openbaar Ministerie indien er sprake is van fraude en het benadelingsbedrag gelijk is aan of meer bedraagt dan € 50.000,- (de aangifterichtlijn sociale zekerheid).

Hoofdstuk 6. Slotbepalingen

Artikel 6.2. Overgangsrecht

Voor de individuele inkomenstoeslag is overgangsrecht vastgelegd voor belanghebbenden die een aanvraag hebben ingediend en waarop nog niet is beslist bij het in werking treden van dit hoofdstuk. In sommige gevallen zal de in werking getreden verordening ten opzichte van de ingetrokken verordening tot een positiever besluit leiden. In die gevallen wordt overgangsrecht toegepast. Denk hierbij aan aanvragen waarbij sprake is van de regel dat inkomen boven 100% van de bijstandsnorm in mindering werd gebracht op de toeslag.