

## **Toelichting Maatregelenverordening IOAW / IOAZ gemeente Rijssen-Holten 2013**

### **Algemene toelichting**

De verordening voorziet in het afstemmingsbeleid voor de IOAW en IOAZ. In deze verordening is er voor gekozen om met betrekking tot de IOAW en IOAZ te komen tot een zo veel mogelijk analoog aan het WWB-regime toe te passen afstemmingsbeleid. Daarbij wordt opgemerkt dat in afwijking van de WWB, de IOAW en IOAZ in een aantal situaties de mogelijkheid creëren om de uitkering (gedeeltelijk) blijvend te weigeren. In de verordening zijn daarom zowel een variant van blijvende als tijdelijke weigering uitgewerkt.

Gekozen is voor het begrip maatregel. Onder dit begrip wordt zowel de verlaging als het weigeren van uitkering verstaan. De maatregel wordt toegepast op de bruto grondslag inclusief vakantietoeslag.

Als gevolg van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving per 1 januari 2013 dient de verordening te worden aangepast. De mogelijkheid een maatregel op te leggen bij schending van de informatieplicht is komen te vervallen. Hiervoor zijn in de IOAW en de IOAZ bepalingen opgenomen die het mogelijk maken een bestuurlijke boete op te leggen.

## **Artikelsgewijze toelichting**

### **Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen**

#### **Artikel 1. Begripsomschrijving**

Dit artikel bevat de verschillende begripsomschrijvingen. Een aantal omschrijvingen verdient enige extra aandacht.

Onder c. 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.

Onder f. maatregel

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

Onder g. inkomen

Qua inkomensbegrip wordt aangesloten bij het inkomensbegrip binnen de IOAW en IOAZ. Dit wijkt af van het binnen de WWB gehanteerde inkomensbegrip.

#### **Artikel 2. Het opleggen van een maatregel**

De IOAW/IOAZ verbindt aan het recht op uitkering verplichtingen. Het niet nakomen van de verplichtingen leiden tot een maatregel overeenkomstig deze verordening.

#### **Artikel 3. Berekeningsgrondslag**

Zoals reeds aangegeven wordt de maatregel toegepast op de uitkeringsnorm. Uit artikel 1 volgt dat hier de bruto grondslag inclusief vakantietoeslag wordt bedoeld.

#### **Artikel 4. Hoogte en duur van de maatregel**

##### Eerste lid

In de maatregelenverordening zijn voor allerlei gedragingen die een schending van een verplichting betekenen, standaardmaatregelen vastgesteld in de vorm van een vaste (percentuele) verlaging van de uitkeringsnorm.

De hoofdregel is: het college dient een op te leggen maatregel af te stemmen op de individuele omstandigheden van de belanghebbende en de mate van verwijtbaarheid. Deze bepaling brengt met zich mee dat het college bij elke op te leggen maatregel zal moeten nagaan of, gelet op de individuele omstandigheden van de betrokken uitkeringsgerechtigde, afwijking van de hoogte en de duur van de voorgeschreven standaardmaatregel geboden is. Afwijking van de standaardmaatregel kan zowel een verzwarende als een matiging betekenen.

Dit betekent dat het college bij het beoordelen of een maatregel moet worden opgelegd, en zo ja welke, telkens de volgende drie stappen moet doorlopen:

- Stap 1: vaststellen van de ernst van de gedraging;
- Stap 2: vaststellen van de verwijtbaarheid;
- Stap 3: vaststellen van de omstandigheden van de uitkeringsgerechtigde.

De ernst van de gedraging komt tot uitdrukking in het standaardpercentage waarmee de uitkeringsnorm wordt verlaagd. Wat betreft de beoordeling van de mate van verwijtbaarheid wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 7.

Matiging van de opgelegde maatregel wegens persoonlijke omstandigheden kan bijvoorbeeld in de volgende gevallen aan de orde zijn:

- bijzondere financiële omstandigheden van de belanghebbende, zoals bijvoorbeeld hoge woonlasten of andere vaste lasten of uitgaven van bijzondere aard waarvoor geen financiële tegemoetkoming mogelijk is;
- sociale omstandigheden, gezinnen met kinderen bijvoorbeeld;
- bij een opeenstapeling van maatregelen: de zwaarte van het geheel van maatregelen is niet evenredig aan de ernst van de gedraging en de mate van verwijtbaarheid.

#### Tweede lid

Dit artikel bepaalt de algemene duur van een maatregel op één maand. Door de duur van de maatregel in de algemene bepalingen op te nemen, wordt voorkomen dat overal waar een maatregel wordt genoemd steeds weer moet worden aangegeven dat deze voor één maand wordt opgelegd.

#### **Artikel 5. Het besluit tot opleggen van een maatregel**

Het verlagen van de uitkering omdat een maatregel wordt opgelegd, vindt plaats door middel van een besluit. Wanneer de maatregel bij een lopende uitkering wordt opgelegd, wordt een besluit tot vaststelling van de uitkering op grond van artikel 21 IOAW/IOAZ genomen.

Wordt een maatregel met terugwerkende kracht opgelegd, dan moet een besluit tot herziening van de uitkering worden genomen (artikel 17 IOAW/IOAZ). Tegen beide besluiten kan door de belanghebbende bezwaar en beroep worden aangetekend.

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

#### **Artikel 6. Informeren van belanghebbende**

Op grond van afdeling 4.1.2 van de Awb is het in een aantal gevallen verplicht om belanghebbende te horen. Dit is een “zware” procedure. Op grond van artikel 4:12 Awb is het horen voor de uitvoering van deze verordening niet verplicht. Om uitvoering te geven aan een zorgvuldige besluitvorming is in de verordening gekozen voor het informeren van de belanghebbende van de voorgenomen maatregel. Dit kan zowel mondeling als schriftelijk. De visie van de belanghebbende wordt meegewogen in het besluit.

Het derde lid bevat een aantal uitzonderingen op deze informatieplicht.

#### **Artikel 7. Afzien van het opleggen van een maatregel**

##### Eerste lid

Het afzien van het opleggen van een maatregel ‘indien elke vorm van verwijtbaarheid’ ontbreekt, is geregeld in artikel 20, derde lid, IOAW/IOAZ. Het college kan in beleidsregels neerleggen hoe het van plan is om te gaan met de beoordeling van de verwijtbaarheid, door bijvoorbeeld aan te geven welke gedragingen in principe altijd verwijtbaar worden geacht en welke gedragingen in beginsel nooit. Ook kan in beleidsregels worden vastgelegd in welke gevallen sprake is of kan zijn van verzachtende omstandigheden.

Een andere reden om af te zien van het opleggen van een maatregel is dat de gedraging te lang geleden heeft plaatsgevonden (verjaring). Omwille van de effectiviteit ('lik op stuk') is het nodig dat een maatregel spoedig nadat de gedraging heeft plaatsgehad, wordt opgelegd. Om deze reden wordt onder b. geregeld dat het college geen maatregelen oplegt voor gedragingen die langer dan één jaar geleden hebben plaatsgevonden.

Voor gedragingen die een schending van de informatieplicht inhouden en als gevolg waarvan ten onrechte uitkering is verleend of een te hoog bedrag aan uitkering is verleend, geldt in de verordening een verjaringstermijn van vijf jaar. Met deze termijn wordt aangesloten bij de termijn die staat in de Maatregelenverordening Wet werk en bijstand gemeente Rijssen-Holten 2009.

Een termijn van vijf jaar ligt voor de hand gelet op de ernst van de gedraging (fraude) en gelet op het feit dat de gemeente vaak tijd nodig zal hebben om de omvang van de fraude (het benadelingsbedrag) vast te stellen.

#### Tweede lid

Hierin wordt geregeld dat het college kan afzien van het opleggen van een maatregel indien het daarvoor dringende redenen aanwezig acht. Wat dringende redenen zijn, is afhankelijk van de concrete situatie en kan dus niet op voorhand worden vastgelegd.

#### Derde lid

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

Gemeenten hebben de opdracht belanghebbenden zo goed mogelijk te informeren over de verplichtingen die aan de uitkering verbonden zijn. Belanghebbenden dienen op maat geïnformeerd te worden en ook de dienstverlening zal op maat verzorgd moeten worden. Deze werkwijze maakt onderdeel uit van Handhaving Werk en Inkomen, waarbij handhaven in de bedrijfsvoering is geïntegreerd. Hierdoor zal waarschijnlijk ook de naleving van de verplichtingen groter worden en zullen maatregelen die worden opgelegd beter worden geaccepteerd. De informatie over de maatregelen moet goed toegankelijk zijn en in begrijpelijke taal geschreven zijn.

#### **Artikel 8. Ingangsdatum en tijdvak**

Als regel wordt de maatregel opgelegd met ingang van de datum waarop de uitkering nog niet is uitbetaald. Hiermee wordt uitvoer gegeven aan het "lik-op-stuk"-beleid.

De hoogte van de maatregel wordt als regel becijferd op het bedrag dat gelijk is aan een bepaald percentage van de voor die maand geldende uitkeringsnorm.

Nadrukkelijk is een bepaling om een maatregel naar de toekomst op te leggen terwijl het recht op uitkering is beëindigd, niet opgenomen.

De Centrale Raad van Beroep heeft in de uitspraak van 21 augustus 2007 (LJN BB 2800) bepaald dat een dergelijke constructie in strijd is met de systematiek van de Algemene bijstandswet.

De maatregel kan eerst worden opgelegd zodra nieuw recht op bijstand bestaat en voor de oplegging van de sanctie in de regelgeving geen beperkingen zijn opgelegd.

Het vorenstaande geldt onverminderd voor de IOAW/IOAZ.

#### **Artikel 9. Samenloop van gedragingen**

De regeling voor de samenloop van gedragingen heeft betrekking op verschillende gedragingen van een belanghebbende die (min of meer) gelijktijdig plaatsvinden. Voor het vaststellen van de hoogte en

duur van maatregel is het uitgangspunt dat de standaardmaatregelen bij elkaar worden opgeteld. Nuancering kan plaatsvinden met toepassing van artikel 4 van deze verordening.

Indien sprake is van schending van meerdere verplichtingen door één gedraging, dan is niet op voorhand duidelijk welke maatregel moet worden toegepast. Om eenheid te creëren, wordt voor het toepassen van de maatregel uitgegaan van de gedraging waarop de zwaarste maatregel van toepassing is.

## **Hoofdstuk 2 Geen of onvoldoende medewerking verlenen aan het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid, het door eigen toedoen verliezen van algemeen geaccepteerde arbeid en het nalaten algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden.**

### **Artikel 10. Indeling categorieën**

Gedragingen waardoor de verplichtingen op grond van artikel 37 IOAW/IOAZ niet of onvoldoende worden nagekomen is ingedeeld in categorieën.

Hierbij is de ernst van de gedraging het onderscheidend criterium. Een gedraging wordt ernstiger geacht naarmate de gedraging concretere gevolgen heeft voor het niet verkrijgen of behouden van betaalde arbeid.

Het onderscheid tussen de IOAW en IOAZ ten aanzien van het aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid komt tot uiting in artikel 11 van deze verordening. Een belanghebbende die een IOAZ uitkering ontvangt en algemeen geaccepteerde arbeid niet aanvaardt, wordt geen maatregel opgelegd. De wettelijke grondslag ontbreekt hiervoor.

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

De tweede categorie betreft de verplichting tot een actieve opstelling op de arbeidsmarkt, de eigen verantwoordelijkheid van de belanghebbende om bijvoorbeeld voldoende te solliciteren en te voldoen aan een oproep.

In de derde categorie gaat het om gedragingen die direct een aanleiding vormen tot een beroep op uitkering of het zonder noodzaak langer voortduren daarvan. Het gaat hier om het stellen van niet verantwoorde beperkingen ten aanzien van de aanvaardbare arbeid en om gedragingen die de kansen op arbeidsinschakeling verminderen. Voorbeelden van deze categorie zijn negatieve gedragingen bij sollicitaties en onvoldoende meewerken aan het opgestelde trajectplan waaronder ook sociale activering verplicht kan worden gesteld.

Onderdeel c betreft de verplichting om het individuele activeringsplan, het (standaard) trajectplan, te ondertekenen. Het trajectplan wordt als bijlage bij het besluit tot toekenning of voortzetting van de uitkering meegestuurd. In deze categorie is ook de niet nakoming van de verplichting tot tegenprestatie opgenomen.

De vierde categorie betreft het niet aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid alsmede door eigen toedoen (voorafgaand aan de aanvraag) algemeen geaccepteerde arbeid niet behouden dan wel tijdens de uitkering deeltijdarbeid niet behouden.

Verder behoort tot de vierde categorie het door eigen toedoen niet volledig verkrijgen of behouden van voorliggende voorzieningen.

Tenslotte behoort tot deze categorie het niet nakomen van de verplichting tot het gebruik maken van de geboden re-integratievoorzieningen en het gedrag frustrereert het beoogde of ingezette traject.

## **Artikel 11. De hoogte en duur van de maatregel**

### Eerste lid

Dit artikel regelt de hoogte en duur van de maatregel.

### Tweede lid

In het tweede lid is gekozen voor volledige weigering. De belanghebbende kan aankloppen voor een aanvulling in het kader van de WWB. Binnen het kader van de WWB zal dan moeten worden beoordeeld of belanghebbende recht heeft op WWB (in afwijking van de IOAW en IOAZ kent de WWB een beperkte vermogensvrijlating en een ruimer inkomensbegrip) en in hoeverre het maatregelwaardige gedrag ook binnen de WWB tot een verlaging zou hebben geleid.

### Derde lid

Indien binnen één jaar na een eerste verwijtbare gedraging sprake is van een herhaling van de verwijtbare gedraging, wordt de grotere mate van verwijtbaarheid tot uitdrukking gebracht in een verdubbeling van de duur van de maatregel. Met eerste verwijtbare gedraging wordt de eerste gedraging verstaan die aanleiding is geweest tot een maatregel, ook indien de maatregel wegens dringende redenen niet is geëffectueerd. Voor het bepalen van de aanvang van de termijn van 12 maanden, geldt het tijdstip waarop het besluit, waarmee de maatregel is opgelegd, bekend is gemaakt.

Op basis van deze bepaling kan een recidivemaatregel slechts één keer worden toegepast.

### Vierde lid

Indien belanghebbende na een tweede verwijtbare gedraging in het gedrag blijft volharden, wordt de maatregel opgelegd voor de duur dat hij zijn verplichtingen niet nakomt.

## **Hoofdstuk 3 Overige gedragingen die leiden tot een maatregel**

### **Artikel 12. Zeer ernstige misdragingen**

Onder de term 'zeer ernstige misdragingen' kunnen diverse vormen van agressie worden verstaan, zij het dat er sprake moet zijn van verwijtbaarheid en van gedrag dat in het normale menselijke verkeer in alle gevallen als onacceptabel kan worden beschouwd.

Een maatregel kan alleen worden opgelegd indien er een verband bestaat tussen de ernstige misdraging en (mogelijke) belemmeringen voor het gemeentebestuur bij het vaststellen van het recht op een uitkering. Vandaar dat in dit artikel wordt bepaald dat de zeer ernstige misdragingen moeten hebben plaatsgevonden onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van IOAW/IOAZ.

In artikel 20 IOAW/IOAZ wordt gesproken over 'het zich jegens het college zeer ernstig misdragen'. Dit betekent dat alleen (zeer) agressief gedrag tegenover leden van het college en zijn ambtenaren aanleiding zijn voor het opleggen van een maatregel.

Bij het vaststellen van de maatregel in de situatie dat een belanghebbende zich ernstig heeft misdragen, zal gekeken moeten worden naar de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de persoonlijke omstandigheden van de belanghebbende.

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

a. verbaal geweld (schelden);

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

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

In dit verband is het relevant een onderscheid te maken tussen instrumenteel geweld en frustratiegeweld. Van instrumenteel geweld is sprake als iemand het toepassen van geweld bewust gebruikt om een bepaald doel te bereiken (bijvoorbeeld het verkrijgen van een uitkering). Agressie die ontstaat door onmacht, ontevredenheid, onduidelijkheid en dergelijke kan worden aangeduid met frustratieagressie. Het zal duidelijk zijn dat de mate van verwijtbaarheid bij instrumenteel geweld in beginsel groter is dan bij frustratiegeweld.

Het opleggen van een maatregel staat geheel los van het doen van aangifte bij de politie. Het college legt een maatregel op, terwijl de functionaris, tegen wie de agressie zich richtte, aangifte kan doen bij de politie.

#### **Hoofdstuk 4 Slotbepalingen**

##### **Artikel 13. Het handhavingsbeleid**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

##### **Artikel 14. De inwerkingtreding**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting

##### **Artikel 15. Citeertitel**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.