

ALGEMENE TOELICHTING

1. INLEIDING

Het tegengaan van fraude is een speerpunt van het rijksbeleid. Per 1 januari 2013 zijn de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving alsook de Wet huisbezoek voor rechtmatigheid uitkering van kracht. De beschikbare instrumenten voor fraudeaanpak van gemeenten zijn daarmee voor een groot deel gelijk gesteld aan die van de UWV en SVB. De belangrijkste wijzigingen in de aanscherping zijn:

- de invoering van de schriftelijke waarschuwing en boete bij het schenden van de inlichtingenplicht, De minimale en maximale hoogte van de boete is in de wet vastgelegd.
- de verplichting bij recidive de boete te verrekenen zonder in achtneming van de beslagvrije voet;
- indien de belanghebbende een huisbezoek weigert en ook niet anderszins de leefsituatie aantoot, dan geldt dat:
 - o als het recht op bijstand niet is vast te stellen, de uitkering opgeschort wordt totdat juiste informatie wel is geleverd en als de termijn daarvoor verstreken is beëindigen uitkering;
 - o als de hoogte van de bijstand niet is vast te stellen, dit de volgende consequenties heeft:
 - de uitkering wordt vastgesteld op 50% van de toepasselijke grondslag voor de alleenstaande werkloze werknemer met een of meer kinderen;
 - alleenstaande ouder met kinderen tot 12 jaar wordt niet ontheven van de arbeidsverplichting.

Deze aanscherpingen zijn vertaald in de Verordening Maatregelen en boetes IOAW/IOAZ. Het opleggen van een boete of een recidiveboete bij het schenden van de inlichtingenplicht is volledig in de wet geregeld. Ook de wijze van verrekening van de recidiveboete is bij wet vastgelegd. Het belangrijkste verschil met de Participatiewet is dat bij de IOAW/IOAZ de verrekening bij recidive een verplichting is, terwijl dit bij de Participatiewet een kan-bepaling is. Dit heeft te maken met de vangnetfunctie van de Participatiewet. Aan de gemeentelijke wetgever is geen verdere bevoegdheid inzake de boete opgedragen. Het is daarom niet mogelijk nog nadere bepalingen in een verordening uit te werken.

Onderstaand worden nog enkele verschillen met de Verordening Afstemming en boete en tussen IOAW en IOAZ aangegeven:

Verschillen tussen Participatiewet en IOAW:

1. De IOAW kan blijvend of tijdelijk worden geweigerd tot de mate waarin de belanghebbende inkomen misloopt bij ontslag door eigen toedoen en bij het niet aanvaarden of door eigen toedoen niet verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid (zie artikel 20, eerste lid, IOAW);
2. In verband met het bij 1. gestelde kent de IOAW een bepaling dat geen maatregel plaatsvindt als ontslag door de werkgever niet wordt bestreden of als daarmee wordt ingestemd (zie artikel 20, vierde lid, IOAW);
3. In de IOAW is niet opgenomen dat de maatregel binnen drie maanden moet worden heroverwogen;
4. In afwijking van de Participatiewet, kent de IOAW tekortschietend besef van verantwoordelijkheid, anders dan de bij 1. genoemde gedragingen, niet als maatregelwaardig gedrag. Dit houdt waarschijnlijk verband met het feit dat vermogen voor de IOAW geen rol speelt;
5. In de IOAW is niet opgenomen dat onder belanghebbende mede het gezin wordt verstaan.

Verschillen tussen Participatiewet en IOAZ:

1. De IOAZ kan blijvend of tijdelijk worden geweigerd tot de mate waarin de belanghebbende inkomen misloopt bij ontslag door eigen toedoen (zie artikel 20, tweede lid, IOAZ)
2. In verband met het gestelde onder 1. kent de IOAZ een bepaling dat geen maatregel plaatsvindt als ontslag door de werkgever niet wordt bestreden of als daarmee wordt ingestemd (zie artikel 20, vierde lid IOAZ);
3. In de IOAZ is niet opgenomen dat de maatregel binnen drie maanden moet worden heroverwogen;
4. In de IOAZ is niet opgenomen dat onder belanghebbende mede het gezin wordt verstaan.

Verschillen tussen de IOAW en IOAZ:

1. Evenals de IOAW, kan de IOAZ blijvend of tijdelijk worden geweigerd tot de mate waarin de belanghebbende inkomen misloopt bij ontslag door eigen toedoen (zie artikel 20, tweede lid, IOAZ). Deze bepaling is in de IOAZ beperkter dan in de IOAW: anders de IOAW kent de IOAZ namelijk geen mogelijkheid tot blijvende weigering bij het niet aanvaarden of door eigen toedoen niet verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid. De wetgever heeft kennelijk het niet nakomen van deze voorwaarde voor de IOAW in beginsel als een grotere overtreding gezien dan in de IOAZ. Dit kan te maken hebben met de achtergrond van de doelgroep: de IOAW heeft betrekking op oudere werknemers in dienstbetrekking, terwijl het bij de IOAZ gaat om oudere personen die een eigen bedrijf hebben gehad of een zelfstandig beroep hebben uitgeoefend.

2. Anders dan de IOAW, kent de IOAZ geen mogelijkheid om een maatregel op te leggen als de verplichting om algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden niet wordt nagekomen (dat is de verplichting, bedoeld in artikel 37, eerste lid, onderdeel c. IOAZ). In het eerste lid van artikel 20 wordt deze verplichting namelijk uitgezonderd, terwijl de overige leden van artikel 20 niet ingaan op deze verplichting.

3. Anders dan de IOAW, kent de IOAZ tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voorafgaand aan de aanvraag om een uitkering wel als maatregelwaardig gedrag. In het eerste lid van artikel 20 staat namelijk dat verlaging ook aan de orde is bij het onvoldoende inzetten voor de voorziening in het bestaan, voorafgaand aan de aanvraag om een uitkering of nadien. In de IOAW is deze bepaling niet opgenomen. De reden hiervoor is dat maatregelwaardig gedrag voorafgaand aan de aanvraag IOAW al door UWV kan worden gesanctioneerd. De IOAW-gerechtigde heeft namelijk in de regel een WW-uitkering voorafgaand aan het recht op IOAW. Een IOAZ-gerechtigde heeft mogelijk een Bbz-uitkering gedurende de beëindigingsfase van het eigen bedrijf of zelfstandig beroep, maar dat hoeft niet. Vandaar dat in de IOAZ wel wordt gekeken naar gedragingen die aan de IOAZ-aanvraag voorafgingen. Om voor IOAZ in aanmerking te kunnen komen, moet de aanvraag worden ingediend voor het beëindigen van het bedrijf of beroep en moet de beëindiging plaatsvinden binnen een periode van anderhalf jaar, volgend op het tijdstip van aanvraag. Dat betekent dat de gedragingen van meer dan anderhalf jaar geleden kunnen leiden tot een maatregel IOAZ. Het recht op een IOAZ-uitkering gaat namelijk pas in vanaf de beëindigingsdatum van het eigen bedrijf of zelfstandig beroep.

Uit het voorgaande blijkt dat aan IOAW- en IOAZ-gerechtigden een blijvende maatregel kan worden opgelegd. Dit is een bevoegdheid en geen verplichting. Indien gekozen zou worden voor volledige weigering, kan belanghebbende in feite per direct, een beroep doen op aanvulling in het kader van de Participatiewet. Er zal dan in dat verband van de Participatiewet beoordeeld moeten worden of belanghebbende recht heeft op Participatiewet (in afwijking van de IOAW en de IOAZ kent de Participatiewet een beperkte vermogensvrijlating en een ruimer inkomensbegrip) en in hoeverre het maatregelwaardige gedrag ook binnen de Participatiewet tot verlaging zou hebben geleid. In de verordening is daarom gekozen voor een weigering voor onbepaalde tijd. Dit biedt het college de mogelijkheid om de maatregel te heroverwegen, in plaats van bijstand te verstrekken indien bijzondere omstandigheden daartoe aanleiding geven.

Regionale afstemming

Rijswijk is onderdeel van de arbeidsmarktregio Haaglanden, samen met de gemeenten Den Haag, Delft, Westland en Midden-Delfland. De voorbereidingen op de Participatiewet vinden regionaal plaats. Het verbeteren van de regionale werkgeversbenadering is een van de speerpunten in de samenwerking. Idealiter moet de werkgever na 1 januari 2015 niet (meer) merken uit welke Haaglandengemeente zijn werknemer afkomstig is wanneer hij deze in dienst neemt.

In het kader van de eenduidige werkgeversbenadering streven we binnen de arbeidsmarktregio onder andere naar het invoeren van een regionale toolbox, waarin alle re-integratie-instrumenten zijn opgenomen. Elke gemeente heeft hiermee dezelfde instrumenten tegen dezelfde voorwaarden in haar pakket. Ook het voeren van een gelijkloeiend maatregelenbeleid, in ieder geval van de maatregelen die betrekking hebben op het schenden van de arbeidsverplichtingen, past hierbij. Het laat zien dat de vijf Haaglandengemeenten als één arbeidsmarktregio fungeren en dat schending van de arbeidsverplichtingen in de regio eenduidig wordt gestraft.

De regionale afstemming is gezocht op:

- het beleid ten aanzien van de maatregelen die voortvloeien uit het schenden van de uniforme verplichtingen; en
- het beleid ten aanzien van de maatregelen die voortvloeien uit het schenden van de overige arbeidsverplichtingen (de gelijkloeiende maatregelen).

In de regio zijn ten aanzien van het maatregelbeleid wegens schending van de uniforme verplichtingen de volgende voorstellen gedaan:

- de duur van de eerste maatregel vaststellen op 100% gedurende één maand;
- geen gebruik te maken van de mogelijkheid tot het spreiden van de eerste maatregel over maximaal drie maanden;
- bij het verliezen of weigeren van algemeen geaccepteerde arbeid tijdens de uitkeringsperiode, waarbij geen sprake is van bijzondere omstandigheden, een maatregel opleggen van 100%, waarbij de duur van de maatregel kan variëren van één tot twee maanden;
- Bij recidive binnen twaalf maanden van het schenden van een uniforme verplichting de maatregel vaststellen op twee maanden 100%. Bij de tweede en volgende recidive op drie maanden 100%.

Regionaal wordt voorgesteld geen gebruik te maken van de bevoegdheid tot het spreiden van de eerste maatregel over meerdere maanden. De verschillende verordeningen zoals deze in de regio golden tot 1 januari 2015 kenden ook geen mogelijkheid tot het spreiden van de maatregelen van 100% over meerdere maanden. Daarnaast biedt artikel 18, tiende lid, van de Participatiewet het college voldoende mogelijkheden de op te leggen verlaging van de uitkering aan te passen aan de individuele omstandigheden, indien hiervoor dringende redenen zijn.

Tot 1 januari 2015 voerden alle Haaglandengemeenten ten aanzien van de gelijkloeiende arbeidsverplichtingen hun eigen beleid. Dit betekende ook dat de duur en het verlagingpercentage

van deze maatregelen in de gemeenten varieerden. Voor Rijswijk betekent het regionaal afstemmen van de gelijklopende maatregelen een wijziging ten opzichte van het beleid dat tot 1 januari 2015 werd gevoerd. Tot 1 januari 2015 werd in onze gemeente gewerkt met vijf categorieën gedragingen. Aan deze vijf categorieën was een verlagingspercentage toegekend, variërend van 5% tot 100% gedurende één maand. De praktijk wijst echter uit dat het werken met vijf verschillende categorieën niet altijd doeltreffend is. Het was in sommige situaties niet duidelijk onder welke categorie een gedraging viel. Dit leidde tot mogelijke verschillen in interpretatie bij consultants, met rechtsongelijkheid voor de belanghebbende tot gevolg. Dit is een onwenselijke situatie.

Een deel van deze arbeidsverplichtingen zijn met de invoering van de Participatiewet opgenomen onder de uniforme verplichtingen. De resterende arbeidsverplichtingen zijn in deze verordening verdeeld in twee categorieën, met daaraan gekoppeld de verlagingspercentages van 30% en 100%.

De gemeente Den Haag werkt al enkele jaren met het onderverdelen van de gedragingen in twee categorieën. Dit blijkt in de praktijk een simpel en doeltreffend systeem. Het biedt zowel duidelijkheid aan de uitkeringsgerechtigden als aan de uitvoerders en komt hiermee de rechtsgelijkheid ten goede. Binnen de arbeidsmarktregio is mede om die reden voorgesteld deze systematiek regionaal in te voeren. Deze beleidswijziging leidt er toe dat het schenden van diverse verplichtingen in Rijswijk na 1 januari 2015 steviger gesanctioneerd kan worden dan voor de invoering van de Participatiewet. Voorbeelden hiervan zijn de maatregelen in verband met het niet ingeschreven staan bij het UWV-Werkbedrijf en het niet, of niet tijdig voldoen aan een oproep in verband met arbeidsinschakeling om op een bepaalde tijd en plaats te verschijnen. Echter, in alle gevallen van het opleggen van een afstemming dient in de individuele situatie rekening gehouden te worden met de mate van verwijtbaarheid en de persoonlijke omstandigheden van belanghebbende. Dit kan leiden tot een verlaging van het percentage dat normaal gesproken zou worden toegepast.

Met het invoeren van deze wetten streeft de wetgever onder andere naar een stevig en daadkrachtig maatregelenbeleid waarmee het vangnetprincipe van de Participatiewet wordt benadrukt. Het kabinet wil op deze wijze voorkomen dat er publieke middelen worden besteed aan personen die niet alles in het werk hebben gesteld om geen beroep te doen op die middelen. Een effectieve, uniforme en robuuste handhaving past hierbij. Het Rijswijkse re-integratiebeleid is gestoeld op de pijlers preventie, instroombeperking en uitstroombestemming. De ene kant van de medaille is het inzetten van gerichte ondersteunende voorzieningen richting de arbeidsmarkt, de andere kant gaat uit van een open en daadkrachtige handhaving. Dit is ook eerlijk naar diegenen die zich wel aan de regels houden.

Beleidsregels

Uit een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 8 juli 2008 (LJN: BD6943) blijkt dat het college niet bevoegd is om inzake sanctiemaatregelen, beleidsregels te maken. Deze bevoegdheid is in de wet voorbehouden aan de gemeenteraad. Dit heeft ertoe geleid dat in deze verordening geen bevoegdheden zijn opgenomen voor het college om nadere regels te stellen voor de uitvoering van de Verordening Maatregelen en Boetes IOAW/IOAZ.

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN

In hoofdstuk 1 worden de begripsbepalingen omschreven.

HOOFDSTUK 2 MAATREGEL BIJ SCHENDING VAN AAN DE UITKERING VERBONDEN VERPLICHTINGEN

Als een belanghebbende de voor hem geldende verplichtingen niet nakomt, legt het college een maatregel op, die is gerelateerd aan de uitkeringsnorm, conform het gestelde in dit hoofdstuk. De grondslag hiervoor is artikel 20 IOAW respectievelijk IOAZ. Bij het opleggen van een maatregel wordt de bijstand verlaagd. Als het gaat om schending van de inlichtingenplicht wordt dit gezien als fraude en hiervoor geldt een boete die bij wet is geregeld. Als sprake is van 0-fraude en in de voorafgaande twee jaar niet eerder fraude is geconstateerd, kan worden volstaan met een schriftelijke waarschuwing. Dit is geregeld in artikel 20a IOAW respectievelijk IOAZ. Bij een sanctionering houdt het college rekening met de ernst van de gedraging, de mate waarin belanghebbende de gedraging verweten kan worden en de persoonlijke omstandigheden waarin de belanghebbende verkeert.

Deze aanpak van sanctionering betekent in de praktijk dat de belanghebbende adequaat en vroegtijdig moet worden voorgelicht over de van toepassing zijn rechten en plichten, en dat bij het niet nakomen van deze verplichtingen het recht op uitkering wordt beperkt.

Met de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving zijn de schriftelijke waarschuwing en de boete bij een schending van de inlichtingenplicht geïntroduceerd. Het gaat om het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichting, bedoeld in artikel 13, eerste lid, IOAW/IOAZ, of de verplichtingen bedoeld in artikel 30c, tweede lid of derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen. De regels hiertoe zijn in de wet vastgelegd, daarom zijn ze niet opgenomen in de verordening. In beginsel is de boete voor het schenden van de inlichtingenplicht gelijk aan de hoogte van het ten onrechte te veel ontvangen bedrag (benadelingsbedrag). In geval er sprake is van recidive, is de hoogte van de boete in beginsel 150% van het benadelingsbedrag. Het college kan de boete verlagen indien er sprake is van verminderde verwijtbaarheid. Ook kan het college afzien van de boete in geval daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. Voor het geval er geen benadelingsbedrag is (0-fraude), staat in de wet opgenomen wat de minimale en maximale hoogte van het boetebedrag is. Ook kan bij 0-fraude een schriftelijke waarschuwing worden opgelegd, tenzij de gedraging plaatsvindt binnen een periode van twee jaar te

rekenen vanaf de datum waarop eerder aan de belanghebbende een zodanige waarschuwing is gegeven.

De minimale hoogte van een boete is in de wet vastgelegd. De mogelijkheid boete op te leggen verjaart vijf jaar nadat de misdraging heeft plaatsgevonden. Naast het opleggen van de boete wordt de ten onrechte ontvangen bijstand altijd teruggevorderd

HOOFDSTUK 3 HET NIET NAKOMEN VAN DE VERPLICHTINGEN

De hoogte en de duur van een maatregel worden gekoppeld aan verschillende gedragingen die het niet nakomen van verplichtingen betreffen. Deze gedragingen worden naar soort en ernst onderscheiden.

HOOFDSTUK 4 SLOT- EN OVERGANGSBEPALINGEN

Dit hoofdstuk behoeft geen nadere toelichting daar de inhoud voor zich spreekt. Wel dient vermeld te worden dat is afgezien van het opnemen van een zogenaamde hardheidsclausule. Juist waar het gaat om toepassing van sancties dient er geen discussie te bestaan over de uitvoering van de regels. Bij de toepassing van een sanctie dient bovendien rekening gehouden te worden met de mate van verwijtbaarheid. Indien die verwijtbaarheid afwezig is, wordt geen sanctie opgelegd. Aan het opnemen van een hardheidsclausule kleven bovendien praktische bezwaren. In de praktijk kan een dergelijk artikel namelijk leiden tot aanvragen om toepassing ervan, terwijl inwilliging slechts in uitzonderlijke en vooraf gedefinieerde gevallen mogelijk is. Tegen de afwijzing van de aanvraag om de toepassing van de hardheidsclausule staat bezwaar en beroep open op grond van de Awb. Dit betekent dat tot aan de Centrale Raad van Beroep door geprocedeerd kan worden. Om dit soort nodeloze procedures te voorkomen dient afgezien te worden van het opnemen van een hardheidsclausule. Vorenstaande visie is overigens mede gebaseerd op het uitgangspunt van de Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving (Adr.) van de VNG, die stelt dat een verordening op zodanige wijze dient te worden ingericht dat zij zo weinig mogelijk conflicten oproept.

Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1 – Algemeen

Artikel 1 – Begripsomschrijvingen

Lid 1 In aanwijzing 20 van de decentrale regelgeving is bepaald dat voor lagere overheden met betrekking tot de terminologie in een regeling de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de Provinciewet of de Gemeentewet en zo nodig de Europese en internationale regelgeving wordt gevolgd. Daarbij geldt tevens dat regels uit een hogere wettelijke regeling niet worden herhaald in

een provinciale of gemeente regeling. Om hieraan tegemoet te komen is in het eerste lid bepaald dat alle begrippen die niet nader worden omschreven in de verordening dezelfde omschrijving hebben als de Awb, de Participatiewet of overige aangehaalde wetten. Deze systematiek zorgt in de uitvoeringspraktijk voor een uniforme hantering van de diverse begrippen.

Lid 2 Een aantal omschrijvingen verdient enige extra toelichting

Onder d. de IOAW/IOAZ: Gekozen is voor een definitie die gelijktijdig naar beide wetten verwijst nu een groot deel van de bepalingen in beide wetten identiek is qua nummering en inhoud en aldus voorkomen wordt dat steeds specifiek naar elke afzonderlijke wet verwezen moet worden.

Onderdeel h. belanghebbende: Omdat de in artikel 20, tweede lid, IOAW opgenomen bevoegdheden tot het opleggen van een maatregel, blijkens dat artikel, daar alleen gelden voor de persoon die is aangewezen op arbeid in dienstbetrekking, is ook het begrip belanghebbende in die zin beperkt.

Onderdeel j. uitkeringsnorm: De Participatiewet werkt met verlagingen op de netto bijstand. Om een identiek systeem in de IOAW en IOAZ te creëren is het wenselijk om een begrip te introduceren dat verwijst naar een netto norm.

Onder n. maatregel: In afwijking van de Participatiewet wordt ook blijvend of tijdelijk (gedeeltelijk) weigeren van de uitkering verordening als maatregel aangemerkt. Dit houdt verband met de extra mogelijkheden binnen de IOAW en IOAZ op dit vlak.

Onder o. inkomen: Qua inkomensbegrip wordt aangesloten bij het inkomensbegrip binnen de IOAW en IOAZ. Dit wijkt af van het binnen de Participatiewet gehanteerde inkomensbegrip

Hoofdstuk 2 – Maatregel bij schending van het recht op een uitkering

Artikel 2.1 – Het opleggen van een maatregel

Lid 1 Dit artikel bundelt het bepaalde in artikel 20, eerste lid IOAZ en artikel 20, tweede lid, IOAW.

Ook de verplichtingen uit de Wet SUWI worden in dit artikel verbonden aan de IOAW/IOAZ, waarbij tevens de nieuwe sanctie van een schriftelijke waarschuwing of boete wordt verbonden aan het schenden van de inlichtingenplicht.

Lid 2 Wanneer het college tot het oordeel komt dat een belanghebbende zijn verplichtingen niet of in onvoldoende mate nakomt, wordt een maatregel, schriftelijke waarschuwing of boete opgelegd. Er is dus geen sprake van een vrije bestuursbevoegdheid, maar van een verplichting. In deze bepaling wordt benadrukt dat het vaststellen van de hoogte van de uitkering en de daaraan verbonden verplichtingen voor de belanghebbende maatwerk is, waarbij recht moet worden gedaan aan de individuele situatie van de belanghebbende. Het college dient bij het opleggen van een maatregel, schriftelijke waarschuwing of boete ook rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden van belanghebbende, hetgeen tot uitdrukking is gebracht in de in het tweede lid omschreven criteria.

Artikel 2.2 – Berekeningsgrondslag

De maatregel wordt toegepast op de netto uitkeringsnorm

Artikel 2.3 – Besluit tot het opleggen van een maatregel of boete

Het opleggen van een maatregel, schriftelijke waarschuwing of boete vindt plaats door middel van een besluit. Tegen dit besluit kan door belanghebbende bezwaar en eventueel beroep of hoger beroep worden ingesteld. Artikel 2.3 bevat een minimum aantal vormvereisten voor het sanctiebesluit. Naast deze minimumvereisten voor het sanctiebesluit is het motiveringsbeginsel van de Awb van toepassing. Dit bepaalt dat een besluit van een deugdelijke motivering voorzien moet zijn.

Artikel 2.4 – Horen van belanghebbende

Lid 1 Afdeling 4.1.2 van de Awb regelt een aantal zaken bij de voorbereiding van besluiten. Met name artikel 4.8 Awb ziet op de situatie waarin een bestuursorgaan voornemens is ambtshalve een beschikking af te geven die de belanghebbende niet heeft aangevraagd. In een dergelijke situatie dient de belanghebbende te worden gehoord. De belanghebbende moet op enigerlei wijze in de gelegenheid zijn gesteld om zijn/haar visie met betrekking tot de geconstateerde gedraging te geven. Deze zienswijze maakt uitdrukkelijk onderdeel uit van de rapportage die aan het uiteindelijk besluit ten grondslag ligt. Met andere woorden, de zienswijze van de belanghebbende vormt een onderdeel van de zorgvuldige voorbereiding van een besluit zoals vereist op grond van artikel 3:2 Awb.

Zowel het motiveringsbeginsel van de Awb als het horen van belanghebbende zijn dwingendrechtelijk geformuleerd. Dit betekent dat zij fungeren als beschermingsregel voor de burger ter waarborging het rechtszekerheidsbeginsel. Het horen van belanghebbende kan dan ook als extra beschermingsvereiste ten opzichte van het motiveringsbeginsel worden gezien.

Lid 2 Met het horen van een belanghebbende wordt niet bedoeld een formele hoorprocedure zoals in de bezwaarfase. In dat verband kan dan ook onder bijzondere omstandigheden worden afgezien van deze procedure.

Artikel 2.5 – Afzien van het opleggen van een maatregel

Lid 1 Naast het ontbreken van elke vorm van verwijtbaarheid, is een andere reden om af te zien van het opleggen van een maatregel dat de gedraging te lang geleden heeft plaatsgevonden (verjaring). Omwille van de effectiviteit ('lik op stuk') is het nodig dat een maatregel spoedig nadat de gedraging heeft plaatsgehad, wordt opgelegd. Om deze reden wordt in het eerste lid, onderdeel a. geregeld dat het college geen sanctie oplegt voor gedragingen die langer dan één jaar geleden hebben plaatsgevonden.

In de wet is geregeld dat een schriftelijke waarschuwing en geen boete kan worden gegeven indien er geen sprake is van geen benadelingsbedrag (0-fraude), er geen sprake is van verwijtbaarheid, en de klant de afgelopen twee jaar geen soortgelijke overtreding heeft begaan,

In het eerste lid, onderdeel b. wordt geregeld dat het college kan afzien van het opleggen van een sanctie als het daarvoor dringende aanwezig acht. De verordening stelt een algemene verplichting tot het opleggen van een sanctie voorop. Uitzonderingen moeten echter mogelijk zijn indien er voor de belanghebbende onaanvaardbare consequenties zouden optreden. Uit het gebruik van het woord "dringend" blijkt dat er wel iets heel bijzonders aan de hand moet zijn, wil een afwijking van het algemene principe gerechtvaardigd zijn. Wat dringende redenen zijn, is afhankelijk van de situatie en kan dus niet op voorhand worden vastgelegd. Uit de in deze van toepassing zijnde jurisprudentie kan de conclusie getrokken worden dat een beroep op dringende redenen zeer beperkt is, daar deze alleen gevonden kunnen worden in bijzondere omstandigheden van financiële of sociale aard. Het moet dan gaan om zeer ernstige gevolgen voor belanghebbende of diens gezin. Het feit dat een belanghebbende financieel zwaar getroffen wordt door een maatregel is op zichzelf nog geen dringende reden (CRvB, 01-04-2003, AK0118).

Wat betreft het afzien van boetes in geval van dringende redenen wordt aangesloten op de landelijke invulling en jurisprudentie. Een dringende reden betreft bijzondere omstandigheden in het individuele geval. In de Memorie van Toelichting is opgenomen dat uitsluitend vanwege het feit dat het de (mede-) belanghebbende minderjarige gezinsleden ontbreekt aan de noodzakelijke middelen om in het bestaan te voorzien, nog niet kan worden gesproken van dringende redenen. Vast moet staan dat de behoeftige omstandigheden op geen enkele andere wijze te verhelpen zijn.

In geval sprake is van het ontbreken van verwijtbaarheid kan het college besluiten af te zien van het opleggen van een sanctie dan wel bij verminderde verwijtbaarheid tot het verlagen van de maatregel of boete.

Lid 2 Indien de belanghebbende zich niet houdt aan de opgelegde verplichtingen kan het

onvoldoende machtig zijn van de Nederlandse taal geen beletsel zijn voor het afstemmen van het recht op bijstand. Het is de verantwoordelijkheid van de belanghebbende om zelf zorg te dragen voor een juist begrip van de aan het recht op bijstand verbonden rechten en verplichtingen. Overigens is 30 juni 2014 het wetsvoorstel Wet taaleis WWB (TK 2013/14 33 975 nr. 2) bij de Tweede Kamer ingediend. Met dit wetsvoorstel worden de voorwaarden in het kader van de bijstand uitgebreid met een taaleis, teneinde de kansen voor participatie op de arbeidsmarkt te vergroten. De regering wil benadrukken dat de verantwoordelijkheid van de overheid in deze complementair is aan de eigen verantwoordelijkheid van de bijstandsgerechtigde voor de voorziening in de kosten van het bestaan. Daarbij hoort dat de belanghebbende zo snel mogelijk weer uit de bijstand dient te komen en daartoe alles doet wat in zijn of haar vermogen ligt. Daartoe behoort het verkrijgen van een voldoende mate van beheersing van de Nederlandse taal.

Lid 3 Het is van belang dat het college belanghebbende informeert over het genomen besluit, ook als dit inhoudt dat geen maatregel of boete wordt opgelegd. Dat dit schriftelijk gebeurt is niet alleen vanzelfsprekend uit oogpunt van rechtszekerheid, maar ook van belang in verband met eventuele recidive.

Artikel 2.6 – Uitvoering, ingangsdatum en tijdvak

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

- door middel van verlaging van de uitkering IOAW/IOAZ met ingang van de eerstvolgende kalendermaand nadat het besluit tot het opleggen van de maatregel kenbaar is gemaakt, of
- met terugwerkende kracht, door middel van herziening van de uitkering IOAW/IOAZ.

Het verlagen van de uitkering in de toekomst, is de meest eenvoudige methode, omdat niet hoeft te worden overgegaan tot herziening van het recht op uitkering en het terugvorderen van het te veel aan uitkering betaalde bedrag. Bovendien heeft de CRvB in haar uitspraak van 3 augustus 2004 (LJN AQ6658) bepaald dat een maatregel, niet kan geschieden met ingang van de maand waarin de gedraging heeft plaatsgevonden. Anders gezegd: de ingangsdatum van het opleggen van de maatregel dient altijd te liggen na de datum waarop de verwijtbare gedraging heeft plaatsgevonden. Om deze redenen is in het eerste lid vastgelegd dat de maatregel wordt opgelegd met ingang van de eerste dag van de kalendermaand die volgt op de kalendermaand waarin het besluit bekend is gemaakt. Voor de berekening van de hoogte van de maatregel moet worden uitgegaan van de voor die maand geldende bijstandsnorm als is bedoeld in artikel 2.2 van deze verordening.

Lid 1 Het opleggen van een maatregel vindt plaats op grond van artikel 20 IOAW/IOAZ door het verlagen van de uitkering IOAW/IOAZ.

Het verlagen van het bedrag van de uitkering die in de nabije toekomst wordt verstrekt, is de gemakkelijkste methode. Er hoeft in dat geval niet te worden overgegaan tot herziening van de uitkering en tot terugvordering van het te veel betaalde bedrag aan uitkering. Daarom is in het eerste lid vastgelegd dat een maatregel wordt opgelegd met ingang van de eerstvolgende kalendermaand. Daarbij wordt uitgegaan van de voor die maand geldende bijstandsnorm of de grondslag IOAW/IOAZ.

Lid 2 Dit lid regelt dat een maatregel voor bepaalde tijd geldt. Betreft het een maatregel voor een langere duur dan drie maanden, dan zal het college de maatregel aan een herbeoordeling moeten onderwerpen. Het is aan het college te bepalen wanneer die herbeoordeling plaatsvindt zolang dit maar gebeurt binnen drie maanden nadat het besluit tot het opleggen van de maatregel in werking is getreden. Bij zo'n herbeoordeling hoeven niet opnieuw alle relevante feiten en omstandigheden tegen het licht te worden gehouden. Een marginale beoordeling volstaat. Het college moet beoordelen of het redelijk is dat de maatregel wordt gecontinueerd. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gekeken naar de omstandigheden waarin belanghebbende verkeert, maar ook of de betreffende persoon nu wel aan zijn verplichtingen voldoet.

Lid 3 De hoofdregel is dat een maatregel wordt uitgevoerd naar de toekomst (eerste lid). In het derde lid wordt echter geregeld dat in bepaalde situaties een maatregel wél met terugwerkende kracht kan worden opgelegd, namelijk wanneer er sprake is van het niet nakomen van de inlichtingenplicht en het te veel betaalde bedrag aan uitkering van de belanghebbende moet worden teruggevorderd.

Wanneer de uitkering IOAW/IOAZ nog niet, of niet volledig aan de belanghebbende is uitbetaald, kan het praktisch zijn om het bedrag van de maatregel te verrekenen met het bedrag dat nog moet worden uitbetaald, waaronder begrepen het gereserveerde vakantiegeld. De bevoegdheid wordt ontleend aan artikel 6:127 BW. De CRvB heeft dit in haar uitspraak van 10-04-2007 bevestigd, (LJN:BA 3024).

Lid 4 Indien de uitkering IOAW/IOAZ is beëindigd of ingetrokken en al volledig is uitbetaald, is het opleggen van een maatregel alleen nog mogelijk door de uitkering alsnog met terugwerkende kracht te herzien en daardoor te veel verstrekte uitkering terug te vorderen. De uiterste grens daarbij ligt op het moment waarop de gedraging heeft plaatsgevonden. Hierdoor ontstaat een vordering van (doorgaans) geringe hoogte, waarbij de kans bestaat dat deze ook gebruteerd moet worden als de vordering niet voor het sluiten van het boekjaar wordt terugbetaald. Dit alles gebeurt, terwijl de belanghebbende er wel voor heeft gezorgd dat aan hem of haar geen uitkering meer wordt verstrekt. Zorgt de belanghebbende ervoor dat hij of zij niet binnen een jaar na beëindiging van de uitkering weer uitkeringsafhankelijk wordt, dan wordt de maatregel niet opgelegd. Wordt de belanghebbende wel binnen 12 maanden na de einddatum van de uitkering opnieuw afhankelijk van een uitkering, dan wordt de maatregel opgelegd bij de toekenning van de nieuwe uitkering. Een termijn van 12 maanden wordt een redelijke termijn geacht.

Het opleggen van een boete is niet gekoppeld aan de verlaging van de uitkering en valt daarom ook buiten dit artikel. Ditzelfde geldt voor verrekening en recidive. Ook die zijn in de wet geregeld en overigens verplicht. Voor de recidiveboete geldt dat deze wordt verrekend met de uitkering zonder inachtneming van de beslagvrije voet. Eventueel dient de Participatiewet als vangnet.

Hoofdstuk 3 – Het niet nakomen van de verplichtingen

Met de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving zijn de schriftelijke waarschuwing en de boete bij een schending van de inlichtingenplicht geïntroduceerd. Het gaat om

het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht, bedoeld in artikel 17, eerste lid, Participatiewet, of de verplichtingen bedoeld in artikel 30c, tweede lid of derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen. De regels hiertoe zijn in de wet vastgelegd, daarom zijn ze niet opgenomen in de verordening.

In het kort betekent dit:

- de boete is in beginsel gelijk aan de hoogte van het benadelingsbedrag;
- de recidiveboete is in beginsel 150% van het benadelingsbedrag;
- indien er sprake is van O-fraude kan een schriftelijke waarschuwing worden opgelegd, tenzij de gedraging plaatsvindt binnen een periode van twee jaar te rekenen vanaf de datum waarop eerder aan de belanghebbende een zodanige waarschuwing is gegeven;
- het college kan afzien van het opleggen van een boete in geval van dringende redenen;
- het college kan de boete verlagen indien er sprake is verminderde verwijtbaarheid;
- in de wet is opgenomen wat het minimale en maximale bedrag van een boete is;
- in de beschikking motiveert het college hoe de hoogte van de boete tot stand is gekomen;
- in de Memorie van Toelichting staat uitgelegd dat de rechter bij beroepszaken op besluiten die het schenden van de inlichtingenplicht aangaan, de mogelijkheid heeft om een hogere boete op te leggen dan dat het college in eerste instantie besloten had;
- gedragingen die leiden tot het opleggen van een schriftelijke waarschuwing, boete (ook in geval er wordt afgezien van het opleggen van een boete) of recidiveboete worden opgenomen in een recidiveregister omdat hier rechtsgevolgen aan verbonden zijn;
- de termijn voor het opleggen van een recidiveboete is in artikel 18a, vijfde lid, Participatiewet genoemd, in artikel 18a, zesde lid, Participatiewet staat dat deze termijn langer is in geval er sprake is van een eerdere overtreding die bestraft is met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf;
- naast het opleggen van de boete wordt de ten onrechte ontvangen bijstand altijd teruggevorderd en ingevorderd.
- het college kan besluiten geheel of gedeeltelijk af te zien van terugvordering in geval van dringende redenen;
- het college kan besluiten van terugvordering of van verdere terugvordering af te zien in geval van bepaalde situaties zoals opgenomen in artikel 58, zevende lid, Participatiewet.

Opgemerkt wordt dat, ten behoeve van een efficiënte en een zo eenvoudig mogelijke uitvoering van het opleggen van maatregelen en het door de CRvB gemaakte onderscheid tussen reparatoire sanctie en punitieve sanctie, de verwijtbare gedragingen in verschillende artikelen zijn onderverdeeld in welke zijn te relateren aan:

a. - artikel 3.1 - de plicht tot arbeidsinpassing (waaronder deeltijdarbeid),

- de daaraan gerelateerde medewerkingsplicht,
- een ongenoegzaam besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het eigen bestaan,

b. - artikel 3.2 – tekortschietend besef van verantwoordelijkheid

c. - artikel 3:3 - zeer agressief gedrag

Deze verdeling leidt er toe dat voor de bepaling of een maatregel in de vorm van verlaging van de bijstand van toepassing is, een zo maximaal mogelijk duidelijk kader is gecreëerd, dat niet voor misinterpretatie vatbaar is. De gedragingen welke zijn ondergebracht in de artikelen 3.1, 3.2, 3.3 worden in verschillende categorieën, periodes of vormen onderscheiden. Hierbij is gekozen voor dezelfde lijn als in de Afstemmingsverordening en boete Participatiewet. Bij de indeling is er vanuit gegaan dat de ernst van het feit toeneemt naarmate de gedraging grotere concrete gevolgen heeft voor de arbeidsinschakeling van belanghebbende of het behouden van betaald werk. De ernst van de verwijtbare gedraging is derhalve het onderscheidende criterium. Er is voor gekozen om een systematiek te hanteren die leidt tot een effectief, passend, correct en sociaal verantwoord antwoord op de verwijtbare gedragingen van de belanghebbende. Dit heeft tot gevolg dat de nadruk komt te liggen op de hoogte van de financiële consequentie die het verwijtbare gedrag tot gevolg heeft, en niet op de duur van deze consequentie.

Artikel 3.1 – Indeling in categorieën – Bij verwijtbaar gedrag in relatie tot de arbeidsinschakeling

In dit artikel wordt onderscheid gemaakt tussen het onvoldoende naar vermogen proberen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en het niet naar vermogen proberen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen. Bij het onvoldoende naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid verkrijgen verricht de belanghebbende wel wat inspanningen om werk te vinden, maar minder dan afgesproken. Hierbij moet gedacht worden aan het zonder duidelijke reden in een bepaalde periode minder sollicitaties verrichten dan in de individuele beschikking is vastgelegd. Wanneer de belanghebbende in een bepaalde periode in zijn geheel geen inspanningen heeft verricht om werk te vinden, wordt deze gedraging zwaarder bestraft. Dit principe geldt eveneens voor het meewerken aan het verrichten van een tegenprestatie. Het niet meewerken, zoals het zonder reden verzuimen, wordt de belanghebbende zwaarder aangerekend dan onvoldoende meewerken, zoals te laat komen en dergelijke.

Onder het kunnen verkrijgen, aanvaarden of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid, wordt tevens begrepen deeltijdarbeid, waardoor de uitkeringsafhankelijkheid geheel of gedeeltelijk kan

worden beëindigd. Deeltijdarbeid is bijvoorbeeld aan de orde voor die groep belanghebbenden die niet volledig belastbaar zijn. Dit laat onverlet dat de personen die behoren tot deze groep wel algemeen geaccepteerde arbeid dienen te aanvaarden voor de tijdsduur dat zij wel belastbaar zijn.

In lijn met de Verordening Afstemmingen en boete is uit oogpunt van gelijkheid en pragmatisme de indeling van de verwijtbare gedragingen in aantal categorieën in deze Maatregelverordening ook teruggebracht tot twee.

a. Eerste categorie:

Bij de verwijtbare gedraging in de eerste categorie gaat het om gedragingen die een optimale arbeidsinschakeling in de weg staan. Het betreft formele verplichtingen die op belanghebbende rust bijvoorbeeld om als werkzoekende ingeschreven te staan bij het UWV-werkbedrijf, en de inschrijving tijdig te verlengen. Maar het gaat ook om situaties welke tijdelijk de arbeidsinschakeling belemmeren. Het niet doorgeven van wijzigingen en/of opheffing of juist het ontstaan van belemmeringen kan er toe leiden dat geen gerichte actie plaats kan vinden in het kader van de arbeidsinschakeling. Hierdoor wordt de kans op deelname aan de arbeidsinschakeling verkleind. Het niet ondertekenen of retourneren van een trajectovereenkomst valt hieronder daar ook deze verwijtbare gedraging onnodig leidt tot het een verkleining van de kansen op arbeidsinschakeling. Het niet voldoen aan de aan de verlening van de uitkering verbonden nadere verplichtingen is verwijtbaar gedrag dat kan leiden tot het gedeeltelijk onnodig verlenen van de uitkering. Bijvoorbeeld het aanvoeren van niet verantwoorde beperkingen die belanghebbende stelt te hebben ten aanzien van de voor hem aanvaardbare algemeen geaccepteerde arbeid. Het kan ook gaan om gedragingen die de kansen op het bepalen van de inzet van de juiste instrumenten in het kader van de arbeidsinschakeling verminderen.

b. Tweede categorie:

In tegenstelling tot de Participatiewet kennen de IOAW en IOAZ na 1 januari 2015 geen uniforme maatregelen. Dit betekent dat aan het ontvangen van een uitkering op grond van IOAW en IOAZ minder zware verplichtingen verbonden zijn dan aan het ontvangen van een uitkering op grond van de Participatiewet. Dit is gezien de rechtsgelijkheid onwenselijk. Om die reden is schending van de verplichtingen, zoals genoemd in artikel 18, vierde lid van de Participatiewet in dit artikel opgenomen onder de tweede categorie.

In afwijking van de Participatiewet kan de IOAW blijvend of tijdelijk worden geweigerd tot de mate waarin belanghebbende inkomen misloopt bij het niet aanvaarden of door eigen toedoen niet verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid of vanwege ontslag door eigen toedoen. Dit is geregeld in de tweede categorie onder j.

Artikel 3.2 – Indeling in periodes – Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid

Lid 1 In dit lid is het begrip tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan nader omschreven. Onder dit begrip vallen alle gedragingen die ertoe leiden dat een belanghebbende door eigen toedoen verwijtbaar eerder en/of een onnodig beroep op bijstand doet. Het betreft derhalve een verzamelbegrip waarvan geen limitatieve opsomming mogelijk is. Om te voorkomen dat verwijtbare gedragingen niet afgestemd kunnen worden is dit begrip gedefinieerd.

Uit de jurisprudentie van de CRvB blijkt dat, onder andere, als een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan aangemerkt kunnen worden de navolgende gedragingen:

- voorliggende voorziening niet te gelde gemaakt, (LJN AS8217);
- geen WW-uitkering aangevraagd, (LJN AU6837);
- schenking aan familielid, (LJN AO8704);
- onjuiste verdeling gezinstaken i.v.m. arbeidsinschakeling, (LJN BC3467);
- te snel interen van vermogen, (LJN BA0850, (LJN BB4383);
- op vakantie gaan per 1ste dag van werkeloosheid – WW rechten verspeeld, (LJN AT3923);
- overdadige besteding aan woninginrichting na echtscheiding, (LJN AR7895).

In alle voorstaande gevallen is door de CRvB geoordeeld dat er sprake is van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan daar de gedragingen hebben geleid tot het eerder of een onnodig beroep doen op een uitkering. In deze categorie vallen ook de gedragingen die te maken hebben met het verwijtbaar onvoldoende resultaat behalen in het kader van inburgeringsverplichtingen, waardoor de arbeidsinschakeling wordt belemmerd en er daardoor langer of onnodig beroep op een uitkering wordt gedaan.

lid 2 Eerste periode

a. In deze categorie is de periode dat de belanghebbende als gevolg van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid langer een beroep heeft gedaan op een IOAZ-uitkering bepaald op drie maanden of korter;

b. Tweede categorie

In deze categorie is de periode dat de belanghebbende als gevolg van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid langer een beroep heeft gedaan op een IOAZ-uitkering op drie tot zes maanden;

c. Derde categorie

In deze categorie is de periode dat de belanghebbende als gevolg van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid langer een beroep heeft gedaan op een IOAZ-uitkering op zes tot twaalf maanden;

d. Vierde categorie

In deze categorie is de periode dat de belanghebbende als gevolg van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid langer een beroep heeft gedaan op een IOAZ-uitkering op twaalf maanden of langer.

Artikel 3.3 – Indeling in vormen – Bij zeer ernstige misdragingen

De IOAW en IOAZ bevatten geen afzonderlijke plicht tot het nalaten van zeer ernstige misdragingen. Het recht op uitkering kan daarom alleen worden afgestemd wegens het zich zeer ernstig misdragen als dit heeft plaatsgevonden bij het (niet) nakomen van een (andere) aan de uitkering verbonden verplichting (Kamerstukken II 2013/14 33 801, nr. 3, blz. 55). Vandaar dat in het tweede lid wordt bepaald dat de zeer ernstige misdragingen moeten hebben plaatsgevonden onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van de IOAW of IOAZ. In artikel 20, tweede lid van de IOAW en IOAZ staat 'jegens het college zeer ernstig misdragen'. Dit betekent dat alleen (zeer) agressief gedrag tegenover medewerkers van de gemeente aanleiding kan zijn tot het opleggen van een maatregel. Op grond van dit artikel kan dus geen maatregel worden opgelegd wanneer de belanghebbende zich ernstig misdraagt jegens een medewerker van een andere organisatie die in opdracht van het college bezig is met de uitvoering van de IOAW of de IOAZ, zoals een medewerker van een re-integratiebureau. In dergelijke gevallen kan het college een maatregel toepassen op grond van artikel 10, eerste lid onderdeel f of artikel 10, tweede lid onderdeel h van deze verordening. Als een belanghebbende zich zeer ernstig misdraagt, geheel los van een (andere) aan de uitkering verbonden verplichting – hij komt bijvoorbeeld uit eigen beweging stennis schoppen – dan is binnen de IOAW en IOAZ tegen deze gedraging geen sanctie mogelijk.

In lijn met de Verordening Afstemming en Boete 2015, is in de indeling van de zeer ernstige misdragingen beperkt tot twee categorieën.

In artikel 20, eerste lid, van de IOAZ, respectievelijk artikel 20, tweede lid, van de IOAW wordt gesproken over "het zich jegens het college zeer ernstig misdragen". Het recht op uitkering kan daarom alleen worden afgestemd wegens het zich zeer ernstig misdragen als dit heeft plaatsgevonden bij het (niet) nakomen van een (andere) aan de uitkering verbonden verplichting (Kamerstukken II 2013/14 33 801, nr. 3, blz. 55). Dit betekent dat alleen zeer ernstige misdragingen tegenover leden van het college en de ambtenaren of diegenen aan wie op grond van artikel 7 Participatiewet door het college mandaat is verleend, aanleiding kan zijn voor het afstemmen van het recht op bijstand. Op grond van de wettekst zou er dus geen afstemming kunnen plaatsvinden indien een belanghebbende zich zeer ernstig heeft misdragen tegenover een medewerker van een andere organisatie die belast is met de uitvoering van de Participatiewet, bijvoorbeeld een re-integratiebedrijf. Vandaar dat in het tweede lid wordt bepaald dat de zeer ernstige misdragingen moeten hebben plaatsgevonden onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van de IOAW of IOAZ. Als een belanghebbende zich zeer ernstig misdraagt, geheel los van

een (andere) aan de uitkering verbonden verplichting – hij komt bijvoorbeeld uit eigen beweging stennis schoppen – dan is binnen de IOAW en IOAZ tegen deze gedraging geen sanctie mogelijk.

Door de Rechtbank Rotterdam is overigens in een ter zake doende uitspraak, bepaald dat het zich zeer ernstig misdragen jegens het college, als bedoeld in artikel 18, tweede lid, PARTICIPATIEWET (nu: Participatiewet), ook bedoeld worden die personen die werken in opdracht van het college, (26-03-2008, LJN BC9884). De RB Rotterdam is zeer expliciet in deze bepaling. Dit komt tot uiting in het oordeel van de RB dat het zich zeer ernstig misdragen jegens een medewerker van een re-integratiebureau wel degelijk te kwalificeren is als het zeer ernstig misdragen jegens het college als bedoeld in artikel 20, eerste lid, van de IOAZ, respectievelijk artikel 20, tweede lid, van de IOAW nu ook deze personen werken in opdracht van het college.

Criteria afstemming bij misdragingen:

Bij het vaststellen van afstemming in de situatie dat een belanghebbende zich ernstig heeft misdragen, zal gekeken moeten worden naar:

- de ernst van de gedraging,
- de mate van verwijtbaarheid, en
- de persoonlijke omstandigheden van de belanghebbende.

Dit sluit aan op de regels die daarover worden gesteld in de Awb.

Wat betreft het vaststellen van de ernst van de gedraging, kunnen de volgende vormen van agressief gedrag in een oplopende reeks (steeds ernstiger) worden onderscheiden:

- discriminatie – beledigende opmerkingen met een discriminatoir karakter;
- verbaal geweld – schelden;
- intimidatie – uitoefenen van psychische druk (als ik geen uitkering krijg dan weet ik je wel te vinden);
- zaakgericht fysiek geweld (vernielingen);
- mensgericht fysiek geweld (lijfelijk);

Buiten deze vormen is een combinatie van agressievormen mogelijk.

Bepaling mate van verwijtbaarheid van de misdraging:

Voor het bepalen van verwijtbaarheid van de ernstige misdraging zal gekeken moeten worden naar de omstandigheden waaronder de misdraging heeft plaatsgehad. In dit verband is het relevant een onderscheid te maken tussen instrumenteel geweld en frustratiegeweld. Van instrumenteel geweld

is sprake als iemand het toepassen van geweld bewust gebruikt om een bepaald doel te bereiken. Agressie die ontstaat door onmacht, ontevredenheid, onduidelijkheid, en dergelijke, kan worden aangeduid met frustratie agressie. Het zal duidelijk zijn dat de mate van verwijtbaarheid bij instrumenteel geweld in beginsel groter is dan bij frustratiegeweld.

Additionele mogelijkheden:

Het opleggen van een maatregel staat los van het doen van aangifte bij de politie. Het college legt de maatregel op. De medewerker tegen wie het geweld zich richtte, is vrij hiervan aangifte te doen bij de politie.

Als additionele mogelijkheid kan het college aan de belanghebbende de toegang tot het stadhuis of andere ter uitvoering van de Participatiewet, IOAW/IOAZ aangewezen locatie(s), ontzeggen.

Artikel 3.4 – Hoogte en duur van de maatregel

Dit artikel is in lijn met de Verordening Afstemming en boete. Uitgangspunt voor het onderbrengen van een verwijtbare gedraging in een categorie en de daarbij behorende hoogte en de duur van de maatregel, is dat deze maatregel proportioneel moet zijn en een beoogd effect dient te sorteren. De opgelegde verlaging van de uitkering dient in een redelijke verhouding te staan tot de gedraging. Het beoogd effect is dat de belanghebbende alsnog zijn verplichtingen nakomt en blijft nakomen welke nu eenmaal aan het verkrijgen en behouden van het recht op uitkering verbonden zijn voor de duur dat belanghebbende niet in staat is om in zijn eigen kosten van het bestaan te voorzien. Met het opleggen van de verlaging van de uitkering wordt gedragsverandering bij de bijstandsgerechtigde beoogd. De hoogte en de duur van de maatregel dienen derhalve zodanig te zijn dat het traineren van al hetgeen gericht is op het kunnen verwerven van betaald werk, waardoor belanghebbende zelf weer in het eigen bestaan kan gaan voorzien, geen voordeel meer oplevert. De percentages komen zoveel mogelijk overeen met de percentages die worden gehanteerd in het kader van de uitvoering van de Participatiewet. Er is gekozen voor een systematiek die leidt tot een effectief, passend, correct en sociaal verantwoord antwoord op de verwijtbare gedragingen van de belanghebbende. Aan de andere kant is een te grote mate van differentiatie niet efficiënt gebleken. Tevens is gekozen voor een regionaal gelijklopende verdeling in categorieën.

Lid 1 Voor de verschillende in de artikel 3:1 en 3:3 van deze verordening omschreven categorieën van verwijtbare gedragingen worden in artikel 2.6, eerste lid de bijbehorende percentages en tijdseenheden gegeven. Deze spreken alle voor zich zodat zij hier niet verder worden toegelicht.

Lid 2 Voor de verschillende in de artikel 3:2 van deze verordening omschreven categorieën van verwijtbare gedragingen worden in artikel 2.6, tweede lid de bijbehorende percentages

en tijdseenheden gegeven. Deze spreken alle voor zich zodat zij hier niet verder worden toegelicht.

Lid 3 Bij weigering voor onbepaalde tijd is er voor het college de mogelijkheid tot heroverweging van de maatregel om daarmee te voorkomen dat moet worden overgegaan tot het verstrekken van een bijstandsuitkering op grond van de Participatiewet bij volledige weigering. Het is aan het college te bepalen wanneer die herbeoordeling plaatsvindt zolang dit maar gebeurt binnen drie maanden nadat het besluit tot afstemming in werking is getreden.

Lid 4 Voor recidive en met name herhaalde recidive van afstemmingswaardig gedrag, moet de uitspraak van de CRvB van 11-03-2008 (LJN BC7032), als richtingbepalend worden gezien. Kort samengevat stelt de CRvB in deze uitspraak dat de mogelijkheden van afstemming bij herhaalde recidive dienen te zijn vastgelegd in een gemeentelijke verordening. Bij de indeling is er vanuit gegaan dat de ernst van het feit toeneemt naarmate de gedraging grotere concrete gevolgen heeft voor de arbeidsinschakeling van belanghebbende of het behouden van betaald werk. De ernst van de verwijtbare gedraging is het onderscheidende criterium. Deze neemt toe bij recidive en vindt daarin dan zijn weerslag in de duur van de afstemming van de uitkering. Indien binnen twaalf maanden na de eerste als verwijtbaar aangemerkte gedraging (= besluit tot afstemming), er wederom sprake is van een zelfde of ernstiger verwijtbare gedraging, wordt de grotere mate van verwijtbaarheid tot uitdrukking gebracht in een verdubbeling van de periode van afstemming.

Lid 5 en lid 6

Elk besluit tot afstemming waarbij uit het recidive register blijkt dat er geen sprake is van recidive wordt aangemerkt als “eerste” besluit tot afstemming. Bij de uitvoering van een besluit tot afstemming, waarbij de periode van afstemming langer duurt dan één maand, kan het voorkomen dat ten gevolge van recidive de uitvoering van de afstemming gelijk of in de periode valt waarin het eerdere besluit tot afstemming wordt uitgevoerd. In deze gevallen wordt het nieuwe besluit tot afstemming dat volgt op het eerdere besluit tot afstemming, uitgevoerd in aansluiting op het eerdere besluit tot afstemming.

Recidive bij boete

In artikel 20a, vijfde lid, IOAW/IOAZ is de recidivetermijn in geval van een boete opgenomen. In artikel 20a, zesde lid, IOAW/IOAZ staat dat deze termijn langer is in geval er sprake is van een eerdere overtreding die bestraft is met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf.

In de Memorie van Toelichting bij de aanscherping van de wet is opgenomen dat de regering bij de definitie van recidive (met betrekking tot het schenden van de inlichtingenplicht) uitgaat van clusters van wetten. Dit betekent dat overtredingen van verschillende uitkeringswetten voor het begrip recidive samengeteld worden als dit gezien de aard van de uitkering in de rede ligt.

In artikel 20a, vijfde lid, IOAW/IOAZ is opgenomen dat het college een boete oplegt van ten hoogste 150% van het benadelingsbedrag in geval van recidive.

Het college is op grond van artikel 20a, zevende lid IOAW/IOAZ gerechtigd de boete te verlagen of af te zien van het opleggen van een boete.

Artikel 3:5 Heroverweging en herziening

Het college herbeoordeelt uiterlijk drie maanden na het opleggen van een maatregel wegens het schenden van een aan de uitkering verbonden verplichting of de omstandigheden en het gedrag van de belanghebbende aanleiding zijn de beslissing te herzien. Het doel van deze herbeoordeling is het vaststellen of belanghebbende zich tussentijds (binnen de periode waarin de verlaging zich uitstrekt), blijkt geeft van een zodanig gedragsverandering of dat er sprake is van een zodanige wijziging van omstandigheden, dat aanleiding bestaat de eerder opgelegde afstemming in zwaarte of duur bij te stellen (CRvB 19-04-2011, nr. 10/4882 WWB, ECLI:NL:2011:BQ3002). Het college hoeft niet opnieuw een besluit te nemen, waarbij alle feiten en omstandigheden opnieuw tegen het licht worden gehouden. Een marginale toetsing volstaat.

Hiermee wordt in lijn van de Participatiewet gehandeld. Omdat er voor de IOAW/IOAZ geen in de wet vastgestelde uniforme arbeidsverplichtingen zijn opgenomen, hoeft in dit artikel ook geen verder onderscheid te worden gemaakt.

Artikel 3.6 – Samenloop van gedragingen

De regeling voor de samenloop van verwijtbare gedragingen heeft betrekking op één gedraging met verschillende sancties, dan wel verschillende gedragingen van de belanghebbende(n) die, min of meer, gelijktijdig hebben plaatsgevonden. Indien er sprake is van verschillende gedragingen waarvoor in een zelfde periode een afstemming van het recht op bijstand of boete opgelegd zou kunnen worden, kan voor deze verschillende gedragingen een afstemming of boete worden opgelegd. De uitvoering geschiedt opeenvolgend en niet samengevoegd. Dit betekent bijvoorbeeld dat indien er sprake is van drie afstemmingen van één maand, in een aaneensluitende periode van drie maanden de betreffende besluiten worden uitgevoerd.

Lid 1 Samenloop bij één gedraging waardoor meerdere verplichtingen worden geschonden

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

Lid 2 Het tweede lid regelt samenloop als sprake is van meerdere gedragingen die schending opleveren van één of meerdere verplichtingen, die genoemd zijn in deze verordening en/of behoren tot de wettelijke verplichtingen. Dit wordt 'meerdadse samenloop' genoemd. In dat geval wordt voor iedere gedraging een afzonderlijke verlaging toegepast. Deze maatregelen worden in principe gelijktijdig opgelegd. Dit is anders als dit niet verantwoord is. Hierbij spelen factoren als de ernst van de gedragingen, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden van de belanghebbende een rol. Daarvoor moet altijd gekeken worden naar de individuele situatie. Indien er aanleiding is op basis van daarvan wordt de verlaging over meerdere maanden uitgesmeerd.

Lid 3 Het college is op grond van artikel 20 IOAW respectievelijk artikel 20 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 maatregel worden opgelegd. Artikel 3:6 van deze verordening is daarom bedoeld om samenloop te voorkomen.

Lid 4 en 5 Samenloop met een bestuurlijke boete

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

Als sprake is van één gedraging die zowel schending van een in deze verordening opgenomen verplichting en/of een schending van de inlichtingenplicht oplevert, kan de schending van deze verplichtingen niet gezamenlijk worden afgedaan. Dit omdat het schenden 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 maatregel dient het college in het individuele geval te beoordelen welke sanctie wordt opgelegd. Bij eendaadse samenloop ligt het voor de hand één sanctie te leggen, namelijk de wettelijk voorgeschreven boete.

Bij meerdadse 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 meerdere maatregelen opleggen, waarbij bij de hoogte van de maatregel zo nodig rekening kan worden gehouden met de boete en de eventuele andere maatregelen (vijfde lid).

Artikel 3.7 – Blijvend weigeren IOAW- of IOZW-uitkering

Als sprake is van een situatie dat belanghebbende nalaat algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden, of door eigen toedoen geen algemeen geaccepteerde arbeid verkrijgt en dit speelt zich af tijdens de uitkering, kan het college de uitkering blijvend weigeren.

Hoofdstuk 4 – Slot- en overgangsbepalingen

Er is geen zogenaamde hardheidsclausule opgenomen. Juist waar het gaat om toepassing van sancties dient er geen discussie te bestaan over de uitvoering van de regels. Bij de toepassing van een sanctie dient bovendien rekening gehouden te worden met de mate van verwijtbaarheid. Indien die verwijtbaarheid afwezig is, wordt geen sanctie opgelegd. Aan het opnemen van een hardheidsclausule kleven bovendien praktische bezwaren. In de praktijk kan een dergelijk artikel namelijk leiden tot aanvragen om toepassing ervan, terwijl inwilliging slechts in uitzonderlijke en vooraf gedefinieerde gevallen mogelijk is. Tegen de afwijzing van de aanvraag om de toepassing van de hardheidsclausule staat bezwaar en beroep open op grond van de Awb. Dit betekent dat tot aan de Centrale Raad van Beroep door geprocedeerd kan worden. Om dit soort nodeloze procedures te voorkomen dient afgezien te worden van het opnemen van een hardheidsclausule. Vorenstaande visie is overigens mede gebaseerd op het uitgangspunt van de Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving (Adr.) van de VNG, die stelt dat een verordening op zodanige wijze dient te worden ingericht dat zij zo weinig mogelijk conflicten oproept.

Artikel 4.1 – Uitvoering

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 4.2 – Inwerkingtreding

Omdat wetgeving, dus ook verordeningen, waarin strafbepalingen zijn opgenomen, vanwege de rechtszekerheid van de burger nooit met terugwerkende kracht inwerking mogen treden, treedt deze verordening in op met ingang van de achtste dag na publicatie.

Artikel 4.3 – Intrekking

Dit artikel spreekt voor zich en behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 4.4 – Overgangsrecht

Ter voorkoming van onduidelijkheden over de van toepassing zijn de verordening is in dit artikel vastgesteld dat de datum van constatering van de verwijtbare gedraging, bepaalt welke verordening van toepassing is, tenzij de huidige verordening leidt tot een minder zware verlaging.

Artikel 4.5 – Citeerartikel

Dit artikel spreekt voor zich en behoeft geen nadere toelichting.