

Verordening maatregelen Participatiewet, IOAW en IOAZ

De raad van Leusden;

Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 11 november 2014;

overwegende dat het nodig is bij verordening regels te stellen over de aan de bijstand verbonden verplichtingen en het verlagen van de bijstand;

gelet op de artikelen 8, lid 1, aanhef en onderdeel a van de Participatiewet, artikel 35 Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), alsmede artikel 35, Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ), artikel 147 eerste lid van de Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht;

Besluit:

De “Verordening maatregelen Participatiewet, IOAW en IOAZ” vast te stellen

Verordening maatregelen Participatiewet, IOAW en IOAZ

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. het college: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Leusden;
- b. de wet: de Participatiewet;
- c. IOAW: Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers;
- d. IOAZ: Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen;
- e. Wet Suwi: de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
- f. bijstand: algemene en bijzondere bijstand zoals omschreven in artikel 5, sub b en d van de wet;
- g. bijstandsnorm: de toepasselijke bijstandsnorm als bedoeld in artikel 5, sub c van de wet;
- h. uitkeringsnorm: de op belanghebbende van toepassing zijnde netto grondslag, bedoeld in artikel 5, vierde lid IOAW/IOAZ;
- i. maatregel: het verlagen van de bijstand op grond van artikel 18, lid 2 en lid 4 van de wet; het verlagen van de uitkering op grond van artikel 20 en 38, lid 12, IOAW en IOAZ, alsmede het blijvend of tijdelijk (gedeeltelijk) weigeren van een uitkering op grond van artikel 20, eerste lid IOAW en artikel 20, tweede lid IOAZ;

Artikel 2 Opleggen van een maatregel

1. Het college legt een maatregel op in de hierna voorkomende gevallen:
 - a. als een belanghebbende tekortschietend besef van verantwoordelijkheid betoont voor de voorziening in het bestaan, dan wel
 - b. als belanghebbende de verplichtingen die voortvloeien uit de wet, de IOAW/IOAZ, en de Wet uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet Suwi) - met uitzondering van de inlichtingenplicht o.g.v. artikel 17 eerste lid van de wet, artikel 13 eerste lid IOAW/IOAZ en artikel 30c tweede en derde lid Wet Suwi -, dan wel
 - c. de verplichtingen die in de beschikking tot toekenning, wijziging of voortzetting van de bijstand of uitkering zijn opgenomen niet, of onvoldoende nakomt, en
 - d. wanneer een belanghebbende zich zeer ernstig misdraagt tegenover personen en instanties die zijn belast met de uitvoering van de Participatiewet als bedoeld in artikel 9, zesde lid, van die wet, tegenover personen en instanties die zijn belast met de uitvoering van de IOAW als

bedoeld in artikel 37, eerste lid, onder g, van die wet of tegenover personen en instanties die zijn belast met de uitvoering van de IOAZ als bedoeld in artikel 37, eerste lid, onder g, van die wet.

2. Een maatregel wordt afgestemd op de ernst van de gedragingen, de mate waarin de belanghebbende de gedraging kan worden verweten en de omstandigheden waarin hij verkeert.
3. De maatregel wordt toegepast op de bijstand dan wel de uitkeringsnorm.
4. In het besluit tot opleggen van de maatregel wordt in ieder geval vermeld:
 - a. de reden van de maatregel;
 - b. de duur van de maatregel;
 - c. het bedrag of het percentage waarmee de bijstand of de uitkeringsnorm wordt verlaagd;
 - d. indien van toepassing, de reden om af te wijken van een standaardmaatregel.

Artikel 3 Samenloop

Indien een belanghebbende zich tegelijkertijd schuldig maakt aan verschillende gedragingen die het niet nakomen van een verplichting als genoemd in artikel 2, eerste lid, inhouden, worden de bij die gedragingen behorende bedragen waarmee de bijstand of de uitkeringsnorm wordt verlaagd, bij elkaar opgeteld.

Artikel 4 Afzien van het opleggen van een maatregel

1. Het college ziet af van het opleggen van een maatregel indien:
 - a. elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt;
 - b. de gedragingen meer dan één jaar vóór constatering daarvan door het college heeft plaatsgevonden.
2. Het college kan afzien van een maatregel indien het daarvoor dringende redenen aanwezig acht.
3. Indien het college afziet van een maatregel op grond van dringende redenen, wordt de belanghebbende daarvan schriftelijk mededeling gedaan.

Artikel 5 Waarschuwing

Bij een eerste maatregelwaardige gedraging kan het college besluiten een waarschuwing te geven. Deze waarschuwing telt mee bij de vaststelling van recidive.

Artikel 6 Ingangsdatum en tijdvak

1. De maatregel wordt opgelegd per toekenningsdatum van de bijstand of uitkering of met ingang van de eerstvolgende kalendermaand volgend op de datum waarop het besluit tot het opleggen van de maatregel aan de belanghebbende is bekendgemaakt.
2. Indien de maatregel niet kan worden opgelegd omdat de bijstand of uitkering is beëindigd, dan wordt de maatregel alsnog gerealiseerd door middel van herziening van de eerder verstrekte bijstand.
3. De herziening kan niet worden toegepast over een ander tijdvak dan waarop de verwijtbare gedraging betrekking heeft.

Hoofdstuk 2 Niet nakomen van de niet-uniforme verplichtingen met betrekking tot de arbeidsinschakeling en het zich zeer ernstig misdragen.

Artikel 7 Indeling in categorieën van gedragingen Participatiewet

Gedragingen van een belanghebbende waardoor algemeen geaccepteerde arbeid niet wordt verkregen of een verplichting op grond van de artikelen 9, 9a en 55 van de wet niet of onvoldoende wordt nagekomen, worden onderscheiden in de volgende categorieën:

- a. eerste categorie:
het zich niet tijdig laten registreren als werkzoekende bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen of het niet tijdig laten verlengen van de registratie;

- b. tweede categorie:
 - het niet of onvoldoende meewerken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak als bedoeld in artikel 44a van de wet;
 - het onvoldoende nakomen van verplichtingen als bedoeld in de artikelen 9, eerste lid, of 55 van de wet, voor zover het gaat om een belanghebbende jonger dan 27 jaar, gedurende vier weken na een melding als bedoeld in artikel 43, vierde en vijfde lid, van de wet, voor zover deze verplichtingen niet worden genoemd in artikel 18, vierde lid, van de wet;
 - het uit houding en gedrag ondubbelzinnig laten blijken verplichtingen als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, van de wet niet te willen nakomen, wat heeft geleid tot het intrekken van de ontheffing van de arbeidsplicht voor een alleenstaande ouder, bedoeld in artikel 9a, eerste lid, van de wet;
 - 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 wet;

- c. derde categorie:
het niet naar vermogen proberen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen in de gemeente van inwoning voor zover dit niet al geregeld is in artikel 18, vierde lid, van de wet.

Artikel 8 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 van de IOAW of de artikelen 37 en 38 van de IOAZ niet of onvoldoende wordt nagekomen, worden onderscheiden in de volgende categorieën:

- a. eerste categorie:
het zich niet tijdig laten registreren als werkzoekende bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen of het niet tijdig laten verlengen van de registratie;

- b. tweede categorie:
 - het niet of in onvoldoende mate meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling;
 - het niet of onvoldoende gebruik maken van een door het college aangeboden voorziening als bedoeld in de artikelen 36, eerste lid, en 37, eerste lid, onderdeel e, van de IOAW of de artikelen 36, eerste lid, en artikel 37, eerste lid, onderdeel e, van de IOAZ, voor zover dit niet heeft geleid tot het geen doorgang vinden of tot voortijdige beëindiging van die voorziening;
 - het uit houding en gedrag ondubbelzinnig laten blijken de verplichtingen als bedoeld in artikel 37, eerste lid, onderdeel e, van de IOAW of artikel 37, eerste lid, onderdeel e, van de IOAZ 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 IOAW of artikel 38, eerste lid, van de IOAZ;

- 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 IOAW of artikel 37, eerste lid, onderdeel f, van de IOAZ;
- c. derde categorie:
- het niet naar vermogen proberen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen;
 - het niet aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid;
 - het door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid;
 - 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 IOAW en de artikelen 36, eerste lid, en 37, eerste lid, onderdeel e, van de IOAZ, voor zover dit heeft geleid tot het geen doorgang vinden of tot voortijdige beëindiging van die voorziening.

Artikel 9 Hoogte van de maatregel

1. Onverminderd artikel 2, tweede lid, wordt de maatregel vastgesteld op:
 - a. € 75,00 bij een gedraging uit de eerste categorie;
 - b. € 150,00 bij een gedraging uit de tweede categorie;
 - c. € 300,00 bij een gedraging uit de derde categorie;

2. In afwijking van het eerste lid, onder c, legt het college, indien belanghebbende een uitkering ontvangt op grond van de IOAW en de belemmerende gedragingen, bedoeld in artikel 7 vierde lid dusdanige vormen aannemen dat gesproken moet worden van het door eigen toedoen niet verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid of van het weigeren van hem aangeboden algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden, voor onbepaalde duur een maatregel op ter hoogte van het door eigen toedoen niet verkregen netto inkomen uit deze arbeid.

3. Het college legt indien belanghebbende een uitkering ontvangt op grond van de IOAW/IOAZ, met in achtneming van artikel 20, vierde lid IOAW/IOAZ, voor onbepaalde duur een maatregel op indien de belanghebbende door eigen toedoen een inkomen uit of in verband met arbeid is verloren en:
 - 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; dan wel
 - 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 gevegd.
 De hoogte van de maatregel is gelijk aan het door dit gedrag verloren netto inkomen.

4. Het college heroverweegt een besluit als bedoeld in het tweede en derde lid binnen een door hem te bepalen termijn die ten hoogste drie maanden bedraagt.

5. Het college kan jaarlijks de bedragen zoals genoemd in het eerste lid a tot en met c, aanpassen door middel van indexering. De bedragen na indexering worden afgerond op een veelvoud van € 5,00.

Artikel 10 Zeer ernstige gedragingen

1. Indien naar de mening van het college sprake is van het zich zeer ernstig misdragen jegens personen en instanties die zijn belast met de uitvoering van de Participatiewet als bedoeld in artikel 9, zesde lid, van die wet, tegenover personen en instanties die zijn belast met de uitvoering van de IOAW als bedoeld in artikel 37, eerste lid, onder g, van die wet of tegenover personen en instanties die zijn belast met de uitvoering van de IOAZ als bedoeld in artikel 37, eerste lid, onder g, van die wet door een belanghebbende die bijstand of een uitkering ontvangt of daartoe een aanvraag indient, wordt de 5 bijstand of de uitkering verlaagd met inachtneming van de ernst van de gedraging, de mate waarin de belanghebbende de gedraging kan worden verweten, de omstandigheden waarin de misdraging heeft plaatsgevonden en de omstandigheden waarin hij verkeert.

2. De maatregel wordt vastgesteld op:
 - a. € 75,00 bij verbaal geweld en discriminatie;
 - b. € 300,00 bij intimidatie;
 - c. een verlaging van 100% van de bijstand of de uitkering gedurende 1 maand bij zaakgericht of mensgericht fysiek geweld;
 - d. een verlaging van 100% van de bijstand of de uitkering gedurende 1 maand bij een combinatie van agressievormen.
3. In aanvulling op het eerste lid kan door of namens het college aangifte worden gedaan bij de politie dan wel de toegang tot het stadhuis worden ontzegd.

Artikel 11 Recidive

1. De hoogte van de maatregelen als bedoeld in artikel 9 lid 1 onder a, b en c en artikel 11 lid 2 wordt verdubbeld, indien de belanghebbende zich binnen twaalf maanden na het besluit tot het opleggen van een maatregel in verband met een verwijtbare gedraging, opnieuw schuldig maakt aan een gedraging waaraan een vergelijkbare of zwaardere maatregel is verbonden.
2. Wanneer binnen een jaar na het besluit tot een verlaging van 100% van de bijstand of de uitkering gedurende 1 maand als gevolg van het zich zeer ernstig misdragen jegens personen en instanties die zijn belast met de uitvoering van de Participatiewet, de IOAW en de IOAZ sprake is van herhaling van een misdraging die een verlaging van 100% van de bijstand of de uitkering gedurende 1 maand tot gevolg had, wordt de periode van verlaging van 100% verdubbeld.
3. Met een besluit waarmee een maatregel wordt opgelegd wordt gelijkgesteld het besluit om af te zien van ten uitvoerlegging op grond van dringende redenen, bedoeld in artikel 4, tweede lid van deze verordening.
4. Met het besluit waarmee een maatregel wordt opgelegd wordt gelijkgesteld het besluit om een waarschuwing te geven, zoals bedoeld in artikel 5 van deze verordening.

Hoofdstuk 3. Niet nakomen van de geüniformeerde verplichtingen met betrekking tot de arbeidsinschakeling

Artikel 12 Duur verlaging bij schending geüniformeerde arbeidsverplichtingen

Als een belanghebbende een verplichting als bedoeld in artikel 18, lid 4, van de wet niet of onvoldoende nakomt, bedraagt de verlaging 100 % van de bijstandsnorm gedurende één maand.

Artikel 13 Verrekenen van de verlaging

Het bedrag van de verlaging, bedoeld in artikel 12 wordt toegepast over de maand van oplegging van de maatregel en de volgende twee maanden als bijzondere omstandigheden dit rechtvaardigen

Artikel 14 Recidive

Als een belanghebbende zich binnen twaalf maanden na bekendmaking van een besluit waarmee een verlaging is toegepast vanwege een gedraging als bedoeld in artikel 18, vierde lid, van de wet, opnieuw schuldig maakt aan een verwijtbare gedraging als bedoeld in artikel 18, vierde lid, van de wet, bedraagt de verlaging 100% van de bijstandsnorm gedurende twee maanden.

Hoofdstuk 4. Tekortschietend besef van verantwoordelijkheid

Artikel 15 Onverantwoorde besteding van vermogen

1. Indien betrokkene bijstandsbehoefstig is geworden omdat hij op onverantwoorde wijze zijn vermogen heeft besteed wordt, onverminderd artikel 2, tweede lid, de maatregel vastgesteld op 25% van de toepasselijke bijstandsnorm voor de duur dat betrokkene bij een verantwoorde besteding van het vermogen in zijn onderhoud had kunnen voorzien. Onder verantwoorde besteding van het vermogen wordt verstaan 1,5 keer de toepasselijke bijstandsnorm per maand.
2. Het bedrag van de maatregel wordt afgerond op een veelvoud van € 5,00.

Artikel 16 Bijstand niet gebruikt voor het doel waarvoor het is verstrekt

Onverminderd artikel 2, tweede lid wordt, wanneer bijzondere bijstand is verstrekt voor specifieke bijzondere noodzakelijke kosten en de verstrekte bijstand niet is gebruikt voor het doel waarvoor het is toegekend, een maatregel opgelegd ter hoogte van de aangevraagde en verstrekte bijzondere bijstand.

Artikel 17 Door eigen toedoen geen gebruik kunnen maken van een voorliggende voorziening

Als door eigen toedoen geen gebruik wordt of kan worden gemaakt van een voorliggende voorziening wordt, onverminderd artikel 2, tweede lid, een maatregel opgelegd:

- a ter hoogte van het bedrag van de voorliggende voorziening waarop belanghebbende recht zou hebben gehad indien hij daar een beroep op had gedaan en waarvoor bijzondere bijstand wordt aangevraagd en toegekend.
- b ter hoogte van een verlaging van 100% van de bijstand gedurende 1 maand, indien ten gevolge van de onderhavige gedraging algemene bijstand wordt aangevraagd en toegekend. Deze maatregel wordt ook opgelegd in het geval dat belanghebbende(n) geen beroep meer kan doen op een passende en toereikende voorliggende voorziening, omdat deze volledig wordt verrekend met een bestuurlijke boete in het kader van het bij herhaling schenden van de inlichtingenplicht.

Artikel 18 Handhavingsbeleid

De gemeenteraad, c.q. het college draagt in het kader van de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van bijstand alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet, IOAW en IOAZ en het financiële beheer, zorg voor het opstellen van het Fraudebeleidskader inclusief de aanpak van fraudepreventie en -bestrijding en het beleid terug- en invordering.

Hoofdstuk 5 Slotbepalingen

Artikel 19 hardheidsclausule

Het college kan in bijzondere gevallen van de bepalingen in deze verordening afwijken, indien toepassing van de verordening tot onbillijkheden van overwegende aard leidt.

Artikel 20 Inwerkingtreding

1. Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2015.
2. Op dat moment wordt de Verordening maatregelen WWB, IOAW en IOAZ, vastgesteld op 20-december 2012, ingetrokken.

Artikel 21 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als “Verordening maatregelen Participatiewet, IOAW en IOAZ”

Aldus vastgesteld door de raad van Leusden, in de openbare vergadering van 18 december 2014

mevrouw mr. J.S.Y. Houtman
griffier

mevrouw drs. A. Vermeulen
voorzitter

Toelichting op de Verordening maatregelen Participatiewet, IOAW en IOAZ

Algemene toelichting

Rechten en plichten in de Participatiewet

De gemeente heeft een verantwoordelijkheid met betrekking tot de invulling van de rechten en plichten van bijstandsgerechtigden. Mede gelet op de rechtszekerheid van een bijstandsgerechtigde moet het gemeentelijk beleid vastgelegd worden in een verordening. Rechten en plichten zijn echter twee kanten van één medaille. Het recht op algemene bijstand is altijd verbonden aan de plicht zich in te zetten om weer onafhankelijk te worden van de uitkering.

Artikel 18, eerste lid, van de wet spreekt over het afstemmen van de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van een belanghebbende. In deze bepaling wordt benadrukt dat het vaststellen van de hoogte van de uitkering en de daaraan verbonden verplichtingen voor bijstandsgerechtigden maatwerk is. Daarbij moet recht worden gedaan aan de individuele situatie en de persoonlijke omstandigheden van bijstandsgerechtigden. Artikel 18, tweede lid, van de wet legt een directe koppeling tussen de rechten en plichten van uitkeringsgerechtigden: het recht op een uitkering is altijd verbonden aan de plicht zich in te zetten om weer onafhankelijk te worden van de uitkering. Dit betekent dat de vaststelling van de hoogte van de uitkering niet alleen afhangt van de toepasselijke uitkeringsnorm en de beschikbare middelen van de bijstandsgerechtigde, maar ook van de mate waarin de verplichtingen worden nagekomen. De inspanningen die van de bijstandsgerechtigde naar vermogen kunnen worden verwacht, spelen ook een rol.

Wanneer het college tot het oordeel komt dat een bijstandsgerechtigde zijn verplichtingen niet of in onvoldoende mate nakomt, verlaagt het de uitkering. Er is dus geen sprake van een bevoegdheid, maar van een verplichting. Alleen wanneer iedere vorm van verwijtbaarheid ontbreekt, ziet het college af van een dergelijke verlaging. Het college moet niettemin bij de vaststelling van de verlaging rekening houden met de persoonlijke omstandigheden en de individueel vastgestelde verplichtingen. Het college kan dan ook van een verlaging afzien als het daartoe zeer dringende redenen aanwezig acht.

Het college legt een maatregel op door een verlaging van de uitkering met een vast bedrag. De hoogte van het bedrag is afhankelijk van de ernst van de verwijtbare gedraging, deels uitgedrukt in categorieën. Door het vaststellen van een vast bedrag wordt een heldere relatie gelegd tussen de verwijtbare gedraging en de sanctie.

Ook op de periodieke bijzondere bijstand in de kosten van levensonderhoud aan jongeren van 18 tot 21 jaar conform artikel 12 WWB is het gemeentelijk maatregelenbeleid van toepassing. Deze groep ontvangt een lage algemene bijstandsuitkering die op individuele gronden kan worden aangevuld met bijzondere bijstand voor de kosten van levensonderhoud.

Een maatregel kan ook op de bijzondere bijstand als bedoeld in artikel 35 lid 1 WWB worden toegepast wanneer de aanvraag voor bijzondere bijstand het gevolg is van ongenoegzaam betoond besef van verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld wanneer betrokkene zich niet adequaat verzekert tegen medische kosten en vervolgens een beroep doet op bijzondere bijstand voor die kosten. Ook wanneer iemand woonkostentoeslag aanvraagt omdat hij willens en wetens een niet passende woning heeft aanvaard met een te hoge huur waarvoor geen huurtoeslag kan worden ontvangen, kan de bijzondere bijstand worden afgestemd. De maatregel kan in dergelijke gevallen nooit hoger zijn dan het bedrag waarvoor bijzondere bijstand zou zijn toegekend zonder toepassing van de maatregel.

Met ingang van 1 januari 2015 zijn in artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet geüniformeerde arbeidsverplichtingen opgenomen. Voor schending van deze verplichting geldt dat de bijstand in beginsel moet worden verlaagd met honderd procent gedurende één tot drie maanden. In de verordening wordt de duur van de verlaging vastgelegd (artikel 18, vijfde lid, van de Participatiewet).

Is afgezien van een verlaging wegens het ontbreken van elke vorm van verwijtbaarheid, dan is het niet mogelijk om bij toepassing van bepalingen ten aanzien van recidive deze gedraging mee te tellen. Is vanwege de afstemming op grond van artikel 18, eerste lid, van de wet of vanwege dringende

redenen afgezien van het opleggen van een verlaging, dan is daarin geen reden gelegen om de betreffende gedraging buiten beschouwing te laten in geval van recidive.

Het college beoordeelt uiterlijk drie maanden na de datum van de beschikking of de omstandigheden en het gedrag van belanghebbende aanleiding geven de beslissing te herzien (artikel 18, derde lid, van de wet). Bij een dergelijke herbeoordeling hoeft niet opnieuw een besluit te worden genomen, waarbij alle feiten en omstandigheden opnieuw tegen het licht worden gehouden. Het heeft slechts als doel vast te stellen of belanghebbende tussentijds (binnen de periode waarover de verlaging zich uitstrekt) blijkt heeft gegeven van een zodanige gedragsverandering of dat sprake is van een zodanige wijziging van omstandigheden, dat aanleiding bestaat de eerder opgelegde verlaging in zwaarte of duur bij te stellen¹.

Artikel 18, derde lid, van de wet is naar oordeel van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid niet van toepassing als sprake is van schending van een van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen (artikel 18, vierde lid, van de wet). Ten aanzien van geüniformeerde arbeidsverplichtingen is artikel 18, elfde lid, van de wet van toepassing. Het verschil tussen artikel 18, derde lid, en artikel 18, elfde lid van de wet is dat artikel 18, elfde lid, pas wordt toegepast als belanghebbende daarom vraagt.

Een verlaging krachtens de maatregelverordening is een punitieve sanctie voor zover de verlaging wordt opgelegd omdat belanghebbende zich zeer ernstig heeft misdragen². In andere gevallen waarin een verlaging wordt opgelegd krachtens de maatregelverordening is sprake van een reparatoire sanctie (bijvoorbeeld bij schending arbeidsverplichting). Als een betreffende gedraging ook een strafbaar feit oplevert, kan belanghebbende hier strafrechtelijk voor worden vervolgd. De verlaging en de strafvervolgning kunnen naast elkaar bestaan omdat het hier gaat om een reparatoire maatregel en een punitieve sanctie.

Afstemmen in de IOAW en de IOAZ

Anders dan in de Participatiewet kan in de IOAW en IOAZ bij het door eigen toedoen niet verkrijgen, niet behouden of weigeren van algemeen geaccepteerde arbeid een maatregel worden opgelegd in de vorm van het voor onbepaalde tijd weigeren van de (gedeeltelijke) uitkering.

Niet verlenen van medewerking

Het niet verlenen van medewerking zal niet snel aanleiding geven tot verlaging van de bijstand. Het belangrijkste voorbeeld van de medewerkingsplicht is het toestaan van een huisbezoek. In de praktijk zal het niet toestaan van een huisbezoek echter leiden tot beëindiging of intrekking van het recht op bijstand omdat het recht op bijstand niet kan worden vastgesteld. Het verlagen van de bijstand is in dat geval niet aan de orde. Het niet voldoen aan een oproep om op een bepaalde plaats en tijd te verschijnen in verband met arbeidsinschakeling valt ook onder het niet voldoen aan de medewerkingsplicht. In de praktijk betreft het echter veelal oproepen voor gesprekken om bepaalde inlichtingen te verstrekken zodat het niet verschijnen dan wordt gezien als het niet nakomen van de inlichtingenplicht. Daarom is ervoor gekozen het niet verlenen van medewerking zoals bedoeld in artikel 17, tweede lid, van de wet niet als verlagingwaardige gedraging op te nemen in deze verordening.

Schenden van de inlichtingenplicht

De bestuurlijke boete is per 1 januari 2013 opnieuw ingevoerd in de wet werk en bijstand (thans Participatiewet), IOAW en IOAZ. Deze moet worden opgelegd bij een schending van de inlichtingenplicht en komt in de plaats van de verlaging van de bijstand.

¹ CRvB 19-04-2011, nr. 10/4882 WWB, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ3002.

² CRvB 31-12-2007, nrs. 06/4510 WWB, ECLI:NL:CRVB:2007:BC1811, CRvB 29-07-2008, nrs. 07/2262 WWB e.a., ECLI:NL:CRVB:2008:BD9023, CRvB 19-08-2008, nrs. 07/2416 WWB e.a., ECLI:NL:CRVB:2008:BE8919 en CRvB 19-01-2010, nr. 08/1012 WWB, ECLI:NL:CRVB:2010:BL0052.

Als een betreffende gedraging ook een strafbaar feit oplevert, kan belanghebbende hier strafrechtelijk voor worden vervolgd. Deze verlaging en de strafvervolgning kunnen alleen naast elkaar bestaan als sprake is van juridisch te onderscheiden feiten. Bijvoorbeeld: belanghebbende beledigt opzettelijk een ambtenaar. Strafrechtelijk gezien kan een geldboete worden opgelegd of een gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden. Daarnaast is sprake van zich zeer ernstig misdragen zoals bedoeld in artikel 9, zesde lid, van de wet op grond waarvan de bijstand kan worden verlaagd.

Sinds 1 juli 2010 heeft het college de mogelijkheid een uitkering op grond van de IOAW of IOAZ te verlagen of te weigeren als een belanghebbende de aan het recht op uitkering verbonden verplichtingen niet of onvoldoende nakomt (artikel 20 van de IOAW en artikel van de 20 IOAZ). Het gemeentelijk beleid moet vastgelegd worden in een verordening (artikel van de 35 IOAW en artikel 35 van de IOAZ). De verlaging van de uitkering komt in de plaats van het boeten- en maatregelenregime, waarbij moet worden opgemerkt dat de mogelijkheid om een boete op te leggen al per 1 januari 2010 was vervallen.

Het maatregelbeleid van de gemeente Leusden is gericht op zowel het voorkomen van het opleggen van een maatregel door goede voorlichting en dienstverlening aan de cliënt te geven, als op het direct sanctioneren van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid van een bijstandsccliënt (Participatiewet). Voor de IOAW/IOAZ geldt dit onderdeel niet daar waar het onverantwoord interen van vermogen betreft omdat er voor deze regelingen andere vermogenscriteria gelden.

Recidive

Wanneer een cliënt zich binnen één jaar na een besluit tot het opleggen van een maatregel als gevolg van een eerste verwijtbare gedraging opnieuw schuldig maakt aan een verwijtbare gedraging van dezelfde of van een hogere categorie, dan wordt de maatregel verdubbeld. Ook als binnen een jaar na het besluit tot weigering van een maand voor het niet nakomen van de uniforme arbeidsverplichtingen o.g.v. artikel 18, vijfde lid, Participatiewet, sprake is van herhaling van eenzelfde soort gedraging, dan wordt deze periode verdubbeld (artikel 18, zesde lid). Als na een verdubbeling van de maatregel bij recidive ingeval van de uniforme arbeidsverplichtingen wederom sprake is van herhaling van het schenden van een dergelijke verplichting wordt telkens een weigering van drie maanden opgelegd. Er is bewust gekozen voor het afbakenen van een periode van 12 maanden met als ijkpunt het besluit tot het opleggen van een maatregel en niet de eerste verwijtbare gedraging, omdat in veel gevallen niet te bepalen valt wanneer een verwijtbare gedraging heeft plaatsgevonden. Zowel voor de cliënt als voor de uitvoerenden is dit duidelijker en beter hanteerbaar.

Overigens geldt de recidiveclausule niet voor een maatregel die wordt opgelegd op bijzondere bijstand o.g.v. art. 35, eerste lid, van de wet.

Aan het besluit tot het opleggen van een maatregel wordt gelijkgesteld het geven van een waarschuwing. Als een cliënt regelmatig zijn verplichtingen niet nakomt, kan niet worden volstaan met een standaardmaatregel, maar wordt maatwerk toegepast. Bij de vaststelling van de maatregel houdt het college rekening met de ernst van de situatie, de mate van verwijtbaarheid en bijzondere omstandigheden.

Artikelsgewijze toelichting

Slechts die bepalingen die nadere toelichting behoeven worden hier behandeld.

Artikel 1

Begrippen die al zijn omschreven in de wet, de IOAW, IOAZ, de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Gemeentewet worden niet afzonderlijk gedefinieerd in de verordening. Deze zijn vanzelfsprekend van toepassing op deze verordening.

Artikel 3

De bepaling in dit lid over de samenloop van gedragingen heeft betrekking op verschillende gedragingen van een cliënt die (min of meer) gelijktijdig plaatsvinden. Als één gedraging onder te brengen is onder meerdere categorieën, dan wordt gekozen voor de zwaarste daarop van toepassing zijnde maatregel.

Artikel 4

Lid 1

Het afzien van het opleggen van een maatregel 'indien elke vorm van verwijtbaarheid' ontbreekt, is geregeld in artikel 18, tweede lid, Participatiewet en artikel 20, derde lid IOAW/IOAZ. De mate van verwijtbaarheid wordt vastgesteld op basis van een individuele beoordeling.

Ook als de verwijtbare gedraging meer dan een jaar voor de constatering heeft plaatsgevonden (dit is het moment waarop intern het maatregelonderzoek is afgerond en de uitkomst daarvan kenbaar is gemaakt aan de belanghebbende) ziet het college af van het opleggen van een maatregel. Omwille van de effectiviteit van het maatregelenbeleid ('lik op stuk') is het gewenst dat een maatregel wordt opgelegd spoedig nadat de gedraging heeft plaatsgevonden. Als wordt afgezien van het ten uitvoer leggen van een maatregel op grond van dringende redenen, wordt dit schriftelijk aan belanghebbende gemeld.

Lid 2

In het tweede lid is geregeld dat kan worden afgezien van het opleggen van een maatregel als daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. De verordening stelt een algemene verplichting tot het opleggen van een maatregel voorop. Uitzonderingen moeten echter mogelijk zijn als voor de belanghebbende onaanvaardbare consequenties zouden optreden. Uit het woord "dringend" blijkt dat er wel iets heel 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.

Artikel 5

Als bij een eerste maatregelwaardige gedraging wordt besloten slechts een waarschuwing te geven, telt deze wel mee voor de mate van sanctioneren bij recidive.

Artikel 6

Lid 2

Er kan geen maatregel worden opgelegd als de uitkering is stopgezet. In dat geval herziet het college het besluit tot verstrekking van de bijstand. De maatregel wordt met terugwerkende kracht opgelegd en het te veel betaalde bedrag wordt teruggevorderd.

Artikel 7, 8 en 9

De artikelen 7 en 8 en 9 moeten in onderlinge samenhang worden gelezen. Verwijtbare gedragingen op grond van de wet (artikel 7) en op grond van de IOAW/IOAZ (artikel 8) zijn ingedeeld in

categorieën, waaraan in artikel 9 een gewicht is toegekend in de vorm van de hoogte van een verlaging.

In artikel 7 is gekozen voor een maatregelregime dat afwijkt van de maatregel bij schending van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen als bedoeld in artikel 18, vierde lid van de Participatiewet. Dit ondanks het feit dat enkele van de in artikel 7 genoemde gedragingen verwant zijn aan de schending van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen.

Artikel 9

Aan de categorieën van gedragingen zijn standaardbedragen gekoppeld. De hoogte van het bedrag is afhankelijk van de zwaarte van het verwijtbare gedrag. Deze standaard dient als uitgangspunt bij de uiteindelijke vaststelling van de verlaging, waarbij de ernst van het gedrag, de mate van verwijtbaarheid en de individuele omstandigheden worden meegewogen. Door het vaststellen van een vast bedrag wordt een heldere relatie gelegd tussen het verwijtbare gedrag en de sanctie.

Lid 2

In het tweede lid is uitwerking gegeven aan de binnen de IOAW geboden mogelijkheid om ook bij het door eigen toedoen niet verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid de uitkering (gedeeltelijk) voor onbepaalde tijd te weigeren. Als gekozen wordt voor volledige weigering, kan de belanghebbende in wezen per direct aankloppen voor een aanvulling in het kader van de wet. Binnen het kader van de wet zal dan moeten worden beoordeeld of belanghebbende recht heeft op bijstand (in afwijking van de IOAW en IOAZ kent de wet een beperkte vermogensvrijlating en een ruimer inkomensbegrip) en in hoeverre het maatregelwaardige gedrag ook binnen de wet tot een verlaging zou hebben geleid. Maar het ligt eerder voor de hand om de maatregel te heroverwegen, dan om bijstand te verstrekken indien bijzondere omstandigheden daartoe aanleiding geven.

Lid 3

Anders dan in de wet biedt de IOAW en de IOAZ de mogelijkheid tot tijdelijke of blijvende (gedeeltelijke) weigering van de uitkering als betrokkene door eigen toedoen zijn inkomen in verband met arbeid is verloren (bijv. door ontslag op staande voet of op eigen verzoek). De hoogte van de maatregel is dan gelijk aan het door dit gedrag verloren netto inkomen.

Lid 4

In dit lid wordt bepaald dat de maatregel op grond van het tweede en derde lid na uiterlijk drie maanden wordt heroverwogen.

Lid 5

Hierin wordt de bevoegdheid van het college geregeld tot indexering van de bedragen. In verband met de herkenbaarheid van de bedragen worden geïndexeerde bedragen afgerond op een veelvoud van € 5, 00. Indexeringen worden altijd berekend op basis van de niet afgeronde bedragen.

Artikel 10

Met 'zeer ernstige misdragingen' wordt bedoeld gedrag dat in het normale menselijke verkeer in alle gevallen als onacceptabel wordt beschouwd, zoals agressie en discriminatie. Bij het vaststellen van de maatregel in de situatie dat een cliënt zich ernstig heeft misdragen, zal gekeken moeten worden naar de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid, de omstandigheden waaronder de misdraging heeft plaatsgevonden en de persoonlijke omstandigheden van de cliënt.

Wat betreft de ernst van de gedraging kunnen de volgende vormen van misdragingen in een opeenvolgende reeks (steeds ernstiger) worden onderscheiden.

1. verbaal geweld (schelden);
2. discriminatie;
3. intimidatie (bedreiging, uitoefenen van psychische druk);
4. zaakgericht fysiek geweld (vernielingen);
5. mensgericht fysiek geweld;
6. combinatie van agressievormen.

Naast het opleggen van een maatregel kan aangifte bij Justitie worden gedaan. Bij vernielingen wordt

de schade verhaald.

Artikel 11

Lid 1

Indien binnen één jaar na het besluit tot opleggen van een maatregel tengevolge van een eerdere verwijtbare gedraging opnieuw sprake is van een vergelijkbare of ernstiger verwijtbare gedraging, wordt herhaalde verwijtbaarheid tot uitdrukking gebracht in een verdubbeling van het standaardbedrag.

Lid 2

Bij zeer ernstige misdragingen kan een maatregel opgelegd worden in de vorm van een maand lang een verlaging van 100% van de bijstand of de uitkeringsnorm. Indien betrokkene zich binnen een jaar na een besluit tot een 100%-maatregel van één maand tengevolge van een verwijtbare gedraging schuldig maakt aan een vergelijkbare of ernstiger gedraging dan wordt de periode van één maand verdubbeld.

Artikel 12

De eerste keer dat het college een verwijtbaar niet naleven van een geüniformeerde arbeidsverplichting vaststelt, bedraagt de verlaging 100% van de bijstandsnorm gedurende een bij deze verordening vastgestelde periode (artikel 18, vijfde lid, eerste volzin, van de wet). Gemeenten hebben de mogelijkheid om de duur van deze maatregel één, twee of drie maanden op te leggen. Wij kiezen voor de duur van één maand omdat een dergelijke maatregel al bijna onevenredig groot is als men een inkomen op bijstandsniveau heeft.

Artikel 13

Het college heeft de mogelijkheid bij verlaging van de bijstand wegens schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting, de verlaging te verrekenen. Dit over de maand van oplegging van de maatregel en ten hoogste over de twee volgende maanden. Over de eerste maand moet minimaal een derde van het bedrag van de verlaging worden verrekend (artikel 18, vijfde lid, tweede volzin, van de wet). Wij kiezen ervoor deze mogelijkheid toe te passen wanneer bijzondere omstandigheden dit rechtvaardigen. Voorbeelden van bijzondere omstandigheden zijn: vergroting van de schuldenproblematiek, (dreigende) huisuitzetting, afgesloten zijn van gas en licht. Er dient hier altijd sprake te zijn van een individuele beoordeling (maatwerk).

Artikel 14

Bij een eerste recidive van schending van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen is het college verplicht om de in artikel 13 vastgestelde periode te verlengen. Gekozen is voor een verdubbeling van het termijn van één naar twee maanden. Dat wil zeggen dat bij een eerste recidive een maatregel wordt opgelegd ter hoogte van 100% over twee maanden. Bij een tweede of volgende recidive gelden de bepalingen in artikel 18 lid 7 en 8 van de wet.

Artikel 15, 16 en 17

Omdat het betonen van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid een breed begrip is waaronder allerlei gedragingen kunnen vallen, wordt het college verplicht om in de maatregelenverordening zoveel mogelijk specifieke gedragingen te benoemen. Anders kan er immers geen maatregel worden opgelegd. Met deze artikelen wordt aan de plicht om gedragingen te specificeren voldaan. Overigens is het onmogelijk om alle gedragingen die vallen onder tekortschietend besef van verantwoordelijkheid te benoemen. Bij niet benoemde gedragingen van tekortschietend besef zal daarom maatwerk moeten worden geleverd in het opleggen van een maatregel.

Het onverantwoord interen op het vermogen geldt niet voor de IOAW/IOAZ, omdat deze regelingen beperktere vermogenscriteria kennen.

Artikel 17 onderdeel b

Door de invoering van de Wet aanscherping handhaving en sanctivering SZW-wetgeving wordt ook het sanctieregime in de overige sociale zekerheidswetten aangescherpt. In wezen wordt een vergelijkbaar boeteregime ingevoerd (boete ter hoogte van de te veel ontvangen uitkering en bij recidive 150% daarvan) zij het dat de uitvoeringsorganisaties (UWV, SVB en Gemeente) ook voor de IOAW en IOAZ het uitstaande boetebedrag voor een termijn van vijf jaren in beginsel dienen te verrekenen zonder rekening te houden met de beslagvrije voet. Dit houdt in dat belanghebbenden zodra de verrekening wordt geëffectueerd in beginsel geen beschikking hebben over hun uitkering en indien andere middelen ontbreken zij een beroep moeten doen op de bijstand.

In beginsel wordt het feit dat het recht op een passende en toereikende voorliggende voorziening teloor is gegaan, aangemerkt als tekortschietend besef van verantwoordelijkheid. Een en ander levert daarom maatregelwaardig gedrag op, op basis waarvan de bijstand kan worden verlaagd. We kiezen er voor de bijstand in het onderhavige geval voor de duur van één maand te weigeren.

Artikel 18

Zowel de Participatiewet, de IOAW als de IOAZ bepalen dat de gemeenteraad in het kader van het financiële beheer bij verordening regels stelt voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van bijstand alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet. De gemeenteraad kan aansluiten bij de verordening maatregelen en hoeft in dat geval geen aparte fraudeverordening op te stellen. Met de formulering van artikel 18 wordt voor dit laatste gekozen.