

RAADSBESLUIT

Onderwerp:	Dagtekening:	nummer:
Maatregelenverordening IOAW en IOAZ Asten 2013	9 april 2013	13.14.04

De raad van de gemeente Asten;

gezien het voorstel van het college van burgemeester en wethouders d.d. 26-02-2013;

gehoord het advies van de COMMISSIE BURGERS d.d. 25-03-2013;

b e s l u i t:

- I. Vast te stellen de Maatregelenverordening IOAW en IOAZ Asten 2013 en bijbehorende toelichting.
- II. In te trekken de Maatregelenverordening IOAW en IOAZ Asten 2012 en bijbehorende toelichting.

gelet op artikel 147, eerste lid, en artikel 108, tweede lid, Gemeentewet, artikel 35, eerste lid, onderdeel b, c en d, en artikel 20, tweede lid IOAW, alsmede artikel 35, eerste lid, onderdeel b, c en d, en artikel 20, eerste lid IOAZ;

Hoofdstuk 1: Algemene bepalingen

Artikel 1.1 - Begripsomschrijving

1. Alle begrippen die in deze verordening worden gebruikt en die niet nader zijn omschreven, hebben dezelfde betekenis als in de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb).
2. In deze verordening wordt verstaan onder:
 - a) IOAW: Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers;
 - b) IOAZ: Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen;
 - c) De IOAW/IOAZ: de IOAW alsmede de IOAZ, beiden voor zover zij op belanghebbende van toepassing zijn;
 - d) Uitkering: de uitkering, bedoeld in artikel 5, eerste lid IOAW/IOAZ;
 - e) Uitkeringsnorm: de op belanghebbende van toepassing zijnde netto grondslag, bedoeld in artikel 5, vierde of zesde lid, IOAW, en de netto grondslag, bedoeld in artikel 5, vierde lid, IOAZ;
 - f) Maatregel: het verlagen van de uitkeringsnorm op grond van artikel 20, tweede lid IOAW en artikel 20, eerste lid IOAZ alsmede het tijdelijk (gedeeltelijk) weigeren van een uitkering op grond van artikel 20, eerste lid IOAW en artikel 20, tweede lid IOAZ;
 - g) Inkomen: inkomen als bedoeld in artikel 8 IOAW/IOAZ;

- h) Belanghebbende: hij die recht heeft op een uitkering op grond van de IOAW, voor zover hij is aangewezen op arbeid in dienstbetrekking, alsmede hij die recht heeft op een uitkering op grond van de IOAZ;
- i) College: het college van burgemeester en wethouders.
- j) Hoogwaardige handhaving: het stelsel van preventieve en repressieve maatregelen gericht op het voorkomen, ontmoedigen en bestrijden van oneigenlijk gebruik of misbruik van uitkering en van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling tezamen met het beleid over de gevolgen van misbruik en oneigenlijk gebruik van uitkering.
- k) Fraude: het ten onrechte geheel of gedeeltelijk ontvangen van uitkering door het verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen aan het college.
- l) Misbruik: het ontvangen van uitkering in strijd met de wettelijke voorschriften, waarbij het ten onrechte ontvangen aan de belanghebbende te wijten is.
- m) Oneigenlijk gebruik: het ontvangen van uitkering conform de regels, maar in strijd met of tegen de bedoeling van die regels.

Artikel 1.2 - Het opleggen van een maatregel

Als de belanghebbende naar het oordeel van het college een verplichting als bedoeld in artikel 13, tweede en vierde lid, IOAW/IOAZ of een op grond van hoofdstuk III IOAW/IOAZ aan de uitkering verbonden verplichting - anders dan de verplichting, bedoeld in artikel 37, eerste lid, onderdeel a en c, IOAW/IOAZ - schendt, wordt overeenkomstig deze verordening een maatregel opgelegd. Daarnaast wordt tevens een maatregel opgelegd indien belanghebbende onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van de IOAW/IOAZ zich jegens het college zeer ernstig misdraagt.

Artikel 1.3 - Berekeningsgrondslag

De maatregel wordt toegepast op de uitkeringsnorm.

Artikel 1.4 - Hoogte en duur van de maatregel

1. Een maatregel wordt afgestemd op de ernst van de gedraging, de mate waarin de belanghebbende de gedraging kan worden verweten en de omstandigheden waarin hij verkeert.
2. Tenzij in de verordening anders is bepaald bedraagt de duur van de maatregel een maand.
3. De duur van de maatregel als bedoeld in het tweede lid wordt verdubbeld, indien de belanghebbende zich binnen twaalf maanden na bekendmaking van een besluit waarbij een maatregel is opgelegd, opnieuw schuldig maakt aan een verwijtbare gedraging van dezelfde of hogere categorie. Met een besluit waarmee een maatregel is opgelegd wordt gelijkgesteld het besluit om daarvan af te zien op grond van dringende redenen, bedoeld in artikel 1.7, tweede lid.

Artikel 1.5 - Het besluit tot opleggen van een maatregel

In het besluit tot opleggen van een maatregel worden in ieder geval vermeld:

- a) de reden van de maatregel,
- b) de duur van de maatregel,
- c) het percentage waarmee de uitkeringsnorm wordt verlaagd of geweigerd,
- d) het bedrag waarmee de uitkeringsnorm wordt verlaagd of geweigerd,
- e) eventuele dringende redenen die ertoe nopen om af te zien van het opleggen van een maatregel en,
- f) indien van toepassing, de reden om af te wijken van een standaardmaatregel.

Artikel 1.6 - Horen van belanghebbende

1. Voordat een maatregel wordt opgelegd, wordt de belanghebbende in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen.

2. Het horen van belanghebbende kan achterwege worden gelaten indien:
 - a) de vereiste spoed zich daartegen verzet; of
 - b) de belanghebbende reeds eerder in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen en zich sindsdien geen nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan.

Artikel 1.7 - 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; of
 - b) de gedraging meer dan één jaar vóór constatering van die gedraging door het college heeft plaatsgevonden.
2. Het college kan afzien van het opleggen van een maatregel indien het daarvoor dringende redenen aanwezig acht.
3. Indien het college afziet van het opleggen van een maatregel op grond van dringende redenen, wordt de belanghebbende daarvan schriftelijk mededeling gedaan.

Artikel 1.8 - Ingangsdatum en tijdvak

1. De maatregel wordt opgelegd met ingang van de eerstvolgende kalendermaand, volgend op de datum waarop het besluit tot het opleggen van de maatregel aan de belanghebbende is bekendgemaakt. Daarbij wordt uitgegaan van de voor die maand geldende uitkeringsnorm.
2. Bij een aanvraag om uitkering wordt de maatregel met ingang van de ingangsdatum van de uitkering opgelegd.
3. In afwijking van het eerste lid kan de maatregel met terugwerkende kracht worden opgelegd, voor zover de uitkering nog niet is uitbetaald.
4. Indien een besluit tot het opleggen van een maatregel niet kan worden uitgevoerd omdat de uitkering is beëindigd of ingetrokken, wordt het besluit alsnog uitgevoerd indien de belanghebbende binnen 12 maanden na de dagtekening van de beschikking, waarin het besluit tot beëindiging of intrekking van de uitkering bekend is gemaakt, wederom een beroep doet op uitkering.

Artikel 1.9 - Samenloop van gedragingen

1. Indien sprake is van één gedraging die schending oplevert van meerdere in de IOAW/IOAZ genoemde verplichtingen, wordt één maatregel opgelegd. Indien voor schending van die verplichtingen maatregelen van verschillende hoogten gelden, wordt de hoogste maatregel opgelegd.
2. Indien sprake is van meerdere gedragingen die schending opleveren van één of meerdere in de IOAW/IOAZ genoemde verplichtingen, wordt voor iedere gedraging een afzonderlijke maatregel opgelegd. Deze maatregelen worden gelijktijdig opgelegd, tenzij dit gelet op artikel 1.4, eerste lid, niet verantwoord is.

Hoofdstuk 2 - Geen of onvoldoende medewerking verlenen aan het aanvaarden of verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid

Artikel 2.1 - 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 a en c, IOAW/IOAZ, en artikel 38 IOAW/IOAZ, niet of onvoldoende zijn nagekomen, worden onderscheiden in de volgende categorieën:

- 1) Eerste categorie:
 - a) het niet naar vermogen verrichten van door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige activiteiten als tegenprestatie in de zin van artikel 37, eerste lid, onderdeel f, IOAW/IOAZ;

- b) het uit houding en gedrag ondubbelzinnig laten blijken de verplichtingen zoals bedoeld in artikel 37, eerste lid, onderdeel e, IOAW/IOAZ niet te willen nakomen, wat heeft geleid tot het intrekken van de ontheffing van de arbeidsplicht voor een alleenstaande ouder zoals bedoeld in artikel 38, eerste lid, IOAW/IOAZ.
- 2) Tweede categorie:
- a) het niet dan wel niet tijdig voldoen aan een oproep om in verband met de arbeidsinschakeling op een aangegeven plaats en tijd te verschijnen;
 - b) het niet of in onvoldoende mate meewerken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling;
 - c) gedragingen die de inschakeling in de arbeid belemmeren;
 - d) het niet of in onvoldoende mate gebruikmaken van een door het college aangeboden voorziening gericht op arbeidsinschakeling, waaronder begrepen sociale activering.

Artikel 2.2 - De hoogte en duur van de maatregel

Onverminderd artikel 1.4, eerste lid, wordt de maatregel vastgesteld op:

- a) vijftig procent van de uitkeringsnorm bij gedragingen van de eerste categorie;
- b) honderd procent van de uitkeringsnorm bij gedragingen van de tweede categorie.

Hoofdstuk 3 - Het door eigen toedoen verliezen van algemeen geaccepteerde arbeid, alsmede het nalaten algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden

Artikel 3.1 - Door eigen toedoen verliezen van algemeen geaccepteerde arbeid

1. Onverminderd artikel 1.4, eerste lid, legt het college, 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 7:678 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 door dit gedrag verloren netto inkomen.
3. Het college heroverweegt een besluit als bedoeld in het eerste lid binnen een door hem te bepalen termijn die ten hoogste drie maanden bedraagt.

Artikel 3.2 - Niet verkrijgen of aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid

1. Onverminderd artikel 1.4, eerste lid, legt het college voor onbepaalde duur een maatregel op indien de belanghebbende een uitkering ontvangt op basis van de IOAW/IOAZ en hij door eigen toedoen geen algemeen geaccepteerde arbeid verkrijgt, of weigert hem aangeboden algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden.
2. De hoogte van de maatregel is gelijk aan het gestelde in artikel 2.2 onderdeel b.
3. Het college heroverweegt een besluit als bedoeld in het eerste lid binnen een door hem te bepalen termijn die ten hoogste drie maanden bedraagt.

Hoofdstuk 4 - Overige gedragingen die leiden tot een maatregel

Artikel 4.1 - Zeer ernstige misdragingen

Onverminderd artikel 1.4, eerste lid, legt het college een maatregel op van honderd procent van de uitkeringsnorm, indien belanghebbende zich zeer ernstig misdraagt tegenover het college of zijn ambtenaren, onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van de IOAW/IOAZ.

Hoofdstuk 5 - Regels bestrijding misbruik

Artikel 5.1 – Handhavingsbeleid

1. Het college zorgt voor een rechtmatige en doelmatige uitvoering van de IOAW en de IOAZ, waaronder de bestrijding van fraude en van misbruik en oneigenlijk gebruik van de IOAW en de IOAZ.
2. Het college stelt ter nadere uitvoering van het eerste lid een beleidsplan vast, waarin aandacht wordt besteed aan hoogwaardige handhaving. Onderdeel daarvan is de wijze waarop het college belanghebbenden informeert over de rechten en plichten die aan het ontvangen van uitkering zijn verbonden, en over de consequenties van fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik. Daarnaast beschrijft het college in het beleidsplan ten minste de wijze van controle bij de aanvraag, de handelwijze bij inconsistenties in de aanvraag, en het gebruik van signaal- en risicosturing bij de beoordeling van de aanvraag.
3. Het college voert onderzoeken en bestandsvergelijkingen uit waarbij actuele gegevens worden gecontroleerd. Op grond hiervan kan de uitkering na verificatie aan veranderde omstandigheden worden aangepast.

Hoofdstuk 6 - Slotbepalingen

Artikel 6.1 - Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de eerste dag na die van bekendmaking.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Asten
d.d. 9 april 2013.

De raad voornoemd,
griffier,
mr. M. B. W. van Erp-Sonnemans

burgemeester,
mr. H. G. Vos

dict: d.voorhaar@asten.nl
typ: RV.MO.13.tk.001
coll:

Maatregelenverordening IOAW en IOAZ Asten 2013 Toelichting

Op 1 januari 2010 is van kracht geworden de Wet BUIG (Wet bundeling van uitkeringen inkomensvoorziening aan gemeenten).

Door deze Wet BUIG wordt o.m. de verplichte verlaging of weigering (maatregel) bij verwijtbare gedragingen in het kader van de IOAW en de IOAZ per 1 juli 2010 omgezet in een bevoegdheid van het college.

Op 1 juli 2010 gaat tevens de wijziging van de artikelen m.b.t. weigering of verlaging van de IOAW en de IOAZ in.

Door de Wet BUIG wordt het aantal landelijke regels verder sterk teruggedrongen. In de plaats komt een grotere beleidsruimte voor de gemeente. Daardoor wordt de gemeente ook gevorderd om op een aantal punten zelf beleid te ontwikkelen.

In verband hiermee moet de gemeenteraad nu een maatregelenverordening vaststellen voor de IOAW en de IOAZ.

Deze verordening voorziet in het afstemmingsbeleid voor de IOAW en IOAZ.

Dit beleid was geregeld bij AMvB. Deze landelijke regelingen, alsmede de nog bestaande boetebepalingen, zijn echter met de Wet BUIG komen te vervallen. Op basis van het inwerkingtredingsbesluit is het aan de gemeente om per 1 juli 2010 in een bij verordening vastgelegd beleid te voorzien.

In deze verordening is er daarbij voor gekozen om met betrekking tot de IOAW en IOAZ te komen tot een zo veel mogelijk analoog aan het WWB-regime toe te passen afstemmingsbeleid. Daarbij zij opgemerkt dat in afwijking van de WWB, de IOAW en IOAZ in een aantal situaties de mogelijkheid creëren om de uitkering (gedeeltelijk) voor onbepaalde duur te weigeren. Het college heeft daarbij wel de bevoegdheid om de maatregel te herzien, indien bijzondere omstandigheden daartoe aanleiding geven.

De Wet Aanscherping WWB

Op 1 januari 2012 is inwerking getreden de "Wet tot wijziging van de Wet werk en bijstand (WWB) en samenvoeging van die wet met de Wet investeren in jongeren (WIJ) gericht op bevordering van deelname aan de arbeidsmarkt en vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van uitkeringsgerechtigden" (kortweg: Wet Aanscherping WWB). Deze Wet Aanscherping WWB heeft ook geleid tot wijziging van enkele artikelen in de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en in de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) en werkt daardoor op onderdelen ook door in het Maatregelenbeleid IOAW en IOAZ.

Er zijn enkele nieuwe verplichtingen opgenomen in de IOAW en in de IOAZ. Schending van deze verplichtingen kunnen aanleiding geven tot het opleggen van een maatregel.

- Verplichting tot verrichten van onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden
Het college krijgt de bevoegdheid om van mensen met een uitkering op grond van de IOAW en IOAZ naar vermogen een tegenprestatie te verlangen voor het verlenen van uitkering (artikel 37, eerste lid, onderdeel f, IOAW/IOAZ). Die tegenprestatie dient te bestaan uit onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden. Het college dient zich daarbij te houden aan een aantal randvoorwaarden. De tegenprestatie:
 - Is niet gericht op arbeidsinschakeling;
 - Mag niet in de weg staan aan acceptatie van arbeid of re-integratie;
 - Bestaat daarom uit werkzaamheden waarvan omvang en duur beperkt zijn;
 - Bestaat uit werkzaamheden die de uitkeringsgerechtigde naar vermogen kan verrichten;
 - Wordt onbeloond verricht naast of in aanvulling op de reguliere arbeidsmarkt (additioneel);
 - Kan niet worden ondersteund door het college met voorzieningen als scholing, kinderopvang en premies.

De regering is van oordeel dat de verplichting om een tegenprestatie te leveren geen schending oplevert van het verbod van dwang- c.q. verplichte arbeid, bedoeld in artikel 4 EVRM. Dit zou anders zijn indien fysieke dwang dan wel psychische dwang wordt uitgeoefend (EHRM 23-11-1983, nr. 8919/80). Van verplichte arbeid is sprake zodra niet (meer) verlangd kan worden dat de opgedragen activiteiten of werkzaamheden worden verricht vanwege het excessief of disproportioneel belastende karakter ervan of het totaal ontbreken daaraan van enig perspectief richting arbeidsinschakeling (CRvB 08-02-2010, LJN: BL1093). Omdat dit laatste aan de orde zou kunnen zijn, is de tegenprestatie in beginsel niet gericht op arbeidsinschakeling, is nog van belang dat de tegenprestatie als een 'normale burgerplicht' aangemerkt zou kunnen worden. In dat geval is er geen sprake van dwang- of verplichte arbeid. Burgerplichten zijn normale vormen van participatie van burgers in de behartiging van het algemeen belang door de overheid. De werkzaamheden die als tegenprestatie worden verlangd moeten derhalve onder het 'algemeen belang' kunnen worden geschaard. De overheid mag bij het scheppen van burgerplichten bovendien de rechtspositie van de individuele burger niet nodeloos en onevenredig aantasten. Er zal dus wel evenwicht moeten bestaan tussen het doel en de noodzaak van de plicht en de belangen en mogelijkheden van de burger. Het is aan het college om binnen deze kaders invulling te geven aan de beleidsvrijheid om een tegenprestatie te verlangen voor het verlenen van een uitkering.

Wanneer hiervan gebruik gemaakt wordt, dan moet in de Maatregelenverordening IOAW en IOAZ een wettelijke grondslag gecreëerd worden die het mogelijk maakt om het niet nakomen van de verplichting om daaraan mee te werken, te sanctioneren.

Omdat de tegenprestatie niet zondermeer samenhangt met de arbeidsinschakeling kan schending van deze verplichting niet worden ondergebracht bij de categorieën gedragingen m.b.t. de arbeidsinschakeling, die reeds zijn benoemd in de Maatregelenverordening IOAW en IOAZ. Daarom is daarvoor nu een nieuwe grondslag gelegd in de verordening.

- Ingetrokken ontheffing arbeidsplicht alleenstaande ouders

Alleenstaande ouders met kinderen tot 5 jaar kunnen op grond van artikel 38, eerste lid, IOAW/IOAZ worden ontheven van de plicht algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden. De re-integratieplicht blijft voor hen echter onverkort gelden. Komen zij deze niet of onvoldoende na, dan kan dit leiden tot het intrekken van de verleende ontheffing. Als het college besluit tot intrekking van de ontheffing, moet het tevens de uitkering van de alleenstaande ouder verlagen op grond van artikel 38, twaalfde lid, IOAW/IOAZ.

De Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving

Op 1 januari 2013 is inwerking getreden de "Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving". Voor de IOAW en de IOAZ introduceert deze wet de bestuurlijke boete bij een schending van de inlichtingenplicht. De eerdere bevoegdheid om een maatregel in deze situatie op te leggen is niet meer mogelijk.

Dit houdt in dat de bepalingen in de Maatregelenverordening die betrekking hebben op het opleggen van een maatregel op de uitkering in verband met de schending van de inlichtingenplicht van artikel 13, eerste lid, IOAW/IOAZ komen te vervallen.

Het college heeft nu op grond van artikel 20a IOAW/IOAZ de plicht om een boete op te leggen indien sprake is van schending van de inlichtingenplicht. De hoogte van de boete is daarbij in beginsel gelijk aan het bedrag dat belanghebbende te veel aan bijstand heeft ontvangen. Is sprake van het bij herhaling schenden van de inlichtingenplicht (recidive) dan wordt deze boete in beginsel verhoogd tot 150% van het te veel ontvangen bedrag.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Hoofdstuk 1 – Algemene bepalingen

Artikel 1.1 - Begripsomschrijving

Tweede lid:

Dit tweede lid bevat de verschillende begripsomschrijvingen. Een aantal omschrijvingen verdient enige extra aandacht.

Onder c. de IOAW/IOAZ: Gekozen is voor een definitie die gelijktijdig naar beide wetten verwijst nu een groot deel van de bepalingen in beide wetten identiek is qua nummering en inhoud en aldus voorkomen wordt dat steeds specifiek naar elke afzonderlijke wet verwezen moet worden.

Onder e. uitkeringsnorm: De WWB werkt met verlagingen op de netto bijstand. Om een identiek systeem in de IOAW en IOAZ te creëren is het wenselijk om een begrip te introduceren dat verwijst naar een netto norm.

Onder f. maatregel: In afwijking van de WWB wordt ook het blijvend of tijdelijk (gedeeltelijk) weigeren van de uitkering binnen deze verordening als maatregel aangemerkt. Dit houdt verband met de extra mogelijkheden binnen de IOAW en IOAZ op dit vlak.

Onder g. inkomen: Qua inkomensbegrip wordt aangesloten bij het inkomensbegrip binnen de IOAW en IOAZ. Dit wijkt af van het in de WWB gehanteerde inkomensbegrip.

Onder h. belanghebbende: Daar de in artikel 20, tweede lid IOAW opgenomen bevoegdheden tot het opleggen van een maatregel, blijkens dat artikel, daar enkel gelden voor de persoon die is aangewezen op arbeid in dienstbetrekking, is ook het begrip belanghebbende in die zin ingeperkt.

Onder j. hoogwaardige handhaving:

Met het begrip "handhaving" wordt bedoeld op alle activiteiten van de overheid gericht op het doen naleven van wet- en regelgeving ter bevordering van het juist benutten en toepassen van wetten en regelingen in overeenstemming met hun doel en strekking.

"Hoogwaardige handhaving" als basisconcept van het handhavingsbeleid is erop gericht de bereidheid tot naleving van de IOAW en de IOAZ door de klanten te verhogen door maatregelen op het gebied van voorlichting, controle, dienstverlening en afdoening. Het hoogwaardige karakter van het handhavingsbeleid stoelt op de gedachte dat het gelijktijdig doorvoeren van zowel preventieve als repressieve aanpassingen in de uitvoering leidt tot verbeterde handhaving. Het leidt tot een toename van het aantal klanten dat bereid is de regelgeving min of meer spontaan na te leven.

Met het begrip "preventieve maatregelen" wordt bedoeld op maatregelen ter voorkoming en ontmoediging van misbruik en oneigenlijk gebruik van uitkering en voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling. In het kader van hoogwaardige handhaving wordt ervoor gekozen de preventieve maatregelen mede te richten op het vroegtijdig informeren van (toekomstige) klanten en het optimaliseren van de dienstverlening.

Met het begrip "repressieve maatregelen" wordt bedoeld op maatregelen ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van uitkering en voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling.

In het kader van hoogwaardige handhaving wordt ervoor gekozen repressieve maatregelen mede te richten op het vroegtijdig constateren en afhandelen van fraude alsmede op het daadwerkelijk sanctioneren van geconstateerde fraude.

Het sanctioneren van de geconstateerde fraude wordt nader uitgewerkt in de gemeentelijke Maatregelenverordening alsmede in de beleidsregels inzake terugvordering. Hierbij wordt opgemerkt dat de raad directe invloed heeft op het beleid van het college waar het gaat om de Maatregelenverordening. De Maatregelenverordening vormt één van de repressieve middelen op niet-nakoming van verplichtingen door een belanghebbende.

Echter, de wetgever heeft het handhavingsbeleid in de IOAW en de IOAZ, vanuit oogpunt van de dualistische verhouding tussen de raad en het college binnen de Gemeentewet, niet consequent uitgewerkt. Immers, de bepalingen over terugvordering van uitkering in de IOAW en de IOAZ zijn geformuleerd als bevoegdheden van het college. De raad heeft hier geen directe invloed op middels het stellen van regels; het college kan het gebruik van deze bevoegdheden zelf nader bepalen in de Beleidsregels terugvordering IOAW en IOAZ. Bepalingen in een Maatregelenverordening die de raad op deze onderdelen wel een sturende invloed gaven, zijn door de Centrale Raad van Beroep onverbindend verklaard, zie CRvB d.d. 30 januari 2007 LJN-nr. AZ8022.

De sturing van de raad is meer indirect van aard. Enerzijds op kaderstellend niveau middels het opnemen van hoogwaardige handhaving in de Maatregelenverordening (de gemeenteraad moet een verordening opstellen die de handhaving of fraudebestrijding regelt, artikel 35, eerste lid, onderdeel c, IOAW/IOAZ, deze verordening mag onderdeel zijn van de Maatregelenverordening) en anderzijds middels het ter beschikking stellen van financiële middelen specifiek ten behoeve van het handhavingsbeleid, bij voorbeeld door het gebruik van hoogwaardige handhavinginstrumenten hierdoor mogelijk te maken.

Vanuit oogpunt van de bevoegdheden van het college worden de preventieve en de repressieve maatregelen nader uitgewerkt in het Beleidsplan hoogwaardige handhaving en de Beleidsregels terugvordering IOAW en IOAZ.

Artikel 1.2 - Het opleggen van een maatregel

Dit artikel bundelt het bepaalde in artikel 20, eerste lid IOAZ en artikel 20, tweede lid IOAW.

Artikel 1.3 - Berekeningsgrondslag

Zoals reeds aangegeven wordt de maatregel toegepast op de netto norm.

Artikel 1.4 - Hoogte en duur van de maatregel

Eerste lid

In het eerste lid is de hoofdregel neergelegd: het college dient een op te leggen maatregel 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 belanghebbende 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 en kan zowel zijn gebaseerd op de ernst van de gedraging als de mate van verwijtbaarheid of de omstandigheden van de belanghebbende afzonderlijk. Waar verderop in de verordening gedragingen worden genormeerd, kan daarvan dus worden afgeweken op de genoemde gronden. Dat is om redactionele redenen expliciet verwoord, zodat bij de normering van de maatregelen in het vervolg van de verordening niet steeds hoeft te worden gesteld dat de maatregel een x-percentagewise bedraagt 'onverminderd artikel 1.4, eerste lid', m.a.w. met de mogelijkheid af te wijken.

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 belanghebbende.

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 1.7.

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 bijvoorbeeld hoge woonlasten of andere vaste lasten of uitgaven van bijzondere aard waarvoor geen financiële tegemoetkoming mogelijk is;
- sociale omstandigheden, gezinnen met kinderen bijvoorbeeld;
- 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.

Tweede lid

Dit lid bepaalt de algemene duur van een maatregel op 1 maand. Door de duur van de maatregel in de algemene bepalingen op te nemen, wordt voorkomen dat overal waar een maatregel wordt genoemd steeds weer moet worden aangegeven dat deze voor 1 maand wordt opgelegd. Het derde lid maakt hier een algemene uitzondering op, door bij recidive de duur te verdubbelen.

Derde lid

Dit derde lid geeft aan dat indien er binnen één jaar na een eerste verwijtbare gedraging sprake is van herhaald verwijtbaar gedrag, leidend tot een verlaging met eenzelfde of hoger percentage, de grotere mate van verwijtbaarheid tot uitdrukking wordt gebracht in een verdubbeling van de duur van de maatregel.

Met eerste verwijtbare gedraging wordt de eerste gedraging verstaan die aanleiding is geweest tot een maatregel, ook indien de maatregel wegens dringende redenen niet is opgelegd.

Voor het bepalen van de aanvang van de termijn van 12 maanden, geldt het tijdstip waarop het besluit waarmee de maatregel is opgelegd, bekend is gemaakt.

Op basis van deze bepaling kan een recidiveverlaging slechts één keer worden toegepast. Indien belanghebbende na een tweede verwijtbare gedraging wederom verwijtbaar gedrag vertoont, leidend tot een verlaging met eenzelfde of hoger percentage, 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 belanghebbende.

Artikel 1.5 - Het besluit tot het opleggen 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 1.6 - 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 1.7 - Afzien van het opleggen van een maatregel

Het eerste lid onder a houdt in dat wanneer elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt, er van een verlaging wordt afgezien (artikel 20, derde lid, IOAW/IOAZ).

Het eerste lid onder b houdt in dat 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 b. geregeld dat het college geen maatregelen oplegt voor gedragingen die langer dan één jaar geleden hebben plaatsgevonden.

In het tweede lid wordt geregeld dat in individuele omstandigheden wegens dringende redenen kan worden afgezien van het opleggen van een maatregel. Van dringende redenen is sprake als de gevolgen van het opleggen van een maatregel onaanvaardbaar zijn.

Wat dringende redenen zijn, is afhankelijk van de concrete situatie en kan dus niet op voorhand worden vastgelegd.

Derde lid: 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 1.8 - Ingangsdatum en tijdvak

In het eerste lid is vastgelegd dat een maatregel wordt opgelegd met ingang van de eerstvolgende kalendermaand, waarbij wordt uitgegaan van de voor die maand geldende uitkeringsnorm.

Tweede lid: Bij een aanvraag om uitkering wordt vanaf de eerste uitkeringsdag de maatregel opgelegd, tenzij de verwijtbare gedraging op een later tijdstip heeft plaatsgevonden.

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

Vierde lid: Indien de uitkering is beëindigd of ingetrokken en al volledig is uitbetaald, kan de uitvoering van een maatregel niet meer plaatsvinden. Dit lid opent de mogelijkheid om het besluit alsnog uit te voeren indien de belanghebbende binnen 12 maanden na datum van het besluit tot het opleggen van een maatregel opnieuw uitkering aanvraagt. Blijft hij langer dan een jaar uit de uitkering dan vervalt de maatregel.

Artikel 1.9 - Samenloop van gedragingen

De regeling voor de samenloop heeft betrekking op de schending van de verplichtingen. Indien sprake is van één gedraging die als een schending van meerdere verplichtingen kan worden aangemerkt, dan dient voor het toepassen van de maatregel te worden uitgegaan van de verplichting waarop de zwaarste maatregel van toepassing is.

Is sprake van verschillende gedragingen (meerdaadse samenloop) dan dient voor iedere gedraging afzonderlijk het maatregelpercentage te worden berekend en gelijktijdig te worden opgelegd, tenzij dit niet verantwoord is. In dat geval kan de maatregel over meerdere maanden worden uitgesmeerd. Daarnaast dient altijd de individuele toets aan artikel 1.4, eerste lid te worden toegepast.

Hoofdstuk 2 – Geen of onvoldoende medewerking verlenen aan het aanvaarden of verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid

Artikel 2.1 - Indeling in categorieën

Ten opzichte van de Maatregelenverordening WWB Asten zijn in deze bepaling geen gedragingen opgenomen die verband houden met het niet verkrijgen of aanvaarden dan wel het door eigen toedoen verliezen van algemeen geaccepteerde arbeid. Dit houdt verband met het feit dat juist bij deze gedragingen de IOAW en IOAZ de mogelijkheid biedt tot tijdelijke of blijvende (gedeeltelijke) weigering van de uitkering. De sanctie bij deze vorm van gedragingen is daarom in een apart hoofdstuk opgenomen.

In dit artikel worden twee categorieën onderscheiden.

De eerste categorie gaat over het niet nakomen van de verplichting om onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten als tegenprestatie en het niet houden aan re-integratieverplichtingen door alleenstaande ouders met kinderen tot 5 jaar wat heeft geleid tot intrekking van de ontheffing van de arbeidsverplichting.

De tweede categorie betreffen verplichtingen met betrekking tot de arbeidsinschakeling.

Artikel 2.2 - De hoogte en duur van de maatregel

In dit artikel is de hoogte van de maatregel in procenten van de grondslag van de twee categorieën van artikel 2.1 opgenomen.

Hoofdstuk 3 – Het door eigen toedoen verliezen van algemeen geaccepteerde arbeid, alsmede het nalaten algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden

Artikel 3.1 - Door eigen toedoen verliezen van algemeen geaccepteerde arbeid **Artikel 3.2 - Niet verkrijgen of aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid**

In deze bepalingen zijn de mogelijkheden die de IOAW en IOAZ biedt om de uitkering (tijdelijk en/of blijvend geheel of gedeeltelijk) te weigeren volledig uitgewerkt.

Hoofdstuk 4 – Overige gedragingen die leiden tot een maatregel

Artikel 4.1 - 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 wordt beschouwd.

Gemeenten kunnen 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 zeer ernstige misdragingen moeten hebben plaatsgevonden onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van de IOAW/IOAZ. In artikel 20, tweede lid, IOAW/IOAZ wordt gesproken over 'het zich jegens het college zeer ernstig misdragen'. Dit betekent dat alleen (zeer) agressief gedrag tegenover leden van het college en hun ambtenaren aanleiding zijn voor het opleggen van een maatregel. Of dit ook 'a contrario' betekent dat geen maatregel kan worden opgelegd als er sprake is van zeer ernstige misdragingen jegens externe uitvoerders, zoals het UWV-WERKbedrijf, re-integratiebedrijven, opleidingsinstituten e.d. is niet duidelijk. De Centrale Raad van Beroep heeft zich daar tot dusver niet over uitgelaten.

Bij het vaststellen van de maatregel in de situatie dat een belanghebbende zich ernstig heeft misdragen, zal evenzeer 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.

Hoofdstuk 5 - Regels bestrijding misbruik

Artikel 5.1 - Handhavingsbeleid

Met deze bepaling wordt invulling gegeven aan de in artikel 35, eerste lid, onderdeel c, IOAW/IOAZ gegeven opdracht om regels te stellen met betrekking tot het bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van deze wet.

Het behoort tot de gemeentelijke beleidsvrijheid om daarin eigen beleidskeuzes te maken. De gemeenteraad stelt op hoofdlijnen het beleid rondom handhaving vast door middel van deze bepaling en geeft daarmee de gelegenheid om er nadere invulling aan te geven in de vorm van beleidsregels.

De gemeente moet eigen onderzoeksregels stellen. De verplichting van het systeem van verplichte heronderzoeken is vervallen. De gemeente heeft een eigen beleidsvrijheid op dit punt en kan invulling geven aan deze beleidsvrijheid die vooral juridisch-technisch van aard is.

Een nadere uitwerking van deze beleidsvrijheid vindt plaats in het Beleidsplan hoogwaardige handhaving. In dit plan wordt omschreven op welke wijze het college omgaat met controle aan de poort van de bijstand (zoals welke gegevens noodzakelijk zijn voor de beoordeling van een aanvraag om uitkering of een aanvraag voor een voorziening gericht op arbeidsinschakeling; afstemming met het UWV WERKbedrijf is op dit punt noodzakelijk), de controle van de verplichtingen van de klant in verband met de beoordeling van de noodzaak tot voortzetting van de uitkering en de gegevenscontrole. Doel is het vaststellen van de rechtmatigheid van de bijstand en de voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling.

Uit het Beleidsplan volgt dat bij de beoordeling van de rechtmatigheid van uitkering en voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling er gegevenscontrole dient plaats te vinden. De wijze waarop deze gegevens gecontroleerd worden op hun geldigheid en juistheid wordt nader uitgewerkt in het Beleidsplan.

De keuze om verificatie en validatie van overgelegde gegevens door een klant in een plan vast te leggen volgt uit het concept Hoogwaardige Handhaving. Op grond hiervan wordt belang gehecht aan een systematische en planmatige benadering van gegevenscontrole. In verband hiermee is de Wet eenmalige gegevensuitvraag en het daarop gebaseerde digitaal klantdossier (het DKD) van groot belang.

Eerste lid

Doel van het handhavingsbeleid is te streven dat alleen diegenen die daadwerkelijk recht op uitkering hebben, deze ontvangen in overeenstemming met de wet en regelgeving.

Tweede lid

Het college streeft naar het zo vroeg mogelijk ontdekken van fraude (door onder andere signaalsturing, risicosturing en themacontroles). Het bestrijden van fraude verlegt zich meer en meer naar het moment waarop de potentiële klant een beroep doet op uitkering. Een goede controle op de aanvraag voorkomt dat mensen ten onrechte aanspraak maken op de IOAW en de IOAZ. De controle wordt voorafgegaan door voorlichting en heldere communicatie over het fraudebeleid van de gemeente. In het genoemde beleidsplan wordt nadere invulling gegeven aan het concept hoogwaardige handhaving, zoals de te hanteren controlesystematiek (signaal- en/of risicosturing) en de controlemiddelen om de rechtmatigheid van uitkering te controleren. Deze systematiek kan worden toegepast bij de aanvraag, tijdens en na beëindiging van de uitkering.

Het handhavingsbeleid wordt niet uitputtend in deze bepaling vastgelegd. Er wordt ook gebruik gemaakt van beleidsplannen (of -nota's).

Derde lid

Aan controle op de rechtmatigheid van de verstrekking van uitkering wordt onder andere vorm gegeven door huisbezoeken en het gebruik van het Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI)-net en het Inlichtingenbureau, waarin actuele gegevens staan van (potentiële) belanghebbenden met betrekking tot inkomen uit loon of uitkering.

Hoofdstuk 6 - Slotbepalingen

Artikel 6.1 – Inwerkingtreding

Dit artikel behoeft geen toelichting.