

Artikelsgewijze Toelichting

Paragraaf 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Begripsbepalingen

De begrippen die in de verordening worden gebruikt, hebben een gelijkkluidende betekenis als de omschrijving in de IOAW, de IOAZ en de AWB, tenzij anders is aangegeven. Hier is voor gekozen omdat bij wijziging van de betreffende definities in de betreffende wetten ook de verordening moet worden aangepast.

Artikel 2 Het opleggen van een maatregel

De IOAW en de IOAZ verbinden aan het recht op een uitkering de volgende verplichtingen:

1. De plicht tot arbeidsinschakeling. Deze plicht bestaat uit de volgende verplichtingen (artikel 37 IOAW/IOAZ):
 - a. naar vermogen te trachten algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen;
 - b. ervoor te zorgen dat hij als werkzoekende geregistreerd is bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen en geregistreerd blijft, indien hem daartoe het recht toekomt op grond van artikel 30b, eerste lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen;
 - c. algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden;
 - d. na te laten wat inschakeling in de arbeid belemmert;
 - e. gebruik te maken van een door het college aangeboden voorziening, waaronder begrepen sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling, alsmede mee te werken aan een onderzoek naar zijn mogelijkheden tot arbeidsinschakeling.
2. De informatieplicht (artikel 13, eerste lid IOAW/IOAZ). Op een uitkeringsgerechtigde rust de verplichting aan het college op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling te doen van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op zijn arbeidsinschakeling, het recht op uitkering, de hoogte of de duur van de uitkering, of op het bedrag van de uitkering dat aan hem wordt betaald.
3. De medewerkingsplicht (artikel 13, tweede lid IOAW/IOAZ). Dit is de plicht van uitkeringsgerechtigden om desgevraagd het college de medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van de wet. De medewerkingsplicht kan uit allerlei concrete verplichtingen bestaan, zoals:
 - het toestaan van huisbezoek;
 - het meewerken aan een psychologisch onderzoek.

Artikel 20, tweede lid, IOAW en artikel 20, eerste lid, IOAZ noemen een gedraging die in ieder geval een schending van de medewerkingsplicht inhoudt: 'het zich jegens het college zeer ernstig misdragen'.

Aan IOAW-uitkeringsgerechtigden legt ook de Wet SUWI verplichtingen op. Het betreft de verplichting om alle gevraagde gegevens en bewijsstukken aan het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen te verstrekken die nodig zijn voor de beslissing op de IOAW-aanvraag door het college en de verplichting om op verzoek of onverwijld uit eigen beweging alle feiten en omstandigheden mee te delen aan het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op het recht op uitkering, het geldend maken van het recht op uitkering of de hoogte of de duur van de uitkering.

(Op de IOAZ heeft deze bepaling geen betrekking, omdat aanvragen op grond van deze wet rechtstreeks bij het college worden ingediend.)

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

In het tweede lid is de regel neergelegd dat het college een op te leggen maatregel dient 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 verzwaring

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 uitkering wordt verlaagd. Wat betreft de beoordeling van de mate van verwijtbaarheid wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 5. 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 hoge woonlasten of andere vaste lasten of uitgaven van bijzondere aard waarvoor geen financiële tegemoetkoming mogelijk is;
- sociale omstandigheden;
- 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.

Artikel 3 Berekeningsgrondslag

De IOAW en de IOAZ kennen een bruto-grondslag en worden maandelijks netto uitbetaald. Netto is de uitkering gelijk aan de bijstandsnorm die in een vergelijkbare situatie geldt (afgezien van het ontbreken van een toeslagen- en verlagingenbeleid zoals in de WWB). Vanwege deze berekeningssystematiek wordt ook de maatregel opgelegd over de grondslag, zodat het nettoresultaat zoveel mogelijk gelijk is aan de bijstandsuitkeringen. Dit komt overeen met de methode die in het Maatregelenbesluit ABW, IOAW en IOAZ werd gehanteerd.

Artikel 4 Het besluit tot oplegging van een maatregel

Het verlagen van de uitkering omdat een maatregel wordt opgelegd, vindt plaats door middel van een besluit. 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 motiveringsbeginsel houdt onder andere in dat een besluit aan betrokkene kenbaar is gemaakt en deugdelijk is gemotiveerd (afdeling 3.7 AWB).

Artikel 5 Horen van belanghebbende

Op grond van afdeling 4.1.2 van de AWB is in een aantal gevallen het horen van de belanghebbende verplicht bij de voorbereiding van beschikkingen. Deze hoorplicht geldt echter niet bij de voorbereiding van beschikkingen die betrekking hebben op een financiële aanspraak (artikel 4:12), behalve bij subsidies.

In dit artikel wordt het horen van de belanghebbende voordat een maatregel wordt opgelegd in beginsel voorgeschreven. Het tweede lid bevat een aantal uitzonderingen op deze hoorplicht. De onderdelen a en b staan ook genoemd in artikel 4:11 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 6 Afzien van het opleggen van een maatregel

Naast de redenen genoemd in dit artikel waarin afgezien kan worden van het opleggen van een maatregel wordt verwezen naar artikel 20, derde lid, IOAW en IOAZ waarin is vastgelegd dat van een maatregel wordt afgezien als iedere vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.

Een 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 is het nodig dat een maatregel spoedig nadat de gedraging heeft plaatsgehad, wordt opgelegd. Om deze reden wordt onder a. geregeld dat het college geen maatregelen oplegt voor gedragingen die langer dan één jaar geleden hebben plaatsgevonden. Dit heeft tevens als voordeel dat de klant niet te lang in onzekerheid wordt gehouden of de gemeente overgaat tot het opleggen van een maatregel.

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

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.

Artikel 7 Ingangsdatum maatregel

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

1. Met terugwerkende kracht, door middel van een herziening van de uitkering; of
2. Door middel van verlaging van het uitkeringsbedrag in de eerstvolgende maand(en).

Het verlagen van de uitkering die in de nabije toekomst wordt verstrekt, is de gemakkelijkste methode. Dan hoeft niet te worden overige gaan tot herziening van de inkomensvoorziening en terugvordering van het te veel betaalde bedrag aan uitkering.

In de praktijk zal dit meestal inhouden dat een verlaging wordt opgelegd met ingang van de eerste dag van de kalendermaand, die volgt op de kalendermaand waarin het besluit bekend is gemaakt. Voor de berekening van de hoogte van de verlaging wordt uitgegaan van de voor die maand geldende grondslag.

Tweede lid: Wanneer een uitkeringsbedrag nog niet (volledig) aan de bijstandsgerechtigde is uitbetaald, kan het praktisch zijn om de verlaging met de uitkering te verrekenen met het bedrag dat nog moet worden uitbetaald.

Artikel 8 Samenloop gedragingen

Er kan op een tweetal manier sprake zijn van samenloop van een gedraging die leidt tot een verschillende uitvoering van de maatregel. Enerzijds is de situatie dat sprake is van één gedraging die schending van meerdere verplichtingen oplevert. In het geval sprake is van één gedraging die schending oplevert van meerdere in deze verordening geregelde verplichtingen moet worden uitgegaan van de verplichting waarop de hoogste verlaging van toepassing is (eerste lid). Indien sprake is van één gedraging die zowel schending van een in deze verordening opgenomen verplichting als schending van de inlichtingenplicht oplevert, wordt geen verlaging opgelegd. De schending van deze verplichtingen kan immers niet gezamenlijk worden afgedaan omdat schending van de inlichtingenplicht (wettelijk) is geregeld in de vorm van een bestuurlijke boete. De boete heeft in dat geval prioriteit waardoor van een verlaging moet worden afgezien (tweede lid). Anderzijds is de situatie geregeld waarin sprake is van verschillende gedragingen (meerdaadse samenloop, derde lid). In het laatste geval moet voor iedere afzonderlijke gedraging een verlaging worden opgelegd, tenzij dit niet verantwoord is. Daarvoor moet altijd gekeken worden naar de individuele omstandigheden. Uitgangspunt is dat een belanghebbende altijd moet kunnen blijven beschikken over 50% van de bijstandsnorm. In voorkomende gevallen kan de maatregel over meerdere maanden worden uitgesmeerd. Daarnaast dient altijd de individuele toets aan artikel 2, tweede lid te worden toegepast.

Artikel 9 Recidive

Indien binnen twaalf maanden na een eerste verwijtbare gedraging wederom sprake is van een verwijtbare gedraging, wordt de grotere mate van verwijtbaarheid tot uitdrukking gebracht in een verdubbeling van de duur van de maatregel. Met de eerste verwijtbare gedraging wordt de eerste gedraging bedoeld die aanleiding is geweest tot een maatregel, ook indien wegens dringende redenen is afgezien van het opleggen van een maatregel. Voor het bepalen van de aanvang van de termijn van twaalf maanden, geldt het tijdstip waarop het besluit waarmee de maatregel is opgelegd, is verzonden. Op basis van deze bepaling kan een recidivemaatregel slechts één keer worden toegepast. Indien de belanghebbende na een tweede verwijtbare gedraging wederom verwijtbaar gedrag vertoont, zal de hoogte en de duur van de maatregel individueel moeten worden vastgesteld, waarbij gekeken zal moeten worden naar de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden.

Artikel 10 Indeling in categorieën

De gedragingen die verband houden met het geen of onvoldoende medewerking verlenen aan het verkrijgen of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid, worden in drie categorieën onderscheiden. Hierbij is de ernst van de gedraging het onderscheidende criterium. Een gedraging wordt ernstiger geacht naarmate de gedraging concretere gevolgen heeft voor het niet verkrijgen of behouden van betaalde arbeid.

Ook het onderscheid tussen de tweede en derde categorie heeft te maken met de gevolgen van de gedraging. Bij de tweede categorie worden de gedragingen meer gezien als een 'hobbel op de weg' terwijl voor de derde categorie geldt dat daarmee de weg naar werk ernstig belemmerd wordt of zelfs onmogelijk gemaakt wordt.

Eerste categorie

De eerste categorie onder 1 betreft de formele verplichting om zich als werkzoekende in te schrijven bij het UWV. Inschrijving bij het UWV is voor belanghebbenden met perspectief op de arbeidsmarkt van het grootste belang. Het niet verlengen van een inschrijving bij het UWV wordt als minder zwaarwegend gezien voor belanghebbenden waarvoor het inzetten van re-integratie-instrumenten niet zinvol wordt geacht. Dit komt er op neer dat belanghebbenden die ingedeeld zijn in de rustfase voor het niet verlengen van de inschrijving bij het UWV geen maatregel opgelegd krijgen.

Tweede categorie

De gedragingen uit de tweede categorie hebben betrekking op de plicht tot arbeidsinschakeling.

Onder a betreft het 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. Met het begrip "algemeen geaccepteerde arbeid" wordt bedoeld arbeid die algemeen maatschappelijk aanvaard is. Het kan hierbij om allerlei soorten arbeid gaan: parttime of fulltime, tijdelijk of voor onbepaalde duur. Ook gesubsidieerde arbeid en arbeid als zelfstandige kunnen "algemeen geaccepteerde arbeid" zijn. Werkzaamheden die niet algemeen geaccepteerd zijn, zijn bijvoorbeeld prostitutie en onder omstandigheden werkzaamheden die gewetensbezwaren oproepen. Arbeid tegen een loon dat lager is dan het minimumloon is evenmin 'algemeen geaccepteerd'.

Onder b gaat het zowel om gedragingen die de kansen op arbeidsinschakeling verminderen, als om niet verantwoorde beperkingen die de belanghebbende stelt ten aanzien van de voor hem of haar aanvaardbare arbeid. Negatieve gedragingen kunnen onder meer tot uitdrukking komen in de wijze waarop de belanghebbende zich bij een sollicitatie opstelt.

Onder c gaat het om het niet of onvoldoende gebruik maken van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling (waaronder sociale activering) en om het niet of onvoldoende meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden van arbeidsinschakeling. Van onvoldoende medewerking is in ieder geval sprake als de belanghebbende niet op afspraken die gericht zijn op (onderzoek naar) de arbeidsinschakeling, verschijnt of opdrachten in het kader van een scholing, dan wel traject niet naar behoren uitvoert. Het niet voldoende verlenen van medewerking aan een voorziening, dan wel traject leidt tot vertraging. De gedragingen in deze categorie hebben echter niet tot gevolg dat de voorziening definitief geen doorgang vindt of moet worden beëindigd.

Derde categorie

In de derde categorie gaat het om gedragingen die direct een aanleiding vormen tot het zonder noodzaak langer voortduren van de uitkeringsafhankelijkheid. Het gaat hier om gedragingen die de kansen op arbeidsinschakeling ernstig verminderen of zelfs onmogelijk maken.

Artikel 11 Hoogte en duur van de maatregel

De standaard duur van een maatregel is één maand.

Paragraaf 3 Door eigen toedoen verliezen van algemeen geaccepteerde arbeid, alsmede het nalaten om algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden.

Artikel 12 Door eigen toedoen verliezen van algemeen geaccepteerde arbeid

Hier is de mogelijkheid die de IOAW en de IOAZ bieden om de uitkering te weigeren, uitgewerkt wanneer door eigen toedoen algemeen geaccepteerde arbeid wordt verloren. Een maatregel kan zowel worden opgelegd wanneer een belanghebbende algemeen geaccepteerde arbeid is verloren in *de periode voorafgaand aan de aanvraag om een uitkering als nadat er recht is op een uitkering*. Voor de duur van de tijdelijke weigering is aangesloten bij de duur van een verlaging zoals die gehanteerd wordt in de maatregelenverordening WWB.

Artikel 13 Niet aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid

Hier is de mogelijkheid opgenomen om de IOAW en de IOAZ-uitkering te weigeren indien algemeen geaccepteerde arbeid niet wordt aanvaard. Voor de IOAW is dit geregeld in artikel 20 eerste lid IOAW. In de IOAZ is geen bepaling opgenomen waarin letterlijk is geregeld dat de uitkering tijdelijk kan worden geweigerd indien algemeen geaccepteerde arbeid niet wordt aanvaard. Echter een belanghebbende die een uitkering op grond van de IOAZ ontvangt is wel gehouden om zich in te zetten voor de voorziening in het bestaan. Dit is geregeld in artikel 20 eerste lid IOAZ. Hieronder valt ook het aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid.

Artikel 14 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. Het college kan alleen een maatregel opleggen indien er een verband bestaat tussen de ernstige misdraging en (mogelijke) belemmeringen voor de gemeente bij het vaststellen van het recht op uitkering. Vandaar dat in dit artikel wordt bepaald dat de ernstige misdragingen moeten hebben plaatsgevonden onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van de IOAW en de IOAZ. 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 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.

In het tweede lid komt tot uitdrukking dat recidive een reden is de maatregel te verzwaren tot 100%.

Paragraaf 4 Slotbepalingen

Artikel 15 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking met ingang van de dag van publicatie

Artikel 16 Naamgeving

Deze verordening kan worden aangehaald als: Maatregelenverordening IOAW en IOAZ 2013.