

# Toelichting Afstemmingsverordening

## Algemeen

Op 1 januari 2004 treedt de Wet werk en bijstand (WWB) in werking. Tegelijkertijd worden de Algemene bijstandswet (Abw), de Wet inschakeling werkzoekenden en het Besluit instroom- en doorstroombanen ingetrokken. De WWB legt sterk de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van personen. Iedereen is in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor de voorziening in zijn bestaan en is daarom verplicht om naar vermogen te trachten inkomsten te verwerven. Gemeenten hebben bij de toeleiding naar arbeid een ondersteunende taak. In de WWB heeft arbeidsinschakeling een grotere prioriteit dan inkomensvoorziening. Niettemin heeft iedereen die nog niet in staat is zelf in het eigen levensonderhoud te voorzien, recht op uitkering.

Om gemeenten de mogelijkheid te bieden om effectief beleid te voeren treedt de rijksoverheid steeds verder terug. Gemeenten worden voor 100% financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van de wet, maar krijgen tegelijk ook meer beleidsvrijheid. In de WWB wordt aan de gemeenten opdracht gegeven om op diverse terreinen bij verordening eigen beleidsregels vast te stellen. Eén van deze terreinen is de 'afstemming'. Met afstemming wordt bedoeld verlaging van de uitkering wegens schending van arbeidsverplichtingen, onvoldoende besef van verantwoordelijkheid, schending van inlichtingenverplichtingen of agressie. Het Rijk beoogt dat gemeenten een efficiënt lik-op-stuk beleid gaan voeren. De afstemmingsverordening moet tegelijk met de eveneens verplichte reïntegratieverordening worden ingevoerd.

Afstemming van bijstand, zoals dat bij verordening moet worden vastgesteld, is momenteel op diverse plaatsen van de wetgeving terug te vinden. Verlaging van de uitkering wegens onvoldoende besef van verantwoordelijkheid is (in heel algemene bewoordingen) geregeld in artikel 14 Abw. Verlaging van de uitkering wegens schending van de arbeidsverplichtingen is zeer uitvoerig geregeld in het Maatregelenbesluit Abw, Ioaw en Ioaz. Op schending van de inlichtingenverplichtingen zijn momenteel de artikelen 14a en 14b Abw en het Boetebesluit socialezekerheidswetten van toepassing. Nieuw in de WWB is dat nu ook agressief gedrag van klanten 'strafbaar' wordt.

Ten aanzien van verlaging van de uitkering wegens schending van de arbeidsverplichtingen is niet voor dezelfde systematiek gekozen als nu in het Abw-Maatregelenbesluit. Het Maatregelenbesluit gaat uit van vier categorieën van verwijtbare gedragingen, oplopend in zwaarte van de verwijtbaarheid, waarbij voor elke categorie een bepaalde maatregel geldt. De maatregelen bedragen respectievelijk 5%, 10%, 20% en 100% korting op de uitkering voor de duur van een maand. Deze laatste korting vindt alleen plaats bij weigering van een heel concreet arbeidsaanbod of bij verwijtbaar ontslag. Bij recidive kan de duur van de maatregel eenmalig worden verdubbeld van één naar twee maanden.

Deze Abw-systematiek blijkt in de uitvoeringspraktijk niet goed te werken. Incidentele kortingen tot maximaal 20% bieden geen adequaat instrument om personen die structureel de toeleiding naar arbeid frustreren tot ander gedrag te bewegen. Anderzijds is het niet nodig om personen die een keer een arbeidsverplichting niet nakomen (bijvoorbeeld niet verschijnen op een afspraak of over een bepaalde periode niet voldoende hebben gesolliciteerd) direct met een korting te confronteren. Daarom is het uitgangspunt om eerst een waarschuwing te sturen alvorens daadwerkelijk tot sanctionering over te gaan. Als na de waarschuwing het verwijtbare gedrag aanhoudt, zal tot sanctionering worden overgegaan. Daarbij zullen voor

voortzetting of herhaling van verwijtbaar gedrag strenge maatregelen gelden, die in het algemeen pas worden opgeheven als het gedrag wijzigt. Overigens zal vanaf de invoering van de WWB meer informatie worden verstrekt aan klanten over de voorwaarden en verplichtingen die aan de uitkering verbonden zijn en de consequenties die zullen volgen op het niet voldoen aan deze voorwaarden en verplichtingen. Deze informatie dient al in de toekenningsbeschikking te worden opgenomen. Als daarna nog een officiële waarschuwing in de wind wordt geslagen, is strenge sanctionering op zijn plaats.

Er is in de systematiek van deze verordening een uitzondering gemaakt voor weigering van een concrete dienstbetrekking of verwijtbaar verliezen van een dienstbetrekking. Aangezien de betrokkene door eigen toedoen in de bijstand komt of blijft, is een zware sanctie van 100% voor de duur van een maand op zijn plaats.

Voor schending van inlichtingenverplichtingen is in deze verordening niet het huidige Boetebesluit gevolgd. Op grond van het Boetebesluit wordt het niet nakomen van de inlichtingenplicht beboet met 10% van het fraudebedrag, met een minimum van € 45,--. Voordat de boete kan worden opgelegd, moet nu dus eerst het fraudebedrag, c.q. de hoogte van de terugvordering worden vastgesteld. De terugvordering wordt in veel gevallen verhoogd met een brutering, omdat niet de werkelijk uitgekeerde bijstand wordt teruggevorderd, maar het bedrag dat de Sociale dienstverlening (gemeente) in totaal heeft uitbetaald, dus inclusief belastingafdrachten en ziekenfondsbijdragen.

In deze verordening is om diverse redenen gekozen voor een vaste maatregel van 10% van het normbedrag. Deze redenen zijn, in het kort opgesomd:

- eenvoud: het sluit aan bij de tegelijkertijd voorgestelde maatregelen van 10% van de norm voor schending van arbeidsverplichtingen en agressie;
- de boete (juridisch gezien een 'criminal charge') wordt afgeschaft en het lijkt principieel onjuist om via een achterdeur een vergelijkbare systematiek binnen te halen, zonder de nu aan de boete verbonden waarborgen voor de klant;
- een eenmalige korting van 10% van de norm kan direct in de eerstvolgende maand worden opgelegd, in afwachting van de vaststelling van de vordering. Dit is in overeenstemming met het gewenste lik-op-stukbeleid;
- de brutering van de terugvordering wordt vaak al als een maatregel opvat, omdat meer van de klant wordt teruggevorderd dan hij te veel aan bijstand heeft ontvangen. Hoe zwaarder de fraude hoe hoger de – gebruteerde - terugvordering. Daarnaast nog een zware maatregel opleggen lijkt daardoor overbodig. De maatregel moet meer worden gezien als een signaal aan de klant dat schending van de inlichtingenplicht niet wordt getolereerd.

## **Artikelsgewijs**

### **Art. 1.**

Lijst(je) van definities. Maatregelen wegens schending van arbeidsverplichtingen zullen worden toegepast op de algemene, periodieke bijstand en niet op de bijzondere bijstand of op de langdurigheidstoelage. Er kunnen echter ook redenen zijn om de bijzondere bijstand te verlagen of te weigeren, namelijk als de aanvraag een gevolg is van onvoldoende besef van verantwoordelijkheid (b.v. verwijtbaar nagelaten om gebruik te maken van een andere voorziening).

### **Art. 2**

Deze zeer algemene tekst is de huidige tekst van art. 13 Abw, die is overgenomen in het eerste lid van art. 18 WWB. Deze afstemming betreft zeer uitzonderlijke gevallen die je vooraf niet

kunt bedenken en dus moeilijk zijn op te sommen of in specifieke regels, zoals de toeslagenverordening, zijn te vatten.

#### Art. 3.

Dit is een opsomming van verwijtbare gedragingen en de gevolgen die deze gedragingen kunnen hebben. Opschorting en herziening/intrekking zijn erbij gezet, omdat deze middelen volgend jaar niet meer dwingend zijn voorgeschreven en dit in de uitvoering toch zeer adequate middelen blijken te zijn.

Hetgeen onder a. en e. is vermeld, is nu in de Abw samengevoegd tot één begrip 'geheel of gedeeltelijk weigeren van bijstand'. Dit kan beter worden gesplitst, omdat met a. met name bedoeld wordt op onverantwoord besef van verantwoordelijkheid op grond waarvan een aanvraag wordt afgewezen of maar gedeeltelijk bijstand wordt toegekend (b.v. woonkosten waarvoor geen huursubsidie is aangevraagd), terwijl onder e. wordt bedoeld op maatregelen wegens schending van verplichtingen.

#### Art. 4 en 5.

Deze teksten komen bijna woordelijk uit de Abw en zijn noodzakelijk om in bijzondere gevallen maatwerk te kunnen leveren. Als de klant geen verwijt kan worden gemaakt van zijn gedraging, is een maatregel niet op zijn plaats. Ook zal op grond van bijzondere omstandigheden matiging van een maatregel moeten kunnen plaatsvinden, of – goed gemotiveerd in de beschikking – verzwaring van de maatregel.

#### Art. 6

Dit zijn de arbeidsverplichtingen, zoals ze zijn opgesomd in art. 9 en art. 55 van de WWB.

#### Art. 7

De tekst komt voornamelijk uit het huidige Maatregelenbesluit, die op het punt van omschrijving van de verwijtbare gedragingen nogal uitvoerig is. Aan punt i is toegevoegd 'waaronder het niet meewerken aan bemiddeling naar een concrete dienstbetrekking'. Reden daarvan is dat het momenteel volgens jurisprudentie moet gaan om een direct, concreet en passend aanbod. Dus niet als het CWI of andere instantie een klant wil gaan bemiddelen naar een concrete baan en de klant weigert hieraan medewerking te verlenen: daarop staat nu in het Maatregelenbesluit maar een korting van 10% voor een maand. Gezien de ernst van de gedraging, de klant stroomt door zijn handelwijze niet uit naar arbeid, kan deze gedraging worden gelijkgesteld met het weigeren van een concreet aanbod.

#### Art. 8 en 9

De klant ontvangt eerst nog een waarschuwing. In de kennisgeving van de waarschuwing zal de klant er op worden gewezen dat bij ongewijzigde voortzetting van het gedrag tot sanctionering wordt overgegaan. De korting van onbepaalde duur lijkt een goed middel om de klant te dwingen om zijn gedrag aan te passen. Waar dat mogelijk is, zou dat ingezet moeten worden.

#### Art. 10

Op grond van artikel 18, lid 3, WWB geldt de verplichting om binnen drie maanden tot heroverweging van een maatregelbesluit over te gaan. Volgens telefonische informatie van het ministerie geldt die verplichting alleen voor maatregelen die lang voortduren en niet voor eenmalige maatregelen van bijvoorbeeld een maand.

Als de klant zijn gedrag niet wijzigt, ook niet nadat al tot voortzetting van de maatregel van 10% is besloten, zal dat uiteindelijk tot uitsluiting moeten kunnen leiden.

#### Art. 11

Er kunnen zich situaties voordoen waarin de verwijtbare gedraging niet meer kan worden hersteld. In dat geval is een eenmalig maatregel voor beperkte duur op zijn plaats. Herhaald verwijtbaar gedrag - recidive – rechtvaardigt een zware maatregel.

#### Art. 12

Net als nu het geval is zou het weigeren van arbeid, c.q. door eigen toedoen werkloos worden, direct tot tijdelijke uitsluiting moeten leiden. Aan dit artikel is, wellicht ten overvloede, toegevoegd dat de maatregel ook van toepassing is als voorafgaand aan de bijstandsverlening sprake is geweest van verwijtbaar ontslag of werkweigering. Dit is opgenomen omdat de WWB bij de arbeidsverplichtingen alleen spreekt over gedragingen vanaf de bijstandsaanvraag.

#### Art. 13

In de praktijk komen, naast schending van de arbeidsverplichtingen, ook andere vormen van onverantwoordelijk gedrag voor. Daarbij kan worden gedacht aan snel interen op het vermogen waardoor iemand sneller dan verwacht op bijstand raakt aangewezen, of geen gebruik maken van een voorliggende voorziening. De tekst is voornamelijk afkomstig uit de Abw (artikel 14). Voorts is art. 55 van de WWB toegevoegd, omdat daarin staat dat voorwaarden kunnen worden gesteld, die verband houden met aard en doel van een bepaalde vorm van bijstand. Schending van een dergelijke verplichting (gedacht kan worden aan een verhuisvoorwaarde indien een woonkostentoeslag wordt verstrekt voor zeer hoge woonlasten) zou tot een maatregel moeten kunnen leiden. Gezien de diversiteit van de verwijtbare gedragingen, is het niet doenlijk om een sluitende opsomming te geven van de gedragingen en de maatregelen die daarbij horen. Dit zal per geval moeten worden beoordeeld. Wel zal voor bepaalde categorieën van verwijtbare gedragingen een nadere uitvoeringsregeling kunnen worden vastgesteld.

#### Art. 14 en 15

Dit is ongeveer de tekst van artikel 54 WWB. Zie ook onder toelichting op art. 3. Volgens art. 54 van de WWB mag de opschorting niet langer dan 8 weken duren. Voor die tijd moet dus een beslissing worden genomen over voortzetting of beëindiging van de uitkering. Na intrekking of herziening moet terugvordering volgen. Dit moet worden ingepast binnen het terugvorderingsbeleid.

#### Art. 16.

Zie de algemene toelichting. Een probleem is hoe de verlaging moet worden toegepast als de uitkering is beëindigd. Hoewel de wettekst van de WWB daar geen aanknopingspunt voor biedt, is het volgens de toelichting mogelijk om een maatregel op te leggen met terugwerkende kracht en de daardoor te veel verstrekte bijstand op de klant te verhalen door meer terug te vorderen dan het fraudebedrag. Omdat dit niet altijd mogelijk is, bijvoorbeeld omdat er geen fraudebedrag wordt vastgesteld (nihilfraude), is ook een mogelijkheid ingebouwd om de maatregel toe te passen als de klant weer in de uitkering komt. Voor de hier vermelde vordering wegens een maatregel met terugwerkende kracht geldt eveneens dat dit moet passen in het debiteurenbeleid.

#### Art.17

De mogelijkheid om agressief gedrag te sanctioneren is nieuw in de wet. Divosa heeft in een eerdere notitie: 'Agressie bij publiekscontacten in de sociale dienst' een opsomming gegeven van agressieve gedragingen:

- toebrengen van lichamelijk letsel;
- toebrengen van lichamelijk geweld (slaan, schoppen, vastpakken, gericht gooien, steken, knijpen, haren trekken etc.);
- toebrengen van schade aan het gebouw, de inventaris of persoonlijke bezittingen van de aanwezigen;
- uiten van bedreigingen om de betreffende medewerker of diens naasten iets aan te doen, al dan niet met het oogmerk om iets van die medewerker gedaan te krijgen;
- ander verbaal geweld zoals schelden, beledigen, vernederen, ruzie zoeken, discriminerende opmerkingen maken;
- achtervolgen of lastig vallen van een medewerker of diens naasten;
- seksuele intimidatie of seksueel geweld.

Ook hiervoor geldt dat een limitatieve opsomming in de verordening niet gewenst is, omdat vooraf nauwelijks valt in te schatten met welke vormen van ernstige misdragingen een consulent kan worden geconfronteerd. Een sluitende opsomming is daardoor moeilijk te geven. Aan de lijst van Divosa kan bijvoorbeeld worden toegevoegd: ondanks dringende verzoeken daartoe van de betreffende medewerker weigeren om het pand te verlaten. Bovendien zal het heel sterk van de situatie afhangen of een gedraging bedreigend overkomt en daardoor als een zeer ernstige misdraging moet worden aangemerkt.

#### Art. 18

Uit praktische overwegingen is aangesloten bij de maatregelen voor de schending van verplichtingen, namelijk 10% voor de duur van een maand, bij recidive 50% en daarna 100%.

#### Art. 19

De mogelijkheid van een betredingsverbod moet blijven bestaan. Er is geen reden om samenloop met een maatregel uit te sluiten. Ook moet het mogelijk blijven om, los van de maatregelen, aangifte te doen. Er mag van worden uitgegaan dat als aangifte leidt tot een veroordeling, de Officier van Justitie en de rechter bij de eis, c.q. de bepaling van de strafmaat, rekening houden met een eventueel al door de Sociale dienstverlening opgelegde maatregel.

#### Ad art. 20

Bij cumulatie van verwijtbare gedragingen worden de maatregelen, de kortingspercentages, die voor elke gedraging gelden bij elkaar opgeteld. Deze uitvoeringsregel die ook in Voorschoten wordt toegepast, is algemeen geaccepteerd, maar staat nu nergens in de wet vermeld. Voor de duidelijkheid is het aan deze verordening toegevoegd.

#### Art. 21.

De zogenaamde hardheidsclausule. Het college kan, eventueel in tegenspraak met de verordening, anderszins besluiten.

#### Art. 22.

Dit artikel biedt de mogelijkheid om nadere uitvoeringsregels te maken. Voor snel interen van vermogen bestaat in Voorschoten in de uitvoeringspraktijk bijvoorbeeld al een regeling. Misschien zullen in de toekomst meer van deze beleidsregels kunnen worden ontworpen. Verder verdient het aanbeveling dat er een nadere regeling komt ten aanzien van de heronderzoeken die in het kader van artikel 18 WWB dienen plaats te vinden.

Art. 23.

De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 april 2004. Wenselijk is wel dat ook de andere verplichte verordeningen (reïntegratieverordening, toeslagenverordening of bijstandsverordening, fraudeverordening en verordening op de cliëntenparticipatie) tegelijk worden vastgesteld.