

Toelichting op de Afstemmingsverordening 2015

Algemeen

Op basis van de Participatiewet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) moet een gemeente een verordening vaststellen voor de verlaging van de uitkering bij het niet nakomen van verplichtingen. In de maatregelverordening legt de gemeente vast in welke situaties en op welke wijze burgemeester en wethouders de uitkering verlagen. De bepalingen in de maatregelverordening zijn van toepassing op de Participatiewet, de Ioaw en de Ioaz.

Bij het vaststellen van de verlaging houden burgemeester en wethouders rekening met de persoonlijke omstandigheden en de individueel vastgestelde verplichtingen van de uitkeringsgerechtigde. Dit kan inhouden dat bijvoorbeeld op grond van dringende redenen geheel of gedeeltelijk wordt afgezien van verlagen van de uitkering. Benadrukt wordt dat in ieder geval van een verlaging van de uitkering wordt afgezien indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.

Al voordat het recht op uitkering is vastgesteld moet de uitkeringsgerechtigde aan voorwaarden voldoen. Voldoet de uitkeringsgerechtigde hier niet aan dan kunnen burgemeester en wethouders de uitkering verlagen. Dit geldt ook in situaties waarin de uitkeringsgerechtigde door zijn handelen of nalaten het recht verspeelt op een voorliggende voorziening of om situaties waarin de uitkeringsgerechtigde te weinig zijn best heeft gedaan om aan het werk te komen.

Burgemeester en wethouders kunnen de verlaging voor een bepaalde periode opleggen of totdat de uitkeringsgerechtigde tekortkomingen heeft hersteld.

Bij het besluit tot het verlagen van de uitkering én bij de heroverweging vormen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur de centrale uitgangspunten.

Met ingang van 1 januari 2015 is in de Wet Maatregelen WWB 2015 een onderscheid gemaakt tussen niet nakomen van uniforme en niet-uniforme arbeidsmarktverplichtingen. De uniforme verplichtingen zijn in de wet omschreven. De niet-uniforme verplichtingen zijn in de verordening beschreven en in categorieën ingedeeld. De duur en hoogte van de verlaging is in de verordening vastgelegd.

Het niet nakomen van verplichtingen en de daarbij horende verlagingen zijn in categorieën ingedeeld. Bij de indeling is rekening gehouden met de ernst van het verwijtbaar handelen. Aan de indeling in categorieën ligt het criterium ten grondslag dat de ernst van het feit toeneemt, naarmate het niet nakomen van een verplichting concretere gevolgen heeft voor het verkrijgen van betaalde arbeid. Bij de beoordeling van de ernst van het feit is daarom onder meer van belang of de uitkeringsgerechtigde onvoldoende eigen initiatief toont of de kansen op arbeidsinschakeling door eigen toedoen vermindert of zelfs teniet doet.

Met het indelen in categorieën in deze verordening wordt beoogd rechtsgelijkheid en rechtszekerheid te bevorderen. Hierbij wordt geen afbreuk gedaan aan de mogelijkheid tot individualisering. Immers de individuele situatie van de uitkeringsgerechtigde zal altijd beoordeeld worden. Dit kan aanleiding zijn om af te wijken van de standaard verlaging.

Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsbepalingen

De begrippen die in deze verordening gebruikt worden hebben een gelijkkluidende betekenis als de omschrijving in de WWB, IOAW en IOAZ.

Artikel 2. Het besluit tot opleggen van een verlaging

De uitkeringsgerechtigde zal het ontbreken van verwijtbaarheid of eventuele verzachtende omstandigheden aannemelijk moet maken. Het uitgangspunt hierbij is dat de bewijslast bij hem ligt.

Bij het verlagen van de uitkering dient een belangenafweging plaats te vinden. Hierbij dient onderzocht te worden of er omstandigheden zijn die aanleiding geven om af te zien van een maatregel, een minder hoge maatregel of een hogere maatregel toe te passen. Hierbij kan gedacht worden aan de duur van de gedragingen, de zwaarte en de omvang van de gevolgen.

Artikel 3. Afzien van verlaging

1. In het eerste lid, onderdeel b, dient de 'verjaringstermijn' ingevuld te worden. Omwille van de effectiviteit ("lik op stuk") is het nodig dat een verlaging spoedig nadat de gedraging heeft plaatsgehad, wordt opgelegd. Om deze reden kan ervoor gekozen worden dat het college geen verlagingen oplegt voor gedragingen die langer dan één jaar 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.
2. Het afzien van een verlaging van de uitkering 'indien elke vorm van verwijtbaarheid' ontbreekt, is geregeld in artikel 18 Participatiewet, en in artikel 20 van zowel de Ioaw als de Ioaz. Het ontbreken van de verwijtbaarheid kan niet snel worden aangenomen. Het afzien van een verlaging van de uitkering wegens het ontbreken van iedere verwijtbaarheid zal dan ook tot de uitzonderingen behoren. Alleen in zeer duidelijke gevallen moet worden afgezien van het verlagen van de uitkering wegens niet verwijtbaarheid.
Een andere reden om af te zien van verlaging van de uitkering is dat de gedraging te lang geleden heeft plaatsgevonden (verjaring). Het gaat hierbij om situaties die langer dan een jaar geleden hebben plaatsgevonden. Dit geldt echter niet voor maatregelen in verband met een tekort schietend besef van verantwoordelijkheid.
3. Op grond van dringende redenen kan worden afgezien van het verlagen van de uitkering. Uitzonderingen moeten mogelijk zijn indien voor de uitkeringsgerechtigde onaanvaardbare consequenties zouden optreden. Er moet wel iets bijzonders en uitzonderlijks aan de hand zijn wil een afwijking van het algemene principe gerechtvaardigd zijn. Bij de dringende reden is niet primair of uitsluitend aan financiële redenen gedacht. Ook immateriële omstandigheden kunnen een rol spelen. Gedacht kan worden aan de situatie dat de uitkeringsgerechtigde al door samenloop van diverse calamiteiten zodanig in de problemen is geraakt dat het niet verantwoord is om ook nog eens de uitkering te verlagen. Ook kan hierbij gedacht worden aan een net gestarte schuldregeling die door de verlaging van de uitkering kan worden gefrustreerd.

Artikel 4. Ingangsdatum en tijdvak van een verlaging

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 5. Berekeningsgrondslag

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Hoofdstuk 2 Niet nakomen van de overige verplichtingen met betrekking tot de arbeidsinschakeling

Artikel 6. Gedragingen Participatiewet

De gedragingen voor zover niet in de Wet vastgelegd, zijn ingedeeld in vier categorieën:

In de eerste categorie is opgenomen: het zich niet tijdig laten registreren als werkzoekende bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen of het niet tijdig laten verlengen van de registratie.

Bij de tweede categorie gaat het om:

- a. het niet naar vermogen trachten arbeid in dienstbetrekking te verkrijgen, ;
- b. het niet dan wel niet tijdig voldoen aan een oproep om, in verband met de inschakeling in de arbeid, op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen;
- c. het later terugkeren van vakantie dan ingevolge artikel 13, eerste lid, onder e, van de Participatiewet.

Van een verlaging van de uitkering in de derde categorie is sprake als:

- a. het later terugkeren van vakantie waarbij het re-integratie- of integratietraject wordt geschaad;
- b. het niet of onvoldoende verrichten van een door het college opgedragen tegenprestatie naar vermogen als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel c, van de Participatiewet.

- c. het niet of onvoldoende meewerken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak als bedoeld in artikel 44a van de Participatiewet;
- d. het onvoldoende nakomen van de verplichtingen voor zover het gaat om een belanghebbende jonger dan 27 jaar, gedurende de zoektijd van vier weken.
- e. het uit houding en gedrag ondubbelzinnig laat blijken niet mee te willen werken aan de aangeboden voorziening als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, van de Participatiewet als alleenstaande ouder.

In de vierde categorie is opgenomen:

- a. het niet naar vermogen proberen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen voor zover dit niet voortvloeit uit een gedraging als bedoeld in artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet.
- b. het weigeren van of het door eigen toedoen niet behouden van een werkstage die leidt tot een reguliere dienstbetrekking.

Artikel 7. Gedragingen IOAW en IOAZ

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

Eerste categorie:

het zich niet tijdig laten registreren als werkzoekende bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen of het niet tijdig laten verlengen van de registratie.

Tweede categorie:

- a. het niet naar vermogen proberen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen;
- b. het niet of in onvoldoende mate meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling;
- c. het later terugkeren van vakantie dan ingevolge artikel 6, eerste lid, onderdeel a van de IOAW, dan wel artikel 6, derde lid, onderdeel b van de IOAZ is toegestaan;

Derde categorie:

- a. het later terugkeren van vakantie waarbij het re-integratie- of integratietraject wordt geschaad;
- b. het uit houding en gedrag ondubbelzinnig laten blijken de verplichtingen als bedoeld in artikel 37, eerste lid, onderdeel e, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers of artikel 37, eerste lid, onderdeel e, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen niet te willen nakomen, wat heeft geleid tot het intrekken van de ontheffing van de arbeidsplicht voor een alleenstaande ouder als bedoeld in artikel 38, eerste lid, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers of artikel 38, eerste lid, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen;
- c. het niet of onvoldoende verrichten van een door het college opgedragen tegenprestatie naar vermogen als bedoeld in artikel 37, eerste lid, onderdeel f, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers of artikel 37, eerste lid, onderdeel f, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen

Vierde categorie:

- a. het niet naar vermogen proberen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen;
- b. het door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid;
- c. het niet of onvoldoende gebruik maken van een door het college aangeboden voorziening gericht op arbeidsinschakeling als bedoeld in de artikelen 36, eerste lid, en 37, eerste lid, onderdeel e, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de artikelen 36, eerste lid, en 37, eerste lid, onderdeel e, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, voor zover dit heeft geleid tot het geen doorgang vinden of tot voortijdige beëindiging van die voorziening.

Artikel 8. Hoogte en duur van een verlaging

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Hoofdstuk 3 Niet nakomen van de in de participatiewet opgenomen verplichtingen met betrekking tot de arbeidsinschakeling

Artikel 09. *Duur verlaging bij schending wettelijke arbeidsverplichting*

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 10. *Verrekenen verlaging*

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Hoofdstuk 4 Overige gedragingen die leiden tot een verlaging

Artikel 11. *Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid*

Bij een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid kan gedacht worden aan de situatie dat de uitkeringsgerechtigde heeft nagelaten zich te verzekeren tegen ziektekosten, brand, inbraak en dergelijke. Ook mag verwacht worden dat men zich niet onnodig in uitkeringsbehoevende omstandigheden brengt, bijvoorbeeld door het doen van bepaalde uitgaven, het te snel interen van vermogen, het verkopen van de woning beneden de marktwaarde of onderbedeling bij echtscheiding.

Deze maatregel kan niet worden opgelegd bij een IOAW- of IOAZ-uitkering.

Artikel 12. *Zeer ernstige misdragingen*

Er moet sprake zijn van verwijtbaarheid en van gedrag dat in het normale menselijke verkeer in alle gevallen als onacceptabel kan worden beschouwd.

Gemeenten kunnen alleen een maatregel opleggen als er een verband bestaat tussen de ernstige misdrijving en (mogelijke) belemmeringen voor de gemeente 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 WWB/IOAW/IOAZ.

Blijkens de wettekst kan alleen een maatregel worden opgelegd bij (zeer) agressief gedrag tegenover leden van het college en hun ambtenaren. Er kan dus geen maatregel worden opgelegd als een uitkeringsgerechtigde zich agressief heeft gedragen tegenover een medewerker van een andere organisatie die belast is met de uitvoering van de WWB, IOAW/IOAZ (bijvoorbeeld een re-integratiebedrijf). Het is in dat geval eventueel wel mogelijk om een maatregel op te leggen wegens het niet of onvoldoende gebruikmaken van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling. Bij het vaststellen van de maatregel in de situatie dat een uitkeringsgerechtigde zich ernstig heeft misdragen, zal gekeken moeten worden naar de ernst van de gedrijving, de mate van verwijtbaarheid en de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene.

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

- verbaal geweld (schelden);
- discriminatie;
- intimidatie (uitoefenen van psychische druk);
- zaakgericht fysiek geweld (vernielingen);
- mensgericht fysiek geweld;
- combinatie van agressievormen.

Voor het bepalen van verwijtbaarheid van de misdrijving zal gekeken moeten worden naar de omstandigheden waaronder de misdrijving 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.

Opgemerkt wordt nog dat het opleggen van een maatregel los staat van het doen van aangifte bij de politie.

Hoofdstuk 5 Samenloop, recidive en volharding

Artikel 13. Samenloop van gedragingen

Dit artikel ziet op verschillende gedragingen van een uitkeringsgerechtigde die (min of meer) gelijktijdig plaatsvinden. Als hier sprake van is wordt bij het opleggen van een maatregel uitgegaan van de gedraging waarop de zwaarste maatregel van toepassing is.

Artikel 14. Recidive

Als er binnen een jaar na een eerste verwijtbare gedraging sprake is van herhaald verwijtbaar gedrag dan wordt de grotere mate van verwijtbaarheid tot uitdrukking gebracht in een verdubbeling van de duur van de maatregel. Er is sprake van een herhaalde verwijtbare gedraging als eerder een maatregel is toegepast, er een waarschuwing is gegeven of als er om dringende redenen afgezien is van het opleggen van een maatregel.

In situaties, zoals bedoeld in dit artikel kan het voorkomen dat de uitkeringsgerechtigde afkomstig is uit een andere gemeente en op het moment van de verwijtbare gedraging nog geen 12 maanden in onze gemeente woont. Voor een goede uitvoering van deze verordening dient dan te worden nagegaan of er in de vorige gemeente een maatregel op de uitkering is toegepast. Wanneer een dergelijke maatregel is toegepast, dient te worden nagegaan of deze gedraging ook in onze gemeente zou hebben geleid tot een verlaging van de uitkering. Wanneer dit het geval zou zijn geweest dan kan de grotere verwijtbaarheid van de gedraging leiden tot een verdubbeling van de periode van verlaging van de uitkering.

Artikel 15. Volharding

Wanneer de uitkeringsgerechtigde volhardt in zijn verwijtbare gedragingen dan kan er een verlaging van de uitkering plaatsvinden die drie maanden duurt. Er zal dan telkens binnen drie maanden een heroverweging van de maatregel plaats dienen te vinden. Bij deze heroverweging hoeven niet alle feiten en omstandigheden opnieuw beoordeeld te worden. Een marginale beoordeling volstaat. Er dient slechts beoordeeld te worden of het redelijk is om de vastgestelde maatregel voort te zetten. Hierbij dient allereerst gekeken te worden of hij nu wel aan zijn verplichtingen voldoet. Wanneer dit het geval is kan besloten worden om het opleggen van een maatregel te beëindigen. Wanneer hij nog steeds niet voldoet aan zijn verplichtingen dan zal alsnog gekeken dienen te worden naar de omstandigheden waarin hij verkeert. In een dergelijke situatie zal het percentage waarmee de uitkering verlaagd wordt moeten worden verhoogd, omdat de al toegepaste verlaging kennelijk niet het gewenste effect heeft.

Hoofdstuk 6 Overige bepalingen

Artikel 16. Maatregel bij verlies van een passende en toereikende voorliggende voorziening door toepassing van bestuurlijke boete

Wanneer een uitkeringsgerechtigde een passende en toereikende voorliggende voorziening niet ten gelde kan maken doordat deze volledig wordt verrekend met een bestuurlijke boete in het kader van het bij herhaling schenden van de inlichtingenplicht, dan kan men in bijstandsbehoefte omstandigheden verkeren. Het aanvragen van een bijstandsuitkering is mogelijk. Wel moet dan een maatregel opgelegd worden van 100 % gedurende de eerste drie maanden gerekend vanaf de start van de verrekening.

Artikel 17. Niet of onvoldoende meewerken aan nadere verplichtingen

Het opleggen van nadere verplichtingen kan bijvoorbeeld aan de orde zijn wanneer in de persoon gelegen factoren arbeidsinschakeling in de weg staan, zoals bij psychische moeilijkheden of verslavingsproblematiek. Burgemeester en wethouders kunnen aan de uitkeringsgerechtigde de verplichting opleggen om een medische behandeling te ondergaan. Ook kunnen zij de verplichting opleggen een andere vorm van professionele hulpverlening te ondergaan, die naar zijn aard te vergelijken is met een medische behandeling. Zij leggen deze verplichtingen op als zij dit noodzakelijk achten voor het herstel van de zelfstandige bestaansvoorziening.

Hoofdstuk 7 Slotbepalingen

Artikel 18. *Nadere beleidsregels*

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 19. *Citeertitel*

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 20. *Inwerkingtreding intrekken oude verordening*

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.