

## TOELICHTING

### Algemene toelichting

Sinds 1 juli 2010 heeft het college de mogelijkheid een IOAW of IOAZ uitkering te verlagen of te weigeren indien een belanghebbende de aan het recht op uitkering verbonden verplichtingen niet of onvoldoende nakomt (artikel 20 IOAW en artikel 20 IOAZ). De gemeente moet het gemeentelijk beleid vastleggen in een verordening (artikel 35 lid 1 onderdeel b IOAW en artikel 35 lid 1 onderdeel b IOAZ). De bestuurlijke boete is per 1 januari 2013 opnieuw ingevoerd in de WWB, IOAW en IOAZ. Deze moet worden opgelegd bij een schending van de inlichtingenplicht en komt in de plaats van de verlaging van de bijstand of uitkering.

### Artikelsgewijze toelichting

#### Artikel 1 Begrippen

Er is voor gekozen om begrippen die al zijn omschreven in de IOAW, IOAZ, Awb of de Gemeentewet niet afzonderlijk te definiëren in deze verordening. Dit voorkomt dat in geval van wijziging van betreffende definities in de betreffende wetten ook de verordening moet worden gewijzigd.

#### Artikel 2 Het opleggen van een verlaging

Het verlagen van een uitkering op grond van deze verordening vindt plaats door middel van een besluit. Tegen dit besluit kan een belanghebbende bezwaar en beroep indienen. In artikel 2 van deze verordening is aangegeven welke gedragingen maatregelwaardig worden geacht. In lid 2 wordt het dagelijks bestuur de mogelijkheid gegeven om de maatregel af te stemmen op de gedraging.

#### Artikel 3 Wijze van opleggen

In artikel 3 lid 1 van deze verordening is het uitgangspunt vastgelegd dat een verlaging wordt berekend over de grondslag als bedoeld in artikel 5 IOAW/IOAZ.

De verordening biedt geen ruimte om een verlaging toe te passen op een langdurigheidtoeslag.

#### Artikel 4. Ingangsdatum en tijdvak van een verlaging

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

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

Het verlagen van de uitkering die in de nabije toekomst wordt verstrekt, is de gemakkelijkste methode. Dan hoeft namelijk niet te worden overgegaan tot herziening van de uitkering en terugvordering van het te veel betaalde bedrag. In de praktijk zal dit meestal inhouden dat een verlaging wordt opgelegd met ingang van de eerste dag van de kalendermaand, die volgt op de kalendermaand waarin het besluit bekend is gemaakt. Voor de berekening van de hoogte van de verlaging moet worden uitgegaan van de voor die maand geldende bijstandsnorm.

Het is niet altijd mogelijk om een lopende uitkering af te stemmen. In die gevallen dient de verlaging met terugwerkende kracht te worden toegepast (zie lid 2). Het afstemmingsbesluit dat in dat geval wordt genomen, is een bijzondere vorm van herziening van de uitkering. Het besluit leidt namelijk tot teveel verstrekte uitkering. De uitkering die op grond van het afstemmingsbesluit teveel is verstrekt kan met toepassing van artikel 25 lid 2 IOAW en IOAZ, worden teruggevorderd. Hierbij moet wel worden bedacht dat afstemming met terugwerkende kracht niet altijd mogelijk is. Als alle uitkering over de betreffende periode is ingetrokken en teruggevorderd, resteert er niets meer om af te stemmen. Als de gedraging schending van de inlichtingenplicht betreft kan aangifte worden gedaan bij het OM, ook als de vordering minder bedraagt dan de aangiftegrens (uitzondering 5 in de Aanwijzing Sociale Zekerheidsfraude).

#### Artikel 5 Zienswijze

Voordat een maatregel wordt opgelegd, wordt de belanghebbende in de gelegenheid gesteld om zijn zienswijze kenbaar te maken. Dit kan zowel in persoon als schriftelijk. Lid 2 bepaalt dat in de onderdelen a tot en met d beschreven situaties geen zienswijze van de belanghebbende hoeft te worden ingewonnen.

Het derde lid bepaalt ten slotte dat als de maatregel 20% of meer bedraagt, er altijd een zienswijze wordt gevraagd.

### **Artikel 6. Afzien van verlaging**

Afzien van verlagen (lid 1)

Het afzien van het opleggen van een verlaging “indien elke vorm van verwijtbaarheid” ontbreekt, is overgenomen uit artikel 20 lid 3 IOAW en artikel 20 lid 3 IOAZ. Aangenomen moet worden dat hiervan uitsluitend sprake is bij evidente afwezigheid van verwijtbaarheid (zie CRvB 24-07-2001, nr. 99/1857 NABW, LJN AD4887). Het is aan het college te beoordelen of elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt aan het betreffende gedrag. Is vanwege de afwezigheid van elke vorm van verwijtbaarheid afgezien van een verlaging, dan is het niet mogelijk om bij toepassing van recidive deze gedraging mee te tellen (zie artikel 10 van deze verordening). Een andere reden om af te zien van het opleggen van een verlaging is dat de gedraging te lang geleden heeft plaatsgevonden (verjaring). Omwille van de effectiviteit (“lik op stuk”) is het nodig dat een verlaging spoedig nadat de gedraging heeft plaatsgehad, wordt opgelegd. Om deze reden regelt artikel 6 lid 1 onderdeel b van deze verordening dat het dagelijks bestuur geen verlagingen oplegt voor gedragingen die langer dan één jaar geleden hebben plaatsgevonden. Dit heeft tevens als voordeel dat een uitkeringsgerechtigde niet te lang in onzekerheid wordt gehouden over de vraag of de WIL overgaat tot het opleggen van een verlaging.

Afzien van verlagen in verband met dringende redenen (lid 2 en 3)

In artikel 6 lid 2 van deze verordening is geregeld dat kan worden afzien van het opleggen van een verlaging indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. De verordening stelt een algemene verplichting tot het opleggen van een verlaging voorop. Uitzonderingen moeten echter mogelijk zijn indien 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, aangezien dit inherent is aan het verlagen van een uitkering. Het doen van een schriftelijke mededeling dat het dagelijks bestuur afziet van het opleggen van een verlaging wegens dringende redenen is van belang in verband met eventuele recidive (artikel 6 lid 3 van deze verordening). Het opleggen van een verlaging bij recidive is geregeld in artikel 10 van deze verordening.

### **Artikel 7 Samenloop van gedragingen**

De regeling voor samenloop ziet op twee mogelijke situaties. Enerzijds is de situatie geregeld dat sprake is van één gedraging die schending van meerdere verplichtingen oplevert. In het geval sprake is van één gedraging die schending oplevert van meerdere in deze verordening geregelde verplichtingen moet worden uitgegaan van de verplichting waarop de hoogste verlaging van toepassing is (lid 1).

Anderzijds is de situatie geregeld waarin sprake is van verschillende gedragingen (meerdaadse samenloop, lid 2). In dit geval moet voor iedere afzonderlijke gedraging een verlaging worden opgelegd, tenzij dit niet verantwoord is. Daarvoor moet altijd gekeken worden naar de individuele omstandigheden. De verlaging wordt dan over meerdere maanden uitgesmeerd.

Indien sprake is van één gedraging die zowel schending van een in deze verordening opgenomen verplichting als schending van de inlichtingenplicht oplevert, kan de schending van deze verplichtingen niet gezamenlijk worden afgedaan, omdat schending van de inlichtingenplicht (wettelijk) is geregeld in de vorm van een bestuurlijke boete. In het geval zich de situatie voordoet dat er sprake is van samenloop tussen de bestuurlijke boete en afstemming dient het college in het individuele geval te beoordelen welke sanctie wordt opgelegd. Bij eendaadse samenloop ligt het voor de hand één sanctie op te leggen, waarbij de zwaarste sanctie wordt opgelegd, ongeacht of dit een boete of afstemming is. Bij meerdaadse samenloop ligt het voor de hand de gedraging te sanctioneren door het opleggen van een bestuurlijke boete voor zover sprake is van een gedraging waarin ook een beboetbare gedraging zit. Daarnaast kan het college in dit geval nog een of meer maatregelen (op grond van de afstemmingsverordening) opleggen, waarbij bij de hoogte van de afstemming zo nodig rekening kan worden gehouden met de boete en de eventuele andere maatregelen.

Het dagelijks bestuur is op grond van artikel 20 IOAZ respectievelijk artikel 20 IOAZ bevoegd de uitkering blijvend of tijdelijk te weigeren als een belanghebbende, kort gezegd, inkomen uit arbeid had kunnen verwerven, maar dit nalaat. Dit is een discretionaire bevoegdheid van het dagelijks bestuur. De vraag of een verlaging moet worden toegepast, zal pas aan de orde komen als het dagelijks bestuur zich een oordeel heeft gevormd over de eventuele weigering van de uitkering. Deze beoordeling gaat in beginsel voor. Pas als het dagelijks bestuur concludeert dat van een weigering geen sprake is, kan op grond van deze verordening een verlaging worden toegepast.

### **Artikel 8 Categorieën**

De artikelen 8 en 9 van deze verordening moeten in onderlinge samenhang worden gelezen. De verwijtbare gedragingen die zijn genoemd in artikel 8, zijn ondergebracht in categorieën. Aan die categorieën wordt in artikel 9 een gewicht is toegekend in de vorm van een verlagingpercentage. De categorieën zijn gerangschikt naar toenemende zwaarte. Een gedraging wordt ernstiger geacht naarmate de gedraging meer concrete gevolgen heeft voor het niet verkrijgen of behouden van betaalde arbeid.

### **Artikel 9 Hoogte en duur van de maatregel**

Zie de toelichting bij artikel 8.

### **Artikel 10 Recidive**

Indien binnen twaalf maanden na een eerste verwijtbare gedraging wederom sprake is van een verwijtbare gedraging, wordt de grotere mate van verwijtbaarheid tot uitdrukking gebracht in een verdubbeling van de hoogte of duur van de verlaging. Een verlaging kan nooit hoger zijn dan 100%. Daarom is bij gedragingen waar relatief zware verlagingen voor gelden, gekozen voor een verdubbeling van de duur van de maatregel in plaats van de hoogte. Met de eerste verwijtbare gedraging wordt de eerste gedraging bedoeld die aanleiding is geweest tot een verlaging, ook indien wegens dringende redenen is afgezien van het opleggen van een verlaging. Is vanwege de afwezigheid van elke vorm van verwijtbaarheid afgezien van een verlaging, dan is het niet mogelijk om bij toepassing van recidive deze gedraging mee te tellen. Voor het bepalen van de aanvang van de termijn van twaalf maanden, geldt het tijdstip waarop het besluit waarmee de verlaging is opgelegd is verzonden.

Is sprake van een herhaalde recidive, dan wordt de maatregel verdubbeld tot maximaal 100%, daarna wordt telkens de duur van de maatregel verdubbeld.

### **Artikel 11 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. Het college kan alleen een verlaging opleggen indien er een verband bestaat tussen de ernstige misdraging en (mogelijke) belemmeringen bij het vaststellen van het recht op een uitkering. De IOAW en IOAZ bevatten immers geen afzonderlijke plicht tot het nalaten van zeer ernstige misdragingen. Het recht op uitkering kan daarom alleen worden afgestemd wegens het zich zeer ernstig misdragen als dit heeft plaatsgevonden bij het (niet) nakomen van een (andere) aan de uitkering verbonden verplichting (zie bijvoorbeeld CRvB 06-07-2010, nr. 08/2025 WWB, LJN BN0660). Vandaar dat in artikel 11 van deze verordening wordt bepaald dat de zeer ernstige misdragingen moeten hebben plaatsgevonden onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van de IOAW of IOAZ. Indien een belanghebbende zich zeer ernstig misdraagt, geheel los van een (andere) aan de uitkering verbonden verplichting - hij komt bijvoorbeeld uit eigen beweging stennis maken - dan is binnen de IOAW en IOAZ tegen deze gedraging geen sanctie mogelijk.

Een belanghebbende heeft ook een inlichtingenplicht jegens het UWV. Daarom kan geconcludeerd worden dat ook zeer ernstige misdragingen jegens (medewerkers van) het UWV, zouden kunnen leiden tot een verlaging van de bijstand op grond van de afstemmingsverordening. Het zich zeer ernstig misdragen jegens het dagelijks bestuur omvat tevens het zich misdragen jegens een medewerker van het re-integratiebureau, omdat deze personen werken in opdracht van het dagelijks bestuur en de misdraging van negatieve invloed is op de op belanghebbende uit hoofde van de IOAW en IOAZ rustende verplichting tot arbeidsinschakeling (zie Rechtbank Rotterdam 26-03-2008, nr. 07/1478, LJN BC9884).

### **Artikel 12 Mislopen voorliggende voorzieningen**

Aan de uitkering ligt het beginsel ten grondslag dat eenieder in eerste instantie in zijn eigen bestaan (skosten) dient te voorzien. Pas wanneer dat niet mogelijk is, kan men een beroep doen op uitkering. Hoofregel is dus dat iedereen alles zal moeten doen en nalaten om een beroep op uitkering te voorkomen. Leidt een gedraging ertoe dat belanghebbende eerder, langer of voor een hoger bedrag is aangewezen op uitkering, dan is veelal sprake van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan. Hiervan is in ieder geval sprake bij de volgende gedragingen (als die er toe leiden dat belanghebbende eerder, langer of voor een hoger bedrag is aangewezen op uitkering):

- het door eigen schuld verliezen van het recht op een uitkering;
- het door eigen schuld te laat aanvragen van een voorliggende voorziening.

Het door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerde arbeid is een gedraging die ook zou kunnen worden gekwalificeerd als een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan. Vanwege de samenhang met de arbeidsverplichtingen is er echter voor gekozen deze gedraging onder te brengen in artikel 8 van deze verordening.

### **Artikel 13 Overgangsbepalingen**

Deze verordening is uitsluitend van toepassing op gedragingen die zijn aangevangen vanaf 1 februari 2013. Gedragingen die voordien zijn aangevangen en voor 1 februari 2013 zijn geëindigd, worden afgehandeld met toepassing van de op 31 januari 2013 binnen de betreffende gemeente geldende afstemmingsverordening.

### **Artikel 14 Inwerkingtreding**

Behoeft geen verdere toelichting.

### **Artikel 15 Citeertitel**

Behoeft geen verdere toelichting.