

Maatregelenverordening IOAW en IOAZ

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

De raad van de gemeente Beek,

Gelezen het voorstel Burgemeester en Wethouders van 6 november 2017

Gelet op artikel 35, aanhef en onder a en c van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en artikel 35 aanhef en onder a en c van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen

Gezien het advies van de Commissie Inwonerszaken

Besluit vast te stellen de "Maatregelenverordening IOAW en IOAZ"

Artikel 1: Begrippen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- IOAW: Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers;
- IOAZ: Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen;
- Uitkering: de uitkering, bedoeld in artikel 5, eerste lid IOAW/IOAZ;
- Grondslag: de voor de werkloze werknemer dan wel gewezen zelfstandige toepasselijke grondslag bedoeld in artikel 5, derde, vierde en vijfde lid van de IOAW, onderscheidenlijk artikel 5, vijfde lid IOAZ;
- Maatregel: het verlagen van de grondslag alsmede het blijvend (gedeeltelijk) weigeren van de uitkering;
- Inkomen: inkomen als bedoeld in artikel 8 IOAW/IOAZ;
- Het college: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Beek.

Artikel 2: Het opleggen van een maatregel

- Indien de belanghebbende naar het oordeel van het college de verplichting als bedoeld in artikel 13, tweede lid IOAW/IOAZ of de op grond van hoofdstuk III IOAW/IOAZ aan de uitkering verbonden verplichtingen niet of onvoldoende nakomt, wordt overeenkomstig deze verordening een maatregel opgelegd.
- Indien bij de belanghebbende sprake is van een niet onder het eerste lid omschreven verwijtbare gedraging als bedoeld in artikel 20 IOAW/IOAZ, waaronder begrepen het zich jegens het college zeer ernstig misdragen, wordt eveneens overeenkomstig deze verordening een maatregel opgelegd.
- Een maatregel wordt afgestemd op de ernst van de gedraging, de mate waarin belanghebbende de gedraging kan worden verweten en de omstandigheden waarin hij verkeert. Van een maatregel wordt afgezien, indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.

Artikel 3: De berekeningsgrondslag

De maatregel wordt toegepast op de grondslag zoals die voor belanghebbende geldt in de periode waarin de maatregel wordt opgelegd.

Artikel 4 Het besluit

In het besluit tot toepassen van een maatregel wordt vermeld: de reden voor het opleggen van de maatregel, de duur van het maatregel en het verlagingpercentage.

Artikel 5 Termijn die voor beoordeling van een maatregel in aanmerking wordt genomen

Een besluit tot het toepassen van een maatregel wordt niet genomen na verloop van één jaar nadat die gedraging heeft plaatsgevonden.

Hoofdstuk 2 Geen of onvoldoende medewerking verlenen aan de arbeidsinschakeling

Artikel 6. Indeling in categorieën

Gedragingen van de belanghebbende waardoor de verplichtingen op grond van artikel 37 van de IOAW/IOAZ, anders dan de verplichting, bedoeld in artikel 37, eerste lid, onderdeel c IOAW/IOAZ, niet of onvoldoende zijn nagekomen, worden onderscheiden in de volgende categorieën:

- Eerste categorie: het zich niet dan wel niet tijdig laten registreren als werkzoekende bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen of het niet dan wel niet tijdig laten verlengen van de registratie.
- Tweede categorie:

- a. het niet naar vermogen trachten algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen
 - b. het niet of in onvoldoende mate meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling.
 - c. het niet of onvoldoende verrichten van een door het college opgedragen tegenprestatie naar vermogen als bedoeld in artikel 37, eerste lid, onderdeel f, van de IOAW/IOAZ
 - d. het uit houding en gedrag ondubbelzinnig laten blijken de verplichtingen als bedoeld in artikel 37 lid 1 onder e van IOAW of artikel 37 lid 1 onder e, eerste lid, onderdeel b van de IOAZ niet te willen nakomen, wat heeft geleid tot het intrekken van de ontheffing van de arbeidsplicht voor een alleenstaande ouder, bedoeld in artikel 38, eerste lid, van de IOAW of artikel 38, eerste lid van de IOAZ.
3. Derde categorie: gedragingen die de inschakeling in arbeid belemmeren.
 4. Vierde categorie: het niet of in onvoldoende mate gebruikmaken van een door het college aangeboden voorziening gericht op arbeidsinschakeling, waaronder begrepen sociale activering.

Artikel 7. De hoogte en duur van de maatregel

1. Onverminderd artikel 2, derde lid, wordt de maatregel vastgesteld op:
 - a. vijf procent van de grondslag gedurende één maand bij gedragingen van de eerste categorie;
 - b. tien procent van de grondslag gedurende één maand bij gedragingen van de tweede categorie;
 - c. twintig procent van de grondslag gedurende één maand bij gedragingen van de derde categorie.
 - d. honderd procent van de grondslag gedurende één maand bij gedragingen van de vierde categorie.
2. De duur van de maatregel als bedoeld in het eerste lid wordt verdubbeld, indien de belanghebbende zich binnen twaalf maanden na een als verwijtbaar aangemerkte gedraging, opnieuw schuldig maakt aan een als verwijtbaar aangemerkte gedraging van dezelfde categorie.
3. Bij samenloop van gedragingen bedoeld in het eerste lid die niet tot een zelfde feitencomplex behoren worden de percentages en duur opgeteld.
4. De maatregel ingevolge dit artikel wordt toegepast met ingang van de eerste dag van de kalendermaand volgend op de datum waarop het besluit aan belanghebbende wordt bekendgemaakt. Indien de verlaging op deze wijze niet of niet volledig kan worden geëffectueerd wordt de verlaging toegepast met ingang van de eerste dag van de gedraging of van de periode waarop de gedraging betrekking heeft.
5. In afwijking van het vierde lid wordt de maatregel toegepast vanaf de ingangsdatum van de uitkering indien de gedraging wordt geconstateerd bij de beoordeling van een aanvraag.
6. Het college kan volstaan met een schriftelijke waarschuwing indien het een eerste verwijtbare gedraging betreft.

Hoofdstuk 3: Verwijtbare gedragingen inzake het behouden van arbeid of het aanvaarden van aangeboden arbeid

Artikel 8. Door eigen toedoen verliezen van algemeen geaccepteerde arbeid

1. Onverminderd artikel 2, derde lid, legt het college blijvend een maatregel op indien de belanghebbende een inkomen uit of in verband met arbeid zou hebben kunnen verwerven 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 gevergd.
2. De hoogte van de maatregel is gelijk aan het inkomen dat belanghebbende zou hebben kunnen verwerven bij voortzetting van het dienstverband.

Artikel 9. Niet aanvaarden van aangeboden algemeen geaccepteerde arbeid

1. Onverminderd artikel 2, derde lid, legt het college blijvend een maatregel op indien de belanghebbende weigert hem aangeboden algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden.
2. De hoogte van de maatregel is gelijk aan het inkomen dat belanghebbende zou hebben kunnen verwerven.

Hoofdstuk 5: overige gedragingen die leiden tot een maatregel

Artikel 10. Zeer ernstige misdragingen

Als een belanghebbende zich zeer ernstig misdraagt tegenover personen en instanties die zijn belast met de uitvoering van de IOAW/IOAZ, wordt een verlaging opgelegd van 50 procent van de grondslag gedurende één maand.

Hoofdstuk 6: slotbepalingen

Artikel 11 De inwerkingtreding

1. Deze verordening treedt in werking met ingang van 1 januari 2018.
2. Op gedragingen begaan voor 1 januari 2018 die leiden tot een besluit op of na 1 januari 2018, is deze verordening onverkort van toepassing.

Artikel 12 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Maatregelenverordening IOAW en IOAZ.
Aldus besloten in de openbare raadsvergadering van 30 november 2017
De griffier, De voorzitter,

Toelichting Maatregelenverordening IOAW en IOAZ

Algemeen deel

Hoewel de gemeenteraad in de Maatregelenverordening IOAW/IOAZ de regels stelt over het verlagen en weigeren van IOAW-/IOAZ-uitkering, is een aan belanghebbende op te leggen maatregel een vorm van maatwerk, waarmee het college is belast.

Evenals dat binnen de kaders van de Participatiewet het geval is, dient de maatregel afgestemd te worden op de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden van de belanghebbende.

Op grond van art. 35, aanhef en onder a en c van de IOAW en IOAZ heeft de gemeenteraad de opdracht om bij verordening regels vast te stellen met betrekking tot het opleggen van maatregelen. Met de 'Maatregelenverordening IOAW en IOAZ' wordt aan deze verplichting gevolg gegeven. Deze verordening vervangt tezamen met de 'Maatregelenverordening Participatiewet gemeente Beek 2018' (welke gelijktijdig wordt vastgesteld) de tot 1 januari 2018 geldende 'Maatregelenverordening participatiewet gemeente Beek'.

Artikelsgewijze toelichting

Enkel die bepalingen die nadere toelichting behoeven worden hier behandeld.

Artikel 1. Begrippen

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

•Onder d. grondslag

De systematiek van berekening van betalingen in het kader van de IOAW/IOAZ wijkt af van die voor uitkeringen Participatiewet. In de Participatiewet zijn er netto normen waarop netto-inkomsten in mindering worden gebracht. Deze uitkeringen worden verhoogd met na afloop van het kalenderjaar door de gemeente definitief te berekenen en aan de belastingdienst af te dragen heffingen. De IOAW en IOAZ kennen daarentegen bruto-uitkeringen, gebaseerd op bruto grondslagen waarop bruto-inkomen wordt gekort. Met toepassing van de groene maandtabel wordt loonheffing ingehouden. De grondslag is de basis voor de op te leggen verlaging in het kader van de IOAW/IOAZ.

•Onder e. maatregel

Zowel het verlagen van de grondslag als het blijvend (gedeeltelijk) weigeren van de uitkering worden binnen deze verordening als maatregel aangemerkt.

•Onder f. inkomen

Onder inkomen wordt aangesloten bij het inkomensbegrip binnen de IOAW en IOAZ. Dit wijkt af van het binnen de Participatiewet gehanteerde inkomensbegrip.

Artikel 2. Het opleggen van een maatregel

Het opleggen van een maatregel is slechts geoorloofd als hiervoor in de IOAW/IOAZ een wettelijke basis bestaat. De situaties waarin het opleggen van een maatregel aan de orde kan zijn worden in het eerste en tweede lid samengevat.

In het derde lid is de hoofdregel neergelegd dat het college een op te leggen maatregel afstemt op de individuele omstandigheden 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 belanghebbende afwijking van de hoogte en de duur van de voorgeschreven standaardmaatregel geboden is. Een afwijking van de standaardmaatregel kan zowel een verzwaring als een matiging betekenen en kan zowel zijn gebaseerd op de ernst van de gedraging als de mate van verwijtbaarheid of de omstandigheden van de belanghebbende afzonderlijk.

Artikel 3. De berekeningsgrondslag

Hierin is het uitgangspunt vastgelegd dat een maatregel wordt opgelegd over de grondslag tijdens de periode waarin deze wordt opgelegd.

Artikel 4. Het besluit

Het opleggen van een maatregel 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 het motiveringsbeginsel.

Artikel 5. Termijn die voor beoordeling van een maatregel in aanmerking wordt genomen

Omwille van de effectiviteit ('lik op stuk') is het nodig dat een besluit tot het opleggen van een maatregel spoedig nadat de verwijtbare gedraging is betoond, wordt genomen. Om deze reden wordt geregeld dat hiertoe niet wordt besloten na verloop van één jaar nadat de gedraging heeft plaatsgevonden.

Artikel 6. Indelingen in categorieën

De gedragingen die verband houden met onvoldoende of ontbrekende medewerking aan het vergroten van duurzame arbeidsinschakeling, worden in vier categorieën onderscheiden. Hierbij is de ernst van de gedraging het onderscheidend criterium. Een gedraging wordt ernstiger geacht naarmate de gedraging concretere gevolgen heeft voor de kans op het verkrijgen van betaalde arbeid. Voor het opleggen van maatregelen na verwijtbare gedragingen inzake het behouden van arbeid of het aanvaarden van aangeboden arbeid gelden de specifieke bepalingen in artikel 8 en 9.

Artikel 7. De hoogte en duur van de maatregel

De gedragingen die in artikel 6 zijn gecategoriseerd worden in artikel 7 gekoppeld aan gestandaardiseerde verlagingen. Indien er binnen één jaar na een eerste verwijtbare gedraging sprake is van herhaald verwijtbaar gedrag uit de zelfde categorie, wordt de grotere mate van verwijtbaarheid tot uitdrukking gebracht in een verdubbeling van de duur van de verlaging. Dit betekent dat ieder verwijtbaar gedrag via een besluit kenbaar zal moeten worden gemaakt, ook indien de gedraging op grond van andere redenen dan het ontbreken van verwijtbaarheid niet heeft geleid tot een verlagingbesluit. Op basis van deze bepaling kan een recidiveverlaging slechts één keer worden toegepast. Indien de belanghebbende na een tweede verwijtbare gedraging wederom verwijtbaar gedrag uit dezelfde categorie vertoont, zal de hoogte en de duur van de verlaging individueel moeten worden vastgesteld, waarbij gekeken zal moeten worden naar de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de individuele omstandigheden van de betrokkene.

De IOAW/IOAZ laat het toe om een verlaging van de uitkering op twee manieren te effectueren, namelijk met terugwerkende kracht of door middel van verlaging van de grondslag in de eerstvolgende maand(en). Om te voorkomen dat een groot aantal herzienings- en terugvorderingsbesluiten genomen zouden moeten worden, is bepaald dat in beginsel een verlaging wordt toegepast met ingang van de eerste dag van de maand volgend op de beschikkingsdatum c.q. de ingangsdatum van de uitkering. In de uitzonderlijke situaties waarin dit niet mogelijk is (bijvoorbeeld in verband met beëindiging van de uitkering) vindt de verlaging plaats met terugwerkende kracht, waarbij de verlaging dan wel moet worden gecombineerd met een herzienings- en terugvorderingsbesluit.

In het zesde lid is geregeld dat een waarschuwing kan worden opgelegd wanneer de belanghebbende voor het eerst verwijtbaar gedrag vertoont. Het volstaan met een waarschuwing is daarbij uitdrukkelijk een bevoegdheid. Er kan slechts éénmaal met een waarschuwing worden volstaan gedurende de gehele uitkeringsperiode.

Artikel 8 (door eigen toedoen verliezen van algemeen geaccepteerde arbeid) en 9 (niet aanvaarden van aangeboden algemeen geaccepteerde arbeid)

In deze artikelen zijn de bepalingen in artikel 20 IOAW/IOAZ om bij verwijtbare werkloosheid de uitkering blijvend of tijdelijk geheel of gedeeltelijk te weigeren, uitgewerkt. Vanwege het specifieke uitkeringsregime van IOAW en IOAZ is in de aangegeven situaties een maatregel in de vorm van blijvend (gedeeltelijk) weigeren van de uitkering van toepassing. Verwijtbare werkloosheid wordt de belanghebbende hier dus zwaarder aangerekend dan bij de Participatiewet het geval is.

Bij een volledige weigering van de uitkering, staat het de belanghebbende vrij om op (aanvullende) bijstand aan te vragen. Via de middelentoets in de Participatiewet zal dan moeten worden beoordeeld of de belanghebbende recht heeft op bijstand en in hoeverre het maatregelwaardige gedrag binnen de Participatiewet tot een verlaging moet leiden.

Bij het niet aanvaarden van aangeboden algemeen geaccepteerde arbeid gaat het om het weigeren van een aangeboden dienstverband. Het kan hierbij om allerlei soorten arbeid gaan, gesubsidieerd of regulier, fulltime of parttime, tijdelijk of voor onbepaalde duur. Essentieel is dat de belanghebbende door de werkweigering afziet van een concrete kans om geheel of gedeeltelijk uit de uitkering te komen. Het door eigen toedoen niet verkrijgen van aangeboden algemeen geaccepteerde arbeid moet overigens niet worden verward met het niet naar vermogen trachten algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen bedoeld in artikel 6. Daar gaat het om schending van de actieve sollicitatieplicht. In artikel 9 is sprake van een concreet aangeboden dienstverband bij een aanwijsbare werkgever.

Artikel 10. Zeer ernstige misdragingen

Met ingang van 1 januari 2015 is de verplichting om zich te onthouden van zeer ernstige misdragingen een zelfstandige verplichting (artikel 37 lid 1 onder g IOAW/IOAZ). Deze verplichting staat dus op zichzelf. Voor 1 januari 2015 was dit een onzelfstandige verplichting. In eerste instantie was dit alleen geregeld

in de Participatiewet maar middels de Verzamelwet SZW 2015 is dit nu ook geregeld voor de IOAW en IOAZ. Hierop is voor de omschrijving van dit artikel aansluiting gezocht bij de omschrijving in de maatregelenverordening Participatiewet gemeente Beek 2018.

Onder de term 'zeer ernstige misdraging' dient in elk geval te worden verstaan: elke vorm van ongewenst en agressief fysiek contact met een persoon of het ondernemen van pogingen daartoe. Hieronder valt bijvoorbeeld schoppen, slaan of het (dreigen met) gooien van voorwerpen naar een persoon. Ook het toebrengen van schade aan een gebouw of inventarisonderdeel, evenals het ondernemen van pogingen daartoe in enige vorm wordt als zeer ernstige misdraging gezien. Handelingen die door hun grote en mogelijk blijvende impact op de desbetreffende persoon of personen grote invloed hebben zoals het opzetten van gerichte lastercampagnes, seksuele intimidatie, het tonen van steek en/of vuurwapens evenals (pogingen tot) opsluiting in een ruimte zijn eveneens als zeer ernstige misdraging te beschouwen. Ook verbaal geweld valt onder de noemer 'zeer ernstige misdraging'.

Het gaat dus om alle vormen van zeer ernstige misdragingen tegenover de met de uitvoering van de IOAW/IOAZ belaste personen en instanties (college, SVB en re-integratiebedrijven) tijdens het verrichten van hun werkzaamheden. Met de zinsnede 'tijdens het verrichten van de werkzaamheden' wordt aangegeven dat de misdraging dient plaats te vinden in het kader van de uitvoering van de IOAW/IOAZ.

Dat is anders als betrokkenen elkaar buiten werktijd tegen komen: dan is alleen het strafrecht van toepassing. Het toepassen van een verlaging staat geheel los van het doen van aangifte bij de politie.

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

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

In dit verband is het tevens 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 frustratie-agressie. Het zal duidelijk zijn dat de mate van verwijtbaarheid bij instrumenteel geweld in beginsel groter is dan bij frustratiegeweld.

Artikel 11 en 12

Deze artikelen spreken voor zich en worden niet nader toegelicht.

[1] Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 3, blz. 24.

[2] CRvB 19-08-2008, nrs. 07/2416 WWB e.a., ECLI:NL:CRVB:2008:BE8919.

[3] Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 3, blz. 55.

[4] Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 3, blz. 25-26.