

Algemene toelichting

Op 15 december 2009 heeft de Eerste kamer ingestemd met het Wetsvoorstel bundeling van uitkeringen inkomensvoorziening aan gemeenten (Wet Buig). Met de inwerkingtreding van de Wet BUIG per 1 januari 2010 krijgt de gemeente een grotere beleidsmatige rol en financiële verantwoordelijkheid rond de uitvoering van de IOAW, IOAZ en BBz 2004.

De IOAW, IOAZ en het Bbz 2004 kenden tot 1 januari 2010 een financieringsystematiek waar bij 75% bij het Rijk kon worden gedeclareerd en 25% drukte op het gemeentelijk budget.

Per 1 januari 2010 is een systeem van volledige budgetfinanciering ingevoerd, zoals dit nu van toepassing is op het inkomensdeel WWB.

Met de Wet BUIG worden de financiële middelen van de kleine inkomensregelingen gebundeld in het volledig gebudgetteerde inkomensdeel dat de gemeente ontvangt voor bijstandsverstrekking op grond van de WWB.

Gemeenten krijgen door de wet aldus een grotere verantwoordelijkheid en lopen ook meer financieel risico.

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

Deze verordening voorziet daarbij in het afstemmingsbeleid voor de IOAW en IOAZ. Dit beleid was geregeld bij AMvB. Deze landelijke regelingen, alsmede 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 verordening vastgelegd besluit te voorzien.

In deze verordening is er daarbij voor gekozen om met betrekking tot de IOAW en IOAZ te komen tot een zoveel mogelijk analoog aan het WWB-regime toe te passen afstemmingsbeleid.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsbepalingen

De begrippen die in de verordening worden gebruikt hebben een gelijklopende betekenis als de begrippen in de WWB.

Onder c. de IOAW/IOAZ

Gekozen is voor een definitie die tegelijkertijd naar twee 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 bepaling wordt verwezen.

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 g inkomen

Qua inkomensbegrip wordt aangesloten bij het inkomensbegrip binnen de IOAW en IOAZ. Dit wijkt af van het binnen de WWB gehanteerde inkomensbegrip.

Onder h. belanghebbende

In de verordening wordt het begrip 'belanghebbende' gebruikt. Dit begrip wordt in artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht omschreven als 'degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken'. In navolging van artikel 18, vierde lid van de wet is gesteld dat hieronder mede verstaan wordt het gezin.

Onder i. benadelingsbedrag

Het begrip benadelingsbedrag is in deze verordening opgenomen. Dit begrip komt niet voor in de wet, maar is van belang omdat in artikel 11 de maatregel wordt afgestemd op het benadelingsbedrag.

Artikel 2 Opleggen van een maatregel

Eerste en tweede lid:

Lid 1 en 2 bundelt het bepaalde in artikel 20, eerste lid IOAZ en artikel 20, tweede lid IOAW

Derde lid:

In dit lid is het uitgangspunt vastgelegd dat het college een op te leggen maatregel afstemt op de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de individuele omstandigheden van de belanghebbende. In de maatregelenverordening zijn voor allerlei gedragingen die een schending van een verplichting betekenen, standaardmaatregelen vastgesteld. Het college zal echter bij elke op te leggen maatregel moeten nagaan of afwijking van de hoogte en de duur van de voorgeschreven standaardmaatregel geboden is.

Het college moet bij het beoordelen of een maatregel moet worden opgelegd, en zo ja welke, telkens de volgende drie stappen doorlopen:

- Stap 1: vaststellen van de ernst van de gedraging.
- Stap 2: vaststellen van de verwijtbaarheid.
- Stap 3: vaststellen van de omstandigheden van de uitkeringsgerechtigde.

Door de categorisering van de gedragingen in deze verordening wordt reeds een geobjectiverde gradatie aangebracht in de ernst van de gedragingen. Toch kunnen de feitelijke gebeurtenissen tot gevolg hebben dat er een andere waardering door het college moet worden gegeven, hetzij hoger, hetzij lager. Gedacht kan worden aan de duur van de gedragingen, de zwaarte, de omvang van de gevolgen (zoals de verdere duur van de uitkeringsafhankelijkheid) en recidive.

Wat betreft de beoordeling van de mate van verwijtbaarheid dient vastgesteld te worden in hoeverre belanghebbende de gedraging verweten kan worden. Gekeken dient te worden naar de situatie waarin de belanghebbende ten tijde van de gedraging verkeerde. Is de gedraging belanghebbende toe te rekenen en zo ja, in welke mate?

Bij geringe verwijtbaarheid, het was in bepaalde mate begrijpelijk dat de belanghebbende zich zo gedroeg gelet op zijn situatie, kan de maatregel worden beperkt, dus lager worden vastgesteld dan het in de verordening genoemde percentage.

Als geconstateerd wordt dat de belanghebbende de gedraging in het geheel niet kan worden verweten, kan er geen maatregel worden opgelegd.

Matiging van de opgelegde maatregel wegens persoonlijke omstandigheden kan bijvoorbeeld in de volgende gevallen aan de orde zijn:

- bijzondere financiële omstandigheden van de belanghebbende, zoals hoge woonlasten of andere noodzakelijke 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.

Vierde lid:

Op grond van afdeling 4.1.2. van de Algemene wet bestuursrecht (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).

Om de maatregel af te kunnen stemmen op de mate van verwijtbaarheid en de persoonlijke omstandigheden van de belanghebbende is het van belang de zienswijze van de belanghebbende te kennen. Daarom wordt in dit artikel het horen van de belanghebbende voordat een maatregel wordt opgelegd in beginsel voorgeschreven, tenzij de gedraging het niet tijdig verstrekken van de gevraagde inlichtingen betreft. Bij het niet tijdig verstrekken van de gevraagde gegevens, bijvoorbeeld door het niet tijdig inleveren van de rechtmatigheidsonderzoekverklaring, hebben klanten een hersteltermijn gekregen, waardoor ze alsnog in de gelegenheid zijn gesteld de verplichting na te komen. Daarbij gaat het om een feit, het is tijdig of niet.

Artikel 3 Berekeningsgrondslag

In dit lid is het uitgangspunt vastgelegd dat een maatregel wordt opgelegd over de uitkeringsnorm

Artikel 4 Het besluit tot opleggen van een maatregel

Het verlagen van de uitkering omdat een maatregel wordt opgelegd, vindt plaats door middel van een besluit. Ook de beslissing om af te zien van het opleggen van een maatregel bijvoorbeeld wegens dringende redenen en de beslissing om een waarschuwing te geven worden meegedeeld door middel van een besluit. Het besluit dat het college afziet van het opleggen van een maatregel wegens bijvoorbeeld dringende redenen is van belang in verband met eventuele recidive.

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 uit het motiveringsbeginsel. Het motiveringsvereiste houdt onder andere in dat een besluit kenbaar is en van een deugdelijke motivering wordt voorzien.

Artikel 5 Afzien van het opleggen van een maatregel

Eerste lid

Het afzien van het opleggen van een maatregel 'indien elke vorm van verwijtbaarheid' ontbreekt.

Een andere reden om af te zien van het opleggen van een maatregel is dat de gedraging te lang geleden heeft plaatsgevonden. Omwille van de effectiviteit ('lik op stuk') 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.

Voor gedragingen die een schending van de informatieplicht inhouden als gevolg waarvan ten onrechte bijstand is verleend of een te hoog bedrag aan bijstand is verleend, geldt in de verordening een verjaringstermijn van vijf jaar. Met deze termijn wordt aangesloten bij de termijn die staat in artikel 14e van de Algemene bijstandswet in verband met het opleggen van een boete wegens niet-nakoming van de informatieplicht. Een termijn van vijf jaar ligt voor de hand gelet op de ernst van de gedraging (fraude) en gelet op het feit dat de gemeente vaak tijd nodig zal hebben om de omvang van de fraude (het

benadelingsbedrag) vast te stellen.

Tweede lid

Hierin wordt geregeld dat het college kan afzien van het opleggen van een maatregel indien het daarvoor dringende redenen aanwezig acht. Wat dringende redenen zijn, is afhankelijk van de concrete situatie en kan dus niet op voorhand worden vastgelegd.

Artikel 6 Ingangsdatum en tijdvak

Eerste lid

Het verlagen van de uitkering die in de nabije toekomst wordt verstrekt, is de gemakkelijkste methode. Om die reden is in dit lid vastgelegd dat een maatregel wordt opgelegd met ingang van de eerstvolgende kalendermaand, waarbij uitgegaan wordt van de voor die maand geldende uitkeringsnorm.

Tweede lid

Indien de uitkering 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 .

Derde lid

Dit lid regelt dat een maatregel voor bepaalde tijd wordt opgelegd. Door een maatregel voor een bepaalde periode op te leggen, weet de uitkeringsgerechtigde die met een maatregel wordt geconfronteerd waar hij aan toe is. Het college kan na afloop van de periode waarvoor de maatregel is getroffen opnieuw een maatregel opleggen. Hiervoor is dan wel weer een apart besluit nodig.

Wordt een maatregel voor een langere duur dan drie maanden opgelegd, dan zal het college de maatregel aan een herbeoordeling moeten onderwerpen. is.

Gemeenten mogen zelf bepalen wanneer die herbeoordeling plaatsvindt, als dat maar gebeurt binnen drie maanden nadat het besluit is genomen. Bij de herbeoordeling hoeft niet opnieuw een besluit te worden genomen, waarbij alle relevante feiten en omstandigheden opnieuw tegen het licht worden gehouden. Een marginale beoordeling volstaat: het college moet beoordelen of het redelijk is dat de opgelegde maatregel wordt gecontinueerd. Daarbij kan worden gekeken naar de omstandigheden waarin betrokkene verkeert, maar bijvoorbeeld ook of de betreffende persoon nu wel aan zijn verplichtingen voldoet.

Artikel 7 Samenloop van gedragingen

De regeling voor de samenloop van gedragingen heeft betrekking op verschillende gedragingen van een belanghebbende (min of meer) gelijktijdig plaatsvinden. De regeling geldt dus niet voor een bepaalde gedraging die verschillende schendingen van verplichtingen met zich meebrengt.

Indien sprake is van schending van meerdere verplichtingen door één gedraging, dan dient voor het toepassen van de maatregel te worden uitgegaan van de gedraging waarop de zwaarste maatregel van toepassing is.

Artikel 8 Indeling in categorieën

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

De eerste categorie, onderdeel a, betreft de formele verplichting om zich als werkzoekende in te schrijven bij het UWV- werkbedrijf en ingeschreven te doen blijven.

De tweede categorie betreft de verplichting tot een actieve opstelling op de arbeidsmarkt, de eigen verantwoordelijkheid van de belanghebbende om bijvoorbeeld voldoende te solliciteren en te voldoen aan een oproep.

In de derde categorie gaat het om gedragingen die (in-)direct een aanleiding vormen tot een beroep op uitkering of het zonder noodzaak langer voortduren daarvan. Het gaat hier om het stellen van niet verantwoorde beperkingen ten aanzien van de algemeen geaccepteerde arbeid en om gedragingen die de kansen op arbeidsinschakeling verminderen. Voorbeelden van deze categorie zijn negatieve gedragingen bij sollicitaties en onvoldoende meewerken aan het opgestelde trajectplan waaronder ook sociale activering verplicht kan worden gesteld.

Ook de verplichting om het individuele activeringsplan, het (standaard) trajectplan, te ondertekenen valt onder deze categorie. Reden hiervoor is dat het ondertekenen van het trajectplan erg belangrijk is om medewerking van de klant te verkrijgen en het reïntegratietraject te doorlopen.

De vierde categorie betreft het niet aanvaarden van of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid. Dit geldt zowel voorafgaand aan de aanvraag als tijdens de periode van bijstandsverlening. Ook als het deeltijdarbeid betreft kan een maatregel van 100% worden opgelegd.

Artikel 9 De hoogte en duur van de maatregel

Eerste lid

Deze bepaling bevat de standaardmaatregelen voor de vier categorieën van gedragingen die verband houden met het geen of onvoldoende medewerking verlenen aan het verkrijgen of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid. Bij het vaststellen van de percentages waarmee de bijstand wordt verlaagd is invulling gegeven aan de eisen van proportionaliteit en evenredigheid. Ook is gekeken naar de effectiviteit van de maatregel in de zin dat de maatregel de beoogde gedragsverandering zal bewerkstelligen.

Tweede lid

Indien binnen één jaar na een eerste verwijtbare gedraging sprake is van een herhaling van de verwijtbare gedraging, wordt de grotere mate van verwijtbaarheid tot uitdrukking 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 geëffectueerd. Voor het bepalen van de aanvang van de termijn van een jaar, geldt het tijdstip waarop het besluit waarmee de maatregel is opgelegd, bekend is gemaakt.

Derde lid

Indien belanghebbende na een tweede verwijtbare gedraging wederom hetzelfde verwijtbare gedrag vertoont binnen de termijn van twaalf maanden, kan een maatregel worden opgelegd van honderd procent van de bijstandsnorm gedurende maximaal 3 maanden.

Hoofdstuk 3 Niet nakomen van de inlichtingenplicht

In dit hoofdstuk worden twee vormen van het niet nakomen van de informatieplicht onderscheiden:

1. Artikel 9: het niet tijdig verstrekken van inlichtingen aan de gemeente. In deze situatie is artikel 54 WWB van toepassing. Het college kan in dat geval het recht op bijstand opschorten en belanghebbende in de gelegenheid stellen binnen een

- door hem te stellen termijn het verzuim te herstellen.
2. Artikel 10: het verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen aan de gemeente, waardoor er al dan niet ten onrechte een uitkering is verstrekt of een te hoog bedrag aan bijstand is verstrekt. In deze situatie heeft de uitkeringsgerechtigde niet voldaan aan de inlichtingenplicht van artikel 17 WWB. Het opzettelijk verzwijgen van relevante informatie tegenover de gemeente (met het oogmerk een (hogere) uitkering te krijgen (fraude)) vormt een schending van de informatieplicht van artikel 17.

In het geval dat bepaalde gegevens *niet* aan de gemeente worden verstrekt, kan het college de rechtmatigheid van de uitkering niet vaststellen. De bijstand moet dan worden geweigerd (in de situatie dat een uitkering wordt aangevraagd) of het besluit tot toekenning van de bijstand moet worden ingetrokken (bij een lopende uitkering). Het opleggen van een maatregel is dus niet aan de orde in het geval dat gegevens die noodzakelijk zijn voor het vaststellen van de rechtmatigheid van de uitkering niet verstrekt worden.

Artikel 10 Te laat verstrekken van gegevens

Eerste lid

Indien een belanghebbende de voor de verlening van de uitkering van belang zijnde gegevens of gevorderde bewijsstukken niet op tijd verstrekt, kan het college het recht op bijstand opschorten (artikel 17 IOAW/IOAZ. Het college geeft de belanghebbende vervolgens een termijn waarbinnen hij zijn verzuim kan herstellen (de hersteltermijn). Wordt de gevraagde informatie niet binnen de gestelde termijn aan de gemeente verstrekt, dan kan het college het besluit tot toekenning van de uitkering intrekken. Worden de gevraagde gegevens wél binnen de hersteltermijn verstrekt, dan wordt de bijstand voortgezet, maar wordt tevens een maatregel opgelegd. Dit lid regelt de hoogte van de maatregel.

Tweede lid

Indien binnen een jaar na een eerste verwijtbare gedraging sprake is van een herhaling van de verwijtbare gedraging, wordt de grotere mate van verwijtbaarheid tot uitdrukking 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 geëffectueerd. 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 recidivemaatregel slechts één keer worden toegepast. Indien belanghebbende na een tweede verwijtbare gedraging wederom hetzelfde verwijtbare gedrag vertoont, zal de hoogte en de duur van de maatregel individueel moeten worden vastgesteld, waarbij gekeken zal moeten worden naar de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de individuele omstandigheden van de betrokkene.

Derde lid

Het te laat verstrekken van informatie heeft geen gevolgen voor de hoogte van de bijstand. Daarom kan volstaan worden met een schriftelijke waarschuwing. De gemeente kende onder het oude regime ook al de schriftelijke waarschuwing en deze blijkt in de praktijk goed te werken. Een schriftelijke waarschuwing is geen maatregel. Dit wil zeggen dat bij herhaling van de gedraging in principe een maatregel wordt opgelegd zonder toepassing van de recidivemaatregel.

Artikel 11 Verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen met gevolgen voor de bijstand

Eerste lid

In artikel 13 IOAW/IOAZ is bepaald dat belanghebbende op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling doet van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op zijn arbeidsinschakeling of het recht op bijstand. Het college zal moeten vaststellen wat het onder 'onverwijld' verstaat. De ernst van de gedraging komt tot uitdrukking in de hoogte van het benadelingsbedrag.

Tweede lid

De maatregel wegens het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht bedoeld in artikel 13 IOAW/IOAZ wordt afhankelijk gesteld van de hoogte van het bedrag aan uitkering dat als gevolg van de schending van die verplichting ten onrechte of te veel aan de belanghebbende is betaald.

Derde lid

Indien binnen drie jaar na een eerste verwijtbare gedraging sprake is van een herhaling van de verwijtbare gedraging, wordt de grotere mate van verwijtbaarheid tot uitdrukking 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 geëffectueerd. Voor het bepalen van de aanvang van de termijn van 3 jaar, geldt het tijdstip waarop het besluit waarmee de maatregel is opgelegd, bekend is gemaakt.

Op basis van deze bepaling kan een recidivemaatregel slechts één keer worden toegepast. Indien belanghebbende na een tweede verwijtbare gedraging wederom hetzelfde verwijtbare gedrag vertoont, zal de hoogte en de duur van de maatregel individueel moeten worden vastgesteld, waarbij gekeken zal moeten worden naar de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de individuele omstandigheden van de betrokkene.

De relatie met de strafrechtelijke sanctie

Onder het huidige boeteregime bestaat de verplichting voor gemeenten om proces-verbaal op te maken en aangifte te doen bij het Openbaar Ministerie indien er sprake is van fraude en het benadelingsbedrag hoger is dan € 10.000,- (de aangifterichtlijn sociale zekerheid). Het is de bedoeling dat deze taakverdeling tussen gemeenten en het OM blijft bestaan, ook al kent de WWB de bestuurlijke boete niet en zullen gemeenten bij fraude (in casu het niet nakomen van de inlichtingenplicht) een maatregel moeten opleggen. Het doen van aangifte wegens fraude sluit overigens het opleggen van een maatregel niet uit. Beide sancties kunnen samen gaan.

Uitgangspunt is dat het OM bij de straftoemeting rekening houdt met de maatregel die is opgelegd door het bestuursorgaan. Dit is het principe van 'anrechnung'. Anderzijds ligt het niet voor de hand om over te gaan tot het opleggen van een maatregel, als het OM inmiddels een sanctie heeft opgelegd. Het 'una via' beginsel (geen samenloop van sancties op dezelfde onrechtmatige gedraging dan bij beslissing van één enkel overheidsorgaan) kan zich daar tegen verzetten. De Centrale Raad voor Beroep heeft zich in het (recente) verleden geregeld uitgesproken tegen 'dubbele bestraffing'.

Artikel 12 Verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen zonder gevolgen voor de bijstand

Eerste lid

In dit artikel wordt de zogeheten 'nulfraude' geregeld: het verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen, zonder dat deze gedraging gevolgen heeft voor de hoogte van de bijstand.

Tweede lid

Indien binnen twee jaar na een eerste verwijtbare gedraging sprake is van een herhaling van de verwijtbare gedraging, wordt de grotere mate van verwijtbaarheid tot uitdrukking 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 geëffectueerd. 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 recidivemaatregel slechts één keer worden toegepast. Indien belanghebbende na een tweede verwijtbare gedraging wederom hetzelfde verwijtbare gedrag vertoont, zal de hoogte en de duur van de maatregel individueel moeten worden vastgesteld, waarbij gekeken zal moeten worden naar de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de individuele omstandigheden van de betrokkene.

Derde lid

De bevoegdheid tot het geven van een waarschuwing bij het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht is gelijk aan de bevoegdheid tot het geven van een waarschuwing bij het te laat verstrekken van informatie.

Artikel 13 Zeer ernstige misdragingen

Onder de term 'zeer ernstige misdragingen' kunnen diverse vormen van agressie worden verstaan, zij het dat er sprake moet zijn van verwijtbaarheid en van gedrag dat in het normale menselijke verkeer in alle gevallen als onacceptabel kan worden beschouwd. 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 een 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 IOAW/IOAZ.

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. Er kan dus geen maatregel worden opgelegd als een klant zich agressief heeft gedragen tegenover een medewerker van een andere organisatie die belast is met de uitvoering van de IOAW/IOAZ (bijvoorbeeld een reïntegratiebedrijf). Het is in dat geval wellicht wel mogelijk om een maatregel op te leggen wegens het niet of onvoldoende gebruikmaken van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling).

Bij het vaststellen van de maatregel in de situatie dat een uitkeringsgerechtigde zich ernstig heeft misdragen, zal gekeken moeten worden naar de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene.

Wat betreft het vaststellen van de ernst van de gedraging, kunnen de volgende vormen van agressief gedrag 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.

De gemeente beschikt over een agressieprotocol waarin is aangegeven hoe wordt omgegaan met lastige en agressieve klanten. In dit artikel wordt daarbij aangesloten.