

**HANDREIKING**  
**Maatregelen in de Keten Werk en inkomen**

**AKO WERKGROEP DIENSTVERLENINGSBELEID**

*Beleidsoplossingen om integrale dienstverlening mogelijk te maken*

## Inhoudsopgave

1.0	Inleiding .....	3
2.0	Wettelijke kaders .....	3
2.1.	Maatregelenbesluit Sociale Zekerheidswetten.....	3
2.2.	Maatregelen gemeenten .....	3
3.0	Overeenkomsten en verschillen.....	4
3.1	Maatregelenbesluit en VNG model afstemmingsverordening .....	4
3.2	Afstemmingsverordeningen van gemeenten.....	4
4.0	Gemeenschappelijk skelet .....	6
5.0	Mogelijkheid tot harmonisatie .....	7
5.1	Aanbeveling: Harmonisatie in een Werkplein .....	7
	Bijlage I: Beoordelingsschema .....	8
	Bijlage II: overzicht mogelijke overtredingen en Maatregelen .....	8
	Bijlage II: overzicht mogelijke overtredingen en Maatregelen .....	9

Deze Handreiking is opgesteld door KIOSK, in afstemming met de AKO Werkgroep Dienstverleningsbeleid.

Datum: 15 september 2008.

## 1.0 Inleiding

In de werkgroep dienstverleningsbeleid van AKO is als één van de knelpunten in de integrale dienstverlening benoemd dat de manier waarop UWV en gemeenten met maatregelen omgaan te veel van elkaar verschillen. Ook tussen gemeenten onderling bestaat verschil. Vanuit die verschillen is het moeilijk voor de uitvoering om alle cliënten die aan het loket verschijnen juist te bedienen. Voor de werkcoach in een Werkplein is het noodzakelijk om eerst vast te stellen onder welk Maatregelenbesluit/verordening de klant valt alvorens een uitspraak gedaan kan worden over de maatregel. In de situatie met meerdere gemeenten (met elk een eigen verordening) in een Werkplein heeft de werkcoach last van de verschillende maatregelen/verordeningen. De opdracht is om tot een handreiking te komen hoe om te gaan met deze verschillen en om te onderzoeken of deze informatie meer te harmoniseren is.

## 2.0 Wettelijke kaders

### 2.1. Maatregelenbesluit Sociale Zekerheidswetten

UWV hanteert sinds 1 mei 2008 het Maatregelenbesluit (AMvB) dat van toepassing is op alle wetten die UWV uitvoert en bovendien ook van toepassing is voor de wetten die de Sociale Verzekeringsbank uitvoert. UWV heeft de diverse begrippen uit het Maatregelenbesluit uitgewerkt in een Beleidsregel.

Er zijn 3 soorten overtredingen:

- administratieve overtredingen
- re-integratie overtredingen
- inlichtingen overtredingen (geen maatregel maar een boete)

Op grond van het Maatregelenbesluit kan UWV bij een overtreding een procentuele verlaging van het uitkeringsbedrag realiseren.

Bij inlichtingen overtredingen (het bewust niet, onvolledig of onjuist verstrekken van gegevens m.b.t. de uitkeringsaanspraak) wordt een bestuurlijke boete opgelegd. In het Boetebesluit Sociale verzekeringen is geregeld dat de hoogte van de bestuurlijke boete wordt afgestemd op de ernst van de gedraging, de mate waarin de betrokken de gedraging verweten kan worden (de verwijtbaarheid) en de omstandigheden waarin hij verkeert.

### 2.2. Maatregelen gemeenten

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de WWB. In de wet zijn de kaders vastgesteld en gemeenten kunnen op basis van die kaders eigen beleid vaststellen. Op grond artikel 8 en 18 van de WWB stelt een gemeente een gemeentelijke verordening vast (de afstemmingsverordening). De VNG heeft een modelverordening opgesteld, maar gemeenten hebben de vrijheid om van het model af te wijken en hebben dat ook gedaan.

De ontvanger van een WWB uitkering heeft arbeidsverplichtingen:

- Naar vermogen te trachten algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en te aanvaarden
- Gebruik te maken van een door het college aangeboden voorziening
- Mee te werken aan een onderzoek naar zijn mogelijkheden tot arbeidsinschakeling
- Te voldoen aan specifieke voorwaarden die aan de bijstandsverlening zijn verbonden en die strekken tot arbeidsinschakeling, waaronder begrepen het zich onderwerpen aan een noodzakelijke behandeling van medische aard.

Deze arbeidsverplichtingen worden vervolgens uitgewerkt in verschillende gedragingen (o.a. inschrijving bij CWI, op een oproep verschijnen, meewerken aan scholing....)

Een overtreding van een van de gedragingen leidt meestal tot een maatregel (niet altijd: een waarschuwing is ook mogelijk)

Per gemeente kunnen de toe te passen maatregelen verschillen (bij dezelfde overtreding van een arbeidsverplichting)

## 3.0 Overeenkomsten en verschillen

### 3.1 Maatregelenbesluit en VNG model afstemmingsverordening

Een vergelijking tussen het Maatregelenbesluit en de modelverordening VNG levert een groot aantal verschillen op detailniveau op. Te denken valt aan de gehanteerde terminologie en de soorten maatregelen die opgelegd kunnen worden, de hoogte van de maatregel en het ontbreken van boetes bij de WWB uitvoering.

De WWB kent meer mogelijkheden om rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden (Art. 18 lid 1 WWB, de omstandigheden ..... van belanghebbende). In het Maatregelenbesluit wordt de hoogte van de maatregel binnen marges bepaald door de ernst van de gedraging en de mate van verwijtbaarheid. Een "dringende reden" in het Maatregelenbesluit heeft invloed op de maatregel: bij de WWB kunnen de persoonlijke omstandigheden meewegen.

De WWB kent een agressie maatregel: er dient een relatie te zijn tussen de vaststelling van het recht op bijstand en de agressie. Ook kent de WWB een wettelijke heroverweging van een maatregel van meer dan 3 maanden (uiterlijk binnen 3 maanden).

De blijvende gehele weigering van de uitkering uit het Maatregelenbesluit kent de WWB niet.

Daar staat tegenover dat er ook veel overeenkomsten bestaan in de werkwijze zoals die binnen de gemeente en bij UWV wordt gehanteerd. Zo zal in elke situatie de klant werkzoekende gehoord moeten worden en in de gelegenheid worden gesteld zijn argumenten naar voren te brengen. Vervolgens beoordeelt de werkcoach of er sprake is van verwijtbaar handelen van de klant werkzoekende. Voor UWV en alle gemeenten geldt dat als een overtreding niet verwijtbaar is er ook geen maatregel toegepast kan worden. Is de overtreding wel verwijtbaar, dan moet nog worden onderzocht of er sprake is van recidive (verhoging van de maatregel), een dringende reden of een andere reden tot matiging van de maatregel (persoonlijke omstandigheden), of verjaring (geen maatregel).

De overeenkomsten van het Maatregelenbesluit en de modelverordening openen de mogelijkheid om de het beoordelingsproces van beide regelgevingen in kaart te brengen.

Daarmee komen we mogelijk tot een daadwerkelijke handreiking voor de werkcoach in het Werkplein.

In het Werkplein tijdens het contact met de klant werkzoekende zal de mogelijke maatregel aan de orde komen. De werkcoach meldt de overtreding van de re-integratieverplichtingen aan de back-office en de back-office verstuurd de beschikking (de voor bezwaar en beroep vatbare beslissing). Hierbij is het uitgangspunt: front office bepaalt, back-office voert uit.

### 3.2 Afstemmingsverordeningen van gemeenten

Een vergelijking tussen alle afstemmingsverordeningen is niet goed mogelijk met meer dan 400 gemeenten in Nederland. Om een indruk te geven van de situaties die voorkomen is gekozen om de afstemmingsverordeningen van een aantal gemeenten te vergelijken.

#### Voorbeeld 1

Als eerste voorbeeld is gekozen voor Werkplein Nieuwegein (willekeurig). In Werkplein Nieuwegein werken 5 gemeenten samen met UWV en CWI. De gemeente Lopik heeft de uitvoering van de WWB opgedragen aan de gemeente Nieuwegein en kent geen eigen verordening.

De vestiging heeft dus te maken met het Maatregelenbesluit en 4 gemeentelijke verordeningen:

#### Gemeente Nieuwegein

Voor de administratieve overtredingen zijn 3 categorieën, van 5% gedurende 1 maand tot 10% gedurende 3 maanden. Voor re-integratieovertredingen zijn er ook 3 categorieën: 1<sup>e</sup> categorie 10% gedurende 3 maanden, 2<sup>e</sup> categorie 20%, bij herhalingen een verdubbeling oplopende tot 100%, 3<sup>e</sup> categorie 100% gedurende 1 maand.

Voor overtredingen in relatie tot agressie kent Nieuwegein ook 3 categorieën: de maatregel bij de 1<sup>e</sup> categorie is 10% gedurende 3 maanden, bij de 2<sup>e</sup> en de 3<sup>e</sup> categorie 30% gedurende 3 maanden.

#### Gemeente Houten

De verordening kent 4 categorieën administratieve overtredingen en daarbij horende maatregelen: van 5% gedurende 1 maand, 20% gedurende een maand, 50% gedurende 1 maand tot 100% gedurende 1 maand. Bij overtreding van de inlichtingenverplichting is de maatregel afhankelijk van het benadelingbedrag. De maatregelen zijn 10%, 20%, 40% of 100% gedurende 1 maand. Ook zijn er 4 categorieën maatregelen bij zeer ernstige gedragingen (agressie)

#### Gemeente IJsselstein

De gemeente kent 4 categorieën administratieve en de re-integratieovertredingen: maatregelen variëren van 5% gedurende 1 maand, 20% gedurende 1 maand, 50% gedurende 1 maand tot 100% gedurende 1 maand. Bij een inlichtingenovertrading is de maatregel afhankelijk van het benadelingbedrag: van 10%, 20%, 40% tot 100% gedurende 1 maand.

#### Gemeente Vianen

De gemeente deelt de overtredingen in 3 categorieën in. De maatregelen zijn: 10% gedurende 1 maand, 20% gedurende 1 maand bij de 2<sup>e</sup> categorie en 100% gedurende 1 maand bij de 3<sup>e</sup> categorie. Bij overtredingen van de inlichtingenverplichting wordt een onderscheid gemaakt tussen te laat verstrekken van inlichtingen (10% gedurende 1 maand, maar alleen de eerste keer) en het niet of onjuist verstrekken van inlichtingen. De maatregel is afhankelijk van het benadelingbedrag, 10%, 20% 40% of 100% gedurende 1 maand.

### **Voorbeeld 2**

Al eerder (in mei 2008) is door de gemeente Haarlem een onderzoek uitgevoerd naar de verschillen in de afstemmingsverordeningen van Haarlem, Zandvoort en de gemeenten die bij de Intergemeentelijke afdeling Sociale Zaken van Heemstede, Bloemendaal, Bennebroek en Haarlemmerliede zijn aangesloten.

De drie verordeningen kennen dezelfde opbouw, gebaseerd op de modelverordening. Er zijn echter wel verschillen:

- de bewijsvoering bij verwijtbaarheid is voor Haarlem anders ingestoken voor de hoogste categorie (het niet meewerken aan verkrijging van werk)
- de regiogemeenten kennen meer mogelijkheden om af te zien van horen van de klant
- de tijdvakken verschillen
- het toepassen met terugwerkende kracht is anders geformuleerd, zodat daartoe in Haarlem meer mogelijkheden bestaan
- Haarlem kent een andere categorie-indeling en heeft een vijfde categorie toegevoegd met een zwaardere maatregel, waarvoor de langere termijn van drie maanden geldt
- Op onderdelen van het recidivebeleid bestaan kleine verschillen
- De hoogte van de maatregelen verschilt (andere percentages, andere opbouw)

De conclusie van deze vergelijking is dat gemeenten dezelfde uitgangspunten en maatregelen hanteren. In de uitvoering zijn er behoorlijke verschillen en harmonisatie met het UWV Maatregelenbesluit zal niet eenvoudig zijn.

Principieel ligt er bij de 3 verordeningen alleen een belangrijk verschil in de 5<sup>e</sup> categorie, waarbij Haarlem een maatregel van 100 % van de toepasselijke bijstandsnorm oplegt voor de duur van drie maanden. Ook de bewijslast en de omschrijving van de gedragingen wijken af. Hierover is in de Haarlemse gemeenteraad een uitgebreide discussie geweest en Haarlem beschouwt deze aanscherping als een essentieel onderdeel van het re-integratie- en handhavingsbeleid.

Op dit punt blijven verschillen onvermijdelijk, gelet op het primaat van de gemeenteraden in het vaststellen van de beleidsmatige kaders.

## 4.0 Gemeenschappelijk skelet

Als we het opleggen van maatregelen vanuit de beoordelingsstappen benaderen dan zijn er op een wat abstract niveau enkele in het oog springende overeenkomsten te vinden tussen gemeenten en UWV. Dit gemeenschappelijke proces hanteren we als uitgangspunt.

Allereerst stelt de werkcoach vast dat er sprake is van een overtreding. Dat constateren we door te bekijken wat er gebeurd is en wat er had moeten gebeuren.

Daarbij bepaalt de werkcoach de soort overtreding. Een eerste grove indeling levert drie categorieën op:

- administratieve overtredingen (de verplichting om je in te schrijven, tijdig aan te vragen, gegevens te leveren, te melden etc.)
- re-integratieverplichtingen (voldoende solliciteren, aangeboden arbeid aanvaarden, geen buitensporige eisen stellen aan werk)
- mededelingsverplichting (alles melden dat noodzakelijk is voor de uitkering).

Deze grove indeling biedt de werkcoach gelijk een handvat: administratieve overtredingen resulteren gewoonlijk in een wat lagere sanctie, terwijl overtredingen met betrekking tot re-integratie meestal zwaarder worden bestraft. Overtreding van de inlichtingenplicht kan tot boetes (bij UWV) of maatregelen (bij gemeenten) leiden.

Nadat de werkcoach de overtreding en de soort heeft vastgesteld, vraagt hij aan de klant waarom hij zo gehandeld heeft. Aan de hand van die verklaring kunnen de argumenten van de klant gewogen worden. Aan de hand daarvan bepaalt de werkcoach of er sprake is van een verwijtbare overtreding. Ontbreekt de verwijtbaarheid dan wordt afgezien van een maatregel. Als er inderdaad sprake is van een verwijtbare overtreding, volgt een standaard maatregel.

Er zijn echter overwegingen om af te wijken van de standaardmaatregel. Als er sprake is van recidive is een verzwarende maatregel aan de orde. Een dringende reden kan een matiging van de standaardmaatregel tot gevolg hebben. Ook kunnen de persoonlijke omstandigheden van betrokkene (bij de WWB) meewegen. Verjaring zorgt ervoor dat geen maatregel opgelegd kan worden.

Deze processtappen moet de werkcoach bij iedere overtreding toepassen en staan los van welke wet van toepassing is.

In bijlage I is een schema opgenomen.

## 5.0 Mogelijkheid tot harmonisatie

De wettelijke basis voor de maatregelen die door UWV worden toegepast is een Algemene Maatregel van Bestuur, zonder beleidsvrijheid voor UWV. De gemeenten hebben duidelijk wel beleidsvrijheid van de wetgever gekregen en vullen die in met de afstemmingsverordening. Een harmonisatie(poging) op centraal niveau lijkt niet zinvol: als de AMvB en de model afstemmingsverordening van VNG gestroomlijnd worden blijven de gemeenten de eigen beleidsvrijheid houden: de wetgever heeft die beleidsvrijheid bewust ingebouwd gezien de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de bijstandsuitkeringen en voor de begeleiding naar werk. Gemeenten hebben zo de mogelijkheid om de maatregelen af te stemmen op de bevolking en de arbeidsmarkt.

Als zich in de toekomst een moment voordoet waarbij een aanpassing van de VNG model verordening aan de orde is zal naar een harmonisatie met het Maatregelenbesluit worden gekeken.

### 5.1 Aanbeveling: Harmonisatie in een Werkplein

Harmonisatie op regionaal niveau maakt meer kans.

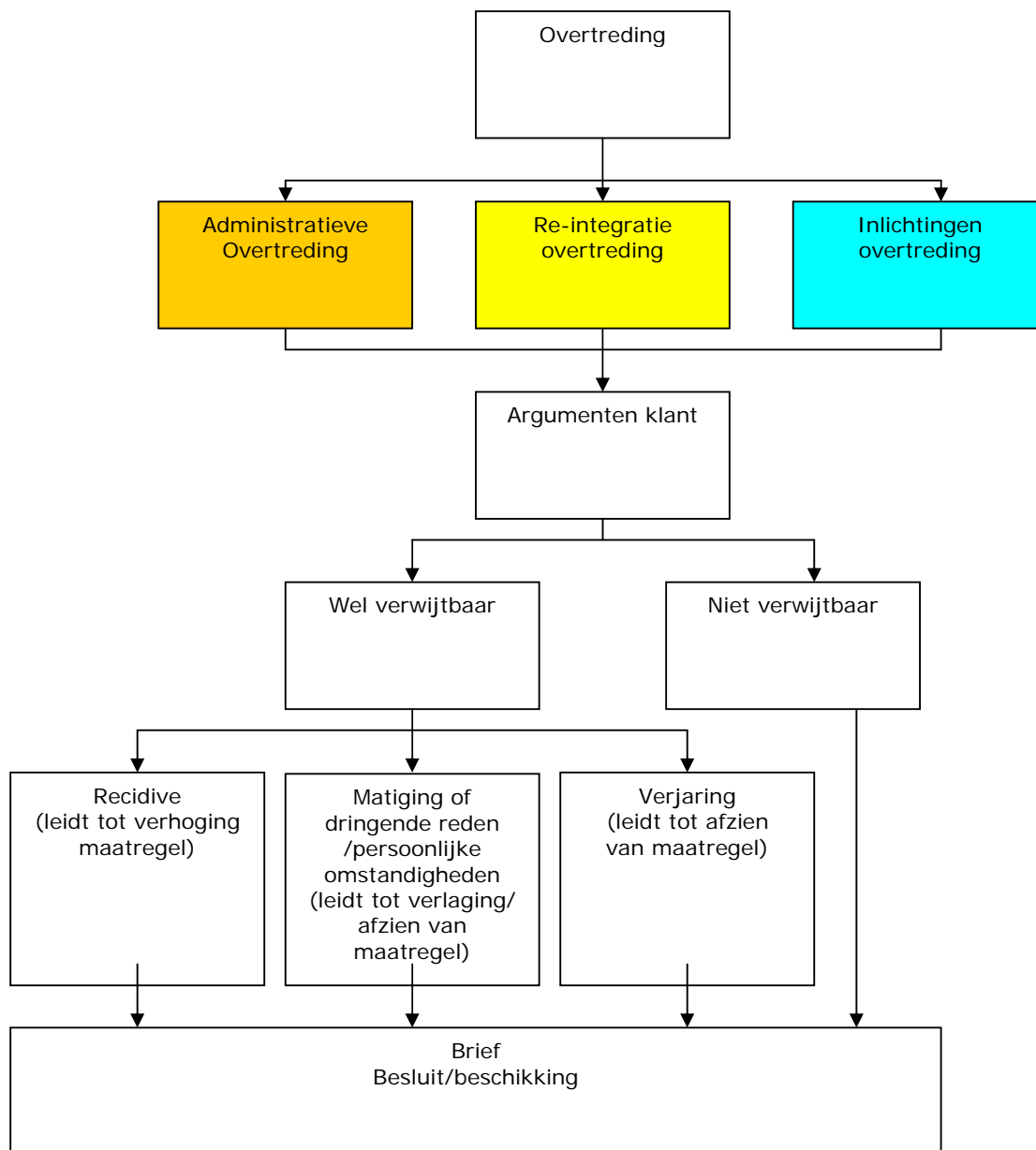
Gemeenten hebben beleidsvrijheid om de verordening af te stemmen op de bevolking en de arbeidsmarkt en de arbeidsmarkt is bijna altijd een regionaal (gemeenteoverstijgend) gebeuren. Gemeenten die met UWV en CWI in een Werkplein samenwerken, kunnen de verschillende afstemmingsverordeningen stroomlijnen.

Voor de klant wordt het dan duidelijk welke gedraging tot welke maatregel zal leiden (ongeacht de uitkering). Ook voor de werkcoaches in een Werkplein zal een harmonisatie van de verordeningen/besluiten de toepassing van de maatregelen overzichtelijker maken.

Principiële afwijkingen van de model overeenkomst zullen echter blijven voorkomen. De verwachting is dat gemeenten (die al in een Werkplein samenwerken) op de meeste punten een gelijksoortig beleid zullen gaan voeren.

Met een gelijksoortig beleid (met beperkte verschillen) is het voor de medewerkers in een werkplein een minder groot probleem om het Maatregelenbesluit en de gemeentelijke verordeningen binnen de integrale dienstverlening uit te voeren.

## Bijlage I: Beoordelingschema



## Bijlage II: overzicht mogelijke overtredingen en Maatregelen

gemeente	UWV
<b>Administratieve overtredingen</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Te laat laten registreren als werkzoekende bij CWI</li> <li>• Niet ondertekenen van het trajectplan</li> <li>• Overige overtredingen afhankelijk van plaatselijke verordening</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Te late aangifte van werkloosheid en aanvraag van uitkering</li> <li>• Te laat informatie verstrekken (zowel aan UWV als aan CWI)</li> <li>• Niet naleven van controlevoorschriften</li> <li>• Niet opvolgen van vakantievoorschriften</li> </ul>
Standaard maatregel: 5% korting gedurende een maand	Standaard maatregel 5% korting gedurende een maand
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overige overtredingen afhankelijk van plaatselijke verordening</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Te laat laten registreren als werkzoekende bij CWI</li> <li>• Geen re-integratieverslag inleveren met de aanvraag</li> </ul>
	Standaard maatregel 10% korting gedurende twee maanden
<b>Re-integratie overtredingen</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onvoldoende meewerken om algemeen geaccepteerd werk te verkrijgen</li> <li>• In onvoldoende mate meewerken aan een onderzoek naar mogelijkheden tot arbeidsinschakeling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet melden van de reden dat re-integratieverplichtingen niet worden nageleefd</li> </ul>
Standaard maatregel: 10% korting gedurende een maand	Standaard maatregel 10% korting gedurende twee maanden
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gedrag dat inschakeling in arbeid belemmert</li> <li>• Het onvoldoende gebruik maken van aangeboden voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onvoldoende solliciteren</li> <li>• Eisen stellen aan aangeboden werk</li> <li>• Nakomen verplichtingen met betrekking tot re-integratie</li> <li>•</li> </ul>
Standaard maatregel: 20% korting gedurende een maand	Standaard maatregel: 25% korting gedurende vier maanden
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet aanvaarden van algemeen geaccepteerd werk</li> <li>• Door eigen toedoen niet behouden van algemeen geaccepteerd werk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aangeboden passend werk niet accepteren</li> <li>• Onnodig ontslag of ontslag op eigen verzoek</li> </ul>
Standaard maatregel: 100% korting gedurende een maand	Standaard maatregel: blijvend gehele weigering

Inlichtingen overtredingen	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Te laat verstrekken van relevante inlichtingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Te laat verstrekken van relevante informatie</li> </ul>
Standaard maatregel: 5% korting gedurende een maand of waarschuwing	Standaard maatregel: 5% korting gedurende een maand
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet of onjuist verstrekken van relevante informatie, heeft niet geleid tot onterechte of te hoge verstrekkingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet of onjuist verstrekken van relevante informatie, heeft niet geleid tot onterechte of te hoge verstrekkingen</li> </ul>
Standaard maatregel: 5% korting gedurende een maand of waarschuwing	Standaard: geen boete maar waarschuwing
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet of onjuist verstrekken van relevante informatie heeft geleid tot onterechte of te hoge verstrekkingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet of onjuist verstrekken van relevante informatie heeft geleid tot onterechte of te hoge verstrekkingen</li> </ul>
Standaard maatregel afhankelijk van hoogte benadelingsbedrag: Tot € 1000            korting 10% - een maand Tot € 2000            korting 20% - een maand Tot € 4000            korting 40% - een maand Boven € 4000        korting 100% - een maand	Standaard: boete van 10% van het benadelingsbedrag, minimaal € 45, maximaal € 2269