

## Toelichting op de Maatregelenverordening IOAW en IOAZ gemeente Leiden 2010

### Algemeen

#### 1. Aanleiding Maatregelenverordening IOAW en IOAZ

**Op 1 januari 2010 is de wet Bundeling van uitkeringen inkomensvoorziening aan gemeenten (wet BUIG) in werking getreden. Met de wet BUIG is er één financieel budget tot stand gekomen waaruit de middelen verstrekt worden ter bekostiging van bijstand en uitkeringen voor de volgende door de gemeente uit te voeren inkomensregelingen:**

- Wet werk en bijstand (WWB);
- Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW);
- Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ); en
- Besluit bijstandsverlening zelfstandigen 2004 (Bbz 2004).<sup>1</sup>

Met de bundeling van de afzonderlijke budgetten en de daaraan gekoppelde administraties voor deze inkomensregelingen is, in lijn met het regeerakkoord van het kabinet Balkenende IV en het door dit kabinet en gemeenten gesloten bestuursakkoord 'Samen aan de slag' uit 2007, een bijdrage geleverd aan de gestelde doelen van het verminderen van het aantal specifieke uitkeringen aan gemeenten en, daarmee nauw samenhangend, het terugdringen van de administratieve lasten voor gemeenten.

Deze bundeling brengt echter tevens een wijziging in de financieringssystematiek met zich mee voor de IOAW, IOAZ en het Bbz 2004. Deze regelingen kenden tot 1 januari jl. een financieringssystematiek van deels declaratie van 75% van de kosten en deels bekostiging uit eigen budget van 25% van de kosten<sup>2</sup>. Het gecombineerde declaratie- en budgetstelsel voor deze uitkeringskosten is vervangen door een systeem van volledige budgetfinanciering, zoals dit ook al vanaf 1 januari 2004 van toepassing is voor de WWB. Gemeenten krijgen daarmee de volledige financiële verantwoordelijkheid voor deze uitkeringskosten. Met het budgetteringssysteem wordt beoogd de gemeenten financieel te prikkelen hun prestaties op het gebied van beperking van de instroom in en vergroting van de uitstroom uit een uitkeringsregeling te verbeteren.

Evenals dat bij de invoering van WWB al geregeld is, past volgens de wetgever bij een directer financieel belang om de IOAW en IOAZ zo goed en doeltreffend mogelijk uit te voeren echter ook een grotere beleids- en uitvoeringsruimte om bovenvermelde prestaties te verbeteren. Dat vraagt om een verlichting, vermindering en/of afschaffing van diverse wettelijke verplichtingen en administratieve beheerseisen voor de gemeenten. In de wet BUIG is dan ook in deregulering van de IOAW en IOAZ voorzien, welke vrijwel identiek is aan die eerder in de WWB is doorgevoerd.

---

<sup>1</sup> Voor het Bbz gaat het bij de bundeling alleen om de middelen voor de verstrekking van de uitkeringen voor de algemeen noodzakelijke bestaanskosten aan startende ondernemers. Volledigheidshalve zij ook nog gemeld dat in de bundeling nog een wet opgenomen is, te weten de Wet werk en inkomen kunstenaars (WWIK). Daar deze regeling door een beperkt aantal - door de rijksoverheid aangewezen - centrumgemeenten uitgevoerd wordt, is afgezien van vermelding in de opsomming en behandeling in deze toelichting. De gemeente Leiden valt onder de regio van de gemeente Den Haag als centrumgemeente.

<sup>2</sup> Voor het Bbz gold afwijkend een declaratiesystematiek van 100% inzake de kosten voor binnenvaartschippers en van 90% voor advies- en begeleidingskosten

De belangrijkste wijzigingen in zowel de IOAW als de IOAZ zijn:

- de wettelijke verplichting tot opschorting, herziening en intrekking van het recht op uitkering is per 1 januari 2010 omgezet in een bevoegdheid van het college
- de wettelijke verplichting tot terugvordering van ten onrechte verstrekte uitkeringen is per 1 januari 2010 omgezet in een bevoegdheid van het college
- de door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) uitgevaardigde landelijk geldende administratieve voorschriften ten aanzien van onderzoeksverplichtingen en -frequenties evenals te aanzien van de gemeentelijke administratieve uitvoering zijn per 1 januari 2010 vervallen
- per 1 januari 2010 heeft het college de bevoegdheid een gemeentelijk beleid inzake de rechtmatige en doelmatige uitvoering van de wet vast te stellen en wordt die uitvoering achteraf gecontroleerd door de gemeenteraad
- per 1 juli 2010 bestaat de wettelijke verplichting een gemeentelijk beleid inzake het bestrijden van oneigenlijk gebruik en misbruik van uitkeringen ('handhavingsbeleid') te ontwikkelen en vast te leggen in een door de gemeenteraad vast te stellen verordening
- de wettelijke verplichting tot het opleggen van een sanctie ('weigering') bij het verwijtbaar niet (voldoende) nakomen van de aan de wet verbonden dan wel opgelegde verplichtingen met bijbehorende - door het ministerie van SZW uitgevaardigde - landelijk geldende nadere uitvoeringsvoorschriften zijn per 1 juli 2010 omgezet in een verplichting een gemeentelijk beleid te ontwikkelen en vast te leggen in een door de gemeenteraad vast te stellen verordening

De wettelijke verplichting om met betrekking tot de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik evenals het opleggen van sancties een gemeentelijke verordening vast te stellen is neergelegd in artikel 35 lid 1 IOAW en IOAZ dat bepaalt:

*1. De gemeenteraad stelt bij verordening regels met betrekking tot:*

- a. het ondersteunen bij arbeidsinschakeling en het aanbieden van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling, bedoeld in [artikel 34](#), eerste lid, onderdeel a;*
- b. de weigering en verlaging, bedoeld in [artikel 20](#);*
- c. de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van een uitkering evenals van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet in het kader van het financiële beheer.*

Met de gemeentelijke Verordening re-integratie WWB, IOAW en IOAZ is in de onder a genoemde verplichting - die al met de inwerkingtreding van de WWB vanaf 1 januari 2004 tegelijkertijd in het leven geroepen is - voorzien. In de onder c opgelegde verplichting voorziet de gemeentelijke Handhavingsverordening WWB, WIJ, IOAW en IOAZ.

Tot slot wordt met voorliggende verordening voldaan aan de onder b vermelde opdracht om het gemeentelijk beleid inzake het weigeren en verlagen van de uitkering vast te leggen.

## 2. IO(A)W: uitgangspunten en inhoud in historische context

De huidige IOAW vindt haar oorsprong in een wet die op 1 januari 1987 in werking getreden is. Aanvankelijk bij de Tweede Kamer ingediend als 'Wet inkomensvoorziening oudere werkloze werknemers (IOW)' <sup>3</sup> moet deze wet geplaatst worden in de toenmalige context van een langdurige slechte economische en arbeidsmarktsituatie, de daarmee samenhangende wens en financiële noodzaak om het stelsel van sociale zekerheid bij werkloosheid en

---

<sup>3</sup> Zie Kamerstukken II 1985 – 1986 nr. 19260.

arbeidsongeschiktheid te herzien en de positie van de categorie van oudere werknemers met een aanzienlijk arbeidsverleden, die langdurig werkloos waren of dreigden te geraken. Medio jaren tachtig van de vorige eeuw bestond er binnen de toenmalige Sociaal-Economische Raad (SER) een brede consensus om te komen tot een in duur beperkte loongerelateerde werkloosheidsverzekering en - na afloop van voorgaande uitkering - een, los staand van de toenmalige Algemene Bijstandswet, loondervings- of inkomensvoorziening op het niveau van het sociaal minimum met een lichtere of geen vermogenstoets voor langdurig werkloze werknemers met een omvangrijk arbeidsverleden. Voor die laatste categorie bestond, gegeven de toenmalige hoge werkloosheid onder de beroepsbevolking, bijzondere aandacht, vooral ten aanzien van de duur van de werkloosheidsuitkering binnen de bestaande wettelijke voorzieningen. Binnen die groep oudere werknemers, zo was het toenmalige beeld, waren er veel personen met een lang arbeidsverleden die juist door hun leeftijd substantiële problemen ondervonden bij het opnieuw verkrijgen van werk. Door die problemen was er een grote kans dat die werkloosheid dan ook tot de pensioengerechtigde leeftijd zou kunnen voortduren, zeker ook wanneer de betreffende persoon al op de maximale periode van de betreffende werkloosheidsverzekering aangewezen was.

Voorgaande was voor het toenmalige kabinet Lubbers I aanleiding om 2 wetsvoorstellen aan het parlement aan te bieden. Het eerste voorstel betrof dat van een nieuwe Werkloosheidswet ter vervanging van de uit 1949 daterende Werkloosheidswet en de in 1965 in werking getreden Wet werkloosheidsvoorziening, die recht gaven op resp. een ½ en 2 jaar uitkering. De nieuwe Werkloosheidswet (WW) - die ook heden ten dage nog van kracht is, zij met inmiddels gewijzigde voorwaarden - omvatte een uit premies gefinancierd systeem van individuele uitkeringen met een aan leeftijd en arbeidsverleden gekoppelde duur, welke toenam bij een oplopende leeftijd en arbeidsverleden. Afhankelijk van voldoen aan de gestelde criteria voor voornoemde parameters gaf de wet recht op in ieder geval een basisuitkering van een ½ jaar en, indien van toepassing, vervolgens een loongerelateerde uitkering van maximaal 5 jaar met aansluitend voor maximaal 1 jaar een vervolguitkering op het niveau van het sociaal minimum, voor zover de pensioengerechtigde leeftijd nog niet bereikt was.

Het tweede voorstel was dat van de al genoemde Wet IOW. Met dit voorstel werd beoogd - tegemoetkomend aan de eerdergenoemde breed levende maatschappelijke wens - te voorkomen dat oudere werklozen, die de maximale uitkeringsduur van de werkloosheidsverzekering hadden doorlopen en voor wie qua leeftijd en werkloosheidsduur de arbeidsmogelijkheden zeer gering tot nihil geacht werden, aangewezen zouden raken op bijstand, die een volledige financiële middelentoetsing, waaronder die op vermogen, zou impliceren. De IOW vormde in haar oorspronkelijke voorstel een op de nieuwe WW volgende sociale minimumuitkering voor de op het moment van aanvang van werkloosheid 50 jaar of ouder zijnde persoon met eventuele partner die in plaats treedt van een bijstandsuitkering krachtens de op de toenmalige Algemene Bijstandswet (ABW) gebaseerde Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers (RWW). Recht op uitkering bestond na het doorlopen van de voor de betrokken persoon geldende volledige uitkeringsduur van de nieuwe WW, waarbij - in tegenstelling tot de ABW - een beperkte inkomens- en geen vermogenstoets plaatsvond.

Gegeven de noodzaak van budgettaire beheersing als ook de wens tot handhaving van een in zwaarte toenemende middelentoets bij voortdurende werkloosheid werd door het

toenmalige kabinet niet gekozen voor een verlenging van het recht op een werkloosheidsverzekering - i.c. van de vervolguitering van de nieuwe WW - tot het bereiken van de leeftijd van 65 jaar, maar voor een afzonderlijke regeling buiten de nieuwe WW en de ABW.

De voorgestelde IOW werd tussen laatstgenoemde wettelijke regelingen gepositioneerd als verlengstuk van de nieuwe WW en voorafgaand aan de ABW als voorlaatste vangnet voor oudere werklozen die geruime tijd een inkomen uit arbeid hebben verworven en na verlies daarvan al langdurig een uitsluitend op eigen inkomsten getoetste werkloosheidsuitkering hebben genoten. Gelet op de specifieke uitgangspunten, doelen en vormgeving van de tot stand te brengen loondervingsvoorziening achtte het toenmalige kabinet inpassing in één van beide wettelijke regelingen niet mogelijk. Het karakter van minimumbehoeftevoorziening maakte een opname in de nieuwe WW met haar loongerelateerde verzekeringskarakter niet mogelijk. Sloot voorgaande wel goed aan op de ABW als sociale voorziening met haar sluitstukarakter, echter de aan sociale zekerheidswetten ontleende brutonetto berekeningssystematiek, de beperkte inkomensstoets en ontbrekende vermogenstoets maakte daarentegen inpassing in die wet weer niet mogelijk.

Bovengenoemd minimumbehoefte karakter analoog aan en de te vervullen functie van voorlaatste vangnet voorafgaand aan de Algemene Bijstandswet waren doorslaggevend voor de keuze van het toenmalige kabinet om de uitvoering van de inkomensvoorziening aan de gemeente op te dragen evenals de financiering, inhoud en procedures zoveel mogelijk identiek aan de Algemene Bijstandswet te regelen, voor zover geen op de doelgroep toegespitste afwijkingen noodzakelijk waren.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in Tweede Kamer is door het toenmalige kabinet een ingediend amendement overgenomen, waarin de doelgroep uitgebreid werd met gedeeltelijk arbeidsongeschikte personen met een arbeidsongeschiktheidspercentage van minder dan 80% die vóór het bereiken van de leeftijd van 50 jaar werkloos zijn geworden en de volledige uitkeringsduur van de nieuwe WW doorlopen hebben. Met de Tweede Kamer achtte het toenmalige kabinet het juist ook deze categorie, evenals de oudere arbeidsongeschikte personen, extra bescherming te geven door die niet te laten terugvallen op het laatste vangnet met de zwaarste middelentoets, de ABW. De uitbreiding van de groep rechthebbenden had tot gevolg dat tevens de (citeer)titel van de wet van IOW gewijzigd werd in: Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW).

### 3. IOAZ: uitgangspunten en inhoud in historische context

De huidige Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) vindt haar oorsprong in een wet die op 1 juli 1987 in werking getreden is. De IOAZ is indirect ontsproten aan de IOAW en vertoont daarom in haar opzet en inhoud een grote gelijkenis. Bij de behandeling van het wetsvoorstel voor de IO(A)W door de Tweede Kamer in 1986 werd door een groot aantal partijen gepleit om ook tot een gelijkwaardige bescherming te komen voor voormalige zelfstandigen als gevolg van de noodgedwongen beëindiging van bedrijf of beroep, waarop het toenmalige kabinet de toezegging deed met een specifiek op deze groep gericht wetsvoorstel te komen. Daarmee kwam het ook tegemoet aan in voorgaande jaren door de SER uitgebrachte adviezen een inkomensvoorziening op het niveau van het sociaal minimum voor oudere voormalige zelfstandigen in het leven te roepen. Het toenmalige kabinet kon zich vinden in de wens de oudere ex-zelfstandigen onder bepaalde voorwaarden in aanmerking te doen komen voor

een dergelijks inkomensvoorziening buiten de toenmalige ABW en te financieren uit de algemene middelen. Evenals oudere werkloze werknemers hadden oudere gewezen zelfstandigen in het algemeen immers een lang arbeidsverleden en ontmoetten zij mede door hun leeftijd bijzondere belemmeringen bij de (her)inschakeling in de arbeid. Het was gerechtvaardigd voor deze gewezen zelfstandigen een aan de IOAW gelijkwaardige regeling op sociaal minimumniveau te treffen. Deze regeling diende aldus ook te gelden voor gewezen zelfstandigen met een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering die voor de resterende arbeidscapaciteit werkloos raakten.

Zelfstandigen die hun bedrijf of beroep beëindigden kwamen toentertijd onder bepaalde voorwaarden in aanmerking voor een vergoeding of uitkering op grond van de bedrijfsbeëindigingsregelingen voor het midden- en kleinbedrijf en voor de landbouw. De beëindigingsregelingen kenden echter geen specifieke criteria en voorwaarden gericht op (her)inschakeling in de arbeid, met uitzondering van de verplichting tot inschrijving als werkzoekende bij het toenmalige arbeidsbureau. Bovendien verschilden de eerdergenoemde regelingen onderling sterk, onder meer wat betreft opzet, personenkring, uitsluitingen, hoogte van vergoedingen/uitkeringen en voorwaarden.

Bovendien waren de gewezen zelfstandigen die niet of niet langer rechten aan deze regelingen konden ontlenen aangewezen op ABW en werden aldus geconfronteerd met een volledige middelentoets, inclusief die op vermogen. Slechts voor de oudere gewezen zelfstandigen die tenminste vijf jaar lang zelfstandige waren geweest gold een beperkte vermogensvrijlating in verband met de reservering voor een bescheiden oudedagsvoorziening op grond van de Rijksgroepsregeling vrijlating oudedagsvoorziening bijzondere groepen.

In tegenstelling tot de voorkeur van de SER de inkomensvoorziening te incorporeren in de IOAW stelde het toenmalige kabinet een afzonderlijke wettelijke regeling voor. Inpassing was niet raadzaam, omdat op zelfstandigen toegespitste specifieke bepalingen zich niet goed verdroegen met het karakter van de IOAW als verlengstuk van de toenmalige nieuwe WW. Dergelijke bepalingen zouden bovendien bijdragen aan een aanzienlijk gecompliceerder wetsvoorstel IOAW. Ook een opname in de eerdergenoemde bedrijfsbeëindigingsregelingen zou met de op werkloosheid toegespitste bepalingen tot een ongewenste vermenging met primair op sociale aspecten en op economisch structuurversterking gerichte regelingen leiden. Tot slot was ook inpassing in de toenmalige ABW niet mogelijk op grond van de zelfde als in paragraaf 2. gemelde punten voor de IOAW, nu met de IOAZ dezelfde uitgangspunten, opzet en inhoud nagestreefd werden.

Het wetsvoorstel beoogde een inkomensvoorziening op sociaal minimumniveau te bieden voor de oudere gewezen zelfstandige en eventuele partner die na het bereiken van de leeftijd van 55 jaar de ondernemersactiviteiten had beëindigd binnen maximaal 1½ jaar na de aanvraagdatum en voorafgaand aan die beëindiging voldeed aan specifieke eisen met betrekking tot arbeidsverleden, bedrijfsinkomsten uit het verleden en die voor de toekomst. Indien de zelfstandige voldeed aan die specifieke eisen, werd er van uitgegaan dat de zelfstandige uit bedrijf of beroep duurzaam een te gering inkomen verwierf voor eigen levensonderhoud. De beëindiging van het bedrijf of beroep werd dan als niet-verwijtbaar aangemerkt. Om het voldoen aan de eisen adequaat te kunnen beoordelen en een onterecht gebruik van de regeling te voorkomen moest de aanvraag voor een uitkering worden ingediend vóór de beëindiging van de arbeid in het bedrijf of beroep. Uiterlijk binnen 1½ jaar na het tijdstip van aanvraag dienden de ondernemersactiviteiten te worden gestaakt.

Met die laatste voorwaarde werd voorkomen dat bedrijven via een inkomensgarantie van overheidswege in stand bleven.

De leeftijdsgrens van 55 jaar was gekozen omdat deze globaal overeenkwam met de leeftijd waarop een oudere werkloze werknemer aanspraak maakte op de IOAW na het doorlopen uitkeringsduur voor de nieuwe WW.

Voorts gold de inkomensvoorziening voor de voormalige zelfstandige die zijn bedrijf of beroep beëindigd had en een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering voor een arbeidsongeschiktheidspercentage van minder dan 80% genoot, waarbij hij voorafgaand aan die beëindiging voldeed aan specifieke eisen met betrekking tot arbeidsverleden, bedrijfsinkomsten uit het verleden en die voor de toekomst.

De IOAZ beoogde bovengenoemde categorieën van gewezen zelfstandigen vergelijkbare rechten te verlenen als de werkloze werknemers op grond van de IOAW. De wet kende dan ook dezelfde systematiek qua uitkeringsbepalingen en de verplichtingen tot (her)inschakeling in de arbeid. Door een zelfde beperkte inkomensstoets en het ontbreken van een vermogenstoets werd een identieke positie als voor de werkloze werknemers in de IOAW bereikt. Wel was er voor het toenmalige kabinet aanleiding een beperkte toets op inkomsten uit vermogen op te nemen gelet op de afwijkende vermogenspositie van zelfstandigen ten opzichte van werkloze werknemers. Na beëindiging van het zelfstandig ondernemerschap verliest namelijk het eigen vermogen de functie van voor het bedrijf of beroep bestemd vermogen dat onder meer dient als basis voor het opvangen van de aan de bedrijfsuitoefening verbonden financiële risico's. Daar de vrijkomende middelen aanzienlijk kunnen zijn, was het volgens het toenmalige kabinet verantwoord rekening te houden met het inkomen uit het vermogen voor zover het om aanzienlijke vermogens gaat. Voor de hoogte van het voor de inkomensstoets vrijgestelde vermogen werd aansluiting gezocht bij het vermogen dat voor de vergelijkbare categorie oudere zelfstandigen met niet-levensvatbare bedrijven in het toenmalige Bijstandsbesluit Zelfstandigen werd vrijgelaten. Het vermogen boven de vrijlatingsgrens werd op basis van een door de minister van SZW te bepalen (rente)percentage maandelijks als inkomen op de uitkering in mindering gebracht.

#### 4. IOAW en IOAZ per 1 juli 2010 en de verhouding met de WWB

Hoewel de IOAW en IOAZ in de afgelopen 23 jaar vele wijzigingen hebben ondergaan als gevolg van nieuwe en veranderde wetgeving in en buiten de sociale zekerheid, hebben zij - opmerkelijk genoeg - toch de indertijd toebedeelde plaats in het sociale zekerheidsstelsel weten te behouden. Ook met betrekking tot kring van rechthebbenden, inkomensstoets, vermogenstoets, berekeningssystematiek, uitkeringshoogte, uitkeringsduur, verplichtingen en sanctiekader zijn in de kern de uitgangspunten en inhoud van in 1987 in werking getreden wetten behouden, zij het dat diverse wettelijke bepalingen onder invloed van andere wetgeving redactioneel, taalkundig en juridisch-technisch aanzienlijk aangepast zijn. Één inhoudelijke wijziging van de IOAZ ten aanzien van de kring van rechthebbende dient hier echter wel vermeld te worden: op 29 december 2005 is bij de invoering van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) - als opvolgster van de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) - tegelijkertijd de Toeslagenwet (TW) gewijzigd in de zin dat de hoogte van de op de betreffende uitkering (WIA, WAO, ZW etc.) te verstrekken toeslag tot het toepasselijke sociale minimum nooit hoger kon zijn dan het voorgaande inkomen (bijv. inkomen in deeltijd), dit is zgn. maximeringsbepaling, is vervallen. Vanaf dat tijdstip kon ook aan voormalige zelfstandigen met een gedeeltelijke

arbeidsongeschiktheidsuitkering<sup>4</sup> na beëindiging van zijn bedrijf of beroep een volledige toeslag tot het relevante sociale minimum verstrekt worden, zodat een beroep op de IOAZ - onder aftrek van de arbeidsongeschiktheidsuitkering - niet meer nodig was. Aldus was vanaf dat tijdstip ook het toenmalige artikel 2 lid 1 onder b IOAZ als zelfstandige grond voor recht op uitkering overbodig geworden. Het beroep op IOAZ door deze categorie gewezen zelfstandigen zou door het schrappen van de maximeringsbepaling in de TW afnemen. Overigens komt vanaf 29 december 2005 de oudere gedeeltelijk arbeidsgeschikte gewezen zelfstandige die zijn bedrijf of beroep na het bereiken van de leeftijd van 55 jaar beëindigd heeft nog steeds in aanmerking voor een uitkering, voor zover het (gezamenlijk) inkomen minder bedraagt dan de van toepassing zijnde grondslag. Het recht op IOAZ ontstaat dan immers op grond van het feit dat hij kan worden aangemerkt als oudere gewezen zelfstandige (artikel 2 lid 1 onder a). De vraag of de zelfstandige daarnaast arbeidsongeschikt is, speelt voor de bepaling van het recht geen rol meer.

Bijgevoegd schema geeft een overzicht van de inhoud op hoofdlijnen van de IOAW en IOAZ, zoals die gelden per 1 juli 2010. Tevens zijn in dit schema ter vergelijking die voor de WWB opgenomen, waarvoor de IOAW en IOAZ immers als voorlaatste vangnetten voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en voormalige zelfstandigen fungeren.

#### 5. Verlaging en weigering van de uitkering op grond van de gemeentelijke verordening vanaf 1 juli 2010

Werden de IOAW en IOAZ in 1987 in het leven geroepen om juist de oudere werknemers en voormalige zelfstandigen qua inkomen en vermogen extra bescherming te bieden gelet op het grotere risico van langdurige werkloosheid, ook toen werden al voorwaarden aan de uitkering verbonden gericht op (her)inschakeling in de arbeid om een nodeloos (lang) beroep dan wel misbruik van de regeling te voorkomen.

De komst van de WWB in 2004 met haar nadruk op grotere eigen verantwoordelijkheid van de burger, werk boven inkomen en voldoen aan de daarmee samenhangende verplichtingen was voor de wetgever aanleiding om ook de opzet en inhoud van beide wetten in dezelfde lijn aan te scherpen, waarbij zij overigens nog wel aan haar sturende rol en verantwoordelijkheid voor de uitvoering vasthield. Ook de aanvrager of uitkeringsgerechtigde van IOAW of IOAZ is in de eerste plaats zelf verantwoordelijk om zo goed dan wel zoveel mogelijk in eigen levensonderhoud te voorzien en heeft op basis van dat uitgangspunt de plicht om middels eigen arbeid, naar vermogen, inkomsten te verwerven voor de zelfstandige bestaansvoorziening. Is de hij door één of meer redenen hiertoe niet in staat, dan heeft hij recht op ondersteuning door het college van zijn woongemeente bij de (her)inschakeling in de arbeid en tevens recht op uitkering in de noodzakelijke bestaanskosten, indien hij daarin niet kan voorzien.

Tegenover dat recht op ondersteuning en op uitkering staat voor de aanvrager of uitkeringsgerechtigde de plicht de noodzakelijk geachte medewerking te verlenen aan, inlichtingen te verschaffen en persoonlijke inspanningen te verrichten voor die geboden hulp en de verstrekte uitkering om op enig moment weer volledig dan wel zoveel mogelijk zelfstandig in de bestaanskosten te voorzien. Daartoe zijn in beide wetten specifieke verplichtingen opgenomen.

---

<sup>4</sup> Op dat tijdstip golden: de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) en de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong).

Om dit stelsel van rechten en plichten geloofwaardig te kunnen laten functioneren, moet er een sanctieinstrumentarium zijn om te kunnen optreden als één of meer verplichtingen niet of onvoldoende nageleefd worden. Werd er voorheen met het Maatregelenbesluit Abw, IOAW en IOAZ en - specifiek voor het niet, onjuist of onvoldoende verstrekken van informatie - met het Boetebesluit socialezekerheidswetten door het ministerie van SZW strak gestuurd op een uniforme uitvoering, vanaf 1 juli 2010 dient het college, met de door wet BUIG verkregen beleids- en uitvoeringsvrijheid, sancties toe te passen op grond van de door de gemeenteraad vastgestelde verordening. Voorliggende Maatregelenverordening IOAW en IOAZ voorziet hierin.

De wettelijke kaders voor het in de verordening vast te leggen sanctie-instrumentarium zijn vastgelegd in artikel 20 IOAW en IOAZ, dat bepaalt dat het college de uitkering:

1. *blijvend of tijdelijk kan weigeren* naar de mate waarin de aanvrager of uitkeringsgerechtigde inkomen uit arbeid of in verband arbeid had kunnen verwerven als:
  - a. aan de beëindiging van zijn dienstbetrekking een dringende reden als bedoeld in artikel 678 Burgerlijk Wetboek ten grondslag ligt en hij zich daarbij verwijtbaar gedragen heeft;
  - b. de dienstbetrekking is beëindigd door of op zijn verzoek zonder dat voortzetting op zodanige bezwaren stuitte dat voortzetting redelijkerwijs niet mogelijk geweest zou zijn;
  - c. hij nalaat algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden; of
  - d. door eigen toedoen geen algemeen geaccepteerde arbeid verkrijgt;<sup>5</sup> of
2. *verlaagt* bij het niet of onvoldoende nakomen van de in het artikel vermelde verplichtingen, het zich ernstig misdragen en een tekortschietend verantwoordelijkheidsbesef voor de zelfstandige bestaansvoorziening.

Er kan dus zowel een verlaging als een (blijvende of tijdelijke) weigering van de uitkering van de plaatsvinden. Op dit onderscheid zal verder in deze algemene toelichting nog dieper ingegaan worden. Echter eerst is het belangrijk oog te hebben voor het onderscheid in formulering van beide sanctievormen. Uit de werkwoordvorm 'verlaagt' kan opgemaakt worden dat het college verplicht is bij de geconstateerde verwijtbare gedraging de uitkering te verlagen overeenkomstig de in de verordening opgenomen bepalingen. Uit de zinsnede 'kan weigeren' is af te leiden dat het een keuzemogelijkheid is om een tijdelijke of blijvende weigering voor - eveneens de keuze voor een of meer<sup>6</sup> - specifiek vermelde verwijtbare gedragingen toe te passen. Indien de gemeenteraad deze keuze maakt, dient de toepassing van een dergelijke weigering in de verordening opgenomen te worden en door het college overeenkomstig de daarin vermelde bepalingen verplicht toegepast te worden.

#### 6. De term 'maatregel'

Tot nu toe is in deze algemene toelichting voortdurend de term 'sanctie' gebruikt. Uit de titel 'Maatregelenverordening IOAW en IOAZ' blijkt echter dat de term '*maatregel*' gebruikt wordt, zoals ook het geval is voor soortgelijke verordeningen voor de WWB en voor de vanaf

---

<sup>5</sup> Deze gedragingen onder c en d zijn per 1 juli 2010 *nog niet* in de IOAZ opgenomen, maar het ministerie van SZW heeft officieel medegedeeld dat opname van onderdelen c en d, zoals wel opgenomen in artikel 20 IOAW, abusievelijk achterwege is gebleven. Via een zgn. Veegwet is opname in de IOAZ per 1 januari 2011 voorzien. Tot het tijdstip van inwerkingtreding kan echter geen weigering van de uitkering plaatsvinden bij deze verwijtbare gedragingen.

<sup>6</sup> Die keuzemogelijkheid is naar aanleiding van een daartoe gestelde vraag aan de informatiedesk van de website [www.gemeenteloket.szw.nl](http://www.gemeenteloket.szw.nl) op 14 juni 2010 door deze desk, na raadpleging van de relevante directies op het ministerie, bevestigend beantwoord.



1 oktober 2009 van kracht geworden Wet investeren in jongeren (WIJ). Ook voor de uitvoering van de IOAW en IOAZ is gekozen om 'maatregel' als verzamelbegrip voor bovengenoemde verlaging en weigering te hanteren. Naast uniformiteit van begripsbepaling met de verordeningen voor de WWB en WIJ, is de keuze ingegeven door het algemene gebruik en bekendheid van dit begrip binnen de sector werk en inkomen vanaf in ieder geval de jaren tachtig van de vorige eeuw.

#### 7. Maatregel in de vorm van een verlaging van de uitkering vanaf 1 juli 2010

Sedert 1 juli 2010 bepalen lid 2 van artikel 20 IOAW en lid 1 van artikel 20 IOAZ dat het college de uitkering '*verlaagt (...) overeenkomstig de verordening*' bij het niet nakomen van in die leden vermelde verplichtingen evenals bij de vermelde verwijtbare gedragingen, welke formulering overeenkomt met de bewoordingen in artikel 18 lid 2 WWB. Vóór 1 juli 2010 was in voornoemde leden evenwel opgenomen dat voor dezelfde overtredingen en verwijtbare gedragingen<sup>7</sup> het college de uitkering 'tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk weigert', dit met inachtneming van het Maatregelenbesluit Abw, IOAW en IOAZ.

Met deze gewijzigde formulering rijst de vraag of de wetgever daarmee een inhoudelijke verandering in het opleggen van een sanctie beoogd heeft, daar 'weigeren' qua semantiek een zwaardere lading lijkt uit te drukken dan 'verlagen'. Op het begrip en betekenis 'weigeren' zal in paragraaf 8. nader worden ingegaan, mede aan hand van enig wetshistorisch onderzoek naar de IOAW, IOAZ, Algemene bijstandswet (Abw) en WWB in onderlinge samenhang.

In het hiernavolgende zal uitsluitend de 'verlaging' van de uitkering behandeld worden. De artikelsgewijze Memorie van Toelichting van de wet BUIG verschaft over de inhoud en uitvoeren van het 'verlagen' van de uitkering in kader van de IOAW en IOAZ geen concrete duidelijkheid. Daar in de Memorie van Toelichting wel gemeld wordt dat het gaat om 'afstemming met de bevoegdheden op grond van de WWB' met een expliciete verwijzing naar het opleggen van maatregelen als bedoeld in de WWB als voorbeeld, lijkt het zeer plausibel dat met het gebruik van het begrip 'verlaging' de wetgever qua inhoud en uitvoering van bovengenoemde leden een op WWB gebaseerd systeem op het oog heeft gehad.<sup>8</sup> Concreet betekent dit dat, evenals in de WWB en de geldende gemeentelijke verordening, het voor in deze leden genoemde schendingen en verwijtbare gedragingen om een verlaging voor *tijdelijke duur* gaat, waarbij het tevens een *maatregelpercentage van lager dan 100% betreft bij de eerste schending of verwijtbare gedraging*.

Beide zijn af te leiden uit de andere leden, resp. lid 1 van artikel 20 IOAW en lid 2 van artikel 20 IOAZ, die toezien op de eerdergenoemde 'weigering'. Allereerst reppen deze leden expliciet van 'blijvend of tijdelijk weigeren' in tegenstelling tot de leden betreffende de 'verlaging'. Daarnaast gaat het in artikel 20 lid 1 IOAW en artikel 20 lid 2 IOAZ om de meest ernstige en verwijtbare schendingen en verwijtbare gedragingen met betrekking tot de arbeids(her)inschakelingsplicht, die ook in de WWB als enige tot een (tijdelijke) verlaging van 100% leiden. De in leden 1 en 2 van artikel 20 van beide wetten vermelde wijze van weigeren ('naar de mate van..') komt de facto overigens op een zelfde verlaging van 100% neer, zoals in paragraaf 10. nader uiteengezet zal worden.

#### 8. Maatregel in de vorm van een weigering van de uitkering vanaf 1 juli 2010

Op grond van het per 1 juli 2010 geldende artikel 20 lid 1 IOAW en artikel 20 lid 2 IOAZ '*kan het college de uitkering blijvend of tijdelijk weigeren naar de mate waarin de belanghebbende*

---

<sup>7</sup> m.u.v. 'het zich ernstig misdragen' dat per 1 juli toegevoegd is, analoog aan artikel 18 lid 2 WWB.

<sup>8</sup> Zie Kamerstukken II 2008 - 2009 31927 nr. 3 p. 7

*uit of in verband met arbeid inkomen als bedoeld in of op grond van artikel 8 zou hebben kunnen verwerven, indien:*

*a. aan de beëindiging van zijn dienstbetrekking een dringende reden ten grondslag ligt in de zin van artikel 678 van [Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek](#) en de belanghebbende ter zake een verwijt kan worden gemaakt;*

*b. de dienstbetrekking is beëindigd door of op verzoek van de belanghebbende zonder dat aan de voortzetting ervan zodanige bezwaren waren verbonden dat deze voortzetting redelijkerwijs niet van hem zou kunnen worden geveerd;*

*c. de belanghebbende nalaat algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden; of*

*d. de belanghebbende door eigen toedoen geen algemeen geaccepteerde arbeid verkrijgt.’<sup>9</sup>*

Zoals reeds aangegeven en toegelicht in paragraaf 5. betreft het door de formulering ‘kan (...) weigeren’ een keuzemogelijkheid in tegenstelling tot het vóór 1 juli 2010 geldende artikel dat een verplichting impliceerde door de formulering ‘weigert’.

In paragraaf 7. is al de vraag opgeworpen of het gebruik van de woorden ‘verlaagt’ en ‘weigeren’ ook een inhoudelijk verschil in maatregeloplegging impliceert, daar de laatste semantisch gezien een zwaardere lading suggereert, wat nog eens versterkt lijkt te worden door de expliciet vermelde mogelijkheid van blijvende of tijdelijke duur. De Memorie van Toelichting van de wet BUIG is voor de beantwoording in ieder geval niet bruikbaar, daar deze, net als in het geval van een ‘verlaging’, over een ‘weigering’ in het geheel geen informatie bevat. Om toch een mogelijk antwoord dan wel aanknopingspunten te verkrijgen is een onderzoek naar de historie van de maatregelartikelen in de IOAW, IOAZ, WWB en de voorgangster van de laatste, de Algemene bijstandswet (Abw) verricht met als conclusie dat er geen verschil bestaat: een ‘weigering’ is een ‘verlaging’ van de bijstand of uitkering met een bepaald percentage en vice versa.

In de Abw, zoals die bij inwerkingtreding per januari 1995 luidde, waren in het betreffende maatregelenartikel 14 aanvankelijk de termen ‘afstemmen’ en ‘lager vaststellen’ van de bijstand opgenomen, waaronder, blijkens de toelichting op het artikel, het ‘gedeeltelijk weigeren’ of het ‘geheel weigeren’ verstaan moest worden. Met de (gefaseerde) inwerkingtreding van de Wet boeten, maatregelen, terug- en invordering sociale zekerheid (BMTI) - die een aanscherping van o.a. het sanctiebeleid in de sociale zekerheid tot doel had - voor o.m. de Abw op 1 juli 1997 vond door wijziging van de formulering in ‘weigeren’ echter een synchronisatie plaats met die van de betreffende maatregelenartikelen in de WW, IOAW en IOAZ die deze term al vanaf hun inwerkingtreding in 1987 bevatten. Met de inwerkingtreding van de WWB op 1 januari 2004 heeft deze formulering uit de Abw weer plaats gemaakt voor ‘verlaagt’, welke met opname in de maatregelenartikelen in de IOAW en IOAZ tot bovenstaande begripsverwarring aanleiding kan geven nu de wetgever in de Memorie van Toelichting van de wet BUIG of op andere wijze daarover geen expliciete uitleg verschaft.

#### 9. Blijvend of tijdelijk weigeren van de uitkering vanaf 1 juli 1997

Nu uit voorgaande gebleken is dat ‘weigeren’ feitelijk gelijkgesteld kan worden met het ‘verlagen’ zoals opgenomen in lid 2 van artikel 20 IOAW en lid 1 van artikel 20 IOAZ, rijst de vraag waarom in beide wetten dan specifiek - in aanvulling op voornoemde ‘verlaging’ - voorzien is in een blijvende of tijdelijke weigering en wat daarmee beoogd wordt.

De weigering zoals die per 1 juli 2010 middels een ‘kan’-bepaling geformuleerd is, bestond ook al vóór 1 juli 2010, zij het dat het tot die datum een verplichting betrof die voor resp. de

---

<sup>9</sup> Zie noot 8

gedragingen a en b en die voor c en d in 2 afzonderlijke leden opgenomen was en de weigering uitsluitend blijvend was.

Daar, zoals eerder aangegeven, de Memorie van Toelichting van de wet BUIG door het ontbreken van elke informatie over de 'weigering' biedt, kan het teruggaan naar het ontstaan van de oorspronkelijke 2 leden wellicht bijdragen aan een beter begrip van het huidige - samengevoegde - lid. Het spoor terugvolgend blijkt dat de huidige formulering van beide leden in de kern haar oorsprong vindt in de al in paragraaf 8. vermelde Wet boeten, maatregelen, terug- en invordering sociale zekerheid (BMTI). Doel van de wet BMTI waren het bewerkstelligen van een uniform en strenger sanctiesysteem met een verplicht karakter, het introduceren van een bestuurlijke boete en het verbeteren van het terug- en invorderingsstelsel in verscheidene sociale zekerheidswetten (WW, ZW, AOW etc.) en sociale voorzieningen als de Abw, IOAW en IOAZ. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel kwam het toenmalige kabinet Kok I met een nota van wijziging om tot een aanscherping van het sanctiebeleid in de WW te komen in de vorm van een blijvend gehele of gedeeltelijke weigering<sup>10</sup> en deze weigering ook te laten doorwerken in de IOAW en IOAZ.

Navolgend uitgebreide citaat uit de toelichting bij het - als gevolg van de wet BMTI op 9 juli 1996 uitgevaardigde en per 1 juli 1997 in werking getreden - Maatregelenbesluit Abw, IOAW en IOAZ geeft goed weer wat de doorwerking van de in de WW geïntroduceerde blijvende gehele of gedeeltelijke weigering voor de IOAW en IOAZ inhield, met welke toenmalige onderscheiden maatregelwaardige gedragingen de in de IOAW en IOAZ op te nemen blijvende gehele of gedeeltelijke weigering gelijkgesteld kon worden en welke redactionele wijziging het toenmalige artikel 20 van beide wetten onderging. Bovendien geeft het goed weer hoe dit zich verhiel tot de Abw en op welke wijze dit vervolgens doorwerkte in de maatregelensystematiek voor die regeling - een doorwerking die ook thans nog in de huidige Maatregelenverordening WWB tot uiting komt.

*"(...) Het voorliggende besluit wijkt op twee onderdelen af van de huidige sanctiebepalingen uit het Sanctiebesluit Abw, loaw en loaz (Stb. 1995, 462) dat op dezelfde dag als de [Abw](#) in werking is getreden.*

*Dit betreft in de eerste plaats een aanscherping van het maatregelenregime met betrekking tot de [loaw](#) en [loaz](#) ten opzichte van de huidige situatie. In de [Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid](#) waarmee voorliggend besluit samenhangt, is, in navolging van scherpere maatregelen in de [Werkloosheidswet](#), in de loaw en loaz bepaald dat bij verwijfbare werkloosheid en het weigeren van passende arbeid de uitkering ingevolge de loaw respectievelijk de loaz geheel blijvend geweigerd zal worden naar de mate waarin de belanghebbende uit of in verband met deze arbeid inkomen had kunnen verwerven. In het geval belanghebbende niet in overwegende mate het beëindigen van de dienstbetrekking kan worden verweten wordt 50 procent van dat inkomen gekort gedurende 26 weken.*

*De genoemde gedragingen zijn als wettelijke gronden voor het opleggen van een*

---

<sup>10</sup> In deze paragraaf en het vervolg van de toelichting zal de compacte formulering 'blijvende gehele of gedeeltelijke weigering' gebruikt worden in plaats van de wettelijke formulering in de IOAW en IOAZ van 'blijvend weigeren naar de mate waarin de belanghebbende uit of in verband met deze arbeid inkomen zou hebben kunnen verwerven'. Immers een verlaging van de grondslag ter hoogte van het verloren inkomen dan wel niet aanvaarde inkomen van een *voltijdbaan* waarmee volledig in bestaan voorzien kon c.q. voorzien had kunnen worden, betekent altijd een verlaging van 100%, hetgeen neerkomt op een *gehele weigering* van de uitkering. In geval van een inkomen uit een *deeltijdbaan* van bijv. € 500,00 wordt de grondslag verlaagd met een zelfde bedrag, hetgeen derhalve neerkomt op een *gedeeltelijke weigering* van de uitkering.

maatregel opgenomen in [artikel 20](#), eerste en tweede lid, van de [loaw](#) respectievelijk [artikel 20](#), tweede en derde lid, van de [loaz](#). Het betreft hier gedragingen die in het thans vigerende Sanctiebesluit Abw, loaw en loaz overeenkomen met de gedragingen van categorie 4. Nu deze gedragingen in de loaw en loaz een wettelijke grondslag hebben gekregen, is in het voorliggende besluit categorie 4 komen te vervallen voor wat betreft de maatregeltoepassing in het kader van de loaw en de loaz.

*In de tweede plaats voorziet voorliggend besluit met betrekking tot de Abw in een verzwaring van de op te leggen maatregelen bij gedragingen uit de vierde categorie. De maatregelen bij gedragingen in de eerste tot en met de derde categorie blijven ongewijzigd.*

*De wijziging houdt in dat de bijstand geheel geweigerd zal worden gedurende één maand als men door eigen toedoen arbeid verliest (verwijtbare werkloosheid) of nalaat passende arbeid te aanvaarden. In het huidige Sanctiebesluit Abw, loaw en loaz is de verlaging op grond van deze gedragingen gesteld op 20% van de uitkering gedurende twee maanden.*

*Het kabinet acht deze aanscherping wenselijk als het gaat om verwijtbaar gedrag dat zeer concreet heeft geleid tot het niet verkrijgen of behouden van arbeid waarmee de belanghebbende geheel of ten dele zelfstandig in het levensonderhoud zou hebben kunnen voorzien. Hierdoor wordt een betere afstemming bereikt op de algemene aanscherping van het sanctiestelsel in de sociale zekerheid zoals deze zijn neerslag heeft gekregen in de [Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid](#). Daarbij is overwogen dat in het kader van de [Abw](#) geen sprake kan zijn van een doorwerking van de maatregel van een blijvende gehele weigering in de [WW](#), [loaw](#) en [loaz](#) vanwege de bijzondere positie van de Abw als sluitstuk binnen het stelsel van sociale zekerheid. Anderzijds mogen de effecten van maatregelen in het kader van de [WW](#), [loaw](#) en [loaz](#) niet zonder meer in de Abw teniet gedaan worden. Ook in de Abw geldt het uitgangspunt dat verwijtbare gedragingen moeten leiden tot het opleggen van maatregelen, zij het dat steeds per geval moet worden bezien of en in welke mate een weigering van bijstand op zijn plaats is, mede afhankelijk van de persoonlijke en gezinsomstandigheden(...).”*

In de Memorie van Toelichting van de wet BMTI werd doorwerking vanuit de WW van de blijvend gehele of gedeeltelijke weigering wegens het door eigen toedoen verliezen of niet behouden van arbeid in loondienst - korthedshalve aangeduid als ‘verwijtbare werkloosheid’ - dan wel wegens het door eigen toedoen niet verkrijgen of het niet aanvaarden van passende arbeid gerechtvaardigd geacht, omdat de IOAW en IOAZ inkomensvoorzieningen betroffen waarin werkloosheid - vanuit loondienst dan wel eigen bedrijf of beroep - bepalend was voor het recht op uitkering.

Daar voor de IOAW inderdaad het voorafgaand recht op een uitkering krachtens de WW een voorwaarde voor een uitkering was, week de nadere argumentatie en de uitwerking van de weigering echter wel af van die voor de IOAZ, waar dat immers geen eis was. De argumentatie en uitwerking zullen in de navolgende 2 paragrafen afzonderlijk per regeling behandeld worden.

#### 10. De blijvende weigering voor de WW als uitsluitingsgrond voor het recht op IOAW en de blijvende weigering als maatregel gedurende de uitkeringsperiode vanaf 1 juli 1997

Met de keuze voor een blijvende gehele of gedeeltelijke weigering wegens verwijtbare werkloosheid dan wel wegens het door eigen toedoen niet verkrijgen of het niet aanvaarden van passende arbeid in de WW achtte het toenmalige kabinet het ongewenst dat deze aangescherpte maatregel na afloop van de uitkering ongedaan zou worden gemaakt, doordat volgens op grond van de op dat moment geldende bepalingen wel IOAW verstrekt moest worden. Met het laatste werden bovendien de oudere werkloze werknemers bevoordeeld

boven de jongere werkloze werknemers, waarbij aan de moeilijke arbeidsmarktpositie van de eerste groep in dit kader geen doorslaggevend belang gehecht werd. Tot slot was het kabinet van mening dat uitsluitend oudere werkloze werknemers die buiten hun schuld werkloos waren geworden recht op IOAW diende te hebben, waarbij tevens in ogenschouw werd genomen dat er nog een laatste vangnet in de vorm van de toenmalige Abw aanwezig was. De gewenste aanpassing van de IOAW werd gevonden in het *opnemen van een uitsluitingsgrond* voor de kring van rechthebbenden in artikel 2: recht op IOAW heeft de oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemer op het tijdstip dat volledige uitkeringsduur voor de WW is bereikt, *tenzij op dat tijdstip een maatregel van blijvend gehele of gedeeltelijke weigering van de uitkering op grond van [artikel 27](#) lid 1 of 2 WW - d.w.z. wegens verwijtbare werkloosheid dan wel het door eigen toedoen niet verkrijgen of het niet aanvaarden van passende arbeid - van toepassing is.*

Als gevolg van de aanvulling van artikel 2 bestond er derhalve vanaf 1 juli 1997 - en ook thans nog bestaat - bij een blijvende weigering op grond van de WW na het verstrijken van de volledige uitkeringsduur van de WW geen (aansluitend) recht op IOAW, daar de betreffende persoon niet als werkloze werknemer in de zin van de IOAW aangemerkt wordt.

Dit betekende tevens dat in dergelijke situatie een maatregeloverweging voor deze verwijtbare gedragingen niet (meer) aan de orde was, daar de aanvraag immers afgewezen diende te worden wegens niet behoren tot de kring van rechthebbenden.

Impliceerde bovenstaande in feite een blijvende weigering voor IOAW bij de (eerste) aanvraag wegens voorafgaande verwijtbare werkloosheid dan wel wegens het door eigen toedoen niet verkrijgen of het niet aanvaarden van passende arbeid, een verplichte blijvende weigering werd tevens in artikel 20 IOAW opgenomen voor dezelfde verwijtbare gedragingen *gedurende de uitkeringsperiode* na eerdere toekenning van recht. Als een uitkeringsgerechtigde tijdens de uitkeringsperiode bijv. arbeid in deeltijd aanvaard had en vervolgens verwijtbaar verloor, diende de uitkering *blijvend gedeeltelijk*, d.w.z. naar de hoogte van het verloren inkomen<sup>11</sup>, geweigerd te worden. Of als de uitkeringsgerechtigde aangeboden passend voltijdwerk afwees, diende de uitkering *blijvend geheel*, d.w.z. naar de hoogte van voltijdinkomen dat verworven had kunnen worden, geweigerd te worden. Zoals eerder aangegeven kon de uitkeringsgerechtigde in bovenstaande situaties bij ontbreken van overig voldoende inkomen voor de zelfstandige bestaansvoorziening een beroep doen op bijstand, echter dan wel met toepassing van een volledige inkomens- en vermogenstoets.

#### 11. De blijvende weigering als maatregel bij de aanvraag voor IOAZ en gedurende de uitkeringsperiode vanaf 1 juli 1997

Als een van de IOAW afgeleide regeling - zie paragraaf 3. - kende ook de IOAZ werkloosheid als aanleiding voor recht op uitkering, echter werkloosheid als gevolg van gedwongen beëindiging van eigen bedrijf of beroep. Stond dit laatste al integrale doorwerking van de aangescherpte maatregelregime uit de WW - waar immers de werknemer in loondienst centraal staat - in de weg, voor het toenmalige kabinet was doorslaggevend dat het onmogelijk was voor alle in het kader van de aanvraag voor IOAZ geconstateerde verwijtbare bedrijfsbeëindigingen een eenduidige genormeerde maatregel vast te stellen en op te leggen vanwege het deels inherent aan het ondernemen in het algemeen deels aan een individuele bedrijfssituatie verbonden complex van omstandigheden en beslissingen. Dat maakte bij een als verwijtbaar aangemerkte bedrijfsbeëindiging maatwerk in de zwaarte en duur van de maatregel noodzakelijk. Om die reden werd niet voor een soortgelijke strikte - d.w.z. zonder discretionaire bevoegdheid voor het college - blijvende gehele of gedeeltelijke weigering als in de IOAW gekozen, maar in het kader van een aanvraag (tot de daadwerkelijke

---

<sup>11</sup> Zie noot 10

aanvangsdatum van de uitkering binnen 1½ jaar) voor een weigering met flexibiliteit in zwaarte en duur. De tot dan geldende verplichting de uitkering tijdelijk gedeeltelijk te weigeren *'indien de belanghebbende in de periode voorafgaand aan de aanvraag om een uitkering of nadien zich onvoldoende heeft ingezet voor de voorziening in het bestaan'*, werd ingaande 1 juli 1997 gewijzigd in de verplichting tot een tijdelijke of blijvende, gehele of gedeeltelijke weigering (artikel 20 lid 1 IOAZ). Ingaande 1 juli 2010 is de formulering 'weigert' gewijzigd in 'verlaagt overeenkomstig de verordening'.

Achtte het toenmalige kabinet een blijvende gehele of gedeeltelijke weigering voor een bij de aanvraag gebleken verwijtbare bedrijfsbeëindiging niet mogelijk, *na toekening van een uitkering* was, in het kader van de (her)inschakeling van de arbeid, doorwerking van het strengere maatregelenstelsel uit de WW wel mogelijk en noodzakelijk om in voorkomende gevallen een onnodig lange of hoge uitkering tegen te gaan. Aldus werd in het toenmalige artikel 20 lid 2 en 3 IOAZ opgenomen dat *bij het (kunnen) verrichten van arbeid in loondienst tijdens de uitkeringsperiode* de uitkering blijvend geheel of gedeeltelijk geweigerd werd bij verwijtbare beëindiging van een eerder aanvaarde dienstbetrekking - in deeltijd - of het door eigen toedoen niet verkrijgen of het niet aanvaarden van aangeboden passende arbeid. Met ingang van 1 juli 2010 zijn beide leden samengevoegd in lid 2 van artikel 20 IOAZ.

#### 12. De tijdelijke of blijvende, gehele of gedeeltelijke weigering voor overige schendingen en verwijtbare gedragingen in de IOAW en IOAZ vanaf 1 juli 1997

Naast de hierboven vermelde blijvende gehele of gedeeltelijke weigering bij de aanvraag en gedurende uitkeringsperiode wegens het door eigen toedoen verliezen of niet behouden van arbeid in loondienst (de zgn. 'verwijtbare werkloosheid') dan wel wegens het door eigen toedoen niet verkrijgen of het niet aanvaarden van passende arbeid, bleef bij de inwerkingtreding van de wet BMTI voor de in de wetten genoemde overige schendingen van verplichtingen en verwijtbare gedragingen de blijvende of tijdelijke, gehele of gedeeltelijke weigering van de uitkering bestaan. Was voorheen een tijdelijke gedeeltelijke weigering de norm met de mogelijkheid van een blijvende gehele of tijdelijke weigering bij uitsluitend herhaalde en zeer ernstige gedragingen, met de afkondiging van de wet BMTI werd deze restricties losgelaten. Het college bleef per 1 juli 1997 weliswaar op grond van gewijzigd artikel 20 lid 3 IOAW en artikel 20 lid 1 IOAZ verplicht tot weigering bij een schending van een verplichting of verwijtbare gedraging, maar kon volgens de nieuwe formulering in beginsel de zwaarte en duur zelf bepalen. Echter door de door de minister van SZW vastgestelde landelijke uitvoeringsregels in de vorm van het Maatregelenbesluit Abw, IOAW en IOAZ - zie ook paragraaf 9. - kwam dit in de praktijk neer op een tijdelijke gedeeltelijke weigering, variërend van 5% tot maximaal 20% van de uitkering gedurende 1 maand en verdubbeling van de duur bij recidive.

Zoals al aangegeven in paragraaf 7., is bovengenoemde weigering van de uitkering vanaf 1 juli 2010 wederom gewijzigd in 'verlaging' van de uitkering voor dezelfde schendingen op grond van artikel 20 lid 2 IOAW en artikel 20 lid 1 IOAZ.

#### 13. Wijziging WW-stelsel in 2006 en doorwerking in de bepalingen voor de blijvende gehele en gedeeltelijke weigering in de IOAW en IOAZ

Uit voorgaande paragrafen is gebleken hoe vanaf medio jaren negentig van de vorige eeuw de aanscherping van het maatregelenbeleid in de WW haar expliciete doorwerking gekregen heeft in de IOAW en IOAZ voor zowel uitsluiting van het recht op uitkering - voor de IOAW - als het maatregelenbeleid bij verwijtbare beëindiging van de dienstbetrekking en het niet aanvaarden of door eigen toedoen niet verkrijgen van passende arbeid. Die doorwerking betekent ook dat aangesloten was op de verwijtbaarheidstoets voor de WW voor voornoemde

gedragingen. Een wijziging in die toets en/of bepalingen in de WW heeft dan ook gevolgen voor die in de IOAW en IOAZ. Hoewel er in de afgelopen dertien jaar meerdere wijzigingen hebben plaatsgevonden is de aanpassing van het WW-stelsel per 1 oktober 2006 met een daarin begrepen wijziging van de verwijtbaarheidstoets een zeer belangrijke geweest, omdat de daaruit voortvloeiende redactionele aanpassingen in de WW de basis voor de formulering van de weigering per 1 juli 2010 gevormd hebben.

Naast de meest in het oog springende wijziging van de duur en hoogte van de uitkering vanuit een meer activerend oogpunt, was de aanpassing van de WW voor de IOAW en IOAZ in het bijzonder van belang vanwege de wijziging van de verwijtbaarheidstoets voor de blijvende gehele of gedeeltelijke weigering van de uitkering.

Aanleiding voor de wijziging van die toets vormde de in voorgaande jaren steeds sterker opspelende 'pro-formaprocedureproblematiek', d.w.z. het probleem dat werkgever en werknemer een formele ontslagprocedure voeren, ondanks onderlinge overeenstemming over beëindiging van de arbeidsovereenkomst, omdat bij de werknemer - en diens juridische hulpverlener - onzekerheid heerst over de uitkomst van de toets op verwijtbare werkloosheid door het UWV. Om geen risico te lopen dat het UWV uiteindelijk concludeert dat er ten onrechte geen verweer is gevoerd en aldus besluit tot een blijvende gehele of gedeeltelijke weigering, zal de werknemer dan toch aandringen op het formeel inzetten van een ontslagprocedure.

Om deze pro-formaprocedures zoveel mogelijk uit te bannen - en daarmee tevens de maatschappelijke kosten (rechterlijke macht, toenmalig CWI, werknemer, werkgever) te verminderen als ook de uitvoering door het UWV te vereenvoudigen - kwam het toenmalige kabinet Balkenende II met het voorstel de toets op verwijtbare werkloosheid in de WW te beperken tot de situatie dat:

- a. de dienstbetrekking wordt beëindigd op initiatief van de werkgever wegens een dringende (arbeidsrechtelijke) reden als bedoeld in artikel 678 Burgerlijk Wetboek;
- b. de werknemer zelf het initiatief neemt tot beëindiging van de dienstbetrekking zonder dat er gegronde redenen zijn om deze redelijkerwijs niet te kunnen voortzetten.

Bovendien zou in het kader van bovengenoemde situaties expliciet in de wet opgenomen moeten worden dat bij beëindiging van de arbeidsovereenkomst door of op verzoek van de werkgever het nalaten van verweer tegen of instemmen met ontslag door de werknemer geen grond meer kon zijn voor verwijtbare werkloosheid.

Voorgaande leidde tot respectievelijk een gewijzigd artikel 24 lid 2 WW met leden a en b en een qua redactie nieuw lid 6 van artikel 24 WW. De formulering van de blijvende gehele of gedeeltelijke weigering van de uitkering wegens het niet aanvaarden van of door eigen toedoen niet verkrijgen van passende arbeid werd niet gewijzigd.

Door een omissie in het wetsvoorstel tot wijziging van de WW werden de IOAW en IOAZ niet gelijktijdig met de wijziging van de WW per 1 oktober 2006, maar pas per 1 januari 2007 geformuleerd overeenkomstig artikel 24 lid 2 en 6 WW. Deze formulering bleef bestaan tot 1 juli 2010. Vanaf 1 juli 2010 werd de formulering gewijzigd in de al in paragraaf 8. weergegeven zin, te weten met de kan-vorm overeenkomstig de door de wet BUIG beoogde grotere beleids- en uitvoeringsvrijheid en met de mogelijkheid van een tijdelijke weigering naast de blijvende weigering. Het lid betreffende het niet weigeren van de uitkering bij het niet voeren van verweer tegen c.q. instemmen met ontslag door of op verzoek van de werkgever onderging, behalve een vernumming, geen inhoudelijke wijziging (artikel 20 lid 4 IOAW en IOAZ).

#### 14. Beleidskeuze inzake de gebruikmaking van de bevoegdheid en de duur van de weigering van de uitkering

Zoals aangegeven in voorgaande paragraaf heeft het college voor gehele of gedeeltelijke weigering van de uitkering als bedoeld in artikel 20 lid 1 IOAW en artikel 20 lid 2 IOAZ met de kan-bepaling en met de geboden opties van tijdelijke of blijvende duur per 1 juli 2010 bevoegdheden verkregen die het voorheen niet bezat. Dit vraagt om beleidskeuzes, die door de gemeenteraad in de gemeentelijke verordening vastgelegd dienen te worden.

Alvorens nader op die keuzemogelijkheden in te gaan wordt nog eens nadrukkelijk opgemerkt dat een gehele of gedeeltelijke weigering betreft nadat het recht op uitkering is toegekend. De eerste keuze betreft die voor het al dan niet gebruikmaken van de bevoegdheid van de gehele of gedeeltelijke weigering, waarbij ook aan de orde is de keuzemogelijkheid voor een of meer verwijtbare gedragingen onder a tot en met d.<sup>12</sup>

Zoals eerder aangegeven is uit wetshistorisch onderzoek gebleken dat 'weigeren' gelijkgesteld kan worden met 'verlagen' - zie paragraaf 8. - en dat de huidige verwijtbare gedragingen onder a en b en die onder c en d in de kern te herleiden zijn tot de maatregelwaardige gedragingen uit categorie 4 van het toenmalige Maatregelenbesluit Abw, IOAW en IOAZ - zie paragraaf 9. - voorafgaande aan de doorwerking van het sanctiebeleid van de WW: het door eigen toedoen niet behouden van arbeid in dienstbetrekking en het niet aanvaarden van passende arbeid. Bij de doorwerking van het sanctiebeleid uit de WW in de IOAW en IOAZ werd in de toenmalige Abw voor dezelfde gedragingen een tijdelijke verlaging van 100% gedurende 1 maand vastgesteld, welke ook thans nog onder de WWB in artikel 10 van de huidige maatregelenverordening bestaat. Pleit dit in eerste instantie voor het niet gebruikmaken van deze bevoegdheid en, analoog aan de opzet van de Maatregelenverordening WWB, deze gedragingen eveneens onder te brengen onder de gedragingen voor een verlaging overeenkomstig de verordening als bedoeld in artikel 20 lid 2 IOAW en artikel 20 lid 1 IOAZ, er is echter een complicerende factor. In artikel 20 lid 2 IOAW en artikel 20 lid 1 IOAZ is namelijk het niet nakomen van de verplichting algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden (artikel 37 lid 1 onder c IOAW en IOAZ uit hoofdstuk III) uitdrukkelijk van een - verplichte - verlaging overeenkomstig de verordening uitgesloten.

Dit impliceert enerzijds dat *niet* gebruikmaken van de bevoegdheid tot weigering van de uitkering bij het nalaten algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden er geen enkele maatregel opgelegd kan worden bij constatering van een dergelijke verwijtbare gedraging. Vanuit het oogpunt van handhaving van de wettelijke verplichtingen evenals van het voorkomen van onnodig lang gebruik van een uitkering is dit ongewenst.

Anderzijds betekent dit dat bij gebruikmaken van de bevoegdheid tot weigering in combinatie met het onderbrengen van de overige gedragingen bij de verlaging, voor uitsluitend deze gedraging een separaat artikel opgemaakt dient te worden. Vanuit redactioneel en uitvoeringstechnisch oogpunt is echter een apart artikel eveneens ongewenst.

Op grond van bovenstaande is gekozen om *van de bevoegdheid van de gehele of gedeeltelijke weigering voor alle verwijtbare gedragingen gebruik te maken en deze onder te brengen in één artikel*, zoals dat laatste ook het geval is voor soortgelijke gedragingen in de geldende Maatregelenverordening WWB. In het al aangehaalde artikel 10 van die verordening wordt voor de meest ernstige en verwijtbare gedragingen de bijstand met 100% verlaagd gedurende 1 maand, of in termen van de weigering in de IOAW en IOAZ: een tijdelijke gehele weigering van de uitkering gedurende 1 maand. Uitgaande van de in artikel 20 lid 1 IOAW en artikel 20 lid 2 IOAZ geformuleerde 'weigering naar de mate waarin de belanghebbende uit of in verband met deze arbeid inkomen zou hebben kunnen verwerven' is dan sprake van een gehele weigering wegens het door eigen toedoen verliezen van resp. niet

---

<sup>12</sup> zie noot 6 over de volledige keuzevrijheid voor de onderscheiden verwijtbare gedragingen.



aanvaarden of verwerven van een voltijdbaan. In het geval van een deeltijdbaan is dit dan aanleiding voor een gedeeltelijke weigering van de uitkering.<sup>13</sup>

Met het gebruikmaken van bovenvermelde bevoegdheid komt vervolgens de keuze voor een blijvende of tijdelijke duur van de weigering aan de orde. Zoals al eerder opgemerkt gaat hier om een keuze van de duur van een weigering *gedurende* de uitkeringsperiode.

Bij een keuze voor een tijdelijke gehele of gedeeltelijke weigering is het voordeel dat daarmee aangesloten wordt op de duur van de maatregel voor soortgelijke verwijtbare gedragingen in de maatregelenverordening voor de WWB, hetgeen ook een uniforme uitvoering door de ambtelijke organisatie en rechtsgelijkheid van de burgers ten goede komt. Bovendien heeft een blijvende weigering aanzienlijke nadelige gevolgen voor de doelgroep van oudere werkloze werknemers van 50 jaar of ouder en de voormalige zelfstandigen van 55 jaar of ouder. Ook de uitvoeringsorganisatie heeft bij een blijvende gehele of gedeeltelijke weigering te maken met aanzienlijke extra werkzaamheden.

Daar de IOAW en IOAZ voor de eerder vermelde doelgroepen de voorlaatste vangnetten in het Nederlandse sociale zekerheidstelsel vormen, kan een uitkeringsgerechtigde bij blijvende gehele weigering weliswaar een beroep doen op volledige of aanvullende bijstand op grond van de WWB, maar krijgt dan wel te maken met een integrale - d.w.z. een strengere - vermogens- en inkomensstoets. De uitkeringsgerechtigde (inclusief eventuele partner) die geen inkomsten en vermogen bezit zal direct een beroep op volledige bijstand (moeten) doen. Bij de toekenning van bijstand zal voor dezelfde gedraging als de weigering voor de IOAW of IOAZ wel een maatregelbeoordeling op grond van de Maatregelverordening WWB plaatsvinden met in de regel een verlaging van 100% gedurende 1 maand.

Dit laatste geldt ook voor een uitkeringsgerechtigde die vermogen en/of een door hem bewoonde woning in eigendom heeft.

Naast de beoordeling op aanwezigheid van inkomstenbestanddelen, zal bij geconstateerd beschikbaar vermogen in de vorm van spaargelden of andere te gelde te maken objecten de uitkeringsgerechtigde het beschikbare bedrag boven de wettelijke vrijstellingsgrens eerst dienen aan te wenden voor het eigen levensonderhoud om daarna pas recht te kunnen doen gelden op bijstand.

Voorts zal in geval van een door de uitkeringsgerechtigde bewoonde eigen woning, buiten een wettelijk vastgesteld vrijgesteld bedrag aan vermogen in de woning, bijstand worden verleend ter hoogte van het in de woning beschikbare vermogen in de vorm van geldlening (onder vestiging van een krediethypotheek), welke na beëindiging van de bijstand terugbetaald dient te worden.

Mutatis mutandis geldt bovenstaande ook bij een blijvende gedeeltelijke weigering, waarbij dan zelfs twee uitkeringsregimes, te weten gedeeltelijke IOAW/IOAZ en gedeeltelijke WWB, met verschillende wettelijke voorwaarden en uitvoeringsmodaliteiten gelden.

Met name de samenloop van twee uitkeringsregimes - zo blijkt uit praktijkervaringen onder het regime vóór 1 juli 2010 - levert veel complicaties en extra werk op, doch ook eerdergenoemde andere werkzaamheden vergen veel tijd en inspanning. Bij een blijvende gehele weigering is er voor de uitvoeringsorganisatie per saldo alleen sprake van een verschuiving naar een andere regeling, te weten de WWB, die in geval van inkomsten en/of vermogen die de uitkeringsgerechtigde bezit, enig financieel voordeel voor wat betreft de uitkeringskosten kan opleveren. Echter gelet op het geringe aantal personen dat sinds een lange periode een beroep doet op een van beide wetten en uit die groep een blijvende weigering opgelegd krijgt, is dit voordeel feitelijk te verwaarlozen.

---

<sup>13</sup> zie ook noot 10

Voor de uitkeringsgerechtigde heeft een blijvende gehele of gedeeltelijke weigering van de uitkering wel ernstige financiële gevolgen, zo blijkt uit bovenstaande. De blijvende weigering vormt voor oudere werkloze werknemers en oudere voormalige zelfstandigen een permanente straf, die - vooral op lange termijn - fors kan doorwerken in eventueel opgebouwd vermogensbezit en eventuele inkomsten. En dit terwijl beide wetten in hun opzet en doelen juist wilden - en, getuige hun huidige bestaan na 23 jaar, nog steeds willen - voorkomen dat de doelgroep aangewezen raakt(e) op bijstand met een volledige vermogens- en inkomenstoets. Er moeten in iedere wet correctie-instrumenten voor handhaving daarvan aanwezig zijn, maar de indertijd gekozen doorwerking van het WW-sanctiebeleid in de vorm van een blijvende weigering doet geweld aan de uitgangspunten van beide wetten en heeft een disproportionele uitwerking op de personen van de doelgroep.

Op basis van voorgaande valt de keuze uit in het voordeel van een *weigering voor tijdelijke duur*, waarbij aansluiting gezocht wordt bij de duursystematiek van de Maatregelenverordening WWB, te weten 1 maand bij de eerste verwijtbare gedraging, 3 maanden bij volharding in de eerste gedraging en bij recidive een weigering van 3 maanden.

Een 'korte heftige klap' in plaats van een permanente straf doet beter recht aan de kern van beide regelingen, beperkt voor de betreffende personen uit de doelgroep de nadelige financiële gevolgen op termijn en voorkomt tot slot veel onnodig extra werk voor de uitvoeringsorganisatie.