NOTITIE

Aan : Dagelijks bestuur
Van : Afdeling beleid
Onderwerp : Evaluatie en vaststelling afstemmingsverordening
Datum : 7 april 2022
Ter : besluitvorming en doorgeleiding naar de gemeenteraden

Samenvatting

Een wetswijziging en jurisprudentie leiden ertoe dat de afstemmingsverordening op enkele punten moet worden aangepast. Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt de afstemmingsverordening te evalueren.

Voorstel

1. Instemmen met de Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ ISD Bollenstreek 2022 *(bijlage 1)*
2. De Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ ISD Bollenstreek 2022 volgens de gebruikelijke procedure ter vaststelling voorleggen aan de gemeenteraden onder gelijktijdige intrekking van de Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ ISD Bollenstreek 2017.
3. Kennis nemen van het positieve advies van de cliëntenraad *(bijlage 3)*

Inleiding

In de afstemmingsverordening wordt benoemd wat de concrete uitwerking is van de consequenties die volgen op het niet nakomen van verplichtingen door mensen die een uitkering ontvangen ingevolge de Participatiewet (Pw), IOAW of IOAZ. Na de 'Handhavingsverordening Pw, IOAW, IOAZ, Wmo en Wgs ISD Bollenstreek 2019' en het 'Handhavingsbeleidsplan sociaal domein ISD Bollenstreek 2020-2023', waarin het uitgangspunt van onze dienstverlening, een preventieve handhaving is beschreven, is de afstemmingsverordening het sluitstuk van de handhaving.

Sinds 1 januari 2022 is er een nieuw artikel aan de Participatiewet toegevoegd, artikel 56a, dat ziet op financiële ontzorging van inburgeringsplichtigen. De financiële ontzorging betreft het doorbetalen van de belangrijkste vaste lasten van de uitkering, gedurende 6 maanden. De inburgeringsplichtige moet hieraan zijn medewerking verlenen. Deze verplichting moet kunnen worden gehandhaafd op grond van artikel 18 Pw. De oude verordening voorzag onvoldoende in deze situatie, en handhaving vanuit de Wet inburgering 2021 zelf blijkt voor dit onderwerp niet mogelijk.
Dit leidt ertoe dat de afstemmingsverordening moet worden aangevuld *(punt 1)*. Daarna wordt een aantal artikelen van de verordening aangepast om de differentiatie in de geüniformeerde arbeidsverplichtingen op te heffen *(punt 2)*.
Tot slot is de afstemmingsverordening op uitvoeringsgebied geëvalueerd en worden de uitkomsten toegelicht in deze notitie *(punt 3)*.

1. Financiële ontzorging inburgeringsplichtigen

1.1 Voorkomen is beter dan genezen

De basis van handhaving van de ISD Bollenstreek is gelegen in het 'concept hoogwaardig handhaven' zoals geïntroduceerd in de genoemde handhavingsverordening en het handhavingsbeleidsplan. Daarin is het uitgangspunt beschreven dat wij door middel van een preventieve werkwijze in onze dienstverlening, een heldere communicatie en het leveren van maatwerk de naleving van afspraken en verplichtingen stimuleren. Dit doen wij onder andere op basis van inzichten uit de gedragswetenschap, waarbij rekening gehouden wordt met het feit dat stress of langdurige stress het nakomen van verplichtingen kan belemmeren. De ISD Bollenstreek past organisatie breed stress sensitieve

dienstverlening toe, waarbij tegemoet gekomen wordt aan basisbehoeften die de nakoming van afspraken en verplichtingen bevorderen.

Mocht dit ondanks deze aanpak, niet gebeuren, dan geeft de afstemmingsverordening richtlijnen hoe het gedrag middels het afstemmen (verlagen) van de uitkering veranderd kan worden. Dit noemen we een maatregel. Een maatregel wegens het schenden van de arbeids- of andere aan de bijstand verbonden verplichtingen is een reparatoire sanctie, dat wil zeggen dat de sanctie niet als doel heeft om leed toe te voegen, maar om gedrag te veranderen.
Alleen in gevallen waarbij een belanghebbende zich zeer ernstig heeft misdragen, is een maatregel een punitieve sanctie.

Voor de doelgroep inburgeringsplichtigen is een nieuwe verplichting opgenomen in de wet, het financieel ontzorgen en het medewerking daaraan verlenen. Ontzorgen houdt in dat de eerste 6 maanden de belangrijkste vaste lasten worden doorbetaald van de uitkering. Ook houdt dit in het gedurende deze periode financieel zelfredzaam maken van de inburgeringsplichtige die een uitkering ontvangt.
Medewerking verlenen kan bijvoorbeeld gaan om het ondertekenen van een machtiging, het nakomen van afspraken of het doorgeven van gegevens teneinde de doorbetaling te effectueren.
We gaan ervan uit dat, voor het meewerken aan financiële ontzorging, afstemming niet (vaak) nodig zal zijn vanwege duidelijke communicatie vooraf, afgestemd op deze doelgroep. Gedurende het traject is er persoonlijk contact en begeleiding van een consulent (budgetcoach). Op grond van artikel 56a Pw en artikel 18 Pw moet handhaving van deze verplichting mogelijk zijn, neergelegd in een verordening. Zaak is daarbij om de handhaving af te stemmen op de doelgroep, omdat de huidige bepalingen in de afstemmingsverordeningen niet afgestemd zijn op deze doelgroep.

De doelgroep is kwetsbaar. De financiële situatie moet nog stabiliseren. Toeslagen zijn er soms nog niet, een overbruggingsuitkering wordt toegekend, het Nederlandse financiële systeem is nog niet duidelijk. Daarom is het ons uitgangspunt dat een verlaging wel merkbaar moet zijn, maar zo min mogelijk negatieve gevolgen moet hebben voor financiële stabiliteit.

1.2 Grondslagen beleid
De wet inburgering staat lik op stuk beleid voor. Dat wil zeggen dat er, indien nodig, zo snel mogelijk gehandhaafd moet worden. Na voldoende gewaarschuwd te zijn, uitleg gekregen te hebben en de mogelijkheid om de verplichting alsnog na te komen, moet er een consequentie volgen. Deze consequentie, de daadwerkelijke handhaving van de verplichtingen, is dus het sluitstuk van handhaving. Dat geldt ook voor de verplichtingen in het kader van de Participatiewet, waar het financieel ontzorgen onder valt.
Als het tot afstemming leidt, is er blijkbaar geen moment geweest waarop de belanghebbende op een andere manier tot ander gedrag te bewegen was. Afstemming is in dit geval de laatst openstaande optie en dient tot het veranderen van gedrag.

In zulke situaties moet gehandhaafd worden op grond van artikel 18 Pw, waarin staat beschreven dat het college (het dagelijks bestuur van de ISD Bollenstreek) de bijstand afstemt in geval een verplichting, voortvloeiende uit de wet, niet wordt nagekomen. Bijvoorbeeld, de arbeidsverplichtingen, financiële ontzorging of overige verplichtingen die zijn opgelegd op grond van artikel 55 Pw. De vaststelling van de afstemming moet beschreven zijn in een verordening. Afstemming op zichzelf is een verplichting, maar voor vaststelling van de hoogte van de afstemming is beleidsvrijheid.
Het afstemmen van de uitkering is in lijn met de bedoeling van de wetgever[1].

Maatwerk is ook bij afstemming mogelijk, zo wordt op grond van artikel 2 van de verordening de verlaging afgestemd naar de ernst van het feit, mate van verwijtbaarheid, en individuele omstandigheden. Consulenten maken hier gebruik van indien dit nodig is in de situatie van een klant.

1.3 Vaststelling hoogte en duur

[1] TK 2019-2020, 35 483 (Memorie van toelichting Wet inburgering 2021) punt 2.5.2

Gezien de kwetsbare (financiële) situatie van nieuwe inburgeraars, is het niet wenselijk om de maatregel te hoog vast te stellen. De afstemming (verlaging) voor gedragingen in de eerste categorie is in de verordening vastgesteld op 15% van het recht op uitkering.
Dit is de laagste categorie. Het ligt daarom voor de hand om voor wat betreft het niet meewerken met de financiële ontzorging aan te sluiten bij deze categorie.
Hiertoe is artikel 14 toegevoegd aan de verordening.
In situaties waarbij een verlaging in één maand een te hoog risico voor de financiële stabiliteit oplevert (bijvoorbeeld vergroting van schuldenproblematiek, een dreigende huisuitzetting, of afsluiting van gas, water of licht), is een afwijkende duur van de maatregel denkbaar.
Mogelijk is om met toepassing van artikel 2 de maatregel in gevallen waarbij sprake is van bijzondere omstandigheden te spreiden over 3 maanden, waardoor de maatregel zelf 5% per maand wordt, wat aansluit bij de hoogte van de ruimte voor beslaglegging[2].

2. Aanpassing differentiatie geüniformeerde arbeidsverplichtingen

In 2015 heeft de wetgever de geüniformeerde arbeidsverplichtingen geïntroduceerd in artikel 18 lid 4 Pw. De wetgever wilde daarmee onderlinge verschillen in de hoogte van maatregelen tussen gemeenten wegnemen. Er is in dit artikel een aantal gedragingen vastgesteld die in elk geval leiden tot afstemming van de uitkering met 100% van de bijstandsnorm. Gemeenten kregen beleidsruimte om de duur van deze maatregel in een verordening vast te leggen, maar in elk geval tussen 1 en 3 maanden.
In onze verordening (versie 2017) was ervoor gekozen om de 'lichte' gedragingen te bestraffen met 1 maand verlaging van 100%, en de 'zware' gedragingen te bestraffen met 2 maanden verlaging van 100%. Er zijn meer gemeenten die deze differentiatie in de verordening hebben toegepast.
Nu blijkt uit jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep dat deze differentiatie niet geoorloofd is, voor differentiatie bestaat geen verordenende bevoegdheid[3].
Juist door uniformering van de arbeidsverplichtingen en het vaststellen van de hoogte van de sanctie, heeft de wetgever beoogd dat voor alle geüniformeerde arbeidsverplichtingen eenzelfde sanctie wordt opgelegd. De gemeente (het dagelijks bestuur) heeft vervolgens wel de bevoegdheid om voor de eerste overtreding en de tweede overtreding (recidive) de duur van de maatregel bij verordening vast te stellen. De duur van de maatregel bij recidive moet langer zijn dan de duur van de maatregel bij de eerste overtreding.

2.1 Vaststelling duur van de sanctionering

In bijgaand concept verordening zijn daarom de artikelen 11, 12 en 19 van de verordening aangepast op grond van hieronder benoemde afwegingen.

100% van de uitkering is een zware sanctie, als er geen ander inkomen dan de uitkering is. Vaste lasten lopen door, evenals kosten voor levensonderhoud. De wetgever heeft het noodzakelijk geacht om de hoogte van deze sanctie maximaal vast te stellen, naar het uitgangspunt van de Participatiewet dat iedereen tracht (naar vermogen) arbeid te verkrijgen.

Een langere periode dan 1 maand kan ertoe leiden dat er betalingsachterstanden ontstaan die niet eenvoudig zijn in te lopen, waarbij iemand nog een lange periode na de schending van de verplichtingen minder geld te besteden heeft, of zelfs in een schuldenpositie geraakt doordat rentes of invorderingskosten worden berekend.
Bij een eerste gedraging is dit effect in onze optiek te zwaar, een maatregel strekt immers tot gedragsverandering.

Daarom is het voorstel om een eerste schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting te sanctioneren met 100% van de uitkering gedurende 1 maand.

---

[2] Beslagvrije voet 95% van de bijstandsuitkering volgens artikel 475 van het Wetboek voor Burgerlijke Rechtsvordering.
[3] Zie bijv. ECLI:NL:CRVB:2021:2148 en ECLI:NL:CRVB:2020:3258.

Bij recidive (schending van één of meerdere van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen binnen 12 maanden na oplegging van de laatste maatregel) wordt deze periode langer, namelijk 2 maanden. De eerste maatregel heeft dan blijkbaar onvoldoende gedragsverandering tot gevolg gehad.

De Participatiewet regelt vervolgens zelf dat bij nog één of meerdere malen recidive, de periode van de afstemming 3 maanden wordt. Deze periode wordt verlengd zolang de schending van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen voortduurt.

3. Evaluatie afstemmingsverordening

3.1 Evaluatie kwantitatief

Periode: 2018 -2021

Som van unieke maatregel	in jaar			
soort maatregel	2018	2019	2020	2021
100% Niet nakomen arbeidsplicht	23	10	13	11
15% Niet nakomen arbeidsplicht	1		1	1
30% Niet nakomen arbeidsplicht	1			
50% Niet nakomen arbeidsplicht	2	3	1	3
Maatregel 100% overig	6	4	7	7
Maatregel 50% overig	1			
Eindtotaal	**34**	**17**	**22**	**22**

Recidives:
Er waren 6 klanten die recidives hadden in de weergegeven jaren.
3 klanten hadden 2x een maatregel, 3 klanten 3x een maatregel.

3.1.1 Analyse kwantitatieve resultaten
Te zien is, dat het aantal maatregelen in zijn algemeenheid, maar met name in de zwaarste categorie, wegens het niet nakomen van de arbeidsverplichting, is afgenomen vanaf de vaststelling door de gemeenteraden van de handhavingsverordening en het handhavingsbeleidsplan. Een verklaring zou kunnen zijn dat een waarschuwing of motiverend gesprek in veel gevallen al voldoende is om gedrag bij te sturen.

In de afgelopen jaren zijn daadwerkelijke afstemmingen in beperkte mate voorgekomen. Dat heeft verschillende oorzaken.
Ten eerste communiceert de ISD Bollenstreek bij het begin van een uitkering of voorziening duidelijk en persoonsgebonden de verplichtingen waaraan een klant zich moet houden gedurende de periode dat de klant recht heeft op de uitkering. Dit is een belangrijke voorwaarde om nakoming van afspraken en verplichtingen te bevorderen.

Ten tweede is de ISD Bollenstreek in ruime mate afhankelijk van de aanbieder van een re-integratietraject voor terugkoppeling van de nakoming van de verplichtingen gedurende dit traject. In veel gevallen gaat dit om Provalu, die verantwoordelijk is voor veel re-integratietrajecten. Provalu stelt in de praktijk gedragingen vast, aan de hand waarvan al dan niet de uitkering wordt afgestemd met een maatregel. Als er veel signalen zijn, zullen er ook veel maatregelen zijn. Als er weinig signalen zijn, zijn er automatisch ook minder maatregelen.

Ten derde was er vanwege de corona maatregelen slechts beperkt de inzet van re-integratietrajecten mogelijk.

3.2 Evaluatie kwalitatief

3.2.1 Onderzoeksvragen

De volgende onderzoeksvragen zijn gehanteerd:
- Wat was de grondslag voor het opleggen van de maatregel?
- Waren de maatregelen effectief met het oog op gedragsverandering?
- Is de verordening inhoudelijk nog correct en in lijn met wetgeving en jurisprudentie?
- Geeft de verordening voldoende mogelijkheden om, indien nodig, te sanctioneren?
- Geeft de verordening voldoende mogelijkheid om maatwerk toe te passen?

3.2.2 Grondslag maatregelen
De afgelopen jaren laten een stabiel beeld zien van de meest voorkomende redenen voor het opleggen van een maatregel.
Het niet nakomen van de arbeidsverplichtingen is daarin de vaakst voorkomende reden. Dit kan bijvoorbeeld gaan om, na een waarschuwing, het niet nakomen van afspraken, maar ook aan het niet verschijnen bij een traject, niet meewerken aan het traject of het niet (voldoende) solliciteren naar werk. Hierin zijn geen opvallende trends te zien, het beeld is stabiel in de afgelopen jaren.

Een voorbeeld van de mogelijkheid tot maatwerk (het matigen van de maatregel) is bijvoorbeeld het afwijkende percentage 30%. Dat is geen standaard, maar in individuele gevallen wel mogelijk.
Maatregelen wegens overige redenen zijn redelijk stabiel gebleven, dit betreffen over het algemeen maatregelen op grond van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid in het bestaan. Dat kan bijvoorbeeld zijn het door eigen toedoen of nalaten langer aanspraak moeten maken op bijstand dan nodig. Ook kan het gaan om een maatregel vanwege het niet meewerken aan een taaltoets (max 50%).

3.2.3 Effectiviteit opgelegde maatregelen
Van het aantal klanten dat een maatregel opgelegd heeft gekregen heeft 94% geen maatregel meer gehad, waaruit is af te leiden dat er gedragsverandering is geweest.
6% heeft wel opnieuw een maatregel opgelegd gekregen.
Hoewel er altijd uitzonderingen kunnen bestaan, kan over het algemeen gezegd worden dat de maatregelen die worden opgelegd, effectief blijken te zijn.

3.2.4 Verordening inhoudelijk correct
De grondslag van de verordening is ongewijzigd. De verordening dient ervoor om invulling te geven aan artikel 18, het sanctioneren van het niet nakomen van de arbeids- en andere aan de bijstand verbonden verplichtingen.
Behoudens het financieel ontzorgen, en de onder punt 2 behandelde differentiatie van geüniformeerde arbeidsverplichtingen, behoeft de verordening inhoudelijk geen wijzigingen.

3.2.5 Mogelijkheid sanctioneren
Voor beantwoording van deze en de volgende vraag is intern onderzoek gedaan, omdat de consulenten die met de verordening werken en de mensen spreken, dit het beste kunnen beoordelen. Ook de kwaliteitscontrole heeft inspraak gehad.
Er zijn voldoende mogelijkheden om de gedragingen die gecategoriseerd worden als arbeidsverplichtingen, in verschillende gradaties, als uiteindelijk pressiemiddel te sanctioneren.

3.2.6 Mogelijkheid tot maatwerk
Vooropgesteld wordt, dat een afstemming (maatregel) wordt ingezet teneinde gedragsverandering teweeg te brengen. Bij het beoordelen van een maatregel worden de ernst van het feit, de mate van verwijtbaarheid en de individuele omstandigheden meegewogen.
Indien blijkt dat, na het niet houden van bijvoorbeeld een arbeidsverplichting en vóór oplegging van de maatregel, het gedrag reeds is veranderd, hoeft er geen afstemming van de uitkering plaats te vinden.
Ook bij het ontbreken van verwijtbaarheid wordt er geen maatregel opgelegd.
Voor geüniformeerde arbeidsverplichtingen geldt de zogenoemde inkeerregeling; indien binnen de periode van de maatregel gedragsverandering plaatsvindt, wordt de maatregel heroverwogen.

Verder wordt ervaren dat er voldoende mogelijkheid tot maatwerk is, dit uit zich bijvoorbeeld in een aangepast percentage van de maatregel of het spreiden van de maatregel over een langere periode dan 1 maand.

3.3 Conclusie en advies evaluatie
Op basis van de kwantitatieve en kwalitatieve evaluatiegegevens is geen aanleiding om de afstemmingsverordening aan te passen (behoudens de onderdelen onder punt 1 en 2 van deze notitie). De afstemmingsverordening biedt voldoende richtlijnen om de afstemming van de uitkering, wanneer nodig, op te leggen. Daarnaast is er voldoende ruimte voor maatwerk, dat in de praktijk zichtbaar wordt toegepast.
Ook uit het aantal opgelegde sancties volgt geen aanleiding om de verordening verder inhoudelijk aan te passen.

4. Financiën
N.v.t.

5. Evaluatie
N.v.t.

6. Communicatie

Interne communicatie Medium	Ja	Nee	Toelichting
Medewerkers kwaliteit (o.a. werkinstructie aanpassen)	X		
Medewerkers KCC	X		
Medewerkers PC	X		

Externe communicatie Medium	Ja	Nee	Toelichting
Persbericht		X	
Tekst website	X		
Folder (indien van toepassing)		X	
Publicatie gemeentepagina	X		
Externe relaties (bv adviesraden)	X		
Brief klanten		X	
Officiële bekendmaking via WEP	X		

7. Privacy
N.v.t.

Bijlagen
1. Concept 'Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ ISD Bollenstreek 2022' met wijzigingen zichtbaar
2. Concept 'Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ ISD Bollenstreek 2022' met wijzigingen verwerkt
3. Advies cliëntenraad